

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Arviomuistion nykytilan kuvauksessa on kattavasti ja monipuolisesti kuvattu voimassa olevaa lainsäädäntöä. Siinä on kuvattu myös nykytilan ongelmia. Nykytilan kuvaus kuitenkin painottuu arvioimaan sääntelyä nimenomaan tietojärjestelmien näkökulmasta ei niinkään sääntelyn tavoitteiden kuten hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Nykytilan kuvauksessa ei ole riittävän kattavasti kuvattu voimassa olevan lainsäädännön soveltamisaloja siltä osin, mitä lainsäädäntöä sovelletaan vain viranomaisiin ja mitä lainsäädäntöä sovelletaan myös yksityisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää tai käyttävät julkista valtaa. Tällä on merkitystä sen arvioinnissa, mitä uusia velvoitteita kullekin toimijalle ja erityisesti hallintotehtävää hoitaville yksityisille toimijoille tulisi uudesta lainsäädännöstä.

Muistiossa kuvataan sääntelytarpeita, joiden tavoitteena on nykytilan ongelmien ratkaiseminen uudella sääntelyllä. Jatkovalmistelussa pitää vielä vakavasti harkita, ovatko kaikki nykytilan ongelmat uudella sääntelyllä ratkaistavissa vai menevätkö nykytilan haasteet joiltain osin juridiikan ulkopuolelle. Lisäksi muistiossa on todettu sääntelyn tarkistustarpeita moneen eri lakiin, joten priorisointia tarvitaan tärkeimpien lakimuutostarpeiden tunnistamiseksi.

Voimassa olevan hallintolain kuvataan perustuvan virkamieshallintoon, jossa virkamies selvittää ja ratkaisee asian. Julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä hallintolaki ei sisällä säännöksiä. Voi kuitenkin kysyä, onko hallintolaki sittenkään tältä osin vanhentunut vai onko sen tavoite muualla kuin tietojärjestelmiä koskevassa sääntelyssä (kohta 6.2). Toisin sanoen hallintolaki kertoo yksilölle siitä, miten hänen hallintoasiansa tulee käsitellä viranomaisessa ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallintoasian käsittelyyn liittyy. Konepellin alla oleva hallinnon tietojärjestelmä on eri asia ja eri säädöksiin säännelty.

Oman haasteensa nykytilakuvaukseen tuo valmisteilla oleva EU-sääntely esimerkiksi ehdotus EU:n tekoälyasetuksesta. On haastavaa arvioida, mikä sääntely tulee jo EU-tasolta ja mistä tarvitaan vielä kansallista sääntelyä. Automaattiseen päätöksentekoon liittyvä virkavastuu lienee selkeästi kansallisesti säänneltävä asia.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Tietojärjestelmä sääntelykohteena on haasteellinen alkaen jo siitä, mitä tarkoitetaan tietojärjestelmällä. Tätä on hyvin kuvattu työryhmän muistiossa.

Haasteena voi olla myös tietojärjestelmissä käsiteltävä tieto ja sen käyttötarkoitusta koskeva lainsäädäntö ja sen kehittyminen. Sääntelyssä olisikin pidettävä erillään tietojärjestelmä teknisenä tuotteena ja sen sääntely ja toisaalta tietojärjestelmässä käsiteltävä tieto ja sen käyttötarkoitus ja niitä koskeva sääntely.

Tietojärjestelmiä koskeva sääntely on haasteellista ottaen huomioon, että tietojärjestelmät kehittyvät jatkuvasti ja lainsäädännöstä riippumatta. Onnistuneen sääntelyn tulisi sallia ja mahdollistaa tietojärjestelmien jatkuva kehittäminen eikä sääntely saa muodostua kehityksen esteeksi. Kuten arviomuistiossakin todetaan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman teknologiariippumatonta, aikaa kestävä, joustavaa sekä pitäytyä yleisellä tasolla.

Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen voivat olla myös kilpailutekijä aloilla, joissa sovelletaan kilpailu-lainsäädäntöä. Työtaturmavakuutuksen toimeenpano on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja saamaan aikaan siihen soveltuu sekä kansallinen että EU:n kilpailulainsäädäntö.

