



24.9.2021

JulkICT

Antti Helin ja Isamaria Mäkiaho

## Tiivistelmä julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta annetuista lausunnoista

1.	Nykytilan kuvaus	2
2.	Sääntelyn kehittämistarpeet	2
2.1.	Sääntelyn tarve	2
2.2.	Soveltamisala	3
2.3.	Sääntelykohde ja sääntelyn taso	4
3.	Tietojärjestelmiin ja toimintaprosesseihin kohdistuvat vaatimukset	5
3.1.	Tietojärjestelmien kehittäminen	5
3.2.	Toiminnalliset ja tekniset vaatimukset	8
3.3.	Läpinäkyvyys ja julkisuus	11
4.	Vaatimustenmukaisuuden arviointi	12
4.1.	Tietojärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskevan sääntelyn soveltamisala	12
4.2.	Vaatimustenmukaisuutta arvioivat viranomaiset	12
4.3.	Arviointilaitosten hyväksyntä ja valvonta	14
4.4.	Vaatimustenmukaisuuden osoittaminen	15
4.5.	Arviointikriteeristöt	16
5.	Tietovarantojen ja tietojen käyttö sekä laatu	16
6.	Tekoäly	19
7.	Virkavastuu	20

## 1. Nykytilan kuvaus

Lausunnoissa nykytilan kuvausta pidettiin laajalti kattavana, riittävänä ja yksityiskohtaisena. Oikeusministeriön (OM) mukaan arviomuistiossa olisi voinut kuitenkin ennakoita laajemmin unionin sääntelyä ja sen kehitystä. Valvira kaipasi arviomuistioon lisää käytännön esimerkkejä. Huomiota olisi valtioneuvoston kanslian (VNK), ulkoministeriön (UM), oikeusministeriön ja CSC Tieteen tietotekniikan keskuksen mukaan pitänyt kiinnittää tietojärjestelmien sijaan laajemmin erilaisiin palveluihin, mukaan lukien pilvipalveluihin.

Maanmittauslaitoksen (MML) mielestä olisi tullut paneutua kokonaisarkkitehtuurin tarkastelemiseen. Suomen Asianajajaliiton mukaan arviomuistiosta ei välittynyt riittävästi yleisen tietosuoja-asetuksen keskeinen ja kattava asema.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) kiinnitti huomiota siihen, että ministeriöiden roolia toimialoista vastaavina toimijoina ei ole juurikaan käsitelty nykytilan kuvauksessa. MMM:n mukaan valtiovarainministeriön olisi tullut jo aiemmin arvioida tehtäviensä puitteissa tietojärjestelmiin liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä, koska hallinnon kehittäminen tarkoittaa myös tietojärjestelmien kehittämistä.

Kuntaliitto, Kuntatyönantajat ja Lieksan kaupunki korostivat kuntien erityistä luonnetta, ja julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset toimijat sekä Finanssiala ry kiinnittivät huomiota julkista hallintotehtävää hoitavien erityiseen asemaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Vammaisfoorumi kritisoivat sitä, että yhdenvertaisuuden näkökulmaa ei ollut arviomuistiossa tarkasteltu riittävästi.

## 2. Sääntelyn kehittämistarpeet

### 2.1. Sääntelyn tarve

Useissa lausunnoissa suhtauduttiin epäillen uuden sääntelyn tarpeeseen. Arviomuistiossa esitetyt ongelmat voisivat olla monien lausujien mielestä ratkaistavissa itsesääntelyllä, myötäsääntelyllä, erilaisilla suosituksilla, sekä erilaisten standardien noudattamisella. (VNK, Tietojärjestelmien tarkastus ja valvonta ry (ISACA), Valvira, Suomen Akatemia, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), MML, Keva, Asianajajaliitto, Tapaturmavakuutuskeskus, FA, Ruokavirasto, Suomen Yrittäjät ja Suomen Akatemia)

Lisäksi olisi tarkasteltava sitä, miten jo olemassa olevaa sääntelyä, esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019, TiHL) ja yleistä tietosuoja-asetusta, ja arvioitava olisivatko arviomuistiossa havaitut ongelmat ratkaistavissa näiden ja muiden säädösten tarkemmalla ja tehokkaammalla toimeenpanolla. Julkisen hallinnon tietojärjestelmien kohdalla ongelmana on

joidenkin lausujien mielestä resurssien ja asiantuntemusten puute eikä niinkään puutteellinen sääntely.

Joissakin lausunnoissa kuitenkin todettiin, että vaikka kaikki havaitut tarpeet eivät edellytä uutta sääntelyä, jotkin niistä kuten virkavastuun kohdentaminen edellyttävät nimenomaan uutta sääntelyä. Useissa lausunnoissa kehoitettiin riskiperusteiseen sääntelyyn tai vain kriittisiä toimintoja koskevaan sääntelyyn sen sijaan, että säänneltäisiin laajemmin hallinnon automaatiota ja tietojärjestelmiä.

Monissa lausunnoissa oltiin myös huolissaan mahdollisesta uudesta sääntelytaakasta sekä sääntelystä aiheutuvista kustannuksista esim. tietojärjestelmämuutosten muodossa, sekä korostettiin automaatiosta koituvia hyötyjä, joita ei saisi ylisääntelyllä vesittää. Suomen Yrittäjät kiinnitti huomiota riskiin, että lailla säädetyt vaatimukset voivat heikentää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuutta osallistua tietojärjestelmähankintoihin. Monet yksityiset toimijat myös korostivat sitä, että tietojärjestelmien kehittäminen on keskeinen osa niiden käymää kilpailua ja että sen sääntelemisen ei saisi johtaa kilpailulliseen epätasa-arvoon.

## 2.2. Soveltamisala

Tuomioistuinvirasto, Syyttäjälaitos ja lausunnon antaneet tuomioistuimet pitivät järkevänä rajausta, että uutta sääntelyä ei sovellettaisi lainkäyttöön, koska lainkäyttöön ei sovelleta hallintolakia (434/2003) ja koska sen ominaispiirteet olisi joka tapauksessa otettava huomioon.

Poliisihallitus totesi, että poliisin toiminnasta suurin osa olisi uuden sääntelyn soveltamisalan ulkopuolella, mutta että myös poliisin toiminnasta osaan sovelletaan hallintolakia ja näin ollen nämä toiminnot tulisivat myös uuden sääntelyn piiriin.

Useat julkista hallintotehtävää hoitavat lausujat kiinnittivät huomiota siihen, että niiden toiminnan sääntelemisessä olisi edettävä varovaisesti ja että yksityisten toimijoiden sääntelyä olisi valmisteltava ja selvitettävä huolellisemmin kuin mitä arviomuistiossa on tehty. Joissakin lausunnoissa huomautettiin myös siitä, että tiedonhallintalain soveltamisala on jo nykyisellään sekava ja pirstaleinen.

Uuden sääntelyn osalta korostettiin teknologiariippumattomuuden tärkeyttä ja sitä, että sääntelyn tulisi olla vähimmäistaso, joka on tarpeen automaattisen hallinnon ja päätöksenteon mahdollistamiseksi. Ylipäättään sääntelyn tulisi olla mahdollistavaa eikä rajaavaa.

### 2.3. Säätelykohde ja säätelyn taso

Useissa lausunnoissa yhdyttiin arviomuistion näkemykseen siitä, että tietojärjestelmän nykyinen määritelmä on pirstaloitunut ja epäselvä. Säätelyn kohdistamista nimenomaan tietojärjestelmiin vastustettiin monessa lausunnossa, ja katsottiin tehokkaammaksi kohdistaa säätely viranomaisten toimintaan, palveluihin ja prosesseihin. Monessa lausunnossa kuitenkin myös pidettiin tervetulleena tietojärjestelmien toimintaan ja käyttöön kohdistuvaa, nykyistä tarkempaa säätelyä.

Oikeuskanslerin mukaan tietojärjestelmiä ja tietovarantoja ei voida pitää erossa hallinnon toimintaa ja yksityisten velvollisuuksia ja oikeuksia koskevasta substanssilainsäädännöstä. Säätelykokonaisuudeksi muodostuvat tietojärjestelmät, tietovarannot, tietojärjestelmiin kohdistuvat toiminnot kuten kehittäminen ja testaaminen, sekä elinkaaren lopussa alasajo ja siirtyminen toisiin järjestelmiin.

