



28.1.2010

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja, dosentti, OTT Tuomas Pöystin avaussanat valtiontalouden tarkastusviraston ja tietosuojavaltuutetun IT –foorumissa 28.1.2010

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO VASTUULLISTAA HYVÄÄN TIETOJOHTAMISEEN JA TIETURVALLISUUTEEN SEKÄ TIETOOIN LIITTYVIEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISEEN

Tervetuloa valtiontalouden tarkastusviraston ja tietosuojavaltuutetun yhteiseen IT –foorumiin. Tilaisuutemme on tietosuojapäivän kansallinen tapahtuma. Vuoden 2010 IT -foorumi on samalla esimerkki modernista informaatiohallinnosta ja tietovirtojen ja niihin liittyvien oikeuksien hallinnasta. Hallinta tapahtuu eri toimijoiden muodostamassa verkostossa. Riippumattomat valvontaviranomaiset verkostoituvat ja toimivat aktiivisella ja ennakoivalla otteella. On luontevaa, että valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu toimivat myös yhteistyössä vaikka meillä on myös toisiimme ulottuvia tarkastus- ja valvontavaltuuksia ja tehtäviä. Hyvä tietojenkäsittelykulttuuri ja tietoturvallisuuskulttuuri sekä tietosuoja ovat julkishyödykkeitä, jotka syntyvät vain useiden eri toimijoiden yhteistyön ja samansuuntaisen toiminnan tuloksena.

Tarkastusvirasto edistää luottamusta kansanvaltion ja oikeusvaltion periaatteiden toteutumiseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä toimiva, perustuslaissa säädetty ylin kansallinen tarkastusviranomaisena. Valtiontalouden tarkastusvirasto on suoraan perustuslaissa säädetty ja varsinaisen valtionhallinnon tai eduskunnan alaisen hallinnon ulkopuolinen, riippumaton valvontaviranomaisena. Asemaltaan tarkastusvirasto kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tavoin perustuslaissa säädettyihin riippumattomiin valvontaviranomaisiin.¹ Tarkastusvirasto tarkastaa, että valtion varoja käytetään lain ja eduskunnan päätösten mukaisesti ja järkevästi. Tehtävä hoidetaan suorittamalla tilintarkastusta ja muuta laillisuustarkastusta sekä tuloksellisuustarkastusta. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto toimii vaalirahoituksen avoimuuden riippumattomana laillisuusvalvontaviranomaisena.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan *valtiosääntöisenä tavoitteena on osaltaan edistää ja varmistaa luottamusta oikeusvaltion ja kansanvallan periaatteiden toteutumiseen valtion taloudenhoidossa ja julkisessa toiminnassa.*

Oikeuksien on oltava käytännössä tehokkaita

Eurooppalaisessa oikeusajattelussa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostuu ajatus perusoikeuksien reaalisesta tehokkuudesta. Oikeuksien käytännön tehokkuus ja toteutuminen riippuu pitkälti muun muassa

¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole virasto –loppuisesta nimestään huolimatta näin perustuslain 119 §:n tarkoittama ministeriön alainen valtion keskushallinnon keskusvirasto tai perustuslain 119 §:n tarkoittamaan, lailla säädettyyn eduskunnan alaiseen hallintoon kuuluva virasto, ks. HE 1/1998 vp. uudeksi Suomen hallitusmuodoksi ja siitä annettu PeVM 10/1998 vp. sekä HE 39/2000 vp laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja siitä annettu PeVL 19/2000 vp.

niitä toteuttavien toimintojen resurssoinnista ja organisoinnista. Perusoikeuksien ja muiden oikeuksien toteuttamisen *rakenteellisissa kysymyksissä valtionalouden tarkastusvirastolla perustuslaissa säädettyinä riippumattomana tarkastus- ja valvontaviranomaisena on oma, ylimpiä laillisuusvalvoja täydentävä rooli perusoikeuksien toteutumisedellytysten asianmukaisen järjestämisen valvojana*. Monien perusoikeuksien reaalinen tehokkuus riippuu lainsäädännöstä ja lainsäädännön vaikutusten arvioinnista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on alkanut korostaa lainsäädännön vaikutusten arviointia osana lainsäätäjän velvollisuuksia toteuttaa perusoikeuksia. Tämä lainsäätäjään kohdistuva vaatimus on esitetty muun muassa Suomelle langettavassa tuomioissa K.U. v. Finland (*K.U. v. Finland*, no. 2872/02, 2.12.2008). Valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnan yhtenä pysyvänä näkökulmana on *lainsäädännön ja lainvalmistelun laatu* ja laadun tärkeänä osana lainsäädännön vaikutusarvioinnin laatu.

