

Asia: VN/4400/2021

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

Lausuntonne arviomuistiosta

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

Ei erityisiä kommentteja.

### **2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena**

Terminologiaa on hyvä selkeyttää, nykyisin käsitteistössä on sekavuutta kyllä.

Metsähallitus yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että ainakin ne tietojärjestelmien osat, joissa käsitellään hallintoasioita täysin automatisoidussa toimintaprosesseissa, kuuluisivat tämän sääntelyn piiriin. Edelleen kuten muistiossa esitetään tulee hallintopäätöksiin sisällytettävää asianosaisen tietosuojaa ja oikeusturvaa edistävä päätöksenteon läpinäkyvyys arvioida osana hallintolain uudistamistarpeita automatisoidun päätöksenteon mahdollistamista koskevassa valmistelussa.

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

Tietojärjestelmät ovat tyypillisesti elimellinen osa toimintaprosesseja, joita ne tukevat. Lähtökohtaisesti asetettavien vaatimusten pitäisi olla itse toimintaprosessille asetettavia vaatimuksia vastaavia. Esim. vaatimuksenmukaisuutta varmistavia jäljitettävyyksivaatimuksia, joiden tulisi toteutua, vaikkei toimintaprosessia olisi automatisoitu mitenkään. Voidaanko näistä kuitenkin luoda lakiin kirjattava, yleispätevä kuvaus? Sen sijaan tietojärjestelmän omistajan vastuun tulisi olla vedenkirkas koskien järjestelmän toiminnallisuutta eri näkökulmista.

Ainakin toimintaprosessien toiminnallisuuksista sekä automaattisesta tietojenkäsittelystä (ja automatisoidusta päätöksenteosta) on valmisteilla tarkentavaa sääntelyä, voisiko lisäksi tietojärjestelmän olennaisista vaatimuksista säätää tarkemmin? Muistiossa todetaankin, että määriteltäessä tietojärjestelmille olennaisia vaatimuksia, ei sääntelyä voida kohdentaa kaikilta osin yleisesti tietojärjestelmään, vaan tietojärjestelmässä käsiteltäviin, tiedonhallintalaissa tarkoitettuihin toimintaprosesseihin. Tietojärjestelmien sääntelyä kehitettäessä on arvioitava vaatimuskohtaisesti,

milloin vaatimus voidaan kohdistaa yleisesti tiedonhallintalaissa tarkoitetun tietojärjestelmän toiminnallisiin ja teknisiin vaatimuksiin ja milloin vaatimukset kohdistuvat tietojärjestelmän sellaisiin toiminnallisiin, joilla on merkitystä esimerkiksi asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi ja viranomaisen toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi.

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

Varsinaisille teknisille vaatimuksille on vaikea nähdä selkeää paikkaa lainsäädännössä. Sen sijaan ei-toiminnallisia vaatimuksia esimerkiksi jatkuvuuden hallintaa koskien voisi olla. Lainsäädännön tulisi olla teknologiariippumaton. Vaatimukset tulee kohdistaa tietojärjestelmien toiminnallisuuteen, kuten esimerkiksi toiminnan varmistamiseen, käytön hallintaan ja valvontaan (lokit) sekä yhteiskäyttöisyyteen teknisten vaatimusten sijaan.

Metsähallituksen käsityksen mukaan, teknisiä vaatimuksia hallintoasioita käsitteleville tietojärjestelmille arvioidaan osaltaan myös hallintolain uudistamistarpeita automatisoidun päätöksenteon mahdollistamista koskevassa valmistelussa. Ainakin vaatimukset päätöksenteon avoimuudelle ja asiankäsittelyn läpinäkyvyys asiakkaaseen nähden on varmistettava. Mm. tietosuoja- ja tietoturvalainsäädännöt vaikuttavat käytännössä teknisiin vaatimuksiin julkisten hankintojen yhteydessä ja tietojärjestelmiä hankittaessa. Hyvän hallinnon periaatteiden ja asianmukaisuuden huomioiminen ovat kannatettavia.

