

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och lag om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Enligt propositionen hör det till finansministeriet att ha hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Målet är att eftersträva interoperabilitet genom att ta i bruk enhetliga system för planering och beskrivning av en övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen, beskrivningar och definitioner som förutsätts för interoperabilitet samt gemensamma tjänster för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen samt andra sådana åtgärder som behövs med tanke på samordnad verksamhet. Det föreslås att bestämmelser om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i lagförslaget och om innehållet i och skyldigheten att iakttas de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen, dock inte sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, ska ta i bruk gemensamma tjänster i enlighet med vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. I lagförslaget ingår också bestämmelser om delegationen för informationsförvaltningen inom den of-

fentliga förvaltningen och om rekommendationer för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och om de standarder för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som finansministeriet fattar beslut om.

Lagen föreslås gälla statliga ämbetsverk och inrättningar, domstolar och andra rättsskipningsorgan, statliga affärsverk och myndigheter i landskapet Åland när de i landskapet sköter uppgifter som hör till riksmyndigheterna, kommunala myndigheter, dock inte kommunala myndigheter på Åland, Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar samt de universitet som avses i universitetslagen, riksdagens ämbetsverk och inrättningar samt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de med stöd av lag utövar offentlig makt, dock inte bolag och sammanslutningar som verkställer arbetspensioner och lagstadgade skadeförsäkringar.

Det föreslås att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ändras så att bestämmelserna om statliga förvaltnings- och rättsskipningsmyndigheters förpliktelser i fråga om datasystemens kompatibilitet samt förpliktelser att delta i ett gemensamt kundservicesystem stryks i lagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLL .....	2
ALLMÄN MOTIVERING .....	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE .....	4
2.1 Lagstiftning .....	4
2.2 Praxis.....	6
Organiseringen av styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen .....	6
Styrning av statsförvaltningens informationsförvaltning .....	7
Styrning av kommunernas informationsförvaltning .....	8
Styrning av informationsförvaltningen inom den övriga offentliga förvaltningen ...	8
Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen .....	9
Hälso- och sjukvårdssektorns system som exempel på styrning av informationsförvaltningen inom ett ansvarsområde .....	9
Beloppet och arten av specialfinansiering .....	10
Produktion av gemensamma tjänster .....	10
Statens revisionsverks och riksdagens ställningstaganden .....	11
2.3 EU-direktiv om informationsförvaltning och organiseringen av informationsförvaltningen i vissa länder.....	12
2.4 Bedömning av nuläget .....	13
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN .....	16
3.1 Mål och medel.....	17
3.2 De viktigaste förslagen.....	17
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....	19
4.1 Inledning .....	19
4.2 Ekonomiska konsekvenser .....	20
4.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet samt administrativa konsekvenser.....	22
4.4 Samhälleliga konsekvenser .....	23
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....	23
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial .....	24
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	24
5.3 Samband med andra propositioner .....	25
DETALJMOTIVERING .....	27
1 LAGFÖRSLAG .....	27
1.1 Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.....	27
1 kap. <b>Allmänna bestämmelser</b> .....	27
2 kap. <b>Styrning av informationsförvaltningen</b> .....	29
3 kap. <b>Interoperabilitet</b> .....	33
4 kap. <b>Särskilda bestämmelser</b> .....	36
1.2 Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet .....	37
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER .....	37
3 IKRAFTTRÄDANDE .....	38
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING .....	39
LAGFÖRSLAGEN.....	41
Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen	41
Lag om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.....	45

BILAGA .....	46
PARALLELTEXT .....	46
om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.	46

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1 Inledning

Med informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningens myndigheter avses här sådana funktioner som med hjälp av informations- och kommunikationsteknik ska stödja och utveckla skötseln av de uppgifter som föreskrivits för myndigheten.

Till informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen anses höra åtminstone ledning, styrning och samordning av informationsförvaltningen, planering av informationsförvaltningsverksamheten, utveckling och förvaltning av informationssystem samt utveckling av de arkitekturer och metoder som interoperabilitet mellan informationssystem förutsätter, utveckling och förvaltning av informationsförvaltningens infrastruktur, produktion av tjänster inom informationsförvaltningen, informationssäkerhet och beredskap samt upphandlingar och avtal som gäller informationsteknik och informationstekniska tjänster.

Utgifterna för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen beräknades 2009 uppgå till sammanlagt 2 100 miljoner euro. Detta motsvarar ca 23 procent av marknaden för hela denna sektor i Finland. Av de årliga informationsförvaltningsutgifterna för den offentliga förvaltningen består ca tre fjärdedelar av produktion av befintliga tjänster och resten av förnyande av informationssystemen. Den andel av utgifterna som består av förnyande är mindre än inom den privata sektorn. Utgifterna för köp av tjänster utgör ungefär hälften av de årliga utgifterna inom den offentliga förvaltningen.

Av informationsförvaltningsutgifterna inom den offentliga förvaltningen 2009 var statens andel 911 miljoner euro, kommunernas och samkommunernas andel 910 miljoner euro och Folkpensionsanstaltens andel 57 miljoner euro. Inom statsförvaltningen arbetade år 2009 ca 4350 personer med informationsförvaltningsuppgifter på heltid, inom kommunerna ca 5 000 och inom Folkpensionsanstalten 428 personer. Av statens informationsförvaltningsutgifter utgjorde löner och arvoden ca 225 miljoner euro. Av kom-

munernas informationsförvaltningsutgifter utgjorde personalkostnader ca 210 miljoner euro.

Riksdagen godkände den 7 december 2009 med anledning av revisionsutskottets betänkande (ReUB 5/2009 rd – B 15/2009 rd) ett ställningstagande (RSk 30/2009 rd – B 15/2009 rd). I ställningstagandet förutsätter riksdagen att regeringen bereder lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att med stöd av lagstiftningen se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla.

Riksdagen godkände den 4 juni 2010 ett ställningstagande (RSk 11/2010 rd – SRR 9/2009 rd) enligt förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 8/2010 rd) gällande kommun- och servicestrukturreformen. I ställningstagandet förutsätter riksdagen att regeringen ser till att behövliga förslag till lagstiftning lämnas riksdagen redan under innevarande valperiod för att förbättra kompatibiliteten mellan de statliga och kommunala it-systemen, så att metoder och standarder för kompatibilitet mellan myndigheternas it-system inom den offentliga förvaltningen kan genomföras och kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen förpliktas att tillämpa metoder och standarder som garanterar kompatibilitet och att tillräckligt med ekonomiska resurser avdelas för de här ändamålen.

### 2 Nuläge

#### 2.1 Lagstiftning

Till författningar och principer som gäller informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen hör åtminstone internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen), arkivlagen (831/1994), lagen om identitetskort (829/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009), personuppgiftslagen (523/1999), statistiklagen

(280/2004), lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) och kommunikationsmarknadslagen (393/2003). Det finns också gott om materiell lagstiftning som gäller de verksamhets- och informationsprocesser som ministerier och ämbetsverk ansvarar för.

I offentlighetslagen definieras vad som avses med god informationshantering och de viktigaste sätten för att genomföra god informationshantering. Bestämmelser om organisering av statsförvaltningens informationsförvaltning finns i 36 § i offentlighetslagen. Bestämmelser om den offentliga förvaltningens informationsförvaltning finns huvudsakligen i 18 § i offentlighetslagen och i 11, 12 och 16 § i arkivlagen och i 22 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Enligt 18 § 1 mom. 4 punkten i offentlighetslagen ska en myndighet inom den offentliga förvaltningen planera och sköta dokument- och informationshanteringen samt datasystemen och databehandlingen så att handlingsoffentlighet kan genomföras smidigt och så att handlingarna och datasystemen och uppgifterna i dem arkiveras eller utplånas på ett behörigt sätt samt skyddet, integriteten och kvaliteten i fråga om handlingarna, datasystemen och uppgifterna i dem tryggas genom ändamålsenliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang med beaktande av uppgifternas betydelse och ändamål samt de riskfaktorer som riktar sig mot handlingarna och datasystemen samt de kostnader som orsakas av datasäkerhetsåtgärderna.

Enligt 18 § 2 mom. i offentlighetslagen kan det, om så föreskrivs i en förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av offentlighetslagen, för att genomföra en god informationshantering föreskrivas om statliga förvaltnings- och rättskipningsmyndigheters skyldighet att vid planering och utveckling av datasystem trygga möjligheterna att utnyttja dem i andra myndigheters verksamhet, för att säkerställa kompatibiliteten beakta sådana tekniska krav som föreskrivs med stöd av offentlighetslagen samt delta i ett för flera myndigheter gemensamt kundservicesystem som fungerar i allmänt datanät eller i förändet av register som främjar offentligheten i beredningen av ärenden av allmän betydelse.

Den förordning som här avses har inte utfärdats.

Dessutom kan det enligt 36 § i offentlighetslagen genom förordning av statsrådet föreskrivas om klassificering av informationsmaterial för genomförande av behövliga informationssäkerhetsåtgärder inom statsförvaltningen samt om sådana tekniska krav som behövs för statliga förvaltnings- och rättskipningsmyndigheters informationsutbyte samt om myndigheternas skyldighet att delta i ett för flera myndigheter gemensamt kundservicesystem i ett allmänt datanät eller i förändet av register som främjar insyn i beredningen av ärenden av allmän betydelse.

Förordningen om offentlighet och god informationshantering i myndigheternas verksamhet (1030/1999) har utfärdats med stöd av 18 och 36 § i offentlighetslagen och den gäller genomförande och främjande av god informationshantering och tillgodoseende och främjande av rätten till information inbegripet planeringen och sättet att ordna statsförvaltningens kommunikation.

Statsrådet utfärdade den 1 juli 2010 en förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (681/2010). Förordningen träder i kraft den 1 oktober 2010 och dess syfte är att ställa bindande krav på statliga myndigheter i fråga om informationssäkerhetens basnivå i syfte att förbättra informationssäkerheten och förenhetliga förfarandena när informationsmaterial som är sekretessbelagt eller vars användning begränsats behandlas.

Arkivlagen reglerar arkivfunktionen hos den offentliga förvaltningens myndigheter samt organiseringen av arkivfunktionen, framställning, förvaring, användning och utgallring av handlingar. Enligt 8 § 3 mom. i arkivlagen bestämmer arkivverket vilka handlingar och uppgifter i handlingar som ska förvaras varaktigt. Vidare bestämmer arkivverket enligt 11 § i arkivlagen om hur framställningen av handlingar och lagringen av information som ska förvaras varaktigt ska ske, enligt 12 § om i hurdana utrymmen handlingar som ska förvaras varaktigt ska förvaras och enligt 16 § om registrering och förteckning av handlingar. De föreskrifter av arkivverket som utfärdats med stöd av dessa bestämmelser gäller registrering av handling-

ar och informationsmaterial, ärendegruppering och andra klassificeringsgrunder, förvaring av handlingar som ska arkiveras varaktigt och överföring av dem till arkivverket, material och metoder som ska användas vid framställning av handlingar som ska arkiveras varaktigt samt lagringsformat och lagringsutrymme för sådant elektroniskt informationsmaterial som väljs ut för varaktig förvaring. Bemyndigandet att meddela föreskrifter enligt 16 § i arkivlagen gäller dock endast statliga ämbetsverk, inrättningar, domstolar och andra rättskipningsorgan samt andra statliga myndigheter.

Enligt 22 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet meddelar arkivverket föreskrifter och anvisningar om diarieföring av elektronisk kommunikation och finansministeriet ger anvisningar och rekommendationer om säkerställande av samordningen och datasäkerheten inom den elektroniska kommunikationen samt om anordnande av elektronisk service. Arkivverket har med stöd av bestämmelsen utfärdat en föreskrift som gäller skyldigheten att registrera elektroniska dokument. Finansministeriet har utfärdat en anvisning om identifiering i statsförvaltningens webbtjänster (Vahti-anvisning 12/2006).

Enligt 12 § i lagen om en kommun- och servicestrukturereform (169/2007) utarbetar staten och kommunerna dessutom gemensamma standarder för att säkerställa att datasystemen är interoperabla och främjar tillsammans ibruktagandet av nya informationsförvaltningssystem och sätt att genomföra informationsförvaltningen samt elektroniska tjänster. Staten och kommunerna utvecklar och tar i bruk en samservicemodell som överskrider gränserna mellan organisationer och förvaltningsområden och som utnyttjar informations- och kommunikationstekniska lösningar.

## 2.2 Praxis

Organiseringen av styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

Enligt 11 § i reglementet för statsrådet (262/2003) ska ministerierna behandla till det

egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller informationssamhället och datasystem. Ministerierna svarar för beredningen av lagstiftningen om informationsförvaltningen inom sina ansvarsområden. Styrningen av informationsförvaltningen inom statens ämbetsverk sker som en del av resultatstyrningen och annan styrning av förvaltningsområdet. Detta möjliggör en mycket enhetlig informationsförvaltning inom förvaltningsområdena. Styrning och praxis i fråga om informationsförvaltningen är dock specifika för varje förvaltningsområde och ämbetsverk. Ämbetsverken beslutar också självständigt om vilka datalager som förvaltas och på vilket sätt, och om hur och med hjälp av hurdan informationsteknik informationen ska behandlas. Många ämbetsverk har egna informationsförvaltningsstrategier som är kopplade till deras övriga strategier. Ett förvaltningsområde kan också ha en gemensam informationsförvaltningsstrategi. En del ministerier har utarbetat en informationsförvaltningsstrategi för hela sitt ansvarsområde, och då styrs också informationsförvaltningen för organisationerna inom den medelbara offentliga förvaltningen med iakttagande av samma principer som inom statsförvaltningen.

I statsrådet har informationsförvaltningsuppgifter utöver justitieministeriet som ansvarar för allmän informationsrätt anförtrots även statsrådets kansli, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt kommunikationsministeriet. Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör enligt 12 § i reglementet för statsrådet tillhandahållande av de allmänna verksamhetsbetingelserna och den allmänna servicen för statsrådet. Till finansministeriets ansvarsområde hör enligt 17 § i reglementet allmän utveckling av den offentliga förvaltningen, styrningen av dataadministrationen inom statsförvaltningen, de allmänna grunderna för den elektroniska kommunikationen och datasäkerheten, statens och kommunernas samarbete inom dataadministrationen samt statsrådets gemensamma dataadministration. Till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde hör enligt 18 § i reglementet arkivväsendet och det allmänna biblioteksväsendet och till kommunikationsministeriets ansvarsområde enligt 20 § i reglementet elektronisk kommu-

nikation och kommunikationsservicens data-säkerhet.

Vid finansministeriet har det av tradition funnits en enhet som ansvarar för utvecklingen av statsförvaltningens informationsförvaltning. Sedan 2006 har enhetens namn varit ledningsenheten för statens IT-verksamhet. Ledningsenheten för statens IT-verksamhet ansvarar för styrningen och koordineringen av IT-verksamheten inom statsförvaltningen. Ledningsenheten ansvarar som ägare för utvecklingen av gemensamma IT-tjänster och för styrningen av och kvaliteten på serviceproduktionen. Till ansvarsområdet hör också ekonomistyrning av IT-verksamheten, styrning av informationssäkerheten och beredskapen samt internationellt samarbete om IT-verksamheten. Ledningsenheten svarar för att programmen för genomförande av statens IT-strategi fullföljs. Dessa program omfattar elektroniska tjänster, interoperabilitet, gemensamma informationssystem, enhetliga grundläggande informationstekniktjänster samt informationssäkerhet och beredskap.

Enheten för KommunIT (KommunIT), som inrättades vid inrikesministeriet 2006 och flyttades till finansministeriet 2008, styr kommunsektorns nätbaserade informationsförvaltningssamarbete. Enheten arbetar för att stödja en förbättring av produktiviteten inom kommunsektorns serviceproduktion, utvecklandet av kundorienterade serviceprocesser över organisationsgränserna och genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen. Fokusområdet i verksamheten är kommunernas serviceproduktion, som förnyas med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Inom KommunIT pågår bl.a. följande utvecklingsprojekt: kundservicecentralprojektet ASPA, projektet Mot partnerskap, som är ett projekt för välfärdsservice till barnfamiljer och unga, projektet SoTe, som är ett projekt för informationsledning inom social- och hälsovårdsväsendet, elektroniska konkurrensutsättningsverktyg samt utveckling av informationssystemarkitekturer för kommunerna. Den 1 september 2010 tog man i bruk kommunsektorns riksomfattande portal Kuntarekry för rekryterings- och vika-riellösningar, som har genomförts som ett KommunIT-projekt. KommunIT svarar ock-

så för beredningen av JHS-rekommendationer avsedda för kommunerna och staten.

#### Styrning av statsförvaltningens informationsförvaltning

Styrningen av statsförvaltningens IT-verksamhet baserar sig på statsrådets principbeslut av den 15 juni 2006 om utvecklande av IT-verksamheten inom statsförvaltningen. Enligt beslutet ska följande åtgärder vidtas i styrningen och koordineringen av statens gemensamma IT-verksamhet: 1) av statsrådet definierade allmänna utvecklings- och verksamhetsprinciper för IT-verksamheten, 2) styrning av IT-verksamheten inom ifrågasvarande förvaltningsområde i form av resultatstyrning enligt ovan nämnda riktlinjer, 3) finansministeriets informationsstyrning, som baserar sig på statsrådets riktlinjer, 4) en förpliktande styrning som gäller enskilda lösningar, 5) ekonomisk styrning samt 6) samordnad upphandling.

Enligt principbeslutet baserar sig finansministeriets styrning framför allt på olika former av informationsstyrning samt på ett brett samarbete med förvaltningsområdena. Inom statsförvaltningen finns det också flera samarbetsorgan som har att göra med statens informationsförvaltning och delområden av den. Enligt principbeslutet förs förberedelserna, i fall då det behövs bindande styrning beträffande enskilda lösningar, tills vidare framåt med stöd av ikraftvarande lagstiftning. Med ikraftvarande lagstiftning avses offentlighetslagen.

Finansministeriet har utarbetat allmänna principer som gäller informationsförvaltning samt utvecklat tjänster och förfaringssätt i anslutning till statens informationsförvaltning. Detta har skett i samarbete med förvaltningsområdena och ämbetsverken. Informationsförvaltningsstrategierna och riktlinjerna för utvecklingen har godkänts av statsrådet eller behandlats politiskt på annat sätt. Annan informationsstyrning har närmast inneburit olika slags handböcker, samarbete, insamling av information och rapportering.

Inom statsförvaltningen kan med stöd av 22 a § i lagen om statsbudgeten (423/1988)

statens ämbetsverk och inrättningar åläggas att utnyttja de centraliserade ramavtal som gäller produkter som det särskilt bestämts om genom förordning och beslut av statsrådet. Denna möjlighet har utnyttjats t.ex. vid upphandling av arbetsstationer. Inom statsförvaltningen har centraliserade upphandlingar inte bara lett till betydande ekonomiska inbesparingar utan även till att de informationstekniska lösningarna varit mer enhetliga än tidigare.

