

Asia: VN/4400/2021

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

### Lausuntonne arviomuistiosta

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

Digi- ja väestötietovirasto (jälj. DVV) esittää kunnioittavasti alla yksilöityihin kysymyksiin lausuntonaan seuraavaa;

Arviomuistiossa tarkastellaan julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn nykytilaa, ottaen huomioon myös Euroopan unionin sääntely. DVV pitää nykytilan kuvauksessa esitettyjä näkemyksiä lähtökohdiltaan hyvinä ja oikeasuuntaisina.

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

DVV katsoo arviomuistiossa esitetyn tavoin, että tietojärjestelmiä koskeva sääntelyn viitekehys on pirstaloitunut. Tietojärjestelmistä säädetään sekä yleislainsäädännössä että erityislainsäädännössä. Käsitettä ”tietojärjestelmä” käytetään eri yhteyksissä eri tavoin ja myös sisällölliset määrittelyt poikkeavat toisistaan. Lainsäädännön pirstaleisuus ja käsitteiden tulkinnanvaraisuus hankaloittavat lakeja soveltavien toimijoiden yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen muodostamista. Edellä todettuun viitaten DVV pitää perusteltuna, että tietojärjestelmiä ja niihin liittyviin toimintaprosesseihin kohdentuvaa sääntelyä täsmennettäisiin tarpeellisilta osin mm. käsitteiden osalta systemaattisen lainsäädäntökehikon muodostamiseksi.

DVV toteaa, että tietojärjestelmien sääntelyn täsmentämistä esim. olennaisten ja teknisten vaatimusten osalta voi hankaloittaa lukuisa määrä erityyppisissä asiankäsittelyprosesseissa käytettäviä tietojärjestelmiä eri viranomaisissa. Arvioitavaksi tulee, miten kaikki mahdolliset tietojärjestelmiin kohdistuvat vaatimukset yhteensovitetaan ja kuinka paljon nämä vaatimukset aiheuttavat kustannuksia ja resurssitarpeita viranomaisessa, kun otetaan huomioon, että esim. julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jälj. tiedonhallintalaki)

tietojärjestelmille asettamia vaatimuksia ei vielä tässä vaiheessa kaikilta osin sovelleta lain siirtymäsäännöksistä johtuen.

Lausuntopyynnön kohteena olevassa arviomuistiossa todetaan, että vaatimuksia ei voida ulottaa yleisesti tietojärjestelmiin vaan ne pitäisi kohdistaa vain "hallinnon tietojärjestelmiin". Asiayhteydestä ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi, millä perusteella tietojärjestelmät luokiteltaisiin hallinnon tietojärjestelmiin ja muihin tietojärjestelmiin. Tältä osin asiaa olisi tarpeen selkiyttää. Muun ohella arviomuistiossa todetaan, että sääntelyä ei olisi tässä yhteydessä taroituksenmukaista kohdistaa nimenomaan tekoälyyn tai tekoälyksi tulkittavia teknologioita käyttäviin järjestelmiin. Sen sijaan sääntelyn olisi oltava mahdollisimman teknologiariippumatonta ja siten aikaa kestävä. Tietojärjestelmän täyttäessä sille laissa asetetut vaatimukset, ei ole merkitystä, millä teknologialla vaatimukset täytetään. DVV pitää esitettyä lähestymistapaa perusteltuna.

DVV pitää kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukaisena, että lainsäädäntöyön yhteydessä pyrittäisiin sekä tiiviimmin huomioimaan että sovittamaan yhteen neljä keskeistä osa-aluetta; tieto, tietojärjestelmä (tekninen toteutus), tietojenkäsittelyprosessi (sekä manuaalinen että automaattinen) sekä hallintolakiin pohjautuva hallintotoiminta. Pelkkä tietojärjestelmälähtöinen lähestymistapa ei DVV:n käsityksen mukaan yksistään ole riittävä lähtökohta lainsäädäntötyössä. Hallintotoimintaan liittyvää teknistä toteutusta ei tulisi käsitellä irrallaan tiedosta ja tieto puolestaan on aina riippuvainen järjestelmästä. Edellä todetut toisiinsa keskeisesti vaikuttavat osa-alueet muodostavat yhdessä päätöksentekoprosessin. Lainsäädäntötyössä tulisi DVV:n näkemyksen mukaan kiinnittää huomiota tähän kokonaisuuteen, ei yksittäiseen osa-alueeseen, kuten tietojärjestelmiin. Edellä todetun ohella huomiota tulisi kiinnittää siihen, mistä asioista on tarpeen säätää lain tasolla ja mitkä asiat olisi tarkoituksenmukaista jättää määräysten tai suositusten tasolle.

