

RUOTSALAINEN VÄITÖSKIRJA VALTIONHALLINNON TIETOTEKNIIKASTA

*Magnusson Sjöberg, Cecilia:
Rättsautomation — Särskilt om
statsförvaltningens datorisering.
Norstedts juridik, Stockholm 1992.
ISBN 91-38-50122-8; 617 s.
(Distribution Allmänna förlaget,
Kundtjänst, 10647 Stockholm).*

1. Hallinnon tutkimus ja oikeusinformatiikka

Hallinnon perusrakenteet ja toimintatavat ovat Pohjoismaissaakin suuresti muuttumassa. Ajankuvaan kuuluvat yksityistäminen, tulohajautus sekä tietoteknistyminen. Muutoksia ei voida toteuttaa ilman tutkimusta.

Julkishallinnon tietoteknistyminen antaa aiheen pohtia monia oikeuskysymyksiä. Niitä ei ole juurikaan tutkittu julkisoikeudessa tai hallinnon lainalaisuuden kannalta. Oma väitöskirjani (Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto, 1988) ja nyt arvioitava teos koskevat tätä julkishallinnon ydinaluetta.

Siksi olen suurella mielenkiinnolla tutustunut monivuotisen, ruotsalaisen tutkijakollegani tutkimustyön tuloksiin. Mielenkiintoni ei ole ollut vain puhtaasti teoreettista laatua vaan arvioitavalla teoksella on kannaltani merkitystä myös aloitettuaani 1.11.1992 Suomen uutena tietosuojavaltuutettuna. Epäilemättä teoksella on tärkeä sijansa myös 1.1.1993 aloittaneelle Lapin yliopiston oikeusinformatiikan instituutille ja sen tuleville tutkimushankkeille. On vain toivottavaa, että instituutti saa palvelukseensa erityisesti julkisoikeuteen ja hallintoautomaatioon perehtyneen tutkijan.

Magnusson Sjöbergin teos pohjautuu oikeusinformatiikan tutkimusperinteeseen, varsinkin ruotsalaisen oikeusinformatiikan professorin Peter Seipelin ohjaukseen ja 1960-luvulta saakka suorittamiin tutkimuksiin. Seipel on ollut usein Ruotsin hallituksen asiantuntijana tietotekniikkaa ja hallinnon julkisuutta koskevissa selvityksissä, työryhmissä ja tutkimuksissa (mm. DS Fi 1973:3 ja IRI-raportt 1983:8). Väitöskirjan arvioijiin ja virallisiin arvostelujoihin ovat kuuluneet myös norjalainen

Jon Bing ja tanskalainen Peter Blume - kummatkin tunnettuja oikeusinformatiikan tutkijoita.

2. Hallinto- ja oikeusautomaatio tutkimuskohteena

Magnusson Sjöbergin tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkia tietotekniikan ja lainkäytön suhdetta julkishallinnossa. Hän tarkoittaa lainkäytöllä (tarkemmin rättsbildningen, s. 21) norminantoa ja normien soveltamista. Teos on julkisoikeutta mutta samalla osaltaan problemaattista vaikutustutkimusta (s. 72) — kuten aikanaan omakin väitöskirjani.

Oikeusinformatiikan tutkijan tarkoituksena oli selvittää mitä oikeudellisia seuraamuksia hallinnon teknistymisestä on ollut tai tulossa voimassaolevaan lainsäädäntöön. Varsinkin on kysymys hallinnon kehitystrendeistä ja julkisoikeudellisten elinten rakennemuutoksista, mitkä luonnollisesti kiinnostanevat jokaista hallinnon tutkijaa — tieteellisestä paradigmasta riippumatta (ks. mm. s. 486—493). Magnusson Sjöberg kytkee hallinnon muutokset myös oikeusturvan osatekijöihin, kuten ennustettavuuteen, yhdemukaaisuuteen ja valvontamahdollisuuksiin (s. 75—79).

Teoksen pääteemat ja problemaatiikka (tietotekniikkaan sidoksissa oleva normien säätäminen ja soveltaminen) kuuluvat analyysiin oikeusinformatiikan tutkimusalueeseen. Magnusson Sjöberg tarkoittaa oikeusinformaatiolla (rättsinformatiön) juridisesti relevanttia ainesta olkoonpa se yleisen oikeuslähdeopin kannalta merkityksellistä tai pelkästään paikallisessa lainsovelluksessa huomioon otettavaa ainesta (s. 22).

