

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Ruokaviraston kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta lausua julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista ja lausuu seuraavaa:

Muistiossa esitetään useampaan otteeseen, ettei lainsäädännössä ole säädetty selkeästi siitä, miten viranomaisten tietojärjestelmissä varmistetaan asianmukainen hallintoasian käsittely. Sivulla 30 todetaan, ettei nykyiseen lainsäädäntöön sisälly viranomaiselle toimintavelvollisuutta toteuttaa hyvän hallinnon vaatimuksia tietojärjestelmissä.

Ruokavirasto toteaa, että hallintoasian käsittelyn vaatimukset ovat kuitenkin teknologianeutraaleja, eivätkä em. vaatimukset ole yhtään vähemmän velvoittavia sen pe-rusteella, että viranomaistoimintaa harjoitetaan osittain automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin. Vaikkei viranomaisille olekaan sinällään säädetty muistiossa kuvattua toimintavelvollisuutta, viranomaisilla ei ole todellisuudessa muuta vaihtoehtoa kuin kehittää järjestelmiä, joissa huomioidaan lainsäädännön vaatimukset. Hallintoasian käsittelyä koskeva sääntely voi toki olla suhteellisen yleistasoista, mutta se ei tarkoita, että tietojärjestelmän asianmukaisuuden varmistaminen voitaisiin sivuuttaa.

Muistiossa on ehdotettu uutta, sinänsä selventävää ja täsmentävää sääntelyä paik-kaamaan nykyisen lainsäädännön puutteita, mutta vähemmälle huomiolle on jäänyt se, mitä käytännön lisäarvoa saadaan sääntelystä, jolla veloitetaan viranomaiset varmistamaan lain noudattaminen myös tietojärjestelmiä kehitettäessä. Voidaan myös kysyä, miten varmistetaan, ettei yleisluonteinen vaatimus asianmukaisen käsittelyn varmistamisesta tietojärjestelmiä kehitettäessä jää niin ikään liian yleiselle tasolle ja tulkinnanvaraiseksi. Kenties ainoana käytännön esimerkkinä muistiossa on mainittu laillisuusvalvonnassa esiin nousseet tapaukset, jotka liittyvät kaikki viran-omaispalvelujen viivästymiseen järjestelmien käyttöönottoaiheessa.

Ruokavirasto katsoo, että uudessa lainsäädännössä olisi hyvä nostaa esiin myös lain-säädännön mahdollistava ja selkeyttävä vaikutus. Toisinaan lainsäädäntö nähdään järjestelmäkehitystä vaikeuttavana tekijänä, vaikka asia on pikemminkin päinvastoin. Kun tunnetaan lainsäädännön vaatimukset hallintoasian käsittelylle ja sähköisten palvelujen tuottamiselle, voidaan tunnistaa entistä tehokkaampia keinoja helpottaa virkatyötä ja edistää sähköistä asiointia.

Ruokavirasto toteaa, että hallintoasian käsittelyn vaatimusten toteuttaminen tietojärjestelmään ole välttämättä helppoa, mutta vaatimukset on pakko ottaa huomioon ja sovittaa tietojärjestelmään tapauskohtaisesti. Hallintoasioiden kirjo on laaja, joten voidaan kysyä, voidaanko hyvää hallintoa kaikissa tapauksissa turvata yleislainsäädännöllä, vai olisiko tuloksellisempaa täsmentää vaatimuksia erityislainsäädännössä.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Muistiossa todetaan, että tietojärjestelmän käsitettä käytetään lainsäädännössä epä-yhtenäisesti. Ruokaviraston tuo esille, ettei uuden ja vanhan lainsäädännön välille välttämättä muodostu epäselvyyksiä, jos vanhat järjestelmät tuodaan uuden yleislainsäädännön soveltamispiiriin selkeiden määritelmien kautta.

Muistio korostaa viranomaisen velvollisuuksia kuten hyvää hallintoa, oikeusturvan varmistamista ja virkavastuuta. Ruokavirasto katsoo, että tietojärjestelmien kehittämistä koskevassa lainsäädännössä voitaisiin ottaa huomioon tietojärjestelmien kehittämisen tavoitteita laajemminkin. Tietojärjestelmille asetetaan tyypillisesti tavoitteeksi esimerkiksi julkisten varojen säästäminen, henkilöresurssitarpeen vähentäminen, vaivattomampi viranomaisasiointi tai uuden pakollisen rekisterin tai muun järjestelmän perustaminen. Joskus päätösaunomaatioon turvautuminen on ainoa mahdollinen ratkaisu esimerkiksi päätösten suuren volyymin takia. Joskus kyseessä voi olla vanhentuneen teknologian pakollinen uudistaminen niukoilla resursseilla. Järjestelmäkehitykseen voi kytkeytyä myös huomattavia henkilöresurssien suunnittelutarpeita, jos järjestelmä toimii henkilötyövoiman varaan rakennetun palveluprosessin tukena.