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

DVV toteaa, että jo nyt voimassa oleva sääntely velvoittaa viranomaista suunnittelemaan henkilötietojensa käsittelytoimet. Suunnittelussa on huomioitava koko tiedon elinkaari tietojen keräämisestä niiden hävittämiseen tai arkistointiin saakka. Suunnitteluvelvollisuus kattaa myös tietojärjestelmien hankinnat ja edellyttää, että jo hankintavaiheessa kiinnitetään huomiota järjestelmiltä edellytettäviin vaatimuksiin mm. tietosuojan ja tietoturvallisuuden osalta.

Yhtenäiset yleiset vaatimukset tietojärjestelmien toiminnallisuuksille auttavat muun ohella viranomaista todentamaan, että automaattiseen päätöksentekoon käytettävien tietojärjestelmien toiminnallisuudet täyttävät asianmukaiselle asiankäsittelylle ja hyvälle hallinnolle asetettavat vaatimukset. Kokonaisuutena arvioiden turvallisen sovelluskehityksen sääntöjen noudattamisen, uhkamallinnusten sekä ennakollisten että jälkikäteisten valvontakeinojen noudattamisen tulisi olla

kiinteä ja olennainen osa automaattista päätöksentekoa hyödyntäviä viranomaisprosesseja. Edellä todetun ohella tietojärjestelmien käytön koulutukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Arvioitavaksi jäisi, tulisiko automaattiseen päätöksentekoon käytettävien tietojärjestelmien toiminnallisuuksille asettaa tiukempia vaatimuksia kuin sellaisille tietojärjestelmille, joita ei käytetä automaattisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi auto-maattisen päätöksenteon yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota mm. päätöksentekoalgoritmien suojaamiseen, jotta niitä ei voida oikeudetta muuttaa.

DVV pitää tarkoituksenmukaisena, että lainsäädännössä mahdollisesti asetettavat yleiset vaatimukset muodostaisivat keskenään myös loogisen kokonaisuuden, joka tukee ja huomioi riittävästi ajasta, tekijästä ja teknologiasta riippumattomia automaattisen päätöksenteon prosesseja. Tätä prosessia tulisi edellä esitetyksi tarkastella laajemmin kuin vain tietojärjestelmän näkökulmasta. Esimerkiksi tietojenkäsittelyprosessin ja hallintovaatimusten, käytettävien tietojärjestelmien sekä käsiteltävien tietojen osalta vaatimukset tulisi kohdentaa koko elinkaareen; suunnitteluun, kehittämiseen, testaukseen, käyttöönottoon, muutoshallintaan ja käytön päättämiseen sekä sen jälkeisiin toimiin. Osaksi tätä kokonaisuutta kuuluvat myös sisäiset ja ulkoiset ennakolliset, käytönaikaiset ja jälkikäteen arvioinnit, valvonnat sekä muut seuraamukset. Tätä loogista kokonaisuutta voitaisiin DVV:n näkemyksen mukaan konkretisoida ainakin osittain myös informaatio-ohjauksen keinoin, jotta toimijoilla olisi käytössään käytännön työkalut toteuttaessaan automaattisen päätöksenteon prosesseja ja kehittäessään automaattisessa päätöksenteossa käytettäviä tietojärjestelmiä.

DVV katsoo, että esimerkiksi nykyisen digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019, jälj. digipalvelulaki) 4 §:n 1 mom. tyyppisesti lain tasolla edellytetty vaatimusmäärittely voisi olla tarkoituksenmukainen tapa asettaa yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille, joita voitaisiin tarkentaa tarvittaessa muulla sääntelyllä tai annettavalla ohjeistuksella. Painopisteen tulisi olla ennakollisessa suunnittelussa ja sen yhteydessä tuotettavissa riski- ja vaikutustenarvioinneissa, joita tulisi toteuttaa myös osana muutoksenhallintaa. Käytönaikaisessa toimenpiderepertuaarissa tulisi pyrkiä nykyistä kattavammin vastuuttamaan viranomaista itseään valvomaan automaattisessa päätöksenteossa hyödynnettävää tietojärjestelmää ja sen toiminnallisuuksia, kuten esim. tietojärjestelmien virhetilanteiden määrää ja suhdetta. Viranomaisen tulisi kyetä myös reagoimaan viivytyksettä negatiivisiin muutoksiin prosessissa ja tarvittaessa keskeyttämään tai lopettamaan päätöksentekoprosessi ja tukeutumaan vaihtoehtoiseen, ennakollisesti suunniteltuun ja määriteltyyn prosessiin.

