



Valtiovarainministeriö  
Lausuntopalvelu.fi

Viite: Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/4400/2021

## Maahanmuuttoviraston lausunto arviomuistiosta julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta lausuntoa arviomuistiosta julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista. Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan alla yksilöityjen kysymysten mukaisesti seuraavaa:

### 1. Kommenttinne arviomuistiosta tehdystä nykytilan kuvauksesta

Tietojärjestelmiin kohdistuva sääntelytarve hyvän hallinnon, oikeusturvan toteutumisen ja automaatioon liittyvien vastuiden osalta ilmenee arviomuistiosta tehdystä nykytilan kuvauksesta selkeästi. On hyvä, että tarkastelussa on otettu kattavasti huomioon myös EU-tason sääntely. Maahanmuuttovirasto pitää arviomuistion kuvausta nykytilasta kattavana ja oikeansuuntaisena.

### 2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Tietojärjestelmän käsitteen määrittely on lainsäädännössä hajanaista, kun samaa termiä käytetään eri yhteyksissä tarkoittaen eri asiaa. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) (tiedonhallintalaki) on jonkin verran selkeyttänyt oikeustilaa tältä osin, mutta tulkinnanvaraisuus käsitteistössä aiheuttaa edelleen jonkin verran hankaluuksia lainsoveltajille. Tämän vuoksi onkin perusteltua arvioida tarkemmin, olisiko lainsäädäntökehikon täsmentäminen ja yhdenmukaistaminen käsitteiden osalta edelleen mahdollista.

Arviomuistiosta on ansiokkaasti kuvattu, että tietojärjestelmien poiketessa toisistaan ja niitä hyödynnettäessä eri tarkoituksiin, ei sääntelyä voida kohdistaa kaikin osin nimenomaisesti tietojärjestelmään, vaan on keskeyttävä tietojärjestelmässä käsiteltäviin toimintaprosesseihin. Arviomuistiosta on huomioitu teknologian ja tekoälyn jatkuva kehittyminen, minkä vuoksi tietojärjestelmiä koskevassa sääntelyssä on pyrittävä mahdollisimman teknologiariippumattomaan ja siten aikaa kestävään sääntelyyn. Maahanmuuttovirasto pitää tätä näkemystä perusteltuna.

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

Voisi olla perusteltua määrittää tarkemmin, millaisessa kaikessa toiminnassa tietojärjestelmien automaattisia toiminnallisuuksia voidaan hyödyntää ja erityisesti se, millaisissa ei. Maahanmuuttovirastossa tehdään päätöksiä monissa keskenään erityyppisissä hallintoasioissa, jolloin myös ihmisharkinnan merkitys saa eri asioissa eri painoarvon. Lainsäädännön asettamien raamien tulee olla riittävän väljät, jotta erilaisten teknisten ratkaisujen toteuttaminen on tulevaisuudessakin joustavasti mahdollista, mutta kuitenkin sellaiset, jotka turvaavat asiakkaiden oikeudet ja vapaudet mahdollisimman hyvin.

Yleinen tietosuojalaki (EU) 2016/679 ja Suomen kansallinen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely velvoittaa rekisterinpitäjän suunnittelemaan henkilötietojen käsittelytoimet yksityiskohtaisesti siten, että tietosuoja ja -turva tulevat asianmukaisesti huomioituksi koko tiedon elinkaaren ajan. Tältä osin sääntely edellyttää tietojärjestelmien toiminnallisuuksilta jo nyt merkittävien vaatimusten täyttämistä. Kuten edellä on todettu, on perusteltua, ettei sääntely tältä osin kohdistu suoranaisesti tietojärjestelmiin ja niiden toiminnallisuuksiin, vaan vaatimukset ovat aika- ja teknologiarippumattomia.

