

MUISTIO

Sisällysluettelo

VALTIONEUVOSTON ASETUS LAUSUNTOMENETTELYSTÄ TIEDONHALLINNAN MUUTOSTA KOSKEVISSA ASIOISSA

1. Johdanto	2
2. Lausuntomenettelyn nykytila ja sen arviointi	2
3. Lausuntomenettelyyn liittyvät tiedonhallintalain säännökset	5
Asetuksen pykälien perustelut	8
1. Yksityiskohtaiset perustelut	8
2. Vaikutukset	12
3. Valmistelu	12
4. Voimaantulo.....	12

VALTIONEUVOSTON ASETUS LAUSUNTOMENETTELYSTÄ TIEDONHALLINNAN MUUTOSTA KOSKEVISSA ASIOISSA

1. Johdanto

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on uudistunut. Julkisen hallinnon tiedonhallintalaki (tiedonhallintalaki, 906/2019) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020 alkaen. Samalla kumotaan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (tietohallintolaki, 634/2011) nojalla annettu valtioneuvoston asetus lausuntomenettelystä tietohallinnon hankintoja koskevista asioissa (1249/2014).

Tiedonhallintalain 9 §:n 2 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden antaa tarkentavia säännöksiä lausuntoa edellyttävistä tiedonhallinnan muutoksista, valtiovarainministeriöltä pyydettyä lausuntopyynnönsisällöstä ja lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lausuntomenettelyyn liittyviä tiedonhallintalain säännöksiä selostetaan tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3 lainsäädäntö.

Lausuntomenettelyä koskevaa asetusta uudistettaessa on lainsäädännön muutosten lisäksi kiinnitetty erityistä huomiota nykyisessä lausuntomenettelyssä esiin nousseiden ongelmien ja epäkohtien korjaamiseen.

2. Lausuntomenettelyn nykytila ja sen arviointi

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) 4 §:ssä säädetään valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelimien niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä velvollisuudesta pyytää valtiovarainministeriöltä lausunto ennen kuin se päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä.

Lausuntomenettelyä koskevassa asetuksessa (1249/2014) on säädetty niistä tilanteista, jolloin valtiovarainministeriöltä on pyydetty lausunto tietohallintoa koskevan hankinnan osalta. Asetuksen 1 §:ssä on säädetty laajasta toiminnallista merkitystä omaavasta tietohallintoa koskevasta hankinnasta ja 2 §:ssä on säädetty taloudelliselta arvoltaan merkittävästä tietohallintoa koskevasta hankinnasta.

Käytännössä ei ole muodostunut yhtenäistä tulkintaa siitä, olisiko lausunto pyydettyä asetuksen 1 §:n ”laajaa toiminnallista merkitystä omaavasta hankinnasta” vai 2 §:n ”taloudelliselta arvoltaan merkittävästä hankinnasta”. Lausunnon pyytäjän hankinnassa on ollut, kumman pykälän perusteella lausuntopyyntö on esitetty. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa esimerkiksi yhteistä palvelua koskeva lausuntopyyntö on voitu esittää asetuksen 2 §:n perusteella. Lisäksi lausunnon pyytäjillä on ollut erilai-

sia tulkintoja siitä, milloin lausunnon pyytäminen on ylipäättään tarpeellista. Esimerkiksi jo olemassa olevan sopimuksen perusteella tehtävää merkittävää tilausta ei ole katsottu aina kuuluvaksi lausuntomenettelyn piiriin, koska tulkinnan mukaan silloin ei olisi kysymys asetuksen 1 tai 2 §:n tarkoittamasta hankinnasta.

Asetuksen toiminnallisesti merkittävä hanke tarkoittaa asetuksen 2 §:n mukaan sitä, että hankkeen kokonaiskustannusarvio olisi oltava vähintään 5 miljoonaa euroa ja sen lisäksi jonkun seuraavista kohdista olisi toteuduttava: hanke on viranomaisen tehtävien hoitamisen tai asiakkaan saaman palvelun kannalta olennainen (kohta 1), hankkeessa kehitettävä tietojärjestelmä tai palvelu on tarkoitettu usean eri viranomaisen käytettäväksi (kohta 2) tai hanke koskee julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 10 §:ssä mainittujen tietojärjestelmien kehittämistä. Tämä määrittely on mahdollistanut sen, etteivät kaikki yhteiseen käyttöön hankittavat ratkaisut ole tulleet lausuntomenettelyn piiriin, jos ne ovat olleet alle 5 miljoonaa euroa.