Viranomaistoimintaa ja sähköistä asiointia varten kehitetään myös sellaisia sovelluksia, joissa automaatiolla on verraten pieni rooli ja asian käsittely on pääosin manuaalista, joskin tietysti sähköistä. Massaluonteinen päätösaunomaatio on luonteeltaan hyvin erilaista, koska hyvin pienikin virhe ratkaisualgoritmeissa johtaa nopeasti virheellisen päätöksen monistumiseen. Kuitenkin myös esimerkiksi hankala käytettävyys tai muut suunnitteluvirheet viranomaisen sisäisessä käytössä olevissa sovelluksissa voivat merkittävästi vähentää järjestelmästä saatavia hyötyjä.

Tietojärjestelmiin liittyy siis keskenään varsin erilaisia riskejä, joilla voi olla tilanteesta ja tietojärjestelmän tavoitteista riippuen hyvin eri tasoisia vaikutuksia. Riskit voivat realisoituessaan

vaarantaa henkilöiden tai yritysten oikeuksia, tai tietojärjestelmälle asetetut tavoitteet julkisten varojen säästämistä voivat jäädä osittain toteutumatta ja/tai viivästyvät merkittävästi.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Muistion tavoitteiden näkökulmasta tietojärjestelmien toiminnallisuuksien tulisi mahdollistaa vaivaton sähköinen asiointi tai tuloksellinen ja laadukas virkatehtävien hoito siten, että esimerkiksi hallintolain vaatimukset täytetään ja asiakkaiden oikeusturva varmistetaan.

Digipalvelulaissa on säädetty tietojärjestelmien toiminnallisuuksille joitakin yleisiä vaatimuksia, mutta lakia ei sovelleta viranomaisten sisäisessä käytössä oleviin sovelluksiin. Tuloksellisen ja laadukkaan virkatyön kannalta vaatimukset esimerkiksi järjestelmän käytettävyydestä ovat aivan yhtä aiheellisia myös virkakäyttösovelluksissa.

Yleisestä tietosuojasetuksesta voidaan johtaa lisäksi vaatimus siitä, että rekisteröidyn pääsy tietoihinsa tulee voida toteuttaa asianmukaisesti viranomaisen tietojärjestelmissä.

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

Digipalvelulaissa on säädetty myös eräistä tietojärjestelmien teknisistä vaatimuksista, esimerkiksi tietoturvallisuuden ja tietosuojan varmistaminen sekä yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Myös järjestelmän tekninen ylläpidettävyys voisi olla tarpeellinen vaatimus.

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

Muistiossa esitetään valmisteltavaksi lainsäädäntöä tietojärjestelmien olennaisista vaatimuksista. Ruokavirasto kannattaa tätä ajatusta, mutta uuden lainsäädännön tulee keskittyä aidosti sellaisiin kysymyksiin, joihin vastaaminen on koettu tietojärjestelmiä kehitettäessä vaikeiksi. Hallintolaista seuraa esimerkiksi jo nykyisellään vaatimus päätöksen perustelemisesta, johon sisältyvät tyypillisesti myös päätöksenteon perustana olevat tiedot (ks. s. 36). Informointia automaattisesta päätöksenteosta on käsitelty laajemmin oikeusministeriön arviomuistiossa, johon Ruokavirasto on myös lausunut.

Ruokavirasto kannattaa ajatusta yleisestä viranomaisten tietojärjestelmien dokumentointivaatimuksesta. Dokumentaatio voisi olla samantyyppinen kuin yleiseen tietosuojasetukseen sisältyvä tietosuoja koskeva osoitusvelvollisuus, mutta viranomaisen tulisi pystyä dokumentaatiolla yleisemminkin osoittamaan noudattavansa tietojärjestelmien kehittämistä koskevaa lainsäädäntöä. Näin voitaisiin tehostaa myös tietosuoja-vaatimusten dokumentointia. Todennäköisesti viranomaiset ovat jo ottaneet käyttöön omia laadunvarmistuksen mekanismejaan, mutta lailla säätämisestä ei ole

tältä osin haittaa. Joka tapauksessa on tehtävä selväksi, riittääkö lain noudattaminen vai onko se myös osoitettava (osoitusvelvollisuus). Pohdittavaksi jää, voisiko jokin taho valvoa osoitusvelvollisuuden noudattamista.

Ruokavirasto kannattaa myös sitä, että lailla säädettäisiin varautumisesta tietojärjestelmien vikaantumiseen. Sääntelypohjana on ilmeisesti tällä hetkellä valmiuslain laajentaminen koskemaan viranomaisen toimintaa muissakin, poikkeusoloja lievemmissä häiriötilanteissa (s. 58). Varautumiseen liittyy riittävien resurssien varaaminen sekä korvaavan palvelun järjestämiseksi että tietojärjestelmän saattamiseksi takaisin toimintakuntoon kohtuullisessa ajassa.