#### Styrning av kommunernas informationsförvaltning

Kommunernas verksamhet grundar sig på kommunal självstyrelse. Kommunerna svarar för sin egen informationsförvaltning och för utvecklingen av elektroniska tjänster. Enligt 121 § i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enheten för KommunIT vid finansministeriet styr kommunernas nätbaserade samarbete. I övrigt sker den statliga styrningen av kommunernas informationsförvaltning genom lagar som gäller enskilda sektorer eller informationssystem.

Kännetecknande för kommunernas informationsförvaltning är att lösningarna köps från enskilda aktörer på marknaden. Fram till 1994 genomfördes samarbetet mellan marknadsaktörerna och kommunerna inom grupper som utsetts av delegationen för kommunalförvaltningens datateknik. Efter att delegationen upplöstes och i och med privatiseringen av de kommunägda IT-företagen har samarbetet varit mer sporadiskt. För produktionen av kommunernas informationstekniska tjänster ansvarar numera ett trettiotal kommunägda företag, vilkas huvudsakliga mål är att förenhetliga de informationstekniska lösningarna inom sina verksamhetsområden. Till storleken varierar företagens verksamhetsområden från några kommuner till aktörer på landskapsnivå. Dessutom produceras tjänster av kommunala affärsverk, interna servicecenter och privata företag. De informationstekniska lösningarna blir mer enhetliga också genom att kommunerna i allt större utsträckning sköter sina uppgifter genom

samarbete, antingen genom att bilda en samkommun eller genom att skötseln av en uppgift anförtros en värdkommun.

Kommunerna har ett förhållandevis brett samarbete kring informationsteknik också utanför program, projekt och organisationer, t.ex. mellan kommuner av samma storleksklass, mellan grannkommuner och mellan dem som tar i bruk samma system.

Finlands kommunförbund rf har med hel- eller delfinansiering av staten ansvarat för projekt där rekommendationer för utnyttjande av informationsteknik inom socialväsendet utarbetas och där ibruktagandet av det nationella hälso- och sjukvårdsarkivet och elektroniska recept (eRecept) i hela landet stöds. I anslutning till kommunförbundet finns flera grupper som i sin verksamhet försöker hitta enhetliga informationstekniska lösningar, bl.a. genom att komma med idéer och skaffa finansiering och genom att i samarbete med kommunerna och kommunernas leverantörer av informationssystem administrera samarbetsprojekt för utveckling och genomförande av tjänster i anslutning till informationsgränssnitten för serviceprocesserna inom kommunernas tekniska förvaltning. I Kommunförbundet finns det 15 personer vars arbete på heltid rör samarbete inom kommunernas informationsförvaltning. Av dem arbetar vissa sektorsinriktat.

#### Styrning av informationsförvaltningen inom den övriga offentliga förvaltningen

Utmärkande för den medelbara offentliga förvaltningen är skillnaderna i organiseringsformer och mångfalden av uppgifter. Styrningen av den medelbara offentliga förvaltningens informationsförvaltning har inom statsförvaltningen inte ålagts någon myndighet. De berörda ministerierna kan dock som en del av annan styrning styra också informationsförvaltningen för de organisationer inom den medelbara offentliga förvaltningen som hör till ministeriets ansvarsområde. Vissa ministerier har som en del av statsbidragsstyrningen satt upp mycket detaljerade verksamhets- och produktivitetsmål för de elektroniska tjänsterna inom den medelbara offentliga förvaltningens organisationer.



## Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

Verksamheten för delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, som finns i anslutning till finansministeriet, grundar sig på förordningen om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som utfärdades första gången 1988. Den gällande förordningen (145/2006) har senast ändrats 2009. Delegationen är ett permanent samarbets- och förhandlingsorgan mellan ministerierna, Folkpensionsanstalten, kommunerna och Finlands Kommunförbund. Kommunförbundet föreslår kommunrepresentanterna till delegationen. I delegationen kan också andra representanter ingå. Under denna mandatperiod är dessa Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra och Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer. Delegationen arbetar sedan början av 2008 inom finansministeriets ansvarsområde.

Delegationen har till uppgift att 1) främja förnyandet av verksamhetssätten och tjänsteproduktionssätten inom den offentliga förvaltningen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik i syfte att säkerställa tillgången på de offentliga tjänsterna samt effektiviteten av och kvaliteten hos dem i hela landet, 2) fungera som ledningsgrupp för finansministeriets program för att påskynda elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe-programmet) under programmets verksamhetsperiod, 3) vid behov fungera som styrgrupp för den övriga beredningen inom finansministeriet av uppgifter som hänför sig till utvecklandet av elektronisk ärendehantering och informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen och till beredningen av det nätverksbaserade samarbetet kring informationsförvaltning i kommunerna, 4) utfärda rekommendationer för den offentliga förvaltningen (JHS-rekommendation) om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, 5) främja samarbetet mellan de organisationer som förvaltar grunddatalagren inom den offentliga förvaltningen samt förbättra kompatibiliteten hos grunddatalagren och informationens tillgänglighet i dessa, 6) delta i be-

redningen av arrangemangen inom stats- och kommunalförvaltningen för samarbete kring informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen och utarbeta förslag gällande arrangemangen, 7) utarbeta förslag till utrednings-, pilot- och utvecklingsprojekt som är viktiga vid utnyttjandet av informations- och kommunikationsteknik och för utveckling av den offentliga informationsförvaltningen, 8) främja datasäkerheten och data-skyddet samt god informationshantering i fråga om den offentliga förvaltningens verksamhetssätt, 9) följa den finansiering av informationsförvaltningsprojekt som de olika ministerierna anvisar och som styr kommunernas verksamhet och utarbeta förslag gällande finansieringen, 10) årligen göra upp en verksamhetsplan för skötseln av de uppgifter som avses i punkterna 1–9, 11) fullgöra andra av finansministeriet eller delegationen förelagda uppgifter som hör till delegationens verksamhetsområde.

I augusti 2010 finns det 50 gällande rekommendationer som utfärdats av delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. De viktigaste med tanke på interoperabiliteten i informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen är JHS 143 Metadata för beskrivning och hantering av dokument, JHS 159 Tillämpning av ISO OID – objektidentifiering i offentliga förvaltningen, JHS 170 XML-scheman för den offentliga förvaltningen och JHS 175 Terminologiarbetet för den offentliga förvaltningen.

Hälso- och sjukvårdssektorns system som exempel på styrning av informationsförvaltningen inom ett ansvarsområde

Normstyrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen är vanligen specifik för ansvarsområdet och informationssystemet. I lagstiftningen definieras informationssystemen och deras användningsområden samt skyldigheten att ansluta sig som användare av informationssystem. En sådan lagstiftning gäller vanligen alla tjänsteproducenter oavsett tjänsteproducenternas juridiska form. På detta sätt går man till väga i synnerhet inom social- och hälsovården och inom undervisningssektorn.

Folkpensionsanstalten förvaltar med stöd av lagen om elektroniska recept (61/2007) och lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (159/2007) ett nationellt hälso- och sjukvårdsarkiv. Det består av tre separata tjänster. Dessa är det elektroniska receptet (eRecept), det elektroniska patientdataarkivet (eArkiv) och tillgång till de egna hälso- och sjukvårdsuppgifterna via webben (eBese). Med stöd av de nämnda författningarna ska de som tillhandahåller offentliga och privata socialvårdstjänster och hälso- och sjukvårdstjänster i sin verksamhet sköta behandlingen och arkiveringen av patientuppgifter elektroniskt samt lagra patienters recept i ett elektroniskt receptcenter på riksnivå.

Avsikten med det nationella hälso- och sjukvårdsarkivet är att det ska främja patientsäkerheten och kontinuiteten i vården och öka produktiviteten i hälso- och sjukvården. Med hjälp av hälso- och sjukvårdsarkivets tjänster är tidigare uppgifter om vård och medicinering som gäller en patient tillgängliga i vårdsituationen oberoende av var tidigare behandlingar givits. Dessutom arkiveras recepten i en centraliserad receptdatabas. På basis av recepten i receptdatabasen kan en patient få läkemedel från vilket apotek som helst utan att han eller hon själv behöver spara eller bära med sig recept.

#### Beloppet och arten av specialfinansiering

För utvecklandet av olika projekt som gäller informationsförvaltning och informationssystem inom den offentliga förvaltningen har redan länge anvisats betydande finansiering via statsbudgeten. Till exempel inom socialhälsovårdsministeriets förvaltningsområde har en betydande del av det anslag som reserverats för utvecklingsprojekt inom förvaltningsområdet sedan slutet av 1990-talet riktats till utveckling av kommunala aktörers och andra aktörers informationssystem. Enbart för utvecklandet av det ovan nämnda nationella hälso- och sjukvårdsarkivet och informationssystemen och tjänsterna i anslutning till det har under 2006–2010 anvisats budgetfinansiering på ca 47 miljoner euro. Uppskattningsvis uppgår den budgetfinansiering som riktats till utvecklande av informa-

tionssystemen inom den offentliga förvaltningen under de senaste åren till hundratals miljoner euro.

Den ovan beskrivna specialfinansieringen har till sin art huvudsakligen varit projektbundet statsunderstöd, som riktats till olika förvaltningsområden i form av nya resurser. Under de senaste åren har finansiering för informationssystemprojekt i någon mån också ordnats genom interna överföringar inom statsbudgeten. Kommunerna och staten har svarat för varsin hälft av finansieringen för KommunIT och Programmet för att påskynda elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe-programmet). Kommunerna har deltagit i finansieringen av verksamheten genom minskningar som gjorts i statsandelarna. Dessutom har den allmänna statsandelen sedan 2007 årligen minskats med 5 miljoner euro och statsandelen för kommunal basservice sedan 2010 med 10 miljoner euro i syfte att finansiera utvecklingen av finansministeriets KommunIT-enhet och sedan 2010 också SADe-programmet. Omkostnaderna för KommunIT-enheten har betalats med finansministeriets omkostnadsanslag.

#### Produktion av gemensamma tjänster

Inom den offentliga förvaltningen försöker man styra informationsförvaltningen också genom att för respektive ansvarsområde producera gemensamma tjänster samt gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning. Inom statsförvaltningen finns det närmare tio servicecenter av olika slag, inom kommunerna över trettio och inom den medelbara offentliga förvaltningen ett fåtal. Användningen av gemensamma tjänster baserar sig i allmänhet på frivillighet eller avgiftsfria tjänster.

Enligt 2 § 2 mom. i lagen om statskontoret (305/1991) kan statskontoret producera gemensamma stödtjänster för statsförvaltningen. Närmare bestämmelser om de gemensamma stödtjänsterna för statsförvaltningen utfärdas genom förordning av statsrådet. Vid statskontoret finns enligt 1 a § i statsrådets förordning om statskontoret (1155/2002) Statens IT-servicecentral, som producerar ministeriernas gemensamma informations- och kommunikationstekniktjänster samt de ge-

mensamma eller för omfattande bruk avsedda informations- och kommunikationstekniktjänster som erbjuds hela statsförvaltningen. Statens IT-servicecentral kan även producera andra informations- och kommunikationstekniktjänster för ministerierna.

Enligt 2 § 4 mom. (317/2009) i lagen om statskontoret kan statskontoret tillhandahålla hela den offentliga förvaltningen gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning. I praktiken fattar statsrådet beslut om tillhandahållandet av gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning genom att utfärda en förordning om saken. Den förordning som avses här är statsrådets förordning om gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för den offentliga förvaltningen (393/2009). Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen är enligt lagen om statskontoret inte skyldiga att börja använda tjänsten. Statskontoret kan tillhandahålla följande gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för hela den offentliga förvaltningen och som närmare specificeras i statsrådets förordning: 1) ett medborgarkonto, 2) en samlad tjänst för elektronisk identifiering, 3) signering och betalning, 4) en blankettjänst för den offentliga förvaltningen genom vilken myndigheterna tillhandahåller interaktiva och andra blanketter för förvaltningens kunder, 5) en tjänst för förmedling och koppling av meddelanden genom vilken uppgifter förmedlas mellan myndigheternas olika datasystem, 6) ett system för konkurrensutsättning inom den offentliga förvaltningen, som är ett elektroniskt arbetsredskap för upphandlande enheter och företag som lämnar offerter när de sköter upphandlings- och konkurrensutsättningsprocesser.

Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer (Tekes) har på 2000-talet inlett och finansierat flera för ansvarsområdena specifika utvecklingsprojekt som gäller servicehelheter för kommunerna.

Också Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra) har stött utvecklingen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Sitras åtgärder har särskilt hänfört sig till effektivisering av verksamheten på social- och hälsovårdsområdet. Genom

försorg av Sitra planeras som bäst två nya, helt kommunägda servicecenter som är inriktade på informationsteknik samt ekonomi- och personaladministration. Syftet med dessa servicecenter är att de ska skapa enhetlighet i mångfalden av olika system.

#### Statens revisionsverks och riksdagens ställningstaganden

Statens revisionsverk har under de senaste åren flera gånger behandlat statsförvaltningens informationsförvaltning och styrningen av den, enskilda ämbetsverks informationsförvaltning samt när det gäller hela den offentliga förvaltningen särskilt situationen i fråga om informationssystemen inom social- och hälsovården. Riksdagens revisionsutskott och riksdagen har med anledning av dem gjort åtminstone följande ställningstaganden särskilt med syftet att utveckla styrningen av informationsförvaltningen samt interoperabiliteten och öka finansministeriets behörighet när det gäller styrningen:

- Riksdagens revisionsutskotts betänkande av den 10 juni 2008 (ReUB 1/2008 rd – B 6/2008 rd, B 10/2008 rd),
- Revisionsutskottets ställningstagande som riksdagen godkände i plenum den 16 juni 2008 med anledning av statens revisionsverks berättelse (RSk 11/2008 rd – B 6/2008 rd, B 10/2008 rd),
- Riksdagens revisionsutskotts betänkande av den 9 december 2008 (ReUB 6/2008 rd – B 15/2008 rd),
- Revisionsutskottets ställningstagande som riksdagen godkände i plenum den 10 december 2008 med anledning av statens revisionsverks berättelse (RSk 21/2008 rd – B 15/2008 rd),
- Riksdagens revisionsutskotts betänkande av den 4 juni 2009 (ReUB 1/2009 rd – B 11/2009 rd, B 12/2009 rd),
- Riksdagens revisionsutskotts betänkande av den 2 december 2009 (ReUB 5/2009 rd – B 15/2009 rd),
- Revisionsutskottets ställningstagande som riksdagen godkände i plenum den 7 december 2009 med anledning av statens revisionsverks berättelse (RSk 30/2009 rd – B 15/2009 rd),

- Ett ställningstagande (RSk 11/2010 rd – SRR 9/2009 rd) som riksdagen godkände i plenum den 4 juni 2010 med anledning av förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 8/2010 rd) gällande kommun- och service-strukturreformen.

### 2.3 EU-direktiv om informationsförvaltning och organiseringen av informationsförvaltningen i vissa länder

#### Europeiska unionen

Europeiska unionen offentliggjorde den 19 maj 2010 programmet Digital Agenda for Europe som en del av Europa 2020-strategin. Det är det första av sju huvudprogram. Agendan syftar särskilt till att effektivisera den inre marknaden. Ett fokusområde är interoperabilitet och standarder. En av agendans uppgifter är en ny utvärdering av standardiseringspolitiken. Resultaten från den bör beaktas vid utvärderingen och uppföljningen av den nationella lagstiftningen. Agendan omfattar också nya utvärderingar av de direktiv som beskrivs nedan, om det anses att de inte stöder utvecklingen av informationssamhället i tillräckligt hög grad.

Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (direktivet om tjänster, 2006/123/EG) antogs för att en verklig inre marknad för tjänster ska kunna inrättas senast 2010. Genom direktivet om tjänster strävar man efter att främja tjänsteleverantörernas frihet att etablera sig i andra medlemsstater och det fria tillhandahållandet av tjänster mellan medlemsstater. Syftet med direktivet om tjänster är också att ge tjänstemottagarna ett större utbud av tillgängliga tjänster och förbättra kvaliteten på de tjänster som erbjuds konsumenterna och de företag som utnyttjar tjänsterna. Enligt direktivet om tjänster ska medlemsstaterna granska och vid behov förenkla de förfaranden och formaliteter som är tillämpliga på tillträde till tjänstesektorn och utövande av en tjänsteverksamhet. I direktivet om tjänster beskrivs särskilt om inrättande av gemensamma kontaktpunkter genom vilka en tjänsteleverantör kan fullgöra alla formaliteter som är nödvändiga för utövandet av tjänsteverksamheten, och om att det ska vara möjligt att

genomföra dessa förfaranden på elektronisk väg.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire) skapar en allmän ram för tillgänglighet och utnyttjande inom Europa av rumslig information som förvaltas av vissa myndigheter. Genomförandet av direktivet grundar sig på en successiv uppbyggnad av interoperabilitet mellan de s.k. nationella infrastrukturerna för rumslig information.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) antogs 2003. Enligt PSI-direktivet ska medlemsstaterna, om vidareutnyttjande av information som finns hos myndigheter tillåts, se till att denna information i allmänhet kan vidareutnyttjas också för kommersiella ändamål. Handlingarna ska om möjligt göras elektroniskt tillgängliga. Syftet med direktivet är att främja inrättandet av en inre marknad och hindra att konkurrensen snedvrids genom att regler och praxis när det gäller utnyttjande av information från den offentliga sektorn harmoniseras.

#### Sverige

Sveriges regering tillsatte i mars 2009 en delegation för e-förvaltning (E-delegationen), som är ett expertorgan för elektronisk förvaltning. Till E-delegationens huvuduppgifter hör att utforma en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, koordinera och följa upp utvecklingen av myndigheternas e-förvaltning, bistå regeringen i frågor om e-förvaltning samt inom förvaltningen systematisera och utveckla det tidigare utvecklingsarbete som utförts när det gäller e-förvaltning. Ledamöterna i delegationen är ledande tjänstemän från centrala myndigheter inom e-förvaltning.

#### Norge

I Norge har Förnyelse- och administrationsdepartementet (Fornynings- og administrasjonsdepartementet) utformat en gemensam IT-strategi och gemensamma IT-standarder för förvaltningen. Det är obligato-

riskt att iaktta standarderna. Departementet har som mål att utöka samarbetet över förvaltningsgränserna. Statens servicecenter producerar IT-tjänster. I Norge finns det statliga ämbetsverket Direktoratet for forvaltning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (Difi). Det har till uppgift att stödja regeringens arbete med att förnya och utveckla den offentliga förvaltningen i Norge, bl.a. genom att främja ett koordinerat och effektivt bruk av informationsteknik inom den offentliga förvaltningen och förbättra tillgången till offentlig information och offentliga tjänster.