Maa- ja metsätalous ehdotti, että nykyisten määritelmien sijaan säätely kohdennettaisiin erilaisilla kuvailuilla ja käsitteillä, koska määritelmien harmonisointi eri säädösten välillä olisi liian aikaavievää.

Oikeusministeriön mukaan säätelyssä olisi hahmotettava, milloin vaatimus kohdistuu TiHL:ssä tarkoitetun tietojärjestelmän toiminnallisiin ja teknisiin vaatimuksiin, ja milloin vaatimukset kohdistuvat sellaisiin toiminnallisiin, joilla on merkitystä oikeusturvan ja asianmukaisen asiankäsitteilyn kannalta.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry kiinnitti huomiota siihen, että tietojärjestelmät ovat yhtäältä teknisiä tuotteita ja toisaalta erilaisia menettelyjä ja käsiteltäviä tietoja. Espoon kaupunki totesi, että tietojärjestelmää voisi ajatella hallinnollisena kokonaisuutena, johon kuuluu erilaisia teknologisia komponentteja sekä komponenttien ympärillä tapahtuvaa työtä ja käyttöä.

Tullin mielestä olisi luotava säätelykehikko, jossa prosesseja arvioidaan, sen sijaan että pyrittäisiin määrittelemään tietojärjestelmä ja siinä tapahtuvat prosessit. Tullin lisäksi Digi- ja väestötietovirasto (DVV) kiinnitti huomiota siihen, että tietojärjestelmien ja toimintaprosessien rajat eivät aina ole yhtenevät, vaan sama toimintaprosessi voi käyttää useaa eri tietojärjestelmää, tai samalla tietojärjestelmällä voidaan toteuttaa useita toimintaprosesseja. DVV piti myös epäselvänä jakoa hallinnon tietojärjestelmiin ja muihin hallinnon käytössä oleviin tietojärjestelmiin.

Verohallinnon mukaan tietojärjestelmät ovat kiinteä osa viranomaistoimintaa, ja jatkovalmistelussa tulisi pohtia, missä määrin tietojärjestelmää on ajateltava erillisenä säätelykohteena, vai tulisiko lainsäädäntöä ajatella nimenomaan itse toimintaprosessin säätelynä. Myös Metsähallituksen, Maanmittauslaitoksen, Kansainvälkelaitoksen, Eläketurvakeskuksen ja Opetushallituksen mielestä tulisi

keskittyä sääntelemään prosesseja ja niiden toimivuuden vastuita sekä tiedonhallintaa.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, onko yleislainsäädäntö paras ja tehokkain tapa ratkaista arviomuistiossa esitettyjä ongelmia. Varsinkin terveydenhuollon ja vakuutusalan kohdalla tuotiin esiin, että näitä toimialoja koskevassa erityislainsäädännössä olisi jo riittävästi sääntelyä. Esimerkiksi Kevan mukaan hallintotoiminnan sisällöllisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden pitäisi sellaisenaan jo riittää ja Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän mukaan tiedonhallintalain nykyinen 4 luku on riittävä. Lisäksi toimialojen ja eri toimintaprosessien heterogeenisyyden johdosta voi olla vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, säätää riittävän tehokasta yleislainsäädäntöä, vaan sääntelyn pitäisi olla erityislain asteista.

Lausunnoissa tuotiin esiin myös se, että teknologian käyttöön kohdistuva sääntely voi vanheta helposti, ja että varsinkin tietojärjestelmiin kohdistuvien vaatimusten kohdalla voi olla vaikeaa, ellei mahdotonta, saada aikaan tehokasta yleistason lainsäädäntöä. Yleislaeissa olisi säädettävä vaatimuksista hyvin yleisellä tasolla, mikä tekisi vaatimuksista tulkinnanvaraisia ja ylimalkaisia. Tästäkin osin olisi siis pohdittava sitä, olisiko sääntely parempi sijoittaa erityislainsäädännön tasolle. Erityislainsäädäntö ei myös olisi yhtä herkkää ylisääntelyn riskeille kuin yleislainsäädäntö. Toisaalta monissa lausunnoissa yleislainsäädäntöä pidettiin parhaana tapana ratkaista nykytilanteessa olevat ongelmat ja tuoda riittävä selkänöja hallinnon automatisoinnin jatkamiselle.

Suomen Akatemia ehdotti tietojärjestelmiin kiinnittyvän uuden sääntelyn sijaan kaiken hallinnon toimintaa koskevan sääntelyn uudistamista hallintolaista alkaen. Oikeuskanslerin mukaan systematiikka, jossa yleislainsäädännössä säädetään yleisistä hallinnon perusteista ja takeista ja näihin voidaan säätää huononnuksia erityislainsäädännössä, on ongelmallinen ja johtaa hajanaisuuteen. Näin ollen voisi olla perusteltua arvioida, tulisiko jotain massahallinnon vaatimuksia sisällyttää myös hallintolakiin.

Teknologiатеollisuus kiirehti lausunnossaan riittävän selkeän oikeudellisen pohjan valmistelua automaattiselle päätöksenteolle, ja työryhmän tulisi jättää tietojärjestelmien kehittämisen ja jatkuvien palveluiden lainsäädännöllinen ohjaus myöhemmäksi.

### **3. Tietojärjestelmiin ja toimintaprosesseihin kohdistuvat vaatimukset**

#### **3.1. Tietojärjestelmien kehittäminen**

Oikeusministeriö totesi, että lainsäädännön täsmentäminen tietojärjestelmien kehittämisen osalta vaikuttaa perustellulta. Kontrollien ja dokumentaation osalta

tärkeää on pitää viranomaisten toimivalta ja tehtävänjako selkeänä: mitä valvotaan, mikä taho valvonnasta vastaa ja mitä siitä voi seurata sekä mikä suhde tietojärjestelmien kehittämisvastuilla on järjestelmien käyttäjien vastuisiin. Tietojärjestelmille ominainen päivittämistarve, ylläpito ja myös käyttö (sekä siihen liittyvä testaus ja koulutus) vaatinevat vastaavia pohdintoja käyttöönottovaiheen jälkeenkin. Sääntelyssä olisi otettava huomioon myös neuvontavelvollisuuden toteuttaminen automaation keinoin ja että tätä olisi lähestyttävä samalla tavoin kuin automaattista päätöksentekoaakin.

Myös useissa muissa lausunnoissa tuotiin esiin se, että tietojärjestelmillä ja niiden kehittämisellä ei nykyään enää ole selkeästi mielletävää elinkaarta, jonka lopussa tietojärjestelmä on valmis. Järjestelmiä käytännössä kehitetään ja parannellaan koko ajan, ja automaattinen päätöksenteko voidaan lisätä järjestelmään myöhemmässä vaiheessa, käyttöönoton jälkeen. Lisäksi huomautettiin, että kehittämistä koskevassa sääntelyssä olisi muistettava valmisohjelmistot ja niiden hankkiminen, josta ei saisi tehdä sääntelyllä kalliimpaa tai mahdotonta. THL kiinnitti huomiota myös valmisohjelmistojen räätälöintiin toimijan omiin tarpeisiin ja tämän dokumentoimisen.

TEM:n mukaan on perusteltua, että tietojärjestelmien käyttöönottovaiheeseen liittyvää sääntelyä kehitetään siten, että tietojärjestelmän kelpoisuus käyttöönotettavaksi tarkoitukseensa on varmistettu riittävän huolellisella testauksella, tietojärjestelmän käytön koulutuksella ja käyttöönoton suunnittelulla. Myös Ruokavirasto kannatti yleistä viranomaisten tietojärjestelmien dokumentointivaatimusta.

Varsinkin vakuutusalan edustajien lausunnoissa kuitenkin puolestaan katsottiin, että tietojärjestelmiä on jo nyt kehitetty käyttöön ilman erityistä sääntelyä, ja että uudelle sääntelylle ei olisi tarvetta. Myös Väylävirasto ja VNK pitivät nykyistä lainsäädäntöä riittävänä. Keva totesi, että keskeneräisten järjestelmien aiheuttamat ongelmat eivät johdu siitä, että haluttaisiin ottaa puuttellisia järjestelmiä käyttöön, vaan koska tarvitaan riittävästi asiantuntemusta, resursseja ja sopimusten valvontaa. Kevan mukaan eläkealan järjestelmät ovat poikkeuksellisen kattavasti testattuja, erittäin systemaattisesti ylläpidettyjä ja dokumentoituja.

