

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Arviomuistiossa esitetty nykytilan kuvaus on varsin kattava ja siinä on hyvin nostettu esille mm. nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvät käsitteiden määrittelyyn liittyvät ongelmat mm. tietojärjestelmän ja tietovarannon osalta. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2016, myöh. tiedonhallintalaki) 2.1 §:n 3 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Koska kaikki uudet IT-palvelut koostuvat nykyisin rakenteesta, jossa tietoja haetaan reaaliaikaisesti organisaation omista ja muiden toimijoiden tietoaineistoista rakenteisten API:en avulla, tuo perinteinen tietojärjestelmän määrittelmä ei vastaa kaikilta osin tämänhetkisiä ratkaisuja. Myös tietovarannon käsitteen määrittely on osoittautunut tiedonhallintalain mukaisessa tiedonhallintamallin kuvauksessa haasteelliseksi. Kuten arviomuistiossa todetaan, erityislainsäädännössä tietovaranto korvautuu käsitteillä tietojärjestelmä tai rekisteri. Lisäksi monien organisaatioiden normaalissa toiminnassa tietovarannon synonyyminä käytetään vielä termejä tietovarasto tai tietokanta. Käsitteiden tarkka määrittely on tärkeää, koska tietovarannoista annetaan jatkossa hyvin monenlaisia tietokokonaisuuksia ja monen eri toimijan tietopalveluilta erilaisilla sovelluksilla/tietojärjestelmillä. Lisäksi nämä palvelut ketjuuntuvat.

Nykytilakuvauksessa ei nouse kovin vahvasti esiin tiedonhallinnan ja tietojärjestelmäsääntelyn kannalta olennainen kokonaisarkkitehtuuri, joka nivoo yhteen toiminnan, palvelut ja niitä tukevat tiedot, järjestelmät ja teknologiat.

Nykytilakuvauksessa nostetaan esille nykyisen lainsäädännön keskinäiset riippuvuudet mutta siitä on vaikea saada käsitystä, minkälainen kokonaisuus on tavoitteena ja mikä olisi uuden tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön rooli suhteessa tiedonhallintalakiin, digipalvelulakiin, julkisuuslakiin, hallintolakiin sekä erityislakeihin ja mitä uudistusvaikutuksia näihin tulisi. Jatkotyössä tulisi arvioida, miltä osin jo nykyisin voimassa olevia säädöksiä voitaisiin päivittää muistiossa esitettyjen tarpeiden pohjalta. Tällöin pystyttäisiin arvioimaan, mitä uudella yleislainsäädännöllä pyritään kattamaan.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Tietojärjestelmiä koskevaa yleistä sääntelyä voi olla hankala toteuttaa irrallaan varsinaisista julkisen hallinnon palveluista ja palveluprosesseista. Tietojärjestelmä on tyypillisesti IT-ratkaisu, jolla teknisesti toteutetaan palvelut. Kokonaisarkkitehtuuriajattelu lähtee siitä, että keskiössä ovat toiminta ja

palvelut sekä niissä tarvittavat luotettavat tiedot, näitä ydintehtäviä tuetaan kulloinkin parhaiten toimivalla järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurilla.

Arviomuistiossa on useassa kohdassa todettu, että sääntely ei voi mennä liian tekniselle tasolle, joten seuraavassa vaiheessa on kriittisesti arvioiden tunnistettava, löytyykö sellaisia yleisiä sääntelykohteita, joita tietojärjestelmille on tarpeen erikseen yleislailla varmistaa. Muistiossa on aivan oikein viitattu alan standardeihin ja itsesäätelyyn, hyviin käytänteisiin, jotka nopeasti muuttuvassa IT-maailmassa ovat todennäköisesti toimivampia kuin yleislainsäädäntö.

