

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Nykytilan kuvaus on laaja ja keskeiset haasteet on nostettu hyvin esille. Merkittävä julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeiden haaste on lainsäädännön ajantasaistaminen peilattuna kehittyvään tietojärjestelmäkenttään ja toimintaympäristöön. Julkisen sektorin hyvä hallintotapa edellyttää käytettävien tietojärjestelmien ajantasaisuutta, joka mahdollistaa sujuvan ja reaaliaikaisen työnkulun. Tämä puolestaan edellyttää tietojärjestelmien prosessiohjauksen lisäämistä ja edelleen ajantasaista lainsäädäntöä sen ohjaamiseksi.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Yleisesti sääntelyä tarvitaan johtuen julkisen sektorin tiedonsäilyttämisveloitteesta. Käytännön tasolla organisaatiot voivat ulkoistaa toimintaansa, mutta eivät vastuutaan. Tietojärjestelmän käsite on kehittyvässä toimintakentässä hajanainen ja sitä käytetään eri yhteyksissä hyvinkin vaihtelevasti. Lainsäädännön tulisi huomioida käsitteen tulkinnanvaraisuus ja määrittellä sen tulkinta peilaten nopeassa tahdissa muuttuvaan toimintakenttään. Myös vastuukysymykset tulisi huomioida. Lähtökohtaisesti tietojärjestelmätoimittaja vastaa tuotteensa teknisestä toiminnasta ja tilaava organisaatio omista toimintaprosesseistaan ja sisällöstä. Tarvittaessa tarvitaan myös kansalliset standardit, sillä useammat suuret tietojärjestelmätoimittajat toimivat globaalisti ja Suomi on niille vain yksi toimintaympäristö muiden joukossa.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Käyttöön otettavien tietojärjestelmien tulee olla testattuja ja toimivia. Lainsäädännön tulisi ottaa kantaa ja määrittää kansallisella tasolla tapahtuva auditointitestausta korkean luokituksen järjestelmille (esimerkiksi potilastietojärjestelmät, asiakastietojärjestelmät). Yleisellä tasolla lainsäädännössä tulisi ottaa kantaa myös dokumentointivaatimukseen sekä eri toimittajien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseen.

4. Millaisia olennaisia teknisiä vaatimuksia hallintoasioita käsitteleville tietojärjestelmille pitäisi lainsäädännöllä säätää?

Olenneisten teknisten vaatimusten osalta lainsäädännössä tulisi huomioida kohdassa 2 mainittu tietojärjestelmän käsitteen tulkinnanvaraisuus ja monimuotoisuus. Lainsäädännön säätämät vaatimukset tulisi asettaa määritettyä käsitettä vasten. Yleisellä tasolla mainiten esimerkiksi tietojärjestelmän helppokäyttöisyys ja esteettömyys, vikasietoisuus ja palautuvuus sekä tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät tekijät mm. käyttö- ja tekninen järjestelmäloki tulisi huomioida lainsäädännössä. Järjestelmäarkkitehtuurikuvaukset ja muut kriittiset dokumentit tulisi olla saatavana myös suomen- ja ruotsinkielisinä. Esimerkiksi sosiaalihuollon sektorin osalta on todettava, että globaalit toimittajat ovat kehittäneet tietojärjestelmiinsä ja niiden rakenteisiin omat sanastonsa – sisältö ei välttämättä ole sama, mikä aiheuttaa haasteita.

5. Millaisia vaatimuksia, kuten dokumentointivaatimuksia, tietojärjestelmien kehittämiseksi pitäisi lainsäädännöllä säätää?

Tiedonhallintalaki ja tietosuoja-asetus määrittävät perusvaatimukset tietojärjestelmien dokumentoinnille. Jatkossa lainsäädännössä tulee huomioida kehittyvä tekninen toimintaympäristö ja sen mukana muuttuvat toimintaprosessit. Tämä korostuu erityisesti tekoälyä ja/tai automatisoitua päätöksentekoa käyttävissä tietojärjestelmissä.

6. Miten lainsäädännöllä tulisi varmistua virkavastuun toteutumisesta ja kohdistumisesta, mitä tulee tietojärjestelmien kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön, sekä tietovarantojen käyttöön?