Asetuksessa lausunnon pyytämisen arvioinnissa käytettyjen euromääräisten rajojen muodostumissäännöt ovat osaltaan vaikeuttaneet asetuksen tulkintaan. Asetuksen 1 §:ssä merkittävästä kehityshankkeesta on kyse silloin, kun hankkeen kokonaiskustannuksen arvo on yli 5 miljoonaa euroa. Asetuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa hankkeen kokonaiskustannuksilla tarkoitetaan hankkeen kehittämisvaiheen aikaisia hankkeen kannalta merkittäviä kustannuksia, joihin ei laskettaisi mukaan käytön ja ylläpidon aikaisia kuluja. Kustannusten arviointikohteen jäädessä asetuksen ja sen perusteluissa yleiselle tasolle, on tulkinta arvioinnissa käytetyistä laskentakohteista ja niissä käytettyjen hintojen arvioinnissa jäänyt valtion viranomaisen omaan harkintaan. Asetuksen 1 §:n laskentasäännön poiketessa myös valtiovarainministeriön toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta annetun määräyksen (23.3.2011, TMI101) tietojärjestelmähankkeista esitettävien tietojen vaatimuksista, ovat valtion viranomaiset joutuneet laatimaan erikseen laskelman lausuntomenettelyä varten.

Nykyisessä menettelyssä asetuksen 1 ja 2 §:ssä määriteltyjen ”laajaa toiminnallista merkitystä omaavien hankintojen” ja ”taloudelliselta arvoltaan merkittävien hankintojen” kohdalla lausuntopyynnön sisältö ja lausunnon arviointikehikko on ollut erilainen. Näin ollen lausunnon pyytäjän tulkinta noudatettavasta pykälästä on vaikuttanut lausuntopyynnön sisältöön ja kattavuuteen.

Asetuksen 4 §:ssä on säädetty lausuntopyynnön ja lausunnon sisällöstä. Pykälän 2 kohdan mukaan lausuntopyynnön yhteydessä on pyydetty tiedot hankkeen arvioidusta kustannuksista ja hyödyistä. Tämä on johtanut erilaisiin kysymyksiin ja käytäntöihin. Esimerkiksi epäselvää on ollut, huomioidaanko vain kehittäjäorganisaation kustannukset vai myös mahdolliset muulle julkiselle hallinnolle tai valtion hallinnolle aiheutuvat kustannukset. Asetus ei ole ohjannut riittävästi huomioimaan ja tunnistamaan tietohallinnon ylläpitokustannuksia tai kehittämisen kokonaiskustannuksia valtion taloudelle. Tämä on voinut johtaa siihen, että lausuntopyynnössä on esitetty vain kehittäjäorganisaation kustannukset. Edellä mainituista syistä valtiovarainministeriö on joutunut pyytämään lisäselvityksiä asetuksen 5 §:n nojalla. Tämä on saatta-

nut pidentää käsittelyaikoja siten, ettei neljän viikon aikatavoite lausunnon antamiseen ole ollut mahdollinen, koska lisäselvityksen saapumiseen on voinut kulua pitkäkin aika.

Asetuksen mukaan lausuntopyynnön ajankohta on sidottu tietohallintoa koskevasta hankinnasta tehtävään päätökseen. Vaikka lausuntopyyntö olisikin tehty ennen hankintaa koskevaa päätöstä, on tämä saattanut johtaa siihen, että lausuntopyynnot ovat tulleet vaikuttavuuden näkökulmasta liian myöhään: esimerkiksi kilpailutusta ollaan jo käynnistämässä tai kilpailutus on jo käynnissä. Asetuksen 3 §:n säännös siitä, että viranomaisella tulee olla valtiovarainministeriön lausunto ”ennen hankintojen käynnistämistä” tai ”hankinnan käynnistämistä”, ei ole ohjannut myöskään yhtenäiseen toimintatapaan.

Nykyiset säännökset eivät ole myöskään tunnistaneet tilanteita, joissa annetun lausunnon kohde on muuttunut niin merkittävästi, että olisi perusteltua edellyttää pyydettyväksi uusi lausunto.

Myös Valtion talouden tarkastusvirasto on Digitaalisten asiointipalveluiden kehittämistä ja tuotantoa koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa nostanut esiin tarpeen uudistaa tietohallintolain mukaista lausuntomenettelyä (VTV 6/2016). Tarkastusviraston arvioiden mukaan tietohallintolain mukainen lausuntomenettely ei tue riittävästi tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyvien toimenpiteiden ja hankintojen toteuttamisen ohjausta.