Suomen Yrittäjien mielestä tietojärjestelmien toimivuuden ja datan käsittelyn jatkuva sisäinen valvonta tai omavalvonta on olennainen osa hyvää hallintoa ja että kehittämisen dokumentointivaatimusten vahvistamista on syytä tarkastella erityisesti automatisoituja päätöksentekoprosesseja käsittävien järjestelmien kohdalla.

MMM:n mukaan jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon, että tietojärjestelmien kehittämistyö on merkittävässä määrin myös tiivistä ao. viranomaisen ja yrityksen välistä yhteistyötä. Sillä, että jotkut asiat hoidetaan yhteistyössä, lienee vaikutusta siihen, miten vastuut määritellään. Ylipäättään lainsäädännössä olisi

mahdollistettava laajasti yksityisten osallistuminen tietojärjestelmien kehittämiseen, jotta voidaan saada riittävästi sopivaa osaamista. CSC toi esiin, että tietojärjestelmien kehittämisessä tarvitaan teknisen infrastruktuurin lisäksi toimialaspesifiä osaamista ja että järjestelmiä tulisi aina kehittää loppukäyttäjän eli ihmisen näkökulmasta.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan tietojärjestelmien elinkaari organisaatiossa on pitkähkö eikä niitä ole tarkoituksenmukaista kilpailuttaa uudelleen parin vuoden välein. Hankintalaki ei sovi hyvin tilanteeseen, jossa järjestelmää kehitetään tai joudutaan kehittämään sopimuskauden aikana.

Traficom totesi, että dokumentointia koskevien vaatimusten olisi oltava mitoitettuja dokumentaation käyttötarkoitukseen. VNK katsoi, että järjestelmien kehittämiseen liittyvän dokumentaation tulee sellaista, että järjestelmien oikeatoimisuus ja turvallisuus voidaan todentaa. Tätä on kuitenkin lainsäädännön tasolla vaikea säätää muuten kuin yleisinä periaatteina. Ylipäätään VNK:n mukaan tietojärjestelmien kehittämisestä ei olisi tarpeen säätää yleislain tasolla muutoin kuin automaattisen päätöksenteon osalta.

Myös Helsingin kaupunki katsoi, että dokumentoinnin tulisi olla niin kattavaa ja selkeää, että sen perusteella voidaan tosiasiallisesti arvioida järjestelmän toimintaa ja ominaisuuksia tietosuojan vaikutustenarvioinnin yhteydessä.

Kansaineläkelaitoksen mielestä kehittämisen dokumentaatio voisi tavoitella ylläpidettävyyttä, silloin kun tietojärjestelmien elinkaari on pitkä.

Dokumentaatiovelvoite ei kuitenkaan saisi muodostaa päällekkäistä velvoitetta muun sääntelyn kanssa.

Metsähallituksen mukaan dokumentaatiovelvoitteet eivät saisi edellyttää merkittäviä lisäresursseja, ja että niissä tulisi huomioida tietojärjestelmän kriittisyys ja elinkaari.

THL näki tietojärjestelmien hankinta- ja kehitysprosessien sääntelemisen kestävämpänä tienä kuin itse teknologian sääntely.

TLH ja ISACA katsoivat, että dokumentointi pitäisi voida tehdä myös englanniksi.

ISACA kiinnitti huomiota siihen, että toimitusketjujen eli IT-toimittajien vastuita tulisi kasvattaa kokonaisuudessa ja että heiltä tulisi kriittisten järjestelmien osalta vaati laadukkaampaa tietoturva- ja -suojausta.

Arviomuistiossa automatisoinnin kehittämisen arvioitiin voivan olla tietyiltä osin julkisen hallintotehtävän hoitamista tai jopa julkisen vallan käyttöä. EK, Työeläkevakuuttajat TELA, Liikennevakuutuskeskus ja Finanssiala ry pitivät tätä johtopäätöstä ennenaikaisena ja ongelmallisena, ja että asiaa tulisi selvittää tarkemmin.

MMM:n mielestä tietojärjestelmien julkisiin hankintoihin ei yleensä sisällyne tilannetta, jossa annettaisiin yksityiselle tehtävä, johon sisältyy merkittävän

julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan on totta, että julkisen hallintotehtävän käsite on käytännössä muodostunut laajaksi ja että tietojärjestelmiä koskeissa hankinnoissa voi olla kyse merkittävältä osin julkisesta hallintotehtävästä.

Poliisihallituksen mukaan on kyseenalaista, missä määrin päätöksenteon automatisoinnin kokonaisuudesta voidaan erottaa pelkät ”teknisluontoiset” toimenpiteet. Automatisoiminen tulee toteuttaa tiiviissä yhteistyössä järjestelmätoimittajan kanssa ja toimintaprosessin automatisoinnin vaatimukset riippuvat myös paljon siitä, miten monimutkaista prosessia automatisoidaan ja siitä onko prosessi, jonka laskukaavojen virheetön automatisointi on hyvin suoraviivaista, vai onko kyseessä prosessi, johon voisi liittyä aitoa viranomaisharkintaa, kuten dataan perustuvaa tulkintaa. Lainsäädännössä olisikin järkevää erotella nämä kaksi erilaista päätöksenteon tyyppiä.

Suomen Asianajajaliitto, kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että tietojärjestelmiin kohdistuva sääntely ei saisi sulkea tietojärjestelmien toimittamisen ulkopuolelle ulkomaisia tai pienempiä toimijoita.

Opetushallituksen mukaan kuvaukset julkisesti rahoitettujen tietojärjestelmien teknisistä kyvykkyyksistä tulisi olla koneellisesti luettavassa muodossa ja avoimesti saatavilla. Avoimuus lisäisi ymmärrystä eri viranomaisten käyttämistä järjestelmistä ja mahdollistaisi nykyistä paremmin erilaisia valmiusratkaisuja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti, että laissa tulisi erikseen säätää yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista tietojärjestelmän kehittämisen yhteydessä. Vammausfoorumi kannatti tätä ehdotusta.

Vammaisfoorumi kiinnitti huomiota siihen, että tietojärjestelmien kehittämisessä olisi jo varhaisessa vaiheessa osallistettava vammaisia ihmisiä ja kokemusasiantuntijoita. Lisäksi Vammaisfoorumi korosti sitä, että tietojärjestelmien tulisi olla saavutettavia käyttäjilleen. Vammaiset henkilöt tulisi huomioida niin asiakkaina kuin järjestelmien viranomaiskäyttäjinä sekä muissa mahdollisissa rooleissa. Myös kielelliset oikeudet tulisi tunnistaa jo järjestelmiä suunniteltaessa. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti launnonssaan huomiota kieli- ja saavutettavuuslainsäädäntöön ja sen huomioimiseen tietojärjestelmäsääntelyssä.

Kotimaisten kielten keskus korosti hyvän ja selkeän kielenkäytön tärkeyttä ja että tietojärjestelmiä kehitettäessä ja hankittaessa tästä olisi hyödynnettävä kielen ja kieliteknologian asiantuntijoita.

### 3.2. Toiminnalliset ja tekniset vaatimukset

Oikeuskansleri katsoi toiminnallisten vaatimusten kumpuavan perustuslain perusoikeussäännöksistä, erityisesti 21 §:stä, sekä hallintolain yleissäännöksistä,



samoin perustuslain 22 §:ssä säädetystä julkisen vallan velvollisuudesta turvata ja toteuttaa perusoikeudet. Yksityiskohtaisia erityisiä toiminnallisia vaatimuksia ei kuitenkaan voida asettaa. Yleisiä vaatimuksia voisivat olla dokumentoitu käyttötarkoitus ja sopivuus käyttötarkoitukseensa, käyttötarkoitukseen liittyvän lainsäädännön täyttäminen, käyttäjäystävällisyys ja käytettävyys sekä se, että järjestelmällä voidaan toteuttaa hyvää hallintotapaa.

