

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Nykyisellään viranomaisiin ja muihin julkisiin toimijoihin kohdistuu riittävästi sääntelyä tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien osalta.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Hallintotoiminnan sisällöllisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden pitäisi riittää. Viranomaisen osaa päättää oman järjestelmänsä toiminnallisista vaatimuksista. Tietoturva-vaatimukset yleisellä tasolla tulevat jo tietosuojasetuksesta sekä tiedonhallintalaista.

Tietojärjestelmien kehittämisen lukuisat tavat ja menetelmät (perinteinen, ketterä kehittäminen, eri viitekehykset), teknologiset ratkaisut yms. vaihtelevat niin paljon, ettei sitä ole edes mahdollista säännellä kattavasti. Tämä voi olla myös kilpailuoikeudellinen (sääntelyllä ohjaaminen) sekä yrityssalaisuuksia (kumppanit) koskeva kysymys. Lisäksi kustannustehokkuus kärsii. Lisäksi sääntely tietojärjestelmien kehittymisen osalta ei kestä aikaa. Teknologiat ja toimintatavat muuttuvat koko ajan

Julkishallinnon organisaatioilla lienee joka tapauksessa velvollisuus osoittaa kehitystyön tuloksien vaatimuksenmukaisuus pyydettyäessä, mikä on suunnittelu-, -dokumentointi- ja testauskysymys.

Käyttöönottoprojektit on lähes aina vaiheistettu riippuen kompleksisuudesta ja sisältävät rinnakkaiskäyttötilanteita. Niitä lienee vaikea säännellä kattavasti.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Sääntelystä tulee jo yleisiä vaatimuksia esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn osalta (GDPR). Yleisesti on vaikea säännellä, koska viranomaisia ja niiden tietojärjestelmiä on niin paljon ja niihin kohdistuu hyvin eritasoisia vaatimuksia suorituskyvyn ja käytettävyyden kannalta.

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

Tällaisia vaatimuksia on todennäköisesti erittäin vaikea tai mahdotonta säätää niin, että niistä olisi mitattavaa hyötyä.

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

--

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

Virkavastuun tulee kohdistua asiasisältöön eli, että toimivaltainen viranomainen tekee asiallisesti virheettömiä hallintopäätöksiä sekä siihen, että asia on käsitelty menettelyllisesti oikein. Se, millä tietojärjestelmillä näihin päästään, ei ole lopputuloksen kannalta olennaista.

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

Tietovarantojen tulee olla sisällöllisesti virheettömiä, ajantasaisia ja sellaisessa muodossa, että niitä voidaan hyödyntää.

Automaattisia päätöksiä tehdään toimialalla jo nyt kun kyse on ei-harkintaa koskevista päätöksistä, jotka voidaan tehdä laskentasäännöillä tulorekisterin ja ansaintarekisterin tietojen perusteella. Silloin kun käsittelyjärjestelmät laskevat eläkkeen määrän automaattisesti, eikä laskemiseen liity mitään harkinnanvaraisuutta, automaatio on virheetön ja varma ratkaisu ja täyttää tässä mielessä kaikki periaatteelliset sääntelytavoitteet.

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

--

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Eläkealan järjestelmät ovat poikkeuksellisen kattavasti testattuja, erittäin systemaattisesti ylläpidettyjä ja dokumentoituja. Niillä laskettavien tapausten massat ovat niin suuria, että virheet saadaan kiinni nopeasti. Näin ollen vastuullisuus toteutuu. Kevan automaatiopalvelujen mukaan työryhmän näkemykset ovat valtaosin jo Kevassa arkipäivää.

Tietoturvaan, toiminnallisuuteen ja dokumentointiin asetettavat lainsäädännölliset vaatimukset johtanevat myös kasvaviin kustannuksiin. Mikäli tällaisia kustannuksia ei oteta huomioon, sääntelystä saatava hyöty ei kata kustannuksia, kun otetaan huomioon, että kyseessä on vaikeasti säädeltävä tekninen ja koko ajan kehittyvä ala.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Asiakkaan informoinnista: Informoinnista on tulossa jo sääntelyä hallintolain muutosesityksessä, jossa mahdollistetaan automaattisten hallintopäätösten tekeminen. Tässä yhteydessä tullaan todennäköisesti säätämään myös asiakkaan informoinnista ja automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyydestä. Lisäksi ei liene tarvetta säätää tästä yksityiskohtaisemmin, esim. täysin automatisoitujen osaprosessien erillinen informointi voi johtaa enemmän kysymyksiin kuin informaation lisääntymiseen asiakkaille.

Laillisuusvalvonnan huomioista: Keskeneräisten järjestelmien aiheuttamat ongelmat eivät johdu siitä, että haluttaisiin ottaa huonoja tai puutteellisia järjestelmiä käyttöön. Asia ei kuitenkaan korjaannu sääntelyllä vaan ammattimaisella henkilökunnalla, riittävillä resursseilla ja sopimusten valvonnalla.

Vahingonkorvaussääntelystä: Viranomaisella isännänvastuu työntekijöistään. Miksi vahingonkorvauksesta pitäisi erikseen säätää automaattisten prosessien osalta?

”Sääntely rakentuisi osittain riskiperusteisen arvioinnin pohjalta tapahtuvaan viranomaisen harkintaan, mutta osa olennaisista vaatimuksista täysin automatisoiduissa toimintaprosesseissa voisivat olla sitoviakin.”

Tästä herää kysymys, uskalletaanko näistä virkavastuun takia tapauskohtaisesti poiketa, silloin kun se olisi tarkoituksenmukaista? Lisäksi miten huomioidaan erilaiset tietojärjestelmät (vrt. mitä järjestelmän sisältö on)?

”Ulkoisen arviointi voisi koskea vain tekniluonteisten vaatimusten todentamista. Mahdollisesti käyttöönoton edellytyksistä, laadunvalvonnasta, vastuiden määrittelystä sekä dokumentoinnista voitaisiin säätää myös erityislainsäädännössä tai tarvittavilta osin tiedonhallintalaissa. Näin on tehty esimerkiksi asiakastietolaissa ja toisiolaissa sekä julkisen hallinnon turvallisuusverkkoa koskevassa sääntelyssä.”

Voiko viranomaisen järjestelmiä suoraan verrata terveydenhuollon järjestelmiin? Terveydenhuollon järjestelmät ovat yleensä valmisohjelmistoja, jotka toimittaja testaa ja hyväksyttää. Ko. lakia on myös kritisoitu, etteivät kriteerit ole ajan tasalla. Näitä soveltamiskokemuksia olisi hyvä tarkastella perusteellisesti ennen kuin säädellään kattavammin tietojärjestelmistä ja niille asetettavista sitovista vaatimuksista.

Rantanen Jussi-Pekka
Keva

Hernetkoski Heidi
Keva - Juridiset palvelut