

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LI

2018

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto
Pasi Pölönen, puheenjohtaja
Katja Lindroos
Taina Pihlajarinne
Elina Pirjatanniemi

Toimittaja
Janne Kaisto

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
www.lakimiesyhdistys.fi

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2018
ISSN-L 0355-8215
ISSN 0355-8215
ISBN 978-951-855-377-2
Oy Nord Print Ab, Helsinki 2018

Tommi Oikarinen

**JULKISEN HALLINNON
TIETOHALLINNON SUUNNITTELU-
VELVOITTEET**

Sisällys

1	JOHDANTO	259
2	TIETOHALLINNON TEHTÄVÄT	264
3	SUUNNITTELUVELVOITTEIDEN SÄÄNTELY- TAVAT	266
4	TIETOHALLINNON TAVOITTEIDEN JA TOIMINNAN SUUNNITTELU	269
	4.1 Strategisten tavoitteiden suunnittelu.....	269
	4.2 Tietohallinnon vuositavoitteiden suunnittelu- velvoitteet	276
5	PALVELUJEN SUUNNITTELU	278
	5.1 Palvelujen järjestäminen.....	278
	5.2 Palvelujen jatkuvuus.....	282
6	TIEDONHALLINNAN SUUNNITTELU	287
	6.1 Hyvän tiedonhallintatavan suunnittelu	287
	6.2 Henkilötietojen suunnitelmallinen käsittely.....	291
	6.3 Tiedon säilyttäminen	295
7	TIETOJÄRJESTELMIEN SUUNNITTELU	298
	7.1 Tietojärjestelmien vaatimusten suunnittelu.....	298
	7.2 Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden suunnittelu	306
	7.3 Tietohallinnon hankinnat.....	312
8	TIETOHALLINNON SUUNNITTELU SUUNNITTELUVELVOITTEIDEN LAAJUUDESSA – PUOLIKSI TEHTY?	315
	LÄHTEET	323
	PUBLIC SECTOR IT UNIT’S OBLIGATORY PLANNING ACTIVITIES	328

Julkisen hallinnon tietohallinnon suunnitteluvelvoitteet

1 JOHDANTO

Julkiseen hallintoon sekä julkisten tehtävien hoitamiseen on sisäänrakennettu ajatus toiminnan suunnitelmallisuudesta sekä toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Jo hallintolain (434/2003) 6 ja 7 §:ssä säädettyt hyvän hallinnon perusteet edellyttävät viranomaiselta toimintansa etukäteissuunnittelua, koska ilman suunnittelua asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, toimenpiteiden oikeasuhtainen mitoittaminen tai asioiden käsittelyn järjestäminen asiakkaan tarpeita vastaavasti olisi lähes mahdotonta. Hallinnossa asioivan asemaan ja olosuhteisiin vaikuttavien toimien tulisi lähtökohtaisesti perustua johdonmukaisesti sovellettavaan päätökseen tai suunnitelmaan.¹ Hallinnon suunnitelmallisuus kytkeytyy kiinteästi myös viranomaisen avoimuuden ja julkisuuden toteutumiseen. Kansalaisille taattu mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä ja oikeuksiensa toteutumista edellyttää viranomaiselta toimintansa suunnittelemista sekä huolehtimaan suunnittelun riittävästä avoimuudesta (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 19 § 2 mom., julkisuuslaki).² Suunnitelmallisuus liittyy myös viranomaisten vastuunalaisuuteen ja tilivelvollisuuteen, koska ilman tuloksellisen toiminnan etukäteismäärittelyä sekä siihen perustuvaa toiminnan suunnittelua, ei tavoitteiden saavuttamisen arvioinnillekaan ole edellytyksiä. Vastaavasti rajallisten resurssien tehokas allokointi edellyttää huolellista suunnittelua, joka parhaimmillaan johtaa tehokkaisiin hankintoihin sekä tavoitteet toteuttaviin kehitysprojekteihin.

* *Tommi Oikarinen*, FM, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

¹ Ks. *Mäenpää* 2013 s. 152; *Kulla* 2015 s. 98–100.

² Julkisuuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn keskenäisten asioiden tiedonantovelvollisuuden tarkoituksena on ollut korostaa viranomaisten toiminnan ja suunnittelun avoimuutta sekä mahdollistaa asioiden etenemisen seuranta (ks. HE 30/1998 vp, s. 91).

Myös investointeihin liittyviä riskejä on hyvällä suunnittelulla mahdollista lieventää.³

Viranomaisen suunnitteluvollisuus voidaan sisällyttää toimintaan lähes säännönmukaisesti aina, kun kyse on tehtävistä, joissa toiminnalle asetetaan tavoitteita sekä järjestetään tavoitteiden saavuttamisen edellyttämiä voimavaroja. Esimerkiksi luokiteltaessa julkisen hallinnon tehtävät *Mäenpään* (2013) tavoin 1) hallinnolliseen sääntelyyn ja valvontaan, 2) julkisten palvelujen tuottamiseen, 3) taloudelliseen toimintaan sekä 4) hallinnon ylläpitoon ja johtamiseen, voidaan tehtäviin kohdistaa suunnittelu-toimenpiteitä, joiden avulla 1) arvioidaan lainvalmistelun tarve ja sääntelyn vaikutukset, 2) varmistetaan palvelutuotannon järjestämisen vaatimat resurssit, 3) huolehditaan yksityisoikeudellisiin sopimuksiin sitoutumisen edellytysten olemassaolosta sekä 4) luodaan perusta hallinnon perustointojen (mm. talous- ja resurssisuunnittelu) järjestämiselle.⁴

Alati kiihtyvä teknologiakehitys on tuonut lisähaasteita viranomaisten toiminnan suunnittelulle. Suunnittelukohteiden monimuotoisuus on lisääntynyt tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevien keinojen lisääntyessä uusien tekniikoiden ja niiden mahdollistamien uusien toimintamallien myötä. Erityisesti tieto- ja viestintätekniikan tai digitaalitekniikan välineet tarjoavat viranomaisille uusia tapoja hyödyntää ja allokoida olemassa olevia tuotannontekijöitä tavalla, joka ei aiemmin ole ollut mahdollista.⁵ Julkinen hallinto onkin tarttunut innolla kehityksen tuomaan mahdollisuuteen ja pyrkinyt ratkaisemaan toimintansa vaikuttavuuteen, laatuun tai tuottavuuteen liittyviä kehitystarpeita juuri uuden teknologian avulla. Esimerkiksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on tavoitteeksi asetettu ”*julkisten palvelujen digitalisointi, jotta julkisen talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka onnistuisi*”. Lähes kaikkiin julkisen hallinnon tasoihin vaikuttavan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudis-

³ Suunnittelun merkityksestä investoinneilla asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, ks. esim. *Raudusoja – Suomela* 2014, s. 77 ja *Vilkkumaa* 2017, s. 157.

⁴ *Mäenpää* 2013, s. 176–180. Hallinnon toiminnallisista jäsenystavoista, ks. myös mm. *Heuru* 2003, s. 75.

⁵ Tieto- ja viestintätekniikalla tai digitaalitekniikalla tarkoitetaan laajasti kaikkia niitä tekniikoita, joissa hyödynnetään automatisoituun tietojen käsittelyyn liittyviä välineitä (mm. sovelluksia, tietovarantoja sekä erilaisia integraatio-, viestinvälitys- ja tietoliikenne-ratkaisuja) ja menetelmiä. Digitalisaatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tieto- ja viestintä-tekniikan hyödyntämistä toimintatapojen uudistamisessa sekä prosessia, jolla luodaan uusia digitaalisia toimintamalleja. Ks. digitalisaation määritelmästä esimerkiksi Gartnerin IT-sanaston määritelmä: ”*Digitalization is the use of digital technologies to change a business model and provide new revenue and valueproducing opportunities; it is the process of moving to a digital business*”.

tuksen (jatkossa Sote-uudistus) tavoitteena olevan miljardisäästön edellytykseksi on katsottu mittavien kehittämispanostusten osoittaminen toiminnan digitalisointiin ja yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin.⁶ Kun toiminnan uudistaminen sekä teknologian soveltaminen edellyttävät aina muutosta ja muutoksen johtaminen tai ainakin hallittu muutos sisältää yleensä ajatuksen suunnitelmallisesta pyrkimyksestä tavoitteisiin, voidaan suunnittelun ajatella olevan perusedellytys tavoitteiden vaatimien toimenpiteiden asettamiselle. Esimerkiksi edellä mainitussa maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa juuri *hyvin suunniteltujen ja johdettujen tietojärjestelmäinvestointien katsotaan mahdollistavan merkittävät kustannussäästöt ja toiminnan tehostamisen.*⁷

Tieto- ja viestintätekniiikan ollessa toimintaa toteuttava tuotannontekijä korostuvat suunnittelutehtävissä viranomaisen tietohallinnon vastuulle säädetyt tehtävät ja velvoitteet. Tietohallinnon suunnittelutarpeita ohjaavat myös toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset sekä erityisesti teknologiakehityksen trendit. Esimerkiksi siirryttäessä tietojärjestelmien tarjoamisessa enenevässä määrin omasta tuotannosta palveluhankintoihin sekä pilvipalvelujen käyttöön⁸, muuttuu myös suunnittelukohteiden painotus järjestelmien yksityiskohtaisista vaatimuksista palvelutoiminnan tarpeisiin sekä palveluja tuottaviin rakenteisiin.⁹ Vastaavalla tavalla myös kehitysmetodien painottuminen perinteisten vesiputousmallien sijasta ketteriin tai Lean-ajatteluun perustuviin malleihin on siirtänyt suunnittelun painopistettä järjestelmävaatimuksista viranomaisen tuloksellisuustavoitteiden suuntaan.¹⁰

⁶ Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 26. Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen tavoitteet, ks. HE 15/2017 vp, s. 14–15. Myös kuntastrategioissa digitalisaatio on asetettu keskeiseksi keinoksi parantaa toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta, ks. *Räsänen ym.* 2017, s. 34–35.

⁷ Ks. HE 15/2017 vp, s. 20.

⁸ Pilvipalveluilla tarkoitetaan palvelumallia, jossa tietoteknisiä toiminnallisuksia tarjotaan tietoverkkojen yli. Pilvipalvelut voidaan jakaa kolmeen palvelumalliin: infrastruktuuriresurssipalvelu (Cloud Infrastructure as a Service, IaaS), alustaresurssipalvelu (Cloud Platform as a Service, PaaS) ja ohjelmistoresurssipalvelu (Cloud Software as a Service, SaaS). Pilvipalveluista ks. esim. *Juntunen* 2017, s. 37–39, *Järvenoja ym.* 2015, s. 391–392.

⁹ Julkisten palvelujen osalta ei ole vakiintunutta määritelmää sille, mitä palveluekosysteemillä tarkoitetaan. Tarkastelun kohdistuessa tietohallinnon tehtäviin ja osittain teknologia-perusteisiin ekosysteemeihin, voidaan muun muassa digitaalinen ekosysteemi määritellä hajautetuksi avoimeksi ympäristöksi, jossa sovelluskomponentit, ohjelmistot ja palvelu- ja toimintamallit sekä niitä toteuttavat osallistuvat vuorovaikutuksessa tuotannon luomiseen (ks. esim. *Iivari* 2016, s. 32–33).

¹⁰ Ks. ketteristä menetelmistä esim. *Suomalainen* 2016, s. 23, *Laine ym.* 2011, s. 6–7. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kertomuksessaan tietojärjestelmäohjelmien kustannusten ja hyötyjen seurannasta (VTV 19/2017) katsonut, että sitovien kustannusarvioiden laatiminen ketterillä menetelmillä liittyvään kehittämiseen on vierasta menetelmien suosiessa

Kun esimerkiksi hallinnon tuloksellisuuden on katsottu pitävän sisällään palvelujen järjestämisen asiakkaan tarpeita vastaavaksi¹¹, voidaan suunnittelun lähtökohdaksi ottaa asiakkaan saatavuus ja laatutavoitteet.

Tietohallinnon suunnitteluvastuu korostuu osaltaan myös julkisen hallinnon tietojärjestelmiin kohdistetun kritiikin kautta. Järjestelmien toimimattomuus sekä tietojärjestelmien kehityshankkeiden jääminen niille asetetuista tavoitteista on tavallista luettavaa toiminnan arviointikertomuksissa sekä mediassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on nähnyt tietojärjestelmähankintojen ennakoitujen kustannusten ylittymisen yhdeksi taustasyyksi puutteet hankinnan arvon ja kehittämiskustannusten määrittelyssä ja arvioinnissa.¹² Vastaavasti tavoitteiden ja kehityskohteen kannalta liian kapea-alainen, ylimalkainen tai liian myöhään aloitettu suunnittelu on vaikuttanut kehityshankkeiden aikataulujen venymiseen ja kustannusten nousuun suunnitellusta.¹³ Myös tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamisen on katsottu edellyttävän kehityshankkeiden parempaa suunnittelua.¹⁴ Vuonna 2016 tietohallintojohtajilta kerätyn näkemyksen mukaan lähes viidennes organisaatioista oli joutunut käyttämään merkittävästi resursseja projektien epäonnistumisesta johtuneeseen uudelleen suunnitteluun.¹⁵

Kun tarve suunnittelulle on tiedostettu, on viranomaisten seuraavaksi arvioitava, *mitä on suunniteltava ja milloin*. Kysymyksen laajuuden vuoksi aihetta tulee lähestyä useista eri näkökulmista, eikä kattavan esityksen muodostaminen ole mahdollista, ellei aihetta pilkota pienempiin kokonaisuuksiin. Näistä kokonaisuuksista tässä artikkelissa käsitellään lainsäädännön viranomaisten tietohallinnolle muodostamia suunnitteluelvoitteita. Valitun lähestymistavan kautta pyritään löytämään suunnittelutehtävien yleinen ydinalue, joka viranomaisten tulisi suunnittelussaan ottaa huomioon.

Kun suunnitteluelvoitteiden perustana ovat hyvän hallinnon perusteet, viranomaisille säädetyt tehtävät sekä niiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, muodostuu myös suunnitteluelvoitteiden lähtökohdaksi

kehitystyön valmisteluvaiheessa yksityiskohtaisen vaatimusmäärittelyn sijasta toiminnallisen tarpeen määrittelyä (ks. VTV 19/2017, s. 17). Lean-ajattelulla tarkoitetaan mallia, jossa keskiössä on organisaatioiden ja henkilöstön ongelmaratkaisutaitojen järjestelmällinen kehittäminen sekä työyhteisön toimintamallien perusteellinen ja avoin arviointi sekä niiden jatkuva parantaminen (ks. <http://www.leanyhdistys.fi>).

¹¹ Ks. esim. *Kulla* 2015, s. 117–118.

¹² Ks. VTV 19/2017, s. 11

¹³ Ks. esim. VTV 15/2017 s. 13 ja 39, VTV 6/2016, s. 4–7 ja 22, VTV 7/2015, s. 8.

¹⁴ Ks. esim. HaVL 41/2014 vp, s. 5, VTV 15/2017, s. 8

¹⁵ Julkisen sektorin osalta osuus oli lähes 30 % (ks. Tietohallintojen johtaminen Suomessa 2016, s. 28.)

se, että viranomaisen tietää sitä koskevat velvoitteet ja osaa soveltaa velvoitteisiin liittyviä oikeussääntöjä tehtävissään. Tämän vuoksi artikkelin yhtenä tarkoituksena on esittää, *mitä ovat valtion ja kuntien viranomaisten tietohallintoa koskevat suunnitteluelvoitteet kohteittain, miksi velvoitteista on säädetty ja mitä vaatimuksia velvoitteet viranomaisille lopulta asettavat*. Suunnittelukohteiden lisäksi velvoitteisiin liittyvien sääntelytapojen sekä sääntelyn välisten suhteiden analysoinnilla pyritään *muodostamaan kokonaiskuva viranomaisten tietohallinnon suunnitteluelvoitteista* ja samalla arvioimaan yksittäisten säännösten sisältöä. Velvoitteen sisällön tarkentamisella pyritään löytämään samankaltaisiin suunnittelukohteisiin kohdistuvan *sääntelyn yhdenmukaisuudet, erot sekä mahdolliset ristiriitaisuudet*. Tarkoituksen vuoksi artikkelissa tietohallinnon tehtäviin kohdistuva sääntely on jäsennetty 1) palvelutoimintaan, 2) tiedonhallintaa sekä 3) tietojärjestelmiä koskeviin kokonaisuuksiin. Kokonaiskuvan muodostamisen tarvetta voidaan perustella myös sillä, että tietohallinnon tehtäviin liittyvää suunnittelua on aikaisemmin tarkasteltu lähinnä yksittäisten tehtävien, esimerkiksi hankintojen, osalta. Kun tietohallinnon tehtävät ovat käytännössä kiinteässä yhteydessä toisiinsa, eikä esimerkiksi hankintoja voi erottaa resurssisuunnittelusta, on perusteltua pyrkiä rakentamaan laajempi kokonaiskuva keskeisten tehtävien osalta.

Jotta sääntelyn muodostamien suunnitteluelvoitteiden vaikutus olisi esitettävissä riittävän kattavasti, tarkastelun kohteena olevan sääntelyn systematisoinnissa pyritään arvioimaan suunnitteluelvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvien seuraamusten avulla, *mitä velvoite tosiasiallisesti viranomaiselle tarkoittaa*. Lainopillisista lähtökohdista toteutetun analyysin tarkoituksena on muodostaa riittävän kattavat ja perustellut edellytykset artikkelin loppuosassa esitettyjen sääntelyehdotusten muodostamiselle: *miten voimassa olevaa säännöstöä tulisi kehittää kokonaisuutena suunnitteluelvoitteiden ymmärrettävyyden ja johdonmukaisuuden parantamiseksi?*

Suunnittelua koskevan sääntelyn suuren määrän vuoksi artikkelissa rajaudutaan pääsääntöisesti yleislainsäädännön sekä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja koskevan sääntelyn muodostamiin normatiivisiin velvoitteisiin. Tietohallinnon tehtäväkenttään vaikuttava tehtävä- ja palvelukohtainen sääntely on otettu tarkasteluun mukaan lähinnä silloin, kun erityislainsäädäntö muodostaa suunnitteluelvoitteiden kannalta merkityksellisen elementin tai tarjoaa hyvän esimerkin velvoitteen esittämiselle. Toisena keskeisenä rajauksena on tarkastelun kohdentuminen valtion ja kuntien viranomaisiin. Valitut sektorit muodostavat suurimman osan julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknikan volyyymistä sekä tekniikan käyttöön koh-

dennettävistä resursseista, jolloin tarkastelun kattavuutta voidaan pitää riittävänä.

2 TIETOHALLINNON TEHTÄVÄT

Artikkelin aiheen kannalta relevantin sääntelyn rajaaminen tarkastelua varten edellyttää tietohallinnon sekä tietohallinnolle kuuluvien tehtävien tarkempaa määrittämistä. Koska tarkastelukohteen painopiste on kansallisessa oikeusjärjestelmässä, ei tässä yhteydessä ole tarpeen käydä läpi yleisesti tietohallintoon liittyviä metodeja, vaan muodostaa kansallisen lainsäädännön sekä sen tausta-aineistojen perusteella raamitus valtion ja kuntien tietohallinnon roolista ja tehtävistä.¹⁶ Valitusta rajauksesta huolimatta ei tietohallinnolle ole kuitenkaan löydettävissä vain yhtä tarkkarajaista määritelmää, vaan käsitteen sisältö on muodostettava eri asiayhteyksien kautta.¹⁷ Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki, TietohL) 3 §:n 1 kohta määrittää tietohallinnon *tukitoiminnoksi*, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintäteknisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen.¹⁸ Tietohallintolain esitöissä julkisen hallinnon tietohallintoon on katsottu kuuluvaksi ainakin tietohallinnon johtaminen, ohjaaminen, koordinointi ja tietohallintotoiminnan suunnittelu, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämien arkkitehtuurien ja menetelmien kehittäminen, tietohallinnon infrastruktuurin kehittäminen

¹⁶ Jos liitos tietohallinnon toimintamallien ja menetelmien osalta haluttaisiin tehdä olemassaoleviin hyviin käytänteisiin, on lähestymistavan valinnalla merkitystä. Mikäli tietohallinto nähdään toiminnassa hyödynnettävän teknologian ohjaus- ja hallintatoiminnallisuutena, voidaan aihetta lähestyä esimerkiksi ”hyvän tietohallintotavan” (en. ”IT governance”) kautta (esim. ISACA:n Cobit, ks. <http://www.isaca.org/cobit/pages/default.aspx> tai ICT Standard Forumin Tietohallintomalli, ks. <https://www.itforbusiness.org/fi/>). Jos taas lähestymistapa painottuu tietojärjestelmien tuotantoon, käytäntöinä toimivat IT-palvelujen hallintaa ja ohjaamista koskevat mallit (esim. Ison-Britannian Office of Government Commercen ITIL, ks. <https://www.axelos.com/best-practice-solutions/itil>).

¹⁷ Tietohallinnon käsitteestä ja viitekehyksistä, ks. esim. *Selkälä* 2016, s. 16–19, *Ihalainen* 2010, s. 23–28.

¹⁸ Vastaavalla tavalla valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annetun lain (1137/2014) esitöissä esitetään käsitteenä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto, jonka tehtäväksi on määritelty hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen, yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä yhteiset tietojärjestelmät, perustietotekniikka ja tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuri. Myös valtioneuvoston työnjakoa sääntelevässä laissa tietohallinto on nähty tukitoimintona, jolla tuetaan ministeriöiden toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamista (ks. HE 187/2014 vp, s. 13, 18–19 ja 29).

ja ylläpito, tietohallinnon palvelutuotanto, tietoturvallisuus ja varautumisen sekä tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelujen hankinnat ja -sopimukset.¹⁹ Jo tietohallintolain valmisteluaineistossa käytetty muotoilu ”tietohallintoon on katsottu kuuluvaksi ainakin”, viittaa siihen, ettei lain esitöissä kuvattu luettelo tietohallinnon tehtävistä ole tyhjentävä.²⁰ Tietohallintolain 7 §:ssä tietohallinnon keskeisenä tehtävänä pidetään tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamista,²¹ jonka toteuttamiseksi tietohallinnon velvoitteeseen kuuluu muun muassa organisaatioiden, palvelujen, prosessien, tietojen ja tietojärjestelmien muodostaman kokonaisuuden (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelu ja kuvaaminen sekä tietojärjestelmien väliset yhteydet (TietohL 7 §). Tietohallintolaissa käytetyn määritelmän kautta tietohallinnon vastuulle kuuluvia tehtäviä voidaan laajentaa sähköisten palvelujen toteuttamiseen liittyvillä tehtävillä (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta 13/2003, sähköinen asiointilaki). Tiedonhallinnan osalta julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa tietohallinnon vastuulle on säädetty tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta huolehtiminen. Tiedon säilyttämiseen ja tietojen saatavuuteen liittyvien tehtävien kuulumiseen tietohallinnon vastuulle viittaa puolestaan arkistolain (831/1994) 7 §:n 3 momentissa arkistonmuodostajan tietohallinnolle säädetty velvoite huomioida arkistotoimen tarpeet.

Kun tietohallinto voidaan nähdä myös tapana organisoida viranomaisten tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä, laajenee tietohallinnon tehtäväkenttä kattamaan oikeastaan kaikki ne tehtävät, joiden tarkoituksena on organisaation tietotarpeiden tyydyttäminen sekä tiedon käytön mahdollistaminen eri käyttötilanteissa.²² Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely puolestaan sisällyttää tietohallinnon vastuulle muun muassa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU 2016/679) rekisterinpitoon liittyvät tehtävät, kun kyseessä on henkilörekisteriin laskettavaksi kuuluvien tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen sekä tietojärjestelmistä saatavien tietojen varmistaminen. Edellä lueteltujen lisäksi tietohallinnolle kuuluvat myös sen organisatorisesta asemasta muodostuvat tehtävät, jolloin omaksi kokonaisu-

¹⁹ HE 246/2010 vp, s. 3

²⁰ Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen määritelmästä ja luokittelusta, ks. esim. *Immonen* 2017, s. 27–28, *Lilius* 2012, s. 72–74, *Palo* 2014, s. 39–40.

²¹ Oikeastaan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011) ei nimestään huolimatta sääntele kuin kapeaa alaa tietohallinnon tehtäväkenttään kuuluvista asioista. Tietohallinnon ohjauksenkin osalta laki säänteleä pääasiassa vain tietojärjestelmien välisen yhteentoimivuuden toteuttamista.

²² Ks. esim. *Hintsa* 2011, s. 12, *Voutilainen – Huttunen* 2015, s. 70.

deksi muodostuvat tietohallinnon omien tehtävien suunnittelu osana organisaation toiminnan ja talouden suunnittelua.

3 SUUNNITTELUVELVOITTEIDEN SÄÄNTELYTAVAT

Ennen siirtymistä varsinaisten suunnitteluelvoitteiden käsittelyyn on tietohallinnon tehtävien lisäksi syytä tarkastella suunnitteluelvoitteita koskevan sääntelyn luonnetta yleisemmällä tasolla. Suunnitteluelvoitteista puhuttaessa tarkoitetaan yleensä viranomaiselle sääntelyn kautta muodostettua velvoitetta toimia suunnitelmallisesti, suunnitella toimintaansa tai tuottaa suunnittelun lopputuloksena kirjallinen suunnitelma tai muuten rajattavissa oleva suunnittelukohdetta kuvaava dokumentointi. Velvoitteen kohdistuessa tavoiteltuun suunnittelun lopputulokseen pyrkii sääntely tyyppillisesti rajaamaan tarkemmin tehtävän sisältöä verrattuna tilanteisiin, joissa suunnittelulla on vain välillinen tai edellytyksiä luova rooli varsinaisen tavoitteen tai päämäärän saavuttamisessa. Myös se, kohdistuuko velvoite suunnittelutehtävään vai suunnittelun lopputulokseen eli suunnitelmaan, vai kenties molempiin, vaikuttaa velvoitteen sääntelytapaan. Kohdistuessaan ensin mainittuun sääntely jättää yleensä määrittämättä suunnitelman varsinaisen sisällön, ja tehtävän suorittamisen vaatimat tarkennukset esitetään usein soveltamisalaltaan rajoitetuissa lakia alemman asteisissa säännöksissä tai suosituksenomaisella informaatiolla.²³ Suunnittelun lopputulosta koskeva sääntely määrittää usein suunnitelman sisällön sekä myös suunnitelman toteuttamisessa huomioon otettavat lähtökohdat. Sääntelyyn sisältyy myös erillisiä säännöksiä, joilla vahvistetaan erikseen suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista koskevat menettelytavat.²⁴ Suunnitelman hyväksymistä koskeva sääntely tarkoittaa usein myös suun-

²³ Ilman laissa säädettyä nimenomaista valtuutta, eivät yleiset suunnittelua koskevat säännökset mahdollista esimerkiksi sitä, että valtioneuvosto ja sen alaiset hallintoviranomaiset antaisivat kunnille oikeudellisesti velvoittavia normeja. Myöskään valtioneuvoston asettamat poliittiset tavoitteet (hallitusohjelma, valtioneuvoston periaatepäätökset) eivät sisällä oikeudellisesti viranomaisia sitovia määräyksiä, vaikkakin niissä usein osoitetaan viranomaiselle tavoitteen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. (Ks. esim. *Tuori – Kotkas* 2016, s. 164.)

²⁴ Esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 34 § velvoittaa sairaanhoitopiiriin kuuluvien kuntien laatimaan terveydenhuollon järjestämissuunnitelman, jossa ne sopivat keskinäisestä yhteistyöstä sekä vastuista terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen osalta.

nitteluun sovellettavia periaatteita, mikäli ne ovat tehtäväkohtaisessa sääntelyssä jääneet epäselviksi.²⁵

Samaa asiaa tai kohdetta koskeva suunnitteluelvoite voi muodostua myös useamman eri säännöksen tai eri säädösten kautta. Esimerkiksi tehtäväkohtaisesti säädetään velvoitteesta, jota vastaava suunnittelu on tehtävä jo viranomaisen talouden suunnittelua koskevaan sääntelyn perusteella.²⁶ Tämä aiheuttaa myös sen, ettei velvoitteiden arviointia ole mahdollista tehdä rajautumalla ainoastaan suunnitteluelvoitteita koskevaan sääntelyyn.

