



10.1.2025

VÄLIRAPORTTI, TAMMIKUU 2025: Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hanke

1. Hankkeen tavoitteet

Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hanke asetettiin kesäkuussa 2024. Hankkeen toimikausi on 15.8.2024–31.3.2027.

Asettamispäätöksen mukaisesti hankkeen tavoitteena on:

- Lisätä julkisen hallinnon toimijoiden mahdollisuuksia edistää tuottavuutta ja palveluiden käytettävyyttä sekä kehittää tässä tarkoituksessa toimintaansa digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden edistämiseksi.
- Edistää tiedon liikkumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä ja sujuvoittaa kohdennetuin toimenpitein digitalisaatioon ja tiedon liikkuvuuteen liittyvää sääntelyä digitalisaatiokehityksen esteiden purkamiseksi.

Tavoitteen toteuttamiseksi hankkeen tehtävänä on:

1. Tunnistaa esimerkkitapausten perusteella sellaisia esteitä, jotka hidastavat muuten toteutettavissa olevaa ja tuottavuutta edistävää kehitystä julkisessa hallinnossa.
2. Koota yhteen tarpeellinen asiantuntemus valikoitujen esteiden tarkemmaksi arvioimiseksi ja tuottaa ratkaisuehdotuksia mahdollisten lainsäädäntö- tai muiden toimenpiteiden käynnistämiseksi siltä osin, kuin ongelma ei ole ratkaistavissa esimerkiksi käytäntöjä muuttamalla yksittäisten toimijoiden toimesta.
3. Edistää digitalisaation ja tiedon liikkuvuutta valituilla kohdealueilla sekä tunnistamalla esimerkkitapausten kautta mahdollisia toimenpiteitä tai lainsäädännön muutoksia, joita voitaisiin ottaa käyttöön esteiden poistamiseksi samankaltaisissa tilanteissa laajemmin. Koota yhteen suosituksia jatkoetenemiseksi.
4. Koordinoida ja yhteensovittaa sellaisten lainvalmisteluhankkeiden tai muiden toimenpidekokonaisuuksien valmistelua ja etenemistä, jotka asetetaan erikseen tai hankkeen alaisuuteen edellä mainittujen esteiden purkamiseksi.
5. Mahdollistaa julkisen hallinnon tuottavuutta ja uudistamiskykyä lisäävää kehitystä
 - a. ehkäisemällä digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden syntymistä jatkossa, erityisesti tunnistamalla lainsäädännön rakenteita, jotka luovat tarpeettomia esteitä sekä laatimalla esitys

- toimintamallista, jolla tällaisia rakenteita voidaan tulevaisuudessa paremmin välttää, sekä;
- b. tunnistamalla digitalisaatiota ja tiedon liikkuvuutta edistäviä mahdollisia yleislainsäädännön kehitystarpeita;
6. Lisätä keskeisten julkisen hallinnon toimijoiden osaamista ja työkaluja digitalisaation edistämiseksi jakamalla hanketyöskentelyssä hyviä käytäntöjä ja lainsäädännön tulkinnan osaamista.

Hankkeen tehtävien toteuttamisesta vastaa valtiovarainministeriön johtama koordinaatioryhmä ja osa hankkeen työstä organisoitiin erillisiin alatyöryhmiin. Koordinaatioryhmä vastaa seuraavista poikkileikkaavista kokonaisuuksista:

- Työpaketti 1: Viranomaisten tiedon vaihto ja erillisysperiaate
- Työpaketti 2: Digivalmis lainsäädäntö

Konkreettisia esimerkitapauksia tarkasteltiin kolmella kohdealueella: automaatio, pilvisiirtymä ja viranomaisaloitteinen toiminta. Kohdealueista muodostettiin seuraavat työpaketit ja alatyöryhmät:

- Työpaketti 3a: Automaation lisääminen neuvonnassa
- Työpaketti 3b: Automaation lisääminen päätöksenteossa
- Työpaketti 4a: Pilvisiirtymän tukeminen – tietosuoja
- Työpaketti 4b: Pilvisiirtymän tukeminen – luokiteltu tieto (TL III ja TL IV)
- Työpaketti 5: Viranomaisaloitteinen toiminta – ennakointi

2. Tekoälyn käytön lainsäädännöllisistä esteistä

Tekoälyteknologioiden ja -palveluiden kehitys on ollut nopeaa. Kehityksen arvioidaan olevan myös tulevaisuudessa vähintään yhtä nopeaa.

Maailmanlaajuiset investoinnit ovat erittäin suuria. Julkisen hallinnon osalta tekoälyn potentiaali sekä tuottavuuden kasvattamisessa että palveluiden kehittämisessä on arvioitu erittäin suureksi, koska se tukee ja osin korvaa asiantuntijatyötä eri tavalla kuin mikään tähänastinen.

Nykyinen lainsäädäntö ei sinänsä estä tekoälyn käyttöä viranomaistoiminnassa. Avustavassa roolissa, jossa tekoälyllä ei tehdä varsinaista hallintopäätöstä tai muuta ratkaisua, voidaan sitä usein hyödyntää ilman lainsäädäntömuutoksia. Tekoälyä tuodaan jo nyt osaksi olemassa olevia ratkaisuja ja ohjelmistoja, ja on todennäköistä, että vuoteen 2030 mennessä miltei kaikki julkisen hallinnon organisaatiot käyttävät tekoälyä jossain muodossa. Tekoälyn laaja hyödyntäminen hallintopäätösten automatisoinnissa ja muissa ydintehtävissä edellyttää tarkkaa ja uudenlaista harkintaa suhteessa perusoikeuksiin ja perustuslakiin, mikä voi edellyttää myös lakimuutoksia. Lakimuutosten osalta tekoälyä koskevat ratkaisut ovat luonteeltaan

todennäköisesti sellaisia, että ne tulee saattaa myös perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi.

EU:n tekoälyasetus luokittelee järjestelmiä kiellettyihin, korkeariskisiin ja matalariskisiin. Julkisessa hallinnossa osa tekoälyratkaisuista tulee kuulumaan korkeariskisiin, ja niiden suunnittelussa sekä käyttöönotossa tulee huomioida tekoälyasetuksen asettamat reunaehdot. Lisäksi tekoälyratkaisuja käytettäessä on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyä koskeva EU-lainsäädäntö. EU-lainsäädännön antamaa liikkumavaraa käytettäessä on aina huomioitava myös kansallisen perustuslain asettamat reunaehdot.

Tässä hankkeessa on ehdotettu säädösvalmisteluhanketta, jolla pyrittäisiin mahdollistamaan nykyistä laajemmin tekoälyyn pohjautuva neuvonta. Lisäksi useimmat ehdotetut toimenpiteet digiesteiden poistamiseksi samalla poistavat esteitä myös tekoälyn käytöltä. Samoin kuin ”perinteisessä” digitalisaatiossa, myös tekoälyn tehokkaan käytön ehdottomana edellytyksenä on pääsy laadukkaaseen tietoon.

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite tekoälyn avulla tehtävien viranomaispäätösten mahdollistamisesta. Tämä tarkoittaisi automaattista ratkaisumenettelyä, joka ei perustu ihmisten määrittelemiin sääntöihin, vaan tekoälyn tekemiin analyyseihin tai päätelmiin. Valtiovarainministeriö on hankkeen yhteydessä kartoittanut viranomaisten tarpeita tehdä viranomaispäätöksiä tekoälyn avulla, jotta voitaisiin konkretisoida hallitusohjelman tavoitetta ja sitä edistäviä toimenpiteitä. Tällaisia tarpeita ei kuitenkaan tunnistettu yhtä lukuunottamatta, mutta tämänkin osalta teknologian todettiin olevan ehkä kahden vuoden kuluttua sillä tasolla, että päätöksenteko olisi mahdollista.

Sekä teknologia itse että julkinen hallinto eivät ole vielä riittävän kypsiä siihen, että tekoälyä voitaisiin käyttää ydintoimintojen automatisointiin. Erilaisten kokeilujen kautta julkisen hallinnon kyky hyödyntää tekoälyä ja tunnistaa parhaat käyttötapaukset tulee kuitenkin kehittymään. Toisaalta uusi teknologia on kallista, ja niukat resurssit hidastavat kokeilujen tekemistä. Näin ollen viranomaispäätösten tekeminen tekoälyn avulla ei ole ajankohtaista lähitulevaisuudessa. Sitä mukaa kun tekoäly ja sen hyödyntäminen tulevat konkreettisemmaksi julkisessa hallinnossa, voidaan myös ryhtyä ratkaisemaan siihen liittyviä lainsäädännön haasteita.

3. Koordinaatioryhmän esitys

Valmistelun aikana oikeuskansleri piti hallituksen tekoälyä käsittelevässä iltakoulussa puheenvuoron, joka on julkaistu myös [kirjallisesti](#). Puheenvuoro sivuaa monia tämän työn kannalta merkityksellisiä näkökulmia, jotka on huomioitu. Lisäksi ehdotetaan, että jatkovalmistelussa koordinaatioryhmässä

paneudutaan havaintoihin sähköistä asiointia koskevan sääntelyn pirstaleisuudesta sekä tiedonhallintalain ja tietosuojasääntelyn vastuista.

Alla on esitelty tiiviisti kaikkien työpakettien keskeiset toimenpide-ehdotukset, jotka on hyväksytty hankkeen koordinaatioryhmässä. Väliraportin liitteenä on alatyöryhmien toimenpide-ehdotukset perusteluineen.

3.1. Työpaketti 1: Viranomaisten tiedon vaihto ja erillisysperiaate

Ehdotetut toimenpiteet:

- **Periaatteet tiivistetään valtioneuvoston periaatepäätökseksi:** Työn aikana muodostuvat käsitykset lainsäädännön kehittämisestä ja hyvistä periaatteista työstetään yhdessä digivalmiin lainsäädännön kanssa valtioneuvoston periaatepäätökseksi alkuvuodesta 2026.
- **Valitaan uusia työalueita:** Olemme tunnistaneet joitain monelle hallinnonalalle ulottuvia kokonaisuuksia, joissa tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tiedon vaihdon kehittämistä lainsäädännön keinoin. Kaikissa on tehty pohjatyötä ongelmien jäsentämiseksi. Esimerkkejä näistä ovat:
 1. Viranomaisen ennakoiva toiminta erityisesti hyvinvointipalveluissa ja sosiaalitoimessa. Sisältyy alatyöryhmä viiden raporttiin.
 2. Yritysten kaupallisten tositteiden digitalisointi kattavasti (verkkolaskut, tilaussanommat...). Esitykset valmisteltu Yrityksen digitaloushankkeessa.
 3. Työllisyyspalveluiden kehittäminen yhteistoiminnassa valtionhallinnon, Kelan ja kuntien kanssa. Pohjatyötä tehty esimerkiksi Kelan ja Helsingin kaupungin yhteishankkeessa.
 4. VATI-järjestelmä (ympäristöterveydenhuollon keskitetty toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmä) kehittäminen ja kuntien roolin selkiyttäminen.
 5. KOSKI-tietovaranto (opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto) käytön tehostaminen tiedon säilyttämisen ja arkistoinnin tukena. Ehdotukset 4 ja 5 pohjautuvat Kansalliset tietovarannot ja arkistointi -työryhmän poikkihallinnolliseen työhön vuonna 2023. Ehdotuksen ovat tehneet Kansallisarkisto ja Kuntaliitto. Ehdotukset 4 ja 5 muodostavat kokonaisuuden, jonka osana valmisteltaisiin yhteinen sääntelyviitekehys hyödynnettäväksi valtakunnallisissa yhteisrekisterinpitöön perustuvissa tietovarannoissa.

Perustelut:

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki) on rakennettu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat kyseistä lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Tiedon liikkumisesta viranomaisten välillä säädetään joko julkisuuslaissa tai erityislaeissa. Laissa julkisen hallinnon

tiedonhallinnasta säädetään yleislakitasoisesti tietojen sähköisestä luovutustavasta. Tiedonvaihdon kannalta olennaista on myös tietosuojasääntely.

Ensimmäiset tietokonepohjaiset rekisterit perustettiin jo 1960-luvun alussa ja heti alkumetreiltä lähtien tietoa on vaihdettu viranomaisten välillä. Henkilötunnus (sosiaaliturvatunnus) otettiin käyttöön kaikissa rekisterissä, joten tiedon vaihto on ollut mahdollista. Nykyisin tiedonvaihtoa tapahtuu paljon ja siihen pohjautuvat monet pitkälle automatisoidut palvelut kuten verotus tai osoitteenmuutos. Kansainvälisesti arvioituna hyvästä tilanteesta huolimatta koetaan, että tiedonvaihto on edelleen este useiden palveluiden kehittämiseksi. Emme ole hyödyntäneet kaikkia mahdollisuuksia.

Lainsäädäntöön liittyvien tulkintaepäselvyyksien koetaan asettavan esteitä digitalisaatiolle. Tämä ilmeni selkeästi ennen hankkeen asettamista tehdyssä kyselyssä. Soveltajat kokevat haasteita muun muassa tietosuojasääntelyn tulkinnassa. Kyselyn vastausten perusteella tulkinnot eivät aina ole yhteneväisiä ja erityisesti hyvinvointialueet ja kunnat ovat tuoneet esiin, että tulkinnot voivat vaihdella hyvinvointialueista tai kunnista toiseen. Soveltajat valitsevat tästä syystä rajallisia ”varman päälle” -ratkaisuja, jolloin välttämättä ei päädytä parhaaseen ratkaisuun. Tulkintaepäselvyyksiä liittyy myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, valtiosääntöisesti arkaluonteisiin henkilötietoihin tai jos käsittelyyn liittyy muu arkaluonteisuus. Tältä osin koetaan haasteita sen osalta, onko edellä mainitusta käsittelystä säädetty riittävän yksityiskohtaisesti.

3.2. Työpaketti 2: Digivalmis lainsäädäntö

Ehdotetut toimenpiteet:

- 1) Jatketaan muiden valtioiden (ml. EU:n komissio, OECD) digivalmiiseen lainsäädäntöön liittyvien mallien ja kokemusten selvittämistä perehtyen myös mahdollisiin kokoaviin selvityksiin tai tieteelliseen tutkimukseen digivalmiin lainsäädännön erilaisten tukitoimenpiteiden hyödyistä ja haasteista.
- 2) Kehitetään Suomelle soveltuva digivalmiin lainsäädännön ohjeistus huomioitavaksi lainvalmisteluohjeissa ja -koulutuksessa.
- 3) Valmistellaan ehdotus digivalmiin lainsäädännön edistämiseksi Suomessa (ml. ehdotus mahdolliseksi valtioneuvoston periaatepäätökseksi ja ehdotus siitä, millaisella prosessilla tuetaan digivalmiuden huomioimista lainvalmistelussa).

Perustelut:

Digivalmis lainsäädäntö (*digital ready policymaking* tai *digital ready legislation*) lähtee ajatuksesta, että digitaalisten toimintatapojen mahdollisuus olisi otettava huomioon alusta alkaen uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tai voimassa olevaa

lainsäädäntöä uudistettaessa. Lainvalmistelussa olisi huomioitava säädösten toimeenpantavuus myös digitaalisesti. Sen lisäksi, että otetaan huomioon vaikutukset olemassa oleviin tietojärjestelmiin ja muihin digitaalisiin ratkaisuihin, olisi huomioitava mahdollisuudet myöhemmin ottaa käyttöön digitaalisia toimintatapoja. Olennaista on arvioida mahdollisuudet julkisen hallinnon tehostamiseen ja julkisten palveluiden toimivuuden parantamiseen. Tavoitteena on myös, että systemaattisella sääntelyn digikypsytyden arvioinnilla voidaan ennaltaehkäistä uusien digitalisaation esteiden syntymistä.

3.3. Työpaketti 3a: Automaation lisääminen neuvonnassa

Ehdotetut toimenpiteet:

Aloitetaan digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019) ja erityisesti sen 6 a §:n muuttamiseen tähtäävä säädösvalmistelu. Tekoälyteknologioiden hyödyntäminen palveluautomaatiassa voi edellyttää myös toimialakohtaista sääntelyä.

Perustelut:

Lainsäädännössä ei tulisi asettaa tarpeettomia esteitä eri teknologioiden hyödyntämiselle viranomaisen toiminnassa. Koska kysymys tekoälyn käytöstä viranomaisen antamassa neuvonnassa on laajasti eri viranomaisia koskeva ja siihen liittyy laajakantoisia oikeudellisia kysymyksiä, on perusteltua pyrkiä ratkomaan kysymystä ensisijaisesti yleissääntely tasolla.

Alatyöryhmässä edustettuna olleet toimijat ovat korostaneet, että niiden toiminta tehostuisi, jos palveluautomaatiota käyttämällä tuotettavassa neuvonnassa olisi mahdollista hyödyntää tekoälyteknologiaa laajemmin. Uusien teknologioiden täysimääräisellä hyödyntämisellä voitaisiin täydentää viranomaisten neuvontapalveluita ja siten pyrkiä säilyttämään hallinnon asiakkaille nykyinen palvelutaso henkilöresurssien vähentämisestä huolimatta.

3.4. Työpaketti 3b: Automaation lisääminen päätöksenteossa

Ehdotetut toimenpiteet:

- 1) Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi mahdollisuuksia edistää varhaiskasvatuksen maksujen määräämisen automatisointia.
- 2) Valtiovarainministeriö ryhtyy valmistelemaan lakimuutosta, jolla tehtäisiin mahdolliseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietojen luovuttaminen Kansaneläkelaitokselle.
- 3) Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto selvittävät edelleen mahdollisuuksia edistää viljelytukien käsittelyn automatisointia, huomioiden EU-sääntelyn asettamat reunaehdot.

Alatyöryhmä on myös arvioinut kuntien jätemaksujen määräämisen automatisoinnin mahdollisuuksia, mutta ei ehdota toimenpiteitä sen osalta.

Perustelut:

Ehdotettujen toimenpiteiden tarkoituksena olisi lisätä automaation mahdollisuuksia valituilla toimialoilla. Automaatiolla voidaan puolestaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista sekä hallinnon tuloksellisuutta. Toimenpiteistä saatavat opit olisivat myös yleistettävissä muille hallinnonaloille, ja ne voisivat edistää automaatiota laajemmin, esimerkiksi tulorekisterin tietojen hyödyntämisen tai tiedonhallintalain 6 a luvun säännösten soveltamisen osalta.

3.5. Työpaketti 4a: Pilvisiirtymän tukeminen – tietosuoja

Ehdotetut toimenpiteet:

Jatketaan valtiovarainministeriön johdolla keskitettyjä neuvotteluja pilviperiaatteista suurimpien pilvipalveluntarjoajien kanssa pilvipalvelujen laajemmaksi hyödyntämiseksi henkilötietojen käsittelyssä viranomaistoiminnassa, myös rikosasioiden tietosuojasääntely huomioiden. Lisäksi ehdotetaan Valtorin ja Hanselin laajempaa tukea pilvihankinnoissa, valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) jäljempänä Tori-laki, rekisterinpitovastuiden selkeyttämistä, sekä rekisterinpitäjien oman osaamisen vahvistamista ja neuvottelujen jatkamista pilvipalveluntarjoajien kanssa. Ehdotetut toimet on kuvattu tarkemmin väliraportin liitteessä.

Perustelut:

Alatyöryhmä on tarkastellut tietosuojasääntelyn reunaehtoja pilvipalvelujen hyödyntämisessä sekä yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 että niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 soveltamisalalla. Alatyöryhmä ei yleisesti ottaen ole tunnistanut sääntelystä johtuvia esteitä henkilötietojen, mukaan lukien rikosasioihin liittyvät henkilötiedot, käsittelylle pilvipalveluissa. Pääasialliset haasteet liittyvät rekisterinpitäjien rajallisiin mahdollisuuksiin vaikuttaa suurimpien pilvipalveluntarjoajien sopimuksiin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviin käytäntöihin. Rekisterinpitäjillä on ollut haasteita muun muassa sen varmistamisessa, etteivät niiden tiedot siirtyisi pilvipalveluntarjoajalta edelleen kolmansissa maissa toimiville alikäsittelijöille, vaikka sääntely tällaisen siirtämisen ilman rekisterinpitäjän kirjallista lupaa kieltääkin. Joitakin vähäisempiä haasteita on tunnistettu myös tietosuojasääntelyssä olevien henkilötietojen siirtoerusteiden tulkintaan.

Ainoana säädösmuutoksena esitetään Tori-lain rekisterinpitovastuiden selkeyttämistä. Tämän osalta on jo käynnissä säädöshanke, jota esitetään jatkettavaksi (VM056:00/2023). Rekisterinpitovastuista säätäminen ei kokonaan ratkaise pilvipalvelujen käyttöön liittyviä haasteita, mutta voi osaltaan selkeyttää vastuunjakoa myös pilvipalveluina toteutettujen Tori-palvelujen osalta.

3.6. Työpaketti 4b: Pilvisiirtymän tukeminen – luokiteltu tieto (TL III ja TL IV)

Ehdotetut toimenpiteet:

Ehdotetaan turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019), jäljempänä turvallisuusluokitteluasetus, 9 §:n 1 momentin muuttamista siten, että se mahdollistaisi nykyistä selvemmin turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyn pilvipalveluissa. Lisäksi ehdotetaan muun muassa turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyä koskevien kriteeristöjen päivittämistä pilvipalvelut paremmin huomioiviksi, kansallisten tai EU-alueen pilvipalvelujen käytön edistämistä sekä sitä, että Valtori tuottaisi pilvipalveluna sellaisia valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja, joiden olisi ennakkolisesti arvioitu täyttävän turvallisuusluokan IV käsittelyvaatimukset.

Perustelut:

Keskeisin alatyöryhmän työssä esiin noussut haaste liittyy turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen hallinnollisen alueen vaatimusten täyttämisen pilvipalveluissa. Tältä osin turvallisuusluokitteluasetuksen tulkintaan liittyy eroavaisuuksia ja osa organisaatioista on katsonut, etteivät ne pysty toteuttamaan hallinnollisen alueen vaatimuksia pilvipalveluissa. Lisäksi alatyöryhmä on tarkastellut muun muassa lainsäädäntöjohdannaisten riskien hallintaan liittyviä haasteita, sekä turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyä ohjaavien ei-velvoittavien kriteeristöjen ja suositusten vaikeatulkintaisuutta ja soveltumattomuutta pilvipalveluihin.

