



Kirje

3.9.2021

VN/4400/2021
VN/4400/2021-VNK-49

Valtiovarainministeriö

Valtioneuvoston kanslian lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa arviomuistiosta, joka koskee julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn kehittämistarpeita. Asiaa valtiovarainministeriössä valmistellut työryhmä arvioi, että tietojärjestelmiä koskevaa sääntelyä olisi tarkennettava tietojärjestelmien kehittämisen ja käytön, tiedonhallinnan, tietoturvallisuuden ja virkavastuun toteutumisen osalta.

Kyseisen työryhmän tehtävänä on arvioida hallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön liittyvän yleislainsäädännön ajantasaisuus erityisesti ottamalla huomioon automaattiseen päätöksentekoon, tekoälyn hyödyntämiseen sekä tietojärjestelmien tietoturvallisuuden varmistamiseen liittyvät sääntelytarpeet. Työryhmässä on arvioitu laajemmin hallinnon tietojärjestelmien olennaisten vaatimusten sääntelytarpeita muussakin kuin automatisoidussa päätöksenteossa.

Työryhmän esittämät arviot sääntelyn kehittämistarpeista perustuvat työryhmässä esitettyihin näkemyksiin, joten arviomuistiossa ei ole linjattu, miten lainsäädäntöä tullaan kehittämään. Sääntelykohteet ja vaihtoehdot hallituksen esityksen laatimiseksi päätetään arviomuistiota koskevan lausuntokierroksen jälkeen.

Valtioneuvoston kanslian seuraavat vastaukset lausuntopyynnön kysymyksiin toimitetaan myös Lausuntopalvelun kautta.

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Työryhmän työn lähtökohtana on ollut arvioida yleislainsäädännön ajantasaisuutta erityisesti ottamalla huomioon automaattiseen päätöksentekoon, tekoälyn hyödyntämiseen sekä tietojärjestelmien tietoturvallisuuden varmistamiseen liittyvät sääntelytarpeet. Työryhmä on käsitellyt aihepiiriä tätä lähtökohtaa laajemmin, ja työryhmän tekemä rajaus jää epäselväksi.

Työryhmä ei mm. ole ottanut kantaa sellaisiin tietoaineistoihin liittyviin seikkoihin, joista säädetään arkistolaissa, tai tietoteknisten palveluiden tuottamiseen liittyviin seikkoihin. Jos asiaa halutaan käsitellä kokonaisvaltaisesti, tulee sekä arkistointiin ja tietotekniikkaan liittyvä sääntely huomioida. Esimerkiksi, valtionhallinnon viranomaisia koskevan tietoturvallisuuden osalta tulee huomioida Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria koskevan lainsäädännön asettama palveluiden käyttövelvoite ja tämän vaikutukset viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvaluuteen, sen kehittämiseen ja erityisesti sen todentamiseen.

Kaikkiaan arviomuistion nykytilakuvaus on muilta osin hyvä yhteenveto julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevasta sääntelystä.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

29 516 001
35 829 516 001

916 022 165
+358 9 1602 2165

kirjaamo@vnk.fi

Valtioneuvoston kanslia ei näe tarpeelliseksi säätää tietojärjestelmien kehittämisestä yleislaeissa muutoin kuin automatisoidun päätöksenteon osalta. Viranomais toiminnan asianmukainen hoitaminen edellyttää viranomaisen tietojärjestelmien asianmukaisuutta jo sinällään, eikä tavanomaisiin tietojärjestelmiin kohdistuvia yksityiskohtaisia vaatimuksia ole tarpeen säätää erikseen lainsäädännön tasolla. Automatisoidussa päätöksenteossa voidaan tunnistaa osa-alueita, joista tulee erikseen säätää. Tätä osa-aluetta tarkastellaan oikeusministeriön asettamassa omassa hankkeessaan (OM021:00/2020).

Uuden sääntelyn tavoitteena tulisi olla digitalisaation edistäminen ja digitaalisten palveluiden laadun parantaminen. Kaikessa sääntelyssä tulee välttää uusien esteiden luomista, sekä huomioida vaikutukset kehittämisen joustavuuteen, nopeuteen ja kustannuksiin. Painopisteen tulisi olla teknisten sääntelykohteiden sijasta organisaatioiden toiminnan ja tietojenkäsittelyyn käytettävien ratkaisujen elinkaaren kattavassa laatutyössä, jota voidaan ohjata säätämällä vastuista ja minimivaatimuksista. Kaikkiaan tulee arvioida, voivatko tavoitteet olla saavutettavissa muilla keinoilla kuin uudella sääntelyllä, esimerkiksi itse- tai myötäsääntelyn keinoin.