#### Danmark

I Danmark svarar finansministeriet för den gemensamma IT-politiken. En IT-strategi utformas för tre år i sänder och den omfattar statens ämbetsverk och lokalförvaltningen. Ett särskilt fokusområde i strategin är verksamhet över förvaltningsgränserna. I anslutning till IT-strategin utformas gemensamma standarder för de elektroniska tjänsterna inom den offentliga förvaltningen samt standarder för IT-arkitektur. Dessa är rekommendationer och ibruktagandet av dem baserar sig på respektive ministeriums beslut. Elektroniseringen av statsförvaltningen styrs sektorsvis. Inom sektorerna finns nämnder för elektronisering, vilkas uppgift är att främja genomförandet av IT-projekt som överskrider gränserna för förvaltningsområdena. Exempel på sådana projekt är projekt som gäller dokumenthantering, offentliga upphandlingar och löneadministration. I Danmark finns ett IT-servicecenter (Statens IT) som är gemensamt för hela statsförvaltningen.

#### Estland

I Estland svarar ekonomi- och kommunikationsministeriet för utformandet av en gemensam IT-strategi och för informations-säkerhetspolitiken. Dessutom koordinerar ministeriet utvecklandet av statens IT-system samt utvecklar statens IT-arkitektur. En annan betydande aktör är Estlands informationscenter (Estonian Informatics Center), som lyder under ministeriet.

#### Nederländerna

I Nederländerna har staten en gemensam IT-politik. Den omfattar åtminstone en rekommendation för referensarkitektur inom lokalförvaltningen, ett gemensamt elektronisk skrivbord för förvaltningen, principer för dokumenthantering och fastställande av elektroniska format för filer. Inrikesministeriet är ansvarigt ministerium för den gemensamma IT-politiken. Det är till största delen obligatoriskt att iaktta IT-standarderna inom statsförvaltningen.

#### 2.4 Bedömning av nuläget

Under 2000-talet har produktivitetens utvecklingen inom hela den offentliga förvaltningen varit negativ, även om nedgången i produktiviteten har mattats av. Den totala produktiviteten inom statsförvaltningen har fluktuerat. Från 2004 till 2008 ökade den totala produktiviteten inom statsförvaltningen årligen med ca 1 procent, utom 2007 då den totala produktiviteten sjönk med nästan 2 procent. Den totala produktiviteten inom kommunerna har sjunkit alla år utom 2005, då tillväxten i den totala produktiviteten var 0,2 procent. Den årliga nedgången har varierat från en halv procent till över två procent.

Vid de politiska överläggningar som fördes av statsminister Matti Vanhanens andra regering den 24 februari 2009 utgick man från att informationstekniken bör utnyttjas bättre och att informationssamhällspolitikerna även i övrigt bör göras smidigare för att produktiviteten inom den offentliga sektorn ska förbättras. Enligt ställningstagandet efter de politiska överläggningarna bör utvecklingen av e-tjänster påskyndas och kompatibilitet och användaranpassning när det gäller IT-lösningar främjas.

Finanspolitiska ministerutskottet godkände den 6 mars 2009 regeringens ställningstagande om påskyndande av elektronisk ärendehantering och informationssamhällsutveckling. Enligt ministerutskottets riktlinjer ska programmet för Vardagens informations-samhälle fortsätta, ett program för elektronisk ärendehantering och demokrati inledas samt definieringen, upphandlingen och underhållet av offentliga informationssystem

omorganiseras. Enligt riktlinjerna ska kompatibiliteten i den offentliga förvaltningens informationssystem utvecklas, arbetet med att föra över beslutsfattandet om informationssystemarkitekturen på koncernnivå till finansministeriet och fastställandet av vilka författningsändringar detta kräver inledas och kriterierna för utvärdering av statsförvaltningens informationssystemprojekt i samband med att de inleds fastställas. Målet är att medborgarna och företagen ska ha möjlighet till elektronisk ärendehantering som omfattar alla centrala tjänster före 2013.

Finanspolitiska ministerutskottet förordade den 16 juni 2009 och den 18 februari 2010 en beredning av åtgärderna i anslutning till genomförandet av SADe-programmet, med vilka avsikten bl.a. är att under höstsessionen 2010 till riksdagen överlämna en regeringsproposition som gäller ärendet.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Mari Kiviniemis regering ska den offentliga förvaltningens datasystem samordnas så snabbt som möjligt. IT-koncernstyrningen inom den offentliga sektorn kommer att koncentreras och stärkas. Regeringen kommer att fatta principiella beslut som gör det möjligt att öppna och få tillgång till information inom den offentliga sektorn utan att datasekretessen äventyras.

Styrningen, behörigheten och ansvarssystemet inom statsförvaltningen är decentraliserade. I enlighet med detta ansvarar ministerierna för informationsförvaltningen inom sina egna ansvarsområden. Statsrådet har i ändamålsenlig utsträckning utfärdat principbeslut som gäller informationsförvaltning, och finansministeriet har gett rekommendationer. Finansministeriets utvecklings- och styrningsarbete har under de senaste åren särskilt gällt främjande av interoperabiliteten i statens informationsförvaltning, främjande av de elektroniska tjänsterna och utveckling av informationssäkerheten.

Styrningen och praxis i fråga om informationsförvaltningen är dock specifika för respektive ansvarsområde, förvaltningsområde och myndighet. Dessutom beslutar myndigheterna självständigt om vilka datalager som ska förvaltas och på vilket sätt, och om hur och med hjälp av hurdan informationsteknik informationen ska behandlas. Många myn-

digheter har egna informationsförvaltningsstrategier som är kopplade till deras övriga strategier. Ett ansvarsområde eller förvaltningsområde kan ha en gemensam informationsförvaltningsstrategi. Strategierna gäller i allmänhet statsförvaltningen och eventuellt aktörerna inom den medelbara offentliga förvaltningen. Däremot berörs kommunerna endast indirekt av strategierna. Finansministeriets informationsstyrning har före 2008 omfattat endast statsförvaltningen, även om samarbete också förekommit med den övriga offentliga förvaltningen.

Trots statsrådets principbeslut om informationsförvaltning och en omfattande informationsstyrning varierar de informationstekniska lösningarna i praktiken mellan förvaltningsområdena. Olikskheterna mellan förvaltningsområdena och inom förvaltningsområdena är betydande. En del av olikheterna beror på kärnverksamheten vid ämbetsverken inom förvaltningsområdet och på de konsekvenser denna verksamhet har för tillvägagångssätten inom informationsförvaltningen, t.ex. informationssystemen. Alla olikheter kan dock inte förklaras med ämbetsverkens kärnuppgifter. Också när det gäller funktioner som inte har någon koppling eller som endast har en svag koppling till kärnverksamheten varierar förfarandena inom informationsförvaltningen mycket. Olikskheterna inom informationsförvaltningen har också bromsat upp utvecklingen av strukturerna och servicesystemen inom statsförvaltningen.

Den gällande offentlighetslagen skulle, så som det framförs under 2.1, ha gjort det möjligt att utfärda statsrådets förordningar i syfte att genomföra en god informationshantering inom statsförvaltningen. Några sådana förordningar har dock inte utfärdats med stöd av statsrådets principbeslut om IT från juni 2006. I stället inleddes, i enlighet med riktlinjerna i strategin ett omfattande utvecklingsarbete som ledde till att flera elektroniska stödtjänster för service och förvaltningen togs fram. Vid ibruktageandet av tjänsterna har man tills vidare följt principen att styrningen och finansieringen av utvecklandet av tjänsterna sköts centraliserat av finansministeriet. Därefter har produktionen av tjänster överförts till Statskontoret. Statskontoret erbjuder i regel tjänster till självkostnadspris.

Vid behov hade bestämmelser om statens ämbetsverks och inrättningars skyldigheter att använda tjänster som producerats på detta sätt kunnat utfärdas från fall till fall genom förordning enligt 18 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, vilket är en princip som framgår bl.a. av regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statskontoret (RP 48/2009 rd).

Verksamhetsmodellerna för kommunernas informationsförvaltning varierar mycket på grund av kommunernas olika sätt att organisera sin verksamhet. I praktiken har det visat sig att det rekommendationssystem inom den offentliga förvaltningen som förvaltas av delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen styr verksamheten i en enhetligare riktning. I praktiken upphandlar kommunerna alla sina informationssystem på marknaden och vid konkurrensutsättningarna hänvisas ofta till de JHS-rekommendationer som ska iakttas. I små kommuner är de resurser som kan användas till informationsförvaltningen dock begränsade. Utmaningen är den ökade betydelse som informationstekniken fått bl.a. när det gäller produktionen och organiseringen av tjänster. Samarbetet mellan kommunerna och det regionala samarbetet har hjälpt, men fortfarande finns det skillnader i de regionala lösningarna. Också verksamhetsmodellerna för informationsförvaltningen inom de större städerna är sinsemellan olika. Allmänt taget är informationsförvaltningsorganisationerna bundna till respektive ansvarsområde och förvaltningskommun.

Styrningen och resultaten i fråga om den statliga specialfinansiering som beviljats projekt som gäller informationsförvaltning och informationssystem är förknippade med problem och utmaningar av olika slag. Enligt de revisioner som statens revisionsverk utfört har t.ex. ett allmänt problem med informationssamhällsprojekt varit att det har varit svårt att i vidare omfattning tillämpa och dra nytta av de resultat som uppnåtts i projekten. Detta problem har också gällt informationssystemprojekten, där den ständiga utmaningen framför allt varit att förbättra kompatibiliteten mellan de separata informationssystem som är en följd av det stora antalet aktörer. I

detta hänseende är de resultat som uppnåtts med stöd av projektfinansieringen tills vidare anspråkslösa i förhållande till finansieringsbeloppet.

De ovan beskrivna problemen tyder på att ekonomiska och andra styrmedel inte har använts tillräckligt effektivt i informationssystemprojekten. För närvarande har det inom finansministeriets förvaltningsområde reserverats anslag för genomförande av statens IT-strategi och för utvecklande av statens och kommunernas gemensamma informationssystemprojekt. Också förvaltningsområdenas egen finansiering används för informationssystemprojekt. I framtiden kommer utmaningen alltså att bestå i att centralisera beräkningen, behandlingen och uppföljningen av den statliga projektfinansieringen samt i att på ett allmännare plan utveckla de ekonomiska styrmedlen och samarbetet mellan olika aktörer, så att finansieringen som helhet kan riktas så effektivt som möjligt.

Även staten har genom sina egna åtgärder påverkat kommunernas informationsförvaltning. Till exempel är strukturerna och innehållet i de informationssystem som finansierats med projektfinansiering som tagits in i statsbudgeten inte alltid sinsemellan interoperabla.

Finansministeriets KommunIT-enhet har främjat kommunsamarbetet genom att ta fram informationstekniska lösningar, såsom arkitekturmodeller. Inom kommunerna finns olika slags regionala verksamhetsmodeller för informationsförvaltningssamarbete. På riksnivå har samarbetet inom ramen för KommunIT varit betydelsefullt.

Finansministeriets ledningsenhet för statens IT-verksamhet har genom att använda olika medel för informationsstyrning strävat efter att styra statsförvaltningens informationsförvaltning. Den nuvarande styrmodellen har medfört att engagemanget i gemensamma mål och gemensam utveckling inte varit tillräckligt omfattande inom informationsförvaltningen. Fastän det, i synnerhet efter att KommunIT-enheten inrättades, har förekommit gott om informationsförvaltningssamarbete och gemensam utveckling som omfattat hela den offentliga förvaltningen, är det fortfarande ett utmärkande drag att enheterna inom den offentliga förvaltningen själ-

va vill bestämma över och upphandla de informationstekniska anordningar och program som behövs.

Produktiviteten inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning kan förbättras genom att överlappande projekt undviks och sakkunskap samlas för gemensamt utvecklingsarbete. Detta underlättar också genomdrivandet av utvecklingsprojekt och minskar kostnaderna för informationsförvaltningen. Inte heller alla informationstekniska möjligheter har utnyttjats i tillräcklig grad. Genom att automatisera tjänsterna och öka de elektroniska tjänster som baserar sig på självbetjäning kan också behovet av mer personal minskas. Därför behövs behörighet med stöd av vilken hela den offentliga förvaltningen kan åläggas att använda interoperabla informationssystem och gemensamma informationssystem i funktioner som är gemensamma för alla inom statsförvaltningen.

Också de iakttagelser som Organisationens för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) gjort överensstämmer med ovanstående. Organisationens utvärdering som gällde Finland och som publicerades den 31 maj 2010 innehåller också en utvärdering av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen i Finland. Enligt utvärderingen är Finland fortfarande ett av de mest utvecklade länderna när det gäller informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. OECD framhåller dock att Finland särskilt bör beakta de utmaningar som följer av sektoriseringen av den offentliga förvaltningen och accentuera det gränsöverskridande samarbetet inom förvaltningen.

### 3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Det viktigaste syftet med propositionen är att verkställa riksdagens beslut av den 7 december 2009 och den 4 juni 2010 om att regeringen ska bereda lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att med stöd av lagstiftningen se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla.

Dessutom fullföljer propositionen de mål som framfördes vid de politiska överläggningar som fördes av statsminister Matti

Vanhanens andra regering den 24 februari 2009 och de riktlinjer som finanspolitiska ministerutskottet lade fram 2009 och 2010. Vidare fullföljer den regeringsprogrammet för statsminister Mari Kiviniemis regering.

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Enligt propositionen hör det till finansministeriet att ha hand om styrningen av interoperabiliteten inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning. Interoperabilitet eftersträvas genom att man tar i bruk enhetliga system för planering och beskrivning av en övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen, beskrivningar och definitioner som förutsätts för interoperabilitet samt gemensamma tjänster för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen samt andra åtgärder i anslutning till informationsförvaltningen som behövs med tanke på en samordnad verksamhet. Det har ansetts att begreppet interoperabilitet inbegriper den kompatibilitet som riksdagen kräver.

En central princip i offentlighetslagen är god informationshantering, om vilken de viktigaste bestämmelserna finns i 18 och 36 § i offentlighetslagen. Det krav på kompatibilitet mellan datasystemen och samarbete som anges i nämnda paragrafer gäller framför allt informationsmaterial och hantering av materialet samt produktion av informationsintensiva tjänster, vilket också ingår i målen för reformen av statsförvaltningens informationsförvaltning. Offentlighetslagen utgår från medborgarnas och sammanslutningarnas informationsbehov, tryggheten av tillgången till offentlig information och säkerställandet av sekretessen för sekretessbelagda uppgifter. Syftet med offentlighetslagen är inte att effektivisera verksamheten. Dessutom gäller de nämnda bestämmelserna delvis endast statsförvaltningen och följaktligen kan det med stöd av dem inte till alla delar utfärdas bestämmelser som är förpliktande för hela den offentliga förvaltningen.

Med anledning av vad som anförts ovan föreslås det att offentlighetslagen ändras så att bestämmelserna om statens förvaltnings- och rättskipningsmyndigheters förpliktelser i fråga om datasystemens kompatibilitet och om



deras förpliktelser att delta i ett gemensamt kundservicesystem stryks i lagen.

### 3.1 Mål och medel

Syftet med den föreslagna lagen är att skapa behörighet och en styrmodell med hjälp av vilka man kan skapa förutsättningar för interoperabilitet i den offentliga förvaltningens informationsförvaltning.

Det föreslås att myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska vara skyldiga enligt lag att för säkerställande av informationssystemens interoperabilitet planera och beskriva sin övergripande arkitektur i enlighet med den offentliga förvaltningens gemensamma övergripande arkitektur. Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska enligt lag också vara skyldiga att iakttä de beskrivningar och definitioner som interoperabilitet förutsätter och som utarbetas för att interoperabiliteten mellan informationssystemen inom den offentliga förvaltningen ska möjliggöras och säkerställas. Innehållet i beskrivningarna och definitionerna ska fastställas i förordningar.

Enligt förslaget är myndigheterna inom den offentliga förvaltningen enligt lag dessutom skyldiga att ta i bruk sådana elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som skapar förutsättningar för interoperabilitet.

Den föreslagna lagstiftningen förstärker finansministeriets ställning och ökar dess behörighet och ansvar som styrande myndighet när det gäller interoperabiliteten inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning. Det föreslås att finansministeriets behörighet att styra informationsförvaltningen ska sträcka sig över förvaltnings- och ansvarsområdena och omfatta hela den offentliga förvaltningen. Samtidigt ska de bestämmelser som gäller styrning av informationsförvaltningen

samlas på ett ställe genom att bestämmelserna om styrning av statsförvaltningens informationsförvaltning i offentlighetslagen upphävs.

Lagförslaget syftar också till att svara mot förändringarna i omvärlden och att främja informationsförvaltningen, bl.a. genom en förnuftigare fördelning av personalresurserna med tanke på att en betydande del av perso-

nen inom den offentliga förvaltningen kommer att gå i pension under de kommande åren. En mer omfattande och koordinerad styrning och en effektivare informationsstyrning möjliggör att bästa praxis sprids och att överlappande arbete minskar. Samtidigt sker det en koncentrerad av sakkunskapen och kunnandet och produktivitetsvinster uppnås.

I beredningen av åtgärderna för att öka interoperabiliteten ska europeiska och internationella standardiseringsförfaranden och principer och särskilt de ISO/IEC-, CEN- och SFS-standarder som utfärdats för informationsförvaltningsområdet beaktas, och vid behov kan det hänvisas till dem. Dessutom ska man iakttä JHS-rekommendation 136 Anvisningar för utarbetandet av rekommendationer för den offentliga förvaltningen, enligt vilken en JHS-rekommendation inte får stå i strid med SFS-standarderna eller med de europeiska standarder eller normer som är förpliktande för Finland. JHS-rekommendationerna kan dock förordas tillämpning av en enskild standard eller innehålla anvisningar om hur standarderna ska tillämpas.

### 3.2 De viktigaste förslagen

Enligt propositionen ska myndigheterna inom den offentliga förvaltningen för säkerställande av informationssystemens interoperabilitet iakttä kraven i fråga om den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de beskrivningar och definitioner som den övergripande arkitekturen förutsätter, samt säkerställa att de informationssystem som myndigheten använder är interoperabla i enlighet med dessa krav. Det föreslås att det genom förordning får utfärdas bestämmelser om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i lagförslaget, till den del det är fråga om informations-, system- och teknikarkitektur, och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter. I den avsedda bestämmelsen föreslås ingå en begränsning av bemyndigandet att utfärda förordning när det gäller

styrningen av informationssystemen hos sådana sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt.