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

Tiedonhallintalaissa on jo omaksuttu sääntelytekniikka, jonka mukaan tiedonhallintayksikön johdolla on vastuu siitä, että tiedonhallintaan liittyviä säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita noudatetaan. Sama ratkaisu voitaisiin laajentaa koskemaan yleisemmin tietojärjestelmien kehittämistä viranomaisissa ja muissa julkista tehtävää hoitavissa organisaatioissa.

Muistiossa korostetaan virkavastuun osalta näkökulmaa, jonka mukaan toimintaprosessin automatisoinnin tulee olla virkavastuun alaista toimintaa. Sama kysymys virkavastuun kohdentumisesta liittyy yhtä lailla myös sellaisten järjestelmien kehittämiseen, jotka perustuvat vähemmässä määrin päätöksenteon automatisointiin.

Virkavastuun kohdentumista koskevat linjaukset ovat muistiossa esitetyn valossa vielä varsin keskeneräisessä tilassa. Yleisesti ottaen luvussa 6.9 esitetään alustavia ajatuksia verraten monimutkaisesta virkavastuun määräytymisestä. Erityisesti haasteen vaikuttaa muodostavan se, että tietojärjestelmien kehittämistä koskevat velvollisuudet hajautuvat viranomaisessa tyypillisesti useammalle henkilölle, mikä voisi vastaavasti johtaa virkavastuun hajautumiseen melko laajallekin henkilöpiirille.

Sivun 36 viimeisessä kappaleessa viitataan siihen, että hallintopäätöksessä tulisi mahdollisesti kertoa tietojärjestelmän kehityksestä vastuussa olevan henkilön nimi. Kuitenkin jäljempänä käy ilmi, ettei henkilöstön vaihtuvuuden takia kyseessä voisi oikeastaan olla tietty henkilö vaan ennemmin tietty rooli. Edellä kuvatut näkökulmat herättävät kysymyksen, voidaanko virkavastuu ylipäänsä kohdentaa kehen tahansa virkamieheen. Johto päättää tyypillisesti aina järjestelmäkehityksen merkittävistä linjauksista ja resursseista.

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

Ruokaviraston katsoo, että muistiossa kuvattua lähestymistapaa voidaan pitää hyvänä. Riittävä varmistuminen tietovarantojen tietojen laadusta on tärkeää kaikessa hallintoasioiden käsittelyssä, mukaan lukien osittain tai kokonaan automatisoidussa päätöksenteossa. Viranomaisen hankkima selvitys ei voi olla virheellistä tai vajavaista tietoa riippumatta siitä, onko se tullut teknisen rajapinnan tai kysely-yhteyden kautta vai ei. Viranomainen ei voi harkinnallaan tulla tulokseen, että päätöksenteko voisi perustua virheellisiin tai epätarkkoihin tietoihin.

Voidaan toisaalta ajatella, että vaatimus päätöksenteossa käytettävien tietovarantojen laadusta seuraa jo nykyisestä lainsäädännöstä. Myös yleisen tietosuojasetuksen mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava käsiteltävien tietojen täsmällisyydestä ja eheydestä – näin myös siinä tilanteessa, että tietoja on saatu toisen rekisterinpitäjän tietovarannosta. Laillisuusvalvonnassa on pidetty itsestään selvänä, että viranomainen käyttää päätöksenteossa vain riittävän luotettavana pidettäviä tietoja ja selvityksiä (s. 46).

Selvää lienee, että julkisen luotettavuuden omaavia tietoja (esim. väestötietojärjestelmän henkilötiedot) voidaan käyttää sellaisenaan automaattisessa päätöksenteossa. Tietovarannon omistajalla voisi olla velvollisuus antaa tietoaaineiston mukana kuvaus tai arvio tietovarannon tietojen luotettavuudesta.

Muistiossa todetaan, ettei voimassa oleva yleislainsäätö esitä vastausta siihen, milloin päätöksenteossa käytettävien tietojen voidaan katsoa olevan riittävän oikein (s. 47). Ruokavirasto kysyy, voidaanko asiaa lainsäädännöllä ratkaistakaan, koska eri aloilla arviointi tehdään oletettavasti hieman erilaisten kriteerien mukaisesti (esim. luonnonvara-alalla tieteelliseen näyttöön perustuen). Vaikka yksityiskohtaista vaati-musluettelo ei todennäköisesti ole mahdollista laatia, lainsäädännöllä voitaisiin edistää ainakin tietoaaineistojen laatuvaatimusten yhdenmukaista tulkintaa. Ruokavirasto on samaa mieltä siitä, että laatuvaatimusten tulisi olla suhteellisia tiedon käyttötarkoituksen kanssa siten, että täysin automatisoidulle päätöksenteolle tulee asettaa verraten korkeat vaatimukset. Muistiossa ei kuitenkaan ole otettu suoraan kantaa tilanteisiin, joissa päätöksenteko perustuu olennaisesti asiakkaan itse antamiin tietoihin.