Valtiovarainministeriön antamien lausuntojen määrä ja kattavuus tietohallinnon hankintoja koskevissa asioissa:

Valtiovarainministeriön asianhallintajärjestelmän mukaan valtiovarainministeriö on antanut yhteensä 59 tietohallintolain mukaista lausuntoa sekä yhteisesti sovittuna menettelynä kommentoinut 11 kertaa hankkeiden tekemiä itsearviointeja lokakuun 2011 ja kesäkuun 2019 välisenä aikana. Hallinnonaloitain tarkasteltaessa tietohallintolain mukaisista lausunnoista merkittävä osa (41 %) on kohdistunut valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Omalta osaltaan tätä selittää hallinnonalalle keskitetty valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuotanto. Seuraavaksi eniten lausuntoja on kohdentunut puolustusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille.

Valtiovarainministeriö on myös selvittänyt nykyisen lausuntomenettelyn kattavuutta suhteessa hankesalkussa raportoituihin yli 5 miljoonan euron hankkeisiin sekä toiminnan ja talouden suunnittelun yhteydessä esitettyihin tietoihin. Vaikka tehtyä selvitystä voidaan pitää vain suuntaa antavana, antaa se viitteitä siitä, ettei kaikista yli 5 miljoonan euron tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kehittämishankkeista ole pyydetty tietohallintolain mukaista lausuntoa. Tietohallintolaissa ei ole säädetty poikkeuksia lausuntomenettelyn soveltamiseen, vaan lausuntomenettely on koskenut kaikkia laissa tarkoitettuja tietohallintoa koskevia hankintoja. Hankintojen jääminen lausuntomenettelyn ulkopuolelle on osittain vähentänyt valtiovarainministeriön mahdollisuutta ohjata valtion tietojärjestelmähankkeiden yhteentoimivuutta ja yhteisten palvelujen käyttöä niissä.

3. Lausuntomenettelyyn liittyvät tiedonhallintalain säännökset

Tiedonhallintalain 5.1 §:n mukaan *tiedonhallintayksikön* on ylläpidettävä sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa *tiedonhallintamallia*.

Tiedonhallintalaista annetun hallituksen esityksen (HE 284/2018 vp) mukaan tiedonhallintamalli on tiedonhallintayksikössä noudatettava hallinnon sisäinen määräys siitä, miten asiankäsittely, palvelujen tuottaminen sekä niihin liittyvä tiedonhallinta on järjestettävä tiedonhallintayksikössä. Tiedonhallintamallia ylläpidetään palvelujen, asiankäsittelyn ja tietoaineistojen hallinnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, tiedonsaantia koskevien oikeuksien ja rajoitusten toteuttamiseksi, moninkertaisen tietojen keruun vähentämiseksi, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sekä tietoturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan tiedonhallintamallista on käytävä muun muassa ilmi:

- mitä *toimintaprosesseja* tiedonhallintayksikössä on
- miten prosessit ovat sidoksissa muihin prosesseihin
- millä *tietojärjestelmillä* toimintaprosesseissa muodostuvia asiakirjoja ja muita vastaavia tietoja käsitellään,
- mihin *tietovarantoihin* asiakirjat kuuluvat
- tietovarantojen käyttötarkoitus
- tietovarantojen sidoksista toimintaprosesseihin
- tietojen *luovutuskohteista*
- tietoaineistojen *arkistoinnista*
- *tietoturvallisuustoimenpiteet*

Tiedonhallintalain 5.2 §:ssä on säädetty tarkemmin siitä, mitä tiedonhallintamallin pitää vähintään sisältää.

Tiedonhallintalain 5.3 §:n mukaan silloin, kun **olennaisia hallinnollisia uudistuksia tai tietojärjestelmien käyttöönottoa suunnitellaan**, on *tiedonhallintayksikön arvioitava* näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset:

- *tiedonhallinnan vastuisiin*
- tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyihin *tietoturvallisuusvaatimuksiin ja –toimenpiteisiin*
- tiedonhallintalain 5 luvussa säädettyihin *tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin*
- tiedonhallintalain 6 luvussa säädettyihin *asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin*
- muualla laissa säädettyihin *asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin*.

Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan muutosten arvioinnissaan otettava huomioon myös *tietovarantojen*:

- *yhteentoimivuus* ja
- *hyödynnettävyys* tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä.

Arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi

Hallituksen esityksen mukaan *tietovarantojen yhteentoimivuudella sekä niiden hyödynnettävyydellä* tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä tarkoitetaan sitä, et-

tä tiedonhallintayksikössä olisi selvitettävä, voidaanko olemassa olevien tiedonsaantioikeuksien puitteissa ja käytettävissä olevalla teknologialla hyödyntää olemassa olevia toisten viranomaisten tietovarantoja tai yhteisiä tietovarantoja vai onko tiedot kerättävä asianosaiselta tai asiakkaalta. Tietojen hyödynnettävyyden arvioinnin tarkoituksena on osaltaan parantaa tiedonhallintayksiköiden edellytyksiä kehittää ja automatisoida omia tiedon luovutus- ja vastaanottoprosesseja sekä edistää tietojen luovutuksen automatisointia tapahtuvaksi pääsääntöisesti teknisten rajapintojen avulla. Arviointivelvollisuudella pyritään myös ohjaamaan tiedonhallintayksiköitä hyödyntämään tehokkaasti jo kerättyjä tietoja sekä varmistamaan, että tiedon tarvitsijat saavat tiedot, joihin niillä on oikeus.