Tietosuojavaltuutettu on erityinen lainvalvontaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa ja edistää yhden tärkeän perusoikeuden, henkilötietojen suojan, toteutumista henkilötietojen käsittelyssä. Euroopan unionin perusoikeusperuskirjassa on henkilötietojen suojalle määritelty institutionaalinen tae. Eurooppalaiseen oikeuteen henkilötietojen suojaan kuuluu, että riippumaton ja asianmukaisilla valtuuksilla varustettu viranomainen valvoo henkilötietojen suojan toteutumista ja että yksilöillä on oikeus saada tällaisen viranomaisen apua ja suojaa. Tietosuojavaltuutetun toiminnan valtiosääntöinen ja perusoikeusulottuvuus ilmenevät Suomessa näin vasta Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan kautta. Valtionalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota tarkastuksissa siihen, että tietosuojavaltuutetun rooli ja merkitys on informaatiohallinnon ja verkkoyhteiskunnan myötä lisääntynyt ja että tämä tulisi ottaa huomioon myös osoitettaessa tietosuojavaltuutetulle resurssit ja säädettyä tietosuojavaltuutetun toimintatavoista.

Nykyisessä verkkoyhteiskunnassa yhteiskuntapolitiikan ja julkisten palveluiden ja hallinnon vaikuttavuus riippuu tietovirtojen ja myös tietoturvallisuuden järjestämisestä. Puutteellinen tietojohdaminen ja sen osana IT-toimintojen johtaminen sekä puutteellinen tietoturva ovat käytännössä osoittautuneet seikoiksi, jotka pitkällä tähtäimellä tulevat kalliiksi. Hyvä tietojohdaminen ja sen osana tietoturvallisuudesta huolehtiminen on näin osa tuottavuuden ja taloudellisuuden johtamista. Tämä kannattaa pitää mielessä pohdittaessa esimerkiksi tietotilinpäätöstä tai tietoturvallisuuden ohjausta. Järkevästi toteutettuna tietotilinpäätös voi olla tuottavuuden ja taloudellisuuden johtamista ja tehokas lisä riskienhallintaan ja tietojohdamiseen. Kokemuksemme taas on, että tietojohdaminen on yksi välttämättömistä näkökulmista ja lähestymistavoilla, jos julkisen toiminnan vaikuttavuutta sekä tuottavuutta ja taloudellisuutta halutaan aidolla ja kestäväällä tavalla parantaa.

Valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä olevan ulkoisen tarkastuksen tarkoituksena on vastuullistaa hallitus ja hallinto hyvään tuloksellisuuteen sekä lain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaiseen toimintaan. Tämä vastuullista tarkastus ulottuu myös valtionalouteen vaikuttavaan tai valtionhallinnon vastuulla olevaan tietojohdamiseen, tietohallinnon ja IT – toiminnan järjestämiseen ja ohjaukseen sekä tietoturvallisuustyöhön. Tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden edistäminen on tärkeä näkökulma. Tilivelvollisuuden on katettava myös tietojohdaminen sekä tarkemmin tietosuojan ja tietoturvallisuuden toteuttaminen ja taso sekä yleensäkin tietoon ja sen käsittelyyn kohdistuvien oikeuksien toteuttaminen. Tietotilinpäätös voi olla tässä toimiva väline.

Valtionalouden tarkastusviraston suorittamassa ulkoisessa tarkastuksessa *tietoturvallisuus on merkittävä näkökulma tietojärjestelmätarkastuksissa*. Valtionalouden tarkastusviraston suorittaman tilintarkastuksen lausuma-alueena ja merkittävänä kohteena on johtaminen ja sisäinen valvonta. Tietoturvallisuus ja muu tietoriskien hallinta saa lisääntyvää merkitystä sisäisessä valvonnassa ja julkisten toimintayksiköiden riskienhallinnassa. Valtionalouden tarkas-

Hyvällä tietojohdamisella parannetaan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta – tietotilinpäätös voi olla tässä hyvä

Tarkastusviraston ulkoinen tarkastus vastuullistaa myös tietoturvallisuustyötä

tusvirasto tuo tietosuojan ja tietoturvallisuuden toteuttamiseen riskienhallinnan ulkoisen arvioinnin asiantuntijan näkökulman. Tietoturvallisuuden ja tietotilinpäättöksen tarkastaminen on valtiontalouden tarkastusviraston näkökulmasta osa ohjauksen, johtamisen ja sisäisen valvonnan tarkastamista.