Tutkimuksen yleinen lähtökohta on mielestäni onnistunut vaikkakin "oppien yleisyys" aiheuttaa monin paikoin pelkistyksiä ja omien kannanottojen neutraalin sävyn. Magnusson Sjöberg olisikin voinut rajoittaa tietyyn merkittävään hallinnonalaan (kuten sosiaalivakuutus) tai sen atk-hankkeeseen, joista käsin hän olisi tehnyt tiettyjä, konkreettisia johtopäätöksiä.

Tutkija on tosin selvittelyt joitakin käytännön tietojärjestelmiä ja niissä mm. sekretesslagenin kannalta ilmenneitä ongelmia. Esimerkeiksi valittuja tietojärjestelmiä ovat sosiaalivakuutuksen FAS 90 -osa-projekti (s. 113 ss.) ja tietosuojaviraston DIKE -päätöksenteon tutkijärjestelmä. Omalta kannaltani

DIKE -hanke (s. 150—174) on luonnollisesti varsin mielenkiintoinen tietosuojavaltuutetun toimiston työtapojen uudistamisen kannalta. Teoksessa käsitelteen muutoinkin monin paikoin tietosuojaa (mm. s. 69, 390—391, 403, 451, 457, 488, 492, 507, 526 ja 542)

Vaikka teoksen kieli on varsin selkeätä ja painovirheet vähäisiä (mm. s. 420), on suomalaisten kannalta huvittavaa havaita tutkijanäminä Kiuru (po Kiuru, s. 576), Sarenpää (po Saarenpää, s. 586) ja Kuopus (po Kuopus, s. 63). Ehkäpä pohjoismaisen kanssakäymisen oikeusinformatiikan alalla tulisi olla vielä tiiviimpääkin jotta edes tutkijoiden nimet — puhumattakaan kielimuurin takana olevista tutkimustuloksista (vrt. s. 63—64) — tulisivat tutuiksi. Tutkimuksessa on tosin käytetty varsin vähän saksankielistä tai ranskalaista kirjallisuutta ja tutkimuksia.

Työ on siis oikeustieteen lohkot ylittävä eikä modernia tutkimusotetta ole tarpeen, kuten vieläkin Suomessa, puolustella (vrt. Euroopan neuvoston suositukset Computers and Law alueen opetuksesta R(80)3 ja vastaava luonnos (90)61/31.10.1990).

Näiden lähtökohtien jälkeen onkin syytä selvittää tutkimuksen yleistä perusrakennetta, joka siis pohjautuu osaltaan oikeusinformaatiikkaan (varsinkin Seipel, Bing, Svensson, Hischfeldt) mutta myös selvästi ruotsalaisten julkis- ja valtioääntöoikeuden tutkijoiden (kuten Strömholm, Ragnemalm, Holmberg ja Corell) työhön.

3. Arvioitavan väitöskirjan rakenne

Lienee oikeutettua päätellä, että Magnusson Sjöberg on pyrkinyt tutkimuksessaan selkeyteen ja tietynlaiseen, perinteiseen teesi — anti-teesi —synteesi -ajatteluun. Tekijä (s. 87) esittää metodisina lähtökohdina analyysin ja käytännön kokemukset (myös hänen omakohtaiset havaintonsa statskontoretin palveluksesta).

Teos jakaantuu kolmeen osaan: yleinen osa (s. 19—180), erityinen osa (s. 181—478) ja johtopäätökset julkisoikeudellisen infrastruktuurin muutoksista (s. 479—528). Väitöskirjan peruskäsitteinä esiintyvät mm. julkisen hallinnon hyvä informaatorakenne, atk-tallenne, julkisuuslainsäädäntö, tietosuojaa, sähköiset asiainkäsitteilyjärjestelmät, potentiaaliset asiakirjat, hallinto-

menettelylain muutostarpeet, norminmukaiset tietokoneohjelmat sekä tietotekniikkaan orientoitunut hallintopoliittikka.