DVV pitää työryhmän esittämällä tavalla tarpeellisena sitä, että lainsäädännön valmistelussa arvioitaisiin mahdollisuudesta säätää esim. digipalvelulaissa edellytykset sellaisille automatisoiduille toiminnallisuuksille, kuten palveluautomaation hyödyntämiselle neuvontavelvollisuuden toteuttamiseksi sekä palveluihin ohjaamiseksi. Tulevan sääntelyn tulisi mahdollistaa ja tarpeellisin osin selkeyttää jo käytössä olevien toteutusten toiminnallisuuksia.

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

DVV katsoo, että hallintoasioita käsitteleviltä tietojärjestelmiltä ja automaattista päätöksentekoa koskevilta toimintaprosesseilta tulisi vaatia erityistä tarkkuutta sen suhteen, mitä toiminnallisuuksia niissä mahdollistetaan ja minkälaisilla teknisillä ratkaisuilla saadaan rajattua pois mahdollisia väärinkäytön tilanteita. Esimerkiksi tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta sekä lokitietojen kerääminen ja tietojen käytön sekä luovutuksen seuranta ovat jo nykyisellään turvallisen tietojärjestelmäkehityksen periaatteita, joiden perusta on tiedonhallintalaissa. Muun ohella EU:n yleinen tietosuojasetus ((EU) 2016/679, jälj. tietosuojasetus) edellyttää viranomaisia rekisterinpitäjinä huolehtimaan sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta ja siten toteuttamaan tehokkaasti tietosuojaperiaatteiden täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet.

Yllä todetun perusteella DVV katsoo, että hallintoasioita käsitteleville tietojärjestelmille ei lähtökohtaisesti olisi välttämätöntä säätää erityisiä olennaisia teknisiä vaatimuksia, sillä jo nykyisellään viranomaisia velvoittaa runsas määrä erilaista sääntelyä. DVV:n näkemyksen mukaan muutoinkin, jotta sääntely olisi mahdollisimman teknologiariippumatonta ja aikaa kestävä, varsinaisten teknisten vaatimusten säätäminen ei välttämättä olisi perusteltua. Mikäli teknisistä vaatimuksista säädettäisiin lailla, tulisi säätää vain hyvin yleisen tason vaatimuksista, joista varsinaiset tekniset vaatimukset olisivat johdettavissa. Teknisten vaatimusten tarkempaa sisältöä voitaisiin määrittellä toimivaltaisten viranomaisten antamalla informaatio-ohjauksella.

Työryhmän näkemyksen mukaan varsinainen tekoälyjärjestelmien käytön edellytysten sääntelytarpeen tarkempi arviointi tulisi tehdä siinä vaiheessa, kun Euroopan unionissa valmisteilla oleva sääntely on tarkentunut. Tästä syystä työryhmä ei nähnyt edellytyksiä sille, että tässä vaiheessa kansallisella valmistelulla voitaisiin lähteä ratkomaan varsinaisten tekoälyjärjestelmien käyttöön liittyviä sääntelytarvekysymyksiä. DVV haluaa kuitenkin korostaa, että se kannattaa oppivan tekoälyn hyödyntämistä automaattisen päätöksenteon yhteydessä ja toivoo, että tulevassa kansallisessa sääntelyssä pyritään mahdollistamaan sellaisenkin hyödyntäminen.

DVV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vaikka varsinaisten tekoälyjärjestelmien käytön edellytyksiä koskevien sääntelytarpeiden arviointi on jätetty tässä vaiheessa arvioinnin ulkopuolelle, kehittyneisiin tietojärjestelmiin (sisältäen tekoälyratkaisut) liittyy ominaisuuksia, joiden luonne tulisi huomioida myös tietojärjestelmiä koskevaa sääntelyä uudistettaessa. DVV:n näkemyksen mukaan tulisi mm. arvioida, ovatko voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät tietojärjestelmiä koskevat tekniset vaatimukset riittäviä kehittyneitä tietojärjestelmiä koskevien toiminnallisuuksien

näkökulmasta. Esimerkkinä voisi olla, että pitäisikö automaattista päätöksentekoa hyödyntäviin tietojärjestelmiin edellyttää käyttäjän vahvaa tunnistautumista.