Alatyöryhmä on ehdottanut turvallisuusluokitteluasetuksen selkeyttävää muuttamista siihen liittyvien tulkintaepäselvyyksien ja niistä seuraavan tehottomuuden sekä digitalisaation ja tietoturvallisuuden kehittymisen esteiden poistamiseksi. Muilta osin alatyöryhmä ei ole tunnistanut lainsäädännöstä johtuvia esteitä turvallisuusluokan IV tietojen käsittelylle pilvipalveluissa. Alatyöryhmän muut ehdotukset liittyvät muun muassa keskitettyihin neuvotteluihin yleisistä ehdoista suurimpien pilvipalveluntarjoajien kanssa, kriteeristöjen ja suositusten päivittämiseen pilvipalvelut paremmin huomioiviksi sekä Valtorin pilvipalveluina tuottamien valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen etukäteisarviointiin turvallisuusluokan IV vaatimukset täyttäväiksi. Yhteisesti edistettävien toimenpiteiden lisäksi alatyöryhmä on kuitenkin huomionnut, että lopullinen vastuu riskiperusteisesta päätöksenteosta turvallisuusluokan IV tietojen käsittelystä pilvipalveluissa on tiedonhallintayksiköillä itsellään.

3.7. Työpaketti 5: Viranomaisaloitteinen toiminta – ennakointi

Ehdotetut toimenpiteet:

- 1) Selvitetään kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävään liittyvät lainsäädännön esteet, jotka liittyvät tiedon käyttöön muuhun tarkoitukseen,

kuin mihin se on alun perin kerätty sekä rekisteritietojen yhdistämiseen kunnan tiedolla johtamisen tarpeisiin kunnan eri sektoreilla.

- 2) Selvitetään konkreettiset tilanteet, joissa kuntien ja hyvinvointialueiden palveluissa henkilötietojen automaattinen käsittely profiloimalla olisi tarpeen ja perusteltua varhaisen tuen tai ennaltaehkäisevän palvelun tarjoamiseksi.
- 3) Käynnistetään syventävä keskustelu kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa tarpeesta ja mahdollisuudesta saada tukea tietosuojakysymyksissä, ottaen huomioon mm. yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat reunaehdot ja mahdollisten toimenpiteiden vaikuttavuus ja kustannusvaikutus.

Perustelut:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kuntien ja hyvinvointialueiden vastuulla ja merkittävässä määrin kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinoilla tehtävää työtä, sillä esimerkiksi ennaltaehkäisevästä päihde- ja mielenterveystyöstä ja elintapaohjauksesta kunnilla ja hyvinvointialueilla on yhteinen vastuu. Kunnat tekevät hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvää työtä pääasiassa välillisesti muiden kunnan tehtävien osana, kuten liikunta- kulttuuri-, varhaiskasvatus-, koulutus- ja työllisyys sekä elinympäristön kehittämisen liittyvien palveluiden osana.

Digitalisaation ja teknologian kehityksen myötä kasvanut datan määrä avaa uusia mahdollisuuksia suunnitella ja toteuttaa palveluja. Se mahdollistaa resurssiviisaan suunnittelun, toiminnan tehostamisen ja asiakaskokemuksen parantamisen.

Tiedon käyttö palvelu- ja organisaatorajat ylittävästi koetaan kuitenkin yhä vaikeaksi (tiedon käsittelyperusteet, tiedonsaantioikeudet, automatisointiin ja profilointiin liittyvät lainsäädännölliset kysymykset).

Tiedonsaantioikeuteen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien kysymysten tarkempi selvittäminen edellyttää, että on selvä käsitys mitä tietoja mistä lähteistä tarvittaisiin ja mitä tarkoituksia varten. Tiedolla johtaminen ja palvelujen yleinen suunnittelu edellyttää erilaista tietoa kuin yksilöiden varhaisen tuen polun suunnittelu. Selvitystyön tulee kattaa kuntien eri toimialat. Varhaisen tuen järjestämisen osalta relevantteja kokonaisuuksia ovat ainakin työllisyys/työkyky, lasten ja nuorten hyvinvointi/koulupudokkuus ja kotoutuminen/segregaation ehkäisy. Selvityksessä pitäisi arvioida konkreettisia tilanteita, joissa asiakastietoja on tarpeen käsitellä automaattisesti profiloimalla ja arvioida, sisältyykö tilanteisiin tietosuoja-asetuksen tarkoittamaa automatisoidun yksittäispäätöksen tekoa. Lisäksi pitäisi selvittää tarvittavat muutokset lainsäädäntöön siltä osin kuin kysymys on muusta kuin nykyisen hallintolain 8 b luvun mukaisesta hallintoasiassa tehtävästä automaattisesta ratkaisusta. Selvityksessä tulisi ottaa huomioon sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuoltolain muuttamista

ennakoivan terveydenhuollon mahdollistamiseksi asetetun lainsäädäntöhankkeen (STM020:00/2024) puitteissa tehtävää analyysiä ja esitettyjä ratkaisuja.

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat kokeneet merkittäviä haasteita tietosuojalainsäädännön tulkinnassa. Kunnat kokevat lisäksi haasteita liittyen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin ja henkilötietojen käsittelyyn toissijaisiin käyttötarkoituksiin, kuten data-analytiikkaan. Tulkintaepävarmuudella koetaan olevan julkisen sektorin innovaatioita tukahduttava vaikutus. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat siksi peräänkuuluttaneet ohjeistusta tai muuta tukea tietosuojakysymysten ratkaisemiseen.

Yleinen tietosuoja-asetus sisältää mekanismeja, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 36 artiklassa säädetyn valvontaviranomaisen ennakkokuulemisen ja 40 artiklan käytännösäännöt, joiden tarkoituksena on helpottaa tietosuoja-asetuksen soveltamista. Koordinaatioryhmälle on epäselvää, missä määrin kunnat ja hyvinvointialueet ovat hyödyntäneet yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia keinoja tulkintaepäselvyyksien ratkaisemiseksi.

Ennen mahdollisten tukirakenteiden tarkempaa selvittämistä olisi joka tapauksessa käytävä laajempi keskustelu kuntien ja hyvinvointialueiden odotuksista ja yleisistä reunaehdoista (mukaan lukien taloudelliset, osaamiseen liittyvät, organisatoriset ja lainsäädännölliset reunaehdot). Tietyissä tilanteissa voi olla tarpeen myös täydentävälle kansalliselle lainsäädännölle. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn toissijaisiin käyttötarkoituksiin, mutta kuntien kanssa käydyn keskustelun perusteella tulisi selvittää mahdollisia tarpeita kansalliselle sektorikohtaiselle erityissääntelylle.

4. Seuraavat askeleet

Kukin hallituksen esitys laaditaan vastuuministeriössä, joka asettaa hankkeen. Ministeriryhmän linjausten jälkeen käynnistetään VM:n johdolla neuvottelut kunkin toimenpiteen käynnistämisestä ja resursoinnista. Koordinaatioryhmä seuraa ja koordinoi valmistelun etenemistä.

Hankkeiden eteneminen edellyttää riittävää resursointia erityisesti, koska ministeriöistä pitää saada käytettäväksi kokenutta sääntelyosaamista. Useat ehdotukset sisältävät haastavaa punnintaa eri oikeushyvien tasapainosta. Osaa hallituksen esityksistä tultaneen käsittelemään perustuslakivaliokunnassa.

HE hankkeiden etenemistä seurataan koordinaatioryhmässä. Tehdään tarvittaessa yhteensovittamista. Koordinaatioryhmä ohjaa valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelua. Hankkeen alatyöryhmät organisoidaan uudestaan vastaamaan uusia tehtäviä.

Alustava priorisointi jatkovalmistelulle:

Heti käynnistettävissä	Vaativat valmistelua
1. Neuvonta-automaatio (HE)	1. Hyte-tehtävät
2. Tilitieto (HE)	2. Työllisyyspalvelut
3. Yrityksen digitositteet (HE)	3. Varhaiskasvatusmaksut
4. Turvallisuusluokitteluasetus (HE)	4. Viljelytuet
5. Muu pilvipalveluiden edistäminen	5. Tiettyjen digilakien uudistaminen (sirpaleisuus)
6. Periaatepäätös digivalmiista sääntelystä/tiedon liikkuvuudesta	6. Julkishallinnon tukeminen tietosuojakysymyksissä
7. VATI ympäristötieto (HE?)	
8. KOSKI opintotiedot (HE?)	

5. Valmistelu

Työ käynnistettiin alkuvuodesta 2024 kartoittamalla digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteitä avoimella kyselyllä julkisen hallinnon toimijoille sekä kahdenvälisillä keskusteluilla. Kyselyyn saatiin vastauksia yli 110 organisaatiolta ja moniin vastauksiin sisältyi useampia esteitä. Lisäksi valtiovarainministeriö asetti 27.10.2023 Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelman (VM119:00/2023), jonka toimesta tehtyyn kyselyyn on saatu useampia julkishallinnon digitalisaatioon liittyviä ehdotuksia.

Kyselyiden ja muun tausta-aineiston perusteella hankkeeseen valikoitiin tarkempaan arviointiin tämän väliraportin luvussa 5 kuvattavat teemat ja esimerkkitaupukset. Valintoihin vaikuttivat mahdollinen tuottavuuspotentiaali, lähtökohdan ja tavoitteiden selkeys, arvio mahdollisuudesta purkaa koettu sääntelyeste, toimijoiden sitoutuneisuus, vaikutusten laajuus sekä hallinnon asiakkaille luotava lisäarvo.

Alatyöryhmät ovat syksyn 2024 aikana työskennelleet tiiviisti esimerkkitaupusten jäsentämiseksi ja ratkaisuvaihtoehtojen selvittämiseksi. Työn etenemisestä on raportoitu koordinaatioryhmälle, joka on samalla työstänyt työpakettien 1 ja 2 teemoja. Alatyöryhmien toimenpide-ehdotukset toimitettiin koordinaatioryhmän käsiteltäviksi ja niistä koostettiin koordinaatiotyöryhmän toimenpide-ehdotukset väliraportin muotoon. Hankkeen jatkotyöstä päätetään 21.1.2025 yhteiskunnan uudistamisen ministerityöryhmän käsittelyn jälkeen.

6. Tausta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi toteuttaa tarvittavat kansalliset lainsäädäntömuutokset, joilla uusia teknologioita ja digitalisaatiota voidaan hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa. Tavoitteeseen pääsemiseksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus käynnistää julkisen hallinnon digitalisaatioon kytkeytyvän laajan lainsäädännön poikkihallinnollisen uudistusohjelman, jossa tunnistetaan ja kumotaan norminpurun hengessä digitalisaatiota estävät tai vaikeuttavat säädökset.

Lisäksi todetaan, että hallitus edistää tiedon liikkumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä. Samalla tunnistetaan ja puretaan julkisten tietovarantojen hyödyntämisen ja jakamisen tarpeettomat oikeudelliset esteet yksityisyyden suoja huomioiden. Samanaikaisesti edistetään digitaalisen kompassin tavoitetta ”Yhteentoimivat digitaaliset julkiset palvelut mahdollistavat sujuvan asioinnin kansalaisille, yrityksille ja organisaatioille myös kansainvälisesti.”

Hanketyössä on huomioitu oikeuskansleri Tuomas Pöystin keskustelupuheenvuoro, joka esitettiin hallituksen iltakoulun tekoälyä koskevassa keskustelussa 2.10.2024. Myöhemmin myös kirjallisena julkaistu puheenvuoro ([OKV/357/24/2024](#)) koski tekoälyn sääntelyä ja hyödyntämisen oikeudellisia puutteita.



10.1.2025

Työpaketit

Työpaketti 1: Viranomaisten tiedon vaihto ja erillisyyperiaate

Johdanto

Työpaketti 1 on käsitelty hankkeen koordinaatioryhmässä. Työpaketin osalta on pidetty myös työpaja, jossa on käsitelty viranomaisten välisen tietojen vaihdon lainsäädännön lähtökohtia, reunaehtoja ja kehittämismahdollisuuksia. Työpaketti on hankkeen muita kohdealueita poikkileikkaava ja siihen liittyviä konkreettisia esimerkkejä ja kysymyksiä on käsitelty myös hankkeen alatyöryhmissä.

Viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyy sekä lainsäädännöstä johtuvia esteitä että muita haasteita, jotka vaikeuttavat sujuvaa tietojenvaihtoa viranomaisten välillä. Alla on avattu myös muita kuin lainsäädännöllisiä esteitä taustaksi ja kokonaisuuden kuvaamiseksi. Tämän hankkeen painopiste on lainsäädännön kehittämisessä, mutta osassa käytännön esimerkkejä on noussut esille, että sääntelyä ei tarvitse muuttaa, vaan painopiste on informaatio-ohjauksessa.

Lainsäädännön koetaan asettavan esteitä digitalisaatiolle. Tämä ilmeni selkeästi ennen hankkeen asettamista tehdyssä kyselyssä. **Eriyisen hankalaksi koetaan tietosuojasääntely.** Sen tulkinnoissa usein haetaan ratkaisuja "varman päälle". Tämä vaikuttaa koskevan kaikkia sektoreita. Tietojen arkaluonteisuus lisää myös riskejä ja vaikuttaa tulkintojen tiukkuuteen. Tulkinnat eivät aina ole yhteneväisiä. Ne voivat vaihdella hyvinvointialueista tai kunnista toiseen.

Tietosuojan tulkintaan vaikuttavat myös muu sektorikohtainen sääntely, joten arvioitaessa tulee huomioida koko sääntely-ympäristö. Paras sektorikohtainen lainsäädäntötuntemus on vastaavassa ministeriössä, hallinnonalan virastoissa sekä toimijoilla itsellään. Lisäksi osaamista voi olla alan järjestöissä sekä yksityisellä sektorilla. Tätä yhteistyötä olisi tiivistettävä, jotta päästäisiin yhtenäisiin tulkintoihin ja osaaminen kehittyisi.

[Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hankkeen](#) tavoitteena on parantaa julkisten palveluiden järjestämistä. Hankkeen [väliraportissa](#) kuvataan ministeriöittäin sellaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, jotka voivat vaikuttaa viranomaisten tiedon liikkuvuuteen tai julkisten palveluiden järjestämiseen. Merkittävästi julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä haittaavia, henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä on kuitenkin tunnistettu lainsäädännöstä vain vähän. Tietosuojalaista ei ole paikannettu säännöksiä, jotka varsinaisesti haittaisivat julkisen palvelun järjestämistä tai tiedon liikkumista sitä tarvitsevalle viranomaiselle. Sen sijaan usean ministeriön hallinnonalalta on tunnistettu joko yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tulkintaan liittyviä haasteita, joilla voi olla vaikutusta palvelujen järjestämiseen. Kukin ministeriö arvioi erikseen, miltä osin arvioinnin perusteella on tarpeen asettaa lainsäädäntöhanke, ja vastaa oman hallinnonolansa osalta tarvittavista lainmuutoksista.

Julkisuuslain mukaisen viranomaisten erillisyyperiaatteen mukaan viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Tiedon liikkumisesta viranomaisten välillä säädetään erikseen.

Ensimmäiset tietokonepohjaiset rekisterit perustettiin jo 1960-luvun alussa ja heti alkumetreiltä lähtien tietoa on vaihdettu viranomaisten välillä. Henkilötunnus (sosiaaliturvatunnus) otettiin käyttöön kaikissa rekisterissä, joten tiedonvaihto on ollut mahdollista. Nykyisin tiedonvaihtoa tapahtuu paljon ja siihen pohjautuvat monet pitkälle automatisoidut palvelut kuten verotus tai osoitteenmuutos. Kansainvälisesti hyvästä tilanteesta huolimatta koetaan, että tiedonvaihdon puutteet ovat edelleen este useiden palveluiden kehittämiseksi.

Tiedonhallintalaki antaa puitteet viranomaisten väliselle sähköisessä muodossa tapahtuvalle tiedonvaihdolle, mutta näitä periaatteita ei ole viety läpi koko kansallisen sääntelyn. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta lähtökohtana on, että vain tiedonsaantioikeudesta tulee säätää, mutta joillain sektoreilla on edelleen käytäntöjä, joissa tulkitaan, että tiedonsaantioikeuden lisäksi tulee säätää myös tietojen luovutusoikeudesta. Koska erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta sääntelyssä lähtökohtana on lisäksi käyttötarkoitussidonnaisuus ja sääntelyn tarkkarajaisuus, on sääntelyn ylläpito hankalaa varsinkin, jos tiedon haltija ja käyttäjä ovat eri hallinnonaloilla.

Tietojen luovutusta koskevia säännöksiä ei ole kattavasti kartoitettu, mutta tapauksia tunnetaan useita, joissa on säädetty niin tietojen luovutuksesta kuin tietojen saamisesta (raportit [OM 2024:25](#) ja [VM 2023:8](#)). Näiden kaikkien korjaaminen vaatisi hyvin paljon lainsäädäntöresursseja kaikilta hallinnonaloilta.

Tekniset ja toiminnalliset esteet

Tiedonvaihto edellyttää pitkälle vietyä teknistä, semanttista ja toiminnallista yhteentoimivuutta. Joissain tilanteissa näitä tulee säädellä melko tarkasti, mutta yleistä myös on, että lähtökohtana ovat erilaiset standardit sekä muut kuvaukset ja määritykset. Näiden puuttuminen tai vajavaisuus voi estää tiedon vaihdon toteutumista tai se voi olla altis virheille. Alla muutama esimerkki olemassa olevista haasteista.

- **Yhteinen tietoarkkitehtuuri puuttuu:** Työ keskeytettiin vuosia sitten, koska koko julkisen hallinnon kuvaaminen osoittautui liian hankalaksi. Sektorikohtaisia tietoarkkitehtuureja on luotu.
- **Tietovarantojen kattavuus:** Ei kattavaa tietoa muiden toimijoiden tietovarannoista eikä niiden sisällöstä ja laadusta.
- **Yhteentoimivuuden kehittäminen:** Aiheen merkittävyyteen nähden panostus on ollut vähäinen ja veloitteet kuvausten ylläpitoon puutteelliset. Sektorikohtainen yhteentoimivuudessa edennyt hyvin.
- **Palveluväylän käyttö:** Suhtautuminen sen käyttöön on ollut liberaali. Vaihtelevasti on käytetty erilaisia integraatioalustoja.
- **Rajapintojen puute:** Hankinnoissa ei vaadita rajapintoja, ja niiden avaaminen on kallista.

Tiedonvaihdon toimintatapojen puutteet

Toimintatapoja on kehitetty ja useissa tapauksissa ne ovat pitkälle vietyjä. Kanta-palvelut ja eResepti ovat pitkälle vietyjä esimerkkejä sekä edellisen kohdan teknisistä ratkaisuista että selkeistä toimintatavoista. Näiden rakentaminen on vienyt vuosia. Jotta samanlaisia valtakunnallisia ratkaisuja saadaan luotua, tulee esimerkiksi nämä asiat olla ratkaistuina.

- **Strategisten tavoitteiden puute:** Ei selkeitä strategisia tavoitteita tiedonvaihdolle julkisessa hallinnossa. Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi sisältää linjauksia valtionhallintoon ([VN 2022:33](#))
- **Hankkeiden ohjaus:** Ohjaus on heikkoa erityisesti monen toimijan hankkeissa ja jälkiseurannan puute on ilmeinen.
- **Kuntien ohjaus:** Itsehallinto ja rajallinen osaaminen hankaloittavat ratkaisuja. Rajanvetoa itsehallinnon ja yhtenäisyyden välillä käydään toistuvasti.
- **Hyvinvointialueet:** Raportointia on kehitetty, mutta edelleen on kehitettävää.

Säätelyesteet

Tämän jakson johdannossa on laajemmin kuvattu haasteita, mutta alla tiivistetysti.

- **Tiedonhallintalain toimeenpano:** Toimeenpanoon panostettiin erityisesti informaatio-ohjauksella, mutta ristiriitaista säätelyä ei purettu.
- **Tietosuoja-asetuksen tulkinta:** Vaihtelee toimialoittain ja koetaan monimutkaiseksi. Myös sektorien sisällä voi olla jyrkästi poikkeavia näkemyksiä.
- **Säätelyn yksityiskohtaisuus:** Johtaa jatkuvaan päivittämiseen ja tulkintahaasteisiin.

Yhteenveto

- **Digivalmis lainsäädäntö:** Tärkeää myös tiedonvaihdon toimivan ja tehokkaan säätelyn näkökulmasta.
- **Yhteistyö ja tutkimus:** Säätelyn epäkohtien purkaminen ja informaatio-oikeuden tutkimuksen tukeminen.

Ratkaisuehdotuksia

Tiedonvaihdon periaatteita ja käytäntöjä vuosina 2025 ja 2026

Hankkeen jatkovalmistelu jätettiin asettamisvaiheessa tarkoituksella avoimeksi, jotta se voidaan suunnitella pohjautuen eri työpaketeissa tehtyihin havaintoihin ja koordinaatioryhmän omaan valmisteluun. Alla on ajatuksia periaatteista, näkemyksiä käytännön toimista sekä muita havaintoja ja mietteitä jatkosta. Näiden pohjalta on laadittu ehdotukset tuleviksi vaiheiksi.

Periaatteet ja käytäntö

- **Periaatteiden merkitys:** Periaatteet luovat suunnan ja kirkastavat tavoitteet. Digitalisaatio liittyy kaikkeen, ja perusoikeuksiin sekä yleislainsäädäntöön tulee kiinnittää huomiota muuttuvassa teknologiaympäristössä. Valtiosäätöisiä haasteita kohdataan yhä useammin.
- **Käytännön toimet:** Valitaan muutama keskivaikea poikkialueellinen haaste ja pyritään löytämään niihin ratkaisuja. Yhteinen kieli, ymmärrys ja käsitteet ovat tärkeitä.

Haasteet ja ratkaisut

- **Rahoitus ja ohjaus:** Rahoituksen suuntaaminen informaatio-ohjaukseen, ekosysteemeihin ja verkostoihin. Lakien toimeenpano tulee suunnitella valmisteluvaiheessa ja tavoitteet kirkastaa.
- **Tietojen luovuttaminen:** Sääntelyä tulisi kehittää joustavammaksi, jotta tietoja voidaan luovuttaa ja vastaanottaa helpommin.
- **Ekosysteemit ja verkostot:** Näiden vahvistaminen ja tiedonvaihdon tehostaminen. Arvioidaan muita toimivia ohjauskeinoja kuin normiohjaus.

Muita havaintoja

- **Lakien vaikutukset:** Vaikutukset tulee tunnistaa ja arvioida riittävästi. Tunnistetaan, mikä on staattista ja mikä dynaamista.
- **Resurssit:** Resurssien vähetessä informaatio-ohjaus ja verkostojen ylläpito voivat kärsiä. Informaatio-ohjausta tulee kehittää, jotta tieto on helposti saatavilla ja kuratoitua.

