

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

-

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Arviomuistiossa esitetyn perusteella tietojärjestelmä sääntelykohteena vaikuttaa varsin haasteelliselta. On kyseenalaista, miten tietojärjestelmää koskevaan yhtenäiseen sääntelyyn on mahdollista päästä tilanteessa, jossa eri viranomaisten hallintoasioiden käsittelyssä käyttämät tietojärjestelmät poikkeavat toimintaprosesseiltaan toisistaan huomattavasti ja jossa on parhaillaan meneillään merkittävien uusien järjestelmien kehittäminen. Teknisten ja toiminnallisten vastuiden ja vaatimusten keskinäisen erottelun haasteellisuus vaikeuttaa tehtävää.

Tekoälyä tai sellaiseksi tulkittavia teknologioita käyttävien järjestelmien jättäminen tässä vaiheessa sääntelyn ulkopuolelle on perusteltua. Tuomioistuimen näkökulmasta tekoälyn hyödyntämismahdollisuudet ovat ylipäätään varsin rajalliset. Myös mahdollisimman teknologiariippumattomaan sääntelyyn pyrkiminen on perusteltua, vaikka saattaakin osaltaan johtaa tulkinnanvaraisuuksille alttiiseen sääntelyyn.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Hallintoasioiden käsittelyssä käytettävien tietojärjestelmien osalta pätee sama kuin muidenkin, pääasiallisena tai nykyisin lähes ainoana työvälineenä käytettävien tietojärjestelmien kohdalla, eli tehokkaan työskentelyn mahdollistava toiminnallisuus ja sujuva käytettävyys ovat järjestelmien ehdoton edellytys. Näiltä osin tekniset seikat mukaan lukien tietoliikenneyhteyksien häiriötön toiminta ovat ensisijaisen tärkeitä. Tämän häiriöttömyyden varmistaminen lainsäädäntötoimin ei liene mahdollista. Tältä osin suurimpia esteitä on tuotu esiin arviomuistion kohdassa 6.1. Yleisluonteisen lainsäädännön aikaansaamisen sijaan tärkeitä olisi selkiyttää hallinnonaloittain sitä, mitkä tahot kulloinkin ovat vastuussa erilaisten häiriötilanteiden selvittämisestä ja järjestelmien

toimintakuntoisuuden palauttamisesta ja tähän liittyen varmistaa, että viestintä häiriötilanteissa on aukotonta ja ripeää.

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

Jo olemassa olevan ja tiedonhallintalain myötä vielä voimaan tulevan lokitussäätelyn myötä merkittävä osa asianmukaisuuden ja tietosuojan vaatimuksista tulee täytetyksi. Tietojärjestelmien teknisten vaatimusten viemiselle lainsäädäntötasolle sillä tavoin, että säätelyllä voisi olla todellista käytännön vaikuttavuutta, on rajalliset mahdollisuudet. Yleisellä tasolla se, että teknisiä vaatimuksia ylipäätään viedään lainsäädäntötasolle, antaa kuitenkin selkänöjaa käyttäjän vaatimuksille häiriötilanteissa ja järjestelmiä kehitettäessä. Todellisuudessa hallintoasioiden käsittelyn asianmukaisuus nojaa ns. substanssilainsäädännöstä kuten hallintolaista johtuviin periaatteisiin ja vaatimuksiin, joiden täyttämässä tietojärjestelmät ovat vain teknisen välikappaleen roolissa, ja asianmukaisuuden täyttymistä arvioidaan näitä periaatteita vasten.

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

Ks. vastaus kysymykseen nro 4.

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

Kuten arviomuistiossa on todettu, päätöksenteon automatisoitumisasteen nouseminen ei saa johtaa siihen, ettei päätöksenteosta / julkisen vallan käytöstä vastuussa olevaa tahoa ole mahdollista yksilöidä oikein. Tästä huolehtiminen tietojärjestelmiä käytettäessä on mm. esteellisyyskysymysten kannalta hyvin tärkeää. Tältäkin osin on kuitenkin vaikea nähdä, miten nämä kysymykset ratkaistaan tarkoituksenmukaisesti lainsäädäntötoimin. Kysymys lienee enemmänkin teknisistä ratkaisuista. Kaikkien kysymyksessä mainittujen tietojärjestelmän elinkaareen kuuluvien vaiheiden osalta on varmasti mahdollista säätää erilaisista toimintavelvollisuuksista ja auditoinneista, mutta haasteeksi muodostunee jälleen vaikeus saavuttaa säätelyssä riittävä yksilöimisen ja selkeyden taso ottaen huomioon tietojärjestelmien moninaisuus.

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

Tietovarantojen on oltava laadultaan virheettömiä, ajantasaisia ja kattavia. Mitä korkeampi päätöksenteon automaatioaste on, sitä kovemmat vaatimukset edellä mainituille ominaisuuksille on asetettava. Tietovarantojen tulee olla siten suojattuja, ettei niiden sisältöön ole mahdollista vaikuttaa epäasianmukaisesti. Tietovarantojen käytön tulee olla mahdollisimman sujuvaa mahdollisista tietosuojaan liittyvistä suojauskysymyksistä ja -käytännöistä huolimatta.

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

-

9. Kommenttinne muistiossa todetuista säätelytarpeista yleensä

Tietojärjestelmien olennaisten vaatimusten toteuttamisen varmistamiseen tähtäävässä lainsäädännössä suurimpana haasteena on tietojärjestelmien kentän ja toimintaprosessien

heterogeenisyys. Vaarana on, että sääntelystä tulee niin yleisluonteinen, ettei se palvele toimijoista ketään, tai tällaisen yleisluonteisuuden välttämiseksi niin sirpaleinen ja hierarkkisesti monitasoinen, että sääntelyn selkeys kärsii. Oletettavaa on, että koska tietojärjestelmiä käyttävät ja päätöksiä tekevät virkamiehet, joiden toimintaa puolestaan koskee oma lainsäädäntönsä (perustuslaki, virkamieslaki, hallintolaki...), nyt tavoitellussa lainsäädännössä joudutaan lakiteknisesti käyttämään runsaasti viittauksia mainittuun lainsäädäntöön, mikä osaltaan vaarantaa sääntelyn selkeyden ja luettavuuden.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

-

Hyvärinen Tiina
Hämeenlinnan hallinto-oikeus