Arvioinnin sisältö riippuu siitä, minkälaisia muutoksia tiedonhallintayksikkö tekee ja mihin toimintaan uudistukset kohdistuvat. Esimerkiksi *hallintotoimintaan* kohdistuvat muutokset ja niiden arviointitarve voi poiketa *lainkäyttöön liittyvien muutosten* arviointitarpeesta. **Arvion laajuus ja tarkka sisältö jäävät tiedonhallintayksikköjen harkintaan**, mutta *tiedonhallintalautakunta* voisi tiedonhallinnan menettelyjen yhtenäistämiseksi antaa esimerkiksi suosituksen arvioinnin tekemisestä.

Laissa olisi myös säädetty siitä, että **arviointi olisi tehtävä olennaisia hallinnollisia uudistuksia tai tietojärjestelmien käyttöönottoja tehtäessä. Siten tiedonhallintayksikön harkintaan jäisi, miltä osin ja missä laajuudessa arvio tehtäisiin.** Esimerkiksi tietojärjestelmän uuden version käyttöönotto ei välttämättä edellyttäisi arvioinnin tekemistä, mutta uuden tietojärjestelmän käyttöönotto olisi laissa tarkoitettu olennainen tietojärjestelmän uudistus. Niin ikään hallinnollisten uudistusten tekemisen olennaisuus vaikuttaa arviointivelvollisuuden toteuttamiseen ja sisältöön. Muutokset, joilla ei olisi vaikutusta tiedonhallintamallin vähimmäissisältöön, ei edellyttäisi muutosten arviointia. Laissa säädetty arviointivelvollisuus olisi täydentävä suhteessa tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa säädettyyn vaikutusarviointiin nähden.

Tiedonhallintalain 5 pykälän 3 momentin mukaan arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Siten säännös tarkoittaa sitä, että tiedonhallintayksikössä toimivilla viranomaisilla on toimintavelvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tehdyn arvioinnin perusteella, jotta viranomaisten toiminta voidaan turvata sekä yksilöiden edut, oikeudet ja velvollisuudet toteuttaa. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa on säädetty tietosuojaa koskevasta vaikutusarviointista ja 36 artiklassa on säädetty tähän liittyvästä valvontaviranomaisen ennakkokuulemismenettelystä. Tietosuoja-asetuksessa säädetyt velvollisuudet ja menettelyt tulisi ottaa huomioon tiedonhallinnan muutosvaikutuksia arvioitaessa. Vastaavasta tietosuojan vaikutusarviointista on säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ja ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp). Tietosuojasääntely ja tiedonhallintalain säännökset muodostavat toisiaan täydentävän arviointikokonaisuuden.

Tiedonhallintalain 8.1 § pykälän mukaan valtion virastojen ja laitosten on arvioitava lain 5 §:n 3 momentissa säädetyn tiedonhallintamalliin vaikuttavien muutosten lisäksi myös muutoksen aiheuttamat **taloudelliset vaikutukset**. Taloudellisten vaikutusten arviointi tehdään samassa yhteydessä tiedonhallintaa koskevien vaikutusten arvioinnin kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen suunnitteleman muutoksen taloudellisia vaikutuksia tiedonhallintayksikölle sekä myös laajemmin valtion ja julkisen talouden kokonaisuuksissa. Taloudelliset vaikutukset voisivat tarkoittaa säästöjä tai menojen lisäyksiä. Arvioinnin lähtökohtana ovat muutoksen toteutuksen edellyttämät määrärahatarpeet sekä muutoksen taloudelliset vaikutukset uudistusta toteuttavan tiedonhallintayksikön toimintaan. Muutoksen kokonaisvaikutuksen esittämiseksi, tiedonhallintayksikön tulisi pyrkiä arvioimaan vaikutukset myös muutoksen kohteeseen liittyvien muiden tiedonhallintayksilöiden osalta ja eritellä vaikutukset julkisen talouden sektoreittain (valtio, maakunnat, kunnat sekä lakisääteiset työeläkeyhtiöt ja -laitokset ja muut sosiaaliturvarahastot). Muutoksen arviointi julkisen talouden osalta on merkityksellinen, jotta tiedonhallintayksikkö tunnistaisi uudistusten taloudelliset vaikutukset hyvissä ajoin ennen varsinaista suunnitelman toimeenpanoa ja suunnitelman viemistä osaksi toiminnan ja talouden suunnitelmaa. Tiedonhallintayksikön tulisi arvioida myös muutoksen vaikutukset yrityksiin ja yksityisiin yhteisöihin, jotta muutoksen yhteiskunnallinen vaikutus tulisi otettua riittävästi huomioon muutoksen eri toteutusvaihtoehtojen suunnittelussa.