Tärkeää on myös avoimesti tunnustaa se, mihin tietojärjestelmiä koskevalla sääntelyllä pyritään. Jos tavoitteena on hallinnon asiakkaan oikeusturvan parantaminen, pitää realistisesti arvioida sitä, minkälainen hallinnon tietojärjestelmiä koskeva sääntely todella parantaisi hallinnon asiakkaan oikeusturvaa nykytilaan verrattuna. Hallinnon asiakkaan kannalta tärkeää on se, että tehtävä päätös perustuu oikeaan tietoon ja että päätös tehdään noudattaen lainmukaisia menettelytapoja. Näistä meillä on jo sääntelyä olemassa eikä ole tarvetta tehdä uutta yleistä tietojärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä tätä varten.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Keskeinen haaste on siinä, mistä kaikesta tietojärjestelmiä koskevassa lainsäädännössä säädetään. Toisin sanoen kuinka laajaa ja yksityiskohtaista sääntelyä ollaan valmistelemassa. Tulisi säätää vain välttämätön lainsäädäntö. Tietojärjestelmien toiminnallisuudet riippuvat tietojärjestelmien käyttötarkoituksista, joten lainsäädännöllä on vaikea asettaa sellaisia yleisiä vaatimuksia, joita ei olisi jo huomioitu itsesääntelyn ja erilaisten yleisten standardien kautta.

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

Hallintoasian käsittelyn mandaatti perustuu lainsäädäntöön, toisin sanoen organisaation oikeus käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää on lakiin perustuvaa. Keskeinen kysymys on se, kuinka pitkälle tätä tehtävää tulee säännellä oikeusnormein. Missä menee oikeusturvan kannalta raja sääntelyn ulottumisessa: koskeeko sääntely myös organisaation sisäisiä asioita vaiko vain hallinnon asiakkaalle näkyvää tuotosta ja sen valmisteluprosessia. Organisaatiolla on joka tapauksessa vastuu sille kuuluvan hallintotehtävän lainmukaisesta hoitamisesta. Muistiassa (kohta 9.2.1) on hyvin kuvattu haastetta siitä, miten ulkopuolinen taho kuten lainsäätäjät ylipäättävänsä voisi arvioida esim. automaattiseen päätöksentekoon käytetyn tietojärjestelmän toiminnallisuuksia / teknisiä vaatimuksia.

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

Tietojärjestelmiä on kehitetty pitkään ilman, että lainsäädännössä olisi asetettu erityisiä vaatimuksia kehittämismenetelmille, testaukselle ja laadunvarmistuksen dokumentoinnille tai osoitusvelvoitetta vaatimustenmukaisuudesta. Viime vuosina tietosuoja-asetus ja tiedonhallintalaki ovat tuoneet mukanaan tähän liittyvää sääntelyä, jota voidaan pitää riittävänä. Arviomuistiassa ei ole esitetty perusteita lisäsääntelyn tarpeelle. Vaatimus ulkopuolisen suorittamasta arvioinnista tai hyväksynnästä voisi lisätä kehittämiskustannuksia ja muodostua esteeksi kehittämiseksi. Jää myös avoimeksi, miten ja kenen toimesta lainsäädännössä asetettavia vaatimuksia valvottaisiin.

Työtaturmavakuutuksen toimeenpano kuuluu Suomessa yksityisoikeudellisille vahinkovakuutusyhtiöille. Niihin organisaatioina ei sovelleta kaikilta osin samaa lainsäädäntöä kuin valtion ja kuntien viranomaisiin. Näin ollen esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisen suunnitteluvaiheet esimerkiksi hankintalain kautta eivät sovellu vakuutusyhtiöihin, koska hankintalakia ei sovelleta työtaturmavakuutus- tai toimeenpanevissa vakuutusyhtiöissä tai Tapaturmavakuutuskeskuksessa. Myöskään esimerkiksi lakia viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista ei sovelleta yksityisiin toimijoihin. Tämä perustavaa laatua oleva eroavuus viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien työtaturmavakuutusyhtiöiden välillä on otettava huomioon.

TVK:n näkemyksen mukaan työtaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa käytettävän tietojärjestelmän kehittäminen esim. automatisoitavaa päätöksentekoa varten ei ole miltään osin julkisen hallintotehtävän hoitamista (sivu 19). TVK katsoo, että kyse on vakuutusyhtiön sisäisistä toimintaprosesseista ja tietojärjestelmistä, jotka oikeudelliselta luonteeltaan eivät rinnastu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen eikä niitä koske perustuslain 124 §.

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

Virkavastuu liittyy hallintopäätöksen tekemiseen liittyvään vahingonkorvaus- ja rikosvastuuseen. Kyse on konkreettisesta yksilölle annettavasta valituskelpoisesta päätöksestä, jonka tekemistä

menette-lysäännöksenä koskee mm. hallintolaki. Virkavastuu voi toteutua tähän päätöksentekoon liittyen ja se voidaan kohdentaa jo voimassa olevan sääntelyn nojalla tehtävien mukaisiin vastuisiin.