Suunnittelun velvoittavuuteen vaikuttaa olennaisesti myös valittu sääntelytapa sekä velvoitteen muodostamisessa käytetty sääntelyinstrumentti. Tällöin suunnittelun osalta on mahdollista erottaa *käskyyn perustuva sääntely*, joka velvoittaa viranomaisen toteuttamaan määritellyn tuotoksen, eli suunnitelman. *Toimintaedellytyksiä luova* tai *ohjelmaluonteinen sääntely* pyrkii puolestaan muodostamaan keinoja, joilla viranomaisten toimintaa pyritään ohjaamaan. Suunnittelutehtävien osalta tähän kategoriaan voidaan sisällyttää tilanteet, joissa suunnittelutehtävä nähdään välineenä muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. *Yhteistä tahtotilaa* tai *yhteistyötä edistävä sääntely* pyrkii edistämään velvoitteen kohteena olevien viranomaisten välistä suunnittelu yhteistyötä, ja *informaatiota painottava sääntely* pyrkii ohjaamaan viranomaisten käyttäytymistä erilaisilla toimintamalli ja -menetelmäsuosituksilla sekä muulla informaatiolla.²⁷ Näistä ohjelmanluonteinen ja suositteleva sääntely pyrkii edistämään suunnitelmalisuutta yleisellä tasolla, kun taas käskyyn perustuvan sääntelyn tarkoituksena on sitovin säännöksin ohjata viranomaista toteuttamaan suunnitteluelvoitteensa.²⁸ Oman elementtinsä suunnitteluelvoitteita koskevaan

²⁵ Kun suunnitelma hyväksytään toimivaltaisen viranomaisen tai toimielimen toimesta, sen voidaan katsoa täyttävän hallintoasian kriteerit, jolloin myös suunnitelman valmistelua ohjaavat hallintomenettelyä koskevat periaatteet ja vaatimukset. Viranomaisen suunnittelu-toimet, jotka eivät tähtää päätöksen valmisteluun, eivät puolestaan ole hallintolain (434/2003) soveltamisalan tarkoittamia hallintoasioita, vaan viranomaisen oikeudellisesti velvoittamattomia suunnitteluasiakirjoja, joiden valmistelun voidaan katsoa kuuluvaksi viranomaisen tosiasiallisiin hallintotoimiin (ks. HE 72/2002 vp, s. 50 ja 55)

²⁶ Esimerkiksi sääntelyn ohjaamisesta tehtävälainsäädännöllä ja samanaikaisesti rahoitus- ja suunnittelujärjestelmää koskevalla sääntelyllä, ks. esim. *Tuori – Kotkas* 2016, s. 161

²⁷ Sääntelytapojen jäsentämisestä ks. *Morgan – Yeung* 2007, s. 81, 8–86, 92, 96 ja 102, *Määttä* 2009, s. 161

²⁸ Tarkastelussa on kuitenkin syytä huomioida, etteivät sääntelyssä käytetyt ohjauskeinot ole aina tarkkarajaisesti kategorisoitavissa edellä mainittuihin ryhmiin, vaan ne muodostavat käytännössä kokonaisuuden, jossa eri sääntelytavat ja -tekniikat muodostavat erilaisia variaatioita. Ks. esim. *Määttä* 2009, s. 9

sääntelyyn muodostavat tehtävän laiminlyömisestä säädetyt oikeudelliset vaikutukset. Kun suunnitelman toteuttamatta jättäminen on sanktioitu tai suunnittelutehtävän toteuttamista valvotaan, voidaan velvoitteen vaikutusta pitää vahvempana kuin tilanteissa, joissa tehtävän laiminlyönti tai muun tehtävän toteuttamiseen liittyvän virheen valvonta jää vain yleisten kantele- ja valvontamenettelyjen piiriin.

Yhteenvedona edellä esitetystä voidaan suunnitteluelvoitteet jäsentää esimerkiksi alla olevan kaavion avulla, jota käytetään jatkossa sääntelyn tarkastelussa.²⁹

Taulukko 1. Suunnitteluelvoitteiden sääntelytavat

Sääntelykohde / Sääntelytapa	Tarkoitus	Tehtävä	Tuotos	Tehtävän laiminlyönnin seuraukset
Määräävä	Noudatettava suunnittelukäytäntö	Suunnittelu-tehtävän suorittaminen	Suunnitelman tuottaminen	Suora oikeudellinen vaikutus
Toimintamahdollisuuksia luova	Suunnitelmallisuuden edistäminen, jonkin muun päämäärän saavuttamiseksi	Suunnittelu-tehtävän suorittaminen, jonkin muun päämäärän saavuttamiseksi	Suunnitelman tuottaminen, jonkin muun päämäärään saavuttamiseksi	Välillinen oikeudellinen vaikutus
Suosittelleva	Suositteltava suunnittelukäytäntö	Suositus suunnittelussa käytettävästä menettelystä	Suositus tuotettavan suunnitelman sisällöstä	Ei oikeudellista vaikutusta

Suunnittelun velvoittavuuserojen tarkasteluun liittyy olennaisesti myös sääntelytasojen ja -tarkkuuden arviointi. Yleislainsäädäntö ei tyypillisesti sääntele suunnittelun toteuttamistapaa, vaan pyrkii esittämään periaatteita, tavoitteita, yleisesti sovellettavia käytäntöjä tai suunnittelussa huomioitava näkökulmia. Lisäksi yleislainsäädännöstä puuttuvat usein konkreettiset suunnittelutoimenpiteet tai suunnitteluun liittyvät menettelyt, jotka yksise-

²⁹ Luokittelua olisi mahdollista laajentaa koskemaan myös suunnitelman mukaista toimintaa. Hallinnollisen sääntelyn osalta esimerkiksi *Tuori* (1985) on jäsentänyt oikeuden ja suunnittelun välisen yhteyden 1) oikeusnormien asettamista koskevaan suunnitteluun, 2) itse suunnitelman vahvistamiseen oikeusnormein sekä 3) oikeusnormien asettamista seuraavaan, niiden edellyttämään ja niitä toteuttavaan suunnitteluun (ks. *Tuori* 1985, s. 14).

litteisesti ohjaisivat viranomaisten suunnittelutoimintaa.³⁰ Erityislainsäädännössä velvoite on säädetty tyypillisesti tarkkarajaisemmin, mutta tällöin sääntely rajautuu vain lain tarkoittamaan tehtävän. Sääntelytapojen osalta voidaan yleisesti todeta, että tarkkarajainen suunnittelu tai suunnitelmaa koskeva normi esittää tyypillisesti yksiselitteisesti velvoitteen ja sen sisällön, kun taas joustavaksi muotoiltu normi jättää viranomaisen harkintaan, miten ja milloin se velvoitteensa toteuttaa.³¹

4 TIETOHALLINNON TAVOITTEIDEN JA TOIMINNAN SUUNNITTELU

4.1 Strategisten tavoitteiden suunnittelu

Lainsäädännössä vakiintuneen määritelmän mukaisesti tietohallinto on tapa järjestää toimintaa tukevat tieto- ja viestintätekniset palvelut. Ollessaan osa julkisen hallinnon viranomaisen hallinnollista ja organisatorista rakennetta, muodostuu tietohallinnon toiminnan lähtökohdaksi tavoitteiden asettaminen sekä tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelu. Toiminnan tavoitteiden ja tehtävien painopisteet asetetaan yleensä sen mukaan, onko kyse säännellyistä jatkuvista tehtävistä vai organisaation itsensä asettamista kausiluonteisista ja aikaan sidotuista tehtävistä. Pidemmän aikavälin suunnittelussa pyritään arvioimaan tulevien tarpeiden sekä suhdanne- ja kustannuskehityksen vaikutuksia, lyhyemmällä aikavälillä suunnittelun painopiste kohdistuu muutostavoitteita tukevien toimenpiteiden ja tuotosten toteutukseen.³² Viranomaisen toiminnan ja talouden suunnittelua koskevat velvoitteet muodostavatkin perustan niin suunnittelukohdeiden kuin suunnitteluun liittyvien menettelytapavaatimusten osalta. Oikeudellisen sitovuuden lisäksi taloussuunnittelun merkitystä julkisessa

³⁰ Muun muassa *Aulis Aarnio* (2006) on katsonut toiminnan päämäärää kuvaavien tavoitteellisten normien kuuluvan moderniin oikeuteen. (ks. *Aarnio* 2006, s. 109–110).

³¹ Sääntelytarkkuuden tasoista ks. esim. *Määttä* 2012, s. 104–105.

³² Julkisen hallinnon viranomaisten suunnittelujärjestelmät jäsenyvät tyypillisesti kolmitasoiseen hierarkiaan: 1) strateginen suunnittelu, 2) toiminnan ja talouden suunnittelu sekä 3) operatiivisen toiminnan suunnittelu. Ensimmäinen taso keskittyy määrittämään viranomaisen päämäärän ja periaatteet toiminnan edellyttämien voimavarojen järjestämiselle, keskimääräinen varmistamaan voimavarojen saannin ja kohdentamisen sekä jälkimmäinen toiminnan tehokkaan suorittamisen. Julkisen hallinnon viranomaisten suunnittelutasoista, ks. esim. *Johanson* 2008, s. 5–7, *Hintsa* 2011, s. 53–57, *Huotari* 2009, s. 48–49, *Näsi ym.* 2001, s. 29, *Suomalainen* 2016, s. 34.

hallinnossa korostaa erityisesti se, että viranomaisten budjetissa asetetaan yleensä myös toiminnan tavoitteet. Mikäli asiaa tai kehityskohdetta ei ole huomioitu talousarviossa, ei se todennäköisesti myöskään ole kovin korkealla viranomaisen tehtävälillä ja päinvastoin.³³

Valtionhallinnon strategisen suunnittelun ylärakenteen muodostavat kulloinkin istuvan hallituksen itselleen laatima tavoiteohjelma (*hallitusohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelmat*) sekä valtioneuvoston periaatepäätösten sekä ministerivaliokuntien kannanottojen muodossa annettavat erilliset tiettyyn kohteeseen suuntautuvat linjaukset.³⁴ Lisäksi valtion toiminnan ja talouden suunnittelua ohjaa valtioneuvoston vaalikaudeksi laatima *julkisen talouden suunnitelma*³⁵, jossa valtiontalouden osalta on kyse valtion budjetoitujen menojen määrää rajoittavaa kehysjärjestelmää koskevista säännöksistä.³⁶ Hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma ja valtioneuvoston periaatepäätökset eivät ole valtioneuvostoa tai sen alaisia hallintoviranomaisia juridisesti sitovia päätöksiä, vaan pikemminkin linjauksia istuvan hallituksen vaalikauden aikana harjoittamasta politiikasta. Niissä esitettyjen toimenpiteiden suunnitteluelvoitteiden oikeudellinen velvoittavuus muodostuu viranomaisten toiminnan ja talouden suunnittelua koskevien säännösten kautta. Kun ministeriöiden ja virastojen on otettava valtion talous- ja toimintapolitiikkaa koskevat linjaukset huomioon omassa kehyskautta koskevassa suunnittelussaan (asetus valtion talousarviosta 1243/1992 10 §, TaA) sekä laadittava talousarvioehdotukset noudattaen valtioneuvoston kehyspäätösten yhteydessä tehtyjä ratkaisuja³⁷, voidaan

³³ Julkisen hallinnon budjetoinnista ja siihen liittyvistä haasteista ks. esim. *Pellinen 2017*, s. 73–74, Åkerberg 2017, s. 27–30.

³⁴ Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 11 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee periaate- ja suunnittelupäätökset valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen tehtävien ja toiminnan ohjaamisesta ja järjestämisestä. Jokainen hallitus päättää erikseen kautensa alussa, mitkä aikaisemmillä hallituskausilla hyväksytyistä periaatepäätöksistä ovat voimassa kuluvalle hallituskaudella.

³⁵ Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan julkista taloutta ja sen osa-alueita koskevat tavoitteet tuloille ja menoille (ns. rahoitusasematavoite) sekä yksilöidyt toimenpiteet, joilla asetetut tavoitteet on tarkoitus saavuttaa, ks. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) 2 ja 3 §.

³⁶ Julkisen talouden suunnitelmassa 2018–2021 kehysmenettelyn määritetään asettavan enimmäismäärän noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Julkisen talouden suunnitelma 2018–2021, s. 16.

³⁷ Suunnittelumääräyksillä pyritään ennakoimaan valtion talousarviossa, lainsäädännössä ja muilla päätöksillä toimeenpantavien, valtioneuvoston valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevien linjauksien toteuttamista kunkin ministeriön toimialalla, ks. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011 TM 1011, 5.3 kohta.

hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä valtion kehyspäätöksessä esitettyjen linjausten katsoa luovan hyvinkin vahvan velvoitteen keskipitkän aikavälin suunnittelulle. Valtion viranomaisten tietohallinnon tehtäväkentän osalta talousarvioasetuksen muodostama velvoite tarkoittaisi muun muassa sitä, että pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman julkisten palvelujen digitalisointia koskevassa kärkihankkeessa vahvistetut julkisten palvelujen digitalisoinnin periaatteet tulisi huomioida hallinnonalojen ja virastojen tulostavoitteita ja määrärahoja koskevissa ehdotuksissa.³⁸

Valtioneuvoston periaatepäätöksissä esitettyjen linjausten muodostamaa suunnitteluelvoitetta ei voida pitää samanarvoisena hallitusohjelmaan ja kehyspäätöksiin sisältyvien velvoitteiden kanssa. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen antamat periaatepäätökset osoittavat valtion viranomaisten tietohallinnon suunnitteluvastuulle muun muassa sähköisen asiointitavan kehittämisen ensisijaiseksi tavaksi asioida julkisen hallinnon palveluissa, maakuntaudistuksen yhteydessä muodostettavien teknologian hyödyntämistä koskevien periaatteiden toimeenpanon sekä tuottamansa digitaalisen aineiston arkistoinnin digitaaliseen muotoon.³⁹ Vaikka edellä mainitut suunnittelutarpeet muodostuvat hallitusohjelmaa tämentävistä periaatepäätöksistä, joita sen perusteella voidaan pitää myös muita periaatepäätöksiä velvoittavampina, niiden luomiin velvoitteisiin on katsottu liittyvän ongelmallisuutta muun muassa velvoitteen voimassaolon, velvoitteen toteuttamisen edellyttämien hallinnon järjestelyiden tai rahoituksen osalta.⁴⁰

Poliittisen luonteensa lisäksi periaatepäätöksissä esitettyjen tavoitteiden huomiointia toiminnan suunnittelussa heikentää päätöksiin mahdollisesti sisältyvät ristiriitaisuudet voimassa olevan lainsäädännön kanssa, kuten myös päätösten esitysmuodon yleinen taso. Tietohallintoa koskevan esimerkinä näiltä osin voidaan käyttää valtioneuvoston 28.6.2017 antamaa periaatepäätöstä maakuntien tietojärjestelmien ohjaamisesta, hallinnoinnista ja kehittämisestä. Päätöksessä valtiovarainministeriön vastuulle kat-

³⁸ Ks. Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 26, Valtioneuvoston kanslia 5/2017, s. 54. Digitalisointi määritellään tyypillisesti prosessiksi, jolla analoginen toimintamalli tai prosessi muutetaan digitaaliseen muotoon (ks. esim. Gartnerin IT-sanasto).

³⁹ Ks. Valtioneuvoston periaatepäätökset, maaseudun digitalisaation edistämisestä annetussa periaatepäätöksessä (9.11.2017), maakuntien tietojärjestelmien ohjaamisesta, hallinnoinnista ja kehittämisestä (28.6.2017) sekä asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä (21.6.2017).

⁴⁰ Ks. esim. oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 19.2.1999, dnro 7/20/99.

sotaan kuuluvaksi ”tietopolitiikan sekä siten maakuntien digitalisoinnin, tieto- ja tietohallintopolitiikan yleinen ohjaus”. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säännöstä tietopolitiikan tai digitalisoinnin yleisen ohjauksen kuulumisesta valtiovarainministeriön tehtäviin.⁴¹ Valtioneuvoston päätösvalta ei myöskään riitä täydentämään ministeriön toimivaltaa periaatepäätöksessä esitetyn mukaiseksi.⁴² Päätöksen toimeenpanoon liittyvää epäselvyyttä kuvaa periaatepäätöksessä valtiovarainministeriön vastuulle annettu tiettyjen maakuntia koskevien asioiden yhtenäistämisestä muun muassa ”vastaamalla kustannuskehityksestä”. Periaatepäätöksessä ei kuitenkaan tarkemmin määritetä, kenen tai minkä kustannuskehityksestä on kyse, jolloin tavoitteen toimeenpanoon liittyvien tehtävien suunnittelu voi ilman tarvittavaa tavoitteen tarkennusta osoittautua haasteelliseksi.⁴³

⁴¹ Tietohallintolain (634/2011) 4 §:n mukaan valtiovarainministeriön vastuulle kuuluu julkisen hallinnon tietohallinnon yleinen sekä valtiovarainministeriön toimialan tietohallintohankkeiden ohjaus tietohallintolain tarkoittamalla tavalla. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet sekä valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö. Valtiovarainministeriölle kuuluu myös julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnan strateginen ohjaus (laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta 10/2015, 14 §), hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen ohjaus (laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016, 22 §) sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisen ohjaus (laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä 1226/2013, 4 §).

⁴² Vastaava ongelmallisuus liittyy periaatepäätöksessä maakuntien vastuulle osoitettuun maakuntatason palvelujen ja toiminnan järjestämiseen. Koska valtioneuvoston periaatepäätöksillä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia valtioneuvoston ulkopuolisiin toimijoihin, ei päätöksellä ole myöskään mahdollisuutta siirtää palvelujen järjestämisvastuuta itsehallinnollisille maakunnille (ks. Valtioneuvoston periaatepäätös Maakuntien tietojärjestelmien ohjaamisesta, hallinnoinnista ja kehittämisestä 28.6.2017, s. 2).

⁴³ Toimeenpanon epäselvyyttä kuvaa periaatepäätöksessä valtiovarainministeriön vastuulle annettu tiettyjen maakuntia koskevien asioiden yhtenäistäminen, joista päätöksessä käytetään termiä ”yhtenäispolitiikka”. Yhtenäispolitiikan toteuttamiseksi valtiovarainministeriö muun muassa vastaa kustannuskehityksestä. Koska periaatepäätöksessä jää tarkemmin määrittämättä, kenen tai minkä kustannuskehityksestä on kyse, voi tavoitteen toimeenpanoon liittyvien tehtävien suunnittelu ilman tavoitteen tarkennusta osoittautua haasteelliseksi (Valtioneuvoston periaatepäätös 23.6.2017, s. 1–2). Muina vastaavina esimerkkeinä voidaan nostaa esiin periaatepäätös asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä, jossa tavoitteeksi on asetettu muun muassa julkisen hallinnon tuottaman digitaalisen asiakirjallisen aineiston arkistointi vain digitaalisessa muodossa (Valtioneuvosto 21.6.2017) sekä periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta, jonka mukaan varautumistyötä johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa (Valtioneuvosto 2.11.2017). Molemmissa päätöksissä esitetyn vastuunjaon voidaan katsoa olevan ongelmallinen muun muassa perustuslain 121 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen kunnille annettavien tehtävien säätämistä lailla kansa (HE 1/1998 vp, s. 175–176).

Valtion viranomaisten useamman vuoden talouden ja toiminnan suunnittelu muodostuu valtion talousarviolain (423/1988, talousarviolaki, TaL) 12 §:ssä ministeriöille ja virastoille säädettyjen velvoitteiden kautta. Ministeriöiden on neljän vuoden aikaperspektiivillä suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta, sekä virastojen talouttaan ja tuloksellisuuttaan. Vaikka valtion kehysuunnittelua koskevien velvoitteiden voidaan katsoa muodostuvan velvoittavuudeltaan perustuslaissa säädetyn valtion talousarvion suunnittelua koskevia velvoitteita heikommaksi, voidaan keskipitkän aikavälin suunnitteluelvoite kuitenkin liittää kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvään vastuunalaisuuteen. Kun viranomaisten velvoitteena on noudattaa tarkoin lakia (PL 2 § 3 mom.) ja viranomaisten varojen hoidossa käyttämät menettelyt voidaan tarvittaessa saattaa arvioitaviksi mahdollisine seuraamuksineen, voi suunnittelun toteuttamatta jättämisellä tai suunnittelun toteuttamisella vastoin velvoitteiden asettamia vaatimuksia olla myös oikeudellisia seuraamuksia. Kehyskautta koskevan suunnittelun luodessa perustan tehtävien vaatimien voimavarojen mitoitukselle ovat laillisuusvalvojat katsoneet määrärahan oikeansuuntaisen arvioimisen olevan lakisääteisten velvoitteiden turvaamisen ehdoton edellytys.⁴⁴ Lainmukaisuuden lisäksi valtion viranomaisten kehysuunnittelun velvoittavuutta voidaan katsoa osaltaan vahvistavan virastojen ja ministeriöiden välisen ohjauksen muodostama hallinnollinen vastuunalaisuus.⁴⁵ Valtion virastojen strategia ja tulostavoitteet jaksotetaan hallituskaudelle ministeriön hallinnonalan strategian mukaisesti, jota myös strategialähtöisellä suunnittelulla tuetaan.⁴⁶

Vaikka valtion toiminnan ja talouden suunnittelua koskevat säännökset painottuvat teknisiin menettelysäännöksiin, on sääntelystä löydettävissä myös suunnitelmien sisältöä ohjaavia elementtejä. Kun ministeriöiden ja virastojen on sisällytettävä suunnitelmiinsa toimialan ja viraston tärkeimmät suunnitelmat sekä näitä koskevat tulostavoitteet (TaA 10 § 2 mom.), voidaan veloitteen toteuttamisen katsoa edellyttävän kaikkien kehys- ja talousarvioesityksiin sisältyvien kohteiden suunnittelua. Tietohallinnon tehtävien osalta asetuksen tarkoittamiksi suunnitelmiksi voidaan lukea vähintäänkin kaikki yli miljoonan euron tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen kehittämishankkeet, joita koskevien esitysten on sisällettävä tiedot

⁴⁴ Ks. esim. OKV/12/50/2012, 7.6.2012.

⁴⁵ Ks. HE 56/2003 vp, s. 5 ja 45.

⁴⁶ Valtiovarainministeriö, Tulosohjauksen käsikirja.

suunnitellun hankkeen investointi- ja käyttömenoista sekä resurssi- ja rahoitustarpeesta.⁴⁷

Kuntien keskipitkän aikavälin suunnittelua koskevat velvoitteet edellyttävät kuntaa laatimaan strategian, jossa se asettaa toiminnalleen ja taloudelleen pitkän aikavälin tavoitteet (Kuntalaki 410/2015 37 §, KuntaL). Kuntalain kunnan strategisten tavoitteiden suunnittelua ohjaava sääntely on muodostettu joustavaksi ja edellytyksiä luovaksi, sääntelyn korostaessa lähinnä näkökulmia, joiden pohjalta kunta omat tavoitteensa asettaa. Tällöin strategiassa esitettyjen tavoitteiden suunnittelun laajuus muodostuu kunnan vuosittaisen talousarviovalmistelun kautta.⁴⁸ Kun kuntaa oikeudellisesti sitovassa talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee kuntalain 110 § 1 momentin mukaan perustua kuntastrategiaan, voidaan kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyvien tavoitteiden suunnittelua pitää kuntaa vahvasti velvoittavana myös kunnan tietohallinnolle asetettujen tavoitteiden osalta.

Kunnan strategisten tavoitteiden suunnitteluelvoitteiden osalta pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu luopuminen kuntien suunnitteluelvoitteista ja kuntien yksittäisten strategisten ja toiminnallisten suunnitteluelvoitteiden korvaaminen kuntalain mukaisella kuntastrategialla saattaa kuntalain strategia-asiakirjojen yhdistämistavoite muodostua ongelmalliseksi kuntien suunnitteluelvoitteiden kannalta.⁴⁹ On mahdollista, että kuntien tietohallintoa koskevien tavoitteiden esittäminen yhteisessä koko kuntaa koskevassa strategia-asiakirjassa edellyttää myös tavoitteiden abstraktiotason nostamista ja vähentää mahdollisuutta yksilöidä tavoitteita toteuttavia toimenpiteitä.⁵⁰ Tällöin yleisellä tasolla asetetut tavoitteet voivat osaltaan vaikeuttaa kunnan talouden ja toiminnan

⁴⁷ Ks. Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta 23.3.2011 TM 1011, kohta 6.3.3. ja Liite II-3.

⁴⁸ Kuntalain esitöiden mukaan sääntelyn tavoitteena on ollut vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista, liittämään kunnan strateginen suunnittelu ja resurssisuunnittelu tiiviimmin yhteen sekä vähentää erillisten sektorikohtaisten suunnitelmien ja strategioiden tarvetta kunnassa. Myöskään erillislainsäädännössä kunnille tiettyihin tehtäviin kohdistuvien suunnitteluelvoitteiden ei ole katsottu riittävästi ottavan huomioon kunnan kokonaisuutta (ks. HE 268/2014 vp, s. 164).

⁴⁹ Ks. Valtioneuvoston kanslia 2015, liite 3, s. 9. Kuntalain vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä kuntastrategiaa koskevan sääntelyn tarkoituksena oli mahdollistaa strategisten tavoitteiden esittäminen yhdessä kuntastrategiassa, jolloin tarve erillisiin, muun muassa tietohallintoa koskeviin strategioihin vähenisi (ks. HE 268/2014 vp, s. 164). Tietohallintostrategioista ks. esim. *Lehtonen* 2016, s. 72–76, *Ihalainen* 2010, s. 34–37.

⁵⁰ Strategisten tavoitteiden ja toimeenpanon välisestä suhteesta ks. esim. *Räsänen ym.* (2017), s. 35–36.

jatkosuunnittelua kuntalain 110 §:n talousarvion ja -suunnitelman kattavuus- ja täydellisyysvaatimusten kannalta.

Kuntien talouden keskipitkän aikavälin suunnittelun osalta kuntalain (410/2015) 110 §:n 1 momentti velvoittaa kunnanvaltuuston hyväksymään kuntastrategiaa toteuttavan, seuraavaa vuotta koskevan talousarvion sekä taloussuunnitelman vähintään kolmeksi vuodeksi. Taloussuunnitelmassa kunta asettaa useamman vuoden tavoitteet toiminnalleen ja taloudelleen sekä niiden edellyttämät määrärahat.⁵¹ Kuten valtion kehysuunnitelmien osalta myös kuntien useamman vuoden taloussuunnitelma on pääosin vain ohjeellinen ja talousarvio puolestaan sitova.⁵² Keskipitkän aikavälin suunnittelun oikeudellinen sitovuus muodostuu kuntalain 110 §:n 3 momentin vaatimus kunnan taloussuunnitelman tasapainosta ja alijäämän kattamisesta. Kun kunnan on suunnitelmassaan esitettävä ne toimenpiteet, joilla mahdollisesti kunnan taseeseen kertynyt alijäämä katetaan enintään neljässä vuodessa, on tieto- ja viestintätekniikan liityntöjen kautta todennäköistä, että osa velvoitteista kohdentuu tietohallinnon tehtäväkenttään. Koska tosiasiallisesti suunnittelukauden alijäämän kattamista koskevat veloitteet kohdistuvat vain pieneen määrään Suomen kuntia ja näistäkin van lähinnä alle 10 000 asukkaan kuntiin, talouden alijäämän kattamisvelvoite muodostaa vain yhden erityispiirteen kuntien tietohallinnon suunnitteluelvoitteissa.⁵³

Vaikka taloussuunnitelma onkin oikeudelliselta luonteeltaan periaatepäätösten luokkaan luettava päätös, sen tosiasiallista ohjausvaikutusta ei voida kiistää. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa se, että jos taloussuunnitelmasta joudutaan poikkeamaan (esim. seuraavan talousarvion valmistelun yhteydessä), syy tähän on tuotava esille. Poikkeaminen taloussuunnitelmasta olisi siis perusteltava muun olemassa olevan suunnitelman avulla.