Tiedonhallintalain 8.1 §:llä vahvistetaan tietojärjestelmien hanketoiminnan taloudellisten ja toiminnallisten riskien ennakoimista ja suunnitelmien saattamista realistiselle pohjalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään (7/2014 vp), että ministeriöiden ja virastojen hanketoiminnan ja projektien johtaminen sekä hankkeiden tuloksellisuuden seuranta ja arviointi kuuluvat ministeriöiden ja virastojen johdon vastuulle. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä. Valtion tiedonhallintayksiköiden tiedonhallintaa koskevien muutosten arviointi ja muutoksen taloudellisen vaikutuksen esittäminen jo muutosten suunnittelun yhteydessä tukisi hankkeen toteutuksen suunnittelun lisäksi hankkeen seurannassa käytettävien arviointimenetelmien ja mittareiden suunnittelua.

Tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetään **valtiovarainministeriön toimivallasta** ohjata valtionhallinnon tiedonhallinnassa käytettävien tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta sekä tietoturvaluutta.

Pykälän mukaan valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallintayksikön tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun oman tiedonhallinnan muutosten vaikutusten arvioinnin perusteella tekemä arviointi tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämisestä, yhteentoimivuudesta ja tietoturvaluudesta.

Hallituksen esityksen mukaan **valtiovarainministeriö lausuu valtion tiedonhallintayksikön** (valtion viraston ja laitoksen) **toimittaman arvion perusteella tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämisestä, yhteentoimivuudesta sekä tietoturvaluudesta**. Lausuntonmenettelyllä varmistettaisiin, että valtionhallintoon ja julkisen hallinnon yhteiseen käyttöön kehitettävissä tietovarannoissa olisi huolehdittu *semanttisesta yhteentoimivuudesta ja tehokkaasta tietojen hyödyntämisestä* ja että *tietojärjestelmien yhteentoimivuus, tietoturvaluus ja yhteisten tieto- ja viestintätekniikan palvelujen käyttö* olisi otettu huomioon asianmukaisella tavalla.

Hallituksen esityksen mukaan valtiovarainministeriön ohjaustoimivaltaa, ei ole kiinnitetty enää tietohallintolain mukaisesti tietojärjestelmien hankintoihin, vaan lausunto annetaan tiedonhallintalain 9 §:n mukaan **valtionhallinnon tiedonhallintayksiköiden** (valtion viraston ja laitoksen) **tiedonhallinnan muutosten arvioinnista**. Kysymys olisi kehitystyön varhaisen vaiheen ohjauksesta, jolloin varsinaista muutoksen toteutusta ei olisi vielä käynnistetty. Tiedonhallinnan muutosten arviointi tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle, kun arvioidulla muutoksella **on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia**.

Tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriöllä on oikeus saada valtion tiedonhallintayksiköissä toimivilta viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot lausunnon laatimista varten. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa valtiovarainministeriön riittävä tiedonsaantioikeus tiedonhallinnan muutosten arviointeihin, jotka voivat olla salassa pidettäviä.

Pykälän 2 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden valtioneuvostolle antaa tarkentavia säännöksiä lausuntoa edellyttävistä tiedonhallinnan muutoksista, lausuntopyyntönsisällöstä ja lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Asetuksen pykälien perustelut

1. Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Valtiovarainministeriön lausuntoa edellyttävä tiedonhallinnan muutos. Pykälässä on säädetty ne kriteerit, jolloin valtion viraston ja laitoksen olisi pyydettävä valtiovarainministeriöltä lausunto. Pykälän 1 momentti on luonteeltaan informatiivinen, koska siinä viitataan tiedonhallintalain 9 §:n 1 momenttiin. Pykälän 2 ja 3 momentteissa tarkennetaan pykälän 1 momentin sisältöä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion viraston ja laitoksen on pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentin nojalla silloin, kun se arvioi, että tiedonhallintayksikön toimintaympäristössä tapahtuvaksi suunnitellulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintayksikön tiedonhallintaan. Tiedonhallinnan merkittävä muutos voi johtua hallinnollisista muutoksista tai tietojärjestelmän käyttöönotosta. Muutoksen lähtökohtana voivat olla tiedonhallintayksikön päättämät muutokset tai tiedonhallintayksikön toimintaympäristössä tapahtuvat, tiedonhallintayksiköstä riippumattomat, muutokset. Esi-merkiksi julkisen hallinnon palvelurakenteiden uudistus voi vaikuttaa suoraan tai välillisesti tiedonhallintayksikön toimintaan ja tiedonhallintaan. Lisäksi lausunto olisi pyydettävä myös silloin, kun tiedonhallinnan muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia.