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

DVV katsoo, että mikäli viranomaisen hallintoasioiden käsittelyssä käytetään automatisoituja tai osittain automatisoituja prosesseja, tulee näihin liittyvä kehittäminen dokumentoida. Dokumentoinnilla varmistetaan mm. asianmukainen asiankäsittely viranomaisessa. On kuitenkin huomioitava, että olemassa oleva sääntely asettaa jo vaatimuksia viranomaisen toiminnalle. Esimerkiksi tietosuojasäätely edellyttää, että rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan noudattavansa tietosuojasäätelyä. Tämä osoitusvelvollisuus pohjautuu pitkälti henkilötietojen käsittelytoimien dokumentointivelvollisuuteen. Vastaavasti tiedonhallintalaki edellyttää erityyppisiä tiedonhallintaan liittyviä kuvauksia. DVV pitää tärkeänä, että moninkertaista sääntelyä pyrittäisiin välttämään.

DVV katsoo, että tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvä dokumentointi on kiinteä osa järjestelmien kehittämistä. Viranomaisen sisäisen dokumentaation tulisi kattaa mm. päätöksentekoa algoritmi ja sen muutokset, järjestelmän käyttöönoton hyväksyntä, järjestelmän päivitykset sekä päätöksentekoprosessissa mahdolliset havaitut virheet ja niiden johdosta tehdyt korjaukset. Sisäisen dokumentaation avulla tulisi varmistaa, että kunkin automatisoidun päätöksen systematiikka ja logiikka pystytään tarkoituksenmukaisella tarkkuudella jälkikäteen tarkistamaan asiakkaan oikeusturvan toteutumiseksi. Viranomaisen sisäisten dokumentaatioiden avulla voidaan myös jatkossa seurata tekoälytasoisesti kehittyvän päätöksenteon kehittymistä ja laatua sekä tarvittaessa hyödyntää dokumentaatiota arvioitaessa tekoälyyn kohdistuvaa sääntelytarvetta. DVV pitää tarkoituksenmukaisena, että lainsäädännöstä voitaisiin johtaa ns. perustason vaatimukset tietojärjestelmien kehittämisen dokumentoinnille. Perustason vaatimuksia tarkennettaisiin tarpeen mukaan alemman tason ohjauksella.

DVV pitää tärkeänä, että säädettäessä tietojärjestelmien kehittämisestä, kuten esim. dokumentointivaatimuksista, tulee kiinnittää huomiota myös sellaisiin palveluihin, jotka paitsi hakevat asiakkaan tietoja useasta järjestelmästä, myös luovuttavat asiakkaan tietoja useisiin järjestelmiin, joista osa voi olla yksityisten toimijoiden ylläpitämiä ja hallinnoimia.

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

DVV toteaa, että virkavastuun täsmällinen kohdentaminen ja määrittäminen on globaalisti tunnistettu haaste algoritmisessa päätöksenteossa erityisesti tapauksissa, joissa käytettyjä tietolähteitä on useita, eri toimijoita ohjaavat ja velvoittavat erilaiset sääntelyt ja teknologinen ratkaisu perustuu laajasti hajautettuun verkkoon.

DVV pitää perusteltuna, että säädöstarpeita virkavastuun kohdentamiseksi arvioitaisiin erityisesti päätöksentekosääntöjen hyväksymisen, järjestelmän testauksen ja käyttöönoton sekä vaatimuksenmukaisuuden varmistamisen ja valvonnan vastuiden kautta. Virkavastuun ja päätöksentekoprosessin omistajuuden tulisi ilmetä selkeästi päätöksentekoprosessista. Erityisen haastavaksi virkavastuun kohdentaminen muodostuu DVV:n näkemyksen mukaan sellaisessa päätöksentekoprosessissa, johon osallistuu julkisen hallinnon toimijoiden ohella myös yksityisiä toimijoita. Tällaisissa monitoimijaekosysteemeissä tulisi kyetä selkeästi määrittämään milloin on kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä ja miltä osin lainsäädäntö sen mahdollistaa sekä miten virkavastuuseen liittyvät vastuut voidaan selkeästi kohdentaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietojärjestelmien kehittämisen ja käytön valvontaan liittyviä vastuita tulisi eri viranomaisten välillä täsmentää tai selkeyttää. Arviomuistiossa todetaan, että valvonta voidaan osittain järjestää viranomaisen omana valvontana, mutta tämän rinnalle tarvitaan riittävä ulkoinen lain täytäntöönpanoon liittyvä valvontamekanismi. DVV pitää tärkeänä, että viranomaisen omavalvonnan ohella lainsäädännön täytäntöönpanoa valvottaisiin myös ulkopuolelta. Muun ohella voitaisiin edellyttää esimerkiksi vuosittaista raportointivelvoitetta valvoville viranomaisille. Tehokkaalla valvonnalla varmistettaisiin hallinnon asiakkaan oikeusturvaa automaattisessa päätöksenteossa. Epäselväksi jää, mitä arviomuistiossa tarkoitettulla erillisellä valvontamekanismilla tarkoitetaan. DVV:n näkemyksen mukaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää viranomaisten riittävän resursoinnin ja asiantuntemuksen turvaamiseen automaattisessa päätöksenteossa. Jälkikäteinen valvonta ei ole yksinään riittävä ja tehokas tapa turvata hallinnon asiakkaan oikeusturvaa.