⁵¹ HE 268/2014 vp, s. 107 ja 215.

⁵² Ks. HE 268/2014 vp, s. 215. *Heuru ym.* on katsonut, että vaikka taloussuunnitelma onkin oikeudelliselta luonteeltaan periaatepäätösten luokkaan luettava päätös, olisi sillä tosiasiallista ohjausvaikutusta. Samoin hyvään hallintoon kuuluu myös, että taloussuunnitelman poikkeamat perustellaan (Ks. *Heuru ym.* 2008, s. 294)

⁵³ Vuoden 2017 tilinpäätösarviotietojen perusteella (tiedossa ei ole kaikkia tilikauden yli-/alijäämään vaikuttavia tietoja) voidaan arvela, että yhteensä 32 kunnalla olisi taseessa kertynyttä alijäämää ja näistä 29 kunnalla oli sitä myös vuonna 2015. Näistä kunnista valtaosa on alle 10 000 asukkaan kuntia (ks. Valtiovarainministeriö 6a/2018, s. 20).

4.2 Tietohallinnon vuositavoitteiden suunnitteluelvoitteet

Julkisen hallinnon viranomaisen tietohallinnon vuosisuunnittelun perustan muodostavat valtiolla ja kunnissa noudatettavat talousarvion laadintamennettelyt. Talousarviosuunnittelua koskevat vaatimukset muodostavat lähtökohdan tietohallinnon suunnittelun laajuudelle sekä osittain myös suunnittelukohteiden priorisoinnille. Valtionhallinnon osalta perustuslain (731/1999) 84 §:ssä säädetään velvoitteesta ottaa talousarvioon mukaan arviot tuloarvioilla katettavista vuotuisista tuloista sekä menoista. Pykälässä ilmaistut talousarvion *täydellisyys-, vuotuisuus- ja tasapainoperiaatteet* luovat, muiden tehtävien tapaan, myös tietohallinnolle vaatimuksen suunnitella oman toimintansa tulevat määrärahatarpeet mahdollisimman kattavasti, täydellisinä sekä vielä menon aiheutumivuoteen kohdennettuina. Perustuslain 85 § edellyttää määrärahan kohdentamista arvioituun käyttötarkoitukseen sekä eduskunnalta erityisen valtuuden saamista menotarpeen vaatiessa määrärahavarauksia tulevien vuosien talousarvioista.⁵⁴

Kuntalain 110 §:n 1 momentti velvoittaa kunnanvaltuuston hyväksymään kunnalle vuosittaisen talousarvion, jossa otetaan huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Valtion talousarvion budjettiperiaatteita vastaavasti kuntalaki velvoittaa kuntaa ottamaan talousarvioonsa mukaan tehtävien ja toiminnan edellyttämät määrärahat (KuntaL 110 § 4 mom.). Kuntien talousarvion suunnitteluelvoitteen sitovuutta korostaa kuntalain 110 §:n 5 momentin velvoite kunnalle noudattaa toiminnassa ja taloudenhoidossa valtuuston hyväksymää talousarviota. Laillisuusvalvojat ovat katsoneet kunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisvastuuseen kuuluvan myös riittävän määrärahan varaamisen tehtävien toteuttamiseen.⁵⁵

Valtion ja kuntien talousarviosuunnittelun kattavuuden lähtökohdaksi on katsottu budjetin ja lakien keskinäinen sidonnaisuus. Oikeudellisen sääntelyn kuvatessa budjetin täydellisyysperiaatetta tulee myös lakiin sidottu menot ottaa mukaan talousarvioon.⁵⁶ Kun valtion tai kuntien talousarvion laadintaa koskeva sääntely ei esitä tyhjentävästi täydellisyysperiaatteen edellyttämiä suunnittelukohteita, jää lopulta ehdotuksen laativan viran-

⁵⁴ Määrärahalajien osalta esimerkiksi valtion talousarvion laadintamääräyksen (TM 1011, 23.2.2011) 7.49 kohdan mukaan valtion laajat tietojärjestelmähankeet budjetoidaan 2- tai 3-vuotuisiksi siirtomäärärahoiksi, ellei käytössä ole valtuusmenettelyä, jolloin määräraha voidaan budjetoida myös arviomäärärahana.

⁵⁵ Ks. esim. AOA 4799/4/12, 4.7.2013, AOA 1863/4/09, 24.11.2010.

⁵⁶ Ks. esim. *Myllymäki* 2007, s. 60 ja 87, *Heuru ym.* 2008, s. 292.

omaisen tehtäväksi tunnistaa ja priorisoida varsinaiset velvoitteensa.⁵⁷ Lähtökohtana tämän osalta voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista (PL 22 §) ja lainsäädännöllä kansalaisille turvattujen oikeuksien toteuttamista sekä sopimuksiin sidottuja menoja. Ensin mainitun osalta tietohallinnon tehtäväkentästä priorisoituisivat muun muassa perusoikeuksia toteuttavien palvelujen jatkuvuutta, henkilötietojen suojaa ja julkisuusperiaatteen toteutumista turvaavien toimenpiteiden suunnittelu.

Taloussuunnittelun ehdottomuutta vahvistavat myös tuomioistuinten ja lainvalvojien näkemykset siitä, että talousarviosta päättävien luottamus- ja virkamiesten velvollisuuteen kuuluu toiminnan edellyttämien resurssien suunnittelu ja järjestäminen.⁵⁸ Vastaavasti kun myös määrärahapuitteissa pysyminen on nähty virkavelvollisuudeksi ja määrärahan ylittäminen lainvastaiseksi menettelyksi, voi suunnitteluelvoitteiden rikkominen johtaa virkamiesoikeudellisiin tai virkarikosoikeudelliseen vastuuseen.⁵⁹ Eduskunnan ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuissa on talousarviosta päättävien luottamusmiesten tai asiaa valmistelevien virkamiesten katsottu toimivan vastoin perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita, mikäli talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi tai määrärahatarpeen arviointia ei toteuteta edellytettyä huolellisuutta noudattaen.⁶⁰ Myös korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan KHO 18.1.2005 (1593/3/02) lainvastaiseksi kunnanvaltuuston päätöksen hyväksyä talousarvio tavoitteeltaan ja määrärahaltaan sellaisena, että se ei turvannut kuntalaissa tarkoitetulla tavalla edellytyksiä kunnalle säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Suunnitteluun aina sisältyvä epävarmuus sekä toimintaympäristön muutokset edellyttävät viranomaisilta myös muutostenhallintaan liittyvää suunnitelmallisuutta. Mikäli huolellisesta ar-

⁵⁷ Lain velvoitteita tarkentavat suunnittelumääräykset kohdistuvat ensisijaisesti valmistelussa noudatettaviin menettelyihin. Suunnittelun sisällön osalta määräykset luovat lähinnä lähtökohdat ja raamit toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi valtiovarainministeriön 20.12.2017 antama ohje vuosien 2019–2022 julkisen talouden suunnitelman valmistelusta edellyttää ministeriöitä tekemään ehdotukset digitalisaation avulla tavoitteeksi asetettujen säästöjen kohdentumisesta ja ajoituksesta ministeriön ja valtiovarainministeriön kahdenvälisiin neuvotteluihin mennessä. Varsinaisen 0,5 % vuosittaisen tuottavuustavoitteen sisällön ja tavoitteen vaatimat toimenpiteet ohje jättää määrittämättä. Valtiovarainministeriö 20.12.2017 (VM/1900/02.02.00.00/2017).

⁵⁸ Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan 1803/2000 (antopäivä 5.6.2003) talousarviosta päättävien luottamusmiesten ja asiaa valmistelleiden virkamiesten rikkoneen perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet mitoittaessaan talousarvion tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.

⁵⁹ Ks. esim. AOA 3944/4/10, 2.3.2012, OKV 2/50/2011, 1.8.2011, TrVM 8/2010 vp, s. 4.

⁶⁰ Ks. esim. AOA 3944/4/10, 2.3.2012, EOA 3737/4/11, 31.12.2012, AOA 1863/4/09, 24.11.2010, EOA 1803/2000, 5.6.2003.

vioinnista huolimatta määrärahat eivät riitä toiminnan järjestämiseen, on viranomaisten veloitteena varmistaa lakisääteisten veloitteiden täyttyminen muun muassa lisätalousarviolla tai muilla vastaavilla menettelyillä.⁶¹

5 PALVELUJEN SUUNNITTELU

5.1 Palvelujen järjestäminen

Aikaisemman tarkastelun yhteydessä määriteltiin valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon tehtäväkenttään sisältyväksi julkisten palvelujen järjestämiseen liittyvät tehtävät erityisesti, kun niiden toteuttamisessa hyödynnetään tieto- ja viestintäteknologiaa. Tällöin tietohallinnon suunnitelluissa tehtävissä on myös huomioitava yleiset palveluille säädettyjen laatu- ja menettelytapavaatimusten sekä sähköisen asioinnin ja sähköisten viestienvaihdon asettamat veloitteet. Hallintolain 7 §:n 1 momentin hallinnon palveluperiaate edellyttää viranomaista järjestämään toimintansa siten, että hallinnossa asioiva saa palvelunsa asianmukaisesti. Asioinnin viranomaisessa tulisi tapahtua mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja kustannuksia säästämällä sekä lisäksi siten, että hallinnossa asioiva pystyisi helposti muodostamaan kokonaiskuvan tarvitsemansa palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimituksista.⁶² Palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Kun vaatimusten toteutumisen on katsottu edellyttävän riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä sekä käyttäjiltä saadun palautteen huomioimisesta palvelujen järjestämisessä, voidaan tarpeita vastaavien julkisten palvelujen saatavuuden ja laadun suunnitteluun pitää viranomaisen tietohallinnon suunnitteluvaiheen ydinalueena.⁶³

Hallintolain jättäessä tarkentamatta, miten ja millä tasolla asiakastarve tulisi ottaa palveluiden suunnittelussa huomioon, jää myös periaatteen edellyttämän suunnittelun sisältö viranomaisen harkintaan.⁶⁴ Vastaavasti, vaikka palveluperiaate ei aseta viranomaisille ehdotonta veloitetta järjes-

⁶¹ Ks. esim. EOA 3737/4/11, 31.12.2012, OKV 2/50/2011, 1.8.2011.

⁶² HE 72/2002 vp, s. 62.

⁶³ HE 72/2002 vp, s. 62.

⁶⁴ Laillisuusvalvojen ratkaisuissa asiakastarpeen huomioinnin on katsottu edellyttävän muun muassa sitä, että viranomaisen tarjoaa asiakastarpeen mukaan erilaisia vaihtoehtoja asiointiin sekä arvioi asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta palvelujen käyttäjien tarpeiden kannalta (ks. esim. AOA 3911/4/11, 13.9.2012, AOA 2047/4/12, 13.8.2013).

tää asiointipalveluita asianmukaisesti, ellei sillä ole siihen tarvittavia voimavaroja⁶⁵, voidaan juuri poikkeamaperusteen katsoa edellyttävän asian selvittämistä ja suunnittelua. Ilman resurssitarpeen osoittavaa suunnitelmaa ei viranomaisella ole perustetta arvioida voimavarojensa riittävyyttä. Palveluperiaatteen luomaa suunnitteluelvoitetta voidaan perustella myös periaatteen luonteen kautta. Muun muassa Heikki Kulla (2015) katsonut periaatteen olevan luonteeltaan myös oikeudellinen, joka jo sellaisenaan edellyttäisi periaatteen noudattamista.⁶⁶

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, sähköinen asiointilaki, SAL) sähköisten asiointipalvelujen järjestämistä koskevat pykälät korvaavassa esityksessä laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (HE 60/2018, digipalvelulaki) 4 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten velvoitteesta suunnitella digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvaluus, tietosuoja, löydettävyys ja helpokäyttöisyys olisi varmistettu. Viranomaisen tulisi pystyä osoittamaan suunnitteludokumentaation sekä testausraporttien avulla riittävästä tietoturva-toimenpiteistä palvelujen järjestämisessä.⁶⁷ Ehdotetun pykälän 3 momentti edellyttäisi viranomaista varmistamaan myös palvelujensa yhteensopivuuden julkisen hallinnon yhteisten sähköisen asiointin tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa.⁶⁸ Viranomaisen olisi otettava palvelua suunnitellessaan huomioon myös muiden viranomaisten jo tarjoamat digitaaliset palvelut ja kehitettävä omat palvelunsa eheäksi palvelukokonaisuudeksi muiden viranomaisten palvelujen kanssa.⁶⁹ Laillisuusvalvonnassa on korostettu myös viranomaisten velvollisuutta järjestää toimialaansa kuuluvat sähköiset palvelut siten, että hallinnossa asioiva pystyy muodostamaan kokonaiskäsitteksen asiansa hoitamiseen liittyvistä toimista.⁷⁰ Käytännössä tämä tarkoittaisi viranomaisten velvoitetta suunnitella palvelujen järjestämistä yhteistyönä.

Sähköisten palvelujen järjestämiseen liittyvien suunnittelutehtävien velvoittavuutta heikentää osaltaan se, ettei lakiehdotuksessa digipalvelujen

⁶⁵ Ks. HE 72/2002 vp, s. 57.

⁶⁶ *Heikki Kulla* (2015) mukaan palveluperiaatteen hallinnollista puolta osoittaa juuri viranomaisille jäävä laaja harkintavaltia. Periaatteen oikeudellista puolta taas korostaa se, että periaatteesta on säädetty hallintolaissa (ks. *Kulla* 2015, s. 116).

⁶⁷ HE 60/2018 vp, s. 64.

⁶⁸ Valtion ja kuntien viranomaisille hallinnon yhteisistä palveluista annetun lain (571/2016, Kapa-laki) 5 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus käyttää yhteisiä tukipalveluja edellyttää luonnollisesti vastaavaa suunnittelua, vaikka sitä ei Kapa-lain säännöksissä erikseen mainita.

⁶⁹ HE 60/2018 vp, s. 66.

⁷⁰ Ks. OKV 2019/1/2017, 13.3.2018.

tarjoamisesta ole säädetty seuraamuksia, jos viranomainen ei toteuta palvelujaan sähköisesti.⁷¹ Ainoastaan tilanteissa, joissa viranomainen tarjoaa digitaalisen palvelun, digipalvelulain 7 § edellyttää palvelun tarjoajan varmistamaan palvelujensa sisällön havaittavuuden ja ymmärrettävyyden sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuuden ja toimintavarmuuden saavutettavuusvaatimusten mukaisesti.⁷² Viranomaisen tietohallinnon suunnitteluvelvoitteiden kannalta lakiehdotus merkitsisi olennaista muutosta velvoitteen ehdottomuuden suhteen. Kun saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen valvonta ehdotetaan säädettäväksi erillisen valvontaviranomaisen tehtäväksi, joka ohjauksen lisäksi voisi tehostaa vaatimusten noudattamisvelvoitetta uhkasakolla, on viranomaisten velvoitteensa toteuttamisen osoittamiseksi ylläpidettävä suunnitelmia ja kuvauksia digitaalisista palveluistaan. Muiden sähköisiin palveluihin liittyvien vaatimusten osalta sääntelyn jäädessä yleiselle tasolle jää viranomaisen harkintaan, miten se asiakaslähtöisyyden tai yhteensopivuuden palveluissaan varmistaa.

Palveluun liittyvien vaatimusten lisäksi sähköisten palvelujen suunnittelussa on otettava huomioon myös viranomaiselle säädetyt velvoitteet hyödyntää yhteisesti toteutettuja ja ylläpidettyjä palveluja tai tietovarantoja. Koska asiointipalveluja järjestävä viranomainen vastaa palvelun toteuttamisesta lain vaatimusten mukaisesti, on sen liitettävä palvelujen järjestämistä koskeviin suunnitelmiinsa esitys yhteisten palvelujen roolista viranomaisen palveluprosesseissa. Esimerkiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, Kapa-laki) 5 §:ssä säädettään viranomaisten velvoitteesta käyttää laissa tarkoitettuja palvelutietoja kokoavia sekä tiedonvälitykseen toteutettuja tukipalveluja. Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, Tori-laki) 3 § puolestaan velvoittaa valtion virastot käyttämään yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, muun mu-

⁷¹ Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, sähköinen asiointilaki) 5 §:n 1 momentissa säädetään vastaavasta velvoitteesta astetta ehdollisempaan. Sähköinen asiointilaki edellyttää viranomaisten järjestämään sähköisiä asiointipalveluja, jos sen tekninen osaaminen ja voimavarat tähän riittävät. Kun sähköisessä asiointilaissa ei myöskään ole sanktioitu palvelujen järjestämättä jättämistä, jää palvelujen suunnittelu, toteutus ja tarjoaminen pitkälti viranomaisen omaan harkintavaltaan.

⁷² Digipalvelulakia koskevan ehdotuksen 7 §:llä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 4 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet parantaakseen verkkosivustojensa ja mobiilisovellustensa saavutettavuutta tekemällä niistä havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja (ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2016/2102) julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta, EUVL 2.12.2016 sekä HE 60/2018 vp, s. 71–73).

assa päätelaitteita sekä toimisto-ohjelmia. Myös julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain (10/2015, Tuve-laki) 2 §:ssä säädetään turvallisuusverkkoon sisältyvien palvelujen käyttövelvoitteesta viranomaisten sisäisessä, välisessä ja ulkoisessa viestinnässä, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia.⁷³

Tukipalveluja koskevassa sääntelyssä ei erikseen tai suoraan säädetä palvelujen hyödyntämiseen liittyvistä suunnitteluelvoitteista, jolloin velvoitteen voidaan katsoa yleisellä tasolla muodostuvan hallintomenettelyä ja palvelujen järjestämistä koskevan sääntelyn kautta. Kun mainituissa laeissa ei myöskään ole erillistä sääntelyä mahdollisista seuraamuksista, muodostuu palvelujen käytön suunnittelua koskeva valvonta tukipalvelujen ohjauksen sekä viranomaisten talouden ja toiminnan suunnittelun kautta.⁷⁴

Ainoastaan kun viranomainen mahdollisesti haluaa poiketa palvelujen käyttövelvoitteesta, muodostaa edellä mainittu tukipalvelulainsäädäntö viranomaiselle velvoitteen perustella velvoitteesta poikkeamisperusteiden olemassaolo dokumentoidulla suunnitelmalla tai muulla kuvauksella. Sähköisen asioinnin tukipalvelujen osalta viranomainen saa olla käyttämättä palveluja, jos sillä on tekniset, toiminnalliset tai tietoturvallisuuteen liittyvät perusteet (Kapa-laki 5 § 1 mom.). Valtion yhteisten tietotekniikkapalvelujen osalta virasto tai laitos voi poiketa velvoitteestaan, jos valtion kokonaisarkkitehtuuri, yhtenäisen toiminnan vaatimukset tai palvelujen yhteentoimivuus näin edellyttävät (Tori-laki 3 § 1 mom.). Erityisesti kun poikkeamisen perusteita tulkitaan suppeasti, on viranomaisen täytynyt suunnitella ja arvioida yhteisten palvelujen vaikutukset omaan palveluympäristöönsä.⁷⁵

⁷³ Esimerkkien lisäksi erityislainsäädäntö sisältää viranomaista koskevia velvoitteita yhteisten palvelujen käyttöön. Muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, asiakastietolaki) 15 § velvoittaa julkisen terveydenhuollon palvelujen antajan liittymään laissa tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi.

⁷⁴ Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikkapalvelujen osalta valtiovarainministeriölle on säädetty toimivalta päättää valtion viraston tai laitoksen mahdollisuudesta olla käyttämättä yhteisiä palveluja (Tori-laki 3 § 1 mom.). Sähköisen asioinnin tukipalvelujen osalta vastaava päätösvalta on delegoitu Väestötietokeskukselle ja valtiovarainministeriölle (Kapa-laki 7 §). Talouden ja toiminnan suunnittelua sekä talousarvion valmistelua koskeva sääntely mahdollistaa valtion virastojen ja laitosten määrärahaehdotuksien kontrolloinnin päällekkäisten palvelujen osalta, joka puolestaan luo mekanismin ohjata valtion viranomaisia yhteisten palvelujen käyttöön. Kun viranomaisen määrärahat eivät mahdollista erillisen oman palvelun hankintaa, jäävät sen mahdollisuudet poiketa yhteisten palvelujen käytöstä vähäisiksi.

⁷⁵ Ks. HE 150/2013 vp, s. 30, HE 59/2016 vp, s. 41.

Sähköisten palvelujen järjestämistä sekä tukipalvelujen käyttöä koskevaan sääntelyyn sisältyy tiettyjä ristiriitaisuuksia, jotka osaltaan hämärtävät suunnitteluvaihtoehdon kohdetta ja samalla heikentävät vaihtoehdon yksiselitteisyyttä. Sähköisten asiointilain (13/2003) 5 § edellyttää viranomaisen järjestämään sähköisen asioinnin, mikäli sen tekniset ja taloudelliset valmiudet tähän riittävät. Kapa-lain 5 § velvoittaa viranomaisen puolestaan käyttämään yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja sen hoitaessa laissa säädettyä tehtävää. Ensisilmäyksellä sähköisiä palveluja koskeva sääntely näyttäisikin muodostavan tilanteen, jossa tukipalvelujen käyttö ja näin ollen myös tukipalvelujen käytön suunnittelu on säädetty ehdottomaksi ja varsinaisten palvelujen järjestäminen ehdolliseksi. Suppeasti tulkittuna sääntely tarkoittaisi sitä, että velvoitteita noudattaakseen myös niiden viranomaisten, jotka eivät tarjoa sähköisiä palveluja, olisi haettava Väestörekisterikeskukselta suunnitelmillaan perusteltu päätös tukipalvelujen käyttövelvoitteesta poikkeamiseksi (Kapa-laki 7 §).⁷⁶ Toisaalta sähköisen palvelun puuttumisen voisi olettaa olevan hyväksyttävä peruste Kapa-lain 7 §:ssä tarkoitettulle päätökselle tukipalvelujen käyttövelvollisuudesta poikkeamiseksi.

5.2 Palvelujen jatkuvuus

Palvelujen järjestämiseen liittyy olennaisesti myös palvelujen jatkuvuuden turvaaminen sekä varautuminen eritasoisiiin häiriötilanteisiin. Tietoliikenteen, tietojärjestelmien ja viestinnän toimintavarmuutta ja häiriöttömyyttä voidaan pitää nykyaikaisen yhteiskunnan toiminnan, turvallisuuden ja kansalaisten toimeentulon välttämättömänä edellytyksenä.⁷⁷ Merkittävyytensä vuoksi valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon suunnitteluvastuussa korostuvat kaikki sellaiset tieto- ja viestintäteknisillä palveluilla tuetun toiminnan jatkuvuuden etukäteissuunnittelua koskevat velvoitteet, joilla yhteiskunnan perustoiminnot pyritään turvaamaan sekä palauttamaan toiminta mahdollisimman pikaisesti normaaliksi poikkeustilanteiden synnytt-

⁷⁶ Poikkeusperusteen osalta Kapa-laki jättää myös epäselväksi sen, onko viranomaista koskeva tukipalvelujen käyttövelvoite tehtäväkohtainen vai koskeeko se viranomaista kategorisesti. Esimerkiksi kun kuntien lakisääteisten tehtävien määräksi on arvioitu noin 535 tehtävää (ks. *Hiironniemi* 2012, s. 17), nousee kysymykseksi, pitääkö kunnan hakea erikseen poikkeuslupaa Väestörekisterikeskukselta olla käyttämättä tukipalveluja kunkin lakisääteisen tehtävän osalta, joita se ei tarjoa sähköisesti.

⁷⁷ Ks. esim. *Lehto ym.* 2018, s. 11.

tyä.⁷⁸ Viranomaisten on valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös *valmiussuunnitelmien* ja muiden poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmistelujen avulla.⁷⁹ Tietohallinnon näkökulmasta valmiuslain muodostamassa suunnitteluelvoitteessa korostuvat muun muassa poikkeusolojen viestinnän sekä kaikkien niiden hallinnollisten, toiminnallisten ja teknisten toimenpiteiden ja ratkaisujen etukäteissuunnittelu, joilla pyritään varmistamaan tiedon saatavuus ja palveluiden mahdollisimman häiriötön toiminta kaikissa tilanteissa.⁸⁰ Jatkuvuuden turvaamiseksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, tietoyhteiskuntakaari) 243 § velvoittaa viranomaisen suunnittelemaan yleiset viestintäverkot ja -palvelut sekä niihin liitettävät viestintäverkot ja -palvelut siten, että sähköinen viestintä on tekniseltä laadultaan hyvää ja tietoturvallista.

Tietohallinnon rooli ja vastuu jatkuvuuden turvaamisessa korostuu, mitä kattavammin toiminta perustuu tietojärjestelmien avulla tuotettaviin digitaalisiin palveluihin, näitä toteuttaviin prosesseihin sekä tiedon käsitteilyyn. Tällöin jatkuvuussuunnittelun velvoitteisiin sisältyvät ennalta-arvaamattomien häiriötilanteiden lisäksi myös suunnitellut katkokset (SAVL 6 § tai lakiehdotus digipalvelujen järjestämisestä 4 §:n 2 mom.) sekä palvelujen välisen viestinnän mahdollistavat tietoliikenneverkot (tietoyhteiskuntakaari 917/2014 243 §).⁸¹ Lainsäädännön lisäksi varautumissuunnitteluun

⁷⁸ Tämän kaltaisesta jatkuvuuden hallinnasta käytetään yleisesti nimitystä *ICT-varautuminen*, joka käsitetään riskienhallintaan pohjautuvaksi ICT-toiminnan jatkuvuuden hallinnaksi ja tiedon turvaamiseksi niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa (ks. VAHTI 2/2012, s. 11). Poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten (ks. HE 3/2008 vp, s. 37)

⁷⁹ Valmiuslain esitöissä etukäteisvalmisteluina mainitaan muun muassa tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset, tilojen ja resurssien varaukset sekä poikkeusolojen viestinnän suunnittelu sekä varautumista koskevien ohjeiden antaminen. Valmiuslain tarkoittamien varautumisen suunnitteluelvoitteiden on katsottu poikkeusolojen lisäksi koskevan myös sellaisia lievempiä häiriötilanteita, joissa viranomaisten tehtävät saattavat muuttua tai lisääntyä normaalista (ks. HE 3/2008 vp, s. 37).

⁸⁰ HE 3/2008 vp, s. 37. Esimerkiksi tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen lisääntynyt hankinta erilaisilla palvelumalleilla edellyttää valmiussuunnittelua, joka mahdollistaa palvelujen sopimusten mukaisen, palvelutasojen avulla määritetyn toipumisen häiriöistä. Ks. esim. VAHTI 2/2012 s. 11, VAHTI 2/2009 s. 16.