Ehdotuksia jatkotoimiksi

- **Periaatteet tiivistetään valtioneuvoston periaatepäätökseksi:** Työn aikana muodostuvat käsitykset lainsäädännön kehittämisestä ja hyvistä periaatteista työstetään yhdessä digivalmiin lainsäädännön kanssa valtioneuvoston periaatepäätökseksi alkuvuodesta 2026.
- **Valitaan uusia työalueita:** Olemme tunnistaneet joitain monelle hallinnonalalle ulottuvia kokonaisuuksia, joissa tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tiedon vaihdon kehittämistä lainsäädännön keinoin. Kaikissa on tehty pohjatyötä ongelmien jäsentämiseksi. Esimerkkejä näistä ovat:
 1. Viranomaisen ennakointitoiminta erityisesti hyvinvointipalveluissa ja sosiaalitoimessa. Sisältyy alatyöryhmä viiden raporttiin.
 2. Yritysten kaupallisten tositteiden digitalisointi kattavasti (verkkolaskut, tilaussanommat...). Esitykset valmisteltu Yrityksen digitaloushankkeessa.
 3. Työllisyyspalveluiden kehittäminen yhteistoiminnassa valtionhallinnon, Kelan ja kuntien kanssa. Pohjatyötä tehty esimerkiksi Kelan ja Helsingin kaupungin yhteishankkeessa.
 4. VATI-järjestelmä (ympäristöterveydenhuollon keskitetty toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmä) kehittäminen ja kuntien roolin selkiyttäminen.
 5. KOSKI-tietovaranto (opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto) käytön tehostaminen kunnissa ja oppilaitoksissa. Ehdotukset 4 ja 5 pohjautuvat Kansalliset tietovarannot ja arkistointi - työryhmän poikkihallinnollisen työhön vuonna 2023. Ehdotuksen ovat tehneet Kansallisarkisto ja Kuntaliitto.

Työpaketti 2: Digivalmis lainsäädäntö

Työpaketti 2 digivalmiista lainsäädännöstä on käsitelty hankkeen koordinaatioryhmässä. Työn aikana on perehdytty muiden maiden esimerkkeihin digivalmiista lainsäädännöstä, kuultu työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijaa heidän kokemuksistaan tietojärjestelmävaikutusten huomioimisesta säädösvalmistelussa sekä pidetty työpaja, jossa on tarkemmin käsitelty Suomen digivalmiin lainsäädännön reunaehtoja ja kehittämismahdollisuuksia.

Tanskassa, Saksassa ja Euroopan komissiossa on jo tuotantokäytössä olevia ohjeita digivalmiista lainsäädännöstä, Tanskassa "[digitaliseringsklar lovgivning](#)", Saksassa "[Digitalcheck](#)" ja EU:n komissiossa sen paremman sääntelyn ohjeistukseen (Better Regulation Toolbox) sisältyvä "[Digital-ready policy making](#)"-osio. Lisäksi digivalmiin lainsäädännön kehitystyötä tehdään ilmeisesti parhaillaan myös ainakin Itävallassa, Alankomaissa, Norjassa ja Ruotsissa.

Syksyllä 2024 esiteltiin Tanskassa ja EU:n komissiossa tehtyä työtä digivalmiiseen lainsäädäntöön liittyen. Koordinaatioryhmässä kuultiin myös tarkemmin Tanskan edustajaa heidän tähän asiaan liittyvästä kehittämistyöstä. Tanska on digivalmiin lainsäädännön uranuurtajia.

Tanskan digivalmiista lainsäädännöstä

Tanskan digivalmiin lainsäädännön tavoitteena on, että lainsäädäntö mahdollistaa digitalisointia silloin, kun siitä on tehokkuushyötyä. Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee myös huomioida sääntelyn käytännön vaikutuksia ja vastuukysymyksiä, ml oikeusvarmuusnäkökohtia. Lisäksi edellytetään, että digivalmiin sääntelyn mahdollisuuksia huomioidaan sääntelyprosessin joka vaiheessa.

Tanskan digivalmiin lainsäädännön keskiössä on toisaalta digivalmiin lainsäädännön periaatteet ja toisaalta digivalmiin lainsäädännön prosessi, jonka tukena toimii Tanskan digivalmiin lainsäädännön sihteeristö.

Tanskan digivalmiin lainsäädännön seitsemän periaatetta ovat:

1. Yksinkertaiset ja selkeät säännöt
2. Digitaalinen vuorovaikutus
3. Mahdollisuus automaattiseen käsittelyyn
4. Johdonmukaisuus viranomaisten välillä – yhtenäiset käsitteet ja tietojen uudelleenkäyttö
5. Turvallinen tietojenkäsittely
6. Julkisen infrastruktuurin käyttö
7. Väärinkäytösten ja virheiden ehkäisy

Kukin periaate on sanallisesti avattu ja luotu tarkistuskysymyksiä periaatteen toteutumisen arvioimiseksi.

Tanskan digivalmiin lainsäädännön sihteeristö toimii tärkeänä tukena politiikkatoimia suunniteltaessa ja lainvalmisteluhankkeiden aikana. Sihteeristö koostuu eri alojen ammattilaisista ja siinä on edustettuna esimerkiksi IT-osaamista ja oikeudellista osaamista. Sihteeristö osallistuu säädösvalmistelijoiden koulutukseen ja neuvoo digivalmiin lainsäädännön huomioimisesta säädösvalmisteluhankkeissa. Sihteeristö on myös kehittänyt itsearviointityökalun ja antanut ohjeita säädösvalmistelun tueksi. Tanskan lainvalmisteluprosessiin on lisäksi sisällytetty pakollisena vaiheena säädöshankkeen arviointi sihteeristön toimesta; Kuusi viikkoa ennen toimeenpanovaikutuksia sisältävän lakiehdotuksen lausuntokierroksen

aloittamista ehdotus on toimitettava sihteeristölle ennakkotarkastukseen. Sihteeristön resursointi oli n. 4,5 htv vuonna 2024.

Koordinaatioryhmän työpaja digivalmiista lainsäädännöstä

Työpajassa 20.11.2024 käsiteltiin digivalmiin lainsäädännön lähtökohtia, reunaehtoja ja kehittämismahdollisuuksia.

Digivalmiiseen lainsäädäntöön kytkeytyy lainvalmisteluohjeet, ja tältä osin erityisesti vaikutusarviointiohjeisiin tiedonhallintalakiin pohjautuva tiedonhallinnan muutosarviointi (jakso 2.3.3.2). Tästä on annettu vielä tarkemmat [valtiovarainministeriön ohjeet tiedonhallinnan muutosarvioinnista](#). Lisäksi vaikutusarviointiin kuuluu tietoyhteiskunta- ja tietosuojavaikutusten arviointi (jakso 2.3.8), jossa mm. digitalisaation vaikutukset kansalaisiin ja yrityksiin huomioidaan.

[Lainkirjoittajan oppaaseen](#) sisältyy mm. ohjeita selkeän kielenkäytön suhteen, mukaan lukien termien täsmällisyyden, johdonmukaisuuden ja yksitulkintaisuuden suhteen. Lainkirjoittajan oppaaseen sisältyy myös julkisuuslain ja tietosuojan osalta ohjeet siitä, mitä olisi huomioitava säädösvalmistelussa.

[Tiedonhallintalaki](#) sisältää säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan viranomaisten tiedonhallinnan asianmukaisuutta. Työpajassa mainittiin erityisesti lain sisältämä rajapintasäätely ja muu tiedonvaihdon edistämiseen tähtäävä säätely.

Suomesta puuttuu kuitenkin kokonaisvaltaista ohjeistusta ja valmiutta digivalmiille lainsäädännölle. Nykyinen ohjeistus ei edellytä, että arvioidaan mahdollisuutta suorittaa prosesseja alusta loppuun digitaalisesti. Tanskan mallin mukaan tulisi olla perusteluvollisuus, jos ei lähtökohtaisesti luoda toimintamallit digitaalisiksi. Tarvittaisiin siis täysin erilainen ajattelutapa, digitaalinen ajattelutapa (digital mindset). Lainvalmisteluohjeet tai vaikutusarviointiohjeet eivät edellytä digitalisaatiota edistävän vaihtoehdon huomioimista. Suomesta puuttuu myös laajempi tuki säädösvalmistelijoille digivalmiin lainsäädännön edistämismahdollisuuksista.

Digivalmius voisi tuoda mukanaan myös laajempia muutoksia toimintatavoissa. Digivalmius voisi olla esimerkiksi sitä, että otetaan käyttöön viranomaisen ennakoiva toimintatapa, jota on käsitelty työpaketti 5:n yhteydessä. Tällöin lainsäädännön olisi tuettava tällaista uudenlaista toimintatapaa ja siinä yhteydessä mietittävä, miten varmistetaan hyvän hallinnon kriteerejä tai takeiden toteutuminen (esim. objektiivisuus, yhdenvertaisuus).

Työpajassa mietittiin myös digivalmiin lainsäädännön edistämisen mahdollisuuksista muutosjohtamisen kannalta. Todettiin, että asian edistäminen vaatii vahvan poliittisen mandaatin ja toimeksiannon sille, että lainvalmistelussa haetaan digitalisaatiomyönteistä lähtökohtaa. Lainvalmisteluohjeita olisi käytännön toimenpiteenä syytä tarkistaa digivalmiin lainsäädännön edistämiseksi. Lisäksi säädösvalmistelijoiden koulutukseen ja kompetenssin luomiseen jokaisessa ministeriössä olisi tärkeää. Muutosjohtamisen osalta tärkeinä välineinä pidettiin myös lausuntomenettelyt (esimerkiksi osaltaan oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö) sekä lainsäädännön arviointineuvoston lausuntomenettely.

Työpaketti 3a: Automaation lisääminen neuvonnassa

Esimerkkitapaus: Palveluautomaatiolla annettavaa neuvontaa koskeva digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019, jatkossa digipalvelulaki tai DPL) 6 a § tuli voimaan toukokuussa 2023 osana automaattista ratkaisumenettelyä koskevaa yleislainsäädäntöä. Säännöksen tarkoituksena on ollut varmistaa viranomaisen antaman neuvonnan asianmukaisuus edellyttämällä, että viranomainen on ennalta varmistanut palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden ja hyvän kielenkäytön vaatimuksen. Tämä sulkee pois autonomisen teknologian (so. tekoälyn, kuten suurten kielimallien ja niihin perustuvien sovellusten) käytön neuvonnan palveluautomaatiossa. Julkisen hallinnon toimintaa ja palvelutuotantoa olisi mahdollista kehittää hyödyntämällä tekoälyteknologiaa erityisesti viranomaisen antamassa neuvonnassa esimerkiksi suosittelujen muodossa, mutta olemassa oleva lainsäädäntö ei tätä mahdollista.

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Kyllä, ks. tarkemmin esimerkkitapaus ja kohta 2.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

Kansaneläkelaitos (Kela), Verohallinto ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy hyvinvointialueiden puolesta ovat alatyöryhmässä tuoneet esiin, että niiden toimintaa tehostaisi, jos palveluautomaatiota käyttämällä tuotettavassa neuvonnassa olisi mahdollista hyödyntää tekoälyteknologiaa laajemmin. Digipalvelulain 6 a § ei mahdollista, että viranomainen voisi antaa hallinnon asiakkaille neuvontaa tekoälyteknologiaa laajasti hyödyntävällä palveluautomaatiolla. Säännöksessä edellytettyä vaatimusta viranomaisen antaman neuvonnan sisällön asianmukaisuuden ja hyvän kielenkäytön ennalta varmistamisesta ei ole mahdollista noudattaa tietojärjestelmällä, jossa neuvonnan sisältö tuotetaan reaaliajassa esimerkiksi generatiivisen tekoälyn avulla.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Lainsäädännössä ei tulisi asettaa tarpeettomia esteitä eri teknologioiden hyödyntämiselle viranomaisen toiminnassa. Digipalvelulain 6 a §:ää sovelletaan laajasti viranomaisten digitaalisiin palveluihin. Viranomaisella tarkoitetaan digipalvelulaissa valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, valtion liikelaitoksia, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa. Viranomaiseen kohdistuvaa digipalvelulain sääntelyä sovelletaan myös ortodoksiseen kirkkoon sekä sen seurakuntiin, yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin sekä muuhun toimijaan siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Lain soveltamisala on vielä edellä mainittuja toimijoita laajempi ja sisältää muun muassa julkisoikeudelliset laitokset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut automaattisen päätöksenteon osalta, että siihen liittyy sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita pitäisi arvioida yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta (PeVL 7/2019 vp.) Koska kysymys tekoälyn käytöstä viranomaisen antamassa neuvonnassa on laajasti eri viranomaisia koskeva ja siihen liittyy automaattisen päätöksenteon tavoin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, on perusteltua pyrkiä ratkomaan kysymystä ensisijaisesti yleissääntelyn tasolla, millä turvataan myös sääntelyn yhteneväisyyttä. DPL 6 a §:n taustalla olevat oikeudelliset tavoitteet (hyvän hallinnon ja virkavastuun

varmistaminen) voivat olla toteutettavissa toisenlaisella sääntelyratkaisulla, jolloin säännös voisi myös kestää aikaa paremmin ja näin välttyttäisiin luomasta uusia digitalisaation esteitä. Tekoälyteknologiaa hyödyntävässä neuvonnan palveluautomaatiassa on tarkasteltava virkavastuun tehokasta toteutumista toisen tyyppisesti verrattuna automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännössä toteutettuun malliin. Virkavastuun tehokas toteutuminen tekoälyteknologiaa hyödyntävässä neuvonnan palveluautomaatiassa edellyttää todennäköisesti aiemmista sääntelyratkaisuista poikkeavien sääntelyratkaisujen tarkastelua, joissa on kuitenkin huomioitava valtiosääntöiset reunaehdot.

Koska henkilöstökulut ovat julkisessa hallinnossa usein suurin kustannuserä, kohdistuu säästöpainetta henkilöstöresurssia merkittävästi sitoviin toimintoihin, kuten neuvontaan. Hallinnon asiakkaiden on voitava luottaa oikeuteensa saada hallintoasian hoitamiseksi tarvitsemaansa neuvontaa kuten vastauksia asiointia koskeviin kysymyksiinsä ja tiedusteluihinsa. Uusien teknologioiden täysimääräisellä hyödyntämisellä voitaisiin täydentää viranomaisten neuvontapalveluita ja siten pyrkiä säilyttämään hallinnon asiakkaille nykyinen palvelutaso henkilöstöresurssien vähentämisestä huolimatta. Julkisen hallinnon henkilöstökuluihin kohdistuvia säästötoimia ollaan jo toteutettu. Alatyöryhmässä edustettuina olleet julkisen hallinnon toimijat edellyttävät siksi ripeästi eli jo tällä hallituskaudella toimia, joilla nykyinen palvelutaso voidaan taata aiempaa vähäisemmällä henkilöstömäärällä.

Vuonna 2023 Verohallinto vastaanotti 1,84 miljoonaa ja Kela 2 miljoonaa puhelua. Vaikka Verohallinnon puheluiden määrän ennustetaan sen kehittämistoimien seurauksena vähenevän, tulee niiden määrä tulevaisuudessakin olemaan merkittävä. Jos tekoälyteknologiaa hyödyntävä puhebotti vastaisi Verohallinnossa ensiksi kaikkiin puheluihin, voisi virkailijoille ohjautuvien puheluiden määrä vähentyä skenaarioista riippuen 15-50 %. Henkilötyövuosisäästöt Verohallinnon neuvonnassa olisivat vähintään 20 henkilötyövuotta, mutta puhelumääristä ja puhebotin kyvykkyydestä riippuen ne voisivat olla jopa yli 90 henkilötyövuotta. Myös Kelassa tavoitteena on toteuttaa puhebotti, joka vastaisi ensin asiakkaan kysymyksiin. Tavoitetilassa puheluiden määrä on vähentynyt, mutta niiden kokonaismäärä voisi silti olla 500 000 puhelua vuodessa. Jos puhebotti hoitaisi 40 % tästä kokonaismäärästä, olisivat kustannussäästöt Kelalle yli 30 henkilötyövuotta. Virkailijoiden vastattavaksi tulevien puheluiden ja viestien kokonaismäärää voitaisiin vähentää erityisesti tekoälyavusteisilla chattibottiratkaisuilla. Kelassa tekoälyavusteisen chattibotin nettotuottavuushyödyt voisivat olla noin 20 henkilötyövuotta verrattuna nykyisen sääntelytilanteen mahdollistamaan tilanteeseen, jossa chattibotille on saatu opetettua kaikki Kelan etuudet manuaalisesti.

Terveyspalveluissa on saatu selviä viitteitä siitä, että Omaolo-palvelun itsehoito-ohjeet voivat tuottaa merkittäviä kustannussäästöjä hyvinvointialueille¹. Tekoälyn hyödyntämismahdollisuus itsehoito-ohjeiden tuottamisessa kasvattaisi hyvinvointialueiden kustannussäästöpotentiaalia.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

Palveluautomaatiolla tuotettavan viranomaisen antaman neuvonnan mahdollistaminen edellyttää valtiovarainministeriön (VM) Julkisen hallinnon tieto- ja viestinteknisen osaston (JulkICT-osasto) valmisteluvastuulla olevan digipalvelulain muuttamista. Säädosmuutoksen valmistelu edellyttäisi JulkICT-

¹ OmaOlon itsehoito-ohjeiden kustannussäästöpotentiaali Päijät-Hämeen hyvinvointialueen alueella on arvioitu 13 miljoonaksi euroksi (vajaan 10 %:n vähennys yhteydenottoihin hyvinvointialueen asiantuntijoihin) AaltoEE:ssä tehdyssä opinnäytetyössä The potential of Omnichannel in Public Healthcare Evaluating User Experience, Cost-Effectiveness, and Implementation at Päijät-Häme Wellbeing Services County (2024) s.53-56.

osaston asiantuntijoiden lisäksi asiantuntemusta ainakin oikeusministeriöstä (julkisoikeus, tietosuoja ja virkavastuu) ja palveluautomaatiota käyttäviltä viranomaisilta. Palveluautomaation merkitys sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjoamisessa korostaisi myös VM:n hyvinvointialueiden ohjausosaston, sosiaali- ja terveysministeriön, hyvinvointialueiden sekä alan yritysten osallistumista jollain tavalla.

Säädösmuutoksen valmistelussa tulisi hyödyntää olemassa olevaa aineistoa, josta erityisesti laillisuusvalvojen lausunnot ja kannanotot² ovat keskeisiä. Lainsäädäntöasiantuntemuksen lisäksi tulisi hyödyntää myös toiminnallista ja teknistä asiantuntemusta palveluautomaation kehittämisestä. Lisäksi ainakin alan tutkijoita ja tekoälyjärjestelmiä kehittäviä yhtiöitä tulisi valmistelussa kuulla.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

DPL 6 a § olisi keskeinen muutettava säännös. Tekoälyteknologioiden hyödyntäminen palveluautomaatiossa edellyttää todennäköisesti myös muuta sääntelyä, kuten sääntelyä hyvän hallinnon periaatteiden, erityisesti luottamuksensuojan toteutumisen ja virkavastuun kohdentamisen varmistamiseksi ja henkilötietojen käsittelystä. On huomattava, että virheellisesti annettuun neuvontaan voi virkavastuun konkretisoinnin lisäksi perustaa myös vahingonkorvausvastuun.

Tietyissä tapauksissa voi kuitenkin olla tarvetta myös erityislainsäädännölle. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn saattaa liittyä erityisiä toiminnassa huomioitavia riskejä, joiden hallinta edellyttää kansallista erityislainsäädäntöä.

Säädösmuutoksia valmisteltaessa on otettava huomioon perustuslain lisäksi myös EU:n tekoälyasetus ja yleinen tietosuoja-asetus ja niiden mahdollistama kansallisen liikkumavaran käyttö.

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluvan hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

Tunnistettu muutostarve on sinänsä selkeä. Toisaalta ratkaisun löytäminen ei todennäköisesti olisi yksinkertaista; olisi luotava sääntelymalli, jolla nykyisen DPL 6 a §:n taustalla olevat tavoitteet täyttyvät ja joka on perustuslain ja EU-lainsäädännön mukainen, mutta joka ei rajaa tekoälyteknologioiden käyttöä pois. Parhaassa tapauksessa sääntelymalli olisi niin teknologianeutraali, että se kestäisi aikaa kauas tulevaisuuteen.

Alatyöryhmässä edustettuina olleet julkisen hallinnon toimijat ovat todenneet, että ne tarvitsisivat ripeästi eli jo tällä hallituskaudella mahdollistavaa palveluautomaatiosääntelyä voidakseen täyttää neuvontavelvoitteensa ja tuottaakseen asianmukaisesti palvelua asiakkailleen toimintamenokehystensä supistuessa säästötoimien vuoksi. Alatyöryhmän käsityksen mukaan DPL 6 a §:n muuttamiseen tähtäävä säädösvalmistelu mahdollista käynnistää tämän hallituskauden aikana, koska muutoksen kohde on selkeä, arvioitavat kysymykset ovat riittävän tarkkarajaisesti tunnistettuja ja esityksen laajuus on hallittavissa.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

² Esimerkiksi oikeuskanslerin päätös 7.6.2022 (OKV/2674/10/2020) Omaolo-palvelun käyttöehtojen ja palvelua koskevan tiedon käyttäjälähtöisyydestä, oikeuskanslerin lausunto 5.12.2022 (OKV/2791/21/2022) digitalisaation edistämisen ohjelman työryhmän loppuraporttiin ja oikeuskanslerin keskustelupuheenvuoro 2.10.2024 hallituksen tekoälyiltakoulussa (OKV/357/24/2024).

Digipalvelulain 6 a §:n muuttaminen vaikuttaisi suoraan kaikkien viranomaisten mahdollisuuksiin antaa digitaalisissa palveluissaan asiakkailleen neuvontaa palveluautomaatiolla. Ratkaisu olisi siten vaikutuksiltaan yleinen.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

Kyse olisi mahdollistavasta lainsäädännöstä, josta ei seuraisi suoria toteutusvastuita eikä siten kustannuksia viranomaisille. Voidakseen hyötyä mahdollistavasta lainsäädännöstä olisi viranomaisten kuitenkin investoitava palvelukehitykseensä. Esimerkiksi kaikki tekoälyteknologiaan perustuvat palveluautomaatioratkaisut edellyttävät sekä kertaluonteisia kehitysinvestointeja että aiheuttavat jatkuvia kustannuksia. Tällä hetkellä esimerkiksi puhebotin kustannukset ovat vielä korkeita yksittäiselle viranomaiselle. Onkin mahdollista, että ensi vaiheessa tekoälyteknologiaan perustuviin palveluautomaatioratkaisuihin pystyisivät yksin investoimaan vain taloudellisilta ja toiminnallisilta resursseiltaan suurimmat julkisen hallinnon toimijat. Vaikka hintojen odotetaan lähivuosina laskevan, olisi hyödyllistä pyrkiä mahdollistamaan ja tehostamaan viranomaisten yhteistyötä esimerkiksi yhteisissä hankinnoissa ja tarvittavissa selvityksissä³, jolloin myös muut kuin resursseiltaan suurimmat julkisen hallinnon toimijat pääsisivät nopeammin hyötymään tekoälyteknologioihin perustuvista palveluautomaatioratkaisuista.

