

Asia: VN/4400/2021

## **Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista**

### Lausuntonne arviomuistiosta

#### **1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta**

Nykytilakuvaus antaa kattavan kuvan vallitsevasta tilanteesta ja säädöspohjan puutteista. Fintraffic yhtyy työryhmän näkemykseen, jonka mukaan tietojärjestelmien kehittämisen ja käytön ohjaukseen ja valvontaan liittyviä vastuita tulisi eri viranomaisten välillä – ja myös julkista hallintotehtävää hoitavan tahon osalta - täsmentää tai selkeyttää yleisemminkin tietojärjestelmiä koskevassa lainsäädännössä.

Fintraffic pyrkii tässä lausunnossaan lisäksi nostamaan esiin niitä juridisia haasteita ja tulkinnanvaraisuuksia, joita tiedonhallintalaki nykymuodossaan aiheuttaa erityisesti julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle yhteisölle.

Liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun automatisoituminen:

Fintraffic tarjoaa liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja maalla, merellä, raiteilla ja ilmassa sekä välittää liikennettä koskevia tietoja eri viranomaisille. Lisäksi Fintraffic toimii ”liikennetiedon solmupisteenä” sekä saattaa liikennettä koskevaa tietoa avointen rajapintojen kautta yleisön saataville.

Arviomuistiossa on todettu, että dokumentti ”koskee tietojärjestelmiin kohdistuvaa sääntelyä ja sen kehittämistarpeita erityisesti silloin, kun tietojärjestelmää käytetään hallintoasioiden käsittelyssä tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa palveluja tuottaessa, riippumatta siitä, onko toimintaprosessi automatisoitu joko kokonaan tai osittain”.

Operatiivisen ja liikenteen turvallisuuteen liittyvän toiminnan osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi lennonvarmistustoiminnassa ja luotsaustoiminnan järjestämisessä on kysymys julkisesta hallintotehtävästä, jota on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sekä lennonvarmistustoiminnassa että luotsaustoiminnassa on kyse liikenteen ohjaamiseen ja turvallisuuteen liittyvästä toiminnasta, jossa vastuu toiminnasta kuuluu edelleen aluksen päällikölle ja toimintaa ohjaavalla taholla on lähinnä asiantuntijarooli liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden varmistamisessa. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että vaikka kyse ei ole tehtävistä, joihin kuuluu hallintopäätösten tekemistä, vaan lähinnä teknisluonteisesta ja operatiivisesta toiminnasta, kyse on silti toiminnasta, jota on pidettävänä julkisena hallintotehtävänä (Ks. esim. PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp.) Myös muiden liikennemuotojen liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (HE 34/2018).

Liikenteenohjaus- ja hallintapalvelussa kyse olisi näin ollen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Liikenteenohjaus- ja hallintapalvelussa ei varsinaisesti tehdä hallintopäätöksiä, vaan kyse on lähtökohtaisesti palvelutehtävän yhteydessä tehtävistä operatiivisista päätöksistä, jotka yhdessä muodostavat liikenteenohjauksen kokonaisuuden. Liikenteenohjaus kuitenkin sisältää vähäisessä määrin tehtäviä, jotka joiden on katsottu olevan julkisen vallan käyttöä (mm. tunnelien sulkeminen ja uudelleen reititys, alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa, ratakapasiteetin ja reittien jakaminen). Lisäksi reaaliaikaisen liikennetilannekuvan jakaminen viranomaisille ja muille toimijoille on merkittävä osa liikenteenohjaus- ja hallintapalvelua.

Fintraffic hyödyntää tehtävässään jo nykyisellään pienessä määrin tekoälyä sisältäviä kyvykkyyksiä, jotka varoittavat esimerkiksi liikenteen poikkeamista. Samoin Fintraffic hyödyntää liikenteen kapasiteetinsuunnittelua tukevia automaattisia ratkaisuja. Lisäksi Fintrafficin on mahdollista hyödyntää ajoneuvojen automaattista tunnistamista rajatuissa tapauksissa (LipaL 137 a §). Liikenteen automatisoituminen ja yleinen kehitys tulee oletettavasti lisäämään liikenteen ohjaus ja -hallintapalvelun automatisoitumista tulevaisuudessa.

Fintraffic korostaa, että tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tapahtuva tietojen käsittely ja mahdollisen automaation hyödyntäminen saattaa tapahtua muussakin julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavassa palvelutoiminnassa kuin suoraan kansalaisiin kohdistuvina hallintopäätöksinä tai tosiasiallisina hallintotoimina. Tämä tulisi ottaa huomioon lainsäädännön ja tiedonhallintaa koskevien lainkohtien muutosten valmistelussa.

## **2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena**

Fintrafficin näkemyksen mukaan lakisäätelistä tehtävää, tietovarantoja ja niihin liittyvää tietojen käsittelyä ja vastuita koskeva sääntely tulisi eriyttää teknisiä tietojärjestelmiä koskevasta sääntelystä. Tietojärjestelmät tulisi ymmärtää välineinä käsitellä tietoja. Lisäksi teknologiset ratkaisut muuttuvat ajan myötä, vaikka viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen perustehtävä säilyisi ennallaan.

