

Asia: VN/4400/2021

## **Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista**

### Lausuntonne arviomuistiosta

#### **1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta**

Kansallisarkisto pitää erinomaisena, että tietojärjestelmiä koskevaa sääntelyä tarkastellaan ja erityisesti tekoälyyn sekä automaattiseen päätöksentekoon ja hallintotoimintaan liittyviä edellytyksiä kehitetään. Kansallisarkisto on kehittänyt ja käyttänyt tekoälypohjaisia sovelluksia, lisäksi tekoälyn käytön edistäminen tunnustetaan Kansallisarkiston keskeisenä tavoitteena strategiatasolla. Kansallisarkistossa tehdään varsinaisia hallintopäätöksiä kohtuullisen vähän suhteessa moniin muihin viranomaisiin, mutta tietojen antamisessa, tietoaineistojen tutkimuskäytön tukemisessa sekä laadukkaan arkistoinnin toteuttamisessa on nähtävissä monia keinoja tehostaa prosesseja tekoälyä, analytiikkaa ja automaattista päätöksentekoa hyödyntämällä. Näiden työkalujen käyttöönotto ja laaja hyödyntäminen edellyttää laadukasta metatietojen hallintaa ja sähköisiä tai sähköiseen muotoon muutettuja aineistoja.

Virkamiessidonnaisuuden on katsottu toimivan olevan esteenä automaattiselle päätöksenteolle, näin on katsottu olevan myös julkisuuslain mukaisessa tietojen antamisessa, jossa asiaa koskevat ratkaisut tulisi altistaa ihmiselle. Tietojen antaminen on arkiston pätehtävää ja mikäli salassapidettävien tietojen antamiseen liittyvä harkinta ja päätöksenteko olisi edes osin automatisoitavissa lainsäädännön puolesta, kustannushyödyt olisivat merkittävät. Tämän voisi katsoa muilta osin olevan teknisten vaatimusten puolesta jo mahdollista monin osin.

#### **2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena**

Tietojärjestelmien sääntelyä on pyrittävä selkeyttämään, mutta samalla tulisi pitää mielessä, ettei sääntelyä tule liiaksi tai että siitä tulee liian yksityiskohtaista. Teknisten edellytysten ja vaatimusten sääntelyssä on aina ajanmukaisuutta koskevia riskejä. Nykyisellään sääntely on esimerkiksi tiedonhallintalaissa sen kaltaista, että asetetaan vaatimus tietoturvan riittävydestä, muttei juuri kerrota, miten riittävyden voi varmistaa. Tämä jätetään ohjeistuksen varaan, mikä on elämistilassa etenkin Vahti-ohjeiden vanhennuttua. Viranomaisen harkintaan ja jossain määrin epävarmuuteen riittävästä toimenpiteistä liittyy myös tietosuoja-asetuksen väljä muotoilu suojaustoimista.

### **3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?**

Automaattisessa päätöksenteossa tulisi etukäteen ilmoittaa, mihin tietoihin päätös perustuu.

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

Lainsäädännön tulisi olla teknologianeutraalia ja keskittyä periaatteisiin ja toimintaan. Teknologia kehittyy tunnetusti hyvin nopeasti, joten teknisiä vaatimuksia sisältävä lainsäädäntö vanhenee pikaisesti.

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

Tietojärjestelmien omistajuuteen liittyvät vastuut.

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

-

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

Hallinnon päätöksenteon asianmukaisuuteen sisältyy myös vaatimus siitä, että asiankäsitteily dokumentoidaan sekä tarvittavilta osin esitetään hallintopäätöksessä. Asiankäsitteilyn asianmukaisuutta dokumentoidaan myös asiarekisteriin, jonka tietosisällöstä säädetään tiedonhallintalain 26 §:ssä. Asiarekisteristä ilmenevät käsitteilyssä olevat ja käsitteilyssä olleet asiat sekä niiden vaiheet ja niihin kuuluvat asiakirjat. Asianmukaisuuden jälkikäteistä kontrollia ja todennettavuutta on syytä korostaa. Asiaan vaikuttavien seikkojen ja asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista ja tietojärjestelmistä. Kansallisarkisto korostaa, että todennettavuus, sekä asian kontekstietojen kattava ja laadukas merkintä ovat myös arkistoinnin lähtökohta. Metatietojen rooli korostuu asiakirjahallinnassa. Metatietoja merkitään asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa niin varsinaista asiankäsitteilyä varten kuin myös arkistointia varten, sillä jälkikäteisyys ei voi tulla kyseeseen. Tiedonhallintalain 15 § mukaan tietojärjestelmien tulee mahdollistaa tarpeellisin osin tietojen arkistoitavuus. Kansallisarkistolla on ohjaus- ja määräysvalta arkistoinnista, mikä ulottuu myös luettelointiin ja elinkaaren eri vaiheisiin. Arkistoinnin vaatimukset tulee ottaa tietojärjestelmissä huomioon tiedon laadun tekijänä, tietojärjestelmien tulee mahdollistaa tietojen arkistointi säilytysajan jälkeen ja mitä vähemmällä muutoksilla tieto on arkistoitavissa, niin sitä paremmin tiedon luottamuksellisuus, todistusvoimaisuus ja eheys voidaan turvata.