Yleisiä vaatimuksia lähestymistapana kannattivatkin monet lausunnon antaneet, ja helposti vanhentuvien tai liian seikkaperäiseksi menevien teknisten vaatimusten kohdalla lainsäädäntöä parempia välineitä voisivat olla itsesääntely, suositukset ja muut alemman tason tai pehmeämmät keinot. Lisäksi nykyllä lainsäädännön asettamia vaatimuksia pidettiin useissa lausunnoissa jo riittävinä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ei lähtökohtaisesti olisi välttämätöntä säätää erityisiä olennaisia teknisiä vaatimuksia, sillä jo nykyisellään viranomaisia velvoittaa runsas määrä erilaista sääntelyä.

Eläketurvakeskus korosti sitä, että asetettavat vaatimukset eivät saa estää yksinkertaisten, rutiininomaisten asioiden automaattista käsittelyä. Kuntaliiton ja Kuntatyönantajien mukaan lainsäädännön tasolla tulee ehkäistä haittavaikutuksia, mutta sääntely ei saa myöskään luoda tarpeettomia esteitä positiiviselle ja mahdollistavalle algoritmien käytölle. Uusien vaatimusten olisi oltava haittavaikutusten ehkäisemisen kannalta välttämättömiä. Monien lausunnonantajien, kuten Suomen Akatemian ja Valviran sekä eri vakuutusalan toimijoiden, oli ylipäätään vaikeaa tunnistaa tietojärjestelmien vaatimuksiin liittyviä sääntelytarpeita, varsinkin kun monilla toimialoilla on jo säädetty tällaisia erityislain tasolla.

Traficommin mukaan on tärkeää, että tietojärjestelmiä koskevassa sääntelyssä otetaan huomioon vaatimukset, joilla varmistetaan, että uudet tietojärjestelmät täyttävät hyvän hallinnon vaatimukset. Traficom ehdotti, että uudet teknologiat arvioitaisiin niiden juridisten vaatimusten osalta ennen niiden käyttöönottoa automaattisessa päätöksenteossa samansuuntaisilla menettelyillä kuin mitä sovelletaan tietoturvallisuuden ja tietosuojan arviointiin.

Tukes kannatti selkeän ja yksiselitteisen arviointikriteeristön laatimista automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi.

Useissa lausunnoissa katsottiin myös tarpeelliseksi säätää tietojärjestelmien toimivuuden varmistamisesta ja vika- ja häiriötilanteisiin varautumisesta. Esimerkiksi Senaatti-kiinteistöt katsoi aiheelliseksi säätää tiedonhallintalaissa varautumiseen liittyvistä vaatimuksista ja puolustusministeriö kiinnitti huomiota tarpeeseen säätää varautumisesta kriisitilanteen varalle. Traficommin mukaan tulisi säätää velvollisuudesta huolehtia asioiden käsittelystä myös tilanteessa, jossa automaattinen päätöksenteko ei jostain syystä toteudu. Ruokavirasto kannatti sitä, että lailla säädettäisiin varautumisesta tietojärjestelmien vikaantumiseen.

Toisaalta esimerkiksi Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän mukaan varautumisen osalta ei ole tarpeen säännellä nykyistä enempää. Eläketurvakeskuksen mukaan työeläkejärjestelmässä riittävä varautuminen tarkoittaisi sitä, että manuaalikäsittelyyn pitäisi saada käytöstä poissa olevan järjestelmän tietoja. Jos työeläkealan yhteiset tietojärjestelmät eivät toimi, on käsittely manuaalisesti lähes mahdotonta, koska tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä. Varajärjestelmän ylläpito taas olisi epärealistista suuren tietomäärän ja kustannusten vuoksi.

Rahoitusvakausvirasto huomautti, että vaatimus siitä, että viranomaisen tulisi pystyä suorittamaan tehtävänsä myös tilanteissa, joissa tietojärjestelmää ei voida käyttää, on nykypäivänä joissain tapauksissa käytännössä mahdotonta täyttää järkevässä aikataulussa ja ilman huomattavia kustannuksia.

Lisäksi Rahoitusvakausvirasto kiinnitti huomiota siihen, että sääntelyssä tulee ottaa huomioon tiettyjen viranomaisten tarve käyttää EU-tason viranomaisten tarjoamia yhteisiä järjestelmiä, joihin liittyviä vaatimuksia on vaikea määrittää kansallisessa lainsäädännössä.

Oikeusministeriö katsoi, että vaatimusten kohteita tai muuten ohjattavia kohteita voisivat olla tietojärjestelmäriippuvuuksien tunnistaminen (omat ja toisten), tietojenkäsittely-ympäristöjen muutosten seuranta, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen sekä tietoturvan ja tietosuojan varmistaminen sekä näihin liittyvien riskien seuranta.

Verohallinnon mukaan tarkkojen vaatimusten säätämisestä lailla sijaan olisi pyrittävä säätämään tavoitteista, joihin pyritään. Maahanmuuttovirasto katsoi, että lainsäädännön asettamien raamien tulee olla riittävän väljät, jotta erilaisten teknisten ratkaisujen toteuttaminen on tulevaisuudessakin mahdollista. Maa- ja metsätalousministeriön ja Poliisihallituksen mukaan teknisestä kehityksestä johtuen suorien teknisten vaatimusten säätäminen tietojärjestelmille olisi riski ja olisi parempi säätää yleisistä vaatimuksista.

CSC:n mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuus, ei vain tekninen vaan myös semanttinen, organisatorinen ja juridinen, tulisi ottaa huomioon vaatimuksia asetettaessa.

ISACA otti lausunnossaan esiin, että tietojärjestelmille tulisi pystyä vaatimaan paremmat lähtökohdat tulevaisuuden muutoksille ja kehitykselle. Käytännön tasolla toiminnassa on edelleen merkittäviä heikkouksia. Lainsäädännöllä tulisi ohjata tietojärjestelmien elinkaarihallintaa ja määritellä vaatimukset hyvälle tiedonhallintatavalle.

Ruokavirasto kiinnitti huomiota siihen, että tietojärjestelmien tulisi olla mahdollisimman toimivia ja käytettäviä myös viranomaisen sisäisessä käytössä. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus mukaan tietojärjestelmän

helppokäyttöisyys ja esteettömyys, vikasietoisuus, palautuvuus, tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät tekijät sekä riittävä lokitus tulisi huomioida lainsäädännössä.

Väyläviraston mukaan tietojärjestelmissä on lukuisia ominaisuuksia ja toimintoja, mikä tulee huomioida yleisiä vaatimuksia asetettaessa. Kaikkiin tietojärjestelmiin tulisi kuitenkin kohdistua vaatimus helppokäyttöisyydestä, vikasietoisuudesta ja päätöksenteon läpinäkyvyydestä.

DVV piti tarkoituksenmukaisena, että lainsäädännössä asetettavat yleiset vaatimukset muodostaisivat keskenään loogisen kokonaisuuden, joka tukee ja huomioi riittävästi ajasta, tekijästä ja teknologiasta riippumattomia automaattisen päätöksenteon prosesseja.

Poliisihallitus katsoi, että nykyisessä tiedonhallintalain 17 §:ssä mainittua lokitietojen käyttötarkoitusta tulisi tarkentaa. Nyt lokitietojen käyttötarkoitukseksi on säädetty tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä järjestelmän teknisten virheiden selvittäminen.

### 3.3. Läpinäkyvyys ja julkisuus

OM:n mukaan jatkovalmistelussa on vielä arvioitava sitä, minkä kaiken on julkisuusperiaatteen, menettelyn asianmukaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumiseksi oltava läpinäkyvää ja millaista selitettävyyttä on edellytettävä.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö, Tulli, TEM yhtyivät arviomuistiossa todettuun, että algoritmien täydellinen läpinäkyvyys ei liene mahdollista tai tarpeellista. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö myös huomautti, että tietojärjestelmän lähdekoodi voi kuulua liikesalaisuuden piiriin. Rikosseuraamuslaitos ja Tulli huomauttivat, että automaattista käsittelyä ei voikaan kokonaan tai sellaisenaan avata kaikissa tilanteissa ilman, että viranomaisen mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä vaarantuvat. Hyvän hallinnon periaatteiden ja takeiden toteutumisen kannalta voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, että hallinnon asiakas tietää, mihin hänen oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttava päätös perustuu ja miten päätös on syntynyt.

Verohallinnon mielestä on tarkoin selvitettävä ja punnittava vielä missä määrin automaattisesta päätöksenteosta on annettava asianosaiselle tietoja sen lisäksi mitä tietosuoja-asetus jo edellyttää.