Valvonta muuttuu yhä merkittävämmäksi automaattisessa päätöksentekoprosessissa tehtyjen päätösten määrän kasvaessa ja tekoälyn käytön lisääntyessä. Valvonnalla voitaisiin edistää kyberturvallisuushkien ja jopa mahdollisen hybridivaikuttamisen havaitsemista.

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

Työryhmä katsoo, että valmisteltaessa tietovarantoja koskevaa sääntelyä, tulisi kiinnittää erityistä huomiota käytettyihin määritelmiin. DVV pitää tarkoituksenmukaisena mm. käsitteiden tietovaranto, yhteinen tietovaranto ja rekisteri selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista kansallisessa sääntelyssä. Edelleen tiedon käytön sallitut metodiikat tulisi määritellä.

Edellä todetun ohella myös tietovarantojen laadulle tulee asettaa edellytyksiä. Laadukkaat tietovarannot tukevat digitalisaation kehitystä ja varmistavat, että automaattiset päätökset pohjautuvat täsmälliseen ja ajantasaiseen tietoon. DVV pitää perusteltuna, että tietovarantojen laadun arvioinnille luotaisiin yhdenmukaiset kriteerit riippumatta siitä, onko kyse viranomaisen ylläpitämästä tietovarannosta vai muusta tietovarannosta. Myös keskeisten kansallisten perusrekisterien määrittäminen yhtenäisesti tukisi omalta osaltaan tietojen laajempaa käyttöä yhteiskunnassa.

DVV korostaa tarvetta vastuuttaa tietojen ilmoittajatahoja nykyistä enemmän tietojen ajantasaisuudesta. Laadukkaiden tietojen varmistamiseksi tietojen ilmoittajalla tulisi olla intressi huolehtia tietojen täsmällisyydestä ja ajantasaisuudesta. Lisäksi tietojen ilmoittamisen, tarkistamisen ja päivittämisen tulisi olla mahdollisimman vaivatonta. Nämä toimet yhdessä sen kanssa, että tietojen ilmoittajia informoitaisiin tietojen laadun ja ajantasaisuuden merkityksestä sekä käyttötarkoituksista, parantaisivat osaltaan tietojen laatua.

Arviomuistiossa todetaan, että automaattisessa päätöksenteossa hyödynnettävien ulkoisten tietovarantojen osalta voimassa oleviin säännöksiin sisältyy monin paikoin tarpeetonta, kaksinkertaista sääntelyä, jossa on säädetty sekä tietojen luovuttamisesta, että tietojen saannista. Kaksinkertaisen sääntelyn purkamista voisi työryhmän näkemyksen mukaan edesauttaa tietojensaantioikeuden edellytyksiä koskevan yleissääntelyn kehittäminen. Työryhmä katsoo kuitenkin, että sääntelyn kehittämistä ei ole mahdollista tehdä lainvalmisteluhankkeen yhteydessä. DVV pitää kaksinkertaisen sääntelyn purkamista perusteltuna lainsäädäntötyön jatkokehityksessä.