Arkistoinnin laadun kannalta keskeisiä ovat pitkälti samat laatukriteerit, mitä on tunnistettu ISO 25012 –standardin laadinnassa. Näitä ovat esimerkiksi oikeellisuus, tarkkuus, ajantasaisuus ja johdonmukaisuus sekä kattavuus. Ymmärrettävyys, jolla tarkoitetaan sitä, että tietoaineistolla on kuvailutietoja (metatietoja), jotka auttavat tietoaineiston ymmärtämisessä. Ilman riittäviä koneluettavassa muodossa olevia kuvailutietoja, ei tietoja voida käyttää automaattiseen käsitteilyyn. Jäljitettävyys kertoo siitä, että tietoaineistoon ja sen tietoihin tehdyt muutokset voidaan jäljittää, ja että tiedon alkuperä on tiedossa.

Tietojen laatua koskevaa sääntelyä edellyttää yhdenmukaistamista ja jäsentämistä ja siinä on kiinnitettävä erityistä huomiota laajaan yhteistyöhön ja selkeisiin ohjauksivastuisiin.

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

Muistion mukaan on arvioitava, tulisiko tietoturvaluusvaatimusten täyttymisen arviointi ja mahdollisesti tietojärjestelmien hyväksyntä säätää joissakin tilanteissa pakolliseksi. Vaatimus ulkopuolisen arvioinnin tai todistuksen hankkimisesta voisi olla tarkoituksenmukaista säätää velvoittavaksi riskiarvioinnin perusteella niin, että se koskisi tietoturvallisuuden (korkeimmat turvallisuusluokat) tai esimerkiksi oikeusturvan (automaattinen päätöksenteko) taikka (jonkin tietyn toiminnan) jatkuvuuden kannalta kriittisimpiä järjestelmiä ja toimintoja. Nämä tulisi määritellä yksiselitteisesti laissa. On myös arvioitava, mitä vaatimuksia vasten tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuus arvioidaan ja tarvitaanko lakia alemman asteista sääntelyä arviointikriteereistä. Kansallisarkisto katsoo, että arkistoinnin osalta vaatimustenmukaisuuden osoittaminen voi olla myös tarpeen ja se voi osoittaa asiaa koskevat vaatimukset.

Nykyinen Liikenne- ja viestintäviraston toimintatapa, jossa myydään jopa vuodeksi ei-oota kovan kysynnän takia, ei kannusta eikä mahdollista kovinkaan ketterää toimintatapaa. Lainsäädännön ei tulisi määrittää velvoitteita eikä rajoituksia päivittäistoiminnalle. Kyberuhkia pursuava toimintaympäristö edellyttää ketterää ja nopeaa toimintaa. Lisäksi on turvattava tietoturva-asiantuntijoiden riittävä koulutus ja valtion kilpailukyky näiden rekrytoinnissa.

## **9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä**

-

## **10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta**

Muistiossa keskitytään paljon automaattiseen päätöksentekoon ja tietojärjestelmiin. Hallintotoiminnassa on kyse paljon muistakin tehtävistä kuin hallinnolliset päätöksentekoprosessit, joita voitaisiin merkittävästi tehostaa ja automatisoida. Näitä ovat tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvät prosessit sekä esimerkiksi tilastointi, tiedon avaaminen ja tuottaminen, erilaiset selvitykset ja vastaavat tukitehtävät. Tällaisissa ja yleensäkin analysointi- tai selvittelytehtävissä tekoälyn mahdollisuudet ovat laajemmat, vaikka niiden osalta voidaan puhua ns. black box-tekoälystä. Analyysit ja selvitykset ovat usein esimerkiksi hallinnon sisäisten päätösten perusteina.

Muistiossa todetaan, että tietojensaantioikeuksia ja erityisesti tietojenluovuttamiseen liittyviä menettelyjä koskeva sääntely muodostaa monimuotoisen kokonaisuuden. Työryhmä katsoo, että tietojensaantioikeuksia ja tietojenluovutusvelvoitteita koskevan sääntelyn kehittämisessä on kyse automaattista päätöksentekoa laajemmasta viranomaisten tehtävien suorittamisen ja tietovarantojen yhteentoimivuutta koskevan sääntelyn kehittämisestä, jota käsillä olevan lainvalmisteluhankkeen yhteydessä ei ole mahdollista tehdä. Kansallisarkisto peräänkuuluttaa kuitenkin, että esimerkiksi julkisuuslain uudistamisen yhteydessä asiaan kiinnitetään huomiota. Olisi

hyvä pohtia mahdollisuutta päästä eroon valtionhallinnon tai laajemmin julkisen hallinnon tietojärjestelmien ns. konsernin sisäisestä tietojen/tietojärjestelmien käyttömaksuista.

Happonen Päivi  
Kansallisarkisto