⁸¹ Sähköisen asiointilain esitöissä velvoitteella tarkoitetaan muun muassa ennalta suunniteltuja menettelytapoja järjestelmien huoltokatkojen ajoittamiseksi vähäisten asiointitapahtumien ajankohtiin, suojautumista palvelunestohyökkäyksiltä sekä huolehtimista järjestelmien riittävästä tietoteknisestä suorituskyvystä (HE 17/2002 vp, s. 36). Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 243 § velvoittaa palveluntarjoajan suunnittelemaan verkot ja palvelut muun muassa siten, että sähköinen viestintä on tekniseltä laadultaan

liittyviä tehtäviä on tarkennettu hallinnon sisäisillä määräyksillä, suosituksilla ja ohjeilla. Valtioneuvosto on antanut huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 2 §:n 2 momentin nojalla päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013), joka edellyttää viranomaisia laatimaan julkisen sektorin ICT-järjestelmistä vastaaville organisaatioille perusteet kriittisten tieto- ja viestintäjärjestelmien varmistamiselle ja turvallisuudelle, joita käytetään palvelujen suunnittelussa, järjestämisessä ja hankinnoissa⁸². Valtioneuvoston yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta tekemän periaatepäätöksen (2.11.2017) mukaan varautumissuunnitelman perustan muodostavat puolestaan toimitoja koskevien riskien, niiden todennäköisyyden ja vaikutuksen sekä käytössä olevien resurssien arviointi sekä viestinnän suunnittelu. Päätöksessä hallinnon varautumisen suunnittelu ohjataan tehtäväksi ”kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä, jossa digitaalisessa ja verkostoituneessa yhteiskunnassa eri toimintojen sidoksellisuuden ja kaikkien relevanttien turvallisuustoimijoiden tunnistaminen on tärkeää”.⁸³ Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) on puolestaan toiminnan jatkuvuuden hallintaa (VAHTI 2/2016) sekä ICT-varautumisen vaatimuksia (VAHTI 2/2012) koskevista ohjeista muodostanut suosituksia jatkuvuuden hallintajärjestelmän sekä palvelujen jatkuvuuden suunnittelun osalta.⁸⁴

Automatisoidun tiedonkäsittelyn ulottuessa lähes kaikkiin yhteiskunnan perustoimintoihin, vahvistuvat myös varautumistehtäviin liittyvät vaatimukset. Laillisuusvalvonnassa on korostettu perusoikeuksien mukaisten palvelujen turvaamista myös tietojärjestelmien ongelmatilanteissa, eikä viranomaisen ole katsottu voivan perustella poikkeamista hyvän hallinnon vaatimuksista tietojärjestelmien toimimattomuuteen liittyvillä syillä. Tietojärjestelmien tuotannon ohjauksen kuuluessa tietohallinnon tehtäväkenttään, korostuu tietohallinnon vastuu palvelujen jatkuvuuden varmistamisessa.⁸⁵ Vaatimuksista huolimatta valmiussuunnittelua koskeva sääntely on

hyvää ja tietoturvallista ja että ne kestävät normaalit odotettavissa olevat ilmastolliset, mekaaniset, sähkömagneettiset ja muut ulkoiset häiriöt sekä tietoturvaohat.

⁸² Päätöksessä tarkoitettuina yhtenäisinä kansallisen vaatimustenhallinnan perusteina Huoltovarmuuskeskus on laatinut muun muassa julkaisun varautumiseen liittyvien sopimusehtoluonnosten laatimisesta (Huoltovarmuuskeskus 31.12.2008).

⁸³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ennakoinnin suunnittelun edellytykset sisältävät myös ilmaisia muun muassa hiljaisten signaalien havaitsemisesta sekä innovatiivisen keuhkukulttuurin hyödyntämisestä, jotka eivät korkean abstraktiotasona vuoksi tarkenna velvoitteen sisältöä (Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017, s. 10).

⁸⁴ Ks. VAHTI 2/2016, s. 35–36, VAHTI 2/2012, s. 35

⁸⁵ Ks. esim. EOA 206/4/11 (31.5.2012), AOA 1301/2017 (18.4.2017), AOA 649/2017 (20.3.2017), AOA 3591/4/09 (21.6.2010), AOA 33/2/06 ja 34/2/06 (31.5.2006)

jäänyt kuitenkin yleiseksi. Vaikka voimassa olevan valmiuslain antamisen yhteydessä sääntelyn tarkentamisen yhtenä tavoitteena oli selkeyttää ja helpottaa viranomaisten poikkeusolojen toiminnan suunnittelua ja poikkeusoloihin varautumista, ei valmiuslaissa edelleenkään säädetä valmiussuunnitelman sisällöstä tai suunnitteluun liittyvistä menettelyistä.⁸⁶ Valtioneuvoston päätökset, periaatepäätökset tai lähinnä valtionhallinnon ohjaukseen tarkoitetut suositukset eivät myöskään juurikaan tarkenna viranomaisen jatkuvuussuunnittelun sisältöä. Koska periaatepäätökset ja suositukset eivät myöskään sido viranomaisia oikeudellisesti, jää niissä esitettyjen käytäntöjen soveltaminen puhtaasti viranomaisen harkintaan.

Tietohallinnon varautumista koskeviin velvoitteisiin luo haasteen myös alati monimuotoisemmaksi kehittyvät palvelujen järjestämis- ja tuotantorakenteet, jotka suunnitteluelvoitteita koskevassa sääntelyssä ovat jääneet lähes huomiotta. Valmiuslain varautumisvelvoite koskee vain julkisten hallinnon tehtävien hoitamista, jolloin tehtävästä vastaavan viranomaisen on itse varmistettava tehtävän mahdollisimman hyvä hoitaminen palvelutuotantorakenteissaan myös häiriötilanteissa.⁸⁷ Juuri monituottajaympäristössä varautumista ja valmiussuunnittelua koskevan sääntelyn yleisyys sekä erityislainsäädännön sisältämät eritasoiset varautumiseen liittyvät velvoitteet saattavatkin osoittautua perusoikeuksien sekä hallintolain (434/2003) palveluperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmalliseksi, erityisesti niiden palveluprosessien osalta, joiden toteuttamisessa käytetään useiden eri viranomaisten tai palvelutuottajien vastuulla olevia palveluja.⁸⁸ Viranomaisten välisiä vastuuta koskevan sääntelyn puuttuminen muodostuu ongelmalliseksi, kun asiakkaille tarjottavasta palvelusta vastaavalla viranomaisella ei ole toimivaltaa tai muitakaan välineitä ohjata sen prosessien järjestämiseen lakisääteisesti osallistuvia viranomaisia ilman erillistä sopimusta.⁸⁹ Vaikka tukipalvelujen tuottajille on yleensä säädetty erikseen velvoitteet huolehtia palvelujensa jatkuvuudesta, voisi viranomaisen valmiussuunnitteluelvoitteiden laajentaminen koskemaan myös viranomaisen

⁸⁶ Ks. 3/2008 vp, s. 29.

⁸⁷ Ostetun palvelutuotannon osalta esimerkiksi palvelusopimuksiin sisällytettävien ehtojen avulla (ks. HE 90/2012 vp, s. 129).

⁸⁸ Esimerkiksi Kapa-lain (571/2016) 19 §:n 1 momentti velvoittaa lain tarkoittamien tukipalvelujen tuottajat huolehtimaan valmiussuunnitelmilla ja muilla etukäteisvalmisteluilla toiminnan ja palvelujen tuotannon jatkuvuudesta. Kapa-laki ei kuitenkaan ota millään tavoin kantaa palveluja tarjoavien ja niitä käyttävien viranomaisten välisiin vastuisiin, vaikkakin viranomaisilla on lakisääteinen velvoite käyttää tukipalveluja omissa palveluprosesseissaan.

⁸⁹ Ks. esim. VTV 15/2017, s. 42–43.

käyttämät palvelut nostaa viranomaisten välisiin prosesseihin liittyvät riskit paremmin esiin.⁹⁰

Palveluprosessien välisten rajapintojen huomiointi jää yleiseksi myös jatkuvuuden varmistamiseen liittyvien yhteistyövelvoitteiden osalta. Esimerkiksi valmiuslain 12 §:ssä säädetään valtioneuvoston ja ministeriöiden vastuusta sovittaa varautumiseen liittyviä toimenpiteitä yhteen toimialoiltaan, mutta laissa ei oteta kantaa yksittäisten viranomaisten välisiin vastuisiin. Yhteistyöstä varautumisen osalta on säännelty myös aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa, jonka mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on oman alueensa alue- ja paikallistason varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen sekä kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. Laissa ei kuitenkaan tarkemmin määritetä, mitä yhteensovittamisella eri viranomaisten vastuiden näkökulmasta tarkoitetaan tai mikä on tarkoitettujen yhteensovittamisen lopputulos.⁹¹

Mielenkiintoisen vertailuasetelman varautumista ja valmiussuunnittelua koskevassa sääntelyssä muodostaa julkisen hallinnon viranomaisten sekä yksityisten palveluntarjoajien väliset eroavaisuudet. Julkisen hallinnon viranomaisten valmiussuunnittelua koskevan lainsäädännön jättäessä suunnitelman sisällön, suunnittelua koskevan menettelyn sekä viranomaisten välisen yhteistyön ja työnjaon sääntelyn joustavaksi ja yleiselle tasolle, voidaan viranomaisia koskevan sääntelyn katsoa tukevan huomattavasti yhteiskunnan toimintavarmuuden tarpeita kuin esimerkiksi yksityisiä palvelun tuottajia koskevan sääntelyn. Kun valmiuslaki tai tieto- ja viestintätekniisiä palveluja koskeva lainsäädäntö eivät luo viranomaisille vastaavaa velvoitetta toimittaa tiedot valmiussuunnitelmistaan tai niihin tapahtuvista muutoksista valvontaviranomaisille kuin esimerkiksi tietoyhteiskuntakaari (917/2014) 282 §:ssä teleyrityksille säädetty velvoite, voidaan kysyä, onko

⁹⁰ Palvelukohtaisen sääntelyn vaikuttavuutta valmiussuunnittelun osalta heikentää yleislainsäädännön toistaminen erityissäännöksissä. Esimerkiksi Kapa-lain 19 §:n sääntely toistaa identtisesti valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä jo kertaalleen säädetyn velvoitteen, mutta laki tai sen esityöt eivät ota kantaa palvelun tuottajan ja sen käyttöön velvoitetun käyttäjän välisiin rooleihin poikkeus ja häiriötilanteissa, muuten kuin tietoturvaloukkausten osalta. Myös valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, Tori-laki) 15 §:ssä toistetaan valmiuslain 12 §:n sanamuoto, eikä lain esitöissä oteta myöskään kantaa palvelun tuottajan ja palvelun käyttäjän välisiin vastuisiin (ks. HE 59/2016 vp, s. 61 ja HE 150/2013 vp, s. 37)

⁹¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan aluehallinto, kunnat sekä elinkeinoelämän yhteisöt ja järjestöt johtavat varautumisensa suunnittelua yhteistyössä muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa (Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017, s. 11), vaikkakaan valmiuslaki tai muu lainsäädäntö ei vastaavia johtamissuhteita tai yhteistyövelvoitteita tunnista.

valmiussuunnittelua koskevan kansallisen tilannekuvan tai suunniteltujen varautumistoimenpiteiden riittävyyden arviointi kansallisella tasolla mahdollista ilman tietoa julkisen hallinnon viranomaisten valmiussuunnitelmien sisällöstä. Esimerkiksi valmiuslain 105 §:n antaessa valtiovarainministeriölle toimivallan määrätä poikkeusoloissa valtion tietohallinnon, tiedonkäsittelyn, sähköisten palveluiden, tietoliikenteen ja tietoturvallisuuden järjestämisestä, voisi tehtävän olettaa edellyttävän hyvää käsitystä valtion viranomaisten vastaavista ratkaisuista ja niihin liittyvistä varautumissuunnitelmista.⁹²

6 TIEDONHALLINNAN SUUNNITTELU

6.1 Hyvän tiedonhallintatavan suunnittelu

Palvelujen järjestämisen lisäksi keskeisen kohteen viranomaisten tietohallinnon suunnittelulle muodostavat tietojärjestelmissä käsiteltävien tietojen hallintaan ja tietojen saatavuuden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Digitaalisessa tai sähköisessä muodossa käsiteltävien tietojen hallinnan suunnittelussa yhdistyvätkin toiminnan tietotarpeet viranomaisen julkisuusperiaatteen, hyvän *tiedonhallintatavan* sekä hyvän *tiedonkäsittelytavan* toteuttamista koskevien periaatteiden kanssa. Julkisuusperiaatetta tukevan hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi viranomaisten on muun muassa suunniteltava tietojen käsittelynsä niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Tarkoitusta varten viranomaisen on selvitettävä ja suunniteltava myös tietoaineistojensa saatavuuden, käytettävyyden ja laadun merkitys sekä tietoihin kohdistuvat uhkatekijät sekä niiden edellyttämät tietoturvaluustoimenpiteet. Suunnittelusta muodostuu viranomaiselle apuväline, jonka avulla se tietää valmistelussa olevat asiat, niihin liittyvät asiakirjat, tietojen käsittely- ja säilytysjärjestelmät sekä tiedon käsittelyyn liittyvät menettelyt ja tietoihin liittyvät käyttörajoitukset (JulKL 18 § 1 mom.).⁹³ Julkisuuslain joustava sääntelytapa jättää pääasiassa viranomaisten omaan harkintaan, miten se lain esittämän suunnitteluelvoitteensa toteuttaa. Lisäksi julkisuuslaissa suunnittelun tuotoksina edellytetyt tietojärjestelmäkuvaukset, asiankäsittelyä

⁹² Esimerkiksi valmiuslain mahdollistama valmiuslain täytäntöönpanosta huolehtivan viranomaisen tarkastusoikeuskin on rajattu vain poikkeusoloihin (ValmiusL 124 §).

⁹³ HE 30/1998 vp, s. 34 ja 79.

koskevat luettelot sekä käyttörajoitteita kuvaavat asiakirjamerkinnot kattavat vain osan hyvää tiedonhallintapaa koskevista vaatimuksista. Laissa ei myöskään ole erikseen säädetty tiedonhallinnan suunnittelun laiminlyönnin aiheuttamista seuraamuksista tai suunnittelun toteuttamiseen liittyvästä valvonnasta, viranomaisen ohjeistusta lukuun ottamatta (JulKL 18 § 1 mom. 5 k), mitkä osaltaan heikentävät suunnitteluvuorituksen vaikutusta.

Tiedonhallinnan suunnitteluvuorituksen ja viranomaisten toimintaa tukevan tiedonhallinnan laajuus ei enää kaikilta osin vastaa toisiaan. Tiedonhallintaa koskeva yleislainsäädäntö on säädetty pääsääntöisesti viime vuosituhannen puolella, jolloin suunnitteluvuorituksissa on korostunut asia- ja asiakirjalähtöisyys. Digitalisoituvassa yhteiskunnassa asiakirjat muodostavat vain osan kaikesta viranomaisten tarvitsemasta toiminnan suunnittelua, palvelutoimintaa ja toiminnan tuloksia koskevasta tiedosta, jolloin vuorituksen painottuminen asiakirjoihin jättää osan tiedoista laissa säädetyn suunnittelutehtävän ulkopuolelle. Tämän ongelman ratkaisemiseksi ovat muun muassa *Voutilainen ja Huttunen (2015)* ehdottaneet tiedonhallinnan kehittämistä asianhallinnan sijaan hallinnon asiakkaalle tarjottavien palvelujen ympärille.⁹⁴

Julkisuuslain vuoritteita valtion viranomaisten osalta on tarkennettu asetuksella (1030/1999, julkisuusasetus, JulKA), jonka 1 §:ssä säädetään viranomaisten vuoritteesta selvittää arkistonmuodostussuunnitelmaa hyväksikäyttäen asiakirjansa ja tietojärjestelmänsä sekä niihin tallennettujen tietojen merkityksen. Asetus vuorittaa valtion viranomaisen hyvän tiedonhallintatavan edellyttämiä toimenpiteitä suunnitellessaan huolehtimaan muun muassa riittävien ohjeiden antamisesta tietojärjestelmissä olevien tietojen käsittelystä (JulKA 4 §) sekä ylläpitävän tietoa siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (*asiakirjarekisterit*) sillä on ja miten kyseisten rekisterien väliset suhteet on järjestetty (JulKA 5 §).⁹⁵ Julkisuusasetuksen toistaessa pitkälti julkisuuslain sisältä-

⁹⁴ Ks. *Voutilainen – Huttunen 2015*, s. 80.

⁹⁵ Asetuksessa säädetyn vuorituksen tarkoituksena on edistää valtion viranomaisen kirjauskäytäntöjen kehittämistä suuntaan, jossa käsiteltävä asia kirjattaisiin vain kertaalleen ja asiakirjarekisterien avulla muodostettaisiin toimintatapa, jolla täytetään myös arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista (JulKA 5 § 2 mom.). Kirjauskäytäntöjen yhtenäistämistä kansalaisten oikeuksien varmistamiseksi on korostettu myös laillisuusvalvojien ratkaisuissa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli ratkaisussaan 6148/2016 (antopäivä 19.7.2017) katsonut, että julkishallinnon asiakkaiden siirtyminen käyttämään sähköisiä palveluja ja sähköpostia perinteisen postin sijasta, korostuvat viranomaisen tiedon hallinnassa entisestään vaatimukset tiedon luokittelun ja suojaustasojen merkitsemisestä tarkasti sekä yhdenmukaisin kriteerein.

män sääntelyn hieman erilaisin sanamuodoin jää asetuksen esittämä tarkennus suunnitteluelvoitteeseen lähinnä näennäiseksi.⁹⁶

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen liittyviä suunnittelusäännöksiä on tarkennettu julkisen hallinnon suosituksilla, joiden sisältämä informaatio ei kaikilta osin tue viranomaisen suunnitteluelvoitteiden muodostamista lain vaatimusten mukaisiksi. Julkisuuslain mukaisen tietojärjestelmäselosteen laadintaa koskeva suositus (JHS 146⁹⁷) ohjeistaa viranomaisen liittämään tietojärjestelmäselosteensa osaksi arkistonmuodostussuunnitelmaa, jossa on tiedot muun muassa siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä viranomaisella on sekä informaation siitä, miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista muuten voidaan löytää. Suosituksen laajentaessa arkistolain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun arkistonmuodostussuunnitelman vastaamaan sisällöllisesti julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyä hyvän tiedonhallintatavan suunnitteluelvoitetta jäävät näiden kahden säännöksen muodostaman veloitteen keskinäiset suhteet epäselväksi. Kun tietojärjestelmäselosteen laadintasuositus vielä muuttaa julkisuusasetuksessa valtion viranomaiselle joustavaksi säädetyn mahdollisuuden sisällyttää tietojärjestelmäseloste arkistonmuodostussuunnitelman osaksi (Julka 8 § 1 mom.) määräävään muotoon ”tietojärjestelmäseloste liitetään osaksi arkistonmuodostussuunnitelmaa”,⁹⁸ jää myös suosituksen rooli suunnitteluelvoitteiden osalta sääntelykokonaisuudessa epäselväksi. Vaikka suositukset eivät muodosta viranomaista velvoittavia säännöksiä, suosituksiin sisältyvä oikeudellisesti ongelmallinen informaatio estää niiden avulla tavoitellun asiantilan tehokkaan edistämisen.⁹⁹

Lisäksi julkisuuslaissa on vielä säädetty erikseen viranomaisten veloitteesta suunnitella hallinnollisten ja lainsäädännöllisten uudistusten valmistelun yhteydessä toimenpiteiden vaikutusta asiakirjojen julkisuuteen, sallassapitoon ja suojaan (Julka 18 § 1 mom. 3 k).¹⁰⁰ Sinänsä tarkkarajaisesti

⁹⁶ Esimerkiksi julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetty tietojen turvaamistoimenpiteiden suunnitteluelvoitteen on asetuksessa erikseen tarkennettu koskevan kaikkia asiakirjan käsittelyvaiheita, vaikkakin tiedon elinkaaren aikainen hallinta sisältyy oletusarvoisesti jo julkisuuslain säännökseen.

⁹⁷ Valtiovarainministeriö, JHS 146 Julkisuuslain (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999) mukaisen tietojärjestelmäselosteen laadintasuositus, annettu 5.10.2012.

⁹⁸ Ks. JHS 146, s. 1–2.

⁹⁹ Perustuslain 107 §:n kieltäessä lain kanssa ristiriitaisen lakia alemman asteisen säännöksen soveltamisen hallinnossa, joutuu esimerkkitapauksessa viranomainen arvioimaan suosituksen sallitun soveltamisalan ennen sen hyödyntämistä toiminnassaan.

¹⁰⁰ Veloitteen säätämisen taustalla ovat olleet puutteellisesta suunnittelusta johtuneet ongelmat julkisuusperiaatteen toteuttamisessa uudistusten yhteydessä (ks. HE 30/1998 vp, s. 78).

säänneltyä velvoitetta arvioida kehittämisen yhteydessä muutoksen vaikutukset tiedonhallintaan heikentää säännöksistä puuttuva tarkennus, mitä hallinnollisella uudistuksella tarkoitetaan sekä velvoitteen tarvesidonnaisuus. Käytännössä julkisuuslaki jättää myös muutosten suunnittelun osalta viranomaisen omaan harkintaan, milloin se katsoo muun muassa olevan oikea hetki arvioinnin toteutukselle. Yksittäisen viranomaisen osalta velvoite ei välttämättä muodostu ongelmalliseksi, kunhan viranomainen pystyy todistamaan toteuttamansa tiedonhallinnan ja käsittelyn perustumisen uudistuksen valmistelun yhteydessä toteutettuun arviointiin. Laajojen rakenteellisten uudistusten yhteydessä epämääräisesti säädetty velvoite sen sijaan saattaa tuoda haasteita, jos viranomaiselle jää epäselväksi suunniteltävien toteutusaikataulut. Tätä voidaan lähestyä esimerkin kautta.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen käynnistämässä Sote-uudistuksessa¹⁰¹ on tarkoituksena perustaa vuodesta 2020 alkaen 18 maakunta-nimeä käyttävää itsehallinnollista julkisoikeudellista yhteisöä, jotka saavat tehtävänsä 295 kunnalta, yli 200 kuntayhtymältä, 15 ELY-keskukselta ja TE-toimistolta sekä kymmeniltä muilta lähinnä kuntien välisiin sopimuksiin perustuvilta yhteistyörakenteilta. Julkisuuslain 18 § 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun hallinnolliseen uudistukseen sisältyvän suunnitteluelvoitteen noudattaminen tarkoittaisi, että yli 500 julkisen hallinnon organisaation tulisi arvioida ennen maakuntien käynnistymistä uudistuksen vaikutukset asiakirjojensa julkisuuteen, salassapitoon sekä tarvittaviin suojaustoimenpiteisiin. Kun velvoitteen alkamisesta tai loppuunsaattamisesta ei ole tarkkarajaista säännöstä, jää suunnittelun toteutus kunkin viranomaisen omaan harkintaan ja saattaa pahimmillaan olla ristiriidassa uudistukselle asetettujen tavoitteiden kanssa. Kun maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp.) ei ole ehdotettu säännöstä, joka tarkentaisi tehtäviä luovuttavien viranomaisten asiakirjojen luovuttamista koskevan suunnittelun käynnistämisen, joudutaan velvoitteen syntyä arvioimaan muun sääntelyn kautta. Ongelmalliseksi tilanteesta tekee sen, että käytännössä hyvän tiedonhallintatavan edellyttämä suunnittelu tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen muutoksen toteuttamista, jotta viranomaisilla olisi riittävä aika suorittaa tarvittavat toimenpiteet. Kun maakunnista ei ole vielä säädetty lailla, ei ole olemassa vielä tahoja, joka voisi kyseisen tehtävän toteuttaa maakuntien puolesta viranomaisvastuulla. Toisaalta maakunnille tehtäviä luovuttaville kunnille ei ole perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon edellyttä-

¹⁰¹ Ks. HE 15/2017 vp.

mällä tavalla säädetty tehtäväksi kyseessä olevaa arviointia, jolloin myöskään kunnilta ei voida edellyttää julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyjen velvoitteiden toteuttamista ennen maakuntalainsäädännön voimaantuloa.¹⁰²

Suunniteluvelvoitteiden raamituksen muodostamista ei juurikaan helppota se, että julkisuuslain 18 §:ssä säädetty velvoitteet laatia suunnittelun lopputuloksena kuvauksia ja luetteloita ei kata tyhjentävästi pykälän sääntelyalaa.¹⁰³ Koska viranomaisilla on kuitenkin velvoite osoittaa tehtävänsä suorittaminen lain edellyttämällä tavalla eikä velvoitteen osoittaminen ole mahdollista ilman suunnittelun dokumentointia, olisi hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen edellyttämää suunnittelua mahdollista parantaa sääntelemällä laajemmin ja tarkemmin suunnitelman lopputuloksista.

6.2 Henkilötietojen suunnitelmallinen käsittely

Henkilötietojen käsittelyn yleisen kehyksen Euroopan unionin jäsenvaltioissa muodostaa yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) muodostama tietosuojakehys. Unionin periaatteisiin kuuluu luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suoja¹⁰⁴, johon teknologian nopea kehitys ja globalisaatio ovat tuoneet uusia haasteita erityisesti tiedon jakamisen ja keräämisen lisääntyessä.¹⁰⁵ Yleisen tietosuoja-asetuksen, kuten aikaisemman kansallisen sääntelyn, yhtenä periaatteena on tietojen käsittelyn suunnitelmallisuus käsittelyyn liittyvien riskien ja niiden edellyttämien suojaustoimen-

¹⁰² Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltaminen ilman arviointitehtävästä annettua erillistä säännöstä voi osoittautua kuntien itsehallinnon näkökulmasta muutenkin ongelmalliseksi. Julkisuuslain esitöissä uudistusten yhteydessä tehtävä vaikutusten arviointi on liitetty viranomaisen omiin kehittämistoimenpiteisiin (ks. HE 30/1998 vp, s. 78). Koska tämän artikkelin kirjoitushetkellä julkaistu 1 002-sivuinen hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp.) ei sisällä pykäläehdotusta, jossa kunta veloitetaan osallistumaan uudistuksen toteuttamiseen muuten kuin selvittämällä maakuntiin siirtyvää omaisuuttaan ja henkilöstöään sekä luovuttamalla asiakkaitaan ja talouttaan koskevia tietoja, jää lakiehdotuksessa epäselväksi, missä laajuudessa kunnan kannalta uudistuksessa on kyse julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettusta hallinnollisesta tai lainsäädännöllisestä uudistuksesta.

¹⁰³ Esimerkiksi julkisuuslaki sekä sitä tarkentavat suositukset ja ohjeet eivät kiinnitä tietojen ja tietojärjestelmien kuvauksia millään tavalla tehtävään tai niitä toteuttaviin prosesseihin, vaikka ne muodostavat perustan viranomaisen toiminnan julkisuudelle.

¹⁰⁴ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 16 artiklan 1 kohta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja 8 artiklan 1 kohta (2016/C 202/01, konsolidoitu toisinto).

¹⁰⁵ EU 2016/679, johdantokappaleet 6 ja 7, EUVL 4.5.2016, s. 2.

piteiden toteuttamiseksi. Tietojen käsittely tulisi suunnitella palvelemaan ihmistä sekä suhteessa muihin perusoikeuksiin.¹⁰⁶ Valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon osalta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan käsittelyä koskevat periaatteet tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta, asianmukaisuudesta ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi sekä tietojen käsittelyn minimointi muodostavat henkilötietojen suunnitteluvastuiden ydinalueen. Suunnitteluvuoroa korostaa asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa rekisterinpitäjille säädetty velvoite osoittaa henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden noudattaminen.¹⁰⁷ Käsittelyn lainmukaisuuden osoittaminen edellyttää, että viranomaisen on arvioinut, milloin käsittely liittyy sille säädettyyn tehtävään tai velvoitteeseen tai kyse on sellaisen yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamisesta, jossa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteet täyttyvät ilman erillistä sääntelyä.¹⁰⁸ Teknologiakehityksen myötä tietojen käsittelyn minimointi- ja läpinäkyvyysvaatimusten huomioonottaminen edellyttää perinteisten tietojen käsittelyprosessien suunnittelun laajentamista myös laitteisiin ja viestinvälityspalveluihin¹⁰⁹ sekä tiedon käsittelyä ohjaaviin algoritmeihin. Jälkimmäisen osalta rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen tietohallinnon tulisi oman suunnittelunsa lisäksi tietää, miten vastaavat kaavat toimivat sen käyttämissä palveluissa, muun muassa pilvipalveluissa.¹¹⁰ Kaikkien mainittujen velvoitteiden osalta viranomaisen on, ilman dokumentoitua suunnitelmaa ja kuvausta tietojen käsittelystä, mahdotonta osoittaa noudattavansa tietosuoja-asetuksen vaatimuksia.