Arviomuistiossa ei vielä pystytä selkeästi määrittelemään tietojärjestelmää eli sen määrittelemisen olisi ensisijainen tehtävä ennen kuin yleistä lainsäädäntöä voi ylipäänsä lähteä rakentamaan. Asianosaisten oikeuksien turvaamiseen ja viranomaisen toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseen liittyvät vaatimukset voidaan määritellä muullakin tavoin kuin yleislainsäädännöllä.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Arviomuistiossa esille nostetut vaatimukset liittyen palvelujen jatkuvuuden turvaamiseen, luotettavuuteen, käytettävyyteen, tietosuojaan, tietoturvaan,

tietojen laatuun ym. ovat tärkeitä. Näiden osalta yleisten lakitasoisten vaatimusten asettaminen on kuitenkin haasteellista. Jatkotyössä tulisi harkita, voisiko vaatimuksia asettaa varsinaisille julkisen hallinnon palveluille ja johtaa niistä palveluja toteuttavien tietojärjestelmien ja yleisesti IT-ratkaisujen vaatimukset esim. tarvittavilta osin digipalvelulakiin (306/2019).

Tiedonhallintalaki edeltävän lainsäädännön (tietohallintolaki ja tietoturvallisuusasetus) aikana hallinnossa totuttiin tärkeysluokittelemaan palveluja ja

niihin liittyviä tietojärjestelmiä em. kriteereiden mukaisesti eri kriittisyystasoille (muutenkin kuin tietoturva-asetuksen perus-, korotettu tai korkea taso). On tärkeää tunnistaa, että tietojärjestelmien vaikuttavuus vaihtelee suuresti. Maanmittauslaitoksen noin 140 järjestelmää on luokiteltu hyvin eri tavoin esim. testaamiseen ja yleensäkin tietoturvaan liittyvät toimenpiteet johdetaan tietojärjestelmien tärkeysluokituksesta.

Muistiossa mainitut yhtenäiset kontrollivaatimukset ovat yleisellä tasolla kannatettava tavoite, mutta tietojärjestelmien erilaisuudesta johtuen on hyvä tarkentaa jatkotyössä, onko yleislainsäädännössä mahdollista määritellä toiminnallisia vaatimuksia. Tunnistamisen, lokitietojen keräämisen, teknisten rajapintojen ym. osalta olisi hyvä käytännön esimerkkitalanteiden kautta simuloida, mihin asti yleistä säätelyä voidaan ulottaa.

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

Teknisiä vaatimuksia koskeva säätelytarve liittyy olennaisesti automaattiseen päätöksentekoon ja tässä arviomuistiossa sekä samaan aikaan lausunnolla olevassa hallinnon automaattista päätöksentekoa (käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä) koskevassa luonnoksessa on todettu, että olennaisia ja tarkkoja teknisiä vaatimuksia ei ole mahdollista juridisesti määritellä ja näin ollen säätelyn tulisi keskittyä käsittelysääntöjen kuvaamisen juridiselta ei tekniseltä kannalta.

Arviointimuistiossa todetaan, että viranomaisen tietojärjestelmän toiminnassa on pystyttävä osoittamaan toiminnasta vastuulliset henkilöt. Tällainen läpinäkyvyyteen liittyvä vaatimus edellyttää tarkempaa lisäarviointia, koska tietojärjestelmien kehittämistä koskevat velvollisuudet hajautuvat viranomaisessa tyypillisesti useammalle henkilölle. Kaikki nämä henkilöt eivät välttämättä ole edes palvelussuhteessa viranomaiseen, vaan toimintavelvollisuudet toteutetaan viranomaisen toimeksiannosta. Vastuulliseksi IT-palvelusisällöstä voidaan nimetä vain yksi henkilö, joka muutenkin organisaatiossa vastaa ko. palvelukokonaisuudesta johtajana, päällikkönä tai palvelunomistajana. IT-palvelun teknisiä toteuttajia ei kannata nimetä, koska toteuttajat ovat usein ulkopuolisia konsultteja ja niiden vaihtuvuus voi olla suurta. Toisaalta kannattaa harkita, onko tällainen palvelun omistajuuteen liittyvä asia lainsäädännöllinen asia. Hallinnon läpinäkyvyys ei välttämättä edellytä nimeämään vastuuketjua teknisen toteutuksen tasolle asti. Asiakkaan näkökulmasta oleellisin tieto on hänelle annetusta päätöksestä tai palvelusta vastaava taho.