Puolustusministeriö piti olennaisena, että hallinnon asiakas saa tiedot siitä, mihin yksilöityihin tietoihin viranomainen perustaa päätöksentekonsa niissä tilanteissa, joissa päätös voidaan tehdä täysin automatisoidusti. Traficom muistutti, että hallintolain mukaan päätös tulee perustella. Helsingin yliopisto totesi, että läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden vuoksi olisi julkaistava kuvaus tietojärjestelmän toiminnasta. Ku-vauksen antaminen olisi olennaista perusteluvollisuuden täyttymiselle. Kuvaus mahdollistaisi sen selittämisen, mitä automaattisessa käsittelyssä on tapahtunut. Myös Maahanmuuttovirasto

korosti annettavien tietojen ymmärrettävyyttä ja konkreettisuutta. Väyläviraston mukaan tietojärjestelmästä on saatava prosessijälki tehdystä toimesta, minkä avulla pystytään varmistamaan rekisteröityjen oikeusturva ja toteuttamaan rekisteröityjen oikeudet. Myös Suomen Yrittäjät korosti prosessin läpinäkyvyyden ja prosessista informoimisen merkitystä.

Keva huomautti, että algoritmien ja päätöksentekosääntöjen läpinäkyvyydestä tullaan säätämään jo OM:n työryhmän aikomuksen mukaan hallintolaissa.

## 4. Vaatimustenmukaisuuden arviointi

### 4.1. Tietojärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskevan sääntelyn soveltamisala

Osa lausujista, kuten Traficom, Nixu Certification oy ja STM, pitivät kannatettavana ehdotusta siitä, että tietojärjestelmien arviointia laajennetaan tietoturvallisuuden lisäksi myös tietojärjestelmien muiden olennaisten vaatimusten täyttymisen arviointeihin. Erityisesti nostettiin esiin toiminnan jatkuvuuden ja varautumisen hallinnan arviointi.

Toisaalta finanssi- ja eläkesektorilla ei nähdä tarvetta arviointilainsäädännön soveltamisalan laajentamiseen valtionhallinnon ulkopuolelle. Yksityisillä toimialoilla järjestelmien oikeellisuus ja luotettavuus perustuu toimialan sektorikohtaiseen sääntelyyn ja kilpailutekijöihin. (Finanssivalvonta, EK, Eläketurvakeskus, TELA, Liikennevakuutuskeskus)

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Traficom nostivat esille, että sääntelyn olisi hyvä olla linjassa muun tietoturvallisuuskehikon, esimerkiksi tietoturvan ja tietosuojan parantamista kriittisillä toimialoilla käsittelevän, kesäkuussa 2021 hyväksytyyn valtioneuvoston periaatepäätöksen kanssa.

Useat vastaajat, kuten Poliisihallitus, THL, Helsingin kaupunki ja Kela, toivat esille sen, että tietojärjestelmien kriittisyystaso on vaihteleva, jolloin myös kriittisyystasot tulisi yhteisesti määritellä ja luokittelun myös ohjata järjestelmien tietoturvallisuuden arviointimenettelyä siten, että kaikkein kriittisimpien järjestelmien tietoturvallisuudelle asetettaisiin muita korkeammat vaatimukset. Tällöin voitaisiin ottaa huomioon myös eri tasoilla käytettävät muut arviointimenetelmät, mm. yhteissääntelyyn perustuvat standardoinnit.

### 4.2. Vaatimustenmukaisuutta arvioivat viranomaiset

Traficom kannatti muutosehdotusta siitä, että Traficomin tehtäviä selkeytettäisiin tietojärjestelmän turvallisuuteen liittyvän turvallisuusjohtamisen (hallinnollinen turvallisuus ja henkilöstöturvallisuus) arvioinnin osalta. Selkeytyksen ei arvioida

aiheuttavan Traficomin työmäärään merkittävää lisäystä, ja siten lisäresursointitarpeetkin pysyivät maltillisina.

Puolestaan suojelupoliisi katsoi, että laajennettaessa arviointia tietojärjestelmästä lisäksi turvallisuusjohtamiseen, kyseessä ei ole enää pelkkä tietojärjestelmäarviointi. Suojelupoliisi kannattikin sellaista lähestymistapaa, että jatkossa arvioitaisiin holistisesti tiedonhallinnan kokonaisuutta eikä yksittäistä tietojärjestelmää. Suojelupoliisi esitti, että tietojärjestelmäarvioiteja koskevia lakeja muutetaan siten, että salassa pidettäviä tietoja sisältävien tietojärjestelmien arviointi suoritetaan kuten yritysturvallisuusselitys viittaamalla yritysturvallisuusselvityslakiin. Toimivaltainen viranomaisen suorittamaan arvioinnin olisi tällöin suojelupoliisi.

Traficom ja suojelupoliisi kannattivat sitä, että fyysisen turvallisuuden arviointiviranomaisen roolissa on viranomaisen tai viranomaiset, jolla/joilla on jo valmiiksi syvälinen aihepiirin osaaminen. Tällaisia ovat nykytilassa sekä suojelupoliisi että Puolustusvoimat. (Traficom, Suojelupoliisi)

Puolustusministeriö puolsi arviomuistioon kirjattua Puolustusvoimien ehdotusta, että Puolustusvoimille säädettäisiin nimenomainen toimivalta arvioida maanpuolustukseen liittyvien kansallista turvallisuusluokiteltua tietoa käsittelevien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluutta (ml. jatkuvuus ja varautuminen).

Traficom ei nähnyt Puolustusvoimille ehdotetun arviointitehtävän muuttavan nykytilaa paremmaksi viranomaisten tietojärjestelmien osalta, ja ei siten nähnyt sille välttämätöntä tarvetta. Nykyinen malli nähtiin selkeänä ja kustannustehokkaana. Ehdotuksessa nähtiin ongelmia tehtävän objektiivisuuden ja riippumattomuuden (sekä kv-yhteensopivuuden että kustannustehokkuuden) kannalta. Puolustusvoimille ehdotetun arviointitehtävän Traficom näki myös aiheuttavan mahdollisesti sekavuutta, kustannustehottomuutta ja päällekkäisten ja moninkertaisten arviointien tekemistä.

Traficom piti kannatettavana sitä, että Traficomin tehtäviä selkeytettäisiin ja laajennettaisiin tietojärjestelmien jatkuvuuden ja varautumisen arvioinnin osalta. Tehtäväkentän rajausta tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin, sen suhteen, kuinka laajasti jatkuvuutta ja varautumista tulisi arvioida (esim. pitkäaikainen sähkönsyöttö tietojärjestelmien käytön yhteydessä). Mitä laajempi rajausta, sitä enemmän arviointitoiminta vaatii resursseja.

Traficom ja suojelupoliisi kannattivat sitä, että fyysisen turvallisuuden arviointiviranomaisen roolissa on viranomaisen tai viranomaiset, jolla/joilla on jo valmiiksi syvälinen aihepiirin osaaminen. Tällaisia ovat nykytilassa sekä suojelupoliisi että Puolustusvoimat.

Arvioinnin ulkoistamisen osalta useat vastaajat toivat esille, ettei nykytilanne ole toimiva (Senaatti, Valvira, MMM, Kansallisarkisto). Esimerkiksi sote-toimialalla

Valviran mukaan liiketoimintaa tekevien arviointilaitosten kaupallinen kilpailu ei ole toteutunut asiakastietolain mukaisissa arvioinneissa, ja tällä hetkellä käytännössä vain yksi tietoturvallisuuden arviointilaitos toimii markkinoilla pääasiallisena toimijana. Kaupallisten toimijoiden tekemissä arvioinneissa on myös esiintynyt ongelmia.

Puolestaan Nixu katsoi, ettei Traficomin pitäisi tehdä samoja TL IV ja TL III -luokan arviointeja, kuin kaupalliset arviointilaitokset tekevät.

Oikeusministeriö korosti, että arvioitaessa arviointitehtävän antamista muille kuin viranomaisille tulee kiinnittää erityistä huomiota perustuslain 124 §:ään.