Yleisten periaatteiden lisäksi tietosuoja-asetuksen 25 artiklan vaatimukset rekisterinpitäjälle toteuttaa tietojen käsittelyssään *sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan* mukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet edellyttävät käsittelyn ja turvallisuustoimenpiteiden etukäteissuunnit-

¹⁰⁶ EU 2016/679, johdantokappale 4, EUVL 4.5.2016, s. 2.

¹⁰⁷ EU 2016/679, 5 artikla, EUVL 4.5.2016, s. 35 ja 36.

¹⁰⁸ Ks. HE 9/2018 vp, s. 79.

¹⁰⁹ Tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 30 todetaan, että luonnolliset henkilöt voidaan yhdistää heidän käyttämiensä laitteiden, sovellusten, työkalujen ja protokollien verkotunnistietoihin, kuten IP-osoitteisiin, evästeisiin tai muihin tunnisteesiin, esimerkiksi radiotaajuustunnisteesiin. Näin käyttäjästä voi jäädä jälkiä, joita voidaan käyttää luonnollisten henkilöiden profilointiin ja tunnistamiseen etenkin, kun niitä yhdistetään yksilöllisiin tunnisteesiin ja muihin palvelimille toimitettuihin tietoihin (EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 6).

¹¹⁰ Muun muassa *Ida Koskinen* on artikkelissaan ”Koneoppiminen ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaatimus lainmukaisesta, kohtuullisesta ja läpinäkyvästä käsittelystä” nostanut esiin koneoppimisen hyödyntämisen edellyttämästä suunnitteluvuoroista EU:n tietosuoja-asetuksen näkökulmasta (ks. *Koskinen* 2018, s. 251–252).

telua. Esimerkiksi *Koski* (2017) on katsonut sisäänrakennetun tietosuojan vaativan älylaitteiden tietoturva- ja tietosuojariskien minimointia niiden suunnitteluvaiheesta alkaen. Kun laitteita käyttävän rekisterinpitäjän vaikutusmahdollisuudet riskien vähentämiseksi ovat rajalliset, tulisi vastuu ulottaa myös laitteiden suunnittelijoihin sekä valmistajiin.¹¹¹ Kun artiklan 3 kohdan mukaan turvallisuustoimenpiteiden noudattaminen voidaan osoittaa muun muassa kansallisesti muodostettujen sertifiointimekanismin avulla, voidaan asetuksen katsoa pitävän sisällään myös vaatimuksen tietojen käsittelyä koskevan suunnittelun ennakkohyväksynnästä.

Suunnitteluelvoitteiden lopputulosten osalta asetuksen 30 artikla säättää rekisterinpitäjälle veloitteen ylläpitää selostetta vastuullaan olevista henkilötietojen käsittelytoimista. Rekisterinpitäjän on esitettävä selosteessa tiedot muun muassa käsittelyn tarkoituksesta, rekisteröidyistä tiedoista, tietojen luovuttamisesta sekä tietojen poistamisen suunnitelluista määräajoista sekä teknisistä ja organisatorisista turvatoimista.¹¹² Käsittelyselosteen lisäksi suunnitteluelvoitteen sisältöä tarkentaa tietojen käsittelyyn liittyvien riskien arviointi. Tietosuoja-asetuksen 35 artikla velvoittaa rekisterinpitäjän tiedostamaan käsittelytoimiensa henkilön oikeuksien ja vapauksen kannalta aiheuttaman korkean riskin ja toteuttamaan jo ennen tietojen käsittelyn aloittamista arvioinnin suunnittelemiensa käsittelytoimien vaikutuksesta henkilötietojen suojalle sekä suunnittelemaan toimenpiteet käsittelyyn liittyviin riskeihin puuttumiseksi.¹¹³ Arvioinnissa rekisterinpitäjän on erityisesti tarkasteltava suunniteltuja toimenpiteitä sekä niitä suoja-toimia ja mekanismeja, joiden avulla tietojen käsittelyyn liittyviä riskiä vähennetään sekä myös osoitetaan, että tietosuoja-asetusta on noudatettu.¹¹⁴ Etukäteisarvioinnissa erikseen mainittu uuden teknologian käyttöönotosta aiheutuva riski korostaa tietohallinnon roolia suunnittelussa.¹¹⁵ Riskien arvioinnin suunnitelmallisuutta koskevien vaatimusten velvoittavuutta heikentää osaltaan se, että tietosuoja-asetus jättää päätöksen riskien

¹¹¹ Ks. *Koski* 2017, s. 48

¹¹² Artiklan 2 kohta laajentaa vastaavan selosteen ylläpitovelvoitteen, joskin suppeammassa muodossa, koskemaan myös rekisterinpitäjän lukuun suoritettavasta käsittelytoiminnasta (EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 51).

¹¹³ EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, L 119/53–54.

¹¹⁴ EU 2016/679 johdanto-osan 90 kohta, EUVL 4.5.2016, s. 17).

¹¹⁵ EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 53. Myös tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 92 kohdassa suositellaan laajan vaikutustenarvioinnin totutusta, kun kyse on esimerkiksi tilanteesta, jossa viranomaiset tai julkishallinnon elimet aikovat luoda yhteisen sovelluksen tai käsittelyalustan tai kun useat rekisterinpitäjät aikovat ottaa käyttöön yhteisen sovelluksen tai käsittely-ympäristön kokonaista teollisuuden alaa tai segmenttiä tai jotakin laajalti käytettävää horisontaalista toimintoa varten (EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 18).

arvioinnin toteuttamisesta pitkälti rekisterinpitäjän harkintaan. Asetuksen 35 (3) artiklassa määritellään joitain esimerkkejä tilanteissa, joissa arviointi on erityisesti tehtävä, mutta luettelo ei ole tyhjentävä. Asetuksen joustava ja esimerkkitilanteita sisältävä sääntelytapa on todennäköisesti vaikuttanut myös EU:n tietosuojaviranomaisista koostuvan WP29-työryhmän ohjeessa esitettyyn suositukseen, tehdä kaikista epäselvistä tapauksissa vaikutustenarviointi, sen auttaessa rekisterinpitäjiä noudattamaan tietosuojalainsäädäntöä.¹¹⁶

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon voidaan katsoa tehostavan henkilötietojen käsittelyn suunnitteluun liittyvää vaatimusta veloitteen toteuttamatta jättämisestä koskevien seuraamusten osalta. Tietosuoja-asetuksen 79 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tehokkaiisiin oikeus-suojakeinoihin rekisterinpitäjää vastaan, jos hän katsoo asetukseen perustuvien oikeuksiensa tulleen loukatuksi tai, ettei rekisterinpitäjä ole hänen tietojensa käsittelyssä noudattanut asetuksen vaatimuksia. Jäsenvaltioiden on perustettava luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi asetuksen soveltamista valvova viranomainen, jolla on toimivalta rekisteröityjen valitusten ja tutkintavaltuutensa perusteella muun muassa huomauttaa rekisterinpitäjää asetuksen vastaisesta toiminnasta, määrätä rekisterinpitäjä noudattamaan asetusta tai määrätä hallinnollinen sakko veloitteiden tehostamiseksi.¹¹⁷ Valtion ja kuntien viranomaisten osalta veloitteita heikentää kansalliseen tietosuoja-asetusta täydentävään lainsäädäntöön ehdotettu 25 §:n 2 momentti, joka rajaisi valtion ja kuntien viranomaiset seuraamusmaksun määräämiseen ulkopuolelle.¹¹⁸ Suunnittelun velvoittavuutta heikentää osaltaan myös se, ettei sovellettavassa tietosuojalainsäädännössä tai rikoslain (39/1889) rangaistussäännöksissä säännellä suunnittelun laiminlyönnistä aiheutuvia seuraamuksia rekisterinpitäjälle.¹¹⁹

¹¹⁶ Ohjeet tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää ”liittykö käsittelyyn todennäköisesti” asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu ”korkea riski” (Ks. WP 248 rev.01 (4.4.2017, tarkistettu ja hyväksytty 4.10.2017), s. 9).

¹¹⁷ EU 2016/679, artiklat 58, 59 ja 70, EUVL 4.5.2016, s. 65, 69–70 ja 80.

¹¹⁸ Ks. HE 9/2018 vp, s. 135.

¹¹⁹ Hallituksen esityksen EU:n tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) 26 §:ssä rangaistussäännösten osalta viitataan rikoslain tietosuojarikosta koskevaan sääntelyyn. Samassa esityksessä rikoslain (39/1889) 38:9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän syyllistymisestä tietosuojarikokseen, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta hankkii henkilötietoja niiden käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla, luovuttaa henkilötietoja tai siirtää henkilötietoja vastoin tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain tai muun henkilötieto-

6.3 Tiedon säilyttäminen

Tiedon käsittely ja hallinta edellyttävät tiedon säilyttämistä, joka muodostaa oman kokonaisuutensa tietohallinnon suunnitteluelvoitteiden joukossa. Tarkkarajainen erottelu säilyttämisen ja käsittelyn osalta ei ole kaikilta osin mahdollista, mutta tietojen säilyttämiseen liittyvät vaatimukset muodostuvat tyypillisesti toiminnan määrittelemän tiedon säilytysarvon sekä kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen ja arkistoinnin tarpeista. Ajallisten vaatimusten osalta säilytystarpeen toista ääripäätä edustaa pysyvästi arkistoitavat tietoaineistot ja toista EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjille luoma velvoite säilyttää henkilötietoja ainoastaan niin kauan kuin tietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta on tarpeen.¹²⁰

Arkistoitavan tiedon osalta arkistolain (831/1994, ArkistoL) 7 § velvoittaa viranomaisen järjestämään arkistotoimensa arkistonmuodostajan tehtäviä sekä yksityisten ja yhteisöjen tiedonsaantioikeutta tukevaksi. Kun arkistonmuodostajana toimivan valtion tai kunnan viranomaisen on varmistettava asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, on sen myös määriteltävä etukäteen asiakirjojensa säilytysarvot tavalla, joka huomioisi myös tulevaisuuden tarpeet.¹²¹ Nämä tarpeet viranomaisen tulee puolestaan huomioida omassa tietohallinnossaan (ArkistoL 7 § 3 mom.).¹²² Arkistolaki ei esitä, mitä huomiointivaatimuksella tarkoitetaan, mutta arkistotoimen suunnittelun järjestämistä koskevan veloitteen voidaan katsoa kohdistuvan myös tietohallinnon tehtäviin. Määrätessään arkistolain 8 §:n 1 momentin mukaisesti arkistotoimensa suunnittelusta, on sen samalla määrättävä myös tietohallinnon vastuulla olevista suunnittelutehtävistä, joiden lopputuloksen sisältöä ohjaa arkistonmuodostussuunnitelma (ArkistoL 8 § 2 mom.).¹²³ Arkistolain yleinen sääntelytapa jättääkin pitkälti viranomaisen harkintaan, miten se suunnittelun toteuttaa tai mikä on suunnittelun lopputulok-

jen käsittelyä koskevan lain henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevaa säännöstä ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa. (ks. HE 9/2018 vp, s. 140). Henkilörekisteririkoksen tunnusmerkeistä ks. esim. *Voutilainen* 2016, s. 517–520.

¹²⁰ Ks. HE 187/1993 vp, s. 1–2 ja EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 36.

¹²¹ HE 187/1993 vp, s. 7.

¹²² Arkistolain muuttamisesta annetun lain (1146/2016) esitöiden mukaan tietohallinnon roolia tiedon arkistoinnissa korostaa asiakirjojen laadinnan, tallentamisen ja välittämisen sähköistyminen sekä asianhallinnan tietojärjestelmien käyttö (ks. esim. HE 191/2016 vp, s. 3–4).

¹²³ Arkistonmuodostussuunnitelmassa esitettyjen asiakirjojen säilytysaikojen- ja tapojen määrittely on katsottu edellyttävän arkistonmuodostuksen kokonaisvaltaista suunnittelua (ks. HE 187/1993 vp, s. 7).

sen sisältö laissa säädettyjen asiakirjojen säilytysaikoja ja -tapoja koskevan suunnitelman lisäksi. Sääntelyn tarkentamiseksi arkistolaitos onkin määräyksessään asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttämisestä yksinomaan sähköisessä muodossa (KA 1486/40/2005, 20.12.2005) määritellyt ominaisuuksia, joita *valtion ja kuntien* viranomaisten asiankäsittelyjärjestelmien tulisi sisältää pysyvästi säilytettävien tietojen säilyttämiseksi yksinomaan sähköisessä muodossa.¹²⁴ Arkistolaitoksen tarkentavasta sääntelystä tekee ongelmallisen se, että määräyksessä esitetyt suunnitteluvelvoitteet laajentavat monelta osin arkistolain sääntelyalaa. Esimerkiksi määräyksen asiankäsittelyä koskevien vaatimusten kuuluessa kunnille perustuslaissa turvatus itsehallinnon alaan, ei arkistolaitoksen määräyksellä ei ole mahdollista antaa kuntia sitovia oikeussääntöjä kuntien asiankäsittelyprosessin osalta.¹²⁵ Vastaavan kaltaisia soveltamishaasteita sisältyy osittain myös arkistolaitoksen ohjeisiin arkistonmuodostussuunnitelman laatimisesta.¹²⁶

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen edellyttää viranomaiselta myös julkisten asiakirjojen sekä julkisten tietojen säilyttämistä. Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään viranomaisen velvoitteesta suunnitella asiakirja- ja tietohallintonsa ja tietojenkäsittelynsä siten, että asiakirjoihin tai tietojärjestelmiin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Sähköisessä muodossa olevien tietojen vastaavasta suunnitelmallisuudesta säännellään sähköisen asiointilain 21 §:ssä, joka velvoittaa viranomaisia arkistoidaan sähköiset asiakirjansa siten, että nii-

¹²⁴ KA 1486/40/2005, 20.12.2005, s. 1. Arkistolaitoksen lähinnä tietojärjestelmiä koskevia sähköisen säilyttämisen lupia (ks. VTV 11/2014) voidaan pitää ongelmallisina päätöksen kohteen oikeudellisen aseman vuoksi. Viranomaisten käyttämistä tietojärjestelmistä vain harvat ovat voimassa olevassa oikeusjärjestyksessä esitettyjä oikeussubjekteja, joiden käyttö-, tuotanto-, ohjaus- sekä varautumisvastuista on säännelty erikseen.

¹²⁵ HE 1/1998 vp, s. 175. Perustuslain kunnille takaama itsehallinto on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu niin vahvaksi, ettei sen keskeisiin ominaispiirteisiin voida puuttua tavallisella lailla, jos se asiallisesti ottaen tekisi kunnan itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 22/2006 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 31/1996 vp, s. 1).

¹²⁶ Ohjeissa arkistonmuodostussuunnitelma määrittellään ohjeistoksi organisaation asiakirjallisen tiedon käsittelylle, rekisteröinnille ja säilyttämiselle, jossa esitetään organisaation asiakirjat ja tietoaineistot sekä niiden rekisteröintiin ja käsittelyyn liittyvät järjestelmät ja menetelmät. Arkistolain 8 §:n säätäessä arkistonmuodostussuunnitelman sisällöksi vain säilytettäväksi tarkoitettujen asiakirjojen säilytysajat ja -tavat, pyrkii Arkistolaitoksen opas laajentamaan suunnitelman sisällöksi viranomaisen tiedonhallinnan lähes kokonaisuudessaan. Vastaavasti viranomaisten tiedonhallinnan suunnittelun ja kuvaamisen sisältyessä myös tietohallintolain (634/2010) sekä julkisuuslain (621/1999) velvoitteisiin, muodostuu Arkistolaitoksen ohjeista päällekkäinen ja osittain ristiriitainen lain tasolla säädettyjen velvoitteiden kanssa.

den alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomina voidaan myöhemmin osoittaa.

Muun kuin arkistoitavan tiedon osalta säilytettävän tiedon käsittelytarpeen ja arvon määrittely perustuu viranomaisen tehtäviä koskevassa lain-säädännössä esitettyihin tiedon säilytysaikoihin. Valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon on tiedon säilytystä suunnitellessaan otettava huomioon laissa säädetyt vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat, sopimusten tai muiden yksityisoikeudellisten oikeustoimien oikeusvaikutukset, etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttaminen ja todentaminen tai rikosoikeudelliset vanhentumisajat. Näiden osalta tiedon säilyttämisen suunnitteluvaatimus kattaa myös tietojen käsittelystä jäävät lokitiedot tai muut tehtävän toteuttamisesta tallentuvat käsittelytiedot.¹²⁷

Henkilötietojen osalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e alakohta mahdollistaa tietojen säilyttämisen rekisteröidyn tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Pidempiaikainen säilytys on sallittua, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten edellyttäen, että asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.¹²⁸ Kun esimerkiksi *Voutilainen* (2018) on katsonut tällaisiksi toimiksi tietojen automaattisen hävittämisen tai arkistoituihin tietoihin pääsyn rajoittamisen tietojärjestelmien käyttöoikeuksin, voidaan valtion ja kuntien tietohallinnon tiedon säilyttämiseen liittyviin suunnitteluelvoitteeseen sisällyttää myös tiedon hävittämisen ja käyttöoikeuksien hallintaan liittyviä määrittelytehtäviä.¹²⁹ Tiedon säilyttämistä koskevan suunnittelun lopputuloksen osalta EU:n tietosuoja-asetuksen 30 artiklan 1 kohdan f alakohta edellyttää rekisterinpitäjää sisällyttämään tietojen käsittelyselosteeseen mahdollisuuksien mukaan eri tietoryhmien poistamisen suunnitellut määräajat.¹³⁰ Sääntelyn ehdollinen muotoilu heikentää osaltaan velvoitetta säilytysaikojen merkitsemiseen erityisesti, kun asetuksen säännökset tai sen johdanto-osa eivät tarkenna, milloin säilytysajan määrittely selostetta varten ei olisi mahdollista.

¹²⁷ Henkilötietoja sisältävien lokitietojen osalta rekisterinpitäjän intressi säilyttämiseen kestää niin kauan kuin suojattavan oikeushyvän haltijalla on mahdollisuus esittää oikeudellisia vaatimuksia luvattoman henkilötietojen käsittelyn johdosta (ks. TSV 20.11.2012, s. 4).

¹²⁸ EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 36.

¹²⁹ Ks. *Voutilainen* 2018, s. 147.

¹³⁰ EU 2016/679, EUVL 4.5.2016, s. 51

7 TIETOJÄRJESTELMIEN SUUNNITTELU

7.1 Tietojärjestelmien vaatimusten suunnittelu

Palvelujen järjestämisen ja tiedonhallinnan lisäksi tietohallinnon suunnitteluvastuun piiriin sisältyvät luonnollisesti tietojärjestelmät, joilla edellä mainittuja tuetaan. Tietojärjestelmien osalta sääntelystä on mahdollista erottaa tietojärjestelmien toiminnallisuutta, tietojärjestelmien välistä tiedonvaihtoa sekä näitä tietojärjestelmien hankintojen yhteydessä tarkentavat suunnitteluvaihtoehdot. Suunnitelmallisuus tietojärjestelmien kehittämisessä korostuu jo senkin vuoksi, että järjestelmän toiminnallisuuden perusta luodaan järjestelmän suunnitteluvaiheessa ja vastaavasti myös järjestelmien virheet syntyvät usein suunnittelupöydällä.¹³¹ Suunnittelussa ei voida rajautua vain järjestelmien kehittämisvaiheisiin, koska myös niiden hyödyntäminen edellyttää yleensä suunnittelua, ainakin käyttöönoton ja koulutuksen osalta.¹³²

Tietojärjestelmä

Velvoitteiden muodostaman suunnittelukohteen rajaamista vaikeuttaa osaltaan moniselitteinen tietojärjestelmän määritelmä. Tietohallintolaissa tietojärjestelmällä tarkoitetaan tiettyä käyttötarkoitusta varten kerätyistä tiedoista muodostettua, automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyä tiedostoa tai tietovarantoa, jonka avulla käyttäjä voi tuottaa palveluja tai suorittaa muita tehtäviä järjestelmän käyttötarkoituksen ja tietojen käsittelyä koskevien vaatimusten mukaisesti (TietohL 3 § 1 mom. 2 k). Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tietojärjestelmä puolestaan määritellään tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaksi kokonaisjärjestelyksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, asiakastietolaki) 3 §:ssä tietojärjestelmällä käsitetään sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä varten toteutettua ohjelmistoa tai järjestelmää, jonka avulla tallennetaan ja ylläpidetään asiakas- tai potilasasiakirjoja ja niissä olevia tietoja sekä kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettä-

¹³¹ Ks. esim. Liikenne- ja viestintäministeriö 7/2016, s. 20.

¹³² Ks. esim. *Järvenoja ym.* 2015, s. 43.

vää tiedostoa tai tietovarantoa, jonka valmistaja on erityisesti suunnitellut sosiaali- tai terveydenhuollon asiakas- tai potilasasiakirjojen ja niissä olevien tietojen käsittelyyn. Erilaiset määritelmät aiheuttavat sen, että tietojärjestelmien vaatimuksia koskevassa suunnittelussa tietohallinnon on pystyttävä määrittämään, mistä veloitteesta tarkoitettu tietojärjestelmä koostuu ja missä määrin laissa säädetty vaatimukset rajaukseen kohdistuvat.

Esimerkkinä suunnitteluelvoitetta heikentävästä epäselvyydestä voidaan käyttää asiakastietolain 19 a §:n 1 momentissa säädettyjä sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyssä käytettävien tietojärjestelmien olennaisia vaatimuksia, jotka viranomaisten on otettava tietojärjestelmien suunnittelussa huomioon. Suunnitteluelvoitteen laajuuden kannalta tietojärjestelmän määrittelyn lisäksi on otettava huomioon myös se, mitä ovat laissa tarkoitettut asiakastiedot sekä niitä käsittelevät järjestelmät. Asiakastietolain 19 b §:n tietojärjestelmien luokitusta koskeva sääntely mahdollistaisi ajattelemaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät voidaan katsoa koostuvan kaikista niistä järjestelmistä, jotka tuottavat tietoja joko suoraan Kanta-palveluun tai tietojärjestelmään, joka tuottaa tiedot Kanta-palveluun.¹³³ Tällöin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoavien viranomaisten asiakkaiden yhteys- tai laskutustietoja ylläpitävät järjestelmät tai julkisen hallinnon yhteiset tukipalvelut, jotka välittävät asiakkaan tai asiakkaan edustajan perustietoja ns. potilastietojärjestelmiin, olisi mahdollista sisällyttää asiakastietolain tietojärjestelmien olennaisia vaatimuksia koskevan sääntelyn soveltamisalaan. Tämä tarkoittaisi samalla asiakastietolain mukaisten olennaisten vaatimusten osoittamisvelvoitteen laajentamista kaikkiin niihin tukijärjestelmiin, jotka osallistuvat asiakas- ja potilastietoihin liittyvien tietojen käsittelyyn tai tuottamiseen.

Toisen näkökulman asiakastietoa käsittelevien tietojärjestelmien määrittelyyn sekä tietojärjestelmäkäsitteen vakiintumattomuuteen tarjoaa asiakastietolain esitöissä esitetty toteamus, etteivät lain soveltamisalaan sisälly esimerkiksi yleiset tekstinkäsittely- ja taulukkolaskentaohjelmistot.¹³⁴

Asiakastietolain 3 §:n 6 kohdassa esitetty tietojärjestelmän määritelmä: ”*Sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä varten toteutetusta ohjelmistosta tai järjestelmästä, jonka avulla tallennetaan ja*

¹³³ Johtopäätöstä tukee myös asiakastietolain esitöissä esitetty näkemys laboratoriojärjestelmien lukeutumisesta lain tarkoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien B-luokkaan niiden tuottaessa tietoja Kanta-palveluun liittyviin potilastietojärjestelmiin (ks. HE 219/2013 vp, s. 25–26).

¹³⁴ HE 219/2013 vp, s. 9

ylläpidetään asiakas- tai potilasasiakirjoja ja niissä olevia tietoja sekä kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää tiedostoa tai tietovarantoa, jonka valmistaja on erityisesti suunnitellut sosiaali- tai terveydenhuollon asiakas- tai potilasasiakirjojen ja niissä olevien tietojen käsittelyyn”, ei kuitenkaan rajaa tietojärjestelmän määrittelyn ulkopuolelle tekstinkäsittely- tai taulukkolaskentaohjelmistojä. Kun asiakastietolain 19 a § edellyttää vaatimuksen mukaisen tietojärjestelmän täyttävän myös tietosuojalainsäädännön vaatimukset, ei viranomaisella ole mahdollisuutta rajata tekstinkäsittely- tai taulukkolaskentaohjelmistojen avulla ylläpitämensä tiedot lain vaatimusten ulkopuolelle. Asiakastietolain esitöissä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä ohjelmistoista käytetyt esimerkit osoittavat hyvin myös tietojärjestelmän käsitteeseen lainsäädännössä liittyvän haasteen. Ilman tietojärjestelmän tarkkarajaisempaa käsitteellistä määritelmää¹³⁵ niiden suunnittelua ohjaavien säännösten ja säännösten soveltaminen saattaa jäädä alaltaan liian suppeaksi. Teknologiakehityksen jatkuvasti kiihtyessä tietoja käsittelevien sovellusten ja laitteiden sääntelyn kohdistuminen tietojärjestelmän teknisten tai toiminnallisten ominaisuuksien kautta muodostettuihin käsitteisiin ja niiden määrittelmiin aiheuttaa sääntelyn jäämisen jälkeen kehityksestä. Ehkä tulevaisuudessa tietojen käsittelyä toteuttavien välineiden sääntelyssä ”tietojärjestelmät” olisi nähtävä, henkilörekisterien tavoin, enemmän loogisena kokonaisuutena. Tällöin sääntely ei rajautuisi tiettyyn määrittelmään tietojärjestelmästä, vaan kattaisi joustavasti kaikkien käsittelyssä vaadittujen toiminnallisuuksien muodostaman teknologisen ratkaisun.