Enligt propositionen ska en statlig myndighet begära finansministeriets utlåtande om upphandlingar som gäller informationsförvaltning, när dessa har vittgående betydelse för verksamheten eller betydande ekonomiskt värde.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen, dock inte sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, ska om så föreskrivs genom förordning använda sådana gemensamma informationstekniska lösningar som är en förutsättning för elektroniska tjänster och som stöder anslutning till tjänsterna. Utöver detta ska myndigheterna inom statsförvaltningen använda gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster. Bestämmelser om gemensamma informationstekniska lösningar samt om gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om finansministeriets uppgift att ha hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen samt om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och rekommendationen och standarden för den offentliga informationsförvaltningen. Det föreslås att finansministeriets behörighet att styra informationsförvaltningen ska sträcka sig över förvaltnings- och ansvarsområdena och omfatta hela den offentliga förvaltningen. Styrningen av den offentliga förvaltningens informationsförvaltning föreslås omfatta alla delområden inom informationsförvaltningen. Styrningen gäller särskilt åtgärder som behövs med tanke på samordnad verksamhet inom den offentliga förvaltningen. När det gäller styrningen av de statliga myndigheternas informationsförvaltning ska också koncernstyrning tillämpas, varvid de krav som gäller samordnad verksamhet är ännu större. Koncernstyrningen av de statliga myndigheternas informationsförvaltning är mer detaljerad och omfattande än

styrningen av informationsförvaltningen i den övriga offentliga förvaltningen.

Varje ministerium ska styra utvecklandet av informationsförvaltningen samt informationsförvaltningsprojekten inom sitt ansvarsområde med beaktande av de syften och förpliktelser som föreslås i denna lag. I praktiken bör denna uppgift skötas med hjälp av en projektportföljmodell. Detta förutsätter att varje ämbetsverk och inrättning till ministeriet inom sitt förvaltningsområde lämnar uppgifter om sådana egna projekt som gäller informationssystem och informationsförvaltning och som till sitt värde eller innehåll är betydande.

Den styrning av informationsförvaltningen inom respektive ansvarsområde som ministerierna ansvarar för sker inom ramen för finansministeriets styrning i form av författnings- och resultatstyrning i enlighet med de ovan nämnda riktlinjerna. I fråga om interoperabiliteten omfattar den vid behov också aktörer inom den privata sektorn, när de utför uppdrag som innebär utövning av offentlig makt. Det föreslås att bestämmelser om innehållet i beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet får utfärdas genom förordning av ministeriet. Avsikten är att förenkla överföringen av information mellan olika aktörer. I den avsedda bestämmelsen föreslås ingå en begränsning av bemyndigandet för ministeriet att utfärda förordning när det gäller styrningen av informationssystemen hos sådana sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt.

Den föreslagna lagen gäller inte bolag och sammanslutningar som verkställer arbetspensioner och lagstadgade skadeförsäkringar.

Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen finns som stöd för finansministeriet och som samarbetsorgan för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen. Dess viktigaste uppgifter är att behandla rekommendationerna för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och att behandla införandet av sådana gemensamma informationstekniska lösningar för elektroniska tjänster och elektronisk förvaltning som är avsedda för hela den offentliga förvaltningen. Delega-

tionens rekommendation kan fastställas som JH-standard genom beslut av finansministeriet. Genom förordning av statsrådet kan det föreskrivas att JH-standarden är förpliktande för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen. I synnerhet med hjälp av JH-standards som enligt en förordning av statsrådet är förpliktande för hela den offentliga förvaltningen strävar man efter att säkerställa interoperabiliteten mellan informationssystemen inom den offentliga förvaltningen. Vid sidan av delegationens rekommendationer ska också statsrådets och finansministeriets informationsstyrning utvecklas.

Den föreslagna lagen är en allmän lag. Den ska inte iakttas om det finns bestämmelser på lagnivå om motsvarande frågor någon annanstans i lagstiftningen. Syftet är att det endast i motiverade fall ska vara möjligt att avvika från denna lag. Därför ska ministerierna kartlägga sin lagstiftning om informationsförvaltningen och rapportera om vilka åtgärder de tänker vidta för att förenhetliga lagstiftningen. Avsikten är att det regelbundet till finanspolitiska ministerutskottet och i statens bokslutsberättelse rapporteras om detta och om hur lagen i övrigt genomförs.

## 4 Propositionens konsekvenser

### 4.1 Inledning

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2011 och dess konsekvenser kommer fram efter hand som nya system och tjänster upphandlas eller föråldrade system ersätts med nya. Den interoperabilitet som avses i denna lag uppnås i praktiken stegvis i och med att informationssystem som överensstämmer med de övergripande arkitekturer som utarbetats med stöd av lagen tas i bruk. Det uppskattas att de övergripande arkitekturerna för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen utarbetas inom loppet av ungefär fyra år från lagens ikraftträdande. Detta arbete pågår redan inom vissa förvaltningsområden. Utarbetandet av den övergripande arkitekturen för staten, med undantag av verksamhetsarkitekturen, pågår och det uppskattas att resultaten av arbetet finns till förfogande redan i slutet av året.

I enlighet med den föreslagna lagen ges finansministeriet behörighet att ha hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningens myndigheter och den särskilda styrning som anges i lagen. Med stöd av lagen får utöver normstyrning också andra styrmedel användas. Informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen ska styras enligt enhetliga principer. Som styrmedel för finansministeriet föreslås 1) med stöd av denna lag utfärdade förpliktande bestämmelser som gäller interoperabilitet, 2) omfattande användning av JHS-rekommendationer och JH-standards, 3) tillhandahållande och användning av gemensamma IT-tjänster, 4) allmänna utvecklings- och verksamhetsprinciper för informationsförvaltning som fastställts av statsrådet och finansministeriets övriga informationsstyrning såsom anvisningar och rekommendationer, 5) styrning av IT-investeringar som finansieras med anslag i statsbudgeten och 6) samordnad upphandling åtminstone inom statsförvaltningen. Avsikten är att den förpliktande styrningen inom den offentliga förvaltningen i så stor utsträckning som möjligt ska basera sig på JH-standards.

Den styrning av informationsförvaltningen inom respektive ansvars- och förvaltningsområde som ministerierna ansvarar för ska grunda sig på de principer och mål som anges i den föreslagna lagen och ske inom ramen för finansministeriets styrning. I finansministeriets uppgift att styra ingår en skyldighet att samordna utvecklingen av den offentliga förvaltningens informationsförvaltning så att den i sin helhet är interoperabel och enhetlig i den mån det är ändamålsenligt. Finansministeriet, övriga ministerier, kommunerna och Folkpensionsanstalten ska inom ramen för delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen samordna utvecklingen, projektfinansieringen och annan finansiering i anslutning till informationsförvaltningen. Dessutom ska finansministeriet ha ett mångsidigt samarbete med delegationen och annat omfattande samarbete med statliga myndigheter för att hindra överlappande utvecklingsarbete och planering samt i större omfattning än vad som anges i den föreslagna lagen för plane-

ring, genomförande och förvaltning av gemensamma tjänster.

I den föreslagna lagen finns inga förpliktande bestämmelser om elektroniska datalager eller basregister. Finansministeriet tillsatte i februari 2010 två olika arbetsgrupper med mandat fram till den 31 december 2011. Arbetsgrupperna har i uppgift bl.a. att förenhetliga användningen av grunddatalagren genom att skapa en gemensam teknisk lösningsmodell, genom vilken olika datalager erbjuds dem som behöver dem samt att främja tillgången till och användningen av datalagren, behandla prissättningen av uppgifter, beräkna vilka konsekvenser avgiftsfria uppgifter har för budgeten och lägga fram förslag som gäller dessa.

I statsrådet pågår ett separat projekt, där avsikten är att de uppgifter som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården har i egenskap av certifikatutfärdare och tillhandahållare av tjänster i anslutning till tjänstecertifikat inom hälso- och sjukvården överförs till Befolkningsregistercentralen.

Alla de åtgärder som föreslås här säkerställer tillsammans att den offentliga förvaltningen är mer effektiv och att de offentliga tjänsterna håller hög kvalitet och är lättillgängliga. För att åstadkomma de effekter som eftersträvas förutsätts det också att reformerna planeras i detalj och att de utvärderas och följs upp.

#### 4.2 Ekonomiska konsekvenser

Genom den föreslagna lagen eftersträvas produktivitetsvinster genom utveckling av tjänsterna och serviceproduktionens processer med hjälp av effektivare informationsförvaltning och informationssystem. Produktivitetsvinsterna märks i de totala kostnaderna för och antalet anställda inom den offentliga förvaltningen. Produktivitetsvinster kan uppstå också när det gäller den verksamhet som intressentgrupperna bedriver, i form av minskade kostnader för dem. För att produktivitetsvinster ska uppnås krävs dock investeringar i det inledande skedet av reformen.

Interoperabla informationssystem som utvecklats i enlighet med gemensamma principer och den övergripande arkitekturen möjliggör en höjning av automatiseringsnivån i

verksamhets- och serviceprocesserna inom förvaltningen, vilket minskar den administrativa bördan för medborgare, företag, sammanslutningar och myndigheter. Interoperabilitet möjliggör också utveckling av tväradministrativa processer och tjänster på ett enklare och kostnadseffektivare sätt.

Gemensamma IT-tjänster som utvecklas centraliserat innebär stora potentiella kostnadsbesparingar, eftersom användning av gemensamma tjänster (t.ex. elektronisk identifiering) medför att myndigheterna inom den offentliga förvaltningen inte var för sig behöver konkurrensutsätta och ta fram liknande överlappande lösningar, utan alla kan utnyttja de gemensamma tjänster som upphandlas, utvecklas och tillhandahålls centraliserat. Ett exempel på en sådan tjänst är den elektroniska identifieringstjänsten för den offentliga förvaltningen (Vetuma).

Det uppskattas att den utveckling av övergripande arkitekturer som verkställigheten av lagen möjliggör, beskrivningarna, definitionerna och standarderna för främjande av interoperabilitet och användningen av gemensamma tjänster på sikt kan minska såväl statens som kommunernas totala investerings- och underhållskostnader för IT. Detta blir möjligt genom att antalet överlappande IT-utvecklingsprojekt och system inom staten och kommunerna minskar och genom att gemensamma definitioner och standarder påskyndar och underlättar utvecklingen av nya informationssystem och elektroniska tjänster.

Genomförandet av lagförslaget förutsätter bl.a. att beredningen av arkitekturarbetet och JHS-rekommendationerna stärks genom att resurserna omfördelas inom finansministeriet och inom hela den offentliga förvaltningen. Personalen inom informationsförvaltningen och den övriga personalen vid de myndigheter inom den offentliga förvaltningen som omfattas av lagens tillämpningsområde får nya uppgifter i och med att arkitekturbeskrivningar ska utarbetas och beskrivningar och definitioner som skapar interoperabilitet i informationsförvaltningen ska iakttas. Skötseln av de nya uppgifterna förutsätter att personalen får utbildning och att man drar nytta av pensioneringar och annan personalomsättning.

Utgifterna för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen beräknades 2009 uppgå till sammanlagt 2 100 miljoner euro.

Åtgärderna enligt lagförslaget medför kostnader för den offentliga förvaltningen särskilt inom följande tre områden: 1) utarbetande av övergripande arkitekturer, 2) utvecklande av informationssystemen i enlighet med arkitekturerna, 3) utvecklande och ibrukttagande av gemensamma tjänster.

Utarbetandet av övergripande arkitekturer förutsätter att nuvarande sakkunniga får utbildning och att nya anställs. Arbetet med de övergripande arkitekturerna beräknas för en medelstor organisation inom den offentliga förvaltningen kräva en arbetsinsats som motsvarar ett årsverke, vilket för hela den offentliga förvaltningens del grovt taget uppskattas betyda 300 årsverken.

Utvecklandet av informationssystemen så att de överensstämmer med de övergripande arkitekturerna sker stegvis. Nya informationssystem ska direkt utvecklas i enlighet med den övergripande arkitekturen och definitionerna av interoperabilitet. På så sätt blir nya projekt billigare än hittills. I informationssystemprojekt uppkommer en anmärkningsvärt stor del av kostnaderna, i fråga om stora projekt till och med hälften, av systemets externa förbindelser och av gemensamma komponenter med andra system, såsom anslutningar, gränssnitt, konvertering, elektroniska tjänster, identifiering, användarbehörigheter, den offentliga förvaltningens grunddatabaser och standarder för användargränssnitt. När utvecklingsprojekten får den övergripande arkitekturen och en stor del av de gemensamma komponenterna i färdig och fungerande form och de inte behöver skapas separat för varje systemprojekt, minskar kostnaderna för systemprojekten med uppskattningsvis 10 procent. Inom hela den offentliga förvaltningen innebär detta en inbesparing på ca 50 miljoner euro om året i utvecklingskostnader. Denna nytta uppkommer gradvis efter att statsrådets förordning som gäller frågan har trätt i kraft och full nytta kan dras när övergångsperioden för förordningen löpt ut. Dessutom påskyndas projekten, eftersom tidtabellerna för projekten oftast tänjs ut just på grund av de faktorer som

den övergripande arkitekturen och de beskrivningar och definitioner som den förutsätter mest kommer att inverka på då de har färdigställts.

Gamla befintliga system som inte förnyas eller byggs om från grunden, ska inom ramen för den tid som fastställs för genomförandet i de förordningar som gäller frågan anpassas till den övergripande arkitekturen och de beskrivningar och definitioner som den förutsätter. Detta arbete sköts på ett naturligt sätt i samband med de tekniska systemuppdateringar som görs av andra orsaker under genomförandeperioden. Kostnaden för denna anpassning beräknas uppgå till sammanlagt ca 110 miljoner euro för hela den offentliga förvaltningen under övergångsperioden. Denna kostnad kommer sannolikt att koncentreras till slutet av övergångsperioden. Efter anpassningen minskar systemens drifts- och underhållsutgifter, eftersom man inte längre behöver ansvara för egna systemspecifika lösningar, standarder, gränssnitt, kompetenser och datalager i de fall där färdiga lösningar för den offentliga förvaltningen tagits i bruk.

Utvecklingen och ibrukttagandet av gemensamma tjänster medför kostnader vars storlek beror på vilka gemensamma tjänster som utvecklas i framtiden och hur många användare tjänsterna får. Genom varje önskad gemensam tjänst som tas i bruk gemensamt kan mångdubbla utvecklingskostnader undvikas och driftskostnaderna minskas betydligt. I statsrådets förordning om gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för den offentliga förvaltningen definieras några av de gemensamma tjänster som avses här. Det är meningen att man i fråga om varje gemensam tjänst separat överväger om en del av kostnaderna ska betalas centraliserat för att ibrukttagandet av tjänsten i hela landet ska påskyndas.

Det är mycket svårt, om inte omöjligt, att i detta skede uppskatta vilka kostnadseffekter ändringarna kan få för de aktörer som omfattas av lagens tillämpningsområde, eftersom det är fråga om ett stort antal separata informationssystem hos myndigheter och andra aktörer, och eftersom dessa informationssy-

stem dessutom är mycket olika vad gäller tekniska och funktionella lösningar och ålder.

På lång sikt kan de potentiella inbesparingarna till följd av interoperabilitet uppgå till tiotals miljoner euro per år.

Noggrannare bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna och övriga konsekvenser görs när de ifrågasvarande förordningarna av statsrådet utfärdas. Innan en förordning av statsrådet som gäller gemensamma tjänster och informationssystem som är avsedda att tas i bruk utfärdas ska en kostnads-nytta-analys göras.

#### **4.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet samt administrativa konsekvenser**

Den föreslagna lagen stärker koncernstyrningen av informationsförvaltningen inom statsförvaltningen. Lagförslaget innebär att finansministeriet får större behörighet i sin styrningsroll och att metoderna blir fler och mångsidigare. Styrningen enligt den föreslagna lagen omfattar hela den offentliga förvaltningen och den har en ansvars- och förvaltningsområdesöverskridande aspekt inom den offentliga förvaltningen.

Målet med lagförslaget är att informationssystemen inom de olika förvaltningsområdena och inom hela den offentliga förvaltningen utvecklas stegvis så att de blir interoperabla. Den kundorienterade utvecklingen av förvaltningen och tjänsterna samt omorganiseringarna kommer att vara lättare att genomföra än tidigare eftersom icke-interoperabla och sinsemellan olika informationssystem inte bromsar upp genomförandet av reformerna. För produktionen av tjänster kommer det också att finnas gemensamma kanaler för service till förfogande.

Genom det i lagförslaget avsedda remissförfarande enligt vilket en statlig myndighet ska begära finansministeriets utlåtande om betydande investeringar i informationsförvaltning eller motsvarande upphandlingar av tjänster, strävar man efter att säkerställa att investeringen lyckas med tanke på såväl myndighetens som hela den offentliga förvaltningens intressen.

Beredningen av de arkitekturer som föreslås i lagförslaget och genomförandet av in-

teroperabilitet förutsätter att betydande resurser vid finansministeriet riktas till beredningen av arkitekturerna och till styrning och stödande av statliga förvaltningsområden och kommunala myndigheter. Beredningen av arkitekturerna innebär likaså för samtliga statliga och kommunala myndigheter att arkitekturarbetet ska inledas samt olika experters kompetensområden sammanföras, resurser riktas till arbetet med beredningen av arkitekturerna och personalen få tilläggsutbildning.

Det förslag i lagförslaget om att utnyttjandet av JHS-rekommendationer och JH-standarder ska vara mer omfattande och av mer förpliktande karaktär än tidigare förutsätter att det riktas resurser till det beredningsarbete vid delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som är på finansministeriets ansvar och att beredningsarbetet förnyas så att det överensstämmer med beredningen av rekommendationerna som kommer att ha ännu större betydelse än förr.

Lagförslagets syfte är också att stärka ledningens möjligheter att leda informationsförvaltningen hos myndigheterna inom den offentliga förvaltningen och att utöka ledningens uppgifter och ansvar. Detta kommer att märkas bl.a. i myndigheternas resultatmål och i ledningens avtal.

I anslutning till arbetet vid ledningsenheten för statens IT-verksamhet och enheten för KommunIT, programmet för utveckling av elektronisk ärendehantering och genomförandet av detta lagförslag förbereds inrättandet av en organisation som tillhandahåller gemensamma IT-tjänster för den offentliga förvaltningen. Den enhet som man har planer på att inrätta är en IT-servicecentral för den offentliga förvaltningen. Dessutom har det inrättats flera enheter och servicecenter inom de enskilda förvaltningsenheterna och det finns planer på några till. Kommunerna har flera egna IT-servicecenter, och också nya planeras.

I och med att den föreslagna lagen stiftas och att resultat från ett flertal utvecklingsprojekt blir klara och ska tillämpas, kommer informationsförvaltningsuppgifterna inom ministerierna och myndigheterna inom den offentliga förvaltningen att öka under de när-

maste åren. Också kompetensen måste förbättras.