Traficom, Rajavartiolaitos ja Helsingin kaupunki eivät nähneet perustelluksi säätää päätöksentekosääntöjen arvioinnille ulkoista vastuuviranomaista. Päätöksentekosäännöistä johtuvia virheitä ei välttämättä ulkopuolinen arvioija pysty havaitsemaan – eikä viranomaisen voi ulkoistaa sen virkavastuulle kuuluvien päätöksentekosääntöjen laatimista.

#### 4.3. Arviointilaitosten hyväksyntä ja valvonta

Traficom piti perusteltuna yleisperiaatteena sitä, että arviointilaitoksia koskevaan lakiin tehtäisiin vain välttämättömiä päivityksiä tässä vaiheessa ottaen huomioon myös valmisteilla oleva EU-tason sääntely.

Traficom ja Nixu näkivät perusteltuna sen, että arviointilaitokselle asetettavat vaatimukset kuvataan nykyistä yksityiskohtaisemmin myös lakitasoisina. Toisaalta lisäksi tarvitaan myös alemmantasoisia määrittelyjä, jotka täsmentävät vaatimuksia ja joita voidaan joustavammin muuttaa.

Traficom toi esille, että myös arvioitsijoille tarkemmin asetettavat vaatimukset ovat perusteltuja siitä näkökulmasta, että arviointilaitosten henkilövaihdokset tulisi saada nykyistä selvemmin arviointilaitoksiin kohdistuvan valvonnan kohteeksi. Ei kuitenkaan saisi asettaa henkilötasolle meneviä liian laajoja osaamisvaatimuksia, sillä kaikkien erikoistumisalueiden syvällisen osaamisen edellyttäminen yksittäisiltä arvioijilta voisi johtaa joko todennusosaamiselta edellytettävän syvällisyyden karsiutumiseen, heikentäen arviointien luotettavuutta, tai siihen, että arviointilaitosten pätevyysalueiden hyväksynnät raukeaisivat hyväksytyjen arvioijien puutteesta johtuen. Lähestymistapana vaatimuksille tulisi olla se, että arviointilaitoksella tulisi jatkossakin olla keskeisten osaamisalueiden osalta riittävä osaaminen eri henkilöiden osaamista yhdistelemällä, sekä kyvykkyys kuhunkin arviointikohteeseen riittävän pätevän arvioijaryhmän kokoamiseen. Nykymenettelyä voitaisiin kuitenkin täydentää arvioijakohtaisilla vaatimuksilla. Tällainen lähestymistapa jättäisi myös arviointilaitoksille enemmän liikkumavaraa toimintansa järjestämiseen, mikä tukee suoraan myös arviomuiston tavoitetta arviointilaitosten markkinoille pääsyn nopeuttamisesta.

Nixu ja Poliisihallitus toivat esille sen, että pätevyysvaatimusten asettamisessa tulisi huomioida se, että kaupalliset toimijat joutuvat miettimään osaaminen ja pätevyyden hankkimisen kustannuksia sekä kysynnän määrää. Vaatimusten tasoa tulee harkita tarkkaan, jotta varmistutaan siitä, että viranomaisten käyttöön on saatavilla riittävästi kriteerit täyttävää osaamista ja että arviointilaitosten välinen kilpailutilanne rajoittaa arviointikustannusten nousua.

Traficom ja Nixu eivät nähneet perusteltuna arviointilaitosten hyväksyntä- tai valvontavastuun siirtämistä Traficomilta FINAS:ille. Nykymallin mukainen Traficom ja FINAS:in välinen työnjako on selkeä ja rajallisten viranomaisresurssien käyttö on saatu nykymallissa hyödynnettyä tehokkaasti.

Traficom ehdotti, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvien pätevyysalueiden ulkopuolisten pätevyysalueiden valvontaan osallistuisivat jatkossa kyseisen pätevyysalueen vastuuviranomaiset, esimerkiksi toisio lain (552/2019) mukaisten arviointien osalta Valvira ja tietosuojaan liittyvien kokonaisuuksien osalta tietosuojavaltuutettu.

Nixu ei nähnyt kannatettavana sitä ehdotusta, että viranomaisten tietojärjestelmien arvioinnissa luovuttaisiin arviointilaitosjärjestelmästä. Arviointilaitokset ovat tehneet merkittäviä investointeja päästäkseen auditoina näitä arviointilaitoksena.

#### 4.4. Vaatimustenmukaisuuden osoittaminen

Yleisesti vastauksissa korostettiin, että viranomaiselta tulisi vaatia ja sen tulisi tehdä arviointia säännöllisesti (PLM, ISACA, Nixu, Kela, DVV, Suomen yrittävät).

Oikeusministeriö toi esille, että pakollisen, ulkopuolisen arvioinnin tavoitteiden/päämäärän tulee olla selkeä samoin kuin sen, mitä vaatimuksia arvioidaan = mitä vaatimuksia järjestelmien tulee lain mukaan täyttää. Tietojärjestelmien ja niissä käsiteltävien tietojen moninaisuus huomioon ottaen määrittelytehtävä erittäin haastavaa. OM myös totesi, ettei arvioinnilla voida poistaa vastuuta tietojärjestelmästä. Tulisikin miettiä, mikä arvioinnin merkitys on.

Ainakin kriittisten järjestelmien arvioinnin pakollisuus sai kannatusta. Toisaalta pitäisi ottaa valmistelussa huomioon siitä aiheutuvat kustannusvaikutukset sekä järjestelmäkehityksen mahdolliset viivästymisvaikutukset. (Maahanmuuttovirasto, UM, DVV)

Toisaalta Ruokavirasto esitti, että pakollisuuden sijaan riskilähtöinen lähestymistapa arviointiin olisi parempi.

Poliisihallitus nosti esille, että mikäli yleisestä pakollisesta arviointivaatimuksesta säädetään, tulisi huomioida se, ettei turvallisuusviranomaisten tietojärjestelmiin kohdistu kaksinkertaisia auditointivaatimuksia ottaen huomioon esim. TUVE-laissa säädetty.

Traficom ei nähnyt perusteltuna arviomuiston ehdotusta todistusten edellyttämisen laajentamisesta.

Yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen osalta tuotiin esille, että tulisi pyrkiä kehittämään yhteisten palvelujen arviointiraporttien ja hyväksyntöjen mahdollisimman laajaan hyödyntämiseen viranomaisten kesken, jotta virastojen ja muiden julkishallinnon toimijoiden ei kunkin erikseen tarvitsisi käyttää omia resurssejaan samojen asioiden toistamiseen (Traficom, Rahoitusvakuusvirasto, Poliisihallitus). Valtioneuvoston kanslia esitti, että Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoria koskevassa lainsäädännössä tulisi mm. määrittää Valtorille velvoite arvioida tuottamisensa palveluiden tietoturvallisuus ja todentaa palveluiden turvallisuus asiakkailleen.

#### 4.5. Arviointikriteeristöt

Traficom kannatti sitä, että arviointikriteeristöjen kehitystyö keskitetään nykykriteeristöjen katvealueisiin.

Verohallinto huomautti, että tiedon luokittelujärjestelmä on alue, jota voisi kehittää. Vanhan nelitasoisen järjestelmän tilalle ei ole käytännössä syntynyt uutta käyttökelpoista järjestelmää

Nixu totesi, että sen sijaan, että kehitetään uutta kriteeristöä, olisi kannatettavampaa jonkin nykyisen kriteeristön kehittäminen ja virallistaminen. Nämä ovat puutteistaan huolimatta koeteltuja, ja niiden tapana on tulkintatraditio, mikä uudelta puuttuu.

HUS ja Kela ehdottivat, että kansallisten kriteeristöjen kehittämisen sijaan tietoturvallisuuden hallinnassa viitattaisiin ensisijaisesti kansainvälisiin standardeihin, kuten ISO 27001. Nopean kehitystahdin seurauksena kansallisten ohjeiden ajantasaisuus voi olla heikko.

## 5. Tietovarantojen ja tietojen käyttö sekä laatu

Oikeuskansleri totesi, että hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen edellyttää, että hallinnon päätöksenteossa käytettävät tietovarannot ja niiden sisältämät tiedot ovat ajantasaisia, kattavia ja virheettömiä. Tietosuoja-asetusta vastaavalla tarkkuustasolla olisi tarpeen säännellä käytettävän datan ja tietovarantojen virheettömyyttä koskevista vastuista, sekä myös mahdollisuudesta virheellisten tietojen korjaamiseen. Laillisuusvalvontakäytännössä on kohdattu useampaan



kertaan tilanteita, joissa virheellisten tietojen korjaamisesta ei ole riittävästi säädetty, tai se ei ole ollut teknisesti mahdollista.

