VALTIONEUVOSTON KANSLIA **MUISTIO** **LIITE 1**

14.12.2021 VN/25483/2020

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VALTIONEUVOSTON OHJESÄÄNNÖN 11 §:N MUUTTAMISESTA

1 Johdanto

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten toimintojen kokonaisarkkitehtuurin hallintamallia käytetään valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan ja sen rakenteiden jäsentämiseen, kehittämiseen ja hallinnoimiseen. Valtioneuvostossa kokonaisarkkitehtuurimenetelmää käytetään tukemaan yhteisten toimintojen suunnitelmallista ja kokonaisvaltaista kehittämistä. Kyse on osaltaan valtioneuvoston kanslialle säädettyjen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) mukaisten tehtävien toimeenpanosta. Valtioneuvoston kanslian tarkoituksena on antaa mahdollisimman pian nyt ehdotetun valtioneuvoston ohjesäännön muutoksen jälkeen määräys valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamallista.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja tässä kokonaisuudessa myös tiedonhallinnan viranomaisena. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Tiedonhallintalain 5 §:n mukaan tiedonhallintayksiköiden on kuvattava tiedonhallintansa tiedonhallintamalliin. Tiedonhallintamallin on sisällettävä vähintään tiedot tiedonhallintayksikön toimintaprosesseista, tietovarannoista, tietoaineiston arkistoinnista, tietojärjestelmistä sekä tietoturvallisuustoimenpiteistä.

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisten toimintojen tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tiedonhallintamalli kuvataan suurelta osin kokonaisarkkitehtuurimenetelmää hyödyntäen. Kokonaisarkkitehtuurin hallintamalli on osa valtioneuvoston kanslian tiedonhallintamallia sekä valtioneuvoston yhteisten toimintojen osalta myös muiden ministeriöiden tiedonhallintamallia.

2 Ehdotettu muutos

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan ohjesäännön 11 §:n 1 momenttia.

Ehdotetun valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi

ministeriön olisi toimitettava valtioneuvoston kanslialle tieto sellaisista hankkeista tai muista kehittämistoimista, joilla voi olla merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan, tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin. Yhteentoimivuutta koskevat erimielisyydet ratkaistaisiin valtioneuvoston kanslian esittelystä 8 §:ssä säädetyllä tavalla.

Ehdotettu muutos liittyy valtioneuvoston kanslialle säädettyjen tehtävien toimeenpanoon. Valtioneuvoston kanslian on edellä todetulla tavalla kuvattava tiedonhallintalain 5 §:n mukaisesti tiedonhallintansa tiedonhallintamalliin. Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu vastata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvästä tiedonhallinnasta. Tämän tehtävän toteuttamiseksi valtioneuvoston kanslialla on oltava tieto sellaisista hankkeista tai muista kehittämistoimista, joilla voi olla merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin. Ilman edellä mainittuja tietoja valtioneuvoston kanslialla ei ole mahdollisuutta varmistua siitä, että sillä on kaikki tarvittava tieto sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Ministeriöiden velvollisuudesta toimittaa kyseinen tieto valtioneuvoston kanslialle on siten perusteltua säätää valtioneuvoston ohjesäännössä.

Arvioitaessa hankkeen tai muun kehittämistoimen merkittävyyttä huomioon tulisi ottaa sen mahdollisesti aiheuttamat muutokset esimerkiksi manuaalisen työn määrään, työn organisointiin tai erilaisiin osaamistarpeisiin. Merkittävyyden arvioinnissa tulisi huomioon ottaa myös tarve mahdollisesti yhdistää uusia substanssiprosesseja yhteisin toimintoihin, mahdolliset muutokset yhteiskäytössä oleviin tietovarantoihin ja niiden sijaintiin sekä tarve ottaa käyttöön uusia tietojärjestelmiä yhteisissä toiminnoissa tai muissa niihin sidoksissa olevissa toiminnoissa. Lisäksi mahdollinen tarve laajentaa yhteisten tietojärjestelmien tietosisältöä tai käyttötarkoitusta esimerkiksi tietoturvaltaan eritasoisen tiedon käsittelyyn tai sallia yhteisten tietojärjestelmien käyttö uusille käyttäjäryhmille voisivat tarkoittaa sitä, että hanke tai kehittämistoimi olisi vaikutuksiltaan siten merkittävä, että ministeriön olisi toimitettava siitä valtioneuvoston kanslialle tieto. Kyseeseen tulisivat siten sellaiset toimet, jotka merkittävästi muuttaisivat tiedon käsittelyä tai käsittelyyn liittyviä vastuita tai vaatimuksia valtioneuvoston yhteisten toimintojen tai muiden niihin liittyvien substanssitoimintojen osalta.