Muistiossa on esitetty, että yksittäiseen hallintopäätökseen liittyvä virkavastuu kytkettäisiin myös käytettävän tietojärjestelmän kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön. Toteutuisiko tällainen virkavastuu vain silloin, kun päätös tehdään automaattisesti tietojärjestelmää käyttäen vai myös silloin kun virkamies tekee hallintopäätöksen tietojärjestelmää käyttäen? Tällöin virkavastuu kohdistuisi hallintopäätöstä tehneen virkamiehen ohella esimerkiksi viranomaisen tietohallinnossa työskenteleviin it-asiantuntijoihin. Voi kysyä, onko tarkoituksenmukaista ulottaa hallintopäätöksiin liittyvä virkavastuu myös tällaisiin viranomaistoimintaa tukeviin sisäisiin prosesseihin.

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

Automaattinen päätöksenteko edellyttää sitä, että päätöksenteon perusteena oleva tieto on oikeaa ja laadukasta. Esimerkiksi tulorekisterissä olevan tiedon käyttäminen automaattisessa päätöksenteossa edellyttäisi tiedon oikeellisuuden varmistamista siinä vaiheessa, kun tieto saapuu tulorekisteriin. Sama vaatimus tiedon oikeellisuudesta koskee hallintotoimintaa myös silloin, kun päätöstä ei tehdä automaattisesti tietojärjestelmässä.

Selvittämisvelvollisuuteen ja tiedon laadun tarkastamiseen kytkeytyvien yksityiskohtaisten velvoitteiden asettaminen lainsäädännössä lisäisi hallinnollista taakkaa parantamatta kuitenkin hallinnon asiakkaan oikeusturvaa. Yksityiskohtaisten velvoitteiden täyttäminen voisi hidastaa ja monimutkaistaa prosesseja, mikä olisi omiaan heikentämään hyvää hallintoa. Yleisissä ja yhteisissä tietovarannoissa olevien tietojen laatuun tulee voida luottaa ja tiedoissa mahdollisesti olevat puutteet tulee korjata tiedon lähteellä tietoja tietovarantoon toimitettaessa eikä jälkikäteen tietoja käytettäessä. Tietoja käyttävälle viranomaiselle ei tule asettaa lisävelvoitteita tai näyttövelvoitetta tietojen tarkastamisesta.

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

On harkittava tarkkaan sitä, minkälaista uutta sääntelyä tarvitaan tietoturvallisuudesta ja sen arvioinnista. Tietoturvallisuus liittyy tietosuojaan, josta on olemassa ajantasaista kansallista ja EU-tason sääntelyä. Myös EU:n valmisteilla oleva tekoälyasetus on tuomassa uutta sääntelyä.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

TVK:n kanta muistiossa todettuihin sääntelytarpeisiin on tiivistetysti seuraava:

- TVK ei kannata arviomuistiossa ehdotettua tietojärjestelmiä koskevaa sääntelyä.

- Sääntelytarvetta tulee arvioida yhdessä OM:n työryhmän tavoitteiden kanssa ja sääntelyssä tulee pitäytyä vain automaattiseen päätöksentekoon liittyvässä välttämättömässä sääntelyssä.

- Sääntelytarvetta arvioitaessa tulee tunnistaa, että julkista hallintotehtävää hoitavat vakuutusyhtiöt toimivat erittäin säännellyssä ja kilpailulainsäädännön alaisessa toimintaympäristössä ja niiden tietojärjestelmiä kehitetään myös liiketoiminnallisista lähtökohdista ilman julkista rahoitusta.

TVK perustelee kantaansa seuraavasti:

EU:n tietosuojasetus edellyttää sääntelyä suojatoimista käytettäessä automaattista päätöksentekoa. Tämä sääntely on jo OM:n työryhmän valmistelussa. VM:n tietojärjestelmiä koskevaa sääntelyarviointia ei tule tehdä irrallaan OM:n valmistelemasta työstä.

TVK:n näkemyksen mukaan hallinnon lainalaisuus, hyvä hallinto, oikeusturva, läpinäkyvyys ja julkisen vallan käytön vastuullisuus (virka-astuu) voidaan varmistaa jo nykyisen sääntelyn ja valvonnan keinoin riippumatta siitä, onko kyse automatisoidusta vai manuaalisesta hallinnon päätöksenteosta.

Julkista hallintotehtävää hoitavien vakuutusyhtiöiden hallintoa ja toimeenpanoa ml. tietojärjestelmien kehittämistä on riittävästi säännelty vakuutusyhtiölaissa. Vakuutusyhtiölaki edellyttää, että vakuutusyhtiö on kirjallisissa toimintaperiaatteissaan määritellyt selkeästi mm. vastuut, prosessit ja raportointi- ja nettelyt myös tietojärjestelmähankkeiden osalta.

Sääntely tulisi jättää riskiperusteisen arvioinnin pohjalle eikä velvoittavia sitovia vaatimuksia tule asettaa.

Arviomuistiosta saa käsityksen, että korjattavaa ja muutettavaa löytyy monesta laista. Muistiosta syntyy kuva, että pyritään teoreettisesti täydelliseen ja kattavaan lainsäädäntöön ja käsitteistöön. Voi kysyä, ovatko tavoitteet kaikilta osin realistisia tai tekemisen arvoisia panoksen ja hyödyn arvioinnin näkökulmasta.

Lisääntyvä sääntely, josta seuraa hallintoa toimeenpaneville eri tahoille epävarmuutta sääntelyn monimutkaistuuksissa, voi viedä toimeenpanon resursseja ja panoksia pois varsinaisen hallintopäätöksen valmistelusta ja tekemisestä. Keskitytään erilaisten hallintotoimintaa tukevien toimenpiteiden tekemiseen ja niitä koskevan sääntelyn tulkintaan ja toteuttamiseen. Muodollinen oikeusturva voi lisääntyä mutta lisääntyykö oikeusturva yksittäisen hallintotoimen näkökulmasta ja sen kohteena olevan yksilön asian käsittelyssä.

Sääntelyn tavoitteet ja perusteet lisäsääntelylle jäävät arviomuistiossa jossain määrin avoimeksi. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa ei tunnisteta, että laillisuusvalvojat olisivat antaneet tätä toimeenpanoa koskevia ratkaisuja, joissa tietojärjestelmien kehittäminen tai käyttöönotto olisi ollut laillisuusvalvojien huomion kohteena tai että niihin olisi liittynyt sellaisia ongelmia, jotka tulisi lainsäädännöllä ratkaista.

Kansallisesti ei tule säätää tietosuoja-asetusta tai vastaavaa EU-sääntelyä tiukempia vaatimuksia automaattiselle päätöksenteolle.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Arviomuistiossa ei käsitelty erikseen viranomaisia koskevia vaatimuksia ja yksityisoikeudellisiin toimijoihin kohdistuvia vaatimuksia (siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää tai käyttävät julkista valtaa). Myöskään ehdotetun sääntelyn soveltamisala ei käy kattavasti ilmi. Tällä tarkoitetaan erityisesti sitä, soveltuuko ja miltä osin uusi sääntely yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää tai käyttävät julkista valtaa. Arviomuistiossa (kohta 11) todetaan, että kehitettävä sääntely olisi sidoksissa hallintolain soveltamisalaan, toisaalta viitataan myös tiedonhallintalain soveltamisalaan.

Osa nykytilakuvaukseen sisältyvistä voimassa olevista normeista koskee vain viranomaisia tai koskee yksityisiä toimijoita vain rajoitetuin osin. Esimerkiksi laki viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista koskee vain viranomaisia. Tiedonhallintalakia sovelletaan yksityisiin toimijoihin laissa määritellyin osin. Toisaalta tiedonhallintalain 19 §:ään ei sovelleta yksi-tyisiin ja esimerkiksi skannauksen ulkoistuksen sallivaa sääntelyä sovelletaan vain viranomaisiin. Mahdollistava sääntely tulisi koskea julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä ja viranomaisia samoin perustein, muuten ei kilpailuneutraliteetti toteudu.

Jos tavoitteena olisi täysin rinnastaa viranomaiset ja julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tahot, tulee huomata se, että yksityisiin toimijoihin kohdistuvat muutokset olisivat merkittäviä. Niitä tulisi koskemaan iso joukko uutta lainsäädäntöä. Viranomaisia tällä hetkellä koskeviin lakeihin perustuvien veloitteiden toteuttaminen yksityisissä toimijoissa edellyttäisi merkittäviä resursseja sekä työmäärällisesti että rahallisesti. Myös periaatteellisia kysymyksiä tulisi ratkaistavaksi, esimerkiksi se, minkälainen toimivalta eri valvontaviranomaisilla olisi suhteessa yksityisiin toimijoihin.

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskus-yhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden, Valtiokonttorin sekä TVK:n tehtäväksi ja kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

TAPATURMAVAKUUTUSKESKUS

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Aaltonen Merja

Tapaturmavakuutuskeskus - Lisätietoja antavat johtaja/laki- ja lainsäädäntöasiat Kirsi Pohjolainen, kirsi.pohjolainen@tvk.fi, gsm 0405718104 ja lakimies Elina Holmas, elina.holmas@tvk.fi, gsm 0409225535