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

Ehdotetulla toimenpiteellä on kytkös työpakettiin 5, jossa käsitellään ennakoivia palveluita. Ennakointia voi olla mahdollista tehdä neuvonnan yhteydessä ja tähän voi silloin sisältyä myös automaattista päätöksentekoa.

³ Samansuuntaisesti ministeriöiden välisen yhteistyön näkökulmasta ja poikkihallinnollisten pohjaratkaisujen tarpeesta [Generatiivisen tekoälyn kokeilut julkisessa hallinnossa –raportti \(VM julkaisuja 2024:48\)](#) s. 56.

Työpaketti 3b: Automaation lisääminen päätöksenteossa

Esimerkkitapaus 1: Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja (VARKA) koskevien päätösten automatisointi kunnissa

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Kyllä. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksupäätöksiä (asiakasmaksupäätös) tehdään kunnissa vuositasolla satoja tuhansia. Kuntien mukaan päätöksentekoa olisi mahdollista automatisoida osittain tai kokonaan, jos tulorekisterin tietoja voitaisiin hyödyntää nykyistä tehokkaammin. Lisäksi kunnat tarvitsisivat paremmin tietoa siitä, miten tulorekisterin tietoja tulisi analysoida ja käyttää.

Kuitenkaan kaikki päätöksenteossa tarvittavat tulotiedot eivät ole saatavilla tulorekisteristä, kuten esimerkiksi pääomatulot. Tämän lisäksi tulotietojen ilmoittamisen vastuu on perheillä itsellään. Kunnat eivät saa tietoja, jos asiakkaan tuloissa tapahtuu muutoksia, eikä asiakas niistä ilmoita. Automaattista päätöksentekoa asiakasmaksujen osalta olisi mahdollista edistää ja tehostaa muuttamalla maksun perusteena olevia tuloja ja tulotietoja koskevaa sääntelyä siten, että asiakasmaksupäätökset perustuisivat ainoastaan viranomaisten rekistereissä, kuten tulorekisterissä oleviin tietoihin.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

Kunnat ovat tuoneet esiin, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetussa laissa (1503/2016, jäljempänä asiakasmaksulaki) oleva sääntely ei tue automaattista päätöksentekoa asiakasmaksupäätösten osalta. Haasteena on erityisesti varhaiskasvatuksen maksun määräämisen perusteita koskeva sääntely.

Asiakasmaksulain 11 §:n 1 momentissa säädetään varhaiskasvatusmaksun määräämisen perusteena olevista tuloista. Momentin mukaan päätettäessä varhaiskasvatuksesta määrättävästä maksusta otetaan perheen tuloina huomioon lapsen, hänen vanhempansa tai muun huoltajansa sekä heidän kanssaan yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot. Jos kuukausittaiset tulot vaihtelevat, otetaan kuukausitulona huomioon viimeksi kuluneen vuoden keskimääräinen kuukausitulo. Veronalaisena tulona voidaan ottaa huomioon myös viimeksi toimitetussa verotuksessa vahvistetut vastaavat veronalaiset tulot korotettuina niillä prosenttimäärillä, jotka Verohallinto vuosittain antamissaan päätöksissä ennakkoperinnän laskemisperusteista määrää. Tuloina ei kuitenkaan huomioida asiakasmaksulain 11 §:n 3 momentissa säädettyjä tuloja. Pykälän 5 momentin mukaan varhaiskasvatusmaksu määrätään sen maksamisajankohdan tilannetta vastaavaksi joko todettavissa olevien tai arvioitujen tulojen perusteella.

Huomioon otettavia tuloja ja tulotietolähteitä koskevaa sääntelyä olisi arvioitava. Sääntelyssä on paljon tulkinnanvaraisuutta ja erilaisia poikkeuksia, kuten yrittäjien tuloja koskevat säännökset. Voimassa oleva sääntely ei mahdollista päätöksenteon tehokasta automatisointia, koska kaikkia asiakasmaksupäätöksen ratkaisemiseen tarvittavia ajantasaisia tietoja ei ole viranomaisten rekistereistä saatavilla. Ongelma ei siis yksinään ole tulorekisterin tietosisällössä.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Hankkeen asettamis päätöksen mukaan yleislainsäädäntö, mukaan lukien perustuslaki ja yleinen tietosuoja-asetus asettavat tiettyjä reunaehtoja automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotolle ja käytölle. Erityislainsäädännössä on mahdollista tehdä suhteessa yleislainsäädäntöön poikkeavia

ratkaisuja, jos erityissääntely täyttää perustuslain edellytykset ja yleisen tietosuojasetuksen liikkumavara sen mahdollistaa. Esimerkkitapausten kautta on tarkoitus tarkastella tilanteita, joissa viranomaisen käsityksen mukaan automaatio ei yleislainsäädännön perusteella ole ollut mahdollista tehdä ratkaisuehdotuksia esteiden poistamiseksi.

Asiakasmaksupäätösten automatisoinnin voidaan katsoa toteuttavan asettamispäätöksessä hankkeelle asetettuja tehtäviä sekä hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan hallitus toteuttaa tarvittavat kansalliset lainsäädäntömuutokset, joilla uusia teknologioita ja digitalisaatiota voidaan hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa. Asiakasmaksupäätösten automatisointi voisi tuoda säästöjä kunnille erityisesti manuaaliseen vähenemisen myötä.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

Mikäli asiakasmaksupäätöksiä haluttaisiin automatisoida nykyistä tehokkaammin, pitäisi asiakasmaksun määräytymisen perusteita koskevaa sääntelyä muuttaa. Päätösten automatisoinnista aiheutuvia vaikutuksia ja hyötyjä olisi myös arvioitava tarkemmin. Asiakasmaksulaki kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

Muutostarpeita tulisi arvioida ainakin asiakasmaksulain 5 §:n 1 momentin, 11 §:n, 12 §:n ja 17 §:n osalta.

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluva hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

Mahdollisten säädösmuutosten aikataulun arviointi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle. Mahdollisen muutostarpeen osalta keskeistä on arvioida, onko maksun määräytymisen perusteita koskevaa sääntelyä tarkoituksenmukaista muuttaa siksi, että asiakasmaksut voitaisiin saada tehokkaammin automatisoitua.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

Tulorekisteri on keskeinen julkisen hallinnon tietovaranto, ja henkilön tuloihin liittyvää arviointia ja harkintaa sisältyy moneen muuhunkin julkisen hallinnon hallintomenettelyyn. Lainsäädäntötoimenpiteet tulotietojen keskittämiseksi tulorekisteriin voisivat edistää tulorekisterin hyödyntämistä laajemmin. Jos tulojen arviointia koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin laajemminkin vakioda ja sovittaa yhteen tulorekisterin tietosisältöihin, parannettaisiin tulorekisterin hyödyntämispotentiaalia muissakin julkisen hallinnon toimissa.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

Kunnat tarvitsisivat yhä enenevässä määrin informaatio-ohjausta. Automaattisen päätöksenteon mallit ja pilotoinnit käyttöönotossa olisivat olennainen osa informaatio-ohjausta.

Järjestelmämuutokset olisivat kunnissa todennäköisesti laajoja, ja tämä aiheuttaisi kunnille kustannuksia. Mahdollisen säädösvalmistelun yhteydessä olisi arvioitava muutosten investointikustannuksia suhteessa saavutettaviin säästöihin.

Esimerkkitapaus 2: Tilitietojen luovuttaminen Kansaneläkelaitokselle pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Kyllä. Kansaneläkelaitos (Kela) on tuonut alatyöryhmän tietoon, että etuuksien myöntämisen kannalta on ongelmallista, että Kelalla ei ole tiedonsaantioikeutta saada asiakkaidensa tilitietoja suoraan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä kuin eräissä poikkeustapauksissa. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietojen hyödyntäminen Kelan toiminnassa edellyttäisi muutoksia valvontajärjestelmää sekä Kelan tiedonsaantioikeuksia koskevaan lainsäädäntöön.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

Kela katsoo, että se voisi tehostaa toimintaansa sekä tuottaa laadukkaampaa ja asiakaslähtoisempää palvelua hyödyntämällä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietoja. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista salassa pidettävien tilitietojen luovuttamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, vaan pääsääntöisesti tiedot saadaan suoraan asiakkaalta.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Salassa pidettäviin tietoihin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta tai luovutusoikeudesta voidaan säätää lailla.

Nykytilassa Kelalla on oikeus saada tietoja rahalaitoksilta, kun riittäviä tietoja ja selvityksiä ei muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä tuen hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena, ja ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava siitä tieto. Menettely on tarkoitettu erityistilanteisiin eikä se sovellu yleisesti hakemuskäsittelyyn. Kysely voidaan tehdä pankkikohtaisesti, jolloin edellytetään alustavaa tietoa hakijan käyttämistä pankeista. Jos halutaan kattavampaa tietoa, kysely on tehtävä kaikille pankeille erikseen. Mainituista tiedonsaantioikeuksista edellä mainittuine rajauksineen on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2002 vp).

Hankkeen asettamispäätöksen mukaan alatyöryhmän tehtävänä on esimerkkitapausten kautta tarkastella tilanteita, joissa viranomaisen käsityksen mukaan automaatio ei yleislainsäädännön perusteella ole ollut mahdollista. Tiedonsaantioikeudesta säätämisen Kelalle voidaan katsoa toteuttavan hallitusohjelmakirjausta tiedon liikkumisen edistämisestä julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä ja asettamispäätöksessä hankkeelle asetettuja tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunut, että tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuivat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Valiokunnan mielestä yksin menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei voitu perustella esitetyn kaltaista etuuden hakijan suostumuksesta riippumatonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. Valiokunnan näkemys perustuu kuitenkin valiokuntakäsittelyn yhteydessä sille toimitettuihin tietoihin tilanteessa, jossa Kelan osuus oli esitetty asiayhteydessä, jonne se ei lainkaan kuulunut. Tuolloin

kysymys oli rahanpesua koskevien direktiivien kansallisesta toteutuksesta, johon Kelan toiminnalla ei ollut liitännäisyyksiä.

Perustoimeentulotuki on sosiaaliturvaan kuuluva viimesijainen rahallinen tukimuoto.

Perustoimeentulotuen käsittelyssä asiakkaan kaikki menot ja tulot arvioidaan ja laitetaan toimeentulotukilaskelmalle, jonka perusteella asiakkaan tukioikeus ja maksettavan tuen määrä arvioidaan. Tiliote on hakemuksen jälkeen keskeisin asiakirja tuen hakemisen ja ratkaisemisen yhteydessä. Tiliote tarvitaan lähtökohtaisesti aina perustoimeentulotukea haettaessa, joten kyse ei ole oikeuden luomisesta Kelalle uuteen tietosisältöön vaan ainoastaan siitä, millä tavoin Kela tarvitsemansa tiedon saa. Tällä hetkellä tieto pyydetään asiakkaalta. Ilman sitä tukioikeutta ei pystytä luotettavasti arvioimaan. Jos tiliotetta ei toimiteta, hakemus hylätään tällä perusteella. Kelan pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään edesauttaisi asiakkaiden PL 19 §:n mukaisten oikeuksien turvaamista. Kelan ajantasainen tieto tiliotiedoista mahdollistaisi viimesijaisen tuen mahdollisimman oikean kohdentumisen, sekä henkilöllisesti (oikeille henkilöille) että määrällisesti (oikean suuruinen tuki).

Perustoimeentulotuessa tiliotteiden tarkastelun yksi osio on nimenomaan tutkia asiakkaan sosiaalihuollon tarvetta. Tiliotteilta haetaan viitteitä peliriippuvuudesta, päihderiippuvuudesta ja muista henkilökohtaisista ongelmista. Kela hakee tiliotteilta juuri niitä tietoja, joiden arkaluonteisuudesta valiokunta on ollut huolissaan. Kela ohjaa asiakasta niiden perusteella ja tekee tarvittaessa huoli-ilmoituksia joko asiakkaan suostumuksella tai ilman sitä (Sosiaalihuoltolaki 35 §). Huoli-ilmoituksia tehdään vuosittain kymmeniä tuhansia. Yleisessä asumistuessa ja eläkkeensaajan asumistuessa yksittäisiä tilitapahtumia ei pääsääntöisesti olisi välttämätöntä tarkastella. Näissä etuuksissa keskeisimpiä etuuden käsittelyssä tarvittavia tietoja ovat tilien ja velkojen saldot, joten niiden tietotarve ei välttämättä kohdistu arkaluonteisiin tilitapahtumiin.

Osana perustoimeentulotuen käsittelyä Kela arvioi tarvittaessa myös hakijan oikeutta kiireelliseen toimeentulotukeen. Ratkaisu asiassa tulee tehdä lähtökohtaisesti yhden työpäivän aikana, ylimääräisiä liitteitä asian selvittämiseksi ei asiakkaalta voi pyytää. Mahdollisuus saada asiakkaan tilitiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä parantaisi merkittävästi Kelan edellytyksiä arvioida oikein kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta kiireellisen tuen tarpeen osalta. Muutos parantaisi olennaisesti Kelan edellytyksiä turvata asiakkaiden PL 19 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon.

Kelan tehtäviin kuuluu väärinkäytösten selvittely. Nykytilassa asiakas kertoo tiedon tileistään, jos haluaa. Jos tilitietojen ilmoittaminen jää hakijan ratkaistavaksi, ei Kela voi tehokkaasti ennakoida väärinkäytöksiä. Henkilö, jolla on väärinkäyttämisen tarkoitus, ei niistä kerro. Olemassa oleva rahalaitoskysely on käytännössä kuollut kirjain menettelyn raskauden vuoksi. Havaittujen väärinkäytösten määrät ovat viime vuosina olleet:

	2022	2023	2024
Perustoimeentulotuki		928	535 (10/2024)
Yleinen asumistuki	305	259	152 (9/2024)
Eläkkeensaajien asumistuki	28	11	2 (10/2024)

Sähköistä kyselyä käytettäessä myös tietoturvariskit ovat vähäisempiä, koska käsittelyketjuun osallistuu vähemmän tekijöitä. Sähköisessä menettelyssä tieto haetaan mahdollisesti automaattisesti ja sitä käsittelee parhaassa tapauksessa vain yksi henkilö.

Muutoksella parannettaisiin Kelan toiminnan tehokkuutta ja edistettäisiin tiedon liikkuvuutta viranomaisten välillä. Tietoja, jotka kerätään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta suoraan pankki- ja maksulaitoksilta, ei tarvitsisi pyytää tai kerätä erikseen Kelan asiakkaalta. Tämä säästäisi myös Kelan asiakkaan aikaa ja vaivaa. Tiedonsaantioikeus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä voisi auttaa Kelaa automatisoimaan osan päätöksentekomenettelyistään. Tämä parantaisi Kelassa tehtävien ratkaisujen laatua sekä tehostaisi Kelan toimintaa; yleisen asumistuen käsittelyn osalta Kelan alustavan arvion mukaan jopa 15 henkilötyövuotta ja toimeentulotuen käsittelyn osalta Kelan alustavan arvion mukaan jopa 55 henkilötyövuotta. Kelan mukaan edellä esitettyihin arvioihin sisältyy kuitenkin paljon epävarmuutta.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

Kuten edellä on todettu, salassa pidettäviin tietoihin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta tai luovutusosoikeudesta olisi säädettävä lailla. Valmistelussa olisi otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (erit. PeVL 48/2018 vp, selostettu jäljempänä ja PeVL 89/2022 vp, kohta 21) sekä kuultava ainakin Tullin, Kelan ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä mahdollisesti sisäministeriön edustajia. Myös pankki- ja rahoitusalan edustajia olisi syytä kuulla. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettu laki (571/2019) kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat yleisestä asumistuesta annettu laki (938/2014), eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki (571/2007) ja toimeentulotuesta annettu laki (1412/1997).

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

Muutettava säännös olisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 3 §, jossa säädetään siitä, millä viranomaisilla on pääsy valvontajärjestelmään luovutettaviin ja tallennettaviin tietoihin, ja missä tarkoituksessa. Lisäksi Kelan oikeudesta saada tilitiedot tulisi säätää yleisestä asumistuesta annetussa laissa, eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa.

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluvan hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

Kyseessä olisi sinänsä kooltaan varsin suppea säädösvalmisteluhanke. Jos säädösvalmisteluhanke käynnistetään, valmistelussa on perusteltua huomioida erityisesti voimassa olevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä syntynyt tietopohja. Muutettavien säännösten kokonaisuus on selkeästi tunnistettu.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

Mahdollisen säädösvalmisteluhankkeen keskeisin haaste liittyy tiedonsaantioikeuden laajentamisen valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen. Kelan tiedonsaantioikeutta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä on esitetty jo aiemmin maksutili- ja valvontajärjestelmästä annetun lain säätämisen yhteydessä (HE 167/2018 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Kelan tiedonsaantioikeus valvontajärjestelmästä tuli poistaa ja piti poistamista edellytyksenä sille, että laki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyksikössä (PeVL 48/2018 vp). Perustuslakivaliokunta rinnasti tilitiedot arkaluonteisiin tietoihin toteamalla, että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuivat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Valiokunta piti ehdotetulle tiedonsaantioikeudelle esitettyjä perusteluja menettelyn nopeuttamisesta sinänsä hyväksyttävänä ja perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimuksen mukaisina. Valiokunnan mielestä yksin menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei kuitenkaan voitu perustella esitetyn kaltaista etuuden hakijan suostumuksesta riippumatonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esitykseen ei sisältynyt hyväksyttävästi perusteltua, perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä Kelan tiedonsaantioikeudesta valvontajärjestelmään.

Kansallisen liikkumaravan osalta perustuslakivaliokunta on toistuvasti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumaravan alasta (ks. esim. [PeVL 1/2018 vp](#), s. 3, [PeVL 26/2017 vp](#), s. 42). Mahdollisessa säädösvalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että Kelan tiedonsaantioikeus olisi yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen jättämän kansallisen liikkumaravan kanssa. Lisäksi tulee varmistua siitä, että mahdollisesti ehdotettava sääntely on tietojen käyttötarkoituksen osalta yhteensopivaa rahanpesudirektiivin ja rahoitusdirektiivin salliman liikkumaravan kanssa.

Hankkeessa on keskeistä pyrkiä löytämään tapa säännellä tiedonsaantioikeudesta perustuslain kannalta asianmukaisella, täsmällisellä ja tarkkarajaisella tavalla. Tiedonsaantioikeuden hyväksyttävyyden on myös kyettävä perustelemaan.

Tiedon luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla voi edistää tietojen eheyttä, ajantasaisuutta, tietoturvallisuutta sekä tietojen käsittelyn minimointia. Valmistelussa olisi mahdollista arvioida suostumuksen mahdollisuutta suojatoimena, jolla turvattaisiin rekisteröidyn oikeuksien toteutumista. Asiakkaan, Kelan ja pankkitoiminnan näkökulmasta tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla vähentäisi työvaiheita ja helpottaisi asiointia Kelassa.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

Teknisen rajapinnan muodostaminen Kelan ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän välille aiheuttaisi Kelan alustavan arvion mukaan noin 550 000 euron kustannukset. Kyse olisi kuitenkin mahdollistavasta sääntelystä.

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin aiotaan ehdottaa keväällä 2025 muutoksia tarkempien saldo- ja tilitapahtumatietojen lisäämiseksi järjestelmään. Muutosta on valmisteltu sisäministeriön vetämässä hankkeessa. Kelan mielestä sen olisi tärkeää saada jatkossa myös tietoja saldo- ja tilitapahtumista.

Kokonaisuudella on liittymäpinta myös työpakettiin 1 (Viranomaisten tiedon vaihto ja erillisyyperiaate).

Esimerkkitapaus 3: Viljelijätukien päätöksenteon automatisointi

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Substanssilainsäädäntö osittain estää ja hidastaa automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa. Ruokavirasto on tietojärjestelmien kehittämisessä hyvin pitkällä automaation hyödyntämisessä viljelijätukiprosessissa.

Tällä hetkellä kunnan tekemistä viljelijätukiin liittyvistä päätöksistä haetaan oikaisua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (toimeenpanolain 1334/2022 54 §). Oikaisuvaatimuksesta myös peritään käsittelymaksu, jos sitä ei hyväksytä. Hallintolain 53 f § mukaan, jotta asia voidaan ratkaista automaattisesti, on siitä voitava hakea muutosta maksutta samalta viranomaiselta tai samaan rekisterinpitäjään kuuluvalta viranomaiselta, joka on tehnyt automaattisen päätöksen, ellei hyväksytä asianosaisen vaatimusta. Lisäksi tiedonhallintalain 6 a luvun soveltamisen osalta haastavaa on se, että hakemukset ratkaistaisiin automaattisesti toisen viranomaisen kuin toimintaprosessista vastaavan viranomaisen ylläpitämässä tietojärjestelmässä.

Hallintorakennetta (viranomaistehtäviä) tarkastellaan tulevan EU-rahoituskauden (2028-2034) valmistelun yhteydessä. Nykyinen hallintorakenne on osana Suomen strategiasuunnitelmaa, jota koskeva komissiolle annettu ehdotus vuonna 2021 on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

Ruokavirasto kokee automatisoinnin kannalta ongelmaksi sen, että tukihakemukset käsitellään Ruokaviraston omistamassa, määrittelemässä ja toteuttamassa tietojärjestelmässä (Tukisovellus), jossa kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virkamiehet ratkaisevat hakemukset toimivaltasäännösten mukaisesti.

Ruokavirasto toimii Euroopan unionin maataloustukirahastosta kokonaan rahoitettavien ja maaseuturahastosta osarahoitettavien viljelijätukien osalta Suomen maksajavirastona. Ruokavirasto vastaa edellä mainitun EU:n maksajavirastoasetuksen 1 artiklassa tarkoitetuista asioista eli koko hallintojärjestelmästä sisältäen muun muassa tukien hallinnoinnissa (hakeminen, käsittely, maksaminen ja kirjanpito) käytettävät tietojärjestelmät. Ruokavirasto on siirtänyt erillisellä sopimuksella tehtäviä kunnille (kuntien yhteistoiminta-alueet) ja Ely-keskuksille maksajavirastoasetuksen liitteen I kohdan 1. Sisäinen ympäristö – D Tehtävien siirtäminen mukaisesti. Delegoituja maksajavirastotehtäviä hoitavien viranomaisten toimivallanjaosta säädetään tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (1334/2022) 2 luvussa.