Tietojärjestelmien toiminnallisten vaatimusten suunnittelu

Tietojärjestelmien muodostaessa nykyisin elimellisen osan viranomaisten toimintaa muodostavat järjestelmien suunnittelun lähtökohdan samat yleiset periaatteet ja velvoitteet, jotka sääntelevät viranomaisen palvelutoimintaa. Muun muassa laillisuusvalvonnassa on toistuvasti katsottu kansalais-

¹³⁵ Esimerkiksi tietohallintolain (634/2011) 3 § määrittää tietojärjestelmän tietojärjestelmällä tiettyä käyttötarkoitusta varten kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyä tiedostoa tai tietovarantoa, jonka avulla käyttäjä voi tuottaa palveluja tai suorittaa muita tehtäviä järjestelmän käyttötarkoituksen ja tietojen käsittelyä koskevien vaatimusten mukaisesti. Asiakastietolain (159/2007) 3 §:ssä tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojen sähköistä käsittelyä varten toteutettua ohjelmistoa tai järjestelmää, jonka avulla tallennetaan ja ylläpidetään asiakas- tai potilasasiakirjoja ja niissä olevia tietoja sekä kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää tiedostoa tai tietovarantoa.

ten perusoikeuksien toteutumisen edellyttävän viranomaisten käyttämiltä tietojärjestelmiltä asiakastarpeiden huomioon ottamista sekä virheetöntä toimivuutta myös häiriötilanteissa. Tietojärjestelmien toimimattomuutta ei ole pidetty perusteltuna syynä poiketa hyvän hallinnon periaatteista tai heikentää kansalaisten oikeusturvaa ja kielellisiä perusoikeuksia. Tietojärjestelmien toimimattomuudella ei tulisi heikentää viranomaisten kykyä toteuttaa ydintehtäviään.¹³⁶ Toisaalta tietojärjestelmien ja teknologian mahdollisuuksien hyödyntämättä jättämistä asiakkaan oikeuksien parantamiseksi ei myöskään ole pidetty hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena.¹³⁷ Tietojärjestelmien suunnittelu kohdentuu yleensä järjestelmien kehittämiseen tai hankintaan. Näidenkin sisällä suunnittelussa ei ole kyse kertaluonteisesta toimenpiteestä, vaan suunnittelua voidaan joutua tekemään muutostarpeiden mukaan.¹³⁸

Palveluperiaatteen toteuttaminen edellyttää asiakkaan tarpeiden huomioonottamista palvelujen järjestämisessä, jolloin tietojärjestelmien suunnittelussa korostuvat palvelun saavutettavuutta koskevat vaatimukset. Digipalvelulakia koskevan ehdotuksen 7 §:n 1 momentissa palveluntarjoajan velvoitteeksi katsotaan varmistaa digitaalisten palvelujensa sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus Euroopan unionin jäsenvaltioissa yhteisesti sovitujen saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Saavutettavuuteen liittyvä käytettävyys edellyttäisi puolestaan järjestelmien suunnittelua sellaiseksi, että niiden käyttö olisi helposti opittavissa. Käytettävyyden osalta palvelujen tulisi olla helposti opittavia.¹³⁹

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen velvoittaa viranomaisen suunnittelemaan tietojärjestelmänsä siten, että tietojärjestelmissä käsiteltävien asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että tietojärjestelmiin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Lisäksi viranomaisen on turvattava tietojärjestelmänsä ja niiden sisältämät tiedot asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin (JulKL 18 § 1 mom. 4 k), jotka edellyttävät etukäteissuunnittelua muun muassa tietoon liittyvien oikeuksien¹⁴⁰ sekä salassa pidettävien ja julkisten tietojen erotta-

¹³⁶ Ks. esim. AOA 1301/2017 (18.4.2017), AOA 912/2016 (6.4.2017), EOA 945/2016 (11.8.2017), EOA 1930/2013 (29.4.2016), OKV/11/50/2008 (21.3.2011).

¹³⁷ Ks. AOA 233/4/2016 (27.7.2016).

¹³⁸ Ks. esim. *Laine ym.* 2011, s. 18.

¹³⁹ HE 60/2018 vp, s. 64.

¹⁴⁰ Tietoon liittyvillä oikeuksilla tarkoitetaan julkisuuslain esitöiden mukaan oikeutta saada tietoja julkisuusperiaatteen, asianosaisjulkisuuden sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden

miseen osalta.¹⁴¹ Hyvä tiedonhallintatapa velvoittaa viranomaisen selvittämään myös tietojärjestelmien käyttöönoton sekä hallinnollisten ja lainsäädännöllisten uudistusten yhteydessä muutoksen vaikutukset tietojärjestelmillä hallittavien asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun (JulKL 18 § 1 mom. 3 k).¹⁴² Kehittämistoimenpiteiden valmistelussa viranomaisen tulisi etukäteen arvioida, aiheuttavatko suunnitellut uudistukset perusteettomia rajoituksia tietojensaannille.¹⁴³ Julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevissa säännöksissä ei säädetä tarkemmin tietojärjestelmien suunnittelun lopputuloksena syntyvien suunnitelmien sisällöstä tai tarkasta ajankohdasta, jolloin suunnittelu olisi tehtävä, mikä osaltaan heikentää veloitteen vaikutusta. Toisaalta sääntelyn jääminen yleiselle tasolle mahdollistaa sen, että veloitteen voimassaolon voidaan tulkita koskevan lähtökohtaisesti kaikkia valtion ja kuntien viranomaisten toiminnan muuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä, jotka ovat liitettävissä julkisuusperiaatteen toteuttamiselle.

Tarkempaa suunnittelua koskevan harkintavallan kohdentuminen viranomaisten vastuulle ei normaalioloissa merkitse riskiä hyvän tiedonhallintatavan toteutumiselle, mutta laajempien muutosten yhteydessä yksittäisissä tietojärjestelmissä olevat tiedot saattavat jäädä suunnittelun ulkopuolelle. Tämänkaltaisista riskeistä tekee ajankohtaisen valmisteilla oleva maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jossa suunnitteilla oleva hallinnollinen muutos tulisi edellyttämään yli 740 hallinnolliselta organisaatiolta¹⁴⁴ muutoksen vaikutuksen arviointia tietojärjestelmien osalta. Lain

nojalla sekä oikeutta yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan tietojenkäsittelyssä (HE 30/1998 vp, s. 78).

¹⁴¹ HE 30/1998 vp s. 35 ja 47. Tietojen julkisuus- ja salassapitorakenteen suunnittelussa viranomaisen tulee huomioida myös se, että julkisuuslaissa säännellyn tiedonsaantioikeuden on katsottu koskevan perinteisten asiakirjojen lisäksi myös millä tahansa järjestelmän mahdollistamalla hakuavaimella yksilöitävissä olevaa tietoa (ks. HE 30/1998 vp s. 54). Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOA 5372/2015, 5.12.2016) ottanut kantaa tietojärjestelmästä vapaalla sanahauulla haettavissa olevien asiakirjojen luovuttamiseen.

¹⁴² Selvittämismuutetta koskevan sääntelyn tarkoituksena on ollut vähentää uudistusten negatiivisia vaikutuksia julkisuusperiaatteen toteutumiselle, esimerkiksi tilanteissa, joissa yhtiöittäminen yhteydessä toiminta on siirtynyt julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle (ks. HE 30/1998 vp, s. 78).

¹⁴³ Julkisuuslain esitöissä selvittämistä pidetään tärkeänä, koska sen perusteella viranomaisen olisi mahdollista arvioida ja suunnitella tarvittavat jatkotoimenpiteet, kuten uuden lainsäädännön tai tietojen antamista koskevien sisäisten ohjeiden tarve (ks. HE 30/1998 vp, s. 78).

¹⁴⁴ Lukumäärän muodostaminen perustuu Sote-uudistuksen uudistuksen aiheuttaman muutoksen kohteena olevien organisaatiokenttien lukumäärään: 295 kuntaa, 62 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-aluetta, 22 pelastuslaitosta, 44 lomituksen kunnallista paikallisyksikköä, 56 maaseutuhallintoa, 190 sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiota,

velvoitteiden mukaisesti tulisi uudistuksen valmistelun kuluessa muodostua muutoksessa olevia organisaatioita vastaava määrä dokumentoituja selvityksiä tuhansien tietojärjestelmien¹⁴⁵ turvaamistoimenpiteistä sekä järjestelmien ja niihin liittyvän lainsäädännön kehittämistarpeista. Selvitysten määrää lisää, kun sääntelyehdotuksiin sisältyy pykälät sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden mukanaan tuomien yksityisten palveluntuottajien sekä maakuntien valtakunnallisten yhtiöiden kuulumisesta julkisuuslain soveltamisalaan.¹⁴⁶

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen voidaan katsoa ulottuvan tietojärjestelmien tietokantoihin saakka.¹⁴⁷ Muun muassa tietojen antaminen säännösten edellyttämällä tavalla vaatii tietokantojen suunnittelua siten, että julkisten ja salassa pidettävien tietojen erottelu on mahdollista.¹⁴⁸ Valtion viranomaisten on muun muassa huolehdittava asiakirjarekisterien suunnittelun osalta siitä, että tiedot niihin tehdyistä julkisista merkinnöistä on vaivatta annettavissa niitä pyytävälle (Julka 5 § ja 6 §). Lisäksi viranomaisen tulisi kiinnittää huomiota myös tiedonhallinnassa käytettävien yksilöintitietojen määrittelyyn, jotta asiakirjapyyntöihin vastaaminen vastaisi julkisuusperiaatteen vaatimuksia.¹⁴⁹ Järjestelmiin kohdistuvan suunnit-

18 maakuntien liittoa, 15 ELY-keskusta, 15 TE-toimistoa, 6 Aluehallintovirastoa sekä uudet 18 maakuntaa sekä valtion lupa- ja valvontavirasto (ks. Valtioneuvosto, Maakunta- ja sote-uudistuksen yleisesittely).

¹⁴⁵ Maakunta- ja sote-uudistuksen aiheuttamista muutostarpeista tietojärjestelmiin ei ole julkaistu yksityiskohtaista tietoa, minkä vuoksi tarkan järjestelmälukumäärän esittäminen ei ole mahdollista. Nelinumeroista lukua voidaan kuitenkin perustellusti käyttää, kun jo yksin suurilla kaupungeilla järjestelmämäärät liikkuvat 300–600 järjestelmän välillä per kaupunki (ks. Kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon ja ICT-toiminnan nykytila sote- ja alueuudistuksen näkökulmasta, Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto -ryhmä 2016).

¹⁴⁶ Koska uudistuksen lakiluonnoksessa ei julkisuuslain soveltamisesta ole mainittujen tahojen osalta esitetty rajoituksia, on myös lain tarkoittamien yksityisten terveydenhuollon palveluntuottajien jatkossa pystyttävä arvioimaan tietojärjestelmien kehittämisen ja hankintojen yhteydessä toimenpiteen vaikutus asiakirjajulkisuuteen lakiehdotuksen soveltamisalaan liittyvissä tehtävissä (ks. HE 15/2017 vp, s. 735, HE 16/2018 vp, s. 365).

¹⁴⁷ Tietokanta on digitaalisessa muodossa oleva rakenteinen tietojen kokoelma, jota yksi tai useampi tietojärjestelmä käyttää ja päivittää (ks. Tapa-termipankki, TSK).

¹⁴⁸ Suunnittelutehtävässä viranomaisen tietojärjestelmän määrittelyssä käyttämää harkintaa on katsottu rajaavan hallinnon yleiset periaatteet sekä muun muassa henkilötietojen suoja koskeva lainsäädäntö (HE 30/1998 vp, s. 78). Lisäksi asiakirjan sisältämien tietojen käsittely digitaalisessa muodossa edellyttää tietoja koskevien merkintöjen loogista yhteyttä, joka on otettava huomioon tietojärjestelmien rakennetta ja toiminnallisuutta suunniteltaessa (ks. HE 40/1998 vp, s. 54).

¹⁴⁹ Laillisuusvalvonnassa on katsottu, etteivät tietojärjestelmissä käytettävät yksilöintitiedot ole riittävä peruste julkisuusperiaatteesta poikkeamiseen. Riippumatta järjestelmissä käytettävistä merkinnöistä ei tiedon antaminen järjestelmästä saa olla kiinni siitä, osaako tietoa

nittelun lisäksi valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon on muistettava suunnitella tietojärjestelmien käyttäjien ohjeistus, jotta sen palveluksessa olevilla olisi tarvittava tieto tietojärjestelmien toiminnallisuudesta ja tietojen suojaamisessa noudatettavista menettelyistä (JulKL 18 § 1 mom. 5 k). Edellytysten tulisi täytyä, jotta tietojen antaminen olisi mahdollista muun muassa lain säätämien määräaikojen puitteissa riippumatta tietojärjestelmän toimintaperiaatteista.¹⁵⁰

Tiedon säilyttämisen osalta arkistolain (831/1994) 7 §:n 3 momentti edellyttää arkistotoimen ja tiedon säilyttämisen pysyvien tarpeiden huomioimista, kun tietohallinto suunnittelee vaatimuksia tietojärjestelmille.¹⁵¹ Tietojen säilytysaikojen lisäksi tietohallinnon on huolehdittava, että sähköisesti arkistoitavien asiakirjojen alkuperäisyys ja sisällön muuttumattomuus voidaan myöhemmin osoittaa (SAVL 21 §).¹⁵² Asiakirjojen arkistointia koskevan lainsäädännön jäädessä hyvin yleiselle tasolle, on Arkistolaitoksen määräyksessä (KA 1486/40/2005, 13.12.2005) tarkennettu arkistonmuodostajien tehtäviä, muun muassa määrittelemään asialle, toimenpiteelle ja asiakirjalle liitettävät pakolliset metatietoelementit, jotka asianhallintajärjestelmien tulisi pystyä liittämään asiakirjoihin asian käsittelyvaiheissa.¹⁵³ Sähköisen asiointilain 22 §:n 1 momentissa säädetään arkistolaitoksen mahdollisuudesta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sähköisen asiointin kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista, mutta arkistolaitoksen toimivallan ei voida katsoa ulottuvan asiankäsitteilyn muihin vaiheisiin. Kun määräys laajentaa tiedonkäsitteilyyn liittyvät

pyytävä yksilöidä asiakirjapyyntönsä juuri kulloisenkin viranomaisen käyttämän tietojärjestelmän tai arkistosäännön edellyttämien yksilöintitiedon (ks. EÖAK/1473/2016, 18.9.2017).

¹⁵⁰ Laillisuusvalvojen ratkaisuisa julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön vastaamisen on katsottu voivan vaatia pyydetyn asian olemassaoloon, asiakirjan hakemiseen, julkisuuden ja salassapidon tarkastamiseen, salassa pidettävien osien poistamiseen sekä asiakirjojen lähetyksuntoon saattamiseen selvittämiseen tietojärjestelmistä liittyviä vaiheita, mutta nekkään eivät ole peruste viivästyttää asiakirjan antamista yli kuukauden kuluessa siitä, kun viranomais on asiakirjapyyntönsä saanut. Ks. esim. AOA 1400/4/13, 25.2.2015, AOA 3990/4/10, 11.12.2012.

¹⁵¹ HE 187/1993 vp, s. 7

¹⁵² Velvoitetta koskevan sääntelyn tavoitteena on ohjata viranomaisia suunnittelemaan sähköinen asiointi niin, että sähköiset asiakirjat ovat helposti kirjattavissa tai muulla tavoin rekisteröitävissä ja liitettävissä asianhallintajärjestelmiin (HE 17/2002 vp, s. 22).

¹⁵³ KA 1486/40/2005, s. 5–9. Asianhallintajärjestelmälle ei ole olemassa tarkkarajaista määritelmää. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan (VTV 11/2014) katsonut, että asianhallintajärjestelmiä käytetään joko laajasti kaiken tyyppiseen hallinnollisten asioiden käsitteilyyn tai suppeasti esimerkiksi lupa-asioiden käsitteilyyn (VTV 11/2014, s. 18).

velvoitteet koskemaan kaikkia asiankäsittelyn vaiheita, muodostuu määräyksestä ongelmallinen perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyn viranomaisen oikeussäntöjen antovaltuuden kanssa.¹⁵⁴

Digipalvelulakia koskevan ehdotuksen 4 §:n 1 momentti edellyttää puolestaan viranomaisen varmistamaan, että sen digitaaliset palvelut ovat yhteensopivia yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Vaatimuksen toteuttamisen on katsottu velvoittavan viranomaisen testaamaan digitaalinen palvelu markkinoilla eniten käytettyjen selain- ja apuohjelmistojen kanssa sekä hitaammilla tietoliikenneyhteyksillä palvelujen käyttöpaikasta riippumatta.

Pykäläehdotuksen 3 momentti edellyttäisi viranomaista varmistamaan myös palvelujensa yhteensopivuuden julkisen hallinnon yhteisten sähköisen asiointin tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa, eli ottamaan jo palvelun suunnittelussa huomioon myös muiden viranomaisten tarjoamat digitaaliset palvelut ja kehittämään omat palvelunsa eheäksi palvelukokonaisuudeksi näiden kanssa.¹⁵⁵ Käytännössä tämä tarkoittaa viranomaisille yhteistyövelvoitetta palvelujen järjestämistä koskevassa suunnittelussa. Palvelujen yhteensopivuutta koskevan suunniteluvaatimuksen voidaan katsoa muodostuvan myös niiden säännösten kautta, joilla viranomaista veloitetaan käyttämään yhteisiä palveluja.¹⁵⁶ Digitaalisten palvelujen järjestämistä koskeva lakiehdotus vahvistaa viranomaisten velvoitetta suunnitella tietojärjestelmänsä vaatimusten mukaiseksi sääntelyyn sisältyvän erillisen valvontamekanismin avulla. Kun saavutettavuusvaatimusten toteutumista valvova viranomainen voi määrätä palveluntarjoajat saattamaan digitaaliset palvelunsa saavutettavuuden edellyttämälle tasolle ja tehostaa määräystä uhkasakon avulla, voi viran-

¹⁵⁴ Sähköisen asiointilain 22 § 1 momentissa arkistolaitokselle annettu toimivalta koskee lain 13 §:ssä viranomaisille säädettyä velvoitetta kirjata saapuneet sähköiset asiakirjat siten, että kirjausmerkinnöistä käy ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta. sekä lain 21 §:ssä säädettyä velvoitetta arkistoida sähköiset asiakirjat tavalla, joka mahdollistaa niiden alkuperäisyyden ja säilymisen sisälöltään muuttumattomana osoittamisen. Kun perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään viranomaisten määräyksenantovaltan osalta ottanut kannan, jonka mukaan määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu vaatimus siitä, että valtuuden kattamat asiat määritellään tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 46/2001 vp, s. 2–3, PeVL 34/2002 vp, s. 3), voidaan arkistolaitoksen määräyksen sisältämää valtuuden laajennusta pitää ongelmallisena.

¹⁵⁵ Ks. HE 60/2018 vp, s. 64 ja 66.

¹⁵⁶ Esimerkiksi Kapa-lain (571/2016) 5 §:n 1 momentissa viranomaisille säädetty velvollisuus käyttää yhteisiä tukipalveluja edellyttää luonnollisesti viranomaisen palvelujen yhteensopivuuden suunnittelua kansallisten tukipalvelujen kanssa, vaikka velvoitetta ei erikseen Kapa-lain säännöksissä mainita.

omainen poiketa velvoitteistaan vain, jos sen on mahdollista etukäteisarvioinnin perusteella osoittaa vaatimusten aiheuttavan sen toiminnalle kohtuuttoman rasitteen.¹⁵⁷

Tietojärjestelmien suunnitteluvelvoitteita koskevassa sääntelyssä vain asiakastietolain (159/2007) tietojärjestelmien olennaisten vaatimusten osoittamisvelvoite ennen tietojärjestelmän käyttöönottoa muodostaa mekanismin, jossa suunnittelun toteuttamatta jättäminen aiheuttaa sen, ettei tietojärjestelmää voida ottaa käyttöön. Kun lain 19 d § edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmän valmistajan yhteistestauksella ja tietoturvallisuuden arviointilaitoksen antamalla vaatimustenmukaisuustodistuksella, ei tietojärjestelmien käyttöönottoa voida pitää sääntelyn mukaisena ilman dokumentoitua suunnitelmaa järjestelmästä.¹⁵⁸

7.2 Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden suunnittelu

Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan yleensä tietojärjestelmien välillä vaihdettavien tietojen ymmärrettävyyttä tietoja luovuttavan ja vastaanottavan tietojärjestelmän välillä sekä tiedonvaihdon mahdollistavien teknisten rajapintojen olemassaoloa.¹⁵⁹ Kun rajapinnan käyttäminen edellyttää puolestaan rajapintaa hyödyntävältä sovellukselta ymmärrystä siitä, miten rajapintaa kutsutaan, ei ymmärryksen saavuttaminen ole mahdollista ilman tiedonsiirtotavan suunnittelua ja dokumentointia.¹⁶⁰

Yleisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ohjaavan tietohallintolain (634/2011) 7 § velvoittaa julkisen hallinnon viranomaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi suunnittelemaan ja kuvaamaan kokonaisarkkitehtuurinsa ja sen edellyttämät yhteentoimivuuden kuvauk-

¹⁵⁷ Ks. HE 60/2018 vp, s. 76 ja 88.

¹⁵⁸ Ks. HE 219/2013 vp, s. 26.

¹⁵⁹ Yhteentoimivuudelle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Tietohallitietolain 3 §:ssä tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan järjestelmien teknistä ja tietosisällöllistä yhteentoimivuutta muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun järjestelmät käyttävät samoja tietoja. Eurooppalainen yhteentoimivuuden viitekehys määrittää yhteentoimivuuden kansallista sääntelyä laajemmin organisaatioiden kyvyksi jakaa informaatiota ja tietoa palveluprosessien välillä tietojärjestelmien välisillä tiedonsiirroilla (ks. New European Interoperability Framework – Promoting seamless services and data flows for European public administrations. Publications Office of the European Union 2017, s. 15). Myös rajapinnalle on löydettävissä useita määritelmiä. Tässä yhteydessä rajapinnalla tarkoitetaan yleisesti tapaa, jolla ohjelmisto tarjoaa tietoja tai palveluita muille sovelluksille tai muille tietojärjestelmille (ks. esim. *Järvenoja ym.* 2015, s. 65).

¹⁶⁰ Ks. esim. *Järvenoja ym.* 2015, s. 68.

set ja määräykset, eli tiedonsiirron järjestelmistä mahdollistavan rajapinnan kuvauksia.¹⁶¹ Lain 4 §:n 1 momentti laajentaa vastaavan velvoitteen koskemaan valtiovarainministeriötä julkisen hallinnon yhteisen arkkitehtuurin osalta ja 8 § ministeriöitä toimialansa tietojärjestelmien osalta. Kun viranomaisella on velvoite noudattaa itse laatimiensa kuvausten lisäksi myös toimialakohtaisia yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä, myös ministeriöiden laatimien toimialakohtaisten määritysten huomioon ottaminen voidaan katsoa kuuluvaksi suunnitteluelvoitteen piiriin.¹⁶²

Tietohallintolain muodostaman suunnittelutehtävän velvoittavuutta heikentää merkittävästi sääntelyssä käytettyjen käsitteiden epäselvyys. Kokonaisarkkitehtuuri (*”Enterprise Architecture”*)¹⁶³ on toiminnan kehittämisen tueksi luotu suunnittelu- ja kuvausmenetelmä, joka tietohallintolaissa on nostettu välineeksi tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiselle. Kun laki määrittää kokonaisarkkitehtuurin kuvaukseksi organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista, jää viranomaisen tehtäväksi arvioida velvoitteensa sisältö. Tietohallintolain esitöissä suunnittelu kohdistetaan tietojen yhdenmukaistamisen ja tietojärjestelmien välisen tiedonvaihdon edellyttämiin kuvauksiin sekä kuvauksiin olemassa olevasta nykytilasta ja suunnitellusta tavoitetilasta, joiden sisällön ja laajuuden valtioneuvosto tarkentaisi asetuksenantovaltuutensa puitteissa.¹⁶⁴ Kun tarkoitettuja asetuksia ei ole annettu tietohallintolain voimassaolon aikana, ei valtion ja kuntien viranomaisilla ole ollut tarkkarajaista käsitystä, miten niiden

¹⁶¹ Yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöksi lain esityöt määrittävät tiedon yhdenmukaistamista ja tietojärjestelmien välistä tiedonvaihtoa koskevat kuvaukset ja määräykset (ks. HE 246/2020 vp, s. 25).

¹⁶² Toimialakohtaisissa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksissa ja määrityksissä voidaan määritellä muun muassa tietojärjestelmien keskinäiset riippuvuudet, tietojärjestelmien keskenään vaihtamat tiedot ja tietojärjestelmien suhteet muihin kokonaisarkkitehtuurin elementteihin kuten tietovarantoihin ja toimintaprosesseihin. (ks. HE 246/2010 vp, s. 29).

¹⁶³ Kansallisessa sääntelyssä tietohallintolaki (634/2011) määrittää julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kuvaukseksi julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista (TietohL 3 § 1 mom. 3 k). The Open Group -organisaation laajasti käytetty arkkitehtuurimenetelmä Togaf määritetään puolestaan käsitteen ”Enterprise Architecture” sekä yrityksen liiketoimintaprosessien ja tieto- ja viestintäteknisen infrastruktuurin muodostamaksi yrityksen toimintamallin standardoivaksi menetelmäksi että kuvaukseksi organisaation toiminnasta (ks. The Open Group, The Togaf Standard).

¹⁶⁴ HE 246/2010 vp, s. 25 ja 29.

tulisi kokonaisarkkitehtuuriaan suunnitella. Myös tietohallintolain nojalla tehdyn kokonaisarkkitehtuurityön sekä valtion ja kuntien viranomaisten toiminnan tavoitteiden välisen suhteen puuttuminen voidaan nähdä suunnitteluvaihteen kannalta ongelmallisena. Esimerkiksi, kun julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri kuvataan yhteisten ratkaisujen suunnittelua ja hyödyntämistä edistäväksi rakenteeksi, jonka avulla valtiovarainministeriö toteuttaa tietohallintolain 4 §:ssä säädettyä ohjausvelvollisuuttaan, ei ryhmän tuottamalla suunnitelmilla ole viranomaisia sitovasti ohjaavaa vaikutusta. Toisaalta juuri kokonaisarkkitehtuurin ja toiminnallisten tarpeiden ja vaatimusten yhteyden puuttumista pidetään yleisesti menetelmän omaksumiseen liittyvänä ongelmana.¹⁶⁵

Kokonaisarkkitehtuuria koskevan täsmällisen sääntelyn puuttuessa on Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) muodostanut suosituksia kokonaisarkkitehtuurin suunnittelusta ja kehittämisestä (JHS 179) ja kokonaisarkkitehtuurin peruskuvauksista (JHS 198), joita julkisen hallinnon organisaatioiden tulee suositusten mukaan hyödyntää kokonaisarkkitehtuurisuunnittelussaan.¹⁶⁶ Suositukset sisältävätkin suuren määrän eritasoisten toimintaan, tietoihin sekä tietojärjestelmiin liittyvien näkökulmien kuvauksia, mutta niissäkään ei oteta kantaa tai esitetä sitä, miten kuvausten avulla julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien vaihtamat tiedot yhdenmukaistuvat? Kun tietohallintolain esitöissä kokonaisarkkitehtuuria ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevilta suosituksilta edellytetään selkeyttä, ristiriidattomuutta ja yleistä sovellettavuutta, muodostuvat suositukset ongelmallisiksi sekä tietohallintolain tarkoituksen että laissa esitetyn sääntelyn osalta.¹⁶⁷ Jos suosituksen kautta tuotettua suunnittelun ohjausinformaatiota pidetään liian vaativana suhteessa viranomaisten osaamistasoon ja resursseihin, kuten julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityön osalta vaikuttaa käyneen, jää suositusten vaikutus heikoksi.¹⁶⁸

Epäselvyyttä lisää osaltaan myös tietohallintolakiin rakennettu sääntelymekanismi, joka sitoo viranomaisia koskevat suunnitteluvaihteen valtiovarainministeriön päätökseen julkisen hallinnon tietohallinnon standardista sekä siihen perustuvasta valtioneuvoston antamasta asetuksesta.¹⁶⁹ Kos-

¹⁶⁵ Ks. esim. *Seppänen* 2014, s. 52.

¹⁶⁶ JHS 179, s. 4 ja JHS 198, s. 1.

¹⁶⁷ HE 246/2010 vp, s. 28.

¹⁶⁸ Ks. *Seppänen* 2014, s. 34.