Valtion virastojen ja laitosten hallinnolliset muutokset edellyttävät pääsääntöisesti virastoja ja laitoksia tai näiden tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamista. Kun tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on

laadittava tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin, säädettäisiin tässä asetuksessa tarkemmin tietojärjestelmien käyttöönoton aiheuttamien muutosten arvioinnissa käytettävästä menettelystä. Rajauksella pyritään välttämään päällekkäisten lausuntomenettelyjen muodostumisesta lainvalmisteluun kuuluvien lausuntomenettelyjen sekä tiedonhallintalain 9 §:ssä tarkoitetun lausuntomenettelyn kesken.

Pykälän 2 momentissa on määritelty tarkemmin se, milloin tietojärjestelmien käyttöönotolla on merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan. Sen mukaan valtiovarainministeriön lausunto on pyydettävä, jos julkisen hallinnon tai valtion yhteisen tieto- ja viestintätekniikan palvelun tai tietovarannon kehittämisen tai muutoksen kokonaiskustannuksen arvioidaan olevan vähintään 1 miljoona euroa (*kohta 1*).

Yhteiseksi säädettyjä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ovat esimerkiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) ja asetuksessa (132/2014) tarkoitetut yhteiset palvelut, hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) tarkoitetut yhteiset palvelut sekä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettu väestötietojärjestelmä, yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitettu yhdistysrekisteri, kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettu kaupparekisteri, säätiölaissa (487/2015) tarkoitettu säätiörekisteri, kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettu kiinteistötietojärjestelmä, yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Yhteisiä tietojärjestelmiä olisivat myös erikseen tiettyä tehtävää toteuttavat valtakunnalliseksi säädetyt tietojärjestelmät, esimerkiksi tulotietojärjestelmästä annetussa laissa (53/2018) tarkoitettu tulotietojärjestelmä. Yhteisillä palveluilla tarkoitettaisiin myös toimialakohtaisia tieto- ja viestintätekniisiä palveluja, joiden käytöstä on säädetty erikseen. Tämän kaltaisia palveluja ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) tarkoitetut, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) sekä yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017) tarkoitetut tietojärjestelmät ja tietovarannot.

Valtiovarainministeriön lausunto on pyydettävä myös silloin, jos toimialojen tai toimialan yhteiseen käyttöön tarkoitettun tieto- ja viestintätekniikan palvelun tai tietovarannon kehittämisen tai muutoksen kokonaiskustannuksen arvioidaan olevan vähintään 5 miljoonaa euroa. Ministeriöiden toimialoista ja yhteisistä tehtävistä on säädetty valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS 262/2003). Tieto- ja viestintätekniikan palvelun tai tietovarannon kehittämiseksi tai muutoksella tarkoitetaan esimerkiksi uusien tietojärjestelmien tai –varantojen kehittämistä ja hankintaa, käytössä olevien tietojärjestelmien tai palveluina hankittaviin tietojärjestelmien ylläpidon aikaista kehittämistä tai versionvaihdon aiheuttamia muutoksia (*kohta 2*).

Lisäksi valtiovarainministeriön lausunto on pyydettävä, mikäli valtion viraston tai laitoksen omaan käyttöön tarkoitettu tieto- ja viestintätekniikan palvelun tai tietova-

rannon kehittämisen tai muutoksen kokonaiskustannuksen arvioidaan olevan vähintään 5 miljoonaa euroa ja käyttöön otolla arvioidaan oleva vaikutuksia muiden viranomaisten tiedonsaantiin (*kohta 3*).

Pykälän 3 momentissa on määritelty se, mitä tarkoitetaan julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen muutoksilla, jolloin valtiovarainministeriön lausunto olisi pyydettävä. Sen mukaan olennaisista muutoksista on silloin kysymys, kun tietorakenteiden muutos tai tietovarannon tietojen luovuttamisessa käytettävien rajapintojen toiminnalliset tai tekniset muutokset aiheuttavat taloudellisia resursseja vaativan muutostarpeen tietovarantoja käyttävälle tai hyödyntäville viranomaisille. Lisäksi edellytetään, että tästä aiheutuva kokonaiskustannus olisi tietovarannon tarjoajalle ja sitä käyttäville viranomaisille arviolta vähintään 1 miljoonaa euroa. Lausunnon yhteisten tietovarantojen rajapintoja koskevan osuuden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa tietovarantojen tiedonvaihtoon liittyvien muutosten vaikutukset arvioidaan riittävän kattavasti kaikkien tietovarannon tietoja hyödyntävien tahojen osalta.