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

Tietoturvallisuuteen liittyvää säädöspohjaa on juuri uudistettu tiedonhallintalain myötä ja se on monelta osin selkiyttänyt ja parantanut tilannetta sekä siirtänyt vastuuta tietoturvallisuuden arvioinnista viranomaisille itselleen. Tietojärjestelmien tai tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden vaatimuksenmukaisuuden arviointia ei ole kuitenkaan säädetty yleislain tasolla pakolliseksi. DVV pitää tärkeänä, että työryhmä arviomuistiossa esitetysti arvioi, tulisiko tietoturvallisuusvaatimusten täyttymisen arviointi ja mahdollisesti tietojärjestelmien hyväksyntä säätää joissakin tilanteissa pakolliseksi. DVV pitää perusteltuna työryhmän näkemystä, että pakollisuus voisi koskea riskiarvioinnin perusteella kriittisimpiä järjestelmiä ja toimintoja. Huomiota tulee kuitenkin kiinnittää vaatimustenmukaisuuden arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin sekä mahdollisiin viiveisiin tietojärjestelmän käyttöönotossa.

Työryhmän mukaan myös velvoitetta säännöllisiin seuranta-arviointeihin olisi arvioitava. DVV pitää tätä perusteltuna, koska nykyisin tietojärjestelmiä lähtökohtaisesti kehitetään mallilla, jossa ensimmäinen käyttöönotettu versio sisältää minimitoiminnallisuuden ja kehittämisen edetessä järjestelmä voi kehittyä merkittävästi alkuperäisestä versiosta. Tietojärjestelmien vaatimusten täyttymisen seuranta voisi kuitenkin olla lähempänä reaaliaikaista tilannetta eikä pelkästään esim. kahden vuoden välein tapahtuvan auditoinnin varassa. Auditointien/tarkastuksien tiheyttä ei tarvitse välttämättä lisätä, mutta viranomaisella voisi olla parempi näkyvyys vaatimusten täyttymiseen, mikäli laissa säädettäisiin viranomaiselle tietojärjestelmää koskeva jatkuvan seurannan velvoite.

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

DVV viittaa aiemmin kohdissa 1–8 esittämäänsä.

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

Arviomuistiossa todetaan, että "Sääntelyssä ei ole vakiintunutta tekoälyn tai keinoälyn (engl. artificial intelligence, AI) käsitettä, vaikka tätä käsitettä käytetään paljon erityisesti julkisessa keskustelussa. Tekoäly on joukko erilaisia kehittyviä ohjelmistoja ja teknologioita, joille ei voidakaan antaa ainakaan toistaiseksi yksiselitteistä määritelmää."

DVV toteaa yllä todetun osalta yleisenä huomiona, että teknologia ei välttämättä ole paras mahdollinen erotin sääntöpohjaisen automaation ja tekoälyyn perustuvan menettelyn välillä. Sikäli kuin nähden kahden järjestelmätyypin erottelu on sääntelyn kannalta tärkeää, olennaisempaa olisi huomioida;



- o tekoälyjärjestelmien autonomiset kyvykkyydet ja niiden käyttö johtopäätöksiin ja ennusteisiin tavalla, johon perinteinen laskentasäätöpohjaisuus ei ulotu; jatkossa myös koneoppimisen merkitys järjestelmien autonomisessa toiminnassa sekä
- o datapolitiikan ja datan laatuvaatimusten äärimmäisen kriittinen ja luonteeltaan totutusta poikkeava rooli AI-järjestelmissä.

Yllä todettu liittyy myös arviomuistion kohdassa 4.2 esitettyihin huomioihin tekoälystä. Tekoälyn näkeminen ensi sijassa teknologiana voi DVV:n käsityksen mukaan johtaa myös sääntelyn kannalta liian kapeaan tulkintaan. Tekoälyyn pohjautuvissa menetelmissä tiedon kerääminen, opetusdatan valinta ja prosessointi, vinoumien hallinta ja järjestelmän soveltamiskohteiden valinta ovat keskeisiä kysymyksiä, jotka kaikki ovat ns. ei-teknologisia.

Arviomuistiossa on otettu kantaa jonkin verran myös perusoikeus- sekä eettisiin kysymyksiin. DVV katsoo, että automaattisen päätöksenteon sääntelyn hyväksyttävyyttä päätösten kohteiden näkökulmasta voidaan parantaa aktiivisella tiedottamisella sääntelystä sekä organisaatioiden informaatiovelvoitteiden kautta. Perusoikeuskysymykset tulevat luonnollisesti arvioitaviksi myös osana lainsäädäntötyötä. DVV pitää tärkeänä, että eettisiä pohdintoja tuotaisiin myös yhteiseen keskusteluun viranomais- ja muussa yhteistyössä.

Hanhela-Lappeteläinen Leila  
Digi- ja väestötietovirasto