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

Tiedonhallintalaki sisältää yhteentoimivuuden varmistamiseen liittyvää säätelyä/dokumentointivaatimuksia ja laki toi mukanaan myös kehittämishankkeita koskevan etukäteislausuntomenettelyn. Dokumentaation vaatimuksia mukaan lukien teknisten rajapintojen kuvaukset voisi jatkokehittää tältä pohjalta. Myös tässä on haasteellista löytää standardoinnin, hyvien käytänteiden ja lainsäädännön välinen toimiva kokonaisuus, joka on riittävän joustavasti muuttuva mm. kuvaus- ja dokumentointikäytänteiden kehittyessä alalla kovaa vauhtia.

Arviointimuistiossa pidetään tarpeellisena, että tietojärjestelmien käyttöönottovaiheeseen liittyvää säätelyä kehitetään siten, että tietojärjestelmän kelpoisuus käyttöönotettavaksi tarkoitukseensa on varmistettu riittävän huolellisella testauksella, tietojärjestelmän käytön koulutuksella ja käyttöönoton suunnittelulla. Myös teknisiin ongelmiin varautumiseen käyttöönottovaiheessa on syytä kiinnittää huomiota säätelyä kehitettäessä. Nämä ovat kaikki itsestäänselvyksiä kaikissa organisaation uusien IT-palveluiden käyttöönotoissa tai olemassa olevien IT-palveluiden muutoshallinnassa, eikä organisaation mahdollisia ongelmia näissä tilanteissa ratkaista lainsäädännöllä, vaan se edellyttää organisaatiolta riittävää resurssointia sekä projekti- ja muutoshallintaosaamista. Teknisiin ongelmiin varautuminen on yksi osa organisaation laajempaa jatkuvuuden hallinnan kokonaisuutta, eikä edellytä lainsäädännöllistä ohjausta.

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

Virkavastuukysymysten tulee olla selkeitä toiminnon elinkaaren kaikissa vaiheissa. Vaikka julkishallinto käyttää eri IT-palvelutoimittajia toteuttamaan

teknisesti tietojärjestelmiä/ratkaisuja, omistajan ja tilaajan vastuu on jo tällä hetkellä varsin hyvin kuvattu mm. IT-hankintoja ohjaavissa JIT-ehdoissa ja

on hoidettavissa palveluyritysten ja valtion konsernipalvelutoimijoiden, kuten esim. Valtorin kanssa sopimuksilla. Virkavastuu liittyy ennen kaikkea julkisen hallinnon palveluun ja tietovarantojen sisältöön ja tätä sisällöllistä vastuuta ei voi olla teknisellä henkilöstöllä julkisen hallinnon organisaation sisällä eikä sen ulkopuolella. Virkavastuuketjun rakentaminen laajemmalle organisaation ei ole tarkoituksenmukaista eikä perusteltua hallinnon lainalaisuusperiaatteen, oikeusturvan, hyvän hallinnon takeiden tai muiden hallintoa ohjaavien säädösten tai vaatimusten näkökulmasta. Asiakkaan kannalta oleellista on, että julkisen vallan käytöstä ja konkreettisesti hallintopäätöksestä vastuussa oleva taho on yksilöitävissä.

Arviomuistion sivulla 43 on todettu, että ”kaiken kaikkiaan tietojärjestelmien kehittäminen, käyttöönotto ja käyttö tulisi hahmottaa osana julkisen vallan käyttöä, jolla on oikeudellinen perusta.” Käytännössä tämä vaatii paljon tarkennusta ja omistajuuden vahvistamista. Tietojärjestelmien kehittäminen pitää sisällään niin monenlaisia rooleja, että vain olennaisimmat virkavastuuseen kuuluvat roolit on realistista määrittää. Periaatteellinen kysymys on myös se, onko tietojärjestelmien kehittäminen, käyttöönotto ja käyttö osa julkisen vallan käyttöä vai tulisiko pitäytyä tarkemmin rajatussa määrittelyssä, jolloin tämä kattaa hallinnon asiakkaan oikeuksista, velvollisuuksista tai muutoin oikeusasemasta päättämisen.

