

Asia: VN/25733/2021

Luonnos Suomen digitaaliseksi kompassiksi

1. Kompassin tarkoitus

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Digikompassissa on havaittavissa jonkinlaista päällekkäisyyttä, kun digitalisaatio on kuitenkin kaikkialla jo pitkällä ja etenemässä. Lisäksi sekoittavaa on digitoimiston rooli ja tehtävät suhteessa olemassa oleviin yhteistyörakenteisiin. Tältäkin osin on päällekkäisyyttä. Digikompassi on vähän liikaa digi- ja teknologiapainotteinen, kun näkökulman pitäisi olla toiminnan muutokset.

Dokumentin tekstit ovat aika pitkiä ja ”yleistä hyvää”. Samat asiat sanotaan vähän eri sanoituksilla moneen kertaan. Tiivistämistä voisi tehdä ja terävöittää sanomaa oleellisiin asioihin. Sama pätee liitteen toimenpiteisiin. Niitä on aivan liikaa, osittain teksteiltään saman sisältöisiä ja välillä sellaisia, että otsikosta ei ymmärrä mitä tehdään. Esim. ”Toteutetaan julkisen hallinnon yhteen toimivien palvelujen yhteinen ohjausmalli.” Toimenpiteitä olisi koottava yhteen. Monet toimenpiteet ovat myös sellaisia, että niitä ollaan tehty jo pitkään tai monta kertaa. Näiden osalta pitäisi löytää jokin konkreettinen uusi näkökulma.

2. Haasteet ja mahdollisuudet

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

3. Tavoitteet

Lausuntonne osaamisen osa-alueen osalta

Lausuntonne infrastruktuurit-osa-alueen osalta

Data-avaruuksia tukevia tietovarantoja ei tässä ole tarkemmin määritelty, mutta data-avaruuksia on suunniteltu avattavaksi monille keskeisille elämänalueille. Kirjauksen muotoilussa tulisi ottaa huomioon, että kaikkien julkisten tietovarantojen avaaminen ei ole mahdollista. Ne voivat sisältää salassa pidettävää tietoa ja henkilötietoa, joka ei lähtökohtaisesti voi olla avointa, vapaasti hyödynnettävissä olevaa dataa. Myös ns. omadataratkaisuihin liittyy lukuisia epävarmuuksia (myös oikeudellisia) ja reunaehdoja, joiden olemassaolo olisi kirjauksessa aiheellista tunnistaa. Omadata-käsite on oikeudellisesti epäselvä, jonka vuoksi sen sijaan olisi parempi käyttää muita täsmällisempiä ilmaisuja. Tätä aihetta on kommentoitu kohdassa 7. Muut huomiot.

Kyberturvallisuus on otettu huomioon kriittisten toimijoiden riskienhallinnassa ja varautumissuunnitelmissa: Kriittiset kybersuojattavat kohteet tuskin ovat pelkästään tietyt toimialat, kuten tavoitteissa on kuvattu. Esimerkiksi Vaalit ei ole mainitulla toimialalla, mutta erityisesti suojattava kohde kuitenkin.

Lausuntonne yritykset-osa-alueen osalta

-

Lausuntonne julkisten palveluiden osa-alueen osalta

Oikeusministeriön hallinnonalalla merkittävä ajuri digitalisaatioon on ollut toiminnan tuottavuushyödyt ja myös ICT:n oma kustannustehokkuus. Nämä eivät näy kompassin tavoitteissa, mittareissa tai tuloksissa.

Yhteentoimivat julkiset palvelut: Tavoitteeksi voisi nostaa jonkun konkreettisemmän, esim. ”yhteisten palvelujen määrän kasvattaminen”, jota voinee mitata objektiivisestikin.

4. Avaintulokset

Lausuntonne osaamisen osa-alueen osalta

Digitaalinen osaaminen: Positiivista on koulutukseen panostaminen ja tulevaisuuden osaamisalueetkin oli tunnistettu melko hyvin.

Voisiko varsinaisten ICT-ammattilaisten saatavuuden varmistamisen nostaa vielä vahvemmin esille?

Lausuntonne infrastruktuurit-osa-alueen osalta

-

Lausuntonne yritykset-osa-alueen osalta

-

Lausuntonne julkisten palveluiden osa-alueen osalta

Oleellista on, että sellaisille henkilöasiakkaille, jotka eivät pysty tai osaa käyttää digitaalisia palveluita, on riittävät ja asianmukaiset ei-digitaaliset palvelut.

Osallisuuteen ja ylipäättään palveluiden digitalisointiin liittyy myös asian toinen puoli digi-syrjintä ja eriarvoistuminen. Tämä toki oli mainittuna, että palvelut järjestetään kaikille. Tätä aihetta on kommentoitu kohdassa 7. Muut huomiot.

5. Mittarit

Lausuntonne osaamisen osa-alueen osalta

-

Lausuntonne infrastruktuurit-osa-alueen osalta

-

Lausuntonne yritykset-osa-alueen osalta

-

Lausuntonne julkisten palveluiden osa-alueen osalta

Mittareita lienee poimittu pääosin aiemmin käytetyistä, eikä niinkään suunniteltu tavoitteista. Toisaalta ihan ymmärrettävää, koska hyvien mittarien suunnittelu vaatii todella paljon työtä.

6. Tuloksellisuuden seuranta ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

7. Muut huomiot digikompassiluonnoksesta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että digitalisointikehityksessä ja datan hyödyntämisessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeusnäkökulma mukaan lukien henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö.

Digitalisaatiolla ja tekoälyn soveltamisella voi olla vaikutuksia useiden perusoikeuksien toteutumiseen kuten yksityisyydensuojaan, yhdenvertaisuuteen, sanan- ja ilmaisunvapauteen, osallistumisoikeuksiin ja oikeussuojakeinoihin. Yksilön oikeuksien vahvistaminen tuodaan luonnoksessa esiin korostuneesti tiedollisen itsemääräämisoikeuteen kytkeytyvistä näkökulmista. Vaikutukset voivat kuitenkin olla huomattavasti moniulotteisempia. Niitä kuitenkin tunnistetaan ja käsitellään luonnoksessa melko ohuelti. Avoimet ja selkeät, hyvää hallintoa toteuttavat toimintatavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja vaikutusten arvioimiseksi ovat keskeisiä.

Digitaalisiin perustaitoihin sekä niihin liittyvän osaamisen kehittämiseen liittyvät tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia. Osallisuuden varmistaminen yhteiskunnan digitalisoituessa on tärkeää ja siihen ehdotetut tukitoimet keskeisiä. Kokonaisuudessa olisi kuitenkin paremmin otettava huomioon, että digitaaliset perustaidot puuttuvat jatkossakin osalta väestöstä, eikä kaikilla ole kykyä tai käytännön mahdollisuutta niitä saavuttaa. Lisäksi kaikilla ei ole taidoista huolimatta mahdollisuuksia tai vaikeissa elämäntilanteissa myöskään voimavaroja digitaaliseen asiointiin tai omien tietojen hallintaan tavoitteellisella tavalla. Mahdollisuudet asioida myös muuten kuin sähköisesti tulee turvata henkilöille, joilla ei ole sähköiseen asiointiin ole mahdollisuutta.

Asiakirjassa korostetaan omadata-ajattelua ja sen edistämistä. Luonnoksen liitteessä 3 ”digikompassissa käytettyjen käsitteiden selityksiä” määritellään myös omadatan käsite. Määritelmän mukaan omadata eli MyData on henkilötietojen hallinnan ja käsittelyn periaate, jonka mukaan yksilöllä on oikeus saada itseään koskevat tiedot käyttöönsä ja siirtää ne järjestelmästä toiseen. MyData- tai omadata-malli pyrkii tarjoamaan ihmisille mahdollisuuden käyttää tietoaan ja jakaa niitä. Oikeusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että käsitteellä voidaan katsoa olevan yhteyksiä tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen, mutta käsitteen suhde perustuslain ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan turvaamaan henkilötietojen suojaan ei ole kovin selkeä (PeVL 2/2018 vp).

Koska MyDatalla on vahva kytkös tietosuojalainsäädäntöön, erityisesti EU:n yleiseen tietosuojasetukseen, oikeusministeriö toteaa, että digitaalisessa kompassissa voisi jossakin yhteydessä viitata tietosuojasetuksessa omaksuttuun rekisteröidyn oikeuteen siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (20 artikla).

Kansalliseen lainsäädäntöön kytkeytyvien tavoitteiden muotoilussa on otettava huomioon myös EU-tasoisien henkilötietojen suoja koskevan sääntelyn mukanaan tuomat reunaehdot. Tietosuojasetuksen tavoitteena on vahvistaa henkilöiden oikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä ja parantaa EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä yhdenmukaistamalla EU:n jäsenvaltioiden henkilötietojen suoja koskevat säännökset (ks. HaVM 13/2018 vp). Rekisteröityjen oikeuksista säädetään EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn. Asetuksen johdanto-osan mukaan luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelun tason näiden tietojen käsittelyssä olisi oltava vastaava kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojelu ja poistaa henkilötietojen liikkuvuuden esteet unionissa (res.10).

Sivulla 48 on todettu lähivuosien keskeisenä toimenpiteenä, että: ”Yleissääntely ja sektorisääntely uudistetaan varmistamaan viranomaisten järjestelmissä olevan kansalaisten oman datan hallinta ja sen käytön seuranta sekä luvittaminen myös yritysten käyttöön.” Kirjaus liittyyne mainituksessa kohdassa avaintulokseen, jonka mukaan data-avaruuksia tukevat julkiset avattavissa olevat tietovarannot ovat saatavilla (100 % erikseen määritettävistä kehitykselle tarpeellisista tietovarannoista) rajapintoja hyödyntäen joko avoimena datana, käyttöoikeuksien hallinnan tai yksilön oman datan hallinnan ratkaisuja hyödyntäen. Muotoilu ei ehdotetussa muodossa tunnista tai

huomioi viranomaistiedon moninaista luonnetta ja siihen liittyviä sektori-, rekisteri- tai varantokohtaisia erityispiirteitä. Kaikkea viranomaisten hallussa olevaa henkilötietoa ei voida niiden luonteen vuoksi hallita kirjauksessa tarkoitettulla tavalla. Viranomaisten asiakirjat sisältävät myös usein samaan aikaan tietoja useista eri henkilöistä: osa tiedoista saattaa lisäksi olla salassapidettäviä. Tämän tyyppisen tiedon siirrettävyys yhden asiakirjassa esiintyvän henkilön oman ilmoituksen perusteella esim. jonkin yrityksen käyttöön on vaikeaa tai mahdotonta. Kirjaus on myös muotoiltu eri tavalla myöhemmin taulukossa olevan toimenpide-ehdotuksen kanssa, jonka mukaan ”Linjataan toimenpiteistä omadatan mahdollistamiseksi. Mahdollistetaan omadatan hyödyntämistä arvioimalla tarvittavat lainsäädännön muutostarpeet ja tekemällä lainsäädäntösuunnitelma.” Muutostarpeiden arviointi olisi perusteltua kaikissa tilanteissa suorittaa ennen niiden toteuttamisesta linjaamista.

Ehdotuksessa korostetaan datatalouden ja alustatalouden kehitystä perustuen digitaalisen tiedon sujuvalle jakamiselle julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken tai näiden välillä. Yhteentoimivien julkisten palvelujen osion avaintuloksissa on todettu, että ”Julkisen hallinnon tietovarantoja hyödyntäminen on kasvanut vuosittain 10 %. Julkisen hallinnon tietovarantojen hyödyntämisen ja tietojen jakamisen mahdolliset lainsäädännölliset esteet on yleislaeissa ja toimialakohtaisessa sääntelyssä tunnistettu ja purettu ottaen huomioon erityisesti henkilötietojen luovuttamiseen perusoikeuksiin sekä yleiseen etuun liittyvät tärkeät intressit (kuten yksityisyyden suoja ja turvallisuus). Hyvänä voidaan pitää sitä, että muotoilussa on tunnistettu hyödyntämistarpeiden ohella myös muita tiedonluovutussääntelyn taustalla olevia keskeisiä perusoikeuksia ja intressejä. Vastaavat seikat tulisi ottaa huomioon myös muissa samaa asiaa koskevissa kirjauksissa, kuten luonnoksen tiedon hyödyntämistä koskevissa toimenpidekirjauksissa s. 48, jonka mukaan ”Yleisääntely (tiedonhallintalaki) sekä tarvittavat tiedon luovutusta ja toisiokäyttöä sääntelevä sektorilainsäädäntö on päivitetty vastaamaan datan hyödyntämistarpeita”. Nyt kirjauksessa on otettu huomioon ainoastaan oman datan hallinnan ja EU:n datasääntelyn vaatimukset.

Merkillepantavaa lisäksi on, että luonnoksessa toistuu lähtökohta, jossa lainsäädäntö nähdään lähinnä esteenä, joka pitää purkaa. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että säännöksillä on yleensä tarkoituksensa, ja säännöksellä, joka näyttäytyy yhdestä näkökulmasta tarkasteltuna esteenä, voi kuitenkin olla jotakin toista intressiä, esimerkiksi perusoikeutta, turvaava olennainen tarkoitus. Edelleen ennen tällaisen lähtökohdan omaksumista tulisi tehdä asianmukainen arvio siitä, miltä osin lainsäädäntö tosiasiaassa on esteenä ja miltä osin on kyse esimerkiksi soveltamiskäytännöstä.

Luonnoksessa myös todetaan yleisellä tasolla, että henkilötietojen käsittelyssä on otettava huomioon tietosuojalainsäädännöstä johtuvat ja salassapitoa koskevat vaatimukset (s. 4). Oikeusministeriö toteaa, että luonnoksessa käytettyä ilmaisua voisi täsmentää seuraavasti: henkilötietojen käsittelyssä on otettava huomioon tietosuojalainsäädännöstä, erityisesti EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta johtuvat vaatimukset. Lisäksi on otettava huomioon kansalliset tietojen salassapitoa koskevat vaatimukset. Huomion arvioista on, että laissa säädettyjä salassapitoperusteita kohdentuu myös muun tyyppisiin tietoihin kuin henkilötietoihin.

Luonnoksen liitteessä 3 ”digikompassissa käytettyjen käsitteiden selityksiä” määritellään tietosuojan käsite. Määritelmän mukaan tietosuojalla tarkoitetaan järjestelyjä, joilla pyritään varmistamaan henkilötietojen asianmukainen käsittely ja niiden yksityisyyden säilyminen. Käytetään myös nimitystä henkilötietosuojat.

Oikeusministeriö huomauttaa, että määritelmän ilmaisu ”henkilötietosuoja” on syytä muuttaa vastaamaan Suomen perustuslaissa käytettyä henkilötietojen suoja -ilmaisua.

Marttila Riitta
Oikeusministeriö