Haasteeksi muodostuu, kuka on toimivaltainen viranomaisen pinta-ala ja eläinperusteisten tukien myöntämisprosessissa ja mitkä ovat eri viranomaisten vastuut, jos hakemus ratkaistaan automaattisesti Ruokaviraston omistamassa tietojärjestelmässä, mutta toimivaltaisia viranomaisia ovat tuki- tai korvausmuodosta riippuen kunta tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Siten ongelmaksi muodostuu toimivaltaisen viranomaisen määrittelemisen, jotta vastuu ja muutoksenhakuprosessit ohjautuisivat oikeille tahoille. Tarkoituksenmukaista olisi säilyttää vastuu päätöksen oikeellisuudesta ja mahdollisesta muutoksenhausta alkuperäisellä vastuutaholla.

Olisi selvitettävä, onko mahdollista ratkaista toimivaltoihin liittyvän viranomaisten välisen vastuun jakautuminen viranomaisten (Ruokavirasto ja päätöksen tekevä toimivaltainen viranomainen) välisellä, horisontaalasetuksen (EU) 2021/2116 9 artiklan mukaisella maksajavirastosopimuksella. Tämä voisi koskea myös tiedonhallintalain 6 a luvun vastuiden jakautumista; esimerkiksi tiedonhallintalain 28 b §:n ja 28 c §:n valvonta- ja varmistamisvastuiden osalta ei olisi aina tarkoituksenmukaista, että näistä huolehtisi (yksin) se toimintaprosessista vastaava viranomainen, joka tekee käyttöönottopäätöksen 28 d §:n mukaisesti.

Tällä hetkellä kunnan tekemistä viljelijätukiin liittyvistä päätöksistä haetaan oikaisua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (toimeenpanolain 1334/2022 54 §). Oikaisuvaatimuksesta myös peritään käsittelymaksu, jos sitä ei hyväksytä. Hallintolain 53 f § mukaan, jotta asia voidaan ratkaista automaattisesti, on siitä voitava hakea muutosta maksutta samalta viranomaiselta tai samaan rekisterinpitäjään kuuluvalta viranomaiselta, joka on tehnyt automaattisen päätöksen, ellei hyväksytä asianosaisen vaatimusta. Olisi arvioitava, missä määrin viljelytukien yhteydessä eri viranomaiset on katsottavissa kuuluvan samaan rekisterinpitäjään.

Olisi myös selvitettävä sitä, missä määrin tekoälyjärjestelmän tuottaman tiedon käyttäminen on mahdollista osana käsittelysääntöihin perustuvaa automaattista ratkaisumenettelyä. Pinta-alan perustuvissa tukihakemuksissa käytetään oppivaan tekoälyyn perustuvaa satelliittiseurantaa.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Selvitettävänä ovat kysymykset hallintolain 53 f §:n oikeussuojaedellytyksestä sekä tiedonhallintalain 6 a § luvun vastuiden jakautumisesta eri viranomaisten kesken ovat sellaisia, joista opittuja ratkaisuja voidaan luultavasti soveltaa myös muilla toimialoilla ja näin edistää automatisointia laajemmin julkisessa hallinnossa.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

Olisi tarkoituksenmukaista tunnistaa ”kipupisteet” ja kartoittaa tilannetta paitsi lyhyellä aikavälillä, niin myös tulevan rahoituskauden (2028-2034) valmistelua silmällä pitäen, jotta laajemmat uudistukset voitaisiin valmistella ja panna toimeen tulevilla rahoituskaudella.

Maa- ja metsätalousministeriössä selvitetään hakemuksen automaattisen ratkaisemisen edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia mukaan lukien muutoksenhakusäännökset. Lisäksi Ruokavirasto selvittää mahdollisuutta tehdä sopimukset (maksajavirastosopimuksen muutos) toimivaltaisten viranomaisten kanssa liittyen toimivalta ja viranomaisen vastuukysymyksiin.

Edellä mainitut selvitykset valmistuisivat vuoden 2025 aikana. Selvitysten tuloksena tunnistetut mahdolliset pienemmät muutokset ja uudistukset pyrittäisiin toteuttamaan vuoden 2026 aikana. Laajemmat rahoituskauteen ja hallintorakenteeseen liittyvät muutokset otettaisiin huomioon vuoden 2028-2034 rahoituskauden valmistelun yhteydessä; rahoituskauden valmistelu alkaa viimeistään vuoden 2025 syksyllä.

Digin esteiden hankkeen koordinaatioryhmä seuraisi työn etenemistä ja siinä opittuja ratkaisuja toimikautensa loppuun eli kevääseen 2027 asti.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

Edellyttäneet muutoksia ainakin tiettyjen pinta-ala- ja eläinperusteisten tukien toimeenpanosta annettuun lakiin (1334/2022).

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluva hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

Jos tavoitteena on päästä kokeilemaan päätöksenteossa eri vaihtoehtoja ja soveltaa automatisointia mahdollisesti pienempiin osakokonaisuuksiin, ja kyse on suppeasta hallituksen esityksestä, eikä tavoitteena ole koko kokonaisuuden läpivienti, hallituksen esitys voinee olla mahdollista valmistella kuluva hallituskaudella. Hallintorakenteen osalta (toimivaltaiset viranomaiset yms.) sitä koskevat seikat ovat tarkoituksenmukaista selvittää tulevan rahoituskauden valmistelun yhteydessä ja tuossa yhteydessä osana valmisteltavaa kansallista lainsäädäntöä. Muutostarve tai sen laajuus kokonaisuudessaan ei ole selkeä tällä hetkellä.

Hanke ei sisälly maa- ja metsätalousministeriön tämän hallituskauden lainsäädäntöohjelmaan eikä lainsäädäntösuunnitelmaan.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

Selvitettävänä ovat kysymykset hallintolain 53 f §:n oikeussuojaedellytyksestä poikkeamisesta tai erityislainsäädäntöön tehtävistä muutoksista muutoksenhakuväylän osalta, sekä tiedonhallintalain 6 a § luvun vastuiden jakautumisesta eri viranomaisten kesken ovat sellaisia, joista opittuja ratkaisuja voidaan luultavasti soveltaa myös muilla toimialoilla ja näin edistää automatisointia laajemmin julkisessa hallinnossa. Myös kysymys tekoälyjärjestelmän tuottaman tiedon hyödyntämisestä on muiden toimialojen kannalta oleellinen, koska tekoälyllä voidaan analysoida esimerkiksi skannattuja asiakirjoja ja niiden sisältöä.

Sopimus viranomaisten vastuista, kun toimivaltainen viranomainen antaa automaattisen päätöksen toisen viranomaisen omistamassa, määrittämättä, kehittämässä ja hyväksymistestamassa sovelluksessa saattaisi mahdollisesti olla yleistettävissä oleva.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

Ei ole selvää tällä hetkellä. Lainsäädännön osalta olisi kyse mahdollistavasta lainsäädännöstä. Automatisointi voi edellyttää investointeja, ja automatisoinnista koituvien hyötyjen ja kustannusten suhdetta on tarkemmin arvioitava työn edetessä. Tavoitteena on kuitenkin ennen kaikkea tehostaa toimintaa.

9. Alatyöryhmän muut huomiot

Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut työn tueksi viljelytukijärjestelmää koskevan [taustamuistion](#).

Esimerkkitapaus 4: Kuntien jätemaksujen määräämisen automatisointi

Alatyöryhmä on arvioinut kuntien jätemaksujen määräämisen automatisoinnin mahdollisuuksia, mutta ei ehdota toimenpiteitä sen osalta.

Kuntien jätemaksut määräytyvät jätelain 9 luvun ja 145 §:n mukaisesti.

Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön käymissä keskusteluissa todettiin, että jätelain mukainen sääntely mahdollistaa jo nykyisellään toimivan tavan määrätä hallinnon asiakkaille jätemaksuja. Nykyinen lainsäädäntö ei estä jätemaksupäätösten hyväksymisen automatisointia, mutta se vaatisi teknisiä järjestelmämuutoksia, jonka vuoksi asiaa ei esitetä edistäväksi. Asiassa ei ole tarve muuttaa lainsäädäntöä tältä osin.

Työpaketti 4a: Pilvisiirtymän tukeminen – tietosuojaja

Esimerkkitapaus 1: Tuotteistettujen pilvipalvelujen hankinnat ja palveluketjun valvonta.

Maanmittauslaitoksen tuotteistetuissa pilvipalveluhankinnoissa ja jatkuvassa käytössä on todettu laitosta kuormittavia haasteita vastata rekisterinpitäjän velvoitteisiin. Pilvipalveluiden tietosuojan toteutumisen valvonnassa läpi palveluketjun on haasteita, ja rekisterinpitäjään kohdistuvat riskit pilvihankintoja tehdessä kuormittavat laitosta. Tällä voi olla vaikutusta laitoksen tietojärjestelmien suunnitteluun ja pilvipalvelujen hankintaan.

Kohdeorganisaatio: Maanmittauslaitos

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?
 - Toimija voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa vain rajallisesti suurimpien pilvipalveluntarjoajien sopimukseen ja käytäntöihin, eikä näin ollen voi aina täysin varmistua siitä, että yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 säädetyt vaatimukset henkilötietojen käsittelylle täyttyvät.
 - Toimijalla on kuitenkin osaltaan mahdollisuus kehittää tietosuojaan ja palvelujen hankintaan liittyvää osaamista organisaatiossaan, mikä voi mahdollistaa pilvipalvelujen laajemman hyödyntämisen siten, että toimija voi erilaisin kontrollein riittävästi varmistua tietosuojasetuksen vaatimusten täyttymisestä myös henkilötietojen käsittelijänä toimivan pilvipalveluntarjoajan toiminnassa.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:
 - Pilvipalveluhankinnoissa on koettu kuormittavuutta liittyen tietosuojasetuksen vaatimusten täyttämiseen ja riskienarviointiin. Rekisterinpitäjällä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa suurimpien pilvipalvelutoimittajien henkilötietojen käsittelyä koskeviin sopimukseen ja käytäntöihin.
 - Myös sopimuksissa sovittujen vaatimusten täyttymiseen käytännössä liittyy epävarmuutta. Rekisterinpitäjällä on haasteita valvoa tietosuojan toteutumista läpi pilvipalveluketjun sen vuoksi, että näkyvyys pilvipalveluntarjoajien toimintaan ja käsittelyperiaatteisiin ei aina ole selkeää ja avointa
 - Mainitut haasteet kertaantuvat myös muiden virastojen kohdalla, mikä korostuu erityisesti tuotteistettujen ja paljon käytettyjen pilvipalveluiden käytössä.
 - Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen hyödyntämisessä on tunnistettu joitakin epäselvyyksiä liittyen rekisterinpitovastuiden jakautumiseen Valtorin ja sen asiakkaiden välillä. Näillä epäselvyyksillä voi olla vaikutusta pilvipalveluina tuotettujen valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen käytössä.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Pilvipalvelujen käytöllä on mahdollista saavuttaa parempaa tuottavuutta ja tietoturvallisuutta, sekä edistää julkishallinnon digitalisaatiokehitystä. Viranomaiset nostavat usein tietosuojasääntelyyn liittyvät tulkinnanvaraisuudet esteeksi tai haasteeksi pilvipalvelujen käytölle. Yhteiset keinot tulkinnanvaraisuuden minimoimiseksi etenkin yleisimmin käytettyjen palvelujen osalta tehostaisivat julkishallinnon toimintaa, vaikka viranomaisille lopullinen rekisterinpitäjän vastuu jääkin. Erityisesti pienemmissä organisaatioissa

tietosuojan ja hankintoihin liittyvät resurssit ovat rajallisia, minkä vuoksi myös yhteisiä keinoja tarvitaan.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

- **Valtiovarainministeriö** jatkaisi Cirrus-hankkeessa aloitettuja keskitettyjä neuvotteluja pilviperaatteista suurimpien pilvipalvelutuottajien kanssa tavoitteena, että suurimmat pilvipalvelutoimittajat pystyisivät sitoutumaan julkishallinnon toimijoiden niiltä tarvitsemiin toimintatapoihin nykyistä laajemmin.
- Cirrus-hankkeessa aloitetun työn jatkaminen myös muilta osin liittyen kansallisiin toimittajakohtaisiin tietosuojasopimuksiin, esitetyttyyn tietosuojan vaikutustenarvioinnin pohjaan (ns. DPIA), esitetyttyyn henkilötietojen siirtämisen vaikutustenarvioinnin pohjaan (ns. TIA) ja toimittajakohtaiseen ohjeistukseen sanotuista pohjista.
- Valtiovarainministeriö edistäisi jo käynnissä olevaa säädöshanketta valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, Tori-laki) muuttamiseksi (VM056:00/2023).
- **Valtori ja Hansel** voivat hyödyntää neuvoteltuja pilvipalveluperiaatteita osana hankintoja. Ne voisivat myös tarjota nykyistä kattavampaa tukea asiakasorganisaatioille riskiperusteiseen päätöksentekoon yhteisesti käytössä olevissa pilvipalveluratkaisuissa ja niihin liittyvissä hankinnoissa. Lisäksi ne voisivat tarjota valmiita henkilötietojen käsittelyä koskevia sopimus pohjia asiakkaille pilvipalveluntarjoajien kanssa käytettäväksi.
- **Maanmittauslaitos:** Oman tietosuojan ja pilvipalvelujen hankintaan liittyvän osaamisen edelleen kehittäminen siten, että laitos voisi nykyistä laajemmin ja vaivattomammin hyödyntää pilvipalveluja toiminnassaan.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

- Alatyöryhmä ei yleisesti ottaen ole tunnistanut lainsäädännöstä johtuvia esteitä henkilötietojen käsittelylle pilvipalveluissa.
- Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttöön liittyvissä rekisterinpitovastuissa on tunnistettu joitakin epäselvyyksiä, joilla voi olla vaikutusta myös pilvipalvelujen käyttöön. Valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke (VM056:00/2023), jossa ongelmaan on tarkoitus puuttua. Rekisterinpitovastuista säätäminen ei kokonaan ratkaise pilvipalvelujen käyttöön liittyviä haasteita, mutta voi osaltaan selkeyttää vastuunjakoa myös pilvipalveluina toteutettujen Tori-palvelujen osalta.

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluvan hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia (1226/2013), jäljempänä Tori-laki, koskeva säädöshanke on jo vireillä (VM056:00/2023) ja alatyöryhmä suosittelee, että Valtorin ja sen asiakkaiden välisiä rekisterinpitovastuita selkeytettäisiin vireillä olevassa hankkeessa.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

- Valtorin ja Hanselin tuki yhteisten pilvipalveluratkaisujen osalta voi auttaa useita eri viranomaisia.
- Valtiovarainministeriön neuvottelemat pilvipalveluperiaatteet suurimpien pilvipalveluntarjoajien kanssa olisivat yleistettävissä eri rekisterinpitäjien pilvipalveluhankintoihin ja -sopimuksiin.
- Tori-lain mukaisten rekisterinpitovastuiden selkeyttäminen koskee laajaa viranomaiskenttää. Hyödyt ovat siten yleistettävissä Tori-palvelujen osalta.
- Rekisterinpitäjien oman tietosuojaja- ja hankintaosaamisen varmistaminen (esimerkiksi tietosuojavastaavan osaaminen ja resurssit) edesauttaa tietosuojalainsäädäntöön liittyvien tulkinta-asteiden ratkaisemista myös pilvipalvelujen osalta.
- Rekisterinpitäjien on mahdollista saada tietosuojavaltuutetulta ennakkolista neuvontaa tietosuojasetuksen 36 artiklan mukaisesti silloin kun käsittelystä aiheutuu rekisteröidyille korkea riski, eikä rekisterinpitäjä voi pienentää riskejä omilla toimenpiteillään.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

- Valtionhallinnon pilvipalvelulinjausten ja muiden kontekstiin liittyvien ohjeiden, kriteeristöjen ja suositusten täsmentäminen on jatkossakin tärkeää.
- Tiedonhallintayksiköt/viranomaiset tarvitsevat konkreettisempaa tukea pilvisiirtojen arviointiin. Tuotteistetuissa pilvipalveluissa, joita useat eri viranomaiset käyttävät, voisi erityisesti olla mahdollista hyödyntää yhteisiä ratkaisuja ja sopimusehtoja.
- Valtorin tarjoama tuki ja yhteiset ympäristöt, joissa toimijat voivat jakaa parhaita käytänteitä laajemmin hyödynnettäviksi.

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

- Maanmittauslaitos huolehtii rekisterinpitäjänä sille kuuluvista vastuista ja velvollisuuksista laitoksen omissa pilvihankinnoissa ja palveluketjun valvonnassa sekä varmistaa riittävät resurssit ja osaaminen (mukaan lukien tietosuojavastaaville) tietosuoja- ja hankinta-asioissa. Maanmittauslaitos varmistaa, että sen toiminnan erityispiirteet tulevat huomioiduksi sen käyttämissä pilvipalveluissa ja niihin liittyvissä sopimuksissa.
- Tietosuojavaltuutetun toimisto antaa tietosuoja-asetuksen mukaista ohjeistusta ja neuvontaa. Myös Euroopan tietosuojaneuvosto EDPB antaa ohjeistusta henkilötietojen käsittelystä. EDPB:n tuore ohjeistus koskien henkilötietojen käsittelijöiden ja niin sanottujen alikäsittelijöiden käyttöä⁴ on hyödyllinen, kun arvioidaan pilvipalveluiden käyttöönottoa ja siihen liittyviä rekisterinpitäjien vastuista ja velvollisuuksista.
- Rekisterinpitäjien on ennen henkilötietojen käsittelyä kuultava tietosuojavaltuutettua, jos tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa säädetty tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi osoittaa, että käsittely aiheuttaisi korkean riskin, jos rekisterinpitäjä ei ole toteuttanut toimenpiteitä riskin pienentämiseksi

Esimerkkitapaus 2: Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tietojen pilvisiirtymän haasteet.

⁴ Opinion 22/2024 on certain obligations following from the reliance on processor(s) and sub-processor(s).
https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-222024-certain-obligations-following_en

Oikeusrekisterikeskuksen ja suurimpien pilvipalveluntarjoajien välisissä neuvotteluissa on ollut tulkintaeroja ja -epäselvyyksiä liittyen rikosasioiden tietosuojasääntelyyn. Oikeusrekisterikeskus ei ole tästä syystä pystynyt varmistumaan siitä, että pilvipalveluntarjoaja voisi tarjota palvelun siten, että se täyttäisi sääntelyn asettamat vaatimukset oikeusrekisterikeskuksen edellyttämällä tavalla.

Kohdeorganisaatio: Oikeusrekisterikeskus

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

- Toimija voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa vain rajallisesti suurimpien pilvipalveluntarjoajien sopimukseen ja käytäntöihin, eikä näin ollen voi aina täysin varmistua siitä, että rikosasioita koskevan tietosuojalainsäädännön mukaiset edellytykset täyttyvät.
- Toimijalla on kuitenkin mahdollisuus kehittää tietosuojaan ja palvelujen hankintaan liittyvää osaamistaan, sekä jatkaa sopimusneuvotteluja pilvipalveluntarjoajien kanssa, mikä voi mahdollistaa pilvipalvelujen laajemman hyödyntämisen myös siten, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680, joka on pantu kansallisesti täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki), vaatimukset täyttyvät.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

- Alatyöryhmä ei ole tunnistanut lainsäädäntöön liittyviä ehdottomia esteitä pilvipalvelujen hyödyntämiselle rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Sääntelyn tulkintaan rekisterinpitäjien ja pilvipalveluntarjoajien välillä liittyy kuitenkin eroavaisuuksia ja epäselvyyksiä.
- Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen mukaan suurimpien pilvipalveluntarjoajien tarjoamat sopimukset eivät riittävästi takaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja -lain edellyttämien vaatimusten toteutumista siten, että ne mahdollistaisivat rikosasioihin liittyvien henkilötietojen käsittelyn kyseisissä palveluissa. Jotkut pilvipalveluntarjoajat ovat myös tulkinneet rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja -lain säännöksiä eri tavoin kuin rekisterinpitäjänä toimivat viranomaiset, eivätkä sen vuoksi ole suostuneet tarjoamaan palvelua rekisterinpitäjän vaatimukset täyttäen.
- Kyse on muun muassa siitä, ettei sopimuksissa pystytä takaamaan sitä, että tiedot eivät siirtyisi pilvipalveluntarjoajalta edelleen kolmansissa maissa toimiville alikäsittelijöille, vaikka sääntely tällaisen siirtämisen ilman rekisterinpitäjän kirjallista lupaa kieltääkin.
- Osaltaan kyse on myös kansainvälisiin tiedonsiirtoihin ja niitä koskevan sääntelyn, kuten rikosasioiden tietosuojalain 7 luvun, tulkintaan liittyvistä haasteista. Rekisterinpitäjät pitävät usein komission päätöstä riittävästä tietosuojan tasosta selkeimpänä henkilötietojen siirtooperusteena. Tällaista päätöstä ei rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tietojen osalta ole voimassa Yhdysvaltojen, jossa suurimmat pilvipalveluntarjoajat toimivat, kanssa. Rekisterinpitäjillä on ollut jonkin verran epävarmuutta muiden henkilötietojen siirtooperusteiden käyttämisen suhteen.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

- Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tietojen käsittely pilvipalveluissa olisi tarpeen tuottavuuden kasvattamiseksi ja niitä käsittelevien organisaatioiden digitalisaatiokehityksen paremmaksi mahdollistamiseksi.

- Oikeusrekisterikeskus on arvioinut, että pilvipalvelujen hyödyntäminen rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaisten henkilötietojen ja turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyssä voisi tuoda oikeusministeriön hallinnonalalle parhaimmillaan useiden miljoonien vuosittaiset säästöt (tuottavuushyödyt huomioiden, mahdollisesti jopa yli kymmenen miljoonan hyödyt).

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

- **Oikeusrekisterikeskus:** Neuvottelujen jatkaminen pilvipalveluntarjoajien kanssa.
- **Valtiovarainministeriö:** Keskitetyt neuvottelut periaatteista, jotka suurimmat pilvipalveluntarjoajat ovat valmiita toteuttamaan palveluissaan, myös rikosasioiden tietosuojasääntely huomioiden. Lisäksi oikeusrekisterikeskuksen tukeminen sen käymissä neuvotteluissa pilvipalveluntarjoajien kanssa liittyen erityiskysymyksiin, kuten esimerkiksi sen varmistamiseen, että sopimuksissa taataan riittävällä tasolla se, etteivät tiedot siirry pilvipalvelusta edelleen kolmansissa maissa toimiville alikäsittelijöille.
- **Yleiset:** EU-alueen tai kansallisten pilvipalveluratkaisujen edistäminen valtionhallinnossa pidemmällä aikavälillä.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

Alatyöryhmä ei ole tunnistanut tarpeita ehdottaa sääntelyyn muutoksia.