Tarkempi sääntely tietojärjestelmien toiminnallisuuksista on ylipäänsä haastavaa, kun järjestelmien kehityksessä tehdyt tekniset ratkaisut eroavat viranomaisittain/järjestelmittain. Vaikka käsittelyn asianmukaisuuden ja selvittämismahdollisuuden toteuttaminen on tärkeää, on haastavaa arvioida sitä, mistä asioista näihin liittyen suhteessa tietojärjestelmiin voitaisiin säätää. Jo tietojärjestelmän käyttötarkoituksen ja ylipäänsä tietojärjestelmään tallennettavien henkilötietojen käsittelytoimissa voi katsoa ohjaavan sitä, miten asian käsittelyn asianmukaisuus tullaan järjestämään.

Esimerkiksi automaattisen päätöksenteon yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa päätöksentekoa algoritmien suojaamiseen. Ainakin tarpeellista on, että mahdollisesta muuttamisesta oikeudetta jäisi riittävät lokitiedot, jotta tapahtumankulku voidaan jälkikäteen selvittää. Tähän liittyvä sääntelyä tai ohjausta olisi hyvä tarkentaa. Maahanmuuttovirasto pitää perusteltuna arviomuistiossa esitettyä, että automatisoitujen toimintaprosessien algoritmeja ei tulisi julkistaa tai esittää asianosaiselle, vaan annettavien tietojen tulisi olla riittävän ymmärrettäviä ja konkreettisia, jotta asianosaiset voivat käyttää tietosuoja- ja muita oikeuksiaan.

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

Arviomuistion eri alaotsikoissa on ylipäänsä hyvin kuvattu yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmille, kuten asianmukaisuus, tietoverkot ja tietojen siirto, käyttöoikeudet, lokitus ja rajapinnat. Näiden osalta olemassa olevaa sääntelyä pääosin jo löytyy teknisiltä osin tiedonhallintalaista ja asianmukaisesta käsittelystä hallintolaista (434/2003) kuten on kuvattu. Maahanmuuttovirastolla ei ole tarkempia huomioita tältä osin esiin nostettavaksi.

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

Yleisesti tietojärjestelmien dokumentointi lähtee suunnittelu- ja hankinta-asiakirjoista ja etenee toteutusvaiheessa toiminnallisuuksien määrittelykuvauksiin. Riippuen järjestelmätoimittajan metodeista, tietojärjestelmän toiminnallisuuksien dokumentointi voidaan tehdä erilaisia mallinnustuotteita hyödyntäen. Voisi olettaa, että yleinen vaatimus tietojärjestelmän toiminnallisuuksien, teknisten ratkaisujen tietovarantojen ja muiden sellaisten seikkojen kuvaaminen olisi riittävää. Tiedonhallintalaki myös edellyttää tietovarantojen kuvaamista, jossa ainakin sisäministeriön hallinnonalalla ollaan otettu käyttöön yhtenäinen työkalu. Mahdollisimman yhteneväiset tavat tietojärjestelmäkehityksen kuvaamisessa koko julkishallinnossa olisivat selkeyden kannalta kannatettavia.

*Arviomuistiossa (s.36) todetaan, että yleislainsäädännössä ei ole säädetty nimenomaisesti tietojärjestelmien ja niissä olevien automatisoitujen prosessien asianmukaisuuteen liittyvistä vaatimuksista, jotka pitäisi ottaa huomioon jo tietojärjestelmiä kehitettäessä. Erityisesti työryhmä pitää tarpeellisena, että ainakin niihin tietojärjestelmien osiin, joissa asiaa käsitellään täysin automaattisessa toimintaprosessissa, kohdistettaisiin laissa säädettyjä olennaisia ja yhdenmukaisia asianmukaisen asiankäsittelyn varmistavia vaatimuksia.*