Maahanmuuttoviraston mukaan 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 laatuksiteerit kattavat niitä asioita, joita voi odottaa tietovarannolta automaattisessa päätöksenteossa.

Väylävirasto totesi, että tietovarantojen tulee olla helppokäyttöisiä, ajantasaisia ja kaiken kattavia. Tietovarantoihin tehtyjen muutosten ei tule poistaa tietoa lopullisesti, vaan aikaisempien tietojen tulee olla jäljitettävissä. Tietovarantojen tulee myös toimia monissa erilaisissa teknisissä ympäristöissä ja tietojärjestelmissä, mikä voidaan varmistaa tietojärjestelmiä yhteneväistävillä, yleisillä vaatimuksilla.

Ruokavirasto piti yleisten ja yhteisten laatuksiteerien säätämistä yleislailla haastavanap toimialojen ja toimintaprosessien erilaisten luonteiden ja tarpeiden vuoksi.

Digi- ja väestötietovirasto piti 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 korosti tarvetta antaa tietojen ilmoittajille nykyistä enemmän vastuusta tietojen ajantasaisuudesta. Tietojen ilmoittajalla tulisi olla intressi huolehtia tietojen täsmällisyydestä ja ajantasaisuudesta.

Maa- ja metsätalousministeriö korosti, että laatuvaatimusten määrittämisessä pitää ottaa huomioon, minkä tyyppisistä tiedoista on kyse ja mikä on tietojen suunniteltu käyttötarkoitus. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan täsmällisyysvaatimus on kytköksissä henkilötiedon käsittelyn tarkoitukseen. Varsinkin luontoon liittyvä tieto on usein epätarkkaa, mutta kuitenkin riittävän virheetöntä suhteessa tiedon käsittelyn tarkoitukseen.

MMM myös katsoi, että tiedon laadun arvioimiseksi arviomuistion taustatyö ei vielä ole riittävä. Kuvaus koskee lainsäädäntöä, mutta arviomuistio ei vielä sisällä kuvausta siitä, mitä haasteita liittyy erilaisten tietojen laatuvaatimusten määrittelyyn. Tiedon laatuvaatimuksista tulee lisäksi informoida niin rekisteröityä kuin niitä, joille tietoja luovutetaan.

Oikeusministeriö totesi, että tiedon laadun merkitys korostuu automaattisessa päätöksenteossa, vaikka sillä luonnollisesti on merkitystä muutoinkin. Yleissääntelyn laatiminen tiedon laadusta on kuitenkin ongelmallista. Tietojen

luotettavuuden arviointi ja tarkistaminen ovat osa hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvittämismenettelyä. Lain tasolla yleispätevien kriteerien asettaminen selvityksen laadun ja laajuuden riittävyyden sisällölliselle arvioinnille vaikuttaa erittäin. Luontevin tiedon arvioinnin tapa lienee asianosaisen kuuleminen, sen lisäksi, että tukea voidaan hakea tarvittaessa muista ulkoisista tietovarannoista. Myös Kansallisarkisto huomautti, että automaattisessa päätöksenteossa asianosaiselle olisi etukäteen ilmoitettava, mihin tietoihin päätös perustuu.

Tulli puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisen näkökulmasta on vaikeaa varmistua siitä, että asianosainen korjaa tiedon oikeaksi eikä vääräksi, minkä lisäksi olisi pohdittava, millaista näyttöä voidaan edellyttää ennen tiedon korjaamista.

Poliisihallituksen mukaan tietovarastojen osalta tulisi edellyttää reaaliaikaista tiedon käyttöä nykyisen massakopioinnin sijaan. Tietovaranto toteuttaa tiedon suojaamisen tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla, jota ei ole mahdollista toteuttaa tiedon hyödyntäjän toimesta. Tiedon laatu myös heikkenee kopioinnissa, eikä tiedon päivitykset välttämättä siirry eri kopioihin. Myös Opetushallitus piti tietojen reaaliaikaista siirtämistä ja käyttöä parempana vaihtoehtona kuin massakopiointia.

Helsingin kaupunki piti arviomuistiossa esiteltyjä alustavia tiedon laatukriteereitä hyvänä pohjana ja totesi että viranomaisten yhteisten tietovarantojen luotettavuuden tulisi vastata niin kutsuttua julkista luotettavuutta.

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitos kiinnitti huomiota siihen, että sääntelyssä olisi huomioitava, onko käytettävä tietovaranto paikallinen, kansallinen vai kansainvälinen.

ISACA muistutti, että tietovarastojen tuottamiseen tai hyödyntämiseen osallistuu myös julkishallinnon ulkopuolisia tahoja, joten niiden omistajuus tulisi säilyttää virkavastuussa olevalla taholla.

CSC:n mukaan lainsäädännössä tulisi asettaa velvoite varmistua tiedon laadusta testauksen avulla.

TELA, Finanssiala ry, EK, Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ja ETK eivät nähneet tarvetta tietojen oikeellisuutta koskevalle uudelle lainsäädännölle.

Tapaturmavakuutuksen mukaan selvittämismenettelyyn ja tiedon laatuun kohdistuva yksityiskohtainen sääntely lisäisi hallinnollista taakkaa tuomatta hyötyjä. Suomen Yrittäjät piti tiedon laatukriteereitä hyvänä lähtökohtana, mutta korosti, että sääntelyn on oltava oikeasuhtaista tiedon käyttötarkoitukseen nähden, eikä se saisi hankaloittaa viranomaisen toimintaa liiaksi.

Verotuksen osalta Verohallinto ei myöskään todennut tarvetta uudelle tiedon laatua koskevalle sääntelylle. Valvira suositti sääntelyn sijasta tiedon laatua koskevia suosituksia. HUS kannatti sääntelyn sijaan kansainvälisten standardien

noudattamista, varsinkin kun lääkinnällisten ohjelmistojen osalta on jo riittävää unionin tason sääntelyä. Myös MML kannatti uuden sääntelyn sijaan ennemmin standardointia.

Kansaineläkelaitoksen mielestä määrämuotoisen ja yksityiskohtaisen tiedonsiirron sääntelyn sijaan tulisi keskittyä tarkoituksenmukaisen, toimintavarmen ja suorituskykyisen arkkitehtuurin rakentamiseen. Keskeisiä ovat myös toimenpiteet tilanteessa, joissa tiedon pohjalta on päädytty virheelliseen lopputulokseen.

Syyttäjälaitos korosti tietovarantojen laadun ja oikeellisuuden valvontaa ja sen riittävää resursointia.

Kansallisarkisto ehdotti harkittavaksi julkisen hallinnon tietovarannoista luovutettavien tietojen maksullisuuden poistamista, kun tietoja luovutetaan julkisen hallinnon sisällä.

TEM:in mukaan tietovarantojen vastuiden ja tietojen käytön vastuiden osalta automaattinen päätöksenteko edellyttäisi nykyistä tarkempaa sääntelyä. Lisäksi olisi mahdollistettava laajemmin tietojen toisiokäyttöä. Verohallinto puolestaan korosti, että tiedon kertaalleen ilmoittamisen ja varastoimisen periaate sekä yhteisen tietovarannon hyödyntäminen eivät saa muodostua liian vaikeiksi toteuttaa.

EK piti erittäin tärkeänä, että lainsäädäntöä uudistettaessa otettaisiin huomioon myös yksityisten palveluntuottajien luoma lisäarvo tietovarantojen käytössä.

Helsingin yliopisto kiinnitti huomiota siihen, että tietovarantoja koskevaa sääntelyä valmisteltaessa olisi arvioitava myös vaikutuksia tutkimukseen.

## 6. Tekoäly

Useissa lausunnoissa kannatettiin teknologiariippumatonta lähestymistapaa. Helsingin kaupunki ja Syyttäjälaitos kannattivat erityisesti sitä, että sääntelyä ei erityisesti kohdistettaisi tekoälyyn tai tekoälyksi tulkittaviin teknologioihin. Helsingin yliopisto suhtautui pidättyvästi siihen, että kansallisessa sääntelyssä määriteltäisiin, mitä tekoäly on.