4. Erityiskysymyksiä

Magnusson Sjöberg selvittelee mm. atk:n avulla tapahtuvaan täytäntöönpanoon soveltuvan normiston laatimista. Hän ei kuitenkaan selvitä konkreettisia vaikeuksia ja pulmia, joita tästä aiheutuu oikeusturvan ja siis kansalaisten kannalta. Koska Ruotsissa on pohdittu pitkään tietotekniikan mukanaan tuoman yhteiskunnan haavoittuvuuden ongelmia, on tämä analyysi ja arvointi ansiokas. Samoin Suomessa olisi paljon oppimista ruotsalaisesta atk ja julkisuus-keskusteluista (vrt. s. 406 ss.).

Yhteiskunnan hyvään informaatiorakenteeseen tulisi pyrkiä täälläkin nyt keskushallinnon rationalisointihankkeissa (VM:n selvitysmies Ojala raportit liitteineen 1992) ja uutta julkisuuslakia (KM 1992:9) vuonna 1993 säädettäessä. On pantava merkille tietosuojan ja julkisuuden välisenä ratkaisukeinona Ruotsin sekretesslagenin 11 §:n 2 kappaleen ja datalagenin 6 §:n 3 kappaleen säännökset (ks. myös Magnusson Sjöberg s. 507). Tästä kysymyksestään on Suomessa käyty vuoden 1992 mittaan vilkastakin keskustelua.

Olen omasta puolestani esittänyt

tietosuojasta käytävässä keskustelussa, että tietosuojan ylläpito edellyttää investointeja tietojärjestelmiin ja eri tietosuojatekniikoiden (vrt. OECD) käyttöönottoa sekä rekisterivastaavien nimeämistä. Magnusson Sjöbergin tutkimus tukee nähdäkseni osaltaan (s. 417, 419, 422, 453, 514 ja 520) näitä lähtökohtia. Kysymys ei ole pelkästään virkamiesten norminmukaisesta käytäytymisestä vaan hallintorutiineihin suunnitelluista menettelytavoista (kuten tallenteiden luokitus ja asiakaspäätteet) ja käytännön teknisestä rekisterinpidosta (tietotekninen infrastruktuuri).

5. Yhteenveto

Cecilia Magnusson Sjöbergin tutkimus oikeusautomaatiosta on monivuotinen ja perusteellinen väitöskirja. Sen keskeisenä tutkimustuloksena on, ettei teknistyvän hallinnon ja hallintoautomaation tutkimuksessa riitä pelkästään tietosuojan ja julkisuus-/salassapitokysymysten tutkimus vaan sen lisäksi olisi selvitettävä myös automaation vaikutuksia normistoihin, normienmukaista systemityötä, julkisoikeudellisia standardeja ja teknistyviä hallinto-organisaatioita (s. 526—528). Magnusson Sjöbergin käsitykset oikeusturvasta teknistyvässä hallinnossa ovat siten samansuuntaiset kuin esitin 14.5.1988 omassa väitöksessäni.

Tutkimus on Ruotsissa saanut oikeusinformatiikkajärjestelmien piirissä hyvän vastaanoton kuten samoihin aikoihin ilmestynyt Peter Wahlgreninkin teos asiantuntijajärjestelmistä. Professori Peter Seipel työn ohjaajana on pitänyt teosta varsin hyvänä. Tutkimus antaakin Tukholman yliopiston oikeusinformatiikan laitoksen (IRI) lektoraattia hoitavalle Magnusson Sjöbergille pohjan moniin jatkotutkimuksiin. Hän on monipuolisesti jo perehtynyt oikeusinformatiikkaan (ks. mm. Statskontorets Rapport 1988:11) ja toimittanut mm. vuosien 1984—1988 oikeusinformatiikan vuosikirjat.

Tietotekniikka on väistämättä julkishallinnon tiettyjen tendenssien vahvistaja ja palvelutuotannon väline (ks. Magnusson Sjöberg s. 501). Suomen julkishallintokin natisee laman ja syvien uudistusten kourissa. Tällöin olisi varsin suotavaa, että mahdollisimman moni hallinnon tutkija tai vaikkapa hallintomenettelylain uudistaja perehtyisi Magnusson Sjöbergin tutkimuksen kysymyksenasetteluihin ja tuloksiin. Teos varmasti auttaa myös kuluvana vuonna kun Suomessa Ruotsin tapaan käynnistyy EY:n tietosuojadirektiivin (COM (92) 422 final-SYN 287; ks. myös Magnusson Sjöberg s. 471—473) huomioon ottaen lainvalmistelu henkilörekisterilain kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi.

Jorma Kuopus