¹⁶⁹ Tietohallintolain 4 § 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää lain 6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-

ka tämän artikkelin kirjoitushetkellä ei ole tehty yhtään vuonna 2011 voimaantulleen tietohallintolain tarkoittamaa ministeriön päätöstä, ei myöskään viranomaisia sitovia kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluun velvoittavia asetuksia ole voitu antaa. Suunnitteluelvoitteen muodostumatta jäämisen lisäksi tietohallintolain nojalla annetun sitovan sääntelyn puuttumisen on muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnassa katsottu olevan yksi syy tietojärjestelmien yhteentoimivuuden hitaaseen kehittymiseen.¹⁷⁰ Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuksien vähentäminen on katsottu yhteiseksi kehittämiskohteeksi myös suunnitellun maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä.¹⁷¹

Edellä mainitun lisäksi tietohallintolain muodostamaa suunnitteluelvoitetta heikentää osaltaan lain esittämiin suunnittelukohteisiin liittyvät ristiriitaisuudet. Yksi näistä koskee ministeriöille säädetyn velvoitteen sisältöä ja laajuutta. Tietohallintolain 8 § velvoittaa ministeriöt huolehtimaan toimialansa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laadinnasta. Lain esitöiden mukaan ministeriöiden tulee suunnitellussaan noudattaa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria soveltuvin osin.¹⁷² Koska tietohallintolain tarkoittamaa julkisen hallinnon kokonais-

arkkitehtuuria. Tietohallintolain mukaan viranomaisen olisi aloitettava kokonaisarkkitehtuurin kuvauksen laatiminen kuuden kuukauden kuluessa ja saatettava työ loppuun kolmen vuoden kuluessa asiaa koskevan valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta (TietohL 13 § 2 mom.). Tietohallintolain sääntelymalliin ja julkisen hallinnon tietohallinnon standardeihin liittyvästä problematiikasta ks. *Voutilainen* 2013, s. 13–16.

¹⁷⁰ Sääntelyn toimeenpanon ajallista ulottuvuutta kuvaa tietohallintolain (634/2010) valmistelun ja toimeenpanon vaiheet. Lain säätämisen taustalla on ollut eduskunnan kannanotossa 10.12.2008 hallitukselta edellytetty ryhtyminen toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon (ks. EK 21/2008 vp – K 15/2008 vp – TrVM 6/2008 vp). Eduskunta hyväksyi 7.12.2009 tarkastusvaliokunnan antaman mietinnön johdosta kannanoton (EK 30/2009 vp – K 15/2009 vp – TrVM 5/2009 vp), jossa eduskunta edellytti, että hallitus valmistelisi lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä. Tehtäväksiannon mukaisesti valmistellun ja 1.9.2011 voimaan tulleen tietohallintolain (634/2010) tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavien säännösten osalta eduskunta on edelleen vielä vuonna 2017 edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista (ks. TrVM 8/2017 vp, s. 27).

¹⁷¹ Ks. *Linnapuomi – Siira* 2018, s. 11.

¹⁷² HE 246/2010 vp, s. 29. Syksyllä 2017 valtiovarainministeriö on viestinyt, että jatkossa julkisen hallinnon arkkitehtuuroiminnan ja -linjausten jäsenitys perustuu aikaisempaa dynaamisempaan ja joustavampaan sekä erityisesti avoimempaan ekosysteemimalliin (ks. Valtiovarainministeriö, Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri). Tämän artikkelin

arkkitehtuuria tai siihen liittyviä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittäyksiä ei ole, on myös ministeriöiden suunnittelutyön perusta osin puutteellinen. Ministeriöiden vastuulla olevien suunnittelukohteiden raamitusta vaikeuttaa puolestaan se, että tietohallintolaissa ministeriöiden toimialojen kohdalla viitataan valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003, VNOS) esitettyyn ministeriöiden toimialajakoon,¹⁷³ mutta tietohallintolain esitöissä toimialakohtaisen suunnitteluvastuun rinnalle on nostettu kohdealuekohtainen suunnitteluvastuu.¹⁷⁴ Jälkimmäisen osalta valtiovarainministeriö on julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kohdealuejakoa koskevassa dokumentissa (4.4.2012) kuvannut kohdealueet ja näistä vastaavat ministeriöt.¹⁷⁵ Ongelmallisen kohdealuekohtaisesta lähestymistavasta tekee se, ettei tietohallintolaki muodosta kokonaisarkkitehtuurin kohdealuejakoa tai nimeä niistä vastaavia viranomaisia. Tietohallintolaki ei myöskään sisällä delegointisäännöstä, joka mahdollistaisi asetuksella tai viranomaisen päätöksellä vastuutahojen nimeämisen tai kohdealueen määrittämisen.

Kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluun liittyvää epäselvyyttä lisää osaltaan myös tehtävä- ja palvelukohtaiseen lainsäädäntöön aiheesta sisältyvä sääntely. Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, Tori-laki) 2 §:n 3 momentin mukaan laissa tarkoitettujen valtion yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohal-

kirjoittamishetkellä ei ole ollut käytettävissä tarkempaa kuvausta uudesta jäsenyyksestä tai sen suhteesta tietohallintolaissa tarkoitettuun toimialakohtaiseen jäsenyykseen, minkä vuoksi mallia ei ole tässä yhteydessä mahdollista arvioida. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ”ekosysteemeihin” perustuva jäsenyys ei selkiytä julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityön ja tietohallintolain välistä suhdetta, vaan tyytyy korvaamaan aikaisemman valtioneuvoston ohjesäännön kanssa ristiriitaisen kohdealuejäsenyyksen toisella, mahdollisesti vielä abstraktimmalla jäsenyyksellä.

¹⁷³ HE 246/2010 vp, s. 27.

¹⁷⁴ Tietohallintolain esitöissä kokonaisarkkitehtuurin käyttöönoton on katsottu edellyttävän toimintaperusteisesti määriteltäviä kohdealuejakoa, jossa kullakin toiminnallisesti yhteenkuuluvan kokonaisuuden muodostavalla kohdealueella on oma yhteinen kokonaisarkkitehtuurin linjauksiin ja periaatteisiin perustuva arkkitehtuurinsa. Kohdealuejako ei välttämättä ole yhdenmukainen julkisen hallinnon organisaatorakenteen kanssa, ja siinä voi myös ilmetä eroja ministeriön toimialan kanssa, jonka vuoksi kohdealueille olisi tarkoitus määritellä vastuuorganisaatio, jonka tehtävä olisi koordinoita arkkitehtuurin kehittämistä kohdealueella (ks. HE 246/2010 vp, s. 25, 29 ja 30). Valtiontalouden tarkastusviraston yhteentoimivuutta valtion ICT-sopimuksissa koskevan tuloksellisuustarkastuksen mukaan ei ole olemassa dokumentointia sitä, miten kohdealuejaosta oli päätetty, kuka sen oli hyväksynyt ja vastasivatko kohdealueet tietohallintolain mukaisesti eri ministeriöiden toimialoja (ks. VTV 7/2015, s. 30).

¹⁷⁵ Valtiovarainministeriö 2012, s. 17–18.

linnon kokonaisarkkitehtuuria.¹⁷⁶ Toisaalta Tori-lain 3 §:n 1 momentissa säädetään valtion virastojen ja laitosten velvoitteesta käyttää yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, jollei valtion kokonaisarkkitehtuurin vuoksi organisaation ole välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua.¹⁷⁷ Tori-lain sääntely tai lain esityöt eivät kuitenkaan kerro, mitä mahdollisesti tarkoitetaan tilanteilla, joissa valtion tai julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin vuoksi olisi perusteltua olla käyttämättä valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja. Kun yhteisten palvelujen tulee sääntelyn perusteella olla valtion tarkoitettujen kokonaisarkkitehtuurien mukaisia, on vaikea ymmärtää lain 3 §:ssä tarkoitettua poikkeamaperustetta: jos valtion kokonaisarkkitehtuuri sisältää poikkeamaperusteen, eikö perusteen tulisi olla myös osa valtion kokonaisarkkitehtuuria?

Vaikka viranomaisten toimintaan kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluvelvoitteen laiminlyönnillä ei juurikaan ole vaikutusta arkkitehtuurin väliseurauksien roolin vuoksi, vaikuttaa suunnittelun hidastuminen kuitenkin olennaisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuuden vaatimusten määrittelyä koskeviin velvoitteisiin. Yhteentoimivuutta ohjaavaa sääntelyä tulisikin kehittää suuntaan, jossa tavoitteet, määritelmät sekä suunnittelukohteet ja näihin mahdollisesti liittyvä viranomaisten harkintavalta olisi vähintäänkin tasolla, jonka suunnittelutehtävään velvoitettu ja lainsäätävä ymmärtäisivät jotakuinkin samalla tavalla. Ymmärtämiseen liittyvistä haasteista voidaan esimerkkinä käyttää eduskunnan tarkastusvaliokunnan näkemää perustoimeentulotuen siirtoon liittynyttä ongelmaa siitä, ettei ”siirron yhteydessä tietoja ole voitu siirtää rajapinnattomasti Kelan ja kuntien välillä” (TrVM 8/2017)¹⁷⁸. Kuitenkin ongelman ydin tiedonsiirron toimimattomuuden osalta on ollut juuri tarkastusvaliokunnan tavoittelema ”rajapinnattomuus”, joka ei ole mahdollistanut tietojen siirtymistä järjestelmien välillä.

¹⁷⁶ Tori-laissa valtion kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan tietohallintolain nojalla laadittua julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria (HE 150/2013 vp, s. 29).

¹⁷⁷ Myös hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 16 § velvoittaa lain tarkoittamien tukipalvelujen tuottajan noudattamaan tukipalvelun toteuttamisessa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittäjänsä, mutta ilman kokonaisarkkitehtuurin mahdollistamaa poikkeamaperustetta palvelujen käytöstä.

¹⁷⁸ TrVM 8/2017 vp, s. 22

7.3 Tietohallinnon hankinnat

Tietojärjestelmien toiminnallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevan suunnittelun vaatimukset muodostavat perustan tietohallinnon tehtäväalaa sisältävien hankintojen suunnittelussa. Suunnittelun merkitystä korostaa hankintojen suuri osuus valtion ja kuntien tietohallinnon menoista. Vuonna 2016 valtionhallinnossa pelkästään hankinnat ulkoisilta toimittajilta olivat yhteensä n. 608 miljoonaa euroa.¹⁷⁹ Toisaalta suunnittelun merkitystä korostaa myös se, että juuri hankintojen ja hankinnassa käytettävien vaatimusten suunnittelun on katsottu selittävän monia hankintoihin liittyviä ongelmia.¹⁸⁰ Julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016, HankL) tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä hyödyntää markkinoita ja kohdella tarjoajia tasapuolisesti (HankL 2 § 1 mom.).¹⁸¹ Tavoitteen saavuttamiseksi hankintayksiköiden tulisi järjestää hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevia kilpailuolosuhteita hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.¹⁸² Suunnitelmallisuutta koskeva vaatimus on hankintalain säännöksessä suositusluonteinen, eikä se näin ollen aseta hankintayksikölle tai hankintayksikön tietohallinnolle suoria menettelyvelvoitteita, vaan ainoastaan suosittelee hankintayksiköitä järjestämään hankintatoimensa tavoitteen mukaisella tavalla, erityisesti kustannusten minimoimiseksi sekä hankintojen strategisen suunnittelun parantamiseksi.¹⁸³ Tavoitesääntely ei itsessään edellytä hankintayksiköiltä nimenomaisen hankintastrategian olemassaoloa, vaan lain esitöissäänkin viitataan muun muassa kuntalain säännöksiin ottaa hankintojen toteuttami-

¹⁷⁹ Valtiovarainministeriö 34/2017, s. 18.

¹⁸⁰ Esimerkiksi *Eskola ym.* (2017) ovat katsoneet hyvän suunnittelun vaikutuksen lisääntyvän sitä enemmän, mitä suuremmasta ja monimutkaisemmasta hankinnasta on kyse (ks. *Eskola ym.* 2017, s. 24).

¹⁸¹ *Eskolan ja Ruohoniemen* (2010) mukaan hankintojen osalta usein unohdetaan, että kyse on julkisen ja yksityisen sektorin välisestä kaupankäynnistä, jota edistää, että julkisen sektorin tuntee markkinatarjonnan ja yritysten julkisen sektorin toimintatavat (ks. *Eskola – Ruohoniemi* 2010, s. 123–124).

¹⁸² Lain esitöiden mukaan säännöksellä pyritään kannustamaan hankintayksiköitä suunnitelmalliseen hankintatoimeen ja hankintojen kokoamiseen loogisiksi kokonaisuuksiksi (ks. HE 108/2016 vp, s. 119). Oikeuskäytännössä hankintatoimen suunnitelmallisuuteen on katsottu liittyvän myös hankintaerien kilpailuttamisen ajanjaksoihin (ks. esim. KHO 14.12.2012 taltio 3529).

¹⁸³ Ks. HE 208/2016 vp, s. 71 ja 238.

nessa huomioon kuntastrategiassa palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat linjaukset.¹⁸⁴

Kuitenkin, jos hankintastrategiassa on tarkoitus linjata palvelujen laatu-
tasoa sekä varautua hankintojen edellyttämään rahoitukseen, voidaan strate-
gisen suunnittelun liittymää hankintayksikön muuhun taloudelliseen
suunnitteluun pitää ilmeisenä.¹⁸⁵ Tämän vuoksi, vaikkakin hankintalain
hankintojen yleistä suunnittelua koskevat säännökset ovatkin
suositusluonteisia ja lähinnä tavoitteita asettavia, ja jättävät hankintayksikön
harkintaan tarkoituksenmukaisen tavan, jolla se hankintatoimensa tai han-
kintojen valvontansa¹⁸⁶ järjestää, velvoittavat viranomaisen talouden
suunnittelua koskevat säännökset hankintayksilöä suunnittelemaan han-
kintojensa resurssitarpeen talousarvion laadintaa koskevan sääntelyn edel-
lyttämällä tavalla.

Hankintojen ja hankintatoimen yleistä suunnitelmallisuutta korostavien
tavoitteiden lisäksi hankintalaki muodostaa hankintayksiköille konkreetti-
sia suunnitteluelvoitteita hankintaprosessin käynnistämisen yhteydessä.
Hankintalain 4 luvussa säädetään hankinnan ennakoidun arvon laskemi-
sessa noudatettavista perusteista, joilla hankintayksikkö selvittää, miten
sen suunnitteleminen hankintojen arvot suhteutuvat hankintalaissa esitettyi-
hin kynnysarvoihin ja mitä hankintalain säännöksiä kynnysarvon perus-
teella hankintaan sovelletaan.¹⁸⁷ Suunnitteluelvoitteen laajuuteen vaikut-
taa se, että ennakoidun arvon laskentaa koskevien säännösten on katsottu
koskevan kaikkia hankintoja riippumatta niiden toteutustavasta tai koko-

¹⁸⁴ HE 208/2016 vp, s. 71.

¹⁸⁵ Hankintastrategian sisällöstä ks. esim. *Pohjola – Pekkanen* 2015, s. 47, *Eskola ym.* 2017, s. 29.

¹⁸⁶ Hankintalain 65 §:ssä säädetään hankintayksikön mahdollisuudesta tehdä hankinnan valmistelua varten markkinakartoitus, jossa se antaa toimittajille tietoa suunnittelemaansa hankinnasta. Markkinakartoituksen on katsottu olevan osa hankinnan suunnittelua, jonka tarkoituksena on lisätä hankintayksikön markkinatuntemusta ja parantaa käsitystä hankintaan parhaiten sopivista ehdoista ja hinnoittelumeکانismeista (ks. HE 108/2016 vp, s. 163). Hankintatoimen suunnitelmallisuuden toteutumisen on katsottu edellyttävän myös hankintasopimusten toteutumisen valvontaa erityisesti kustannuksiin ja laatuun liittyvien näkökohtien osalta, jotta sopimusten toteuttamiseen liittyvät kokemukset olisi mahdollista huomioida tulevien hankintojen suunnittelussa (ks. *Pohjola – Pekkanen* 2015, s. 46).

¹⁸⁷ Hankintayksikkö määrittää arvioimalla hankintansa kokoluokan sen, sovelletaanko hankintaan hankintalakia, hankintalain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja vai kansallisia hankintoja koskevia menettelyjä. EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen osalta tulevat sovellettavaksi hankintalain II osassa hankintamenettelyä, määräaikoja, ilmoitusvelvollisuutta, tietojen vaihtoa sekä hankinnan valmistelua, tarjouspyyntöä, hankintakohteen kuvausta sekä ehdokkaiden ja tarjoajien sekä tarjouksen valintaa koskevat säännökset. Kansallisen kynnysarvon alittavien hankintojen osalta sovellettavaksi tulevat hankintalain III osassa esitetyt säännökset (HE 108/2016, s. 117).

luokasta.¹⁸⁸ Ennakoidun arvon laskemisen merkitystä korostaa lisäksi menettelyyn liittyvien virheiden hankintayksikölle aiheuttamat seuraamukset. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu hankinnan ennakoidun arvon virheellisestä arvioinnista johtuneiden virheellisten säännösten soveltamisen johtavan automaattisesti virheen korjaamisen edellyttämiin toimenpiteisiin.¹⁸⁹ Toisaalta hankinnan arvon suunnittelun toteuttamatta jättämisellä on hankintayksikölle vain vähäisiä seuraamuksia, jos hankinnassa on noudatettu oikeita hankintalain säännöksiä. Kun myöskään hankintojen huonon suunnittelun ei ole katsottu johtavan tuomioistuinten määräämiin seuraamuksiin¹⁹⁰, voidaan hankintalain asettamia suunnitteluvelvoitteita pitää luonteeltaan suosittelevina.

Hankintojen suunnitelmallisuudella on katsottu olevan merkitystä myös hankintojen laatutavoitteiden saavuttamiselle. Tällöin hankintayksikön tulisi jo hankintaa suunnitellessaan arvioida laatutekijöiden merkitystä ja selvittää riittävän ajoissa myös ostettavan palvelun käyttäjien tarpeita siten kuin muualla lainsäädännössä on säädetty.¹⁹¹ Ainoastaan riittävän suunnittelun on katsottu voitavan varmistaa, että hankintayksikön ja käyttäjien tarpeet tulevat riittävästi etukäteen selvitettyiksi ja että hankintamenettelyssä asetetut vaatimukset, ehdot ja kuvaukset vastaavat näitä tarpeita ja tavoitteita. Huolellista suunnittelua korostaa osaltaan se, että hankinnan kohde ja vaatimukset tulisi pystyä kuvaamaan tavalla, jonka myös tarjoajat ymmärtäisivät.¹⁹² Toimiessaan hankintayksikkönä tulisi tietohallinnon ottaa myös kielelliset oikeudet huomioon hankintansa suunnittelussa, jotta viranomaisen voisi varmistaa, että kaksikielisen viranomaisen tietojärjestelmät toimivat valtiolla ja kaksikielisissä kunnissa ja kuntayhtymissä sekä suomen että ruotsin kielellä.¹⁹³

Tietohallinnon vastuulla olevaa suunnittelua edellyttää myös hankintalain 71 §:ssä hankintayksikölle säädetty velvoite esittää hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa hankintaa kuvaavat määritelmät ja niihin sisältyvät tekniset eritelvät. Luonnollisten henkilöiden

¹⁸⁸ Ks. esim. MAO 790/15, 9.11.2015, *Pekkala – Pohjonen* 2015, s. 116.

¹⁸⁹ HE 108/2016 vp, s. 119. ks. esim. KHO 14.12.2012 taltio 3529 ja MAO 790/15, 9.11.2015.

¹⁹⁰ Ks. esim. *Eskola ym.* 2017, s. 24.

¹⁹¹ Hankintojen suunnittelun merkitystä korostavat hankintalain hankintamenettelyjä ja -prosesseja koskevan sääntelyn lisäksi hankintasopimusten hallintaan liittyvät näkökulmat. Erityisesti riitatilanteiden osalta viranomaisen olisi varmistettava tietojärjestelmien vaatimusten sisältäminen hankintasopimukseen riittävän suunnittelun kautta. (Tietojärjestelmien suunnittelun ja sopimusten välisestä yhteydestä ks. esim. *Takki – Halonen* 2017, s. 6, 12 ja 112).

¹⁹² Ks. HE 108/2016 vp, s. 71–72, *Eskola ym.* 2017, s. 335.

¹⁹³ HE 108/2016 vp, s. 72.

käyttöön tarkoitettujen tietojärjestelmien osalta hankintayksikön on määriteltävä hankinnan kohde siten, että hankinnassa otetaan huomioon esteettömyys vammaisille käyttäjille sekä kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, viittaamalla lainsäädännössä tai Euroopan unionin säädöksellä säädettyihin esteettömyysvaatimuksiin (HankL 71 § 1 mom.). Teknisiä eritelmiä suunnitellessaan hankintayksiköiden tulee myös huomioida tietosuojalainsäädännön vaatimukset erityisesti henkilötietojen käsittelyä suunniteltaessa (*sisäänrakennettu tietosuoja*).¹⁹⁴ Koska hankinnoissa käytettyjen vaatimusten suunnittelemttomuudesta ei viranomaiselle muodostu suoria seuraamuksia, voidaan hankintalain velvoitteita pitää näiltäkin osin lähinnä suositteluvina.

8 TIETOHALLINNON SUUNNITTELU SUUNNITTELUVELVOITTEIDEN LAAJUudessa – PUOLIKSI TEHTY?

Digitalisaation tarjoamien mahdollisuuksien lisääntymisestä ja uusien ketterien kehittämismenetelmien käytön laajentumisesta huolimatta tietohallinnon tehtäväkentässä suunnitelmallisuus on säilyttänyt edelleen arvonsa. Tietojärjestelmien osalta esimerkiksi *Takki* ym. (2017) ovat muuttaneet vanhan sanonnan ”hyvin suunniteltu, puoliksi tehty”, muotoon ”hyvin suunniteltu on lähes kokonaan tehty”.¹⁹⁵ Kun hyvän suunnittelun vaatimus yhdistetään viranomaisten tietohallinnon suunnittelua ohjaavan monimuotoisen ja hajanaisen sääntelyn kanssa, muodostuu laaja tehtäväkenttä, joka valtion ja kuntien tietohallinnosta vastaavien tulisi hallita. Tietohallinnon eräänlaisen tukifunktioluonteen vuoksi suunnittelutehtävien sisältöön ja vaatimukseen vaikuttaa suoraan myös tehtävä- ja palvelukohtainen sääntely, joka usein luo tehtävälle sen varsinaisen sisällön. Digitaalisten palvelujen järjestäminen, palveluja tukevan tiedonhallinnan toteuttaminen sekä näistä johdettujen vaatimusten toteuttaminen tietojärjestelmien kehittämisessä ja hankinnoissa edellyttää tietohallinnolta teknologian tuntemuksen lisäksi hyvää ymmärrystä myös voimassa olevasta sääntelystä.

Tietohallinnon tehtäväkenttää koskevan sääntelyn muodostamaksi suunnitteluelvoitteiden vähimmäislaajuudeksi voidaan määritellä: 1) taloudenpitoa koskevan sääntelyn edellyttämä tavoitteiden sekä toiminnan ja

¹⁹⁴ EU 2016/679 25 artikla, EUVL 4.5.2016, s. 51.

¹⁹⁵ *Takki – Halonen* 2017, s. 6.

talouden suunnittelu, 2) hyvän hallinnon perusteiden edellyttämä digitaalisten palvelujen suunnittelu, 3) valmiuslainsäädännön edellyttämän palvelutoiminnan jatkuvuuden varmistamisen suunnittelu, 4) tiedonhallintaa koskevan sääntelyn edellyttämä toiminnassa käsiteltävän tiedon hallinnan suunnittelu sekä 5) tietohallinnon ohjausta koskevan sääntelyn edellyttämä tietojärjestelmien toiminnallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevien vaatimusten suunnittelu. Yleisellä tasolla tarkasteltuna suunnittelusäännökset näyttävät muodostavan jokseenkin loogisen kokonaisuuden, mutta velvoitteiden yksityiskohtaisen analysointi nostaa esiin voimassa olevaan sääntelyyn liittyvän hajanaisuuden, sääntelyyn liittyvät epätarkkuudet sekä useat tulkinnanvaraisuudet.

Valtion ja kuntien viranomaisten haasteena on **sääntelyn muodostamien suunnittelukohteiden** yleisyys ja epätarkkuus. Suunnitteluelvoitteen kohdistuminen yleisesti sähköisten tai digitaalisten palvelujen järjestämiseen tai tiedonhallintaan jättää suunnittelutehtävän rajaamisen ja sisällön viranomaisen harkintaan. Muun muassa tietohallintolain (634/2011) muodostaman kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvausveloitteen voidaan laajimmillaan katsoa sisältävän kaiken organisaation toimintaan liittyvän ja suppeimmillaan vain tietojärjestelmien teknisten rajapintojen kuvaamisen. Kun yleisellä tasolla säädetty suunnitteluelvoite yhdistetään yleiseen tehtävä- tai palvelukohtaiseen sääntelyyn, kohteen rajausta koskeva haaste vain korostuu. Esimerkiksi viranomaiselle arkistolain 7 §:n 3 momentissa säädetty velvoite ottaa huomioon tietohallinnossaan arkistotoimen vaatimukset, on mahdollista kohdentaa kaikkiin viranomaisen tietoja käsitteleviin tietojärjestelmiin tai toisaalta ainoastaan vain niihin, joilla tietojen sähköinen arkistointi toteutetaan. Suunnittelukohteen rajausta ei helpota myöskään sääntelyssä käytettyjen käsitteiden monimerkityksellisyys, esimerkiksi niinkin keskeisen suunnittelukohteen kuin tietojärjestelmän tai tietojärjestelmien yhteentoimivuuden osalta.

Suunnittelukohteen lisäksi toinen suunnittelun velvoittavuuteen vaikuttava näkökulma on, miten laissa on säädetty **suunnittelun lopputuloksesta**. Viranomaisen on suunniteltava toimintaansa, muun muassa asiakirjahallinnon (JulkL 18 § 1 mom. 4 k), häiriötilanteisiin varautumisen (ValmiusL 12 §) tai hankintojen (HankL 2 § 2 mom., 27 § sekä 66 §) osalta, mutta sääntely jättää tehtävän lopputuloksen sisällön pitkälti viranomaisen harkintaan. Sääntelytavan hyvänä puolena voidaan pitää sen joustavuutta ja sovellettavuutta lähes kaikkeen toimintaan, mutta toisaalta se ei juurikaan anna apua sen arvioimiseen, milloin veloitteen voidaan katsoa tulleen suoritetuksi. Kun suunnittelun tuotoksista on säädetty erikseen, kuten julkisuuslain hyvän tiedonhallintatavan toteutuksen yhteydessä, ei suunnit-

telukohteen ja lain tarkoituksen voida katsoa olevan yhteismitallisia. Käsiteltävien asioiden luettelointi ja tietojärjestelmäkuvaukset eivät välttämättä riitä julkisuusperiaatteen muodostamien velvoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Säännöksissä, joissa säädetään suunnitelman tuottamisesta, ei useinkaan tarkenneta **suunnitelman sisältöä tai laatuavoitteita**. Esimerkiksi julkisuuslain 18 §:n hyvää tiedonhallintatapaa koskeva sääntely edellyttää valtion ja kuntien viranomaisia arvioimaan etukäteen suunnittelemiensa hallinnollisten muutosten vaikutukset tiedonhallintaansa, mutta sääntely ei esitä, mitä arvioinnin tulisi sisältää. Vastaavasti myös EU:n tietosuojaasetuksen 30 artikla velvoittaa rekisterinpitäjän ylläpitämään henkilötietojen käsittelytoiminnasta selostetta, eikä asetus esitä selosteen sisältöä tyhjentävästi. Lopulta valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon suunnittelua koskevassa sääntelyssä yksityiskohtaisimmat sekä tarkkarajaisimmat velvoitteet muodostuvat talouden ja toiminnan suunnitteluun liittyvien säännösten kautta. Erityisesti valtion talousarviolainsäädäntö muodostaa valtion viranomaisille hyvin yksityiskohtaiset velvoitteet sekä suunnittelu-prosessille että suunnitelman sisällölle.