Den ständigt expanderande utvecklingen och användningen av informationssystem, de förändrade kompetensbehoven och det faktum att organisationen gradvis blivit alltmer komplex förutsätter dock en övergripande organisation av uppgifterna och verksamheten inom IT, för att verksamheten ska kunna vara effektiv och ändamålsenlig. Avsikten är att en övergripande organisation av informationsförvaltningsuppgifterna för den offentliga förvaltningen ska börja planeras hösten 2010 så att organisationen kan genomföras under följande regeringsperiod.

#### 4.4 Samhälleliga konsekvenser

Syftet med den föreslagna lagen är att effektivisera verksamheten inom den offentliga förvaltningen och att förbättra de offentliga tjänsterna och deras tillgänglighet.

Ett övergripande mål när det gäller den offentliga förvaltningens IT-verksamhet är att öka tjänsternas verkningsfullhet för den offentliga förvaltningens kunder, minska den administrativa börda som den offentliga förvaltningen innebär för företag och medborgare samt effektivisera förvaltningen och förbättra produktiviteten inom den offentliga förvaltningen.

Lagförslagets bestämmelser om stärkande av styrningen, om en gemensam övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen och om de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter möjliggör när de har genomförts interoperabilitet mellan system och stöder ibruktagandet av gemensamma system och mer integrerade serviceenheter oberoende av förvaltningsområden och organisationsgränser. Detta i sin tur möjliggör fler och bättre tjänster oberoende av tid och plats för medborgare och företag.

När genomförandet av de åtgärder som avses i lagförslaget har framskridit tillräckligt långt, kommer interoperabiliteten att göra det lättare att genomföra organisations- och verksamhetsreformer inom hela den offentliga förvaltningen. Detta gäller t.ex. sammanslagningar och samverkan mellan kommuner samt överföring av information

mellan kommunerna, staten och Folkpensionsanstalten när tjänster tillhandahålls. Interoperabiliteten kommer att ha stor betydelse för effektiviseringen av verksamheten inom den offentliga förvaltningen.

Den utvärderingsfunktion för betydande upphandlingar inom statsförvaltningen som ingår i förslaget underlättar behandlingen av investeringar i informationsförvaltning i budgeten, förenhetligar och förbättrar kvaliteten på upphandlingarna och minskar riskerna för misslyckande när det gäller upphandlingar och utvecklingsarbete inom de enskilda förvaltningsområdena.

Elektroniseringen av tjänster och förvaltning, som påskyndas av den föreslagna lagen, är en hållbar och miljövänlig utveckling. Minskad pappersanvändning, färre resor, utvidgad självbetjäning och en mindre administrativ börda minskar energiförbrukningen och skonar miljön.

Meningen är att programvara, informationssystem och tjänster som är interoperabla och gemensamma fortfarande i huvudsak ska upphandlas från kommersiella aktörer. Därmed bedöms propositionen inte ha några betydande konsekvenser för företagen på marknaden. Avsikten är att vid centraliserade upphandlingar beakta de små och medelstora företagens konkurrenssituation på marknaden. Konkurrenten kan påverkas på så sätt att mängden överlappande utvecklingsarbete minskar i och med att interoperabiliteten ökar och gemensamma tjänster används, varvid den totala volymen av upphandlingar av IT-konsulttjänster inom den offentliga förvaltningen minskar då skalfördelar uppnås.

Interoperabla informationssystem säkerställer ett effektivare informationsutbyte än förut både inom den offentliga förvaltningen och med dess kunder. För kunderna inom den offentliga förvaltningen märks interoperabiliteten i likartade informationsbeskrivningar t.ex. i rapporter. De lösningar som används inom den offentliga förvaltningen förväntas sprida sig och tas i bruk i större omfattning inom samhället och på så sätt främja interoperabiliteten också inom andra områden.

## 5 Beredningen av propositionen

### 5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Finanspolitiska ministerutskottet förordade den 6 mars 2009 ställningstagandet om påskyndande av elektronisk ärendehantering och informationssamhällsutveckling, enligt vilket man utvecklar informationssystemens interoperabilitet inom hela den offentliga förvaltningen och inleder en beredning som syftar till att föra över beslutsfattandet om statens informations- och informationssystemarkitektur på koncernnivå till finansministeriet och till att fastställa vilka författningsändringar detta kräver.

På basis av ställningstagandet inrättade finansministeriet i april 2009 SADe-programmet, vars mål är att främja elektroniska tjänster så att medborgarna och företagen ska ha möjlighet till elektronisk ärendehantering som omfattar alla centrala tjänster senast 2013. Ett mål är också att utveckla informationssystemens interoperabilitet inom hela den offentliga förvaltningen.

Finanspolitiska ministerutskottet förordade den 16 juni 2009 riktlinjerna för genomförandet av SADe-programmet. Enligt dessa riktlinjer ska koncernstyrningen vid utvecklingen av informationsförvaltningen intensifieras genom strategisk styrning, informationsstyrning, styrning av projekt och upphandlingar och genom normstyrning. Koncernstyrningen stärks i fråga om gemensamma delområden i utvecklingen av informationsförvaltningen inom statsförvaltningen, såsom grundläggande informationsteknik, grunddatalager, arkitekturer på statlig nivå och andra gemensamma arkitekturer, gemensamma informationssystem och tjänster, interoperabilitet, informationssäkerhet och beredskap, kvalitetsledning samt kompetensutveckling.

Statsrådet lämnade i november 2009 en redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (SRR 9/2009 rd). Enligt redogörelsen är interoperabilitet mellan verksamhetsmodeller och informationssystem som stöder verksamhet som bedrivs av aktörer inom den kommunala sektorn och på olika nivåer en grundförutsättning för att friktionsfria servicekedjor ska kunna bildas. Främjande av interoperabilitet är indelat i följande tre delhel-

heter: 1) utvecklandet av gemensamma arkitekturriktlinjer och arkitekturmetoder, 2) rekommendations- och standardiseringsverksamhet, samt 3) serviceutvecklande på basis av riktlinjer och rekommendationer.

Finanspolitiska ministerutskottet förordade den 18 februari 2010 SADe-programmet och dess riktlinjer, med anledning av vilka regeringen har överlämnat denna proposition.

Regeringens proposition har beretts av en av finansministeriet den 30 november 2009 tillsatt arbetsgrupp som utrett interoperabilitet och styrning inom den offentliga förvaltningen inom ramen för projektet för styrningen av och interoperabilitet i informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (lagstiftningsgruppen för IT-koncernstyrningen), som hade i uppgift att bereda förslag till den lagstiftning som krävs för att införa koncernstyrning för statsförvaltningens IT-verksamhet och lagstiftning för främjande av interoperabilitet inom hela den offentliga förvaltningen (Finansministeriets publikationer 29/2010). Beredningen skulle basera sig på de förslag som arbetsgruppen för IT-koncernstyrning lagt fram (Finansministeriets publikationer 28/2010). Beredningen har också baserat sig på de förslag som offentliggjordes den 23 juni 2010 inom ramen för det projekt som finansministeriet tillsatt för att starta utvärderingsfunktionen för statens informationssystemprojekt. I lagstiftningsarbetsgruppen ingick utöver företrädare för finansministeriet också företrädare för undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund rf.

Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning behandlade ärendet den 5 oktober 2010. Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling behandlade ärendet den 14 och 21 oktober 2010.

### 5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Det utkast till regeringsproposition som arbetsgruppen utarbetade skickades på remiss till alla ministerier, som vid behov skulle höra ämbetsverken inom sina förvaltnings-



områden och organisationsenheter inom den medelbara offentliga förvaltningen, till centrala registermyndigheter, Finlands Kommunförbund rf, närmare 40 kommuner eller samkommuner, andra med tanke på ärendet viktiga aktörer inom den offentliga förvaltningen samt branschorganisationer som företräder informationsteknik. Det svenskspråkiga utkastet till regeringsproposition skickades på remiss till Statens ämbetsverk på Åland. Dessutom offentliggjordes utkastet den 9 juni 2010 på finansministeriets webbsidor och i statsrådets projektregister för att eventuella andra grupper skulle kunna bli hörda.

En förteckning över remissinstanserna samt en sammanfattning av utlåtandena har offentliggjorts på finansministeriets webbsidor och i statsrådets projektregister.

I utlåtandena var åsikterna om lagförslaget så gott som odelat positiva. I regel ansåg remissinstanserna att lagförslaget är ett behövt medel när interoperabiliteten i informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen byggs upp. Det ansågs också viktigt med samordnad utveckling av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Samtidigt betonades betydelsen av samarbete mellan olika parter. Modellen för den övergripande arkitekturen och genomförandet av interoperabilitet ansågs medföra kostnader, i synnerhet i det inledande skedet av verksamheten. Kostnaderna kunde remissinstanserna i regel inte uppskatta. Ofta har de ändå uppskattats bli ansevärd. I flera utlåtanden konstaterades också att när den verksamhet som avses i lagförslaget inleds måste resurserna för finansministeriets verksamhet ses över så att de motsvarar de nya uppgifterna. Samtidigt bör finansministeriet öka sakkunskapen och samarbetet på ett övergripande plan. Det betonades också att tillräckligt med resurser bör riktas till delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och att delegationens verksamhetsmodell måste ändras så att den överensstämmer med de nya uppgifterna. Kommunsektorn framförde misstankar bl.a. om att det inte finns garantier för att modellen för den övergripande arkitekturen fungerar och att kommunaktörerna inte ges möjligheter att i tillräcklig utsträckning på-

verka innehållet i beskrivningarna och definitionerna av interoperabiliteten. Dessutom ansågs det att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna i propositionen var bristfällig. Största delen av remissinstanserna ansåg att lagens övergångsbestämmelser är krävande och övergångsperioderna alltför korta. Arbetspensionsförsäkrarnas företrädare ansåg att lagen inte bör tillämpas på arbetspensionsbolagen, pensionskassorna, pensionsstiftelserna, pensionsanstalter som grundats genom lag eller på Pensionsskyddscentralen. Likaså ansåg företrädarna för olycksfallsförsäkrarna att tillämpningsområdet för lagen bör ändras så att tillämpningen av lagen om olycksfallsförsäkring och de försäkringsanstalter och försäkringsbolag som tillämpar den inte ska omfattas av denna lag. De kommentarer som remissinstanserna framfört har beaktats i beredningen, dock med beaktande av regeringens och riksdagens ställningstaganden i frågan.

### 5.3 Samband med andra propositioner

Till riksdagen överlämnades den 8 februari 2008 en separat proposition med förslag till beredskapslag (RP 3/2008 rd), i vilken det bl.a. bestäms om finansministeriets behörighet att bestämma om ordnandet av statliga myndigheters informationsförvaltning, databehandling, elektroniska tjänster, telekommunikation och datasäkerhet. Samtidigt upphävs den gällande beredskapslagen.

Regeringen har för avsikt att under höstsessionen 2010 till riksdagen överlämna en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården, lag om ändring av lagen om elektroniska recept och lag om ändringen av lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Syftet med propositionen är att de uppgifter som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården har i egenskap av certifikatutfärdare och tillhandahållare av certifikattjänster inom hälso- och sjukvården överförs till Befolkningsregistercentralen som lagstadgade uppgifter för den.

Avsikten är att under höstsessionen 2010 till riksdagen överlämna en regeringsproposi-

tion med förslag till lag om IT-servicentralen för den offentliga förvaltningen. Genom den föreslagna lagen ges den IT-servicecentral som ska inrättas behörighet att producera och förvalta gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster och system för den offentliga förvaltningen och att samordna och genomföra utvecklingsåtgärder som gäller dessa tjänster och system. Avsik-

ten är att finansministeriet och kommunerna tillsammans ska styra servicecentralens verksamhet.

De nämnda propositionerna och denna proposition har dock utarbetats så att de kan behandlas och de lagar som föreslås i dem sätts i kraft oberoende av varandra och de föreslagna lagarna.

## DETALJMOTIVERING

### 1 Lagförslag

#### 1.1 Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

##### 1 kap. Allmänna bestämmelser

**1 §. Lagens syfte.** Syftet med lagen är att effektivisera verksamheten inom den offentliga förvaltningen samt förbättra de offentliga tjänsterna och deras tillgänglighet genom att föreskriva om styrning av informationsförvaltningen och om främjande och säkerställande av informationssystemens interoperabilitet.

Med informationsförvaltning avses här sådana funktioner som med hjälp av informations- och kommunikationsteknik ska stödja och utveckla skötseln av de uppgifter som ålagts myndigheten. Med informationssystemens interoperabilitet avses här att informationssystemen är tekniskt och informationsmässigt interoperabla med andra myndigheters informationssystem inom den offentliga förvaltningen när de använder samma uppgifter.

Arbetet inom den offentliga förvaltningen är föremål för ständig utveckling och effektivisering. Det är möjligt att fortsätta automatisera funktionerna och verksamhetsprocesserna och på det sättet minska det personintensiva arbetet. Funktionerna och verksamhetsprocesserna skulle effektivare än tidigare kunna knytas samman till helheter som är ändamålsenliga med tanke på kunderna inom den offentliga förvaltningen och hela den offentliga förvaltningen. Detta förutsätter bl.a. utvecklande av gemensamma metoder och förfaringssätt samt interoperabla informationssystem.

När det gäller staten, kommunerna och andra organisationer inom den offentliga förvaltningen föreslås inga ändringar i fråga om ansvaret för deras egen verksamhet. Genom denna lag och de förordningar som utfärdas med stöd av den begränsas dock behörighe-

ten för den offentliga förvaltningens myndigheter att besluta om den del av informationsförvaltningen som det med tanke på tjänsternas kvalitet och effektiviseringen av förvaltningen är ändamålsenligt att genomföra på ett enhetligt sätt. Tyngdpunkten ligger på gemensam användning av information och informationssystemens interoperabilitet. Målet är att informationstekniken ska användas på ett kontrollerat och kostnadseffektivt sätt.

**2 §. Lagens tillämpningsområde och samband med annan lagstiftning.** I 1 mom. föreskrivs om lagens tillämpningsområde. Lagen föreslås gälla myndigheter inom den offentliga förvaltningen när de sköter informationsförvaltningsuppgifter. Som informationsförvaltningsuppgifter inom den offentliga förvaltningen betraktas åtminstone ledning, styrning och samordning av informationsförvaltningen, planering av informationsförvaltningsverksamheten, utveckling och förvaltning av informationssystem samt utveckling av de arkitekturer och metoder som interoperabilitet mellan informationssystem förutsätter, utveckling och förvaltning av informationsförvaltningens infrastruktur, produktion av tjänster inom informationsförvaltningen, informationssäkerhet och beredskapen inom informationsförvaltningen samt upphandlingar och avtal som gäller informationsteknik och informationstekniska tjänster. Den föreslagna lagen är en allmän lag. Den ska inte iakttas om det finns bestämmelser om motsvarande frågor på lagnivå någon annanstans i lagstiftningen.

Genom den föreslagna lagen ingriper man inte de allmänna principerna för informationsrätten och inte heller ändras de gällande författningar som hör till området för informationsrätten, med undantag av lag 2 i förslaget. När informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen utvecklas bör särskild hänsyn tas till bl.a. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, internationella och nationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet, arkivlagen, lagen om identitetskort, lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet, lagen om stark autentisering och elektro-

niska signaturer, personuppgiftslagen, statistiklagen, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation och kommunikationsmarknadslagen.

I 2 mom. föreskrivs om statliga myndigheters informationssäkerhet enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och om statliga myndigheters förberedelser för undantagsförhållanden inom informationsförvaltningen enligt beredskapslagen (1080/1991). Avsikten är att det alltjämt föreskrivs om dessa frågor i författningarna i fråga. Regeringen överlämnade den 8 februari 2008 en proposition till riksdagen med förslag till beredskapslag, vars syfte är att ersätta den gällande beredskapslagen.

**3 §. Definitioner.** I lagen avses med statliga myndigheter alla statliga ämbetsverk och inrättningar, domstolar och andra rättskipningsorgan, statliga affärsverk samt myndigheter i landskapet Åland när de i landskapet sköter uppgifter som hör till riksmyndigheterna. Till myndigheter inom den offentliga förvaltningen hör de ovan nämnda statliga myndigheterna, kommunala myndigheter såsom kommunerna, samkommunerna och de kommunala affärsverken dock med undantag av de kommunala myndigheterna på Åland, Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar samt de universitet som avses i universitetslagen (558/2009), riksdagens ämbetsverk och inrättningar samt sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de med stöd av lag utövar offentlig makt. Som i 2) e punkten avsedda sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt betraktas dock inte pensionsanstalter som avses i de lagar och föreskrifter som nämns i 3 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006), inte Pensionsskyddscentralen och inte försäkringsanstalter som verkställer lagstadgad skadeförsäkring [försäkringsanstalter som avses i lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948), trafikförsäkringslagen (279/1959), patientskadelagen (585/1986) och lagen om miljöskadeförsäkring (81/1998), Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund, trafikförsäkringscentralen, Patientförsäkringscentralen och Miljöförsäkringscentralen].

I arbetspensionslagarna finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter mellan arbetspensionsanstalterna och om utlämnande av uppgifter från arbetspensionsanstalterna till myndigheterna och andra aktörer som enligt lag har rätt att få uppgifter som finns hos arbetspensionsanstalterna eller Pensionsskyddscentralen. Dessutom har Pensionsskyddscentralen enligt 2 § 1 mom. i lagen om Pensionsskyddscentralen (397/2006) en skyldighet att främja samarbetet mellan pensionsanstalterna i uppgifter som förutsätter samverkan mellan pensionsanstalterna och att främja arbetspensionsanstaltens samarbete med övriga inrättningar och myndigheter. På motsvarande sätt finns det i lagen om olycksfallsförsäkring, trafikförsäkringslagen, patientskadelagen och i lagen om miljöskadeförsäkring bestämmelser om utlämnande av uppgifter till andra socialförsäkringsanstalter och myndigheter som har rätt att få uppgifter av skadeförsäkringsanstalterna, Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund, trafikförsäkringscentralen, Patientförsäkringscentralen och Miljöförsäkringscentralen. I framtiden ska det ännu bedömas om interoperabiliteten mellan arbetspensionsförsäkringsbranschens och den lagstadgade skadeförsäkringsbranschens informationssystem och informationssystemen inom den övriga offentliga förvaltningen tryggas i tillräcklig utsträckning.

Det har ansetts viktigt att lagen tillämpas inte bara på organ som uttryckligen är organiserade som myndigheter utan också när en offentlig uppgift enligt lagstiftningen har anförtrotts ett organ som inte hör till det egentliga förvaltningsmaskineriet. Lagen gäller sådana i 124 § i grundlagen avsedda sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt endast när det är fråga om uppgifter där de utövar offentlig makt. Lagen ska till denna del alltså också tillämpas på enskilda aktörer. Detta har ansetts behövt för att interoperabilitet ska kunna uppnås inom hela den offentliga förvaltningen och bland de aktörer som utövar offentlig makt.