Yleislainsäädännössä voidaan enintään asettaa tietojärjestelmiä koskevia keskeisiä periaatteita, joista voidaan tarkemmin säätää tarvittaessa kriittisten vaatimusten osalta asetuksenantovaltuuksin ja muutoin ohjata ohjeistuksella. Kriittiset vaatimukset voivat liittyä esimerkiksi järjestelmien yleiseen laatuun sekä tietoturvallisuuteen ja toiminnan jatkuvuuteen erityisesti silloin, kun halutaan varmistaa, että tietojenvaihto viranomaisten välillä voidaan hoitaa asianmukaisesti.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Ks. yllä.

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

Ks. yllä.

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

Yleislainsäädännössä voidaan asettaa enintään keskeisiä periaatteita kehittämiselle, esimerkiksi siten, että toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämisen tulee perustua toiminnan kehittämiseen. Tietojärjestelmien kehittämismenetelmiin ei tule lainsäädännön tasolla ottaa kantaa. Menetelmät muuttuvat ajan myötä ja tietyt menetelmät soveltuvat tietyn tyyppisiin kehittämishankkeisiin.

Järjestelmien kehittämiseen liittyvän dokumentaation tulee sellaista, että järjestelmien oikeatoimisuus ja turvallisuus voidaan todentaa. Tätä on lainsäädännön tasolla vaikea säätää muuten kuin yleisinä periaatteina, mistä johtuen sääntelyn tarve jää epäselväksi.

Jos sääntelyyn päädytään, siinä olisi hyvä painottaa toiminta- ja tietoarkkitehtuurin merkitystä teknisen suunnittelun pohjana, mukaan lukien toiminnan jatkuvuus ja varautuminen eri muodoissaan, joita tarkastellaan usein vain teknisinä tekijöinä.

Suurin osa arviomuiston käsittelemistä näkökohdista sisältää toiminnan ja tiedon operatiivisen tason vaatimustenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia lähinnä yksittäisten tietojärjestelmien näkökulmasta. Kokonaisuuden kannalta tietojärjestelmiltä edellettyihin toiminnallisia ja teknisiä vaatimuksia voisi kuitenkin tarkastella erityisesti järjestelmien teknisen yhteentoimivuuden ja yhteensopivuuden näkökulmasta.

Viranomaisen toiminnan ja viranomaisten yhteistoiminnan turvallisuuden takaavia menettelytapoja järjestelmien käyttöönottoa edeltävästä testauksesta, koulutuksesta ja käyttöönottopäätöksestä voi olla hyödyllistä edistää.

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

Valtioneuvoston kanslia ei näe tietojärjestelmien käytön tai niiden kehittämisen osalta virkavastuun nykysääntelyyn liittyviä kehitystarpeita. Virkamiehillä on virkavastuu riippumatta siitä, tekeekö työtä tietojärjestelmien tai jonkun muun välineen kanssa. Tärkeää on se, että vastuullisen henkilön on

voitava konkreettisesti vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Virkavastuun kohdentumisen tulee viime kädessä perustua säädöksiin viraston toimialasta, viraston työjärjestykseen, henkilöstön tehtävänkuviiin ja vastaaviin sisäisiin normeihin.

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

Valtioneuvoston kanslia korostaa tietojen käsittelyyn liittyvän sääntelyn kehittämisessä johdonmukaista ja selkeästi määriteltyä käsitteistöä ja johdonmukaista määriteltyjen termien käyttöä. Arviomuistiossa kiinnitetäänkin huomiota säädöksissä käytettyihin määritelmiin. Tämä on kannatettavaa.

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

Tietoturvallisuutta ja sen arviointia koskevaa lainsäädäntöä tulee kehittää huomioiden kokonaisvaltaisesti henkilöturvallisuus ja fyysisten tilojen turvallisuus. Tietoturvallisuusvaatimusten täyttäminen asettaa vaatimuksia esimerkiksi toimitilojen turvallisuudelle, tai henkilö- ja yritysturvallisuus selvityksien suorittamiselle. Asiaa tulee arvioida osana turvallisuuden kokonaisuutta, eikä erikseen tietoturvallisuuden osalta. Jatkovalmistelussa on huomioon otettava myös kokonaisuuteen liittyvien kehittämistoimien aiheuttamat kustannukset.