2 § Lausuntopyyntö ja sen sisältö. Pykälässä säädettäisiin lausuntopyynnöstä ja sen sisällöstä.

Valtion viraston tai laitoksen olisi toimitettava lausuntopyyntö valtiovarainministeriölle silloin, kun kysymyksessä on 1 §:ssä määritelty lausuntoa edellyttävä tiedonhallinnan muutos.

Tässä asetuksessa ei säädetä eri hallinnonalojen sisäisestä lausuntopyyntömenettelystä, mutta tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota siihen, että olisi tärkeää, että eri hallinnonalan valtion virasto tai laitos toimittaisi lausuntopyyntönsä ensin oman hallinnon alansa ministeriölle sen arvioitavaksi. Vasta tämän jälkeen kyseinen virasto tai laitos toimittaisi lausuntopyynnön valtiovarainministeriölle. Tällä menettelyllä ministeriön vastuu hallinnon alansa yleisestä toiminnan suunnittelusta ja seurannasta toteutuisi.

Pykälässä on viitattu tiedonhallintalain 9 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan valtion tiedonhallintayksikön, eli valtion virastojen tai laitosten, on toimitettava lain 5 §:n 3 momentin perusteella tekemä hallinnollisten uudistusten ja tietojärjestelmien käyttöönoton sen tiedonhallinnalle aiheuttamien muutosten vaikutusten arviointi sekä lain 8 §:n 1 momentin perusteella tekemä taloudellisten vaikutusten arviointi. Nämä arviot lausunnon pyytäjän olisi toimitettava valtiovarainministeriölle lausuntopyynnön yhteydessä.

Pykälässä esitetään, että sen lisäksi, mitä tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentissa säädetään valtiovarainministeriölle toimitettavasta lausuntopyynnöstä, olisi pykälän mukaan valtion viraston tai laitoksen toimitettava lausuntopyynnön yhteydessä myös alustava suunnitelma tiedonhallinnan muutoksen toteuttamisesta ja arvio sen toteuttamisen edellytyksistä.

Tiedonhallinnan muutoksen toteuttamisen alustava suunnitelma sisältäisi tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvallisuutta koskevan lausunnon edellyttämät tiedot suunnitellun muutoksen aikataulusta, muutoksen

toteutukseen sisätyivistä keskeisistä toimenpiteistä sekä niihin liittyvistä riippuvuuksista. Lisäksi suunnitelma sisältäisi tiedon muutoksen vaatimista resursseista ja resursseihin kohdistuvista muutostarpeista.

Tiedonhallintalain 9 §:ssä tarkoitetun lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että valtionhallintoon ja julkisen hallinnon yhteiseen käyttöön kehitettävissä tietovarannoissa olisi huolehdittu semanttisesta yhteentoimivuudesta ja tehokkaasta tietojen hyödyntämisestä ja että tietojärjestelmien yhteentoimivuus, tietoturvallisuus ja yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttö olisi otettu huomioon asianmukaisella tavalla (HE 284/2019 vp). Yhteentoimivuuden varmistamista, tietoturvaluustoimenpiteiden oikeaa mitoittamista sekä yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja tietovarantojen tehokasta käyttöä koskevien vaatimusten toteuttaminen edellyttää niitä vastaamien voimavarojen varmistamista. Valtion virastoille ja laitoksille lausuntomenettelystä aiheutuvan ylimääräisen hallinnollisten taakan minimoimiseksi lausuntopyynnön yhteydessä esitettävien tietojen määrittelyssä pyritään ottamaan huomioon mitä valtion virastoille ja laitoksille on säädetty tietojen tuottamisesta talouden ja toiminnan suunnittelun yhteydessä.