Till de myndigheter inom den offentliga förvaltningen som avses i denna lag hör enligt 2 mom. emellertid inte den evangelisk-lutherska kyrkan eller den ortodoxa kyrkan.

Också de liksom de som sköter sådana i 124 § i grundlagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt kan frivilligt iakttä förpliktelserna i denna lag.

## 2 kap. Styrning av informationsförvaltningen

**4 §. Styrning.** Till finansministeriets ansvarsområde hör enligt 17 § i reglementet för statsrådet allmän utveckling av den offentliga förvaltningen samt styrningen av dataadministrationen inom statsförvaltningen, de allmänna grunderna för den elektroniska kommunikationen och datasäkerheten, statens och kommunernas samarbete inom dataadministrationen samt statsrådets gemensamma dataadministration. Enligt den föreslagna lagen omfattar den styrning som finansministeriet utövar förutom statliga myndigheter också de övriga myndigheter inom den offentliga förvaltningen som anges i 3 §, såsom kommunala myndigheter, offentligrättsliga inrättningar och annan medelbar offentlig förvaltning.

Enligt 1 mom. har finansministeriet hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, och särskilt om 1) planering och beskrivning av den offentliga förvaltningens verksamhets-, informations-, system- och teknikarkitektur (övergripande arkitektur); 2) utarbetande och uppdatering av de beskrivningar och definitioner som den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen förutsätter; 3) styrning av gemensamma tjänster för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och av andra sådana åtgärder i anslutning till informationsförvaltningen som behövs med tanke på samordnad verksamhet.

Med den övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen avses en beskrivning av hur den helhet för informationsförvaltningen som bildas av organisationer, tjänster och verksamhetsprocesser, information, informationssystem och teknik inom den offentliga förvaltningen är uppbyggd och av hur de olika delarna i helheten förhåller sig till varandra.

Den övergripande arkitekturen beskriver hur en organisations verksamhetsprocesser, organisationsenheter, information och system fungerar som helhet. Den övergripande arkitekturen är samtidigt en metod för planering, genom vilken det tas fram beskrivningar av nuläge och målnivå i fråga om verksamhet och IT-lösningar. Med hjälp av den styrs planeringen, upptäcks och elimineras överlappande utvecklingsarbete, säkerställs kvaliteten och utarbetas planer som kan tillämpas om igen i stor omfattning.

I bruktagandet av den övergripande arkitekturen förutsätter att indelningen i målområden bestäms på funktionella grunder, där varje målområde som utgör en helhet i funktionellt hänseende har sin egen arkitektur som grundar sig på riktlinjer och principer enligt den gemensamma övergripande arkitekturen. Eftersom indelningen i målområden inte nödvändigtvis sammanfaller med organisationsstrukturen för den offentliga förvaltningen, kan ett målområde ha flera aktörer, av vilka en ska ansvara för att samordna utvecklingen av arkitekturen för målområdet.

Styrningen av utarbetandet av den övergripande arkitekturen gäller verksamhets-, informations-, system- och teknikarkitekturer, men enligt 2 mom. får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser endast om informations-, system- och teknikarkitekturer. Det är inte behövt och inte ens möjligt för finansministeriet att styra verksamhetsarkitekturen på ett förpliktande sätt. Avsikten med informationsarkitekturen är att de uppgifter som organisationerna behöver i sin verksamhet och ledning struktureras och att behandlingen av uppgifter i fråga om olika informationssystem och lösningar förenhetligas. Avsikten med systemarkitekturen är att den ska stödja planeringen av en systemhelhet, så att systemen bildar en förnuftig och hanterbar helhet där det inte finns överlappningar, och så att systemhelheten på bästa sätt stöder organisationens mål och verksamhet. Avsikten med teknikarkitekturen är att dra upp riktlinjerna för och avgränsa de tekniska alternativ, standarder och strukturer som ska användas och med hjälp av vilka det är ändamålsenligt att genomföra lösningarna inom informations- och systemarkitekturen. Den övergripande arkitekturen inom den of-

fentliga förvaltningen består av beskrivningar av den övergripande arkitekturen på minister-, myndighets- och kommunnivå.

De beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen förutsätter föreslås gälla åtminstone samordning av information och utbyte av information mellan informationssystem. Beskrivningar och definitioner kan ges t.ex. för följande områden: ordlistor, ontologier, metadata, beskrivning av informationens struktur, elektroniska meddelanden, kodsystém och klassificeringar. Med ordlistor avses förteckningar över begreppens betydelse och med ontologi begrepp och deras inbördes förhållande inom ett bestämt ämnesområde. Med metadata avses data om data, t.ex. om informationens innehåll och struktur, betydelse, kvalitet, tillförlitlighet eller ursprung. Med beskrivning av informationens struktur avses metoder för informationspresentation, där informationen har en gemensamt definierad struktur. Med elektroniskt meddelande avses en informationshelhet som förmedlats mellan informationssystem. Med kodsystém avses standardiserade, vedertagna eller officiella kodförteckningar som en utsedd aktör svarar för. Med klassificering avses en sådan förteckning av beskrivning av ett fenomen inom något ämnesområde som en utsedd aktör svarar för.

Med gemensamma tjänster inom den offentliga förvaltningen och andra sådana åtgärder i anslutning till informationsförvaltningen som behövs med tanke på samordnad verksamhet avses dels olika informationstekniska lösningar som gör att kunderna får det lättare att sköta ärenden och som säkerställer att kundernas rättsskydd tillgodoses eller som på annat sätt främjar god förvaltning, dels andra åtgärder som förenhetligar och effektiviserar verksamheten inom den offentliga förvaltningen. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen styr finansministeriet produktionen av gemensamma eller för omfattande bruk avsedda tjänster inom informationsförvaltningen och samordnar den bl.a. i syfte att hindra överlappande verksamhet.

Förenhetligandet av informationssystemen och förnyandet av verksamhetssätten kan i

stort sett framskrida på följande sätt: 1. en övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen utarbetas, 2. de beskrivningar och definitioner som den övergripande arkitekturen förutsätter och JHS-rekommendationerna och JH-standarderna i samband med dem utarbetas, 3. beskrivningar och definitioner utarbetas enligt ansvarsområde, 4. systemleverantörerna ändrar systemen så att de överensstämmer med beskrivningarna av den övergripande arkitekturen, beskrivningar och definitioner samt med JHS-rekommendationer och JH-standarder och nya system införs i enlighet med de nämnda dokumenten, 5. ändrade och nya system tas i bruk inom organisationen.

I praktiken framskrider processen inte så rätlinjigt som det beskrivs ovan. Till exempel utarbetas informationsarkitekturen inom den offentliga förvaltningen en del i sänder, och utarbetandet av arkitekturerna för ansvarsområdena kan inte vänta tills informationsarkitekturen för hela den offentliga förvaltningen är klar. I fastställandet av arkitekturerna och utvecklingen av systemen för ansvarsområdena ska man beakta den övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen som vid respektive tidpunkt är gällande och bereda sig på planerade och förutsedda ändringar. Det är fråga om en fortlöpande process, eftersom arkitekturen utvecklas och ändras utgående från behoven.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om styrning är att skapa en sådan tväradministrativ styrmodell som sträcker sig över ansvars- och förvaltningsområdena och omfattar hela den offentliga förvaltningen genom vilken också finansministeriets allmänna styrning av informationsförvaltningen förtydligas och förstärks. Denna styrning begränsar behörigheten för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen när det gäller informationsförvaltningsfrågor. De ska enligt förslaget utveckla och sköta sin informationsförvaltning i enlighet med finansministeriets allmänna styrning. Detta medför dock inga ändringar i helhetsansvaret hos ledningen för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen när det gäller verksamhetens resultat eller ordnandet av informationsförvaltningen.

I finansministeriets uppgift att styra ingår en skyldighet att samordna utvecklingen av

den offentliga förvaltningens informationsförvaltning så att den är interoperabel, enhetlig i den mån det är ändamålsenligt och också annars effektiv. Finansministeriet ska vid sidan av författningsstyrning som sker med stöd av denna lag också använda andra styrmedel. Finansministeriet ska förutom med delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen också ha brett samarbete med statliga myndigheter för att hindra överlappande utvecklingsarbete och planering samt i större omfattning än vad som anges i den föreslagna lagen för planering, genomförande och förvaltning av de gemensamma tjänsterna. Finansministeriet ska skapa tätare samarbetsnätverk och beredningssamarbete tillsammans med olika aktörer. Dessutom hör det finansministeriets uppgifter att i relationen kommun-stat samordna utvecklandet och projektfinansieringen i anslutning till informationsförvaltningen. I beredningen ska europeiska och internationella standardiseringsförfaranden och principer och särskilt de ISO/IEC-, CEN- och SFS-standarder som utfärdats för informationsförvaltningsområdet beaktas.

Enligt 2 mom. får genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i 6 §, till den del det är fråga om informations-, system- och teknikarkitektur och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter. Bestämmelsen gör det således i praktiken möjligt att inom den offentliga förvaltningen utfärda förpliktande bestämmelser om innehållet i de krav på interoperabilitet som ingår i JH-standarderna, vilka grundar sig på JHS-rekommendationer. Under beredningen av statsrådets förordningar kommer de parter som omfattas av respektive förordning att höras i stor omfattning. I momentets andra mening föreslås ingå en begränsning av bemyndigandet att utfärda förordning när det gäller styrning av informationssystemen hos sådana sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt. Enligt förslaget får det i fråga om informationssystem som sammanslutningar, stiftelser och

enskilda personer som utövar offentlig makt använder när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser endast om den informationsarkitektur som förutsätts för interoperabilitet och om innehållet i de beskrivningar och definitioner som informationsarkitekturen förutsätter.

Enligt 11 § i reglementet för statsrådet ska ministerierna som en del av styrningen av förvaltningsområdena behandla till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller informationssamhället och datasystem. Enligt 3 mom. ska varje ministerium styra utvecklandet av informationsförvaltningen och informationsförvaltningsprojekt inom sitt ansvarsområde med beaktande av syftet med denna lag, de allmänna förpliktelserna i denna lag samt den allmänna styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som finansministeriet utövar med stöd av denna lag. Den styrning av informationsförvaltningen som gäller ansvars- och förvaltningsområdet och som ministerierna ansvarar för ska grunda sig på de principer och syften som anges i den föreslagna lagen. Ministerierna ska också beakta förvaltningsområdenas särdrag och styra sitt förvaltningsområde så att gemensamma lösningar tas fram i samarbete. Den styrning av informationsförvaltningen inom de kommunala myndigheterna och andra myndigheter inom den offentliga förvaltningen som ministerierna ansvarar för sker framför allt genom författningar samt genom att anslag anvisas för dem i statsbudgeten. Finansministeriet styr också denna verksamhet. Den styrning av de statliga myndigheternas informationsförvaltning som ministerierna utövar ska ske som en del av resultatstyrningen och författningsstyrningen i enlighet med finansministeriets allmänna styrning med stöd av denna lag. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att göra ministeriets behörighet och ansvar tydligare när ministeriet styr de statliga myndigheterna inom sitt förvaltningsområde och när det styr den övriga offentliga förvaltningen inom sitt ansvarsområde med hjälp av författnings- och anslagsstyrning. De ministerier som utövar styrning ska förbereda styråtgärderna omsorgsfullt genom att utarbeta en än-

damålsenlig kostnads–nytta-analys om konsekvenserna av den planerade åtgärden.

I praktiken ska ministerierna sköta denna styrning med hjälp av en projektportföljmodell. Detta förutsätter att varje ämbetsverk och inrättning till ministeriet inom sitt förvaltningsområde lämnar uppgifter om sådana egna projekt som gäller informationssystem och informationsförvaltning och som till sitt värde eller innehåll är betydande. Projektportföljen för de olika förvaltningsområdena kan fungera som underlag vid de förhandlingar som förs när beslutet om ramarna för statsfinanserna samt statsbudgeten bereds.

Avsikten är att styrningen av de investeringar i informationsförvaltning och av motsvarande upphandlingar av tjänster som finansieras med anslag i statsbudgeten ska bli mer centraliserad. I 4 mom. föreskrivs om statliga myndigheters betydande upphandlingar som gäller informationsförvaltning och som finansieras med anslag i statsbudgeten. En upphandling kan i praktiken finansieras med myndighetens verksamhetsanslag eller med ett särskilt anslag som upptagits i statsbudgeten. Till dessa hör särskilda investeringsanslag, centraliserade anslag avsedda för finansiering av projekt som gäller informationsförvaltning eller produktivitetsanslag. Avsikten är att styrningen av betydande investeringar i informationsförvaltning och upphandlingar av tjänster ska bli mer centraliserad. Detta förhindrar att överlappande produktion av tjänster skapas och gör att investeringarna i informationsförvaltning effektiviseras. Samtidigt kan också informationsutbytet mellan olika parter främjas. En upphandling som gäller informationsförvaltning är av betydande ekonomiskt värde när dess värde uppgår till minst fem miljoner euro. En upphandling har vittgående betydelse för verksamheten när den väsentligt berör viktiga register eller gemensamma informationssystem eller när den på grund av andra motsvarande förhållanden har vittgående betydelse för verksamheten.

Innan en statlig myndighet för sin del beslutar om en i 4 mom. avsedd upphandling som gäller informationsförvaltning eller annan sådan upphandling som gäller informationsförvaltning och som avgörs av myndigheten och finansieras med anslag i statsbud-

geten, ska myndigheten begära finansministeriets utlåtande i frågan. Om den statliga myndigheten vill avvika från finansministeriets utlåtande, ska den lämna över ärendet till ministeriet inom sitt förvaltningsområde för avgörande. Förfarandet betonar ministeriets skyldighet att styra informationsförvaltningen inom sitt förvaltningsområde.

Avsikten är att statsrådet med stöd av 27 § 3 mom. i reglementet för statsrådet (262/2003) bestämmer om ett i 4 mom. i den föreslagna paragrafen avsett beslut av ministeriet och utlåtande av finansministeriet ska behandlas i statsrådets finansutskott.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om upphandlingar som avses i denna paragraf och om finansministeriets behandlingsförfarande när det gäller utlåtandeärenden.

Enligt 5 mom. gäller utlåtandeförfarandet inte riksdagen, förvaltning som lyder under riksdagen och inte republikens presidents kansli. Den ställning som högsta statliga organ som riksdagen och de ämbetsverk och inrättningar som direkt anknäver till riksdagens verksamhet har kräver inte övervakning i form av koncernstyrning. Också republikens presidents kansli har av motsvarande orsak lämnats utanför tillämpningsområdet. Riksdagen och republikens presidents kansli hör inte heller till något ministeriums förvaltningsområde.

**5 §. Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.** I 1 mom. föreskrivs om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (Juhta). Delegationen finns i anslutning till finansministeriet för främjande av informationssamhällsutvecklingen inom den offentliga förvaltningen och är ett permanent samarbets- och förhandlingsorgan mellan statliga myndigheter, Folkpensionsanstalten och kommunala myndigheter. Förutom samarbetsparterna får även andra aktörer som deltar i främjandet av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen delta i delegationens verksamhet. Delegationen har varit verksam sedan 1988. Bestämmelser om delegationen finns i statsrådets förordning om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (145/2006). Enligt den föreslagna



lagen är delegationens ställning vid styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen betydande, och därför föreslås det att grundläggande bestämmelser om den tas in i lagen. Närmare bestämmelser ska fortfarande utfärdas genom förordning av statsrådet. Statsrådet tillsätter delegationen för tre år i sänder.

I 2 mom. föreskrivs om delegationens viktigaste uppgifter. Delegationen har till uppgift att främja förnyandet och införandet av verksamhetssätten och tjänsterna inom den offentliga förvaltningen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Delegationen ska utfärda rekommendationer om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, av vilka de viktigaste fastställs som JH-standarder genom beslut av finansministeriet. I enlighet med 4 § 2 mom. i lagförslaget får bestämmelser om JH-standardernas förpliktande karaktär inom den offentliga förvaltningen utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om delegationens beslutsfattande och om organisationen av dess verksamhet samt närmare bestämmelser om delegationens sammansättning och uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

**6 § Standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.** I paragrafen föreskrivs om ett förfarande genom vilket de viktigaste JHS-rekommendationer som delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen utfärdar när det gäller den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter genom beslut av finansministeriet får fastställas som standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JH-standard). Avsikten med denna bestämmelse är att säkerställa att möjligheterna till medbestämmande för kommunerna och andra aktörer inom den offentliga förvaltningen tillgodoses i beredningsskedet.

I praktiken är det en sektion som tillsatts av delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som utarbetar JHS-rekommendationerna. Enligt 4 § 2 mom. i lagförslaget får bestämmelser utfär-

das genom förordning av statsrådet om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i denna paragraf, till den del det är fråga om informations-, system- och teknikarkitektur, och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter. JH-standarderna får innehållsmässigt vara mer omfattande än den förpliktande förordning som statsrådet utfärdar om den.

Bestämmelser om att JH-standarderna är förpliktande förutsätter att de JHS-rekommendationer som ligger till grund för standarderna bereds omsorgsfullt så att de är tydliga, konsekventa och allmänt tillämpliga. I beredningen ska europeiska och internationella standardiseringsförfaranden och principer och särskilt de ISO/IEC-, CEN- och SFS-standarder som utfärdats för informationsförvaltningsområdet beaktas, och vid behov kan det hänvisas till dem. Dessutom iakttas JHS-rekommendation 136 Anvisningar för utarbetandet av rekommendationer för den offentliga förvaltningen, enligt vilken en JHS-rekommendation inte får stå i strid med SFS-standarderna eller med de europeiska standarder eller normer som är förpliktande för Finland. JHS-rekommendationerna kan dock förorda tillämpning av en enskild standard eller innehålla anvisningar om hur standarderna ska tillämpas.

### 3 kap. Interoperabilitet

**7 §. Informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen.** I paragrafen föreskrivs om de viktigaste förpliktelserna i lagen i fråga om informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen och om definitionerna av interoperabilitet.

Enligt 1 mom. ska myndigheterna inom den offentliga förvaltningen i syfte att möjliggöra och säkerställa informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen planera och beskriva sin övergripande arkitektur och iakttä den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de beskrivningar och defi-

itioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter samt de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen enligt ansvarsområde. I enlighet med 4 § ansvarar finansministeriet för de principer som gäller för planeringen och beskrivningen av den övergripande arkitekturen samt för utarbetandet och uppdateringen av de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den gemensamma övergripande arkitekturen förutsätter. Finansministeriet ska i de definitioner och beskrivningar som gäller den övergripande arkitekturen precisera i vilken omfattning, till vilka delar och hur noggrant en myndighet inom den offentliga förvaltningen ska beskriva sin arkitektur. Enligt 8 § hör det till ministeriernas skyldighet att svara för beskrivningarna och definitionerna av informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde. Interoperabel information är en garanti för att informationen tolkas på samma sätt av alla organisationer.