Ministeriöiden harkinnan varaan jäisi, toimittaisivatko ne tietoja asetuksen voimaantulessa jo käynnissä olevista hankkeista, joissa käytännössä jo tehdään yhteistyötä valtioneuvoston kanslian kanssa hankkeiden vaikutusarviointien mukaisessa laajuudessa. Jos tällaisilla hankkeilla olisi merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan, tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin, kokonaisuuden hallinnan kannalta valtioneuvoston kanslialla olisi näistäkin hankkeista hyvä saada tieto.

Jos ministeriö kehittää sisäisiä tai toimialansa ohjausprosesseja tai muita substanssiprosessejaan ja niitä tukevia tietovarantoja tai tietojärjestelmiä ilman, että mainitulla kehittämisellä on merkittävää vaikutusta valtioneuvoston yhteiseen toimintaan, palveluihin tai yhteisiin tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin, ministeriöillä ei olisi velvollisuutta toimittaa valtioneuvoston kanslialle ehdotetussa 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua tietoa.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisellä toiminnalla, tietojärjestelmillä ja tietovarannoilla viitataan valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:ssä valtioneuvoston kanslialle säädettyihin yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin.

Valtioneuvoston kanslialle toimitetut tiedot käsitellään valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin hallintamallin mukaisesti VN-arkkitehtuurin arviointiryhmässä ja valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin koordinaatioryhmässä. Valtioneuvoston kanslialle toimitettavien tietojen toimittamisen tapojen yksityiskohdista ei ole tarkoituksenmukaista säätää valtioneuvoston asetuksen tasolla. Tarkoituksena on, että VN-arkkitehtuurin arviointiryhmä ohjeistaa osana toimintaansa tarkemmin toimintatavoista. Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että menettely ei käytännössä vaikeuttaisi tai hidastaisi hallinnonaloilla toiminnan tarpeista syntyvien innovaatioiden, ketterien menetelmien ja kokeilujen syntymistä. Tavoitteena on, että menettely tarjoaa tukea hankkeille ja edistää hankkeissa tehtävien päätösten toimeenpanoa ja toteutettavien ratkaisujen käyttöä. Yhteisten palvelujen ohjausmalli perustuu ensi sijassa valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden väliseen yhteistyöhön ja vuoropuheluun. Toimivalla yhteistyöllä varmistetaan, että vaikutusten arviointi ja päätöksenteko sujuvat joutuisasti.

VN-arkkitehtuurin arviointiryhmän tehtävänä on tukea toiminnallisia kehityshankkeita arkkitehtuurinmukaisuuden noudattamisessa sekä tarkastaa valtioneuvoston yhteiseen toimintaan liittyvien toimintojen ja kehittämishankkeiden osalta yhteentoimivuus- ja laatuasiat, sekä arvioida ehdotettujen ratkaisujen kustannustehokkuutta ja vaikutustenarvioinnin laajuutta sekä kattavuutta. Arviointiryhmä antaa tarkastuksen perusteella lausunnon.

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin koordinaatioryhmä ohjaa valtioneuvoston yhteisten toimintojen kokonaisarkkitehtuurityötä, hyväksyy ohjaustason kuvaukset ja ohjaa niiden valmistelua. Lisäksi koordinaatioryhmä vastaa arkkitehtuurityön toteutuksen seurannasta. Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin koordinaatioryhmä käsittelee valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuriin liittyviä ristiriitakysymyksiä ja poikkeuksia ja pyrkii niiden osalta yhteisymmärrykseen. Tarvittaessa koordinaatioryhmän puheenjohtaja voi viedä asian edelleen keskusteltavaksi kansliapäällikkökokoukseen sekä viimesijaisesti päätettäväksi valtioneuvoston yleisistuntoon.