3 § Lausuntopyynnön ajankohta. Pykälässä on säädetty valtiovarainministeriöltä pyydettyään lausunnon ajankohdasta. Pykälän 1 momentin mukaan valtion viraston tai laitoksen olisi pyydyttävä valtiovarainministeriön lausunto 2 §:ssä tarkoitetuista seikoista kaksi kuukautta aikaisemmin, kun se tekee määrärahaehdotusta tai päätöstä määrärahan käytöstä. Määrärahaehdotuksilla tarkoitetaan viraston tai laitoksen hallinnonalan valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 1 §:ssä tarkoitettuihin kehusehdotuksiin sisältyviä esityksiä, 1 a § 2 momentissa tarkoitettuja talousarvioehdotuksia, 2 §:ssä tarkoitettuun ministeriön lisätalousarvioesitykseen sisältyviä esityksiä sekä valtion talousarvion täydentämiseen liittyviä esityksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtion viraston tai laitoksen olisi pyydyttävä valtiovarainministeriön lausunto kaksi kuukautta aiemmin siitä, kun se toimittaa kehusehdotukseen sisältyvän ehdotuksensa asianomaiselle ministeriölle (*kohta 1*). Mikäli kehusehdotuksen perusteella valtion virasto tai laitos ei ole pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa, olisi sen pyydyttävä lausunto kahta kuukautta aiemmin siitä, kun se lähettää talousarvioehdotuksensa asianomaiselle ministeriölle talousarvioasetuksen (1243/1992) 1 a §:n 2 momentin nojalla (*kohta 2*). Lisäksi kahden kuukauden määräaika koskisi myös jo myönnetyn määrärahan käyttöä koskevaa päätöstä, sillä ehdolla, että kyseessä ei ole kohdassa 1 tai 2 mainittu tilanne (*kohta 3*).

Tarkoituksena on, että lausuntopyynnot pystyttäisiin pääsääntöisesti esittämään määrärahaehdotusten yhteydessä (edellä kohta 1, kohta 2). Merkittävien tiedonhallinnan muutosten ollessa kyseessä, tulisi niiden olla tunnistettavissa osana usean vuoden aikavälillä tehtävää toiminnan ja talouden suunnittelua. Mikäli lausuntopyynnön esittäminen ei ole ollut mahdollista kohdan 1 tai 2 yhteydessä, tulee lausuntopyyntö esittää ennen päätöstä määrärahan käytöstä. Määrärahan käyttöön liittyvät päätökset voivat liittyä esimerkiksi tilanteisiin, joissa tehdään päätöksiä olemassa olevan määrärahan kohdentamisesta. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi hallinnonalan tai viraston kehittämis- tai tuottavuusmäärärahan osoittaminen tiedonhallinnan muutoksen toteutukseen.

Lausuntopyyntö ajankohdan sitominen ennen tietojärjestelmää koskevaa päätöstä rahoitusvarauksesta, olemassa olevan määrärahan käytöstä, määrärahan lisäystä tai määrärahan uudelleen kohdentamista koskevaa kehusehdotusta, mahdollistaisi varhaisen vaiheen ohjauksen, suunniteltujen kehityskohteiden päällekkäisyyksien välttämisen sekä yhteistyön ja yhteisten palvelujen kehittämisen. Kun lausuntomenettely nivottaisiin osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua ja määrärahapäätöksiä sekä kehys- ja talousarvioesitysten laadintaa, myös päällekkäiseltä työltä välttäisiin.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion viraston tai laitoksen olisi pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto myös silloin, kun valtiovarainministeriön antaman lausunnon jälkeen lausunnon kohde on olennaisesti muuttunut. Muutoksen olennaisuuden arviointi jäisi valtion viraston tai laitoksen oman arvioinnin varaan. Olennaisuutta arvioitaessa tulisi huomioida myös muille kuin toteuttajaorganisaatiolle aiheutuvat kustannus- ja aikataulumuutokset sekä mahdolliset tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät muutokset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että mikäli valtion virasto tai laitos haluaisi poiketa 1 momentissa tarkoitetusta kahden kuukauden määräajasta, olisi sen neuvoteltava siitä valtiovarainministeriön kanssa.

4 § Lausuntoa varten pyydetty lisäselvitys. Pykälän mukaan valtiovarainministeriö voisi pyytää viranomaiselta lisäselvityksiä tässä asetuksessa tarkoitetusta tiedonhallinnan muutokseen liittyvistä seikoista ennen kuin se antaa lausuntonsa. Viranomaisen olisi toimitettava lisäselvitykset valtiovarainministeriölle viipymättä.

5 § Selvitys toimenpiteistä. Pykälän mukaan lausuntoa pyytäneen valtion viraston tai laitoksen olisi toimitettava valtiovarainministeriön ohjeistamalla tavalla valtiovarainministeriölle selvitys toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt lausunnon johdosta.

2. Vaikutukset

Asetusmuutoksella ei ole taloudellisia eikä henkilöstö vaikutuksia.

3. Valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Asetuksista on pyydetty lausunnot [...]

Asetusehdotuksen suomen- ja ruotsinkielinen versiot on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

4. Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2020 eli samanaikaisesti tiedonhallintalain voimaantulon kanssa.