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

Julkisilla varoilla kehitettävien tietojärjestelmien rakentamiselle voisi olla laissakin määritelty kehikko, joka ohjaisi siihen, että mm. määrittelyt ja hyväksymistestaukset sekä onnistunut käyttöönotto tulisi asianmukaisesti tehtyä ja todennettua. Tämä olisi osa julkisten varojen huolellista käyttöä, joka johtaisi laadukkaampiin ICT-palveluihin. Dokumentointivaatimuksissa tulee huomioida koko tietojärjestelmän kriittisyys, siihen liittyvät riskit sekä koko elinkaari. Vaatimukset on kuitenkin syytä rajata siten, että dokumentointi ei edellytä merkittäviä lisäresursseja tavanomaisten suunnittelu- ja ylläpitoresurssien lisäksi.

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

Hyvin vaikea kysymys. Voisiko fokus olla siinä, että organisaatio sitoutuu selvittämään ja korjaamaan ilmeiset virheelliset tulkinnot - riippumatta siitä kuka henkilö tai mikä järjestelmä on tulkinnan tuottanut.

Työryhmän arvion mukaan virkavastuun toteuttaminen on mahdollista kehittämällä päätöksentekojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyä.

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

Lähtökohtaisesti tietosisällön keruu ja ylläpito tulisi olla dokumentoitu ja siten (viranomaisen) auditoitavissa. Tietosisältöä tuottavien tai ylläpitävien tahojen käyttöoikeudet tulisi olla korkeatasoisesti hallinnoituja. Ts. mekanismit, jotka vaikuttavat tietosisällön laatuun tulisi olla kunnossa.

Muistiossa pohditaankin automatisoinnin toteuttamistehtävää ja analysoinnin tarvetta siitä, missä määrin automatisoinnin toteuttaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista tai jopa merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja missä määrin on kyse pelkästä teknisestä toimenpiteestä. Olisi ongelmallista, jos toimintaprosessin automatisoinnin määrittelemisen, toteuttamisen, testaamisen, käyttö ja valvonta tapahtuisi yksityisen toimesta muutoin kuin pelkkien teknisluontoisten toimenpiteiden osalta.

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

Tarvittaisiin selkeät ohjeet tietoturvallisuudelle asetettaville vaatimuksille sekä yhteiset keinot vaatimusten täyttymisen auditoinneille. On silkkää hukkaa, jos kukin organisaatio joutuu luomaan ja valvomaan omin resurssein. Toimintamallit voisivat siten olla yhteneviä ja tieto hyvistä käytänteistä olisi helposti ja laajasti käytettävissä.

**9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä**

Puutteet eri osapuolten osaamisessa ja resurssoinnissa voivat vaikuttaa siihen että nykyiseen lainsäädäntöön liittyvät vaatimukset eivät toteudu kaikilta osin. Siksi sääntelyn vaikutuksia tulee arvioida erityisesti sen kannalta, paraneeko tilanne julkisessa hallinnossa, jos lainsäädäntöä lisätään koskien esimerkiksi tietojärjestelmien suunnittelua tai käyttöönottoa ja millä keinoin sääntelyn kannatettavat tavoitteet muillakin tavoin olisivat edistettävissä. Myös sääntelyn käyttöönottovaiheen neuvontaa ja ohjeistusta tarvitaan, kuten tiedonhallintalain käyttöönotto on osoittanut.

**10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta**

Hyvä, että muistiossa on katsottu tietojärjestelmiä laajasti tieto- ja tietoturvanäkökulmien yli, mm. pohtimalla kehittämiseen liittyvää sääntelytarvetta. Velvoittavan lainsäädännön sijaan liikkeelle voitaisiin lähteä muistilistoin / suosituksin. Erityisesti tarvittaisiin yhteisiä malleja sekä kyvykkyksiä auditointien suorittamiseen, jotta tällainen laadun parannus saadaan kustannustehokkaasti tehtyä eikä ajauduta tilanteeseen, jossa kunkin organisaatio saa uusia, itsenäisesti hoidettavia velvoitteita, joita lopulta täytetään kirjavasti.

Niemelä Juha  
Metsähallitus

Oikarinen Susanna  
Metsähallitus