Tiedonhallintalain 9 §:n mukaan valtiovarainministeriöltä on pyydettävä lausunto pykälän mukaisista muutosten arvioinneista valtionhallinnossa. Nyt esitetyn tietojen toimittamisen suhteesta mainittuun lausuntomenettelyyn voidaan todeta seuraavaa. VN-arkkitehtuurin arviointimenettelyn tarpeen arviointi ja tarvittaessa itse arviointimenettely ovat osa kunkin hankkeen vaikutusten arviointia. Siten ne vaikuttavat osaltaan myös valtiovarainministeriön lausuntomenettelyn tarpeen arviointiin ja mahdollisen lausuntopyynnön yhteydessä toimitettavan vaikutusarvion tietosisältöön. Jos hankkeesta pyydetään valtiovarainministeriön lausuntoa ja hankkeella on merkittäviä vaikutuksia valtioneuvoston yhteisiin toimintoihin, tietoihin tai järjestelmiin, tulisi VN-arkkitehtuurin arviointiryhmän käsittely tehdä osana valtiovarainministeriön lausuntopyynnön valmistelua. On kuitenkin otettava huomioon, että valtiovarainministeriön lausuntomenettelyn ja VN-arkkitehtuurin arviointimenettelyn tarpeet ja tavoitteet eroavat toisistaan, eikä niillä ole suoraa riippuvuutta. Siten on mahdollista, että hankkeelle on pyydettävä valtiovarainministeriön lausuntoa, mutta sillä ei ole vaikutusta valtioneuvoston yhteisiin toimintoihin, tietoihin tai järjestelmiin. On myös mahdollista, että hankkeella on vaikutusta valtioneuvoston yhteisiin toimintoihin, tietoihin tai järjestelmiin ilman, että valtiovarainministeriön lausuntomenettelyn kriteerit täyttyvät. Lisäksi, koska

valtiovarainministeriön lausuntomenettely on sidottu toiminnan ja talouden suunnittelun aikatauluihin ja valtioneuvoston arviointimenettelyssä vaikutusten tarkastelua voidaan joutua viemään valtiovarainministeriön lausuntomenettelyä tarkemmalle tasolle, voidaan valtioneuvoston arviointikäsittelyä vaiheistaa hankkeen suunnittelun etenemisen mukaan.

Ehdotettu muutos ei muuta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden nykyisiä toimivaltuuksia. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosin kuuluu. Ohjesäännön 11 §:n 1 momentissa säädetään kaikille ministeriöille kuuluvista tehtävistä, joita ovat esimerkiksi ministeriön oman toimialan toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, lainvalmisteluasiat ja tietohallintoasiat. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:ssä.

Ministeriöiden välisenä pysyvänä yhteistyöelimenä toimii ohjesäännön 10 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti kansliapäällikkökokous. Ohjesäännön 45 §:n 2 momentin mukaan kansliapäällikön tehtävänä on yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskevat asiat muun muassa silloin, kun on kyse kahden tai useamman ministeriön toimialaan kuuluvasta asiasta, josta ministeriöt eivät pääse sopimukseen keskenään. Selkeyden vuoksi ehdotettuun 11 §:n 2 momenttiin esitetään otettavaksi viittaus tähän erimielisyyksien ratkaisemista koskevaan 8 §:ään tarkentaen samalla, että asia käsiteltäisiin valtioneuvoston kanslian esittelystä.

Tilanteissa, jossa valtioneuvoston yhteiseen toimintaan, tietojärjestelmiin tai tietovarantoihin liittyvissä hankkeissa tai muissa kehittämistoimissa ei saavuteta yhteentoimivuuden kannalta kestävää ratkaisua, valtioneuvoston kanslia voi, saatuaan asiasta tiedon ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan, saattaa asian VN-arkkitehtuurin arviointiryhmän ja valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin koordinaatioryhmän käsittelyn jälkeen ensin kansliapäällikkökokouksen ja viimekädessä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Tällaisten tilanteiden voidaan kuitenkin arvioida olevan varsin harvinaisia, sillä asiat voitaneen pääsääntöisesti saattaa päätökseen jo käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa. Menettelytapa on kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi vahvistaa valtioneuvoston määräyksessä kokonaisarkkitehtuurin hallintamallista.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 3 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan ohjesäännön 11 §:n 2 momenttia.