Enligt 2 mom. avses med informationssystemens interoperabilitet här att informationssystemen är tekniskt och informationsmässigt (semantiskt) interoperabla med andra myndigheters informationssystem inom den offentliga förvaltningen när de använder samma uppgifter i sina egna processer. Att informationsinnehållet är interoperabelt innebär att informationen är oförändrad och att dess innehåll tolkas på samma sätt av alla organisationer. Det kan t.ex. vara fråga om sådana uppgifter i en annan myndighets register som en kund inom den offentliga förvaltningen inte tillfrågas om på nytt. Det har ansetts att kompatibilitet är ett underbegrepp till interoperabilitet och att det således omfattas av begreppet interoperabilitet.

**8 §. Informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde.** Enligt 1 mom. ska ministerierna inom sina ansvarsområden svara för de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen som ska utarbetas och för uppdateringen av dem. Dessa ska i tillämpliga delar följa riktlinjerna för den offentliga förvaltningens gemensamma övergripande arkitektur. I beskrivningarna och definitionerna av informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde kan

t.ex. informationssystemens inbördes beroende av varandra, de uppgifter som utbyts mellan informationssystemen och informationssystemens samband med andra komponenter inom den övergripande arkitekturen, såsom datalager och verksamhetsprocesser, definieras. I momentets andra mening föreslås ingå en begränsning av bemyndigandet att utfärda förordning när det gäller styrning av informationssystemen hos sådana sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt. Enligt förslaget får det genom förordning av ministeriet endast utfärdas bestämmelser om det beroende av och förhållande till informationssystemen hos myndigheterna inom den offentliga förvaltningen som förutsätts av dessa informationssystem med tanke på interoperabiliteten.

Ministerierna kan sköta uppgiften själva eller ge den i uppdrag till en myndighet inom sitt förvaltningsområde. Bestämmelser om det tekniska och funktionella innehållet i beskrivningarna och definitionerna av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet får utfärdas genom förordning av ministeriet. Det är således fråga om ett tvåstegssystem. För det första ska det inom den offentliga förvaltningen utarbetas en gemensam övergripande arkitektur och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter, för det andra ska varje ministerium styra informationsförvaltningen inom sitt ansvarsområde genom att svara för att det utarbetas och uppdateras beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet. Under beredningen av ministeriets förordningar kommer de parter som omfattas av tillämpningsområdet för respektive förordning att höras i stor omfattning.

I 2 mom. föreskrivs det om en verksamhetsmodell som ska tillämpas om det inom två eller flera ministeriers ansvarsområden finns överlappningar som hindrar eller skadar interoperabiliteten mellan informationssystemen hos vissa ämbetsverk och inrättningar. Överlappningar kan uppstå t.ex. genom att samma begrepp används i olika betydelse inom olika ansvarsområden. Då ska ministerierna komma överens om undanröjandet av

överlappningarna, vilket i allmänhet innebär att de kommer överens om ett tillvägagångssätt. Exempelvis kan samma begrepp användas om begreppens betydelse tydligt hänför sig till rätt ansvarsområde varje gång begreppet används. Mellan ministeriernas ansvarsområden och den övergripande arkitekturens målområden kan det också finnas olikheter. Avsikten är dock att utse en ansvarig organisation för målområdena, vilken har till uppgift att samordna utvecklingen av arkitekturen för målområdet. Utvecklingen av arkitekturen sker genom samarbete, som alla aktörer inom målområdet ska delta i utgående från sina uppgifter och sitt ansvar.

**9 §. Andring av informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter.** Enligt 1 mom. ska myndigheterna inom den offentliga förvaltningen se till att deras informationssystem överensstämmer med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet när informationssystemen ändras väsentligt eller när nya informationssystem eller tjänster upphandlas eller när informationssystemen i övrigt utvecklas. Avsikten är att de ändringar som måste göras i informationssystemen på grund av förpliktelserna i lagen ska kunna genomföras som en del av informationssystemens normala livscykel och utvecklings- och finansieringsplan.

Enligt 2 mom. kan bestämmelser genom förordning av statsrådet eller ministeriet utfärdas om den tid efter ikraftträdandet av de förordningar som avses i 4 och 8 § inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstämma med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet.

Avsikten är att den första förordning enligt lagförslaget som utfärdas om främjande av interoperabiliteten är en förordning av statsrådet som gäller den övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Denna förordning anger riktlinjerna för den framtida styrningen.

När förordningarna utfärdas ska det beaktas att de ändringar som förutsätts går att genomföra inom den tid som anges i förordningen i

tekniskt och ekonomiskt hänseende, med tanke på hur krävande ändringarna är och med tanke på de allmänna utvecklingsresurserna. Tiderna för genomförandet bör vara tillräckligt långa, för att det i samband med att informationssystemen förnyas ska vara möjligt att ta fram en utvecklingsplan för befintliga informationssystem och uppdateringar av dem eller för upphandlingar av nya informationssystem. I praktiken innebär detta i regel att tiden för genomförandet är högst 6 år.

**10 §. Utnyttjande av registrerade uppgifter.** Enligt paragrafen ska myndigheterna inom den offentliga förvaltningen sträva efter att i sin verksamhet använda uppgifter som registrerats i befolkningsdatasystemet, föreningsregistret, handelsregistret, stiftelseregistret, fastighetsdatasystemet och företags- och organisationsdatasystemet, om myndighetens verksamhet förutsätter att dessa uppgifter används. Genom bestämmelsen strävar man efter att de uppgifter som används är korrekta till sitt innehåll och att överlappande informationsregister inte ska finnas. Detta innebär också en inbesparing när det gäller de totala kostnaderna för förvaltningen.

Finansministeriet tillsatte i februari 2010 två olika arbetsgrupper som hade i uppgift att före den 31 december 2011 förenhetliga användningen av grunddatalagren genom att skapa en gemensam teknisk lösningsmodell, genom vilken olika datalager erbjuds dem som behöver dem samt främja tillgången till och användningen av datalagren inom den offentliga förvaltningen och bl.a. behandla prissättningen av uppgifter, beräkna vilka konsekvenser avgiftsfria uppgifter har för budgeten och lämna förslag som gäller dessa. När arbetsgruppernas förslag är klara kommer principerna för utnyttjandet av uppgifter antagligen att preciseras. Ett mål är att det på längre sikt ska bli obligatoriskt att använda uppgifter som har offentlig tillförlitlighet eller andra uppgifter som registrerats i motsvarande informationssystem när uppgifter behövs.

I 2 mom. föreskrivs att det informationssystem för terrängdata som förvaltas av lantmäteriverket och Geodetiska institutet ska jämföras med de övriga informationssystem som avses i paragrafen. Bestämmelser om informationssystemet för terrängdata har inte

utfärdats genom lag, så den har tekniskt fogats det till de övriga ovan nämnda informationssystemen på det sätt som här beskrivs.

**11 §. Gemensamma tjänster.** I 1 mom. föreskrivs om de gemensamma informationstekniska lösningar som är en förutsättning för elektroniska tjänster och som stöder anslutning till tjänsterna och som myndigheterna inom den offentliga förvaltningen, dock inte sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, ska utnyttja, om de behöver tjänsten i fråga i sin verksamhet. Som exempel på lösningar som förutsätts för elektroniska tjänster kan nämnas identifieringstjänster för medborgare, betalningstjänster, elektroniska signaturer och tidsstämplingstjänster. Till exempel ett medborgarkonto kan vara en sådan gemensam informationsteknisk lösning som stöder anslutning till elektroniska tjänster. De gemensamma tjänsterna för den offentliga förvaltningen kan också vara bundna till ansvarsområdet. Bestämmelser om sådana gemensamma tjänster och särskilt om ibruktagandet av dem utfärdas dock i allmänhet i speciallagstiftningen.

I 2 mom. föreskrivs om de tjänster som statliga myndigheter ska använda, om de behöver tjänsten i fråga i sin verksamhet. De tjänster som avses i bestämmelsen är gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster. Med grundläggande informationstekniktjänster avses helheter som består av fysisk utrustning, den programvara som utrustningen kräver och stödtjänster i anslutning till programvaran. Som exempel kan nämnas ett gemensamt datakommunikationsnät eller en tjänstemans arbetsstationslösning. Med informationssystemtjänster avses ett gemensamt informationssystem som tillhandahålls statsförvaltningen och som stöder den likartade verksamhet som organisationerna behöver t.ex. i fråga om personalförvaltning, ekonomiförvaltning, ärendehantering, arkivering eller rapportering.

De tjänster som avses i 1 och 2 mom. ska i fråga om funktionellt innehåll, användbarhet och pris vara sådana att användarna upplever att det är meningsfullt att utnyttja dem. Tjänsterna ska också tillhandahållas och utvecklas systematiskt för att kvaliteten och

kostnadsnivån på tjänsterna ska bibehållas och förbättras. Avsikten är att tjänsterna ska utvärderas regelbundet av en utomstående bedömare för verifiering av tjänsternas kvalitet och priskonkurrenskraft.

Genom förordning av statsrådet får bestämmelser utfärdas om sådana gemensamma informationstekniska lösningar som används inom den offentliga förvaltningen som är en förutsättning för elektroniska tjänster och som stöder anslutning till tjänsterna och om i vilken omfattning lösningarna ska tillämpas, samt om de gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster som används inom statsförvaltningen och om i vilken omfattning tjänsterna ska användas. Innan beslut om ibruktagande av tjänster som ska användas inom den offentliga förvaltningen fattas och en förordning av statsrådet utfärdas i fråga om tjänsterna ska ärendet behandlas inom Juhta. När det gäller tjänster som ska användas inom statsförvaltningen ska en omsorgsfull och omfattande bedömning av användningen av gemensamma tjänster och av olika lösningar göras innan beslut om ibruktagande av tjänsterna fattas.

När ibruktagandet av de tjänster som avses i 1 och 2 mom. förbereds ska tillämpningsområdet för de förordningar av statsrådet som gäller frågan bedömas omsorgsfullt. Tillämpningsområdet kan begränsas på grund av säkerhet eller beredskap eller av någon annan motsvarande viktig orsak. I de förordningar som utfärdas ska således noggrant anges vilka myndigheter förordningen berör.

#### 4 kap. Särskilda bestämmelser

**12 §. Tillgång till information.** Enligt paragrafen är myndigheterna inom den offentliga förvaltningen skyldiga att ge ut den information om beskrivningar och definitioner som avses i denna lag i informationstekniskt användbart format. Avsikten är att de uppgifter som avses i paragrafen sammanställs i en elektronisk portal där de finns lättillgängliga i elektroniskt format. När informationen behandlas ska bestämmelserna om sekretessbelagda myndighetshandlingar i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet beaktas.

**13 §. Ikraftträdande.** Lagen föreslås träda i kraft den 2010 .

Enligt 2 mom. ska myndigheterna inom den offentliga förvaltningen börja utarbeta den övergripande arkitekturen enligt 7 § i den föreslagna lagen inom sex månader efter att en i 4 § avsedd förordning av statsrådet som gäller frågan har trätt i kraft. Detta arbete ska slutföras inom tre år efter att den nämnda förordningen av statsrådet har trätt i kraft. Uppdateringen av den övergripande arkitekturen är självfallet en uppgift som myndigheterna fortlöpande ska sköta. Det har bedömts att tre år är en rimlig tidsfrist för arbetet med den övergripande arkitekturen. Utarbetandet av övergripande arkitekturer för organisationerna är en central faktor när det gäller att uppnå interoperabilitet, så tidsfristen inom vilken arkitekturerna ska utarbetas får inte vara onödigt lång.

Enligt 3 mom. ska myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ta i bruk de tjänster som avses i 11 § inom två år efter det att tjänsten finns till förfogande och en i 11 § avsedd förordning av statsrådet har utfärdats eller senast när serviceavtalet för en sådan tjänst som motsvarar tjänsten i fråga och som upphandlats självständigt går ut. Myndigheterna bör ta i bruk de avsedda tjänsterna endast om deras verksamhet förutsätter att en motsvarande tjänst används. Tjänster som utvecklats för gemensam användning bör tas i bruk snabbt, så att dubbla kostnader kan undvikas, dock så att giltighetstiden för lokala serviceavtal beaktas.

I 4 mom. finns en övergångsbestämmelse som gäller delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Enligt den ska den delegation som avses i statsrådets förordning om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (145/2006) och som är verksam när denna lag träder i kraft fortsätta sin mandatperiod ut som den delegation för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som avses i denna lag.

För att bestämmelser på lägre nivå vid behov ska kunna utfärdas redan 2010, får enligt ikraftträdandebestämmelsen åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag vidtas innan lagen träder i kraft. En bestämmelse om detta tas med i 5 mom.

## 1.2 Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

**18 §. God informationshantering.** I paragrafen föreskrivs om god informationshantering och om de skyldigheter som hänför sig till genomförandet av den, främst för att det ska kunna säkerställas att uppgifterna är behörigen tillgängliga. I 2 mom. föreskrivs att statliga förvaltnings- och rättskipningsmyndigheter för att genomföra en god informationshantering vid planering och utveckling av datasystem ska trygga möjligheterna att utnyttja datasystemen i andra myndigheters verksamhet samt i detta syfte och för att säkerställa kompatibiliteten beakta sådana tekniska krav som föreskrivs med stöd av offentlighetslagen. Dessutom ska förvaltnings- och rättskipningsmyndigheter delta i ett för flera myndigheter gemensamt kundservice-system som fungerar i ett allmänt datanät eller i förandet av register som främjar offentligheten i beredningen av ärenden av allmän betydelse.

Det föreslås att 2 mom. upphävs, eftersom det redan i lag 1 i förslaget ingår bestämmelser om informationssystemens interoperabilitet och om ibruktagande av gemensamma tjänster och dessa bestämmelser gäller alla myndigheter inom den offentliga förvaltningen.

**36 §. Utfärdande av förordning.** I paragrafen föreskrivs om förordningar som kan utfärdas av statsrådet för fullgörande av de skyldigheter som gäller god informationshantering. I paragrafen föreslås att 1 mom. ändras, varvid den gällande 6 punkten stryks och numreringen i paragrafen korrigeras. Detta motsvarar 18 § 2 mom. i offentlighetslagen, som ovan föreslås bli upphävt.

## 2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Genom förordning av statsrådet får det med stöd av 4 § 2 mom. utfärdas bestämmelser om den övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i 6 §, till de delar som anges i paragrafen, och om innehållet i de beskrivningar och

definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter samt enligt 4 § 4 mom. om upphandlingar som avses i paragrafen och om finansministeriets behandlingsförfarande när det gäller utlåtan- deärenden. Vidare får det med stöd av 9 § i den föreslagna lagen genom förordning av statsrådet eller ministeriet utfärdas bestämmelser om den tid efter ikraftträdandet av de förordningar som avses i 4 och 8 § inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstäm- ma med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet.

Med stöd av 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen får bestämmelser om beslutsfattandet vid delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och om organiseringen av delegationens verksamhet samt närmare bestämmelser om delegationens sammansättning och uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

Med stöd av 6 § i den föreslagna lagen får de rekommendationer som delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen utfärdar när det gäller den i 4 § 1 mom. avsedda övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter fastställas som JH-standarder genom beslut av finansministeriet.

Enligt 11 § 1 mom. i den föreslagna lagen får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om skyldigheterna för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen, dock inte sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, att ta i bruk de tjänster som gäller gemensamma informationstekniska lösningar och enligt 11 § 2 mom. om statliga myndigheters skyldighet att ta i bruk gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och gemensamma informationssystemtjänster.

Det är motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning i ovan nämnda fall ges statsrådet, eftersom det rör sig om vittgående och principiellt betydande frågor som omfattar flera förvaltningsområden.

Bestämmelser om de beskrivningar och definitioner av informationssystemens interope-

abilitet som avses i 8 § 1 mom. får utfärdas genom förordning av ministeriet. I detta fall är det motiverat att bemyndigandet att utfärda förordning ges ministeriet, eftersom det rör sig om frågor som är tekniska till sin art och som hänför sig till verkställande makt. Vidare får det med stöd av 9 § i den föreslagna lagen genom förordning av statsrådet eller ministeriet utfärdas bestämmelser om den tid efter ikraftträdandet av de förordningar som avses i 4 och 8 § inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstäm- ma med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet.

### 3 Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2011.

Den föreslagna lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen innehåller en bestämmelse med stöd av vilken myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska se till att deras informationssystem överensstämmer med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet när informationssystemen ändras väsentligt eller när nya informationssystem och tjänster upphandlas eller informationssystemen i övrigt utvecklas.

Andra förpliktelser i lagen ska iakttas stegvis, dock så att beredningen av den övergripande arkitektur som avses i lagen ska inledas inom sex månader efter att en förordning av statsrådet som gäller frågan har trätt i kraft och arbetet slutföras inom tre år efter ikraftträdandet av den nämnda förordningen av statsrådet, de informationssystem som avses i lagen ska överensstäm- ma med kraven på interoperabilitet inom den tid som fastställs för genomförandet genom den förordning av statsrådet som gäller frågan, och de gemensamma tjänsterna ska tas i bruk inom två år efter det att tjänsten finns till förfogande och statsrådets förordning enligt 11 § har utfärdats eller senast när serviceavtalet för en tjänst som motsvarar tjänsten i fråga och som upphandlats självständigt går ut.

#### 4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att det föreskrivs om kraven på interoperabilitet inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning. För kommunernas del bör förslaget bedömas med hänsyn till 121 § i grundlagen. Enligt 121 § ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, och bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunens förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Bestämmelser om universitetens självstyrelse finns i 123 § i grundlagen.

Kommunala myndigheters oberoende i förhållande till de statliga myndigheterna är en mycket viktig aspekt av den kommunala självstyrelsen. Statliga myndigheter har ingen på rent förvaltningsorganisatoriska faktorer grundad styrnings- och tillsynsmakt i förhållande till de kommunala myndigheterna. Sådan styrnings- och tillsynsmakt ska i princip grunda sig på lag och föremålet för den ska vara tillräckligt begränsat. Grundlagen tillåter dock att den styrning och tillsyn av en kommunal myndighet som en statlig myndighet utövar med stöd av vanlig lag är mera omfattande när det gäller lagstadgade uppgifter än när det gäller uppgifter som hör till kommunens allmänna verksamhetsområde. I denna proposition är det fråga om styrning av de förstnämnda uppgifterna.