Tietoturvallisuuden, avoimuuden ja henkilötietojen suojan toteuttaminen vaativat hyvää IT-projektinhallintaa

Henkilötietojen suojan, julkisuuden ja tietoturvallisuuden toteuttaminen riippuu laajalti hyvästä johtamisesta ja myös projektinhallinnasta. Henkilötietolain asettamat vaatimukset tietojenkäsittelyn suunnittelulle ja järjestämiselle muodostavatkin samalla hyvän tietojärjestelmäprojektin perusmallin. Samoin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintapaa koskevat säännökset käytännössä edellyttävät hyvän projektinhallinnan mallin soveltamista ja tietojohdamisen menetelmien käyttöä. Elävä oikeus on vaikuttamista ihmisten käyttäytymiseen; ohjaus ja johtaminen ovat osa oikeuden toteuttamista.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on laajasti ollut tarkastustoiminnan kohteena tietoyhteiskuntaohjelmat ja –hankkeet sekä merkittävät tietojärjestelmähankkeet. Tarkastuksissa kiinnitetään huomiota ohjauksen tuloksellisuuteen, hankehallintaan ja järjestelmien arkkitehtuureihin tuloksellisuuden sekä lain noudattamisen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen näkökulmasta. Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus on – pikemminkin sen puute – on noussut tässä erityisesti huolenaiheeksi.² Yhteentoimivuus on yksi tietoturvallisuuden ja hyvän tietohallinnon edellytyksiä.

Lainsäädännön laatu ja parempi sääntely on otettu VTV:n tarkastuksen, erityisesti tuloksellisuustarkastuksen näkökulmaksi ja ulkoisen tarkastuksen strategiseksi teema-alueeksi.

Erityislainsäädännön tietosuojaja- ja tietoturvallisuusäonnökset ja sosiaali- ja terveydenhuollon tietojenkäsittelyn sääntely olisi ajateltava uudelleen

Olemme kiinnittäneet peruspalveluihin sekä syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvän erityislainsäädännön tietosuojasäännösten ongelmiin vaikuttavuuden sekä säännösten soveltamisen ja hyvän tietojohdamisen ja tietohallinnon kannalta. Yleisestä henkilötietolaista poikkeavat tai henkilötietolakiin nähden epäselvässä suhteessa olevat erityislakien säännökset aiheuttavat jatkuvasti soveltamisongelmia ja saattavat johtaa myös kansalaisen kannalta epätarkoituksenmukaiseen palveluketjun katkeiluun ja samalla palvelun vaikuttavuuden heikkenemiseen.³ Asia on hyvin ajankohtainen esimerkiksi terveydenhuollon kansallisten tietojärjestelmähankkeiden ja samanaikaisen Paras -hankkeen tuomien organisaatiomuutosten kautta. Olisi päästävä selkeämpään lainsäädäntöön, jossa normien painopiste on yleislainsäädännössä. Lainsäädännön sisällä on otettava rohkeasti lähtökohdiksi käyttötarkoitusten määrittely ja käyttötarkoitussidonnaisuus käyttäjä/asiakas- tai kansalaiskeskeisessä palveluketjussa - esim. hoitoketjussa - ja lopetettava tietosuojan tekeminen naurettavaksi toistuvilla tietojenluovutussuostumuksilla. Verkko-yhteiskunnan informaatiohallinnossa palveluketju väistämättä sisältää useita toimijoita ja toimintayksiköitä. Valtiontalouden tarkastusvirasto käyttää näiltä osin tarkastuskriteereinä paremman sääntelyn toimintaohjelmassa määriteltyjä paremman sääntelyn periaatteita.

² Ks. valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan K 15/2009 vp., alaluvut 2.1. ja 2.2. aikaisempien tarkastusten ja niiden johdosta annettujen eduskunnan kannanottojen seurannasta ja kertomuksen johdosta eduskunnan kannanotto eduskunnan kirjelmässä EK 30/2009 – TrVM 5/2009 vp. Tällä hetkellä menossa on muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia tietojärjestelmähankkeita koskeva tuloksellisuustarkastus. Merkittäviä viime vuosien tuloksellisuustarkastuksia ovat muun muassa VTV 158/2009 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus, 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa, 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen sekä tarkastus sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston hankintatoimesta.

³ Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 15/2009 vp., luku 4, lainsäädännön laatu hyvinvointipalveluissa, ss. 23- 38 ja varsinkin s. 35 sekä erityisesti toiminnantarkastuskertomus 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisystä. Asia ei ole uusi vaan se on ollut esillä jo 12 vuotta sitten VTV:n tuolloisessa toiminnantarkastuskertomuksessa Tietosuoja ja viranomaisyhteistyö, VTV (1998).