Tällä ilmeisesti tavoitellaan sitä, että hallintoasian asianmukainen selvittämisvelvollisuus toteutuu. Hallintoviranomaiset ovat varmasti valinneet hyvin erilaisia ratkaisuja automaattisten toimintaprosessien toteuttamiseen. Esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa on päädytty ratkaisuun, jossa viraston virkamiehet pitävät yllä erillisen työkalun kautta sääntöjä, jotka toteuttavat automaattisia toimintaprosesseja. Järjestelmätoimittaja on luonut puitteet ja toteutuksen työkalulle itselleen, mutta säännöt eli algoritmit toteuttavat eli 'konfiguroi' viraston virkamies. Samoin järjestelmätoimittaja toteuttaa koneelliseen muotoon muunnetun tiedon tarkasteluun tarvittavat sisällöt, joita käytetään algoritmeissa - kuitenkin aina virkamiesten esittämien määrittelyiden pohjalta. Näin ollen Maahanmuuttovirastossa toteutuvat sääntöpohjaiset automaattiset prosessit eivät ole järjestelmätoimittajan, ulkoisen toimijan ylläpitämiä, vaan viranomaisen itsensä ylläpitämiä. Ja yksittäisen virkamiehen toimintaa määrittää tehty algoritmikuvausdokumentaatio.

Sisäinen dokumentaatio on keskeisessä asemassa automatisoidun päätöksenteon logiikan ja systematiikan kuvaamisessa sekä riskien arvioinnissa. Tällä dokumentaatiolla voidaan myös varmistaa asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Kuten osin jo vastauksessa 3. todettua, Maahanmuuttovirasto pitää perusteltuna muistiossa esitettyä tarvetta arvioida, mitä tietoja asiakkaalle tulisi antaa täysin automatisoidusta toimintaprosessista ja liittyisikö tähän informointiin mahdollisesti joitain oikeuksia, joita asiakas voisi käyttää tietosuoja-asetuksessa säädettyjen oikeuksiensa lisäksi, kuitenkin automatisoituja toimintaprosesseja julkistamatta tai asianosaiselle esittämättä.

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

Laissa tulisi olla selkeät perusteet sen tahon määrittämiseksi, joka on virkavastuussa automaattisen päätöksen asioissa. Esimerkiksi, jos laissa olisi säädetty automaattisäännöille selkeä dokumentaatioprosessi, virkavastuussa olisi esimerkiksi lopullisen dokumentaation hyväksyvä taho. Tähän on kiinnitetty huomiota myös arviomuistiossa (s.42), mitä voidaan pitää hyvänä asiana.

Eri viranomaisilla on varmasti käytössään erilaisia malleja tai kehittämiään normistoja hyväksyä tai ottaa käyttöön uusi automaattinen toimintaprosessi. Esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa on tätä jo lähestytty luomalla viraston ohjeistus ja prosessi, jolla ratkaisutoimintaan liittyvät osa-automatisoidut toiminnallisuudet viedään käyttöön. Prosessi on kuvattu ja lopullinen toimintaprosessi algoritmeineen kuvataan määrämuotoisella dokumentaatiopohjalla. Samoin on sovittu hyväksymismenettelyt toimintaprosessien kuvauksille. Käyttöönottoon ja seurantajaksoihin valmistaudutaan erillisellä tehtävälistalla ja raportointi päivitetään tukemaan uusien toimintaprosessien laajempaa seurantaa ja valvontaa. Tämä luo selkeän ketjun, jossa käyttöön otetussa toimintaprosessissa vastuu jakaantuu eri tahoille ja nämä tahot voidaan tarvittaessa tunnistaa.

Tarvetta tällaisen normiston yksityiskohtaiseen määrittelyyn lainsäädännössä on syytä tarkistella, jotta normisto olisi mahdollisimman yhdenmukainen läpi viranomaiskentän. Tärkeää kuitenkin on huomioida virkavastuun vaatimukset automaattisten prosessien kehittämisessä, määrittämisessä ja implementoinnissa sähköisiin järjestelmiin.

Yhdenmukainen normisto olisi hyödyllinen myös järjestelmän käyttöönottoihin liittyvissä virkavastuukysymyksissä. Järjestelmät, kuten ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmä UMA yleisesti toteutetaan ostopalveluna, eikä järjestelmäkehittäjällä ole samanlaista virkavastuuta kuin viranomaisilla on. Tarkennusta olisi hyvä saada vastuisiin esimerkiksi sellaisissa potentiaalisissa tilanteissa, joissa koko järjestelmä olisi useamman päivän ajan käyttökelvoton.

