

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Työryhmän tavoite on haastava ottaen huomioon sen, miten erilaisia tehtäviä ja tietojärjestelmiä Suomen viranomaisilla on. Arviomuistiossa tuodaan kattavasti esiin nykytilan problematiikka erityisesti käsitteistön osalta. Monimutkainen käsitteistö ei ole tällä hetkellä välttämättä loogista ja saattaa aiheuttaa epäselvyyttä. Aina ei ole selvää, pitäisikö puhua tietojärjestelmistä, tietovarannoista tai rekistereistä. Se miten tilannetta voitaisiin parantaa, ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Lisäksi tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa koskevaan sääntelyyn on tärkeää saada selvyyttä, sillä niiden hyödyntämisellä on potentiaalia myös viranomaistoiminnassa.

On tärkeää tiedostaa, että tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen on laaja kokonaisuus. Tekniset tietoturva-vaatimukset ja datan laadun varmistaminen ovat oleellisia, mutta rinnalla on käytävä aina myös eettistä pohdintaa.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Arviomuistiossa todetaan, että sääntelyn tulisi olla mahdollisimman teknologiariippumatonta. Tämä on kannatettava etenemissuunta ottaen huomioon teknologian nopean kehityksen. Pitäisikin korostaa enemmän tietosuoja-asetuksessakin painotettua riskiperusteista lähestymistapaa, jolloin järeämmät tietoturva-toimenpiteet kohdistetaan korkean riskin tietoihin, joiden vaarantuminen saattaa aiheuttaa suurta vahinkoa erityisesti rekisteröidyille mutta myös organisaatiolle.

Samalla on tärkeää huomioida, ettei riskiperusteisuus ole ongelmaton etenemissuunta. Se saattaa johtaa tulkinnanvaraisuuksille alttiiseen sääntelyyn. Myöskään riskienhallinnasta ei saa muodostua menettelyä, jolla asianmukaiset vaatimukset ohitetaan. Pahimmassa skenaariossa voidaan päätyä tilanteeseen, joissa viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvasot eivät ole yhdenmukaisia.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Muistiossa on pohdittu laaja-alaisesti läpinäkyvyyden vaatimusta ja ”mustien laatikkojen” synnyttämää keskustelua. Monimutkaisten algoritmien kohdalla vaatimus täydellisestä läpinäkyvyydestä saattaa olla utopiaa. Tällöin hyvän hallinnon toteutuminen ei välttämättä edellyttäisi yksilön näkökulmasta selitystä tai läpinäkyvyyttä, vaan riittävää oikeutusta yksilöä koskeville päätöksille. Aiheesta on syytä käydä laajempaa pohdintaa ja arvioida potentiaaliset riskit huolellisesti.

Vaatimus algoritmien tarjoamisesta oletusarvoisesti kansalaisille ei ole lähtökohtaisesti kannatettava. Oleellista on varmistaa, että informointi tietojen käsittelystä on helposti ymmärrettävää.

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

Voimassa oleva tiedonhallintalaki antaa tällä hetkellä vähintään ylätasoa raamit tietojärjestelmien teknisille vaatimuksille esimerkiksi riittävän lokituksen suhteen. Lisäksi tietosuoja-asetus (32 artikla) edellyttää riittävän tietoturvallisuuden varmistamista suhteessa henkilötietojen käsittelyn aiheuttamaan riskiin rekisteröidyille. Tietosuoja-asetus ottaa kantaa myös automaattisen päätöksenteon vaatimustenmukaisuuteen. Muistiossa tuodaan myös kattavasti esiin substanssilainsäädännön erityisvaatimukset tietojärjestelmille terveydenhuollossa.

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

Tiedonhallintalaki asettaa perusvaatimukset tietojärjestelmien riittävälle dokumentoinnille. Lisäksi tietosuoja-asetuksessa puhutaan rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta, joka korostaa dokumentointivaatimusta.

Dokumentoinnin ja läpinäkyvyyden merkitys kasvaa tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa hyödyntävissä järjestelmissä. On tärkeää, että monimutkaisten algoritmien päättelyketjut kyetään ymmärtämään riittävän tarkasti, jotta kansalaisille on mahdollista informoida esimerkiksi päätöksen perustelut ja päätöksentekoprosessiin vaikuttavat muuttujat.

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

Kuten muistiossa todetaan, on tärkeää, että automaattisesta päätöksentekoprosessista vastuussa olevat virkamiehet kyetään todentamaan, jottei virkavastuu hämärry.

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

Globaalisti tarkasteltuna Suomen julkishallinnon tietovarannot ovat todella laadukkaita ja niiden hyödyntämispotentiaali on kiistan tutkimuksen, prosessien sujuvoittamisen ja automaattisen päätöksenteon suhteen. Henkilötunnuksen avulla eri tietovarantojen tietoja on mahdollista linkata toisiinsa saumattomasti ja tuottaa tutkimuksen avulla relevanttia tietoa päätöksenteon tueksi. Ilman

laadukasta dataa ei myöskään tekoälyn laajamittainen hyödyntäminen ole mahdollista. Tämän vuoksi tietovarantojen laatuun ja käytettävyyteen on panostettava.

Tietosuoja-asetuksen periaatteet henkilötietojen käsittelylle (5 artikla) antavat tietyt ylätasoinen raamit tiedon laadun ja käytettävyyden varmistamiseksi. Soveltaen oleellisia kriteerejä ovat: läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, minimointiperiaate, täsmällisyys, tiedon elinkaaren hallinta ja riskiin suhteutetut tietoturva-periaatteet.

Muistiossa todetaan, että käsitteenä tietovaranto saattaa aiheuttaa tällä hetkellä epäselvyyttä. Se voidaan rinnastaa sekä dataan että tietojärjestelmään, vaikka kyse on yksinkertaistettuna näiden kokonaisuudesta. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti käsitteisiin kannattaa kiinnittää tarkasti

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

Vaatimustenmukaisella auditoinnilla tai sertifiointilla kyetään todentamaan tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuus tietyllä tasolla. Samanaikaisesti riittävän tietoturvan varmistaminen edellyttää jatkuvaa testausta ja arviointia.

9. Kommentitne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Sääntelyssä tulisi painottaa riskiperusteisuutta konkreettisesti unohtamatta, sillä liian yleisluonteinen sääntely saattaa johtaa kirjaviin toimintatapoihin.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

-

Lokasaari Heidi
Rikosseuraamuslaitos