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluvan hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

-

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

- Keskitettyjen pilviperiaatteiden neuvottelut isoimpien pilvipalveluntarjoajien kanssa hyödyttävät julkishallintoa ja rikosasioiden tietosuojasääntelyä soveltavia viranomaisia laajemminkin.
- EU- ja kansallisen alueen pilvipalveluratkaisujen edistäminen voi helpottaa pilvipalvelujen hyödyntämistä julkishallinnossa laajemminkin. Huomioitava näihin palvelumalleihin liittyvä globaalia pilvipalvelua rajatumpi tuottavuuspotentiaali.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

Erilaisten kriteeristöjen ja ohjeistuksien tarkentaminen huomioimaan laajemmin pilvipalvelujen hyödyntämistä myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla.

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

- Toimenpide-ehdotuksissa ehdotetaan osaltaan keskitettyjen neuvottelujen käymistä yleisimmistä pilvipalveluille asetettavista vaatimuksista ja siitä, voivatko pilvipalveluntarjoajat sitoutua toteuttamaan niitä. Rekisterinpitäjän toimintaan liittyvien erityispiirteiden huomioiminen edellyttää kuitenkin aina myös rekisterinpitäjältä aktiivisia toimia, kuten pilvipalveluhankintoihin liittyvien sopimusten lopullista neuvottelua ja hyväksymistä pilvipalveluntarjoajien kanssa.

- Oikeusrekisterikeskus huolehtii rekisterinpitäjänä sille kuuluvista vastuista ja velvollisuuksista viraston omissa pilvihankinnoissa ja palveluketjun valvonnassa sekä varmistaa riittävät resurssit ja osaaminen (mukaan lukien tietosuojavastaaville) tietosuoja- ja hankinta-asioissa.
- Tietosuojavaltuutetun toimisto antaa rikosasioiden tietosujadirektiivin mukaista ohjeistusta ja neuvontaa. Myös Euroopan tietosuojaneuvosto EDPB antaa ohjeistusta henkilötietojen käsittelystä, muun muassa kansainvälisistä tiedonsiirroista. Tietosuojavaltuutetun toimiston ja EDPB:n antamien suositusten ja ohjeiden nykyistä laajempi käyttö voisi olla hyödyksi koko julkishallinnon pilvisiirtymän kannalta.
- Rekisterinpitäjien on ennen henkilötietojen käsittelyä kuultava tietosuojavaltuutettua rikosasioiden tietosuojalain 21 §:n mukaisesti, kun käsittely aiheuttaisi merkittävän riskin rekisteröidyn oikeuksille, eikä riskejä voida pienentää suunnitelluista suojatoimenpiteistä huolimatta tai merkittäviä riskejä aiheutuu liittyen erityisesti uusien tekniikoiden, mekanismien tai menettelyjen käyttämiseen.

Työpaketti 4b: Pilvisiirtymän tukeminen – luokiteltu tieto (TL III ja TL IV)

Esimerkkitapaus 1: Asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen (1101/2019), jäljempänä turvallisuusluokitteluasetus, 9 §:n 1 momentissa on määritelty turvallisuusalueet, joita ovat turva-alue ja hallinnollinen alue. Turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyyn tarkoitetut järjestelmät on turvallisuusluokitteluasetuksen 10 §:n perusteella sijoitettava vähintään hallinnolliselle alueelle.

Turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan:

Tiedonhallintayksikön on määritettävä seuraavat fyysisesti suojatut turvallisuusalueet turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn ja tietojärjestelmien suojaamiseksi 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla:

1) hallinnolliset alueet, joilla on selkeästi määritetyt näkyvät rajat ja joihin vain valtioneuvoston viranomaisen valtuuttamalla henkilöllä on pääsy ilman saattajaa;

Turvallisuusluokitteluasetuksen perustelumuiotissa 28.11.2019 (s. 9) hallinnollisen alueen vaatimusta on perusteltu seuraavasti: *Hallinnollisella alueella voidaan tarkoittaa esimerkiksi toimistotilaa tai useista eri toimistotiloista muodostuvaa kokonaisuutta, jonne on itsenäinen pääsy ainoastaan tilaa hallinnoivan viranomaisen ennalta valtuuttamalla henkilöllä. Hallinnollista aluetta rajaavalle rakenteelle ei aseteta erityisiä vaatimuksia.*

Osa organisaatioista on kokenut hallinnollisen alueen vaatimusten täyttämisen pilvipalveluissa olevan haastavaa tai mahdotonta. Osa organisaatioista on puolestaan katsonut, että hallinnollisen alueen vaatimuksen voi viranomaisen toimeksiannosta toteuttaa myös pilvipalveluntarjoaja. Tulkintaepäselvyydet vaikeuttavat pilvipalvelujen täysimääräistä hyödyntämistä ja aiheuttavat siten tehottomuutta sekä vaikuttavat tarkoituksenmukaiseen tietoturvallisuuden toteutumiseen.

Kohdeorganisaatio/-organisaatiot: Valtioneuvoston kanslia, Puolustusvoimat

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Osaltaan kyse on tulkintakysymyksestä, mutta epäselvyyksien ja niistä seuraavan tehottomuuden poistamiseksi, sekä tietoturvallisuuden varmistamiseksi turvallisuusluokitteluasetuksen muuttamisen tarkastelua pidetään perusteltuna.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

Turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan tulkintaan liittyvät epäselvyydet:

- Turvallisuusluokitteluasetuksen hallinnollisen alueen määritelmä on kuvattu niin, että se voidaan tulkita vain fyysisessä maailmassa toteutettavissa olevaksi. Turvallisuusluokitteluasetuksessa on säädetty turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyä koskevista tietoturvallisuustoimenpiteistä valtioneuvoston viranomaisissa. Esimerkiksi tietojärjestelmien turvallisuuden ja monitasoisen suojauksen osalta turvallisuusluokitteluasetus antaa enemmän väljyyttä ja mahdollisuuksia arvioida sopivia suojakeinoja erilaisilla palvelutuotantomallilla. Turvallisuusalueita koskevat vaatimukset turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n 1 momentissa on sen sijaan kuvattu

suoraviivaisemmin siten, että tiedonhallintayksikölle jäävän harkinnan mahdollisuus koetaan kapeammaksi.

- Pilvipalveluiden osalta keskeiseksi ongelmaksi nousee turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan toteuttamisessa esimerkiksi vaatimus hallinnolliselle alueelle pääsyn rajaamisesta vain viranomaisen valtuuttamiin henkilöihin ilman saattajaa. Vaatimuksen toteuttaminen ja valvonta koetaan haastavaksi erityisesti pilvipalveluissa, mutta myös muissa palveluissa.
- Turvallisuusluokitteluasetuksen perustelumuiotiossa hallinnollisen alueen vaatimusta on kuvattu melko suppeasti ja vain yhdellä, fyysiseen ympäristöön soveltuvalla esimerkillä. Perustelumuiotiossa tätä esimerkkiä ei ole tarkoitettu ainoaksi tavaksi hallinnollisen alueen vaatimuksen toteuttamiseen ja esimerkiksi julkisen hallinnon arviointikriteeristö Julkrissa on tuotu esiin tapoja, joissa hallinnollisen alueen vaatimusten toteuttamisesta voi olla vastuussa pilvipalveluntarjoaja. Turvallisuusluokittelusetuksen muotoilu ja perustelumuiotiossa kuvatun esimerkin sijoittuminen fyysiseen ympäristöön aiheuttavat kuitenkin tulkintahaastetta, jonka vuoksi monet organisaatiot eivät ole valmiita tekemään riskiperusteista päätöstä pilvipalvelun hyödyntämisestä turvallisuusluokan IV tiedon käsittelyssä.

Turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyyn liittyy useita erilaisia ei-velvoittavia suosituksia ja kriteeristöjä, jotka on koettu vaikeatulkintaisiksi. Suositusten ja kriteeristöjen katsotaan soveltuvan heikosti pilvipalvelujen turvallisuuden ja vaatimusten arvioimiseen ja näin ollen ohjaavan pilvipalvelujen käyttöä estävään suuntaan.

Pilvipalveluina toteutettuja valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ei ole toistaiseksi etukäteisarvioitu turvallisuusluokan IV vaatimukset täyttävälle tasolle. Tästä seuraa haastetta niille asiakasorganisaatioille, joilla on tarve käsitellä turvallisuusluokan IV tietoja valtion yhteisissä tieto- ja viestintätekniisissä palveluissa toiminnassaan. Osassa organisaatioita turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyyn tarkoitettujen tietojärjestelmien lokitiedot on luokiteltu turvallisuusluokan IV tiedoiksi. Tällaisilla asiakasorganisaatioilla on kokonaisvaltaiseen pilvipalveluarkkitehtuuriin perustuvan tietoturvallisuuden varmistamiseksi tarve Valtorin etukäteisarvioimille turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyyn tarkoitetuille yhteisille palveluille.

Lainsäädäntöjohdannaisilla riskeillä tarkoitetaan eri maiden lainsäädännössä olevia mahdollisuuksia velvoittaa pilvipalveluntarjoaja tietyissä tilanteissa, kuten terrorismintorjunnassa, toimimaan yhteistyössä kyseisen maan viranomaisten kanssa ja esimerkiksi tarjoamaan suora tai epäsuora pääsy palvelussa oleviin asiakkaiden tietoihin. Lainsäädäntöjohdannaisten riskien todennäköisyyden ja vaikutusten arviointi sekä näin ollen riittävien mitigointikeinojen arviointi on koettu haastavaksi.

Eri viranomaisten kriittisillä palveluilla on keskinäisriippuvuuksia, mistä syystä palvelujen varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelu yksittäisessä tiedonhallintayksikössä on koettu haastavaksi. Haaste on noussut esiin turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyn siirtämistä pilvipalveluihin suunnitellessa, mutta koskee myös kaikkea muuta tietoa.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

- Pilvipalveluiden käytön laajentaminen tukee julkisen hallinnon tuottavuutta ja digitalisaatiota. Pilvipalveluiden hyödyntämisellä on mahdollista saavuttaa pilvipalveluinfrastruktuurin käyttöön liittyen parempaa tietoturvallisuutta ja laajentaa organisaatioiden mahdollisuutta erilaisten

tietoturvapalveluiden hyödyntämiseen. Turvallisuusluokiteltavien tietojen käsittelyn vaatimuksia selkeyttämällä helpotetaan pilvipalveluiden monipuolisempaa ja laajempaa käyttöä.

Pilvipalveluiden käytölle on useassa organisaatiossa tahtotila ja tämän vuoksi tietoturvallisuuden kokonaisvaltainen huomiointi on ennen palveluiden käyttöönottoa ja riskiarviointeja tehtäessä tärkeää. Turvallisuusluokitteluasetuksessa olevien turvallisuusluokan IV tiedon käsittelyä koskevien vaatimusten selventämisellä arvioidaan olevan saavutettavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä suhteessa muutoksen kokoluokkaan.

- Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, perusajatuksena on riskienarvioinnin huomiointi kokonaisuuden suunnittelussa. Tiedonhallintalain 18 §:n 4 momentin nojalla annetun turvallisuusluokitteluasetuksen muuttamista tukemaan entistä vahvemmin riskiperusteista lähestymistapaa voidaan pitää myös tiedonhallintalain tavoitteiden mukaisena.
- Organisaatioiden kokemat haasteet turvallisuusluokitteluasetuksen tulkinnassa heikentävät osaltaan pilvisiirtymän edistymistä ja julkisen hallinnon tuottavuuden ja digitalisaation kehittymistä. Asetuksen muotoilua selventämällä tiedonhallintayksiköiltä voitaisiin poistaa riskiperusteiseen päätöksentekoon liittyvää tulkinnanvaraisuutta.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

- **Valtiovarainministeriö:** Turvallisuusluokitteluasetuksen 9.1 §:n 1 kohdan tarkastelu ja muuttaminen. Myös muiden tarvittavien turvallisuusluokitteluasetuksen kohtien huomioiminen muutoksessa.
- Keskitetyt neuvottelut periaatteista, jotka suurimmat pilvipalveluntarjoajat ovat valmiita toteuttamaan palveluissaan turvallisuusluokittelun käsittelyn vaatimukset ja esimerkiksi lainsäädäntöjohdannaisen riskin minimointi huomioiden.
- **Valtiovarainministeriö, tiedonhallintalautakunta, Traficom, Kansallinen turvallisuusviranomainen NSA:** Turvallisuusluokitteluasetuksen muuttamisen yhteydessä myös erilaiset turvallisuusluokan IV tiedon käsittelyyn pilvipalveluissa liittyvät kriteeristöt ja suositukset edellyttävät päivittämistä turvallisuusluokitteluasetuksessa muutettavien osin. Kriteeristöjä ja suosituksia olisi muutoinkin edelleen kehitettävä pilvipalvelujen erityispiirteet, kuten pilvipalvelujen jatkuva päivittäminen ja kehittäminen, paremmin huomioiviksi. Kriteeristöjä tulisi myös yhdenmukaistaa ja niiden välisiä riippuvuuksia kirkastaa.
Valtori: Turvallisuusluokan IV tietojen käsittelyyn soveltuvien pilvipalveluina toteutettujen valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaminen.
- **Valtorin asiakasneuvottelukunta:** Valtorin tukeminen vaatimusten määrittelyssä ja toteuttamisessa, jotta Valtorin pilvipalveluina tuottamat yhteiset palvelut olisivat laajemmin hyödynnettävissä turvallisuusluokittelun tiedon käsittelyyn.
- **Tiedonhallintayksikkö:** Turvallisuusluokittelun tiedon käsittelyä koskevan sääntelyn ja hankintalainsäädännön riittävän osaamisen varmistaminen mahdollistamaan pilvipalvelujen hankintaan ja käyttöön liittyvä riskiperusteinen päätöksenteko. Neuvottelujen käyminen ja sopimusten tekeminen pilvipalveluntarjoajien kanssa itse hankittujen pilvipalvelujen kohdalla.
- **Yleiset:** EU-alueen tai kansallisten pilvipalvelujen käytön edistäminen lainsäädäntöjohdannaisen riskin minimoimiseksi. Huomioitava näihin palvelumalleihin liittyvä globaalia pilvipalvelua rajatumpi

tuottavuuspotentiaali. Pilvipalveluina tuotettujen kriittisten palvelujen keskitetty ja yhteistyössä tehtävä varautumissuunnittelu.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

Turvallisuusluokitusasetuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan hallinnollisen alueen määritelmän muuttaminen.

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluvan hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

Kyllä.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

- Turvallisuusluokitteluasetuksen 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen hallinnollisen alueen määrittely paremmin pilvipalveluympäristöihin soveltuvaksi selkeyttäisi ja parantaisi pilvipalvelujen hyödyntämismahdollisuuksia entisestään kaikissa turvallisuusluokan IV tietoja käsittelevissä viranomaisissa.
- Valtorin pilvipalveluina tuottamien valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen etukäteisarviointi Valtorin toimesta turvallisuusluokan IV vaatimukset täyttäväksi parantaisi turvallisuusluokan IV tietoja käsittelevien viranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää pilvipalveluja.

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

- Mahdollisten EU-alueen tai kansallisten pilvipalvelujen kehittäminen edellyttää investointeja ja niihin liittyy myös globaaleja pilvipalveluja rajatumpi tuottavuuspotentiaali.
- Lainsäädäntöjohdannaisten riskien arviointia on syytä tehdä julkisen hallinnon viranomaisten välisessä yhteistyössä, jotta tulokset olisivat yhdenmukaisempia ja tiedonhallintayksiköiden riskiperusteinen päätöksenteko pilvipalvelujen käytön osalta olisi nykyistä helpompaa.
- Viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää myös turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyyn pilvipalveluissa liittyvän varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan turvaamisen näkökulmasta, eri palvelujen keskinäisriippuvuuksien vuoksi.

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

- Turvallisuusluokitteluasetuksen täsmentäminen olisi alatyöryhmän näkemyksen mukaan hyvä toteuttaa mahdollisimman nopealla aikataululla sen vuoksi, että sillä on merkittävää vaikutusta myös muiden toimenpidesuosittelujen toteuttamiseen.
- Turvallisuusluokitteluasetuksen mahdollinen päivitystyö on tarpeen ottaa huomioon erilaisissa kriteeristöjen ja muiden suositusten päivityksissä.
- Turvallisuusluokitteluasetuksen päivittämisessä on huomioitava mahdollinen yhteistyötarve julkisen hallinnon tietojärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arvioinnin ajantasaistaminen ja tehostamisen hankkeen VM167:00/2023 kanssa.

Työpaketti 5: Viranomaisaloitteinen toiminta – ennakointi

Esimerkkitapaus 1: Ennakointi hyvinvointi- ja terveyspalveluiden tarjoamisessa. Tarkemmin ottaen arvioitavana on ollut Helsingin kaupungin terveyshyötykliinikka sekä Espoon kaupungin esille ottama kysymys ennakoinnista tiedolla johtamisen tarpeisiin.

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat tuoneet esiin, että lainsäädäntö asettaa esteitä tiedon käytettävyyteen kuntien hyvinvointiin ja terveyteen liittyvien ns. hyte-tehtävien hoitamiseksi ja asiakaslähtöisten ennaltaehkäisevien palveluiden tarjoamiseksi. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulisi voida hyödyntää yhteistä tietopohjaa asiakaslähtöisten ennaltaehkäisevien palveluiden kohdentamisessa. Kuntien olennainen asiakastarpeista lähtevä tiedolla johtamisen tarve vaatii sekä tiedon toisiokäytön edistämistä siten, että tietoa voidaan käyttää muuhun tarkoitukseen kuin mihin sitä on alun perin kerätty, että mahdollisuutta hyödyntää analytiikkaa ja automaatiota nykyistä laajemmin palveluiden vaikuttavuuden arvioimiseksi, asiakaslähtöisen toiminnan kehittämiseksi ja ennaltaehkäisevien palveluiden tarjoamiseksi. Kunnat ja hyvinvointialueet katsovat, että molempiin seikkoihin liittyy nykyisellään merkittäviä lainsäädännön esteitä, joita on tarpeen jatkoselvittää.

Hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on tunnistettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntarpeen ennakoinnissa tulisi voida hyödyntää teknologiaa ennaltaehkäisevien palveluiden tarjoamiseksi. Esimerkiksi Terveystieteiden tutkimuskeskus-toimintamalli on ollut tietosuojavaltuutetun arvioitavana, jolloin tietosuojavaltuutettu on todennut (päätös 23.8.2022), että hoitovajeiden automaattinen tunnistaminen potilastiedoista merkitsee automaattista päätöksentekoa niiden potilaiden osalta, joiden suhteen automaattisesti ei tunnisteta hoitovajetta ja joiden osalta siten ei kohdistuisi ihmisen tekemää tarkempaa arviota hoitovajeesta ja potilaan hoidosta.

Ryhmän työn aikana on sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistynyt ”Etsivän terveydenhuollon”-lainvalmisteluhanke, jossa pyritään siihen, että terveyspalveluissa olisi mahdollista potilastietoja analysoimalla tunnistaa potilaita, joiden hoito ei vastaa suosituksia ja ottaa heihin yhteyttä. STM:n lainvalmisteluhanke pyrkii vastaamaan terveysriskien ja hoitovajeiden tunnistamisen osalta ennakoivien terveyspalvelujen tarjoamista koskeviin haasteisiin. ”Etsivän terveydenhuollon” lainvalmisteluhanke ei kuitenkaan kata sellaista ennakoivaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä ja ennakoivaa terveydenhuoltoa, jossa asukkaat eivät ole vielä asiakkaana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. STM:n lainvalmisteluhanke arvioidaan ratkaisevan vain pienen osan alatyöryhmän käsittelemistä hyte-palveluiden järjestämiseen liittyvistä kuntien ja hyvinvointialueiden esille tuomista ongelmista. Siksi kuntien ja hyvinvointialueiden esille nostama kokonaisuus edellyttää laajempaa oikeudellista arviointia ja mahdollisia korjaustoimenpiteitä

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä

Kuntien ja hyvinvointialueiden tunnistama haaste arvioidaan olevan kolmijakoinen:

1. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kuntien ja hyvinvointialueiden vastuulla. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisentehtävää toteutetaan käytännössä hyvin erilaisissa palveluissa ja se on pääasiassa luonteeltaan ennaltaehkäisevää. Kuntien hyte-tehtäviä ja niiden lainsäädännöllinen pohja on kuvattu Kuntaliiton julkaisussa [”Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät kunnissa”](#).

Tässä yhteydessä on erityisesti huomioitava, että kunnat tekevät hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvää työtä pääasiassa välillisesti muiden kunnan tehtävien osana, kuten liikunta-

kulttuuri-, varhaiskasvatus-, koulutus- ja työllisyys sekä elinympäristön kehittämisen liittyvien palveluiden osana. Kuntien kannalta on siten ongelmallista rajata tarkastelu terveydenhoitoon. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvä toiminta on merkittävässä määrin kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoilla tehtävää työtä, sillä esimerkiksi ennaltaehkäisevästä päihde- ja mielenterveystyöstä ja elintapaohjauksesta kunnilla ja hyvinvointialueilla on yhteinen vastuu.

Kuntien olisi tarpeen pystyä käyttämään nykyistä laajemmin ja tarkempaa tilasto- ja yksilötason tietoa, jotta asiakkaille voitaisiin tarjota heille olennaisia palveluita ja jotta palveluita voidaan suunnitella vaikuttaviksi. Tämän tiedon saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyy lainsäädännön esteitä.

Laki velvoittaa yhteistyöhön hyvinvointialueiden ja kuntien välillä, mutta kunnat eivät nykytilanteessa pysty käyttämään hyvinvointialueen tietoja hyte-tehtävän hoitamiseen. Kun organisatoriset rajat hyvinvointialueiden perustamisen myötä uudistettiin, ei siinä yhteydessä otettu huomioon kaikkia henkilötietojen käsittelyyn liittyvän lainsäädännön soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Kuntien näkemyksen mukaan uudistuksen jälkeisessä tilanteessa tulisi kuntien toimintaan sovellettavaa monialaista lainsäädäntöä tarkastella uudesta näkökulmasta siten, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi mahdollista ja helpompaa tiedolla johtamisen keinoin. Haasteeksi koetaan tällä hetkellä se, että kunnilla ei ole riittävää pääsyä tarvittavaan dataan, jotta palveluita voitaisiin ennakoivasti järjestää ja kohdentaa asiakkaan tai asiakassegmentin nimenomaisiin tarpeisiin. Myöskään kunnan tekemien hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimien vaikuttavuuden arviointi ei ole mahdollista, sillä hyvin usein ennaltaehkäisy onnistuminen näkyy kuntien palveluiden kysynnän sijaan hyvinvointialueen palveluissa, esimerkiksi huostaanottojen vähenemisenä.

Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä ei sovellu kuntiin eivätkä kunnat pysty sen avulla itse toteuttamaan omista tiedoistaan tutkimusta tai tekemään tiedolla johtamista. Sote-sektorilla toissijaisista käsittelytarkoituksista on säädetty ns. toisio-laissa (laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä 552/2019), mutta tätä ei sosiaali- ja terveyssektorin organisatorisista rajoista johtuen sovelleta kuntien toimintaan, vaikka kuntien lakisääteisessä toiminnassa käsitellään edelleen paljon terveystietoja.

Sote-uudistuksen jälkeisenä aikana on myös edelleen merkittävää epäselvyyttä tiedonsaantioikeuksista kunnan ja hyvinvointialueen välillä koskien sekä yksilöä (yhteistä asiakasta) koskevaa tietoa, että tilastotietoa.

Esimerkkejä kuntien tunnistamista varhaisen vaiheen / ennaltaehkäisevien palveluiden tarpeista ovat muun muassa:

ikäihmisten toimintakyvyn tukeminen (esim. liikunta – ja kulttuuripalveluiden kohdentaminen)
ennakoiva oppilashuolto (esim. oppilaiden mielenterveys ja hyvinvointitiedot, poissaolojen torjunta)

kotouttamispalvelujen ennakoiva kohdentaminen (esim. Maahanmuuttajataustaisten naisten ja äitien työllisyys, opiskelu)

TE-palvelut (esim. työkyvyn ennakointi datan avulla ja sitä tukevat palvelut)

segregaation ja alueellisten hyvinvointierojen vähentäminen (palvelujen alueellinen kohdentaminen, tiedolla johtaminen)

2. Lisäksi laajamittaisen asiakastiedon hyödyntämisen yksilölle ennakoivasti tarjottavien palveluiden osalta voidaan arvioida helposti johtavan tietosuoja-asetuksen 22 § mukaisiin tilanteisiin, joissa rekisteröity joutuisi sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn tai profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.

Kyseinen ongelma kohdistuu laajalti kunnan ja hyvinvointialueen sellaisiin palveluihin, joissa olisi mahdollista ennaltaehkäisevästi ja varhaisen vaiheen toimilla tukea ihmisten hyvinvointia, terveyttä ja esimerkiksi työkykyä. Kyseisen kaltaisissa ennakoivissa palveluissa hyödynnetään tyypillisesti dataa ja erilaisia analytiikan välineitä datan käsittelyn apuna, tulevaisuudessa lainsäädännön salliessa enenevissä määrin myös tekoälyä.

3. Digisteiden purkamista koskevassa hankkeessa on alatyöryhmän kaikkien osa-alueiden osalta (esiopetus, varhaiskasvatus, hyte ja terveystalvelut) käsitelty merkittävässä määrin tietosuojalainsäädäntöön liittyviä tulkintahaasteita kuntien ja hyvinvointialueiden osalta. Kunnat ovat todenneet, että halutessaan käyttää tietoja toissijaiseen käyttötarkoitukseen kuten data-analytiikkaan kuntien tulee etsiä reunaehtoja yleisestä tietosuoja-asetuksesta sekä moninaisesta sektorilainsäädännöstä. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat kokeneet tulkinnan haastavaksi ja esimerkiksi henkilötietojen käsittelyperusteista vallitsee laajasti oikeudellista epävarmuutta. Tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuvat julkisen sektorin seuraamusmaksut eivät helpota tilannetta, vaan koetaan entisestään lisäävän kuntien ja hyvinvointialueiden riskejä, jolla voi olla julkisen sektorin innovaatioita tukahduttava vaikutus.

Kunnat ovat tuoneet esiin mm. seuraavat käsittelyperusteisiin liittyvät epäselvyydet:

Suostumus käsittelyperusteena muissa kuin lakisääteisissä kunnan tehtävissä (mm. MyData-periaatteeseen pohjautuvat käyttäjäkohtaiset suostumustenhallintaratkaisut joko yhden tai useamman julkisen hallinnon organisaation tarjoamana ratkaisuna tai kolmannen osapuolen tarjoaman ratkaisuna (esim. EU:n datanhallinta-asetuksen mukaisen altruismiorganisaation toimesta) tai tiedon luovuttaminen palveluiden tai organisaatioiden välillä rekisteröidyn suostumuksella). Kuntien erityinen haaste liittyy tilanteisiin, joissa ei ole ennakkotapauksia (innovaatiotoiminta). Esimerkiksi EU:n datasäädöksen on tarkoitus mahdollistaa datan entistä laajempi liikkuvuus yksilön suostumuksella, mutta julkisen sektorin organisaation mahdollinen rooli kyseisen kaltaisessa dataekosysteemissä on epäselvä suostumukseen liittyvien tulkintahaasteiden vuoksi.

Yleinen etu käsittelyperusteena kunnan palveluissa, esimerkiksi mahdollisuus kohdentaa viestintää tietyn palvelun kohderyhmälle (mm. varhaiskasvatuspalvelut), rekisteröidyn oikeus vastustaa käsittelyä ja tämän toteuttaminen tositalanteessa.

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat myös tuoneet esiin, että tietosuojalainsäädännön soveltamiseen ei ole tarjolla riittävästi kansallisen tason ohjeistusta, neuvontaa ja tukea, mikä heidän kannaltaan merkittävästi vaikeuttaa datan hyödyntämisen ja uusien teknologioiden kokeilua ja käyttöönottoa palveluissa.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Digitalisaation ja teknologian kehityksen myötä kasvanut datan määrä avaa uusia mahdollisuuksia suunnitella ja toteuttaa palveluja. Dataa ja digitaalisia ratkaisuja (automaattista, tekoälyä) käyttämällä pystytään aiempaa helpommin tunnistamaan asiakastarpeita ja ohjaamaan asiakkaita oikein vaikuttavimpien palveluiden piiriin. Viranomaisen ennakoivalla toiminnalla pystytään ns. ratkaisemaan ongelmia ennen niiden kriisiytymistä.

Ennakoiva lähestymistapa palvelujen tuotantoon dataa ja erilaisia teknologioita hyödyntäen mahdollistaa resurssiviisaan suunnittelun, toiminnan tehostamisen ja asiakaskokemuksen parantamisen.

Ennaltaehkäisyyn tehokas onnistuminen edellyttää kuitenkin dataa ja tiedolla johtamista. Tiedon käyttö palvelu- ja organisaatorajat ylittävästi koetaan kuitenkin yhä vaikeaksi (tiedon käsittelyperusteet, tiedonsaantioikeudet, automatisointiin ja profilointiin liittyvät lainsäädännölliset kysymykset). Monialainen palvelutuotanto ja tarjonta (dataa ja mahdollisia uusia teknologioita hyödyntäen) vaatii lisäpanostuksia sääntelyn selkeyttämiseen ja toimeenpanoon liittyen.

Kunnat ovat nostaneet huomioon seikkana myös, että käynnissä olevasta tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksesta on rajattu ulkopuolelle tiedonluovutussäännösten tarkastelu. Kunnat myös katsovat, että hankkeessa ei ole tunnistettu kuntien muihin kuin lakisääteisiin tehtäviin liittyvien henkilötietojen käsittelyn erityiskysymyksiä. Kyseinen tarkastelu tulisi tehdä kunkin hallinnonalan sektorikohtaisessa sääntelyssä. Kuntien näkemyksen mukaan tietosuojalainsäädännön tulkintaepäselvyydet pahimmillaan merkittävästi hidastavat digitaalisten palveluiden kehittämistä riskien ollessa liian suuret investoinneille.

Olemassa olevien lainsäädännön epäselvyyksien vuoksi datan ja uusien teknologioiden laadukasta hyödyntämistä palveluiden kehittämiseksi ei koeta mahdolliseksi siinä määrin kuin teknisesti ja toiminnallisesti muutoin olisi kyvykkyyttä. Kysymys on digitalisaation edistämisestä julkishallinnossa.

Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä on kirjattu lakiin, mutta käytännön tasolla ei ole huomioitu tarpeita tiedon kulkuun ja tiedon vaihtoon liittyen. Hyte-työssä kunnilla ja hyvinvointialueella on yhteinen asiakas, mutta organisaatoraja ja lainsäädäntö aiheuttaa niille merkittäviä haasteita sujuvien asiakasprosessien kehittämiseen sekä yhteisen hyte-työn vaikutusten arviointiin. Tilanne johtaa kuntien ja hyvinvointialueiden kannalta pahimmillaan osa-optimointiin, jossa kunnan tai hyvinvointialueen ei ole mielekästä panostaa hyte-palveluiden kehittämiseen, kun panostusten vaikutuksia ei voida seurata tai ne näkyvät ainoastaan hyvinvointialueen palvelutarpeessa. Samalla asiakas joutuu asemaan, jossa ei voi luottaa tiedon kulkuun ja jossa hän joutuu itse toimittamaan tietoja itsestään useaan paikkaan.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta

Toimenpide-ehdotus 1:

Alatyöryhmä ehdottaa, että digiesteiden purkua koskevan hankkeen yhteydessä asetetaan laajennettu työryhmä selvittämään kuntien hyte-tehtävään liittyvät lainsäädännön esteet, jotka liittyvät tiedon käyttöön muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se on alun perin kerätty sekä rekisteritietojen yhdistämiseen kunnan tiedolla johtamisen tarpeisiin. Työryhmän tehtävänä tulisi olla selvittää myös viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin liittyviä haasteita, jotka linkittyvät erottamattomasti tiedon toisiokäytön ja tiedolla johtamista mahdollistavaan lainsäädäntöön, mukaan lukien sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain muuttaminen sillä tavalla, että mahdollistetaan kuntien ja hyvinvointialueiden

yhteinen tietopohja palveluntarpeen ennakoimista varten. Työryhmä voisi käydä toiminnallisesti ja sektorikohtaisesti läpi eri viranomaistoimintojen tiedonsaantihaasteita.

Työryhmän kokoonpanon tulisi olla riittävän laaja ja käsittää asiantuntijoita, jotka ovat perehtyneitä varhaiskasvatukseen, koulutukseen, liikunnan ja kulttuurin, työllisyyden ja sosiaali- ja terveydenhoidon sektorilainsäädäntöön sekä tietosuojaan ja hallinnon yleislainsäädäntöön, mukaan lukien kunnallislainsäädäntöön. Lisäksi työryhmässä tulisi olla riittävä edustus vastaavasti kuntasektorilta ja hyvinvointialueilta, jotta työryhmään saadaan riittävä ymmärrys kuntien ja hyvinvointialueiden tietotarpeista ja tietojenkäsittelystä. Valtioneuvoston piiristä tarvitaan edustusta ainakin seuraavista ministeriöistä; VM, STM, OKM, ja TEM. Kuntasektorilta tulisi olla edustusta ainakin Kuntaliitosta ja kunnista. Hyvinvointialueita edustaa Hyvil, mutta lisäksi saattaa olla perusteltua osallistaa työhön hyvinvointialueiden tietoasiantuntijoita. Selvityksen tavoitteena olisi kartoittaa kuntien tiedonkäytön tarpeita, tiedon lähteitä ja mahdollisia käsittelyperusteita ja tehdä arviomuistio tarvittavista säädösmuutoksista tai vähintään ehdotus siitä, miten asiassa tulisi edetä.

Toimenpide-ehdotus 2:

Alatyöryhmä ehdottaa laajennetun työryhmän asettamista selvittämään myös konkreettiset tilanteet, joissa kuntien ja hyvinvointialueiden palveluissa henkilötietojen automaattinen käsittely profiloimalla olisi tarpeen ja perusteltua varhaisen tuen tai ennaltaehkäisevän palvelun tarjoamisen näkökulmasta. Tässä suhteessa relevantteja kokonaisuuksia ovat ainakin työllisyys/työkyky, lasten ja nuorten hyvinvointi/koulupudokkuus, kotoutuminen/segregaation ehkäisy. Osana selvitystä olisi tarpeen arvioida konkreettisia kohteita, joissa asiakastietoja on tarpeen käsitellä automaattisesti profiloimalla sekä arvioida sisältyykö tilanteisiin tietosuojasetuksen tarkoittamaa automatisoidun yksittäispäätöksen tekoa. Kolmanneksi työn osana tulisi selvittää tarvittavat muutokset lainsäädäntöön siltä osin kuin kysymys on muusta kuin nykyisen hallintolain 8 b luvun mukaisesta hallintoasiassa tehtävästä automaattisesta ratkaisusta.

Työryhmän työn puitteissa tulisi seurata STM:ssä valmisteltavan ”Etsivän terveydenhuollon” lainvalmisteluhankkeessa (odotusarvoisesti 2025 aikana) esiin nousevia ratkaistavia kysymyksiä terveystietojen ennakoivasta tarjoamisesta (mm. kysymykset automatisoiduista yksittäispäätöksistä, yhdenvertaisuuden toteutumisesta, rekisteröidyn oikeudesta kieltäytyä käsittelystä, tekoälyn käytöstä tietojen käsittelystä).

Selvitys tukisi automaation sekä tekoälyn käyttöönottoa julkisen sektorin toiminnassa ja edistäisi myös hallitusohjelmavoittoa ”Hallitus mahdollistaa tekoälyn avulla tehtävät automaattiset viranomaispäätökset.” Ehdotus liittyy myös diginorminpurkuhankkeen työpaketin 3b tavoitteisiin (automaation lisääminen päätöksenteossa).

Selvityksen hyödyt tai tarkastelukulma ei rajaudu kuntiin, vaan tarve on selvittää myös organisaatorajat ylittävien palvelukokonaisuuksien lainsäädännöllisiä esteitä. Selvityksellä olisi suora linkitys siten myös elämäntapahtumiin liittyvään hallitusohjelmahankkeeseen.

Alatyöryhmä ehdottaa, että laajennettuun työryhmään kuuluisi asiantuntijoita ainakin seuraavista tahoista; Kuntaliitto, kunnat, Hyvil, STM, VM, TEM, OKM, Kela, OPH, eläkelaitokset.

Toimenpide-ehdotus 3:

Alatyöryhmä katsoo, että STM:n lainsäädäntöhankkeella ”Etsivä terveydenhuolto” käsitellään alatyöryhmän työn kannalta merkityksellistä digiestettä ja ehdottaa, että kyseistä lainsäädäntöhanketta seurataan digiesteiden purku-hankkeen eräänä osana.

Toimenpide-ehdotus 4:

Kunnat ja hyvinvointialueet ehdottavat, että oikeusministeriö selvittää kuntien ja hyvinvointialueiden ehdottaman kansallisen tason elimen perustamista tukemaan tietosuojalainsäädännön soveltamista digitalisaation ja innovaatiotoiminnan edistämiseksi julkisen sektorin palveluissa taikka vastaavasti sääntelyn testiympäristön mukaista tapaa käsitellä ennakollisesti tietosuojaan liittyviä kysymyksiä huomioiden muiden maiden kokemukset vastaavan kaltaisesta toiminnasta. Tietosuojaviranomaiset ovat viime vuosina perustaneet yksin tai yhteistyössä muiden valvontaviranomaisten kanssa uusia teknologioihin liittyviin tietosuojakysymyksiin keskittyviä sääntelyn testiympäristöjä esimerkiksi [Norjassa](#), [Tanskassa](#) ja [Islannissa](#). Selvityksessä olisi arvioitava tehokkuus- ja kustannusnäkökulmia.

Oikeusministeriö on tuonut esiin, että tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa työryhmässä on arvioitu toivomusta siitä, että tietosuojavaltuutettua olisi mahdollista kuulla nykyistä useammin suunnitellun henkilötietojen käsittelyn osalta. Työryhmän [väliraportissa](#) on katsottu, että kysymys ei edellytä lainsäädäntötoimia. Työryhmän [väliraportissa](#) on tuotu esiin yleisen tietosuojasetuksen 36 artiklan jo mahdollistama valvontaviranomaisen kuulemismenettely ja korostettu ennakollisen neuvonnan resurssivaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimistolle. Uuden kansallisen tason elimen perustamiseen liittyy merkittäviä oikeudellisia epävarmuuksia, mm. se, olisiko tällainen ylipäänsä mahdollista tietosuojasetuksen näkökulmasta. Oikeusministeriö tuo esiin myös sen, että EU:n tekoälyasetus edellyttää jäsenvaltioita perustamaan vähintään yhden sääntelyn testiympäristön. Asiasta on tarkoitus valmistella erillinen hallituksen esitys osana tekoälyasetuksen täytäntöönpanoa.

Alatyöryhmä esittää koordinaatiotyöryhmän arvioitavaksi, onko hankkeen puitteissa mahdollista tehdä kuntien ja hyvinvointialueiden ehdotuksen mukaisesti selvitys tietosuojalainsäädännön soveltamista edistävän elimen perustamisesta tai tietosuojakysymyksiin liittyvän ennakollisen neuvonnan saatavuutta koskevista muista toimenpiteistä.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

-

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluva hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

STM:ssä valmistelussa olevan lainvalmisteluhankkeen osalta tavoite on valmistella hallituksen esitys keväeseen/kesään 2025 mennessä. Alatyöryhmä pitää mahdollisena tehdä edellä ehdotetut selvitykset tämän hallituskauden aikana. Alatyöryhmä toteaa, että hallitusohjelman painotukset tukevat sitä, että tämän hallituskauden aikana edetään tässä asiassa.

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

-

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

Alatyöryhmän ehdottamat toimenpiteet ovat luonteeltaan selvityksiä. Kysymys olisi pitkälti tavoitteesta muuttaa lainsäädäntöä toimintaa mahdollistavaksi, eli perusedellytysten luomisesta. Palvelutuotanto edellyttäisi kuitenkin investointeja, jotka kuitenkin todennäköisesti voisi pidemmällä aikavälillä vähentää kuntien ja hyvinvointialueiden terveys- ja hyvinvointityöstä aiheutuvia kustannuksia.

Koska erilaiset epäselvyydet tietosuojalainsäädännön tulkinnassa ja tietojen luovutuksia ja käyttöä koskevan lainsäädännön moninaisuus ja monimutkaisuus koetaan viranomaisten toimijakentässä merkittävänä esteenä tai hidasteena kustannustehokkaalle viranomaispalvelujen järjestämiselle on nähtävissä, että ehdotettujen toimenpiteiden toteutus toisi toimintojen yleisen tehostumisen kautta säästöjä julkiselle hallinnolle.

Toimenpide-ehdotuksen 4 mukaisen elimen perustaminen ja resursointi edellyttäisi investointeja, mutta voisi toisaalta tuoda säästöjä julkisen hallinnon organisaatioissa, jos pystytään välttämään ennakkoon merkittäviä panostuksia ratkaisuihin, jotka osoittautuvat myöhemmin ongelmallisiksi tietosuojan toteutumisen kannalta.

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

Alatyöryhmän arvioimalla asiakokonaisuudella on liittymäkohtia työpakettiin 1 (erillisyys ja tietojen vaihto) sekä työpakettiin 3A ja 3B (automaatio päätöksenteossa ja neuvonnassa).

Esimerkkitapaus 2: Esiopetuspaikan/Varhaiskasvatuspaikan tarjoaminen

Esimerkkitapauksessa kyse olisi toimintamallista, jossa esiopetuspaikkaa aktiivisesti ja ennakollisesti tarjotaan sopivassa iässä olevalle lapselle huoltajan kautta. Varhaiskasvatuspaikan ennakoivassa tarjoamisessa olisi kyse toiminnasta, jossa lapsen huoltajalle viestitään varhaiskasvatuspalveluista joko yleisesti tai kohdennetusti, esimerkiksi maahanmuuttajille. Kunnat ovat tuoneet esiin, että haasteena on erityisesti epäselvyys siitä, onko kunnilla käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelemiseksi kyseistä tarkoitusta varten.

Tavoitellussa toimintamallissa kysymys olisi lähtökohtaisesti palveluohjaamisesta, jolla pyritään tiedottamaan nykyistä tehokkaammin kunnan tarjoamista palveluista, joihin kuntalaiset ovat oikeutettuja, sujuvoittamaan asiointia kunnan kanssa huoltajien näkökulmasta, tehostamaan kunnan palveluiden tarjonnan suunnittelua (palvelutarpeen kartoitus, resursointi), tietyissä tilanteissa kenties ohjaamaan palveluiden käyttöä (esimerkiksi halutaan edistää sitä, että palveluita käytetään lapsen etujen turvaamiseksi tai vaikuttamaan siihen, milloin palvelun piiriin hakeudutaan yms) sekä edistämään sitä, että palvelu haetaan oikea-aikaisesti. Esimerkkitapauksessa ei sen sijaan ole kysymys siitä, että ennakollisesti päätettäisiin esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikasta.

Esimerkkinä mahdollisesta toimintamallista esiopetuspaikkaa tarjotaan varhaiskasvatuspalveluiden asiakkaina olevien lasten huoltajille osoitetulla viestillä (tekstiviesti, sähköpostiviesti). Huoltajan annettua viestiin myönteinen vastaus kunta tekee päätöksen esiopetuspaikan myöntämisestä.

Tekstiviestillä tai sähköpostiviestillä on yleensä mahdollista lähestyä ainoastaan sellaisia huoltajia, joiden lapset ovat kunnan järjestämän varhaiskasvatuspalveluiden asiakkaana ja joiden osalta huoltajan yhteystiedot löytyvät varhaiskasvatuspaikan asiakastietokannasta. Sen sijaa ei liene käytännössä mahdollista lähestyä teksti- tai sähköpostiviestillä niiden lasten huoltajia, jotka eivät käytä kunnanvarhaiskasvatuspalveluita, sillä näiden henkilöiden puhelinnumerot tai sähköpostiosoitteet eivät ole kunnan saatavilla, sillä VTJ-järjestelmään sisältyviä sähköpostitietoja ei tällä hetkellä pidetä riittävän luotettavana. Näitä huoltajia olisi käytännössä mahdollista lähestyä ainoastaan kirjeellä.

Varhaiskasvatuspaikan hakemisen osalta on edellä mainitusta syystä mahdollista lähestyä asiakkaita vain postiosoitteella toimitetulla viestillä käyttäen VTJ-järjestelmästä saatavia yhteystietoja.

On myös mahdollista, että kunnat voisivat tai haluaisivat lähestyä huoltajia puhelimitse. Tämä edellyttäisi sen selvittämistä VTJ:n tietokannasta, mitkä huoltajat asuvat kunnan alueella sekä huoltajan puhelinnumeron selvittämistä yleisestä puhelinneuvontapalvelusta.

Esimerkkitapauksessa viestin lähettämiseksi kunnan pitäisi siis käsitellä väestötietojärjestelmän tietoja lähettäkseen palvelun tarjoamista koskevan viestin postitse. Varhaiskasvatuspalveluiden piirissä olevien lasten huoltajien osalta sähköpostiosoitteet ja puhelinnumerot löytyvät yleensä kunnan asiakasrekisteristä.