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

Tietovarantojen yleisten laatukriteereiden määrittelemisen käynnissä olevan valtionvarainministeriön Tiedon avaamisen ja hyödyntämisen alahankkeessa on todella kannatettavaa. Tältä osin kuitenkin standardointi on todennäköisesti lakisäätelyä toimivampi tapa. Arviomuistiossakin todetaan, että yleissääntelyn avulla on haasteellista tarkentaa muun muassa, miten tiedot tulisi tarkistaa missäkin tilanteessa ja milloin viranomaisten voisi arvioida suorittaneensa esim. laadun osalta tarkistustoimenpiteet riittävällä tasolla. On selvää, että tiedon laatuvaatimukset ja kontrollimekanismit (automaattiset hälytykset) vaihtelevat suuresti käyttötarkoituksesta riippuen.

Arviomuistiossa työryhmä katsoo, että automaattisen päätöksenteon tukeutuminen ulkoisiin tietovarantoihin edellyttäisi varmuutta tietojen saantiin sekä sovittuja menettelyjä, joilla mahdollisissa häiriötilanteissa tietojärjestelmät pystyvät toimimaan tarkoituksenmukaisella tavalla ja vähintäänkin ilmoittamaan häiriön olemassaolosta päätöstä suorittavalle osapuolelle tai prosessille. Viranomaisten tullessa yhä riippuvaisemmiksi toistensa tietovarannoista, tulisi sääntelyn kehittämisen rinnalla miettiä myös muita toimenpiteitä, joilla huolehditaan viranomaisten sujuvasta yhteistyöstä ja suositusten sekä standardien noudattamisesta. Tähän asiankokonaisuuteen olisi jatkossa panostettava merkittävästi, kun kehitetään asiakkaiden tapahtumalähtöistä palvelutuotantoa vastuullisesti yhdessä muiden toimijoiden kanssa digitaalisissa palveluketjuissa yli sektorirajojen kansalaisten ja yritysten hyödyksi.

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

Arviointijärjestelmä ja sen eri toimijoiden roolit eivät nykytilanteessa ole selkeät ja arviointiosaamisen ja -resurssoinnin varmistamiseen tarvitaan panostusta. Tälläkin alueella olisi hyvä määritellä miltä osin kansainvälisten standardien ja niiden mukaisten sertifiointien pohjalta voitaisiin myös julkishallinnossa toimia ja keskittää viranomaisten arviointitoimintaa kaikkein olennaisimpiin toimijoihin/vaatumuksiin.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Maanmittauslaitos pitää erittäin hyvänä ja kannatettavana että sääntelyä ei ole ehdotettu menemään tekniselle tasolle (esim. ei edellytetä algoritmien tai lähdekoodin julkisuutta) vaan keskittyy automaattisen päätöksenteon/automaation hallinnolliseen (käsittelysäännöt) ja juridiseen näkökulmaan. Uutta sääntelyä harkittaessa on selvitettävä nykyinen lainsäädäntökokonaisuus ja voiko voimassa olevia säädöksiä mm. hallintolaissa, tiedonhallintalaissa ja digipalvelulaissa tarkentaa ja täydentää muistiossa esitettyjen tarpeiden pohjalta. Ainakin osa muistiossa esitetyistä sääntelytarpeista voidaan kattaa näin. Tämän jälkeen voidaan todeta, tarvitaanko uutta yleislainsäädäntöä.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Työryhmä ei ole vielä arvioinut lainkaan mahdollisen tietojärjestelmiä koskevan yleissääntelyn toiminnallisia, teknisiä ja kustannusvaikutuksia viranomaisten toimintaan. Vaikutusarviointit ovat välttämättömiä tehdä työn edetessä, tiedonhallintalain valmistelussa tämä jäi puutteelliseksi, joten nyt asiaan on suhtauduttava vakavasti. Mikäli yleislainsäädännön säätämistä tullaan esittämään, on määritettävä tarvittavat siirtymäsäännökset ja -ajat.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön arviomuistiosta julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista.

Takaneva Sini

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arvo Kokkonen ja ylijohtaja Petri Korpinen