3 Muutoksen vaikutukset

Ehdotetulla muutoksella varmistetaan, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä toimintaa, tietojärjestelmiä ja tietovarantojen käyttöä kehitetään järjestelmällisesti ja kokonaisuus huomioon ottaen. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on ennakollisesti varmistaa tällaisten hankkeiden ja muiden kehittämistoimien yhteentoimivuus.

Ehdotettu muutos ei muuta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden nykyisiä toimivaltuuksia. Muutoksella ei siten esimerkiksi muuteta valtioneuvoston kanslian toimivaltaa valtioneuvoston yhteisten toimintojen ja prosessien osalta.

4 Asian valmistelu

Asetusmuutos on valmisteltu virkatyönä valtioneuvoston kansliassa. Asetusluonnos on ollut ministeriöissä lausuntokierroksella 18.6. - 16.8.2021. Yhdeksästä lausunnonantajasta ympäristöministeriöllä ei ollut asiasta lausuttavaa. Sisäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö pitivät ehdotettua ohjesäännön muutosta kannatettavana.

Ministeriöt pitivät sinänsä kannatettavana valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamista ja hallittua toiminnan kehittämistä. Osa lausunnonantajista katsoi, että voimassa oleva sääntely antaa jo tällä hetkellä mahdollisuuden valtioneuvoston kanslialle ohjata ja sovittaa yhteen valtioneuvoston yhteisiä toimintoja ja palveluja sekä yhteisiä tietovarantoja ja tietojärjestelmiä, eikä tarvetta valtioneuvoston ohjesäännön muutokselle olisi. Lausunnoissa korostettiin erityisesti sen täsmentämistä, mitä ehdotettu muutos tarkoittaa ministeriöiden välisen toimivallanjaon ja valtioneuvoston kanslian ohjaustoimivallan osalta sekä tarkasteltiin myös tästä näkökulmasta 11 §:n 2 momenttiin erimielisyyksien ratkaisemisesta ehdotettua. Ministeriöt painottivat tarvetta tarkentaa, missä tilanteissa ja millaisia tietoja tulee toimittaa ja toivat esille huoltaan hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Lausunnoissa katsottiin, että ehdotetun tietojen toimittamisen ja tiedonhallintalain 9 §:n mukaisen lausuntomenettelyn suhdetta tulisi kuvata tarkemmin.

Muistiota on lausuntopalautteen perusteella täydennetty muun muassa täsmentämällä, ettei ehdotetulla muutoksella ole vaikutuksia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden nykyisiin toimivaltuuksiin ja tarkentamalla, mitä valtioneuvoston kanslian rooli valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä vastuullisena ministeriönä merkitsee. Erimielisyyksien ratkaisemista koskevaa viittaussäännöstä on selkiytetty. Muistioon on täsmennetty, millaisissa tilanteissa valtioneuvoston kanslialle tulee toimittaa tietoja ja lisätty viittaus myöhemmin erikseen annettavaan tarkempaan ohjeistukseen tietojen toimittamiseen liittyvistä toimintatavoista. Muistioon on sisällytetty kuvaus tiedonhallintalain 9 §:n mukaisen lausuntomenettelyn suhteesta ehdotettuun tietojen toimittamiseen.

Lausuntopyynnön yhteydessä ministeriöitä kuultiin myös valtioneuvoston yhteisten toimintojen kokonaisarkkitehtuurin hallintamallia koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen antamisesta. Lausuntopalautteen vuoksi tästä luovuttiin. Tarkoituksena on antaa nyt ehdotetun valtioneuvoston ohjesäännön muutoksen jälkeen pikaisesti asiaa koskeva valtioneuvoston kanslian määräys.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

5 Voimaantulo

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2022.

6 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaisi valtioneuvoston asetuksen valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n muuttamisesta.