Digitaalisia palveluita ja tietojärjestelmiä koskevat erityiset vaatimukset samoin kuin hallinnon yleislaista johtuvat vaatimukset ovat hajallaan eri laeissa ja muodostavat tällä hetkellä vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Erityisesti julkista hallintotohtävää hoitavalle taholle lain vaatimustenmukaisuuden sekä lainsäädännössä osoitettujen vastuiden ja tehtävien hahmottaminen erityislakien soveltamisalaa koskevien lainkohtien perusteella on hankalaa ja osin tulkinnanvaraista.

Tiedon käsittelyyn, tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin liittyvien käsitteiden ja määritelmien - kuten esimerkiksi tietojärjestelmä, tietovaranto, tietopalvelu, digitaalinen palvelu, tekninen käyttöyhteys, rajapinta, katseluyhteys, käyttöoikeus, avoin rajapinta, koneluettava muoto, ohjelmointirajapinta, tiedon antaminen/luovuttaminen, "tiedon avaaminen/jakaminen/välittäminen", "liikennetiedon solmupiste" - yhdenmukaistamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Fintraffic pitää kannatettavana työryhmän pyrkimystä täsmentää ja yhdenmukaistaa tiedon käsittelyyn sekä tietojen käsittelyssä käytettäviin laitteisiin, ohjelmistoihin ja muihin kokonaisjärjestelyihin liittyvää terminologiaa johdonmukaisesti yleis- ja erityislainsäädännössä.

### **3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?**

-

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

-

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

-

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

Työryhmän arvom�ustiossa on todettu, että tietojärjestelmien kehittäminen, käyttöönotto ja käyttö tulisi hahmottaa selkeämmin olennaisena osana julkisen vallan käyttöä.

Fintrafficin näkemyksen mukaan julkisen hallinnon laillisuusperiaate tulisi ottaa huomioon, kun yksityiselle yhteisölle annettu julkinen hallintotohtävä sisältää tiedon sisällön tai tietoaineistojen laajuuden kannalta merkittävää tietojen käsittelyä taikka tietovarannon, tietojärjestelmän tai tietopalvelun ylläpito- ja kehitystehtäviä. Julkisenä hallintotohtävänä tapahtuvasta tietojen käsittelystä sekä tietovarannon/tietojärjestelmän ylläpitämiseen ja tietoturvaan liittyvästä vastuusta tulisi säätää erityislaissa etenkin, kun tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä ja/tai tosiasiallista hallintotoimintaa. Tämä selkiyttäisi myös tietosuojaan ja tiedonhallintaan liittyviä vastuukysymyksiä. Fintrafficin käsityksen mukaan julkista hallintotohtävää hoitavan yhteisön henkilötietojen käsittelyperusteen tulisi olla lakisääteinen velvoite (TSA 6 artikla 1c).

Nykytilanteessa tietojärjestelmän/tietopalvelun ylläpitotehtävä on saatettu antaa osana julkista hallintotehtävää lain nojalla sopimuksella. Tällöin vastuunjako viranomaisen ja julkista hallintotehtävää hoitavan tahon kesken saattaa jäädä sopimuksenvaraiseksi.

Tiedonhallintalain 3.4 § mukaan tiedonhallintalakia sovelletaan määrätyn osin julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin. Keravuori-Rusasen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa ulkopuoliselle itsenäisin toimivaltuuksin hoidettavaksi vai vain viranomaista avustavassa epäitsenäisessä asemassa. (Keravuori-Rusanen 2008, sivu 406–409.)

Sikäli kun kyse on toimivaltaista viranomaista avustavasta julkisesta hallintotehtävästä – kuten esimerkiksi LipaL 154 §:n mukaisen tietopalvelun sekä siihen liittyvistä välittömistä tuottamis-, ylläpito- ja kehittämistehtävistä – tiedonhallintalakiin liittyvien vastuiden jakautuminen toimivaltaisen viranomaisen ja avustavaa julkista hallintotehtävää hoitavan tahon kesken jää osin epäselväksi. Myös varsinaisen liikenteenohjauksen ja hallintapalvelujen osalta liikennemuotokohtaisessa substanssilainsäädännössä jää osin tulkinnanvaraiseksi, onko kyse itsenäisellä toimivaltuudella hoidettavasta julkisesta hallintotehtävästä vai viranomaista avustavassa roolissa suoritettavasta palvelutehtävästä.