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

Olemassa oleva lainsäädäntö mm. tiedonhallintalain osalta asettavaa vaatimuksia esimerkiksi tietoaineistojen ajantasaisuudesta tai virheettömyydestä. Arviomuistiossa on katsottu, että näistä vaatimuksista ei tällä hetkellä kuitenkaan säännellä riittävästi.

Lisäksi todetaan (s.47), että *automatisoidun päätöksenteon näkökulmasta tietoaineistojen virheettömyyttä ja ajantasaisuutta voidaan lähestyä tietoja päätöksenteossa hyödyntävän viranomaisen sekä tietoja ylläpitävän ja niitä päätöstä tekevälle viranomaiselle luovuttavan viranomaisen näkökulmasta. Ensin mainitun tulee varmistaa, että sen päätöksenteossa käyttämät tiedot ovat riittävän oikein ja jälkimmäisen, että se luovuttaa tietojensaajalla oikeat ja ajantasaiset tiedot. Molemmissa tietojen virheettömyyttä ja ajantasaisuutta koskevat vaatimukset määräytyvät tietojen käyttötarkoituksen sekä käyttötilanteen kautta, eikä voimassa oleva tiedonhallintaa ja hallintomenettelyä koskeva yleislainsäädäntö esitä vastausta siihen, milloin päätöksenteossa käytettävien tietojen voidaan katsoa olevan riittävän oikein*

*ja milloin viranomaisten päätöksenteossa käyttämään tietoon liittyvä selvittämisvelvollisuus voidaan katsoa toteutuneeksi.*

Jos luovutettua tietoa käytetään päätöksenteossa, se tallennetaan osaksi asiakirja-aineistoa, josta on todennettavissa tiedon lähde ja hakuajankohta. Näin myös jälkikäteistarkastelu on mahdollista. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden täyttymisen kannalta on keskeistä, että toiselta viranomaiselta vastaanotetun tiedon oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen voidaan luottaa, joten arviomuistiossa esitetty sääntelytarve on tältä osin varsin hyvin perusteltu.

Tietovarantojen laadulle asetettavat edellytykset ovat tässä kehityksessä keskeisessä asemassa. Esimerkiksi tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeen laatukriteerit kattavat niitä asioita, joita voi odottaa tietovarannolta automaattisessa päätöksenteossa. Yksi keskeisistä kriteereistä on täsmällisyys/ajantasaisuus, josta automatisoitu toimintaprosessi voi itsessään jo huolehtia, jos ennen hallintopäätöstä tarvittavat tiedot on tarkistettu teknisten rajapintojen ja käsittelyalgoritmien avulla. Näistä laatukriteereistä voisikin olla hyötyä tulevalle tietovarantojen laadunarvioinnin yhdenmukaisten kriteerien arvioinnille.

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

Tietoturvallisuutta koskevaa sääntelykehikkoa on uudistettu ja parannettu tiedonhallintalain myötä ja tietoturvan arviointi on yhä enemmän viranomaisten itsensä vastuulla. Arviomuistiossa on pidetty tärkeänä arvioida mahdollista tietojärjestelmien hyväksynnän ja niiden turvallisuusvaatimusten täyttymisten arvioinnin pakollisuutta ainakin kriittisimpien järjestelmien ja toimintojen osalta. Maahanmuuttovirasto pitää tätä tarkastelua perusteltuna rekisteröityjen oikeusturvan toteutumisen kannalta, mutta huomauttaa tällaisella olevan mahdollisia kustannus- ja järjestelmäkehityksen viivästymisvaikutuksia.

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

Ehdotetut sääntelytarpeet ovat varsin perusteltuja. Arviomuistiosta käy ilmi, että tasapainon löytäminen tietojärjestelmiin kohdistuvan riittävän yksityiskohtaisen ja tarvittavan joustavan sääntelyn välille on keskeistä löytää.

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

-

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Santtu Viiman

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 06.09.2021 klo 08:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Valtiovarainministeriö, lausuntopalvelu.fi