Esimerkkitapauksissa on keskeisesti kysymys lainsoveltajien epävarmuudesta siitä, onko henkilötietojen käsittelystä esiopetus- ja varhaiskasvatuspaikan tarjoamiseksi suoraan tietyille henkilöille tai tiettyyn ryhmään kuuluville henkilöille löydettävissä voimassa olevan lainsäädännön perusteella asianmukainen käsittelyperuste, vai edellyttäisikö toimintamalli lisäsääntelyä, jotta henkilötietojen käsittely kyseiseen tarkoitukseen olisi mahdollista.

Kohdeorganisaatio/-organisaatiot: Kunnat

1. Onko ryhmä tunnistanut ongelman, jota ei toimijan omilla toimenpiteillä voida ratkaista?

Alatyöryhmä ei ole tunnistanut selkeää lainsäädännöstä aiheutuvaa estettä esimerkkitapauksessa kuvatuille toimintamalleille.

Kunnilla on perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan velvollisuus järjestää esiopetusta. Esiopetuspaikan osoittamisesta säädetään lain 6 §:ssä, ja siitä ilmenee myös kunnan velvollisuus järjestää esiopetus ns. lähipalveluperiaatteella. Perusopetuslain 26 a §:ssä säädetään velvollisuudesta osallistua esiopetukseen. Perusopetuslaissa säädetään lisäksi mm. maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta.

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 5 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta. Pykälän mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lisäksi lainkohdan mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Varhaiskasvatukseen ei ole velvollisuutta osallistua.

Varhaiskasvatuslain 16 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvítettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Esiopetus- ja varhaiskasvatuspaikan tarjoamiseen liittyen voimassa oleva sääntely asettaa kunnille lakisääteisiä velvoitteita, jotka voivat alatyöryhmän käsityksen mukaan muodostaa oikeuden käsitellä henkilötietoja.

1. Hakemuksen vireilletulo

Esiopetuspaikan hakemisesta säädetään perusopetusasetuksen (852/1998) 23 a §:ssä. Pykälän mukaan esiopetukseen tulee hakea ennen opetuksen alkamista opetuksen järjestäjän edellyttämällä tavalla. Varhaiskasvatuspaikan hakemisesta säädetään varhaiskasvatuslain 17 §:ssä.

Asian vireillepanoon sovelletaan muutoin hallintolain 19 §:ää, jonka mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asiaan saa panna vireille myös suullisesti.

Alatyöryhmä ei ole tunnistanut edellä mainittujen säännösten soveltamisen kannalta ongelmalliseksi sitä, että hakemus tulee vireille tekstiviestillä, sähköpostiviestillä tai kunnan tarjoamassa verkkopalvelussa edellyttäen, että hakemuksen vireilletulo perustuu huoltajan tahdonilmaisuuksiin. Hakemuksen voi hallintolain 19 §:n perusteella panna vireille myös esimerkiksi puhelimitse tai käyntiasiain yhteydessä suullisesti viranomaisen suostumuksella. Hallintoasia voidaan katsoa tulevan vireille, kun huoltaja vastaa myönteisesti kunnan lähettämään tarjoukseen esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikasta.

Asian kannalta merkityksellistä ei ole se, että kunta ennakkoon varaa tai ehdottaa tietyn paikan huoltajalle, kun päätös paikasta tehdään vasta hakemuksen tultua vireille.

2. Henkilötietojen käsittely esiopetus- tai varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseksi ja esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikan tarjoamiseksi

Henkilötietojen käsittely esiopetus- tai varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseksi

Esimerkkitapauksen kuvailusta käy ilmi, että henkilötietoja käytetään tai halutaan käyttää tiedottamaan nykyistä tehokkaammin kunnan tarjoamista palveluista, joihin kuntalaiset ovat oikeutettuja, sujuvoittamaan asiointia kunnan kanssa huoltajien näkökulmasta, tehostamaan kunnan palveluiden tarjonnan suunnittelua (palvelutarpeen kartoitus, resursointi), tietyissä tilanteissa kenties ohjaamaan palveluiden käyttöä (esimerkiksi halutaan edistää sitä, että palveluita käytetään lapsen etujen turvaamiseksi tai vaikuttamaan siihen, milloin palvelun piiriin hakeudutaan yms) sekä edistämään sitä, että palvelu haetaan oikea-aikaisesti.

Esimerkkitapauksen kuvailusta käy ilmi, että kunnilla olisi erilaisia toimintamalleja siinä, miten ja mitä henkilötietoja käsiteltäisiin esiopetus- tai varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseksi ja paikan tarjoamiseksi. Henkilötietojen käsittelyn oikeudellista perustaa tulee arvioida kunkin toimintamallin ja käsittelytilanteen osalta erikseen. Alatyöryhmä on keskustellut henkilötietojen käsittelyyn sovellettavista käsittelyperusteista viranomaisen toiminnassa. Alatyöryhmä korostaa, että alatyöryhmä voi tarkastella esimerkkitapauksessa sovellettavaksi mahdollisesti tulevia henkilötietojen käsittelyperusteita vain yleisellä tasolla. Alatyöryhmän arvio käsittelyn oikeusperustasta ei poista EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista rekisterinpitäjän velvollisuutta itse arvioida käsittelynsä lainmukaisuutta ja soveltuvaa käsittelyperustetta kussakin käsillä olevassa tapauksessa ja käyttämässään toimintamallissa tai vaikuta tietosuojaviranomaisten toimivaltaan, vaan sen tarkoituksena on ainoastaan arvioida yleisellä tasolla sitä, vaikuttaako esimerkkitapauksessa kuvattu toimintamalli mahdolliselta voimassa olevan sääntelyn perusteella vai edellyttäisikö se lisäsääntelyä.

Viranomaisen henkilötietojen käsittely perustuu tavanomaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Artiklan 1 kohdan c alakohtaan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan 1 kohdan e alakohtaan mukaan käsittely on lainmukaista, kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Viranomaisten henkilötietojen käsittely perustuu tavanomaisesti jompaankumpaan edellä mainituista perusteista. Näiden käsittelyperusteiden olennaisin ero on se, että e alakohtaan tapauksessa rekisteröidyllä on oikeus vastustaa henkilötietojen myöhempää käsittelyä 21 artiklan (vastustamisoikeus) mukaan ja mahdollisesti oikeus tulla unohdetuksi (17 artikla). Yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan, kuten näihin säännöksiin perustuvaa profilointia. Rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi.

EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että 1 kohdan c ja e alakohdissa tarkoitettujen käsittelyn perustasta säädetään joko unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Säännöksen mukaan käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan

tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tietosuojasetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuojalain 4 §:ssä täsmennetään yleisen tietosuojasetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisissa tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Kyseisen kohdan perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida suoraan johtaa viranomaisesta koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä. Perustelujen mukaan koska säännös edellyttäisi, että käsittely on tarpeen viranomaisen toiminnassa, säännös mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn, joka olisi asianmukaisesti perusteltua viranomaisen tehtävien ja toimivallan kannalta. (HE 9/2018 vp, s. 80). Tietosuojalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu säännöksen soveltamistilanteita.

Arvioidessaan käsittelyperusteen olemassaoloa rekisterinpitäjän on varmistuttava siitä, että käsittely on oikeasuhtaista viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Viranomaisen olisi aina tapauskohtaisesti arvioitava, voidaanko kyseessä olevaa henkilötietojen käsittelyä pitää oikeasuhtaisena käsittelyn tarkoitukset huomioon ottaen. Arvioinnissa olisi otettava huomioon yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, kuten tietojen minimoinnin periaate, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Rekisterinpitäjän olisi myös arvioitava käsittelyn oikeasuhtaisuutta suhteessa rekisteröidyn etuihin ja perusoikeuksiin. Tietosuojalain perustelujen mukaan 4 §:n 2 kohtaa soveltaessaan rekisterinpitäjän on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko rekisteröity lapsi (HE 9/2018 vp, s. 79-80).

Kuten edellä on todettu, on kunnilla lakiin perustuva velvoite järjestää esiopetusta ja varhaiskasvatusta. Palvelun järjestämiseen sisältyy mm. palvelun suunnittelu, resursointi ja toteuttaminen. Palvelut tulee lähtökohtaisesti järjestää lähipalveluperiaatteella, millä voi olla vaikutusta sen arvioimiseen, onko kunnalla oikeus käsitellä lapsen/hänen huoltajansa osalta kuntatiedon lisäksi tarkempia osoitetietoja. Alatyöryhmän käsityksen mukaan kuntien käytössä on toisaalta väestörekisteriin tallennetut tiedot ja toisaalta kunnan palvelutoimialan asiakasrekisteri. Kunnat käyttävät VTJ:n muutostietopalvelua (tai viimeistään 30.6.2025 käyttöön otettava VTJ-muutosrajapintaa), jonka avulla kunnan eri toimialojen rekisteritiedot pidetään ajan tasalla.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista säädettyssä laissa (661/2009, jatkossa VTJ-laki) säädetään väestötietorekisteristä, mukaan lukien sen

käyttötarkoituksesta, tietojen luovuttamisesta ja käytöstä sekä tietosisällöstä. Väestötietojärjestelmä sisältää VTJ-lain 13 §:n mukaan seuraavat tiedot henkilöistä: nimet, henkilötunnus, kotikunta, syntymäkotikunta, osoite, kansalaisuudet, äidinkieli, asiantikieli, henkilösuhdetiedot (puoliso, lapset, vanhemmat), huoltotiedot, kuolinpäivä, edunvalvonta, vaalitiedot, uskontokuntien jäsenyydet ja tietojenluovutuskiellot (mm. turvakielto). Valtioneuvoston asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010) säädetään lisäksi täsmällisemmin rekisteriin merkittävästä tiedosta.

Esiopetus- ja varhaiskasvatuspalvelun järjestämisen kannalta tarpeellisia tietoja vaikuttaisivat olevan ainakin lapsen ja huoltajan nimitiedot, lapsen syntymäaika ja mahdollinen kuolinpäivä, henkilön ilmoittama osoitetieto ja henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiantikieli. Siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi perusopetuslain 9 §:n mukaisesta maahanmuuttajille järjestettävästä erillisestä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta, arvioidaan kunnan tarvitsevan myös kyseistä statusta koskevaa tietoa. Kunnat eivät ole täsmentäneet mitä tietoja he keräävät tai pitävät tarpeellisena käsitellä kyseistä tehtäväänsä varten, joten täsmällisempää arviota yksittäisten tietojen käsittelyperusteesta ei ole mahdollista tässä yhteydessä tehdä. Missään laissa ei ole myöskään tarkemmin määritelty, mitä tietoja kunnan tulee/saa kerätä ja käsitellä varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestämistä varten.

VTJ-lain 5 §:ssä säädetään väestötietorekisterin käyttötarkoituksesta. Pykälästä ilmenee, että väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi.

VTJ-lain 29 §:n perusteella väestötietorekisteristä luovutetaan viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään seuraavat tiedot;

- 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyt tiedot;
- 2) laissa tai sen nojalla säädetyt tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot; ja
- 3) tarpeelliset tiedot, jos käsittelyn perusteena on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta.

Tiedot luovutetaan kunnille tietolupahakemuksen perusteella. Tietolupahakemuksessa on ilmoitettava käyttötarkoitukset ja lakiperusta. Kunta vastaa kuitenkin itse laintulkinnasta eli siitä, että sillä on soveltuvan lainsäädännön perusteella oikeus käsitellä henkilötietoja.

Alatyöryhmä katsoo, että vaikuttaisi siltä, että edellä kuvatun toimintamallin osalta henkilötietojen käsittely on mahdollista perustaa voimassa olevaan sääntelyyn eikä erityissääntely ole lähtökohtaisesti välttämätöntä.

Henkilötietojen käsittely esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikan tarjoamiseksi

Esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikan ennakollisella tarjoamisella huoltajalle lähetettävällä viestillä tavoitellaan nykyistä tehokkaampaa tiedottamista kunnan tarjoamista palveluista ja huoltajan asiointin sujuvoittamista. Tavoitteena on myös välttää tarpeettomia muutoksenhakuprosesseja varmistamalla, että esiopetus- tai varhaiskasvatuspaikkaa haetaan oikea-aikaisesti. Yleisemmin ennakollisen toimintamallin arvioinnin ohella alaryhmä on arvioinut kysymystä siitä, voiko kunta kohdentaa viestintänsä alueellisesti tai tietyille asukasryhmille, esimerkiksi maahanmuuttajien ryhmälle sen

perusteella, että varsinkin tässä ryhmässä on yleensä heikommin tietämystä kunnan tarjoamista palveluista ja lisäksi voisi olla erityisesti maahanmuuttajien lasten edun mukaista, että he osallistuvat varhaiskasvatukseen.

Alatyöryhmässä on lisäksi käsitelty kysymystä siitä, millä tavoin palveluohjausta voidaan toteuttaa ja onko näin ollen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden kannalta merkityksellistä se, että palveluohjausta voi huoltajalle kohdennetun viestin sijaan ainakin joissain tapauksissa suorittaa esimerkiksi neuvolapalveluiden tai maahanmuuttajapalveluiden yhteydessä ilman, että henkilötietoja käsiteltäisiin erityisesti tätä tarkoitusta varten. Asiakokonaisuuteen liittyen alaryhmässä on lisäksi käsitelty kysymystä siitä, voisiko kunnan varhaispalveluita tarjoava viranomainen olla oikeutettu keräämään huoltajilta ennakoon tietoa siitä, milloin huoltaja arvioi lapsen tarvitsevan varhaiskasvatuspalveluja.

Alaryhmän saamien tietojen mukaan esiopetuspaikan tarjoamisen osalta ainakin Helsingin kaupunki on tulkinnut, että henkilötietojen käsittely viestin lähettämiseksi huoltajalle olisi mahdollista lakiin perustuvan velvoitteen täyttämiseksi. Vaikuttaisi siltä, että esiopetuspaikan tarjoamisen osalta kunnilla ei ole epäselvyyttä henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta käytössään olevilla toimintamalleilla.

Varhaiskasvatuspaikan tarjoamisen osalta tilanne on ollut kunnille epäselvempi, koska laissa ei ole säädetty velvoitetta osallistua varhaiskasvatukseen. Kunnille on kuitenkin säädetty velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta. Hallinnon yleislaeista seuraavien viranomaisen tiedottamisvelvoitteiden ja palveluperiaatteen ohella kunnilla on varhaiskasvatuslain 16 §:n perusteella velvollisuus järjestää varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista.

Alatyöryhmä katsoo, että vaikuttaisi siltä, että edellä kuvatun toimintamallin osalta henkilötietojen käsittely on mahdollista perustaa voimassa olevaan sääntelyyn (TSA 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta) eikä erityissääntely ole lähtökohtaisesti välttämätöntä. Vastaavasti myös tietojen kerääminen siitä, milloin huoltaja arvioi lapsen tarvitsevan varhaiskasvatuspalveluja olisi mahdollista perustaa voimassa olevaan sääntelyyn, eikä erityissääntely olisi lähtökohtaisesti välttämätöntä.

Alatyöryhmä ei ole tunnistanut, että varhaiskasvatuslaki tai muu laki asettaisi estettä palveluohjaukselle myöskään siltä osin, kuin se voi olla kuntien palvelutoiminnan järjestämisen kannalta hyödyllistä, kuten esimerkiksi viestintää siitä, että varhaiskasvatuksen aloittaminen joululoma- tai kesäloma-aikaan voi aiheuttaa erityisiä haasteita.

Mitä tulee viestien kohdentamiseen esimerkiksi maahanmuuttajien ryhmälle, ei alatyöryhmällä ole ollut riittävästi tietoa siitä, mitä henkilötietoja kunnat käsitelisivät ja mitkä olisivat tällaisen tiedon lähde tai lähteet. Alatyöryhmä ei siten voi tehdä arviota henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta tai mahdollisesta lisäsääntelytarpeesta.

Varhaiskasvatuspalvelujen tarjoamiseksi kerättyjen henkilötietojen käyttö esiopetuspaikan tarjoamiseksi

Kuntien kannalta varhaiskasvatuspalveluiden tarjoaminen on eri tehtävä kuin esiopetuksen järjestäminen. Jos kunta käyttää varhaiskasvatuspalveluiden tarjoamiseksi kerättyjä henkilötietoja esiopetuspaikan tarjoamiseksi on kysymys siten henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttumisesta.

Jos käytetään varhaiskasvatuspalveluiden asiakastietokantaa eikä kyseisen henkilörekisterin selosteessa ole huomioitu tietojen käyttöä esiopetuksen järjestämiseksi tai esiopetuspaikan tarjoamiseksi, on rekisterinpitäjän arvioitava sitä, onko käyttötarkoituksen muuttuminen sopusoinnussa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan kanssa. Toisaalta on hyvä tunnistaa, että jos VTJ-järjestelmästä hankitaan tietoja esiopetuspaikan tarjoamiseksi, niin kysymys ei ole kerättyjen tietojen käyttämisestä toiseen tarkoitukseen, sillä VTJ-järjestelmän tietoja on kerätty laajasti eri viranomaisten tehtävien toteuttamisen mahdollistamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan on arvioitava sitä, missä määrin muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin. Tällöin on muun muassa otettava huomioon henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet, henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta, henkilötietojen luonne, erityisesti siltä osin, että onko kysymys arkaluontoisesta tiedosta, sekä aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille.

Kyseisten arviointikriteereiden kannalta ei varhaiskasvatuspalveluiden asiakasrekisterissä olevien yhteystietojen käyttö esiopetuspaikan tarjoamiseksi vaikuta erityisen vaikealta.

2. Koetut esteet tai haasteet eriteltyinä:

Esiopetuspaikan tarjoamisen osalta kunnissa on pidetty epäselvänä, voidaanko esiopetuspaikka tai varhaiskasvatuspaikka tarjota ennakkollisesti, kun paikan myöntäminen olisi lainsäädännön mukaan perustuttava hakemukseen; katsottaisiinko asian tulevan vireille jo ennen hakemuksen jättämistä sillä, että kunta lähettää esiopetuksesta tai varhaiskasvatuksesta viestin huoltajalle.

Haasteena on pidetty myös epäselvyys siitä, onko kunnilla käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelemiseksi varhaiskasvatuspaikan ennakkolliseksi tarjoamiseksi ja varhaiskasvatusmahdollisuuksista tiedottamiseksi. Kuntien kannalta varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa on kyse kahdesta eri lakisääteisestä tehtävästä. Jos varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä varten kerättyjä henkilötietoja käytetään esiopetuksen järjestämistä varten, tiedon käyttötarkoitus muuttuu, jolloin on ollut epäselvää, onko henkilötietojen käsittely mahdollista. Kuntien näkökulmasta tietosuojalainsäädännön tulkintaepäselvyydet pahimmillaan merkittävästi hidastavat digitaalisten palveluiden kehittämistä.

3. Perusteet ratkaisemiseen tässä hankkeessa?

Viranomaisaloitteisen toiminnan yhtenä tavoitteena on dataa hyödyntäen edistää digitaalisten prosessien kehittymistä niin, että asiointikokemus paranee, kun asiakkaalta vaaditaan vähemmän omatoimista selvitystä eri asiointiprosesseista. Ennakoivalla toimintatavalla pystytään myös edistämään palveluiden yhdenvertaista saatavuutta, kun hakeutuminen palvelun piiriin ei riipu asiakkaan osaamisesta tai palveluntarjonnan tai -prosessien tuntemuksesta.

Dataa ja digitaalisia ratkaisuja käyttämällä pystytään aiempaa helpommin tunnistamaan asiakastarpeita ja ohjaamaan asiakkaita oikeiden palveluiden piiriin. Ennakoiva lähestymistapa palvelujen tuotantoon ja tarjoamiseen dataa ja automatiikkaa hyödyntäen mahdollistaa resurssiviisaan suunnittelun, toiminnan tehostamisen ja asiakaskokemuksen parantamisen.

Mikäli varhaiskasvatuspaikan tarjoamisessa automatisoinnissa edistyttäisiin, olisi sinänsä mahdollista kehittää myös esiopetuksen/varhaiskasvatuspaikan myöntämiseen liittyvää päätöksentekoa kohti korkeampaa automatisoinnin astetta. Ko. päätösprosessi toistuu vuosittain ja on volyymiltään merkittävä valtakunnan tasolla.

4. Alatyöryhmän ehdotus toimenpiteistä ja vastuuorganisaatiosta:

Alatyöryhmä katsoo, että asiassa ei ole lähtökohtaisesti tarvetta lainsäädäntötoimenpiteille.

Henkilötietojen käsittelyyn palveluohjauksessa tavoitteena kohdistaa viestintä tiettyihin kunnan alueella asuvien lasten huoltajien tarkempiin kohderyhmiin, kuten maahanmuuttajiin, tai tietojen keräämiseksi huoltajilta ennakkoon tulevan palvelutarpeen tarkempaa ennakointia varten liittyä tiettyjä oikeudellisia epävarmuuksia, johon alatyöryhmän työskentelyn aikana ei ole voitu tarkemmin analysoida. Sen vuoksi alatyöryhmä ei ole voinut todeta asiaan liittyvän lainsäädännön muutostarpeita.

Tietosuojalainsäädännön soveltamiseen liittyen kunnat ovat todenneet tarvitsevansa nykyistä enemmän ohjausta ja neuvontaa. Tältä osin viittaamme siihen, mitä alatyöryhmä sanoo asiasta lomakkeessa, joka koskee ennakointia hyvinvointi- ja terveystietopalveluissa.

Oikeusministeriön tietosuojalain kokonaisuudistusta koskevan hankkeen väliraportissa on tunnistettu tarve arvioida tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan muuttamistarpeita. Myös tällä arviolla voi olla vaikutusta esimerkkitapauksen sääntelytarpeiden arvioinnissa.

Alatyöryhmä ehdottaa, että OKM pyrkii edistämään vuoropuhelua varhaiskasvatuspalveluiden ennakoivamman otteen kehittämiseksi hallinnonalallaan.

5. Sisältävätkö alatyöryhmän ehdotukset säädösmuutoksia? Mitä säädöksiä tulisi muuttaa?

-

6. Ovatko mahdolliset säädösmuutokset sellaisia, että hallituksen esitys voitaisiin valmistella kuluvan hallituskauden aikana? Onko muutostarve selkeä, onko laajuus hallittava, onko aikataulu mahdollinen, sopiiko tämä ministeriön lainsäädäntöohjelmaan?

-

7. Onko ratkaisuksi ehdotettu toimenpide yleistettävissä samankaltaisiin tilanteisiin tai voidaanko sitä käyttää pohjana vastaavien tilanteiden ratkaisemiseksi?

-

8. Edellyttääkö ratkaisu muita toimenpiteitä ja/tai uusia investointeja?

-

9. Alatyöryhmän muut huomiot:

-