Tietojärjestelmien sisältämien tietojen sekä niistä johdettujen lopputulosten kuvaaminen/tarkentaminen on tärkeää. Loppukäyttäjän/kansalaisen kannalta keskeistä on se, että kuvaus on tehty riittävän selkeällä tasolla ja sisältää päätöksen käsittelyprosessin kuvauksen sekä siihen käytetyt tiedonlähteet. Lainsäädännössä tai muuten sopien tulee määrittää vähintäänkin yleisellä tasolla milloin päätös voi olla täysin automatisoitu/milloin se pitää tehdä viranhaltijan toimesta. Lainsäädännössä tulee myös huomioida, että eri toimisektoreiden toimintaprosessit ja -mallit vaihtelevat, joten virkavastuun määrittely ja kohdentuminen tulee avata ja määrittää selkeästi liittyen tietojärjestelmien kehittämiseen, käyttöönoton ja käytön osalta. Sama pätee myös tietovarantoihin.

7. Mitä edellytyksiä tietovarannoille, niiden laadulle tai niiden käytölle tulisi lainsäädännössä asettaa, jotta niitä voidaan käyttää osin tai täysin automaattisessa päätöksenteossa?

Osin tai kokonaan automaattinen päätöksen teko edellyttää datan laadukkuutta ja laajuutta. Tietovarantojen datan käyttäminen päätösten pohjalla vaatii varmistusta siitä, että kaikki päätöksen kannalta relevantti tieto on käytettävissä. Lainsäädännössä tulee myös huomioida onko tietovaranto paikallinen, kansallinen vai kansainvälinen. Lisäksi kansalliset määrittelyt prosesseista ja tietosisällöistä (tavoitteena suoritettu vaihe johtaa seuraavaan – hallintoasioissa pystyttävä myös palaamaan edelliseen vaiheeseen sekä perusteltava päätökset) ovat keskeisiä.

8. Miten tietoturvallisuuden arviointia ja arviointijärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää? Entä erityisesti viranomaisten tietojärjestelmien arvioinnin osalta?

Lainsäädännössä tulee huomioida erityisesti korkean riskin tekoälyä sisältävien tietojärjestelmien osalta järjestelmien vaatimuksenmukaisuus ja laadunhallinta koko elinkaaren ajan. Tämä käsittää teknisen dokumentaation lisäksi asianmukaisen arviointimenettelyn ennen tietojärjestelmän markkinoille saattamista ja käyttöönottoa. Jos tietojärjestelmä ei ole asetettujen vaatimusten mukainen, on järjestelmätoimittajat vastuutettava toteuttamaan riittävät korjaavat toimenpiteet. Arviointi tulee kohdentaa koko toimitusketjuun, jonka jokaiselta lenkiltä tulee vaatia jatkuvaa tietoturvaan liittyvää arviointia. Tämä on tärkeää erityisesti pienempien järjestelmätoimittajien

osalta, joilla alihankkijoiden käyttö on yleistä. Tietojärjestelmän vaatimuksenmukaisuutta ja tietoturvan tasoa tulee voida arvioida kansallisesti etenkin korkean luokituksen tietojärjestelmien osalta myös ulkopuolisen arvioijan toimesta.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Arviomuistiossa kuvataan kattavasti sääntelytarpeita sekä niihin liittyviä haasteita. Muuttuvassa toimintakentässä tietojärjestelmät ja tietovarannot edellyttävät sääntelyä, joka nykyisellään on kuitenkin hajanaista ja ei kata kaikkia tarpeita. Arviomuistion johtopäätöksissä ehdotetaan, että Tiedonhallintalakea täydennettäisiin tarkemmilla toiminnallisuuksien vaatimuksilla. Vaatimusten suhteen tulee kuitenkin huomioida, että toimijakentän vaateet ovat hyvin heterogeenisiä, joten liian yksityiskohtaiselle tasolle niitä ei lainsäädännössä voida viedä. Myös termien ja käsitteiden selkeyttäminen ja yhtenäistäminen tulee huomioida.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Arviomuistiossa käsitellään julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita laajasti. Tarkentaa kuitenkin vielä voisi muun muassa sitä miten lainsäädäntö suhtautuu jo voimassaolevan lainsäädännön, erityisesti tiedonhallintalain ja tietosuoja-asutuksen, EU-tasaisen ja kansallisen ohjeistuksen sekä kehittyvän tekniikan ja käytänteiden suhteen.

Mitikka Mika

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tiedekunta - Tietohallintopäällikkö