Sääntelyyn liittyvän yleisyyden vuoksi julkisen hallinnon tietohallinnon vastuulla olevaa suunnittelua varten on muodostettu useita eritasoisia **suosituksia ja ohjeita**, joilla suunnittelun lopputulosta on pyritty tarkentamaan. Tietohallintolain (634/2011) kokonaisarkkitehtuurisuunnittelu-säännöksiin viittaavissa julkisen hallinnon suosituksissa (JHS 179 ja JHS 198) sekä arkistolain ja sähköisen asiointilain asiakirjan kirjaamissäännöksiin viittaavissa arkistolaitoksen määräyksissä (esimerkiksi KA 1486/40/2005) kuvataan hyvinkin yksityiskohtaisesti viranomaisen velvoitteet dokumentoida suunnittelun lopputulokset. Hallinnollisten suositusten tyypillisenä ongelmana on kuitenkin niiden pyrkimys laajentaa lain sääntely- ja soveltamisalaa sekä kattaa lähes kaikki tunnistetut kuvaustarpeet. Kuvaamalla koko toimintansa kokonaisarkkitehtuurista annettujen suositusten mukaisesti ei viranomainen voi edelleenkaan varmistua suunnittelun ja sen tuottaman informaation riittävydestä viranomaiselle asetettuun veloitteeseen nähden.

Valtion ja kuntien tietohallintoon kohdistuvien suunnitteluvelvoitteiden tulkinnanvaraisuuteen vaikuttavat osaltaan myös sääntelystä usein puuttuvat velvoitteen edellytyksiä tai **tarvesidonnaisuutta koskevat kriteerit**. Kun velvoitteen toteuttamista koskevat aikatauluvaatimukset puuttuvat, joutuu viranomainen määrittämään itse, milloin sen olisi aloitettava esimerkiksi julkisuuslain edellyttämä hallinnollisiin muutoksiin liittyvä suunnittelu tai tietohallintolain edellyttämä kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu.

Velvoitteen toteuttamiseen sekä sääntelyn ohjausvoimaan vaikuttavat suunnittelun **laiminlyönnistä aiheutuvat seuraamukset**. Toiminnan ja talouden suunnittelua koskeva sääntely muodostaa viranomaiselle määrärahojen saamisen kautta itsessään jo riittävän vahvan kannustimen suunnitella tavoitteita ja toimenpiteitä, jolloin suorien seuraamusten puuttumisella talousarvion valmistelua ohjaavasta sääntelystä ei ole merkitystä. Palvelujen järjestämisen tai tiedonhallinnan osalta tilanne saattaa olla toinen, jos tehtävän toteuttamatta jättäminen ei johda oikeudellisiin vastuisiin. Ilman erillistä sääntelyä jäävät seuraamusmekanismit vain yleisten hallinnon lainalaisuutta koskevan valvonnan piiriin. Periaatteessa kenen tahansa on hallintolain 53 a §:n perusteella mahdollisuus tehdä viranomaisen lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä kantelu toimintaa valvovalle viranomaiselle.¹⁹⁶ Käytännössä kantelun tehokkuutta heikentää osaltaan jo se, että hallintokantelun tekijän on esitettävä perusteet menettelyn virheellisyydelle, jolloin suunnitteluelvoitteita koskevan sääntelyn yleisyys ei juurikaan mahdollista virheen kohdentamista nimenomaisesti suunnittelutehtävän laiminlyöntiin. Toisaalta myöskään niiden säännösten osalta, joissa tehtävän toteuttamatta jättämisestä aiheutuu tehtävästä vastaavalla viranomaiselle oikeudellisia seuraamuksia, on syy kohdentaminen nimenomaisesti puutteellisesti tehtyyn suunnitteluun ongelmallista. Esimerkiksi vahvimmin sanktioitujen tietosuojasäännöstenkään osalta henkilötietojen käsittelyssä tapahtuneiden virheiden johtuminen nimenomaisesti tietojen käsittelyn suunnittelusta ei kaikilta osin ole yksiselitteistä.

Sääntelyn kehitysehdotukset

Tietohallinnon suunnitteluelvoitteiden yleisenä tarkoituksena on ohjata viranomaisen suunnittelemaan toimintaansa sekä varautumaan asiakastarpeita vastaavien palvelujen järjestämiseen ja tuleviin muutoksiin etukäteen toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Tarkoituksen toteutumisen kannalta vähimmäisvaatimuksena on, että tietohallinnosta vastaavat ymmärtä-

¹⁹⁶ Hallintokantelun kohteena voi olla kaikenlaisen viranomaistoiminta, ja lainvastaisuuden arviointi voi kattaa sekä lakia tai lain nojalla annetut alemman asteiset säännökset ja määräykset (HE 50/2013 vp, s. 5 ja 23). Lainvastaisuutta voitaisiin yleisemmin arvioida myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta, jolloin kantelu voisi koskea menettelyvirhettä, harkintavallan väärinkäyttöä, virkamiehen epäasianmukaista käyttäytymistä tai muuta hyvän hallinnon vastaista menettelyä (ks. HE 50/2013 vp, s. 23).

vät tehtäviään koskevat velvoitteet. Kun edellä esitetyn mukaisesti tietohallinnon suunnittelutehtävien ala muodostuu pelkästään yleislainsäädännön osalta monimuotoiseksi kokonaisuudeksi, jossa jo yksittäisiin säännöksiin sisältyy paljon tulkinnallisuutta, voidaan lähtökohtaa pitää haastavana. Haastetta lisäävät samoja kohteita koskevat erilliset suunnitteluvelvoitteet. Esimerkiksi tiedonhallinnan osalta samojen tietojen ja hallintaprosessien suunnittelu sisältyy tietohallintolain arkkitehtuurikuvauksiin, julkisuuslain hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisen edellyttämiin kuvauksiin, arkistolain tiedon säilyttämisestä ja arkistointia koskeviin kuvauksiin sekä EU:n tietosuoja-asetuksen tietojen käsittelyselostetta koskeviin vaatimuksiin. Tässä yhteydessä olisikin mahdollista jatkaa eteenpäin *Aulis Aarnion* näkemystä siitä, etteivät ”likikään aina edes oikeudellisten asioiden tuntijat ole selvillä siitä, mihin jokin sääntö tarkasti ottaen velvoittaa”¹⁹⁷, kysymäällä, miten voidaan olettaa, että tietohallinnosta vastaavat asiantuntijat pystyisivät samaan, jos sääntely ei ole selvärajaista ja ymmärrettävää.

Suunnittelua koskevien säännösten muodostuessa eri lähtökohdista ja tavoitteista jää juuri suunnittelua koskeva kokonaisuus usein huomiotta. Henkilötietojen käsittely, tiedon antaminen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi tai tiedon säilyttäminen ovat kaikki vain erillisiä näkökulmia samaan kokonaisuuteen. Niistä ei myöskään mikään riitä yksin tietohallinnon tehtävien suorittamiseen käytännössä. Velvoitteiden huomioimattomista auttaisikin samoja tehtäväkokonaisuuksia koskevan sääntelyn koostaminen yleisellä tasolla samaan kokonaisuuteen tai yhtenäisen yleissääntelyn alle. Jos sähköisten tai digitaalisten palvelujen järjestäminen, palveluissa käsiteltävien tietojen tiedonhallinta sekä palvelutoiminnan jatkuvuuden varmistaminen ja riskienhallinta perustuisivat kullekin tehtävälle säädettyyn yhteiseen ja yhdenmukaiseen sääntelyperustaan, olisi valtion ja kuntien viranomaisten todennäköisesti helpompi toimia lain edellyttämällä tavalla. Voimassa olevassa sääntelyssä lähinnä tietohallintolain (634/2011) arkkitehtuurin suunnittelua koskevien velvoitteiden tarkoituksena on ollut pyrkiminen tähän suuntaan määrittämällä suunnittelu- ja kuvausvelvoitteen kohteeksi koko viranomaisen toiminnan¹⁹⁸, mutta lakiin sisältyvät epätarkkuudet ja toimeenpanon hitaus (muun muassa tarkentavien asetusten puuttuminen) ovat aiheuttaneet sen, ettei kokonaisarkkiteh-

¹⁹⁷ Ks. *Aarnio* 2006, s. 31.

¹⁹⁸ Tietohallintolain 3 §:n 3 kohdan mukaan kokonaisarkkitehtuuri on kuvaus julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista.

tuurikuvausten vastaavuutta eri sääntelyn kautta muodostuviin velvoitteisiin ole voitu uskottavasti esittää.

Yhdenmukaisuuden lisäksi valtion ja kuntien viranomaisten tietohallinnon suunnittelua ja sen sisältöä ohjaavaa sääntelyä tulisi kehittää nykyistä täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi. Erityisesti suunnittelutehtävän lopputuloksen sääntely konkreettisella tasolla mahdollistaisi sen, että viranomaisen voisi arvioida paremmin tuottamansa suunnitelman sisältöä suhteessa laissa säädetyn tehtävän tarpeisiin. Suunnitelmien sisältöä koskeva sääntely mahdollistaisi viranomaisia myös kehittämään suunnitteluprosessejaan paremmin lopputulosta palveleviksi. Toisaalta oikean sääntelytavan ja -tason löytäminen on aina eri tarpeiden välistä punnintaa. Tarkkarajaisuus saattaa vaikuttaa suunnittelua helpottavalta, mutta kehittyvien teknologioiden ja niitä soveltavien tekniikoiden tiukka sääntely voi pahimmillaan jäykistää palvelutoiminnan tukena tarvittavien tuotannon tekijöiden kehittymisen.

Pääperiaatteiksi suunnitteluelvoitteita koskevan sääntelyn kehittämiseksi voidaan nostaa seuraavat:

- 1) Sääntelyn tulisi olla joustavaa ja luoda suunnittelulle vain raamit, jos kohteen toteuttaminen velvoitteiden osalta voidaan tehdä useilla eri tavoilla.
- 2) Sääntelyn tulisi olla määräävä ja tarkkarajaista, jos tavoitteen on saada kaikki viranomaiset toimimaan samalla tavalla.

Tarkat menettelytavat tai tehtävän järjestämistä koskevat velvoitteet eivät tue tai ohjaa parhaiten samankaltaisia velvoitteita toteuttavia viranomaisia, joiden resurssit, osaaminen ja toiminnan järjestäminen poikkeavat kuitenkin toisistaan. Palveluja, tiedonhallintaa, tietojärjestelmiä sekä tietohallinnon tehtävien organisointia koskevan sääntelyn tulisi olla joustavaa ja suositteluvaa, kun kyse on erilaisissa organisaatioissa ja eri tehtävissä toteutettavasta toiminnasta. Toisaalta taas, jos tietojärjestelmien tulisi pystyä ymmärrettävästi välittämään tietoja toisilleen, tulisi sääntelyn yksityiskohtaisuuden ja sitovuuden ulottua järjestelmien välillä vaihdettavien tietojen tietorakenteisiin. Määräävän sääntelyn tarve korostuisi myös tilanteissa, jotka ovat kriittisiä toiminnan suorittamisessa ja kohteissa, jotka kaikkien tulisi toteuttaa identtisellä tavalla.

Voimassa olevan sääntelyn, siihen liittyvien ongelmallisuuksien sekä kehitysehdotusten pohjalta on mahdollista muodostaa jäsennys, jossa tieto-

hallinnon vastuulla oleva sääntely asemoituisi sääntelyn tarkoitusta tukevan sääntelytavan osoittavaan viitekehykseen.

Taulukko 2. Tietohallinnon vastuiden sääntelymalli

Suunnittelukohte	Suosittelleva	Edellytyksiä luova	Määräävä
Digitaaliset palvelut	Palvelujen järjestämistapa	Palvelujen järjestäminen Toiminnan kuvausvelvoitteet	Jatkuvuuden varmistaminen Saatavuus ja saavutettavuus Yhteisten palvelujen käyttö
Tiedonhallinta	Suunnittelu-käytännöt	Tiedonhallinnan kuvausvelvoitteet Tiedon käsittelyn suunnittelu	Tiedon luovutus Tietosuojavaatimukset
Tietojärjestelmät	Vaatimusmäärittely-käytännöt Projektinhallinta- ja kehitystyön menetelmät	Tietojärjestelmien kuvausvelvoitteet Tietojärjestelmien vaatimukset	Tietojärjestelmien yhteentoimivuus Tietoturvallisuustoimenpiteet Varautuminen häiriötilanteisiin
Tietohallinnon tehtävät	Hyvä tiedonhallintatapa	Hankintatoimen järjestäminen	Toiminnan ja talouden suunnittelu Johtaminen ja valvonta

Edellä esitetyn lisäksi suunnitelmallisuutta ja erityisesti suunnitelmien laadun parantamista edistäisi, jos suunnittelutehtävien yhteydessä säädettäisiin myös suunnittelun lopputuloksesta sekä tarpeen mukaan lopputuloksen keskeisistä sisältö- ja laatuvaatimuksista. Esimerkiksi minimitasolla säädetty sisältö valmiussuunnittelun osalta ohjaisi suunnittelusta vastaavaa huomioimaan kattavasti varautumiseen vaikuttavat riskitekijät, ja samalla kansallisen tason varautumisesta vastaavien tahojen olisi mahdollista luottaa poikkeus- ja häiriötilanteissa tarvittavan suunnitteluinformaation olemassaoloon. Myös suunnittelutehtävien välisten riippuvuuksien esittäminen veloitteen yhteydessä auttaisi ymmärtämään paremmin suunnittelun tuottaman tiedon merkityksen. Esimerkiksi kun tiedonhallintaan tai tietojärjestelmiin liittyvät velvoitteet kohdistuvat tavalla tai toisella viranomaisen toiminnan tavoitteisiin ja toiminnan edellyttämiin resursseihin, varmistaisi tehtävän kiinnittäminen toiminnan ja talouden suunnittelua koskeviin

säännöksiin paremmin suunnittelun toteutuksen, kuten myös suunniteltujen tehtävien edellyttämien resurssitarpeiden huomioinnin.

Suunnitelmien linkittäminen toisiinsa auttaisi tietohallintoa huomioimaan paremmin myös ratkaisujen eri elinkaaren vaiheisiin kohdistuvat velvoitteet: mitä on suunniteltava ennen toiminnan käynnistämistä, ja mitä toiminnan muuttuessa tai toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten yhteydessä. Tämä edellyttäisi myös velvoitteiden edellytysten olemassaoloa sekä veloitteen tarvesidonnaisuutta kuvaavien kriteerien tarkentamista sääntelyssä. Parhaimmillaan suunnitteluelvoitteita koskeva sääntely voisi muodostaa kokonaisuuden, jossa tietohallinto esimerkiksi valmistellessaan tietojärjestelmähankintoja pystyisi muodostamaan hankintaan kohdistuvien vaatimusten oikeudellisen perustan seuraamalla sääntelyyn sisältyviä viittauksia.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa on asetettu tavoitteeksi tiedonhallinnan lainsäädännön uudistaminen tarkoituksena varmistaa tietojen monipuolinen, sujuva ja turvallinen hyödyntäminen julkisissa palveluissa.¹⁹⁹ Kun tiedonhallinta on vain yksi julkisten palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen vaikuttava elementti, tulisi vastaava yleislainsäädännön uudistamistyö käynnistää myös muun tietohallinnon tehtäville vaatimuksia muodostavan sääntelyn osalta. Vasta palveluissa noudatettavien periaatteiden palvelujen järjestämistä, tiedonhallintaa ja palvelujen tuotantoa ja tuotannon jatkuvuutta koskeva yhdenmukainen sääntely muodostaisi kokonaisuuden, jonka voitaisiin katsoa kattavan *hyvään tietohallintotapaan* ("IT-governance") sisältyvät osa-alueet.

¹⁹⁹ Ks. Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksia – työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017. Valtiovarainministeriö 2017.

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis*, Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY 2006.
- Eskola, Saira – Ruohoniemi, Erkki*, Julkiset hankinnat. 2. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2010.
- Eskola, Saira – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkki*, Julkiset hankinnat. Alma Talent Oy 2017.
- Heuru, Kauko*, Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy 2003.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryynänen, Aimo*, Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008.
- Hiironiemi, Silja*, Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.
- Hintsala, Reino*, Hyvä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohdanna. Acta Wasaensia 247. Tuotantotalous 22. Vaasan yliopisto 2011.
- Huotari, Päivi*, Strategisen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa – Neljän kunnan sosiaali- ja terveystoimen esimiesten käsityksiä strategisen osaamisen johtamisesta. Acta Universitatis Tamperensis 1328. Tampere 2009.
- Ihalainen, Harri*, Tietohallinto osana julkishallinnon sähköistyvää muutosta. Acta Universitatis Lapponiensis 181. Lapin yliopisto 2010.
- Iivari, Marika*, Exploring business models in ecosystemic contexts. Acta Universitatis Ouluensis, G Oeconomica 84. University of Oulu 2016.
- Immonen, Anne*, Quality in open data based digital service ecosystem. VTT Science 159. VTT 2017.
- Johanson, Jan-Erik*, Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdekeskeinen. Kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. Hallinnon tutkimus 1/2008, s. 1–17.
- Juntunen, Marko*, Business model change as a dynamic capability. Acta Universitatis Ouluensis, G Oeconomica 94. University of Oulu 2017.
- Järvenoja, Janne – Köngäs, Olavi – Lehto, Karolina – Tokola, Jussi – von Willebrand, Martin – Wirman, Kari*, JIT 2015 -ehdot – Käytännön käsikirja. Alma Talent Oy 2015.
- Koski, Saara*, Lasten henkilötietojen suojan tehokkuus ja riittävyys Euroopan unionissa – erityisesti esineiden internetin sovelluksissa, teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.), Viestinnän muuttuva sääntely – Viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2017, s. 33–67.
- Koskinen, Ida*, Koneoppiminen ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaatimus lainmukaisesta, kohtuullisesta ja läpinäkyvästä käsittelystä. Defensor Legis N:o 2/2018, s. 240–256.
- Kulla, Heikki*, Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Talentum Oyj 2012.
- Laine, Juha – Leinonen, Erika – Parkkola, Mikko*, Ketterien tietojärjestelmäprojektien sopimusten hallinta. Edilex 07/2011. Julkaistu 26.8.2011.
- Lehto, Martti – Limnell, Jarno – Kokkomäki, Tuomas – Pöyhönen, Jouni – Salminen Mirva*, Kyberturvallisuuden strateginen johtaminen Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2018. Valtioneuvoston kanslia 29.3.2018.

- Lehtonen, Jari*, Tietohallinnon haasteet kasvavassa ja kehittyvässä toimintaympäristössä -toimintatutkimus suomalaisen pk-yrityksen kasvusta globaaliksi toimijaksi. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja A. Turun kauppakorkeakoulu 2016.
- Lilius, Reijo*, The Finnish IT Industries in Transition Defining and Measuring the Finnish Software Product and IT Services Industries by Applying Theoretical Frameworks. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 486. Lappeenranta 2012.
- Linnapuomi, Markku – Siira, Timo*, Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettavat tietojärjestelmämuutokset – Loppuraportti 23.4.2018. Suomen Kuntaliitto 2018.
- Morgan, Bronwen – Yeung, Karen*, An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials. Cambridge University Press 2007.
- Myllymäki, Arvo*, Finanssihallinto-oikeus. WSOY 2007.
- Mäenpää, Olli*, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Edita Publishing Oy. Porvoo 2011.
- Mäenpää, Olli*, Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy 2013.
- Määttä, Kalle*, Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.
- Määttä, Kalle*, Sääntelytarkkuuden monet kasvot. Edilex-artikkeli 24.1.2012. – [Http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8576](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8576).
- Määttä, Kalle – Voutilainen, Tomi*, Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari Oy 2017.
- Näsi, Salme – Hokkanen, Arja – Latvanen Jaana*, Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta 2001.
- Palo, Teea*, Business model captured? Variation in the use of business models. Acta Universitatis Ouluensis, G Oeconomica 61. University of Oulu 2014.
- Parviainen, Päivi – Kääriäinen, Jukka – Honkatukia, Juha – Federley, Maija*, Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/ 2017. Valtioneuvoston kanslia 2017.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika*, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 7. painos. Tietosanoma Oy 2015.
- Pellinen, Jukka*, Talusjohtaminen. 2. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2017.
- Raudusoja, Kaisa – Suomela, Ulla*, Kustannuslaskennasta kustannusten hallintaan. Alma Talent Oy 2014.
- Selkälä, Jouko*, CIO Decision Making – Issues and a Process View. Jyväskylä studies in computing 232. University of Jyväskylä 2016.
- Seppänen, Ville*, From Problems to Critical Success Factors of Enterprise Architecture Adoption. Department of Computer Science and Information Systems, University of Jyväskylä 2014.
- Suomalainen, Tanja*, Changing the planning for agile and lean software development. From roadmapping to continuous planning. VTT Science 132. VTT 2016.
- Takki, Pekka – Halonen, Sakari*, IT-sopimukset – käytännön käsikirja. Alma Talent Oy 2017.
- Tuori, Kaarlo*, Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus 1985.

- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*, Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Alma Talent Oy 2016.
- Vilkkumaa, Matti*, Tulosrohmut – Yrityksen kannattavuuden suojaaminen. Alma Talent Oy 2017.
- Voutilainen, Tomi – Huttunen, Kimmo*, Julkisen hallinnon tiedonhallinnan pirstoutuminen ja lainsäädäntö. Oikeus 1/2015.
- Voutilainen, Tomi*, Tietohallintolain sääntelymallin problematiikka. Edilex 2013/30.
- Voutilainen, Tomi*, Julkisuus ja henkilötietojen suoja oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Edilex-artikkeli. Julkaisupäivä 19.1.2015.
- Voutilainen, Tomi*, Tiedonsaanti rikosoikeudenkäyntiin liittyvistä asiakirjoista. Edilex-artikkeli. Julkaisupäivä 3.3.2016.
- Voutilainen, Tomi*, Henkilötietojen säilytys henkilörekisterissä ja arkistointi – KHO 2017:34. Lakimies 1/2018, s. 143–152.
- Åkerberg, Pertti*, Budjetointi 2020 -luvulla. Alma Talent Oy 2017.

Suosituksset, ohjeet ja selvitykset

- JHS 146. Julkisuuslain mukaisen tietojärjestelmäselosteen laadintasuositus (5.10.2012, <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/146>).
- JHS 179. Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kehittäminen (2.7.2017, <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/179>).
- JHS 198. Kokonaisarkkitehtuurin peruskuvaukset (9.5.2017, <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/198>).
- Liikenne- ja viestintäministeriö 7/2016. Maailman luotetuinta digitaalista liiketoimintaa. Suomen tietoturvallisuusstrategia. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2016.
- TSV 20.12.2012. Tietosuojavaltuutetun toimisto – Lokitiedot henkilötietojen suojaamisen välineenä (20.12.2012, päivitetty 10.6.2014).
- VAHTI 2/2012. ICT-varautumisen vaatimukset. Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä 2/2012. Valtiovarainministeriö 2012.
- VAHTI 2/2009. ICT-toiminnan varautuminen häiriö- ja erityistilanteisiin. Valtiovarainministeriö julkaisuja 2/2009. Valtiovarainministeriö 2009.
- Valtiovarainministeriö 34/2017. Tietoja valtion tietohallinnosta 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu 34.2017. Valtiovarainministeriö 2017.
- Valtiovarainministeriö 6a/2018. Kuntatalousohjelma 2019–2022 – kevät 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu 6a/2018. Valtiovarainministeriö 2018.
- VTV 19/2017. Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2017. Helsinki 2017.
- VTV 15/2017. Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2017. Helsinki 2017.
- VTV 6/2016. Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2016. Helsinki 2016.
- VTV 7/2015. Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2015. Helsinki 2015.
- VTV 11/2014. Sähköisen arkistoinnin edistäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2014. Helsinki 2014.

Hallituksen esitykset

- HE 187/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arkistolaiksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.
- HE 90/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.
- HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolain muuttamisesta.
- HE 150/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 11 §:n ja 13 §:n 2 momentin kumoamisesta sekä valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 4 momentin kumoamisesta.
- HE 219/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 187/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 59/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 16/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Digitaaliset lähteet

Gartner IT Glossary 2018. – [Http://www.gartner.com/it-glossary](http://www.gartner.com/it-glossary)

Kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon ja ICT-toiminnan nykytila sote- ja alueuudistuksen näkökulmasta. Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto -ryhmä, 26.1.2016. – [Http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2096487/Versio_1.0_Muistio_tietohallinnon+nykytila_luonnos.pdf/85d78523-a5eb-4581-b810-0d9ce98acaf0](http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2096487/Versio_1.0_Muistio_tietohallinnon+nykytila_luonnos.pdf/85d78523-a5eb-4581-b810-0d9ce98acaf0).

New European Interoperability Framework – Promoting seamless services and data flows for European public administrations. Publications Office of the European Union 2017. – [Https://ec.europa.eu/isa2/eif_en](https://ec.europa.eu/isa2/eif_en).

Tepa-termipankki. Erikoisalojen sanastojen ja sanakirjojen kokoelma. Sanastokeskus TSK. – [Http://www.tsk.fi/tepa/fi/haku/](http://www.tsk.fi/tepa/fi/haku/).

The Open Group. The Togaf Standard – version 9.2. – [Http://www.opengroup.org/subject-areas/enterprise/togaf](http://www.opengroup.org/subject-areas/enterprise/togaf).

Tietohallintojen johtaminen Suomessa 2016. Tutkimusraportti 22.9.2016. – [Http://tivvia.fi/sites/tivvia.fi/files/tivvia/Julkaisut/tutkimukset/THJ/Sofigate_tutkimusraportti_2016.pdf](http://tivvia.fi/sites/tivvia.fi/files/tivvia/Julkaisut/tutkimukset/THJ/Sofigate_tutkimusraportti_2016.pdf).

Valtioneuvosto, Maakunta- ja soteuudistuksen yleisesittely. – [Https://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely](https://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely), vierailtu 8.12.2017.

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). – [Http://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset](http://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset).

Valtiovarainministeriö, Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri. – [Http://vm.fi/julkisen-hallinnon-yhteinen-kokonaisarkkitehtuuri](http://vm.fi/julkisen-hallinnon-yhteinen-kokonaisarkkitehtuuri), vierailtu 17.11.2017).

Valtiovarainministeriö, Tulosoikeuden käsikirja. – [Http://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjaus-jarjestelmat/tulosohjaus/tulosohjaus-kasikirja](http://vm.fi/hallintopolitiikka/ohjaus-jarjestelmat/tulosohjaus/tulosohjaus-kasikirja) (vierailtu 10.5.2018).

PUBLIC SECTOR IT UNIT'S OBLIGATORY PLANNING ACTIVITIES

In Finnish public sector, planning is a key part of how state and municipalities conduct public affairs and manage public resources. Planning of goals, resources and activities is the foundation for good governance. In media and evaluation reports, projects of public sectors information systems are often estimate to be unsuccessful, mainly because of poor design. In public sector information and communication technology (or digital technology) is an increasingly important element of organizational products and services, which emphasizes the importance of design.

This study, by screening existing legislation, aims to form an overall picture of main planning obligations for state and municipalities IT governance units. *What are the planning objects, how coherent is the legislation of objects and is there any sanctions, if the planning has not done?* Based on these questions, the aim is to formulate a proposal for better regulation.

Planning for activities and economy is the foundation of public sectors services. Economic planning is linked to the legislation on financial management, which guides the planning on IT governance. Without resources, digital services can't be developed or produced. Regulations of good governance requires that information systems must meet the needs of customers and must function without interruption. Legislation also requires that state and municipalities IT governance units must be prepared for exceptional situations and other crisis. Information management is the key for arranging services and requires planning. Legislation of data protection requires the authority to evaluate the information processing processes and the risks involved it. Functionality and interoperability of information systems are included in the statutory obligations and is the basis for public procurements.

Interoperable legislation of IT governance requires better regulation for the results of planning, especially in situations where the planning is the goal to achieve services of the same quality in different organizations. When planning is necessary to make, it is important that legislation is mandatory. In situations where services do not have to be the same, it is better if legislation is more flexible and is based best practices and soft-law -type regulations. For example, the organization of IT-services do not have to be regulate strictly. In ideal situation, legislation provides coherent and consistent legal framework, which gives state and municipalities IT governance units a better picture of all the mandatory tasks that *good IT governance* requires.