Det är nödvändigt att föreskriva om interoperabiliteten i och styrningen av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, inbegripet kommunerna, genom lag, för att interoperabiliteten i informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen ska säkerställas. Genom förslaget begränsas kommunens rätt att med stöd av sin självstyrelse besluta om sin verksamhet inte i någon högre grad och inte mer än vad som är nödvändigt för att nå målet.

Också tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter i många fall interoperabilitet. Justitiekanslern har i sitt utlåtande (Dnr 15/21/08) ansett att tryggandet av att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses på lika villkor kan kräva reglering som är mer förpliktande än informationsstyr-

ning. När det är fråga om att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna på lika villkor inom hela statens område, innebär denna skyldighet uttryckligen att det är statens skyldighet att sköta frågan, i sista hand genom normer. I synnerhet för att rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen ska tillgodoses på ett effektivt sätt krävs det att informationssystemen är interoperabla inom den offentliga förvaltningen. Också interoperabilitet med hjälp av koncernstyrning i informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna genom att hinder som begränsar möjligheterna att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna avlägsnas när informationssystemen och informationsprocesserna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån de ovannämnda motiveringarna är regleringen nödvändig och lagförslaget kan inte anses inkräkta på den kommunala självstyrelsen som tryggas i grundlagen på ett sådant sätt att den begränsar kommuninvånarnas rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Den föreslagna regleringen är också tillräckligt exakt och har ett godtagbart samhälleligt syfte.

Enligt 123 § i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Enligt 3 § i universitetslagen (558/2009) har universiteten självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Självstyrelsen ska innefatta rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen. Universitetens självstyrelse kan på samma sätt som den kommunala självstyrelsen inte anses hindra en ändamålsenlig utveckling av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Lagförslaget kan således inte anses inkräkta på universitetens självstyrelse som tryggas i grundlagen på ett sådant sätt att det begränsar den rätt som universiteten har att besluta om den i universitetslagen föreskrivna forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet. Inte heller inkräktar lagförslaget på universitetens interna förvaltning eller på grunderna för universitetens organisation.

Propositionen innehåller bemyndiganden att utfärda förordningar, vilka ska granskas

med avseende på den kommunala självstyrelsen. Bemyndigandena att utfärda förordning ska granskas med hänsyn till om det föreskrivs om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om kommunernas uppgifter genom förordning i stället för genom lag. Enligt propositionen kan det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser som är bindande för kommunerna i fråga om följande:

- den övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i lagförslaget, till den del som avses i paragrafen, och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter samt om tiden för genomförandet (4 och 9 §),

- delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, när det gäller dess sammansättning, uppgifter, beslutsfattande och organiseringen av dess verksamhet (5 §), och

- de gemensamma informationstekniska lösningar som är en förutsättning för elektroniska tjänster och som stöder anslutning till tjänsterna (11 §).

Dessutom får det genom förordning av ministeriet utfärdas bestämmelser om innehållet i beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen

inom ansvarsområdet samt om tiden för genomförandet (8 och 9 §). De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning gäller, förutom i fråga om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, frågor av teknisk art, som det inte är ändamålsenligt att föreskriva om genom lag eftersom de ständigt utvecklas. Samtidigt är det nödvändigt att föreskriva om dem för att det ska skapas allmänna ramar för informationssystemens interoperabilitet. Det bemyndigande att utfärda förordning som gäller delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen preciserar endast de frågor och den praktiska organisering av verksamheten som föreskrivs genom lag och strider inte mot den kommunala självstyrelsen i grundlagen.

Den föreslagna lagen motsvarar den författningsnivå som krävs enligt grundlagen och den föreslås inte innehålla bestämmelser som är problematiska med tanke på bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. Statsrådet får enligt propositionen utfärda förordningar i frågor som i den föreslagna lagen definieras exakt och avgränsas noga. I enlighet med det ovanstående anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:



## 1.

**Lag****om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

1 §

*Lagens syfte*

Syftet med denna lag är att effektivisera verksamheten inom den offentliga förvaltningen samt förbättra de offentliga tjänsterna och deras tillgänglighet genom att föreskriva om styrning av informationsförvaltningen och om främjande och säkerställande av informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen.

2 §

*Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning*

I denna lag föreskrivs om de skyldigheter som myndigheter inom den offentliga förvaltningen har när de sköter informationsförvaltningsuppgifter.

Inom informationsförvaltningen gäller i fråga om statliga myndigheters informations-säkerhet enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och statliga myndigheters förberedelser för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1080/1991) de bestämmelser som finns i de nämnda lagarna.

3 §

*Definitioner*

I denna lag avses med

1) *statliga myndigheter*

a statliga ämbetsverk och inrättningar,

b domstolar och andra rättskipningsorgan,

c statliga affärsverk,

d myndigheter i landskapet Åland när de i landskapet sköter uppgifter som hör till riksmyndigheterna,

2) *myndigheter inom den offentliga förvaltningen*,

a statliga myndigheter,

b kommunala myndigheter, dock inte kommunala myndigheter på Åland,

c Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar samt de universitet som avses i universitetslagen (558/2009),

d riksdagens ämbetsverk och inrättningar,

e sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, dock inte bolag och sammanslutningar som verkställer arbetspensioner och lagstadgade skadeförsäkringar.

Med myndigheter inom den offentliga förvaltningen avses emellertid inte den evangelisk-lutherska kyrkan eller den ortodoxa kyrkan i Finland.

2 kap.

**Styrning av informationsförvaltningen**

4 §

*Styrning*

Finansministeriet har hand om den allmänna styrningen enligt denna lag av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningens myndigheter. Ministeriet ska särskilt sörja för

1) planering och beskrivning av den offentliga förvaltningens verksamhets-, informations-, system- och teknikarkitektur (*övergripande arkitektur*),

2) utarbetande och uppdatering av de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen förutsätter,

3) styrning av gemensamma tjänster för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och av andra sådana åtgärder i anslutning till informationsförvaltningen som behövs med tanke på samordnad verksamhet.

Genom förordning av statsrådet får bestämmelser utfärdas om den gemensamma övergripande arkitektur för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som innehåller en standard som avses i 6 §, till den del det är fråga om informations-, system- och teknikarkitektur, och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter. I fråga om informationssystem som sammanslutningar, stiftelser eller enskilda personer som utövar offentlig makt använder när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser endast om den informationsarkitektur som förutsätts för interoperabilitet och om innehållet i de beskrivningar och definitioner som informationsarkitekturen förutsätter.

Varje ministerium ska styra utvecklandet av informationsförvaltningen och informationsförvaltningsprojekt inom sitt ansvarsområde med beaktande av de syften och förpliktelser som anges i denna lag.

Innan en statlig myndighet för sin del beslutar om upphandling som gäller informationsförvaltning eller annan sådan upphandling som gäller informationsförvaltning och som avgörs av myndigheten och finansieras med anslag i statsbudgeten, ska myndigheten begära finansministeriets utlåtande i frågan, om upphandlingen har vittgående betydelse för verksamheten eller betydande ekonomiskt värde. Om en statlig myndighet vill avvika från finansministeriets utlåtande, ska den lämna över ärendet till ministeriet inom sitt förvaltningsområde för avgörande. Genom förordning av statsrådet får närmare bestäm-

melser utfärdas om upphandlingar som avses i denna paragraf och om finansministeriets behandlingsförfarande när det gäller utlåtandebärenden.

Vad som föreskrivs i 4 mom. gäller inte riksdagen, förvaltning som lyder under riksdagen och inte republikens presidents kansli.

## 5 §

### *Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen*

För främjande av informationssamhällsutvecklingen inom den offentliga förvaltningen finns, i anslutning till finansministeriet, delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (Juhta). Delegationen är ett permanent samarbets- och förhandlingsorgan mellan statliga myndigheter, Folkpensionsanstalten och kommunala myndigheter. I delegationen kan det vid behov finnas representanter också för andra aktörer som deltar i främjandet av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Statsrådet tillsätter delegationen för tre år i sänder.

Delegationen har till uppgift att främja förnyandet och införandet av verksamhetssätten och tjänsteproduktionssätten inom den offentliga förvaltningen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik samt utfärda rekommendationer om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Bestämmelser om delegationens beslutsfattande och om organiseringen av dess verksamhet samt närmare bestämmelser om delegationens sammansättning och uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

## 6 §

### *Standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen*

Finansministeriet får besluta att en rekommendation som delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen utfärdar när det gäller den gemensamma övergripande arkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de beskrivningar och defi-

itioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter ska vara standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.

### 3 kap.

## Interoperabilitet

### 7 §

#### *Interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska i syfte att möjliggöra och säkerställa interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen planera och beskriva sin övergripande arkitektur och iaktta den utarbetade och uppdaterade övergripande arkitekturen och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den övergripande arkitekturen förutsätter samt beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen enligt ansvarsområde.

Med interoperabiliteten för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen avses i denna lag att informationssystemen är tekniskt och informationsmässigt interoperabla med andra myndigheters informationssystem inom den offentliga förvaltningen när de använder samma uppgifter.

### 8 §

#### *Informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde*

Ministerierna ska inom sina ansvarsområden se till att beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom deras ansvarsområden utarbetas och uppdateras. Bestämmelser om innehållet i beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet får utfärdas genom förordning av ministeriet. Om ovan avsedda beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten också omfattar informationssystem som sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt an-

vänder när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter, får det genom förordning av ministeriet utfärdas bestämmelser endast om det beroende av och förhållande till informationssystemen hos myndigheterna inom den offentliga förvaltningen som förutsätts av dessa informationssystem med tanke på interoperabiliteten.

Om det inom två eller flera ministeriers ansvarsområden finns överlappande beskrivningar och definitioner som hindrar eller skadar interoperabiliteten mellan informationssystemen, ska ministerierna tillsammans komma överens om undanröjandet av överlappningarna.

### 9 §

#### *Ändring av informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska se till att deras informationssystem överensstämmer med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet när informationssystemen ändras väsentligt eller när nya informationssystem och tjänster upphandlas eller när informationssystemen i övrigt utvecklas.

Genom förordning av statsrådet eller ministeriet får bestämmelser utfärdas om den tid efter ikraftträdandet av de förordningar som avses i 4 och 8 § inom vilken informationssystemen inom den offentliga förvaltningens myndigheter ska överensstämma med de krav på interoperabilitet enligt 4 och 8 § om vilka föreskrivs genom förordning av statsrådet eller ministeriet

### 10 §

#### *Utnyttjande av registrerade uppgifter*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska sträva efter att ordna sin verksamhet så att de använder uppgifter som registrerats i de informationssystem som avses i denna paragraf, om myndighetens verksamhet förutsätter att dessa uppgifter används. Dessa informationssystem är

1) befolkningsdatasystemet enligt lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) och uppgifter enligt 7 § 1 mom. 1, 2 och 6 punkten i den lagen,

2) föreningsregistret enligt föreningslagen (503/1989),

3) handelsregistret enligt handelsregisterlagen (129/1979),

4) stiftelseregistret enligt lagen om stiftelser (109/1930),

5) fastighetsdatasystemet enligt lagen om fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster (453/2002),

6) företags- och organisationsdatasystemet enligt företags- och organisationsdatalagen (244/2001).

Med de informationssystem som avses i 1 mom. jämföras också det informationssystem för terrängdata som förvaltas av lantmäteriverket och Geodetiska institutet.

#### 11 §

##### *Gemensamma tjänster*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen, dock inte sammanslutningar, stiftelser och enskilda personer när de utövar offentlig makt, ska använda de gemensamma informationstekniska lösningar som de behöver och som är en förutsättning för elektronisk kommunikation och som stöder anslutning till de elektroniska tjänsterna. Bestämmelser om de gemensamma informationstekniska lösningar som är en förutsättning för elektronisk kommunikation och som stöder anslutning till de elektroniska tjänsterna och bestämmelser om i vilken omfattning lösningarna ska tillämpas får utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan en förordning av statsrådet utfärdas ska delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen höras i frågan.

Statliga myndigheter ska använda de gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och de gemensamma informationssystemtjänster som de behöver. Bestämmelser om de grundläggande informa-

tionstekniktjänster och de informationssystemtjänster som ska användas gemensamt och om i vilken omfattning tjänsterna ska användas får utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### 4 kap.

##### **Särskilda bestämmelser**

#### 12 §

##### *Tillgång till information*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska se till att informationen om de beskrivningar och definitioner som avses i denna lag finns tillgänglig i informationstekniskt användbart format.

#### 13 §

##### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 201 .

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska börja utarbeta beskrivningar av helhetsarkitekturen enligt 7 § inom sex månader och slutföra arbetet inom tre år efter att en i 4 § avsedd förordning av statsrådet som gäller frågan har trätt i kraft.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska ta i bruk de tjänster enligt 11 § som de behöver inom två år efter det att tjänsten finns till förfogande och den förordning av statsrådet som avses i 11 § har utfärdats eller senast när serviceavtalet för en sådan tjänst som motsvarar tjänsten i fråga och som upphandlats självständigt upphör.

Den delegation som avses i statsrådets förordning om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (145/2006) och som är verksam när denna lag träder i kraft fortsätter sin mandatperiod ut som den delegation för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen som avses i denna lag.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

## 2.

**Lag****om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 18 § 2 mom., sådant det lyder i lag 495/2005, samt  
*ändras* 36 § 1 mom., sådant det lyder i lag 495/2005, som följer:

## 36 §

*Utfärdande av förordning*

Genom förordning av statsrådet kan för fullgörande inom statsförvaltningen av skyldigheterna enligt 5 kap. föreskrivas om

1) en myndighets skyldighet att utreda och bedöma informationsmaterial som den har i sin besittning samt om hantering av materialet för genomförande av god informationshantering,

2) uppgifter som ska antecknas i diariet och andra dokumentregister samt i datasystembeskrivningar,

3) klassificering av informationsmaterial för genomförande av behövliga informations säkerhetsåtgärder,

4) skyldighet att göra en anteckning om säkerhetsklass i handlingar, om obehörigt utlämnande av uppgifter ur dem kan orsaka skada för försvaret, statens säkerhet, interna-

tionella relationer eller annan allmän fördel på det sätt som avses i 24 § 1 mom. 2 och 7–10 punkten,

5) informationssäkerhetskrav i fråga om olika säkerhetsklasser, inbegripet krav på lokalers säkerhet, samt om tillämpning av informationssäkerhetskraven på sekretessbelagda handlingar och uppgifterna i dem samt på sådana handlingar vilkas överlåtelse av någon annan orsak begränsas i lag och uppgifterna i dem eller vilka innehåller uppgifter som enligt lag enbart kan användas för ett bestämt ändamål,

6) genomförande av öppenhet i verksamheten genom planering och organisering av informationsförmedlingen.

Denna lag träder i kraft den 201 .

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 5 november 2010

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Förvaltnings- och kommunminister *Tapani Tölli*

## 2.

**Lag****om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut  
upphävs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 18 § 2 mom., sådant det lyder i lag 495/2005, samt  
ändras 36 § 1 mom., sådant det lyder i lag 495/2005, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

18 §

18 §

*God informationshantering**God informationshantering*

Om så föreskrivs i en förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av denna lag skall statliga förvaltnings- och rättskipningsmyndigheter utöver vad som föreskrivs i 1 mom. 1–5 punkten för att genomföra en god informationshantering

(2 mom. upphävs)

1) vid planering och utveckling av datasytem trygga möjligheterna att utnyttja dem i andra myndigheters verksamhet samt i detta syfte och för att säkerställa kompatibiliteten beakta sådana tekniska krav som föreskrivs med stöd av denna lag,

2) delta i ett för flera myndigheter gemensamt kundservicesystem som fungerar i ett allmänt datanät eller i förandet av register som främjar offentligheten i beredningen av ärenden av allmän betydelse.

36 §

36 §

*Utfärdande av förordning**Utfärdande av förordning*

Genom förordning av statsrådet kan för fullgörande inom statsförvaltningen av skyldigheterna enligt 5 kap. föreskrivas om

Genom förordning av statsrådet kan för fullgörande inom statsförvaltningen av skyldigheterna enligt 5 kap. föreskrivas om

1) en myndighets skyldighet att utreda och bedöma informationsmaterial som den har i

1) en myndighets skyldighet att utreda och bedöma informationsmaterial som den har i

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

sin besittning samt om hantering av materialet för genomförande av god informationshantering,

2) uppgifter som skall antecknas i diarium och andra dokumentregister samt i datasystembeskrivningar,

3) klassificering av informationsmaterial för genomförande av behövliga informations-säkerhetsåtgärder,

4) skyldighet att göra en anteckning om säkerhetsklass i handlingar, om obehörigt utlämnande av uppgifter ur dem kan orsaka skada för försvaret, statens säkerhet, internationella relationer eller annan allmän fördel på det sätt som avses i 24 § 1 mom. 2 och 7–10 punkten,

5) informationssäkerhetskrav i fråga om olika säkerhetsklasser, inbegripet krav på lokalers säkerhet, samt om tillämpning av informationssäkerhetskraven på sekretessbelagda handlingar och uppgifterna i dem samt på sådana handlingar vilkas överlåtelse av någon annan orsak begränsas i lag och uppgifterna i dem eller vilka innehåller uppgifter som enligt lag enbart kan användas för ett bestämt ändamål,

6) sådana tekniska krav på statliga förvaltnings- och rättsskipningsmyndigheters datasystem som behövs för informationsutbyte mellan myndigheterna samt om dessa myndigheters skyldighet att delta i ett för flera myndigheter gemensamt kundservicesystem i ett allmänt datanät eller i förande av register som främjar insyn i beredningen av ärenden av allmän betydelse,

7) genomförande av öppenhet i verksamheten genom planering och organisering av informationsförmedlingen.

sin besittning samt om hantering av materialet för genomförande av god informationshantering,

2) uppgifter som ska antecknas i diarium och andra dokumentregister samt i datasystembeskrivningar,

3) klassificering av informationsmaterial för genomförande av behövliga informationssäkerhetsåtgärder,

4) skyldighet att göra en anteckning om säkerhetsklass i handlingar, om obehörigt utlämnande av uppgifter ur dem kan orsaka skada för försvaret, statens säkerhet, internationella relationer eller annan allmän fördel på det sätt som avses i 24 § 1 mom. 2 och 7–10 punkten,

5) informationssäkerhetskrav i fråga om olika säkerhetsklasser, inbegripet krav på lokalers säkerhet, samt om tillämpning av informationssäkerhetskraven på sekretessbelagda handlingar och uppgifterna i dem samt på sådana handlingar vilkas överlåtelse av någon annan orsak begränsas i lag och uppgifterna i dem eller vilka innehåller uppgifter som enligt lag enbart kan användas för ett bestämt ändamål,

6) genomförande av öppenhet i verksamheten genom planering och organisering av informationsförmedlingen.

-----

Denna lag träder i kraft den 201 .  
Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.