Muistion sivulla 57 on kuvattu, kuinka tietojen maksullisuus saattaa estää tietojen tehokasta hyödyntämistä ja heikentää käytetyn tiedon laatua. Näkökulma on mielenkiintoinen, koska tietojen oikeellisuuden edistäminen saattaa edellyttää jopa valtion suoritteiden maksullisuuden osittaista uudelleen arviointia.

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

Ruokavirasto toteaa, että tietoturvallisuuden arviointia koskevan lainsäädännön ajantasaisuus on muistiossa esitetyn valossa aiheellista tarkistaa. Vaatimustenmukaisuuden osoittamisvelvollisuus niissä tapauksissa, kun se katsotaan tarpeelliseksi, on syytä säätää laissa.

Muistiossa todetaan, että ulkoinen arviointi kohdistettaisiin lähtökohtaisesti lähinnä teknisluonteisten vaatimusten todentamiseen (s. 94). Ruokavirasto katsoo, että jatkovalmistelussa on kuitenkin aiheellista täsmentää muistiossa käsiteltyjä näkemyksiä siitä, tulisiko vaatimustenmukaisuuden arviointi ottaa käyttöön myös muissa kuin tie-toturvallisuuteen liittyvissä asioissa, ja mitä lisäarvoa näin voitaisiin saada. Riskilähtöinen lähestyminen vaikuttaa jo tässä vaiheessa tarkoituksenmukaiselta linjaukselta. Järjestelmän ja prosessin luonteesta riippuen joskus voisi riittää itsearviointi. On myös huomattava, että tietosuoja-asetukseen sisältyy eräissä tilanteissa velvollisuus tehdä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi. Kahdenkertaisia arviointeja tuskin kannattaa tehdä.

Muistiossa todetaan, että esimerkiksi automaattisia päätöksentekojärjestelmiä voisi olla tärkeää arvioida kattavammin niihin sisältyvän oikeusturvariskin vuoksi (s. 80). Äskettäin lausuttavana ollut oikeusministeriön muistio viittaa kuitenkin siihen, että automatisoidulla päätöksenteolla olisi ylipäänsä tiukat edellytykset ja varsin rajoitettu käyttöala. Ruokavirasto katsoo, että ulkopuolista arviointia harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon eri näkökulmia laajemminkin, esim. vaikutukset viranomaistoiminnan tuloksellisuudelle ja asiakaskokemuksen parantamiselle.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Lainvalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, ettei tietojärjestelmien kehittämistä koskeva lainsäädäntö pirstaloituisi entisestään, vaan kokonaisuudesta tulisi mieluummin nykyistä helpommin hahmotettava.

Muistion johtopäätösten mukaan uuden lainsäädännön sääntelykohteena olisivat hallintoasiat, joita käsitellään joko kokonaan tai pääosin automatisoidusti tietojärjestelmissä ja tosiasiasiallinen hallintotoiminta digitaalisia palveluja käytettäessä (s. 93). Olisiko lainsäädännön kohteena kuitenkin myös hallintoasioiden käsittely tietojärjestelmässä ylipäänsä, riippumatta siitä, onko se kokonaan tai pääosin automatisoitua? Oletettavasti digitaalisilla palveluilla tarkoitettaisiin sivun 93 kontekstissa sekä asiointi- että virkakäyttösovelluksia.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Muistiossa kuvataan tekoälyn EU-tasoista lainsäädäntökehitystä, ja varsin perustellusti todetaan, ettei nykytilassa kannata vielä säätää aiheesta kansallisella tasolla. Ruokavirasto katsoo, että jatkossakin tulee suhtautua varauksella yksilöä koskevaan pää-töksentekoon yksinomaan tekoälyn eli läpinäkymättömän teknologian avulla.

Sivulla 32 viimeisessä kappaleessa esitetyn voi ymmärtää siten, että, myönteinen demokratiakehitys ja eriarvoistumisen estäminen voitaisiin nähdä jollain tavalla toisensa poissulkevinä tavoitteina. Tietojärjestelmiä ja erilaista automatiikkaa ja teknologiaa voidaan ja pitää ilman muuta käyttää

tuomaan myönteisiä vaikutuksia (esim. inklusiivisuus, tehokkuus), mutta vain sellaisilla toimintatavoilla ja teknologioilla, joiden mukana ei tule oikeusjärjestyksemme vastaisia kielteisiä vaikutuksia (esim. syrjintä).

Pohjavirta Heta
Ruokavirasto