Tilanteessa, jossa julkinen hallintotehtävä on PL 124 §:n mukaisesti annettu lain nojalla sopimuksella, viranomaiset ovat lähteneet noudattamaan tiedonhallintalain esitöissä esitetyn mukaisesti seuraavaa:

Pykälän 4 momentissa soveltamisala laajennettaisiin organisatorisesti sillä perusteella, että tarkoituksenmukaisin osin tiedonhallintalaki tulisi sovellettavaksi myös muissa toimijoissa kuin julkisuuslaissa säädettyissä viranomaisissa. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan lain 4 lukua ja 22–25 §:ä sovellettaisiin yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisina toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun. Näiden viranomaisten toimeksiannosta tai lukuun toimivien käsittelemiin asiakirjoihin sovelletaan viranomaisen asiakirjan käsitteen määrittelyn kautta julkisuuslakia. Niin ikään julkisuuslaissa on säädetty näiden toimijoiden vaitiolovelvollisuudesta ja viranomaisen oikeudesta antaa tällaisille toimijoille salassa pidettäviä tietoja. Säännös tarkoittaisi sitä, että myös hallinnon ulkopuolisten tuottaessa viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun palveluja, tiedonhallintaa koskevat keskeiset säännökset tulisivat sovellettavaksi tällaisessa toiminnassa ilman erillisiä sopimuksiakin suoraan lain nojalla. Tietoturvallisuusvaatimukset tulisi kuitenkin ottaa osaksi ainakin viittauksena ostopalvelusopimusten sopimusehtoihin, jotta niiden noudattamatta jättämistä voidaan käsitellä selkeästi myös sopimusoikeudellisena kysymyksenä esimerkiksi sopimussakkoa määriteltäessä. Sopimuksien sisältöön vaikuttaa myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty vaatimukset, joita sovelletaan ensisijaisesti. (HE 284/2018 s. 70)

Epäselvyyttä esiintyy myös siitä, kuuluuko PL 124 §:n mukaisesti lain nojalla sopimuksella annettu (avustavana) julkisena hallintotehtävänä annettu tietovaranto, tietojärjestelmä tai tietopalvelu sekä

siihen liittyvät tehtävät sopimuksen tehneen viranomaisen tiedonhallintamallin piiriin ja viime kädessä viranomaisen juridiselle vastuulle.

Osassa liikennemuotokohtaista lainsäädäntöä vastuu tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta/riskien hallinnasta on erityislainsäädännössä asetettu liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajalle (LipAL 140 §, AlpL 16 §), kun taas vastuu rautatieliikenteen ratakapasiteetin myöntämiseen liittyvistä tiedoista (LipAL 236 §) ja yleinen vastuu rautatieliikenteen turvallisuudesta ja riskienhallintatoimenpiteistä kuuluvat Väylän/rataverkonhaltijan vastuulle (RaideliikenneL 6 §).

Kun liikenteen ohjaus- ja hallintapalvelun osalta erityislainsäädännössä (avustavaa) julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön palveluksessa olevaan liikenteenohjaajaan on säädetty sovellettavaksi rikosoikeudellista virkavastuuta, niin epäselväksi jää, voidaanko myös liikenteenohjaukseen ja -hallintaan liittyvään tietojen käsittelyyn tai tietojärjestelmiin liittyvä rikosvastuu kohdentaa julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön palveluksessa olevaan henkilöön. Epäselvää on myös olisiko rikosvastuu kohdennettavissa samanaikaisesti sekä viranomaisen palveluksessa olevaan virkamieheen että (avustavaa) julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön palveluksessa olevaan henkilöön tilanteessa, jossa viranomainen itse on määrittänyt esim. henkilötietojen käsittelyä ja tietoturvaa koskevia vaatimuksia ostopalvelusopimuksessa.

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

Mikäli tavoitteena on lähteä rakentamaan perustaa julkishallinnon digitaaliselle tietoinfrastruktuurille, tulisi tietovarantoihin liittyvistä vastuista sekä tietojen luovuttamisen käytänteistä säätää yksiselitteisesti. Olennaista olisi määrittää, mikä taho vastaa tietovarannosta/primaarista metatiedosta ja tiedon oikeellisuudesta/paikkansapitävyydestä ja mitä tiedon käsittelyyn liittyviä vastuita kuuluu tietoa jatkokäyttävälle luovutuksensaajille. Yhteisen toimintatavat tulisi määrittää myös sen suhteen, mikä taho vastaa tietojen (automaattisen) luovutuksen kustannuksista; erityisesti kun luovutetaan henkilötietoja ja/tai salassa pidettäviä tietoja, mikä edellyttää tapauskohtaisesti räätälöityjä rajapintoja. Myös rajapintojen ylläpidosta aiheutuu jatkuvia kustannuksia. Fintrafficin näkemyksen mukaan tietojen hyödyntäjän tulisi lähtökohtaisesti vastata kustannuksista. Kustannusvastuun kohdistaminen tietovarannon ylläpitäjään saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tulevien kustannusten arviointi saattaa käytännössä osoittautua mahdottomaksi, koska mahdollisten hyödyntäjien määrää tai yksilöllisiä tarpeita ei tunnisteta ajoissa.

Viranomaisten yhteiskäytössä olevista tietovarannoista ja/tai tietojärjestelmistä sekä tiedon käsittelystä ja eri toimijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista tulisi säätää erikseen laissa. Tehtävien rajaukset tulisi määrittää niin tarkasti, että rikosoikeudellinen virkavastuu voidaan kohdentaa yksiselitteisesti useiden eri viranomaisten/julkista hallintotehtävää hoitavien yhteisöjen yhteisessä käytössä olevissa tietovarannoissa/tietojärjestelmissä.

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

-

**9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä**

-

**10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta**

-

Korvenoja Riikka  
Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy