

LA/Ulla Suotunen, Erkki Tenkula, Reetta Kinnari, Jussi Välimaa

2.9.2021

Valtiovarainministeriö

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista, lausuntopyyntö VN/4400/2021**1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta**

Arviomuistiossa tuodaan hyvin esiin nykysääntelyn haasteita eri näkökulmista ja kuulemistilaisuudessa kävi ilmi, että työryhmällä on realistinen kuva työn haasteellisuudesta.

Julkisia hallintotehtäviä hoitavat myös viranomaisorganisaation ulkopuolella olevat, joiden toimintaan ei sovelleta arviomuistion perusteluiden pohjana esitettyä lainsäädäntöä kuin osittain tai ei lainkaan. Muistiossa ei pohdita sitä, miten mahdolliset muutosehdotukset tulisivat vaikuttamaan kyseisiin toimijoihin. Esimerkiksi pääosaan työeläkealan toimijoista tiedonhallintalakia sovelletaan lain 3 §:n mukaan vain osittain, samoin kuin julkisuuslakia. Arviointilainsäädäntöä ei sovelleta lainkaan. Jatkovalmistelussa tulisi enemmän kiinnittää huomiota siihen, miltä osin em. toimijat, joiden toimintaa säätelee erityislainsäädäntö ja joiden toiminnan valvonta on niin ikään erityislainsäädännöllä järjestetty, voitaisiin jättää mahdollisen sääntelyn ulkopuolelle.

Työeläkealan toimijoiden tehtävän hoitaminen edellyttää sitä, että tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan kehittäminen tapahtuu erityislainsäädännön ja sovellettavan yleislainsäädännön edellytykset huomioon ottaen.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan työeläkealan toimijoihin kohdistuu jo nyt riittävästi sääntelyä tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien osalta.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Tietojärjestelmiä käytetään hyvin erilaisissa toimintaprosesseissa ja ympäristöissä. Tietojärjestelmiä käytetään, koska ne nopeuttavat asioiden käsittelyä, mikä on myös asiakkaiden kannalta toivottavaa. Tietojärjestelmien kehittämisen tavat ja teknologiset ratkaisut ovat hyvin erilaisia. Yleisluonteisen lainsäädännön vaarana on, ettei se ohjaa toimintaa. Liian tarkka ja tiukka lainsäädäntö puolestaan saattaa lisätä kustannuksia saatuun hyötyyn nähden ja olla vaikeasti ymmärrettävää sekä estää/hidastaa toimeenpanoa edesauttavien innovaatioiden hyödyntämistä ja digitaalisten palvelujen kehittämistä.

LA/Ulla Suotunen, Erkki Tenkula, Reetta Kinnari, Jussi Välimaa

2.9.2021

Tietojärjestelmien kehitys on nopeaa, minkä vuoksi liian yksityiskohtainen sääntely ei ole tarkoituksenmukaista. Mahdollisen sääntelyn tulisi olla teknologiariippumatonta. Olisi tarpeellista korostaa tietosuojasetuksessaikin painotettua riskiperusteista lähestymistapaa, jolloin tiukemmat tietoturvatointimenpiteet kohdistetaan korkean riskin tietoihin, joiden vaarantuminen saattaa aiheuttaa suurta vahinkoa sekä rekisteröidyille että organisaatiolle.

Tietojärjestelmiä käytetään lähes kaikkien hallinnollisten asioiden käsittelyprosesseissa. Lainsäädännön kehittämiseksi olisi hyvä keskittyä enemmän prosessien toimivuuden vastuisiin kuin pelkästään tietojärjestelmiin. Jotkut prosessit voivat olla täysin automatisoituja, mutta useimmiten mukana on myös manuaalista käsittelyä. Tyypillisesti automatiikkaa hyödynnetään yksinkertaisten päätösten tekemisessä ja monimutkaiset tapaukset ratkaistaan manuaalisesti. Lainsäädäntö ei saa estää tätä.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Arviomuistiossa todetaan, että viranomaisen on pystyttävä suorittamaan tehtävänsä myös tilanteissa, joissa tietojärjestelmää ei voida käyttää. Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallintalaissa tulisi säätää varautumiseen liittyvistä vaatimuksista.

Työeläkejärjestelmässä tämä tarkoittaisi sitä, että manuaalikäsitteilyyn pitäisi saada käytöstä poissa olevan järjestelmän tietoja. Esimerkiksi eläkkeiden ratkaisutoiminta perustuu vakuutetun koko työhistorian ansioihin, jotka voivat olla vakuutettuna useassa eri työeläkeyhtiössä. Jos työeläkealan yhteiset tietojärjestelmät eivät toimi, on käsittely manuaalisesti lähes mahdotonta, koska tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä. Käytännössä toimeenpano olisi siis hyvin hankalaa ilman tietojärjestelmää ja varajärjestelmän ylläpito olisi epärealistinen vaihtoehto suuren tietomäärän ja kustannusten vuoksi.

Myöskään käytännön toimeenpano ei puolla säännösten lisäämistä varautumisen osalta. Esimerkiksi työeläkeala on hoitanut tehtävänsä yhteisin järjestelmin ja eriasteiseen automaatioon perustuen jo kymmeniä vuosia ilman merkittäviä ongelmia.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan laissa ei tule säätää kohtuuttomia vaatimuksia varautumiselle eikä muulle toiminnallisuudelle. Yleissääntelyn avulla on ylipäätään vaikea säädellä eri toimintaprosesseissa käytettävistä tietojärjestelmistä. On myös huomattava, että erityislainsäädännössä on jo nyt varautumista koskevia säännöksiä. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksesta annetun lain 15 §:ssä säädetään siitä, että Eläketurvakeskuksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

LA/Ulla Suotunen, Erkki Tenkula, Reetta Kinnari, Jussi Välimaa

2.9.2021

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

Tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on seurattava toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa ja varmistettava tietoa-aineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan, mutta velvoitetta vaatimustenmukaisuuden arviointiin ei ole.

Tiedonhallintalaki edellyttää teknisiä vaatimuksia tietojärjestelmille, muun muassa riittävälle tietojen käytön lokitukselle. Lisäksi tietosuoja-asetus edellyttää riittävän tietoturvallisuuden varmistamista suhteessa henkilötietojen käsittelyn aiheuttamaan riskiin rekisteröidyille. Tietosuoja-asetus ottaa kantaa myös automaattisen päätöksenteon vaatimustenmukaisuuteen.

Tietojärjestelmien kehittämisen tulisi tapahtua suunnitellussa aikataulussa ja budjetissa. Tietojärjestelmien tulisi toimia virheettömästi ja ilman käyttökatkoja. Näin ei käytännössä aina tapahdu. Tästä huolimatta toiminta edellyttää tietojärjestelmien käyttöä. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan voida ratkaista esimerkiksi tietoliikenneyhteyksien toimivuuteen liittyviä ongelmia.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan tiedonhallintalaki ja tietosuojalainsäädäntö antavat hyvät ja riittävät puitteet teknisille vaatimuksille.

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

Arvomuistiossa todetaan, että kehitettävän sääntelyn pitäisi sisältää säännökset tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvistä riittävästä kontrolleista ja dokumentoinneista. Arvomuistiossa todetaan myös, että olennaista on se, että kehittämismenetelmä tuottaa riittävän laadukkaan lopputuloksen ja että virkamiehet ovat kehittämisessä mukana niin, että automaattisessa hallinnossa lainmukaisuus ja asianmukaisuus toteutuvat.

Työeläkejärjestelmän toimeenpano edellyttää tälläkin hetkellä sähköisten tietojärjestelmien kehittämisessä riittäviä kontrolleja ja dokumentointia. Tiedonhallintalaki asettaa perusvaatimukset tietojärjestelmien riittävälle dokumentoinnille. Lisäksi tietosuoja-asetuksessa on säädetty rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta, joka korostaa dokumentointivaatimusta. Epäselvää on, miten yleislain tarkempi sääntely voisi ottaa huomioon erityislainsäädäntöä täytäntöönpanevien järjestelmien erityistarpeet. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan nykyllä lainsäädäntö on riittävä.

LA/Ulla Suotunen, Erkki Tenkula, Reetta Kinnari, Jussi Välimaa

2.9.2021

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

Arviomuistiossa todetaan, että tietojärjestelmien kehittäminen, käyttöönotto ja käyttö tulisi hahmottaa selkeämmin olennaisena osana julkisen vallan käyttöä ja että virkavastuun toteuttaminen on mahdollista kehittämällä päätöksentekojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyjä.

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentti edellyttää sitä, että tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty muun muassa tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut ja järjestetty riittävä valvonta. Tietojärjestelmien kehittämistä, käyttöönottoa ja käyttöä tai arviointi- ja varmistusmenettelyjä ei tule asettaa eri asemaan kuin muitakaan toimintoja julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnassa. Tietojärjestelmänäkökulmasta vastuiden määrittämistä hankaloittaa lisäksi se, että tietojärjestelmä on kehitetty ja testattu ennen kuin sitä käytetään päätöksenteossa ja henkilöt ovat voineet vaihtua tietojärjestelmän elinkaaren eri vaiheiden aikana.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan tiedonhallintayksikön tulee itse vastata tietojärjestelmien kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön, sekä tietovarantojen käyttöön liittyvistä toimintojen organisoinnista ja toimeenpanosta, muun muassa automaattisesta päätöksentekoprosessista vastuussa olevien tahojen todentamisesta, ilman tarkempia lain säännöksiä. Kyseisten toimintojen eri vaiheiden virkavastuu on viranomaisella tai muulla julkisella toimijalla, vaikka itse työtä ostettaisiin ulkopuolelta. Jos tietojärjestelmien kehittäminen luettaisiin osana julkisen vallan käyttöä, asialla olisi vaikutusta myös ulkoistamisen sääntelyyn.

Tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksikön johdolle säädetty vastuu ja se mitä muutoin on voimassa virkavastuusta, on riittävä tae virkavastuun toteutumiselle.

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

Tiedonhallintalain 15 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään, että viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvasuustoimenpitein, että tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys on varmistettu.

Arviomuistiossa todetaan, että automatisoidun päätöksenteon näkökulmasta tiedonhallintalaki ja yleislainsäädäntö ei esitä vastausta siihen, milloin päätöksenteossa käytettävien tietojen voidaan katsoa olevan riittävän oikein.

LA/Ulla Suotunen, Erkki Tenkula, Reetta Kinnari, Jussi Välimaa

2.9.2021

Laadukas tieto on edellytys asianmukaiselle asioiden käsittelylle sekä manuaalisessa että automaattisessa päätöksenteossa. Työeläkealalla on laissa yksityiskohtaisesti säädetty edellytykset eri etuuksien myöntämiselle. Tämä koskee sekä manuaalista että automaattista päätöksentekoa. Tältä osin automaattinen päätöksenteko ei ole miltään osin erityisasemassa eikä sitä varten ole tarkoituksenmukaista erityisesti säätää siitä, milloin tiedot ovat oikein. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan edellytykset tietovarantojen laadulle työeläkealalla ovat siis jo nyt laissa säädetty.

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

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan arviointilainsäädännön soveltamisalan laajentaminen valtionhallinnon ulkopuolelle ei ole tarkoituksenmukaista. Arviointitoiminnasta ei saa syntyä hidasteita ja lisäkustannusta kehittämistoinnalle.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Tietojärjestelmien olennaisista vaatimuksista, tietovarantojen laadun, vastuiden ja tietojen käytön vastuiden tarkastamisesta ei ole tarkoituksenmukaista säätää laissa. Työeläkealan tietojärjestelmiä joudutaan suunnittelemaan ja rakentamaan erityislainsäädännössä tapahtuvien muutosten vuoksi ja ne on otettava huomioon myös tietojärjestelmien kehittämisessä ja rakentamisessa eikä yleislainsäädäntö voi tuoda tähän ratkaisua.

Vastuita on hyvä selkeyttää ja lisätä mahdollisuuksia automaattiseen päätöksentekoon.

Eläketurvakeskus katsoo, että työeläkealaan nykyisin sovellettava erityislainsäädäntö, tiedonhallintalaki siltä osin kuin sitä sovelletaan työeläkealan toimijoihin, tietosuojalainsäädäntö ja muu yleislainsäädäntö ovat riittävät perusta työeläketurvan toimeenpanolle. Jatkovalmistelussa tulisi tarkasti harkita, onko esitetty sääntely tarkoituksenmukaista ja ratkaiseeko se nykytilan ongelmia.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Arviomuistiossa käsitellään automaattiseen päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä, joista osa on ollut esillä myös oikeusministeriön lausunnolla olleessa muistiossa, joka koskee säännösluonnoksia automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja läpinäkyvyydestä. Kokonaisuuden hahmottaminen automaattiin liittyvistä kysymyksistä ja mahdollisesta sääntelystä esimerkiksi asiakkaan informoinnin ja kuulemisen osalta, on tässä vaiheessa vaikeaa.

LA/Ulla Suotunen, Erkki Tenkula, Reetta Kinnari, Jussi Välimaa

2.9.2021

Käsiteltävää asiakokonaisuutta tulisi lähestyä riskipohjaisella lähestymistavalla. Ohjeiden ja parhaiden käytäntöjen mahdollisuutta vaihtoehtona sääntelylle tulisi selvittää.

Mahdollisten lainsäädäntömuutosten voimaantulolle on varattava riittävä siirtymäaika.

Eläketurvakeskus

Karoliina Kiuru

Maijaliisa Takanen