Työryhmä ei ole ottanut kantaa yhteistä, valtionhallinnon viranomaisten osalta käyttövelvoitteen alaista tieto- ja viestintätekniikkaa koskevaan lainsäädäntöön. Kokonaisvaltaisessa tietojenkäsittelyn tarkastelussa tämä kuitenkin on tarpeen. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria koskevassa lainsäädännössä tulisi mm. määrittää Valtorille velvoite arvioida tuottamisensa palveluiden tietoturvallisuus ja todentaa palveluiden turvallisuus asiakkailleen. Valtion viranomaisten tietojärjestelmäpalvelut perustuvat Valtorin tuottamiin tietoteknisiin palveluihin, eikä asiakkaiden järjestelmien turvallisuutta voida kokonaisuudessaan arvioida tai edes kehittää, ellei ole varmuutta asiakkaan järjestelmien alla olevien tietoteknisten palveluiden turvallisuudesta.

Arviomuistion pohjalta tehtävien mahdollisten säädösten kehittämissesitysten tulee olla riittävän konkreettisesti muotoiltuja, jotta niiden toteuttamiskelpoisuus voidaan varmistaa. Esimerkiksi, arviomuistiossa todetaan, että digitaalisiin palveluihin sisältyvät automaattiseen neuvontaan ja palveluohjaukseen liittyvien toiminnallisuuksien asianmukaisuus tulisi varmistaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tavoite on hyvä, mutta avoimeksi jää, mikä taho käytännössä voisi varmistaa kehitettävän tietojärjestelmän hyvään hallintoon liittyvän asianmukaisuuden ja kuinka tämä arviointi voidaan käytännössä suorittaa.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Sääntelytarpeen arvioinnissa on aiemmin todetun lisäksi syytä huomioida sääntelyn toimeenpanon tosiasialliset mahdollisuudet.

Esimerkiksi arviointeja koskien kansallisten osajien määrä ei välttämättä ole riittävä, ja kansallisten osajien määrän kasvattaminen vaatii merkittävästi aikaa. Tarjontaa laajempi kysyntä johtaa tyypillisesti kustannusten kasvuun samoin kuin vasteaikojen pidentymiseen. Pahimmillaan säädöstasoinen pätevyyksien määrittely johtaa tilanteeseen, jossa arvioijia ja arviointilaitoksia kaikkine pätevyysvaatimuksineen ei ole olemassa, eikä säädösten mukainen toiminta tosiasiasa mahdollista.

Pahimmillaan säädöksiin luodaan uusia lisäkontrolleja toimintaan ja sen kehittämiseen ymmärtämättä mitä varten kontrolleja tarvitaan tai miten kontrolit voidaan käytännössä toteuttaa.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Arviomuistiosta puuttuu selkeästi todettuna se, mikä on uuden hahmotellun sääntelyn tavoite ja olisiko se tavoite saavutettavissa muilla keinoilla kuin lisäämällä sääntelyä ja toisaalta mitkä ovat ne tosiasialliset ongelmakohdat, jotka pyritään ratkaisemaan. Näitä asioita kyllä kuvataan muistiossa, mutta muistio ollessa hyvin laaja tämä näkökulma hukkuu kokonaisuuteen.

Vuonna 2020 voimaan tulleen tiedonhallintalain soveltamiskäytännöstä on vasta varsin vähän kokemusta, eikä uutta julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyä tulisi valmistella heti perään. Kokemukset tiedonhallintalain soveltamisesta tulee huomioida uutta sääntelyä kehitettäessä.

Pahimmillaan sääntely lisää hallinnollista taakkaa, hidastaa toimintaa ja uusien teknologioiden omaksumista, lisää kustannuksia, eikä paranna lopputulosta. Yleisenä tavoitteena tulisi olla, että sääntelyn kehittäminen yksinkertaistaisi ja selkeyttäisi tietojenkäsittelyn kehittämistä ja edistäisi sitä kautta ripeämpää ja kokonaisvaltaisempaa digitalisaatiota.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Toimialajohtaja

Max Hamberg

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi