

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Arviomuistiossa tarkastellaan tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön nykytilannetta ja Euroopan unionin sääntelyä sekä tehdään ehdotuksia sääntelyn kehittämistä. Sääntelyn kehittämisen tarpeita ei arviomuistiossa juurikaan avata ja perustella, miksi tarvitaan uutta sääntelyä.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Jos hallinnon käyttämiä tietojärjestelmiä halutaan säädellä normeilla, on samalla tarpeen ottaa tarkasteluun hallinnon toiminnan sääntely hallintolaista lähtien. Arviointimuistiossa todetaan s. 6, että ”arviomuistio 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.” Hallintolaissa viitataan monessa kohdin asiakirjoihin, mutta sähköisiä järjestelmiä ja verkkoasiointia ei laissa tunnusteta. Tulevaisuudessa voisi olla tarpeen ottaa hallintolaissa huomioon kansalaisten ja viranomaisten toiminta sähköisessä ympäristössä.

Normiohjauksessa tulisi lähteä kansalaisten ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista ja siitä, miten viranomaisten tulee toimia, sen sijasta että lähdetäisiin säätämään erikseen tietojärjestelmistä, joita viranomaiset tehtävissään hyödyntävät. Sääntelyssä tulee toisaalta luoda edellytyksiä julkishallinnon toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiselle sekä toimijoiden väliselle yhteistyölle ja toisaalta varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden, tietoturvallisuuden ja tietosuojan vaatimusten ja yksilön oikeuksien toteutuminen hallinnollisissa prosesseissa myös silloin, kun niissä käytetään työvälineinä tietojärjestelmiä ja muita teknisiä apuvälineitä.

Suomen Akatemian omassa toiminnassa ei ole noussut esille yleisiä tietojärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön liittyviä kehittämistarpeita.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Tietojärjestelmien toiminnallisuuksien tulee vastata järjestelmän käyttötarkoitusta ja tarvetta. On vaikea hahmottaa, miksi tai minkälaisia järjestelmien toiminnallisuuksia koskevia yleisiä vaatimuksia olisi tarpeen asettaa lainsäädännöllä.

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

Tietojärjestelmille asetettavia teknisiä vaatimuksia tai ei-toiminnallisia vaatimuksia voitaisiin ohjeistaa erityyppisiin tilanteisiin (tiedonluokittelun pohjalta, tietoturvallisuuden, saatavuuden ym.) mm. kilpailutusaineistoihin liitettävillä, tilannekohtaisesti muokattavilla mallipohjilla. Tietohallintalaissa voitaisiin tarkentaa tietoturvallisuuteen ja jatkuvuuteen liittyviä vaatimuksia siltä osin kuin tarvetta tähän on todettu olevan olemassa.

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

Tietojärjestelmien dokumentaation kehittämistä voidaan ohjata suosituksilla eikä vaatimuksia pitäisi säätää laissa. Poikkeuksena tästä esim. automaattista päätöksentekoa koskeva dokumentaatio, jonka tarkoituksena olisi varmistaa riittävä dokumentaatio automaattisen päätöksenteon asianmukaisuuden, oikeellisuuden ja laillisuuden varmistamiseksi.

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

Virkavastuun määrittelevät säädökset tulisivat olla menetelmä- ja teknologiariippumattomia ja sovellettavissa yhtenäisesti eri virkatehtäviin. Automaattisen päätöksenteon, tekoälyyn perustuvan päättelyn tai automatisoidun hallinnollisen prosessin osalta voidaan tarvita lainsäädäntöä, jolla varmistetaan näitäkin sovellettaessa virkavastuullinen toimija. Tämä voi edellyttää virkavastuun käsitteen osittaista uudelleen määrittelyä. Olennaista on, voidaanko ja millä edellytyksillä virkavastuuta, rikosoikeudellista tai vahingonkorvausvastuuta, kohdistaa virkamieheen, jos kyse on koneellisesta päätöksenteosta. Kysymys ei ratkea tietojärjestelmiä normittamalla vaan hallintolakia ja rikosoikeutta kehittämällä.

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

Mielestämme OM:n automaattista päätöksentekoa koskevassa esityksessä on riittävä säädäntöpohja automaattista päätöksentekoa varten. Suomen Akatemia on antanut esityksestä erillisen lausunnon.

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

-

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Työryhmän arviomuistiossa on tarkasteltu mahdollisia sääntelyn kehittämiskohteita, mutta ei ole linjattu, miten lainsäädäntöä tullaan kehittämään, vaan sääntelyn kohteet ja vaihtoehdot hallituksen esityksen laatimiseksi päätetään arviomuistiota koskevan lausuntokierroksen jälkeen.

Työryhmän on tehnyt ehdotuksia laajasti julkisen hallinnon järjestelmien kehittämiseen, dokumentointiin, testaamiseen ja varmistukseen, käyttöönottoon, tietoturvaan, tietosuojaan, tietovarastoihin kohdistuvasta uudesta säätelystä sekä näihin tehtäviin liittyvän virkavastuun säätelystä. Arviomuistiossa ei ole vielä konkreettisia säädösehdotuksia, joten perustelut uuden säätelyn tarpeelle ja välttämättömyydelle ovat ohuita. Muistiossa ei arvioida mahdollisesta säätelystä aiheutuvia lisäkustannuksia, työtä tai potentiaalisia tätä kautta syntyviä säästöjä.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien osalta toivomme, että sääntelyn sijasta kehitettäisiin julkishallinnon kehittäjien työtä tukevia suosituksia ja ohjeistuksia, julkishallinnon yhteisiä aineistoja hyödynnettäväksi mm. kilpailutuksissa, valtionhallinnon linjakasta toimintaa keskeisten toimittajien suuntaan sekä viranomaisten välistä yhteistyötä ja verkostoitumista tietojärjestelmien kehittämisessä. Esim. JHS-suositukset ovat olleet erittäin käytettyjä ja hyödyllisiä keikkoja kehittämistyön tukemisessa, samoin VAHTI- ja Katakri-suositukset.

Julkishallinnon yhteistyö suositusten osalta on päättynyt mm. tiedonhallintalain myötä ja tarvetta uudentyypiselle yhteistyölle ja sen koordinoinnille saattaisi edelleen olla tietojärjestelmien kehittämisen ja laadunvarmistuksen näkökulmasta. Tietojärjestelmien kehittämisessä keskeisiä ongelmia ovat liian niukat resurssit ja puutteellinen osaaminen, joita lainsäädäntö ja sen kautta tulevat uudet velvoitteet eivät ratkaise. Yhteistyö ja verkostoituminen voisivat toimia kustannustehokkaina keinoina osaamisen jakamiseen ja muiden kokemuksista oppimiseen.

Tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen lainsäädäntö automaattiseen päätöksentekoon liittyen sisältyy OM:n valmistelevaan esitykseen hallintolain muuttamisesta, ja tästä Suomen Akatemia on jättänyt erikseen lausunnon.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

-

Huovinen Liisa
Suomen Akatemia