Suomen Yrittäjät korosti, että tekoälyn tai muidenkaan tietojenkäsittelyteknologioiden käytölle ei saa asettaa kohtuuttomia tai perusteettomia edellytyksiä.

DVV ilmoitti kannattavansa oppivan tekoälyn hyödyntämistä automaattisen päätöksenteon yhteydessä ja toivoo, että tulevassa kansallisessa sääntelyssä pyritään mahdollistamaan sen hyödyntäminen. DVV myös totesi, että

sääntöpohjaisen ja tekoälypohjaisen automaation välistä erottelua ei ole parasta tehdä teknologian kautta, vaan olennaisempaa olisi huomioida tekoälyjärjestelmien autonomiset kyvykkyydet sekä tiedonhallinnan ja tiedon laatuvaatimusten kriittinen rooli tekoälyjärjestelmissä.

Espoon kaupunki kiinnitti huomiota tekoälyn käytössä jäljitettävyyteen ja laadunvarmistamiseen.

Kansallisarkisto korosti tekoälyteknologioiden merkitystä erilaisissa avustavissa toimissa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, sekä tekoälyllä tuotettujen analyysien ja selvitysten mahdollista käyttöä päätöksenteon pohjana. THL totesi, että jos tekoälyä käytetään päätöksenteossa, julkisen vallan käyttö voi siirtyä osittain tietojärjestelmälle ja sen toimittajalle.

Poliisihallitus toi esiin sen, että julkisella hallinnolla on rajallisesti nimenomaan tekoälyteknologian asiantuntijoita käytettävissä tekoälyn laadunvarmistamiseen ja seurantaan, ja että helpompaa olisi seurata automaattisen päätöksenteon laatua yleensä. Poliisihallituksen mukaan automaattista päätöksentekoa toteuttavien järjestelmien opetusdatan laatua ja sen valvontaa tulisi säädellä lain tasolla. Poliisihallituksen mukaan olisi järkevää säätää myös itseoppivien päätöksentekojärjestelmien säännöllisestä uudelleentestaamisesta varsinaisen käyttöönottestauksen jälkeenkin, jotta voidaan itseoppivien järjestelmien osalta varmistua siitä, että niiden päätöksentekologiikka ei ole muuttunut tuotantodatan käsittelyn seurauksena ja toisaalta siitä, että niiden päätöksenteon laatu on säännöllisesti arvioitavana.

## 7. Virkavastuu

Lähes kaikki lausijat pitivät tärkeänä, että virkavastuussa oleva henkilö on tunnistettavissa myös automaattisen päätöksenteon kontekstissa. TEM:n mukaan on tärkeää tunnistaa selkeästi tietojärjestelmää käyttävät ja kehittävät tahot. Helsingin kaupungin mukaan on tärkeää kansalaisten oikeusturvan kannalta, että virkavastuu tietojärjestelmien kehittämisessä ja käytössä on selvästi määritelty, ja tämä vaatii lainsäädännön tarkentamista. Valvira piti tärkeänä, että vastuukysymyksiä selkeytettäisiin tilanteissa, joissa hallinnollinen päätös tehdään kokonaan automatisoidusti, mutta tämä ei saisi estää automatisoinnin käyttöön ottamista.

Myös Traficom piti tärkeänä, että automaattisen päätöksenteon ja virkavastuun suhdetta täsmennetään, ja lisäksi että lainsäädännössä otettaisiin kantaa myös tilanteisiin, joissa päätöksenteossa on hyödynnetty toiselta viranomaiselta saatuja tietoja, jotka osoittautuvat myöhemmin puutteellisiksi tai jopa virheellisiksi.

Oikeusministeriö katsoi, että tietojärjestelmien kehittämisestä, käyttöönotosta, testaamisesta ja valvonnasta voi olla syytä säätää laissa nykyistä täsmällisemmin. Läpinäkyvyyttä voisi selkeyttää, ja kokonaisuutta voisi arvioida varmistettavaksi myös laajemmin kuin vain automaattisen päätöksenteon osalta. Jatkovalmistelussa on myös vältettävä osa-automaation eri tilanteisiin liittyviä epäselvyyksiä. Tietojen ja tietovarantojen käsittelyn osalta voisi myös aiempaa enemmän panostaa viranomaisten omiin sisäisen valvonnan keinoihin ja salassa pidettävien tietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvontaan. Jatkovalmistelussa on myös arvioitava huolellisesti, mikä kaikki on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja mikä julkisen vallan käyttöä.

Oikeuskanslerin mukaan vastuuasemien selkeä erottelu ja määrittely olisi virkavastuun kohdentamisen kannalta keskeistä ja on oikeuskäytännön valossa jossain määrin tulkinnallisena, ovatko tiedonhallintalaissa jo säädetyt velvollisuudet riittävän selkeitä. Virkavastuuta koskevien säännösten tulee perustuslakivaliokunnan mukaan säilyä merkityksellisinä. Virkavastuulla voidaan nähdä hallinnon toiminnan oikeudellista asianmukaisuutta varmistava funktio, minkä lisäksi virkavastuu toteuttaa laajempaa julkisen vallan käytön vastuunalaisuuden ja osoittamisvelvollisuuden periaatteita.

Veromaksajain Keskusliitto jakoi arviomuistiossa esitetyn näkemyksen siitä, että julkishallinnon tietojärjestelmien kehittäminen, käyttöönotto ja käyttö tulisi mieltää osana julkisen vallan käyttöä siihen liittyvine virkavastuineen. Viranomaisten päätöksentekoprosessiin liittyen tulisi pyrkiä säätämään tietojärjestelmien käyttöönottoon, kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviä yksiselitteisiä toimintavelvoitteita, joiden perusteella virkavastuut olisivat selkeästi määriteltävissä ja kohdistettavissa. Algoritmien juridinen määrittely tai määritelmän arviointi voisi muodostaa sen virkatoimen, jonka perusteella virkavastuu voitaisiin kohdistaa yksittäiseen viranomaistehtävää hoitavaan henkilöön. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, voidaanko tällainen sääntely toteuttaa yleislainsäädännön tasolla riittävällä tarkkuudella.

Asianajajaliitto tunnisti virkavastuuseen liittyvät nykytilan ongelmat ja ehdotti tietosuoja-asetuksen sanktiomekanismien kansallisen toimeenpanon uudelleenarviointia.

Monissa lausunnoissa todettiin päätöksentekosäännöt hyväksyneiden ja niiden toimivuutta valvovien olevan virkavastuussa tai että heidän tulisi katsoa olevan virkavastuussa automaattisesta päätöksestä. Esimerkiksi Verohallinnon mukaan automaattisen massamenettelyn säännöt määrittänyt ja päättänyt virkamies toimii virkavastuulla.

Poliisihallituksen mukaan lainsäädännössä tulisi edellyttää, että jokaisella järjestelmällä on vastuuhenkilö ja jos kyseessä on järjestelmä, jonka opettamiseen on käytetty dataa, myös datalla pitää olla sen laadusta vastaava henkilö. Lisäksi sääntelyssä tulisi edellyttää, että järjestelmän käyttöönotosta

tehdään aina erillinen päätös, jonka tekijällä on virkavastuu järjestelmän käyttöönnotosta.

Maahanmuuttovirastolla on käytössä malli, jossa automaatio säännöt ovat viranomaisen itsensä ylläpitämiä, ja järjestelmätoimittaja vain toteuttaa teknisen kehityksen, jossa sääntöjä ylläpidetään. Säännöt eli algoritmit kuvataan määrämuotoisella dokumentaatiopohjalla, ja hyväksytään omalla menettelyllään. Automaatio sääntöjen toimintaa ja vaikutuksia toimintaprosesseihin laajemmin seurataan erilaisilla tehtävälistoilla ja raportoinneilla. Maahanmuuttovirasto korosti sitä, että virkavastuuta koskevien normien tulisi olla mahdollisimman samankaltaisia koko viranomaiskentässä; tämä helpottaisi myös tietojärjestelmien hankkimista ostopalveluina.

THL:n mukaan tietojärjestelmien kehityksen osalta vastuullinen voisi olla projektipäällikkö, käytön osalta taas järjestelmän tai tietovarannon nimetty omistaja. Sen, mitä vastuu tarkoittaa, on oltava selvää, ja vastuussa olevan on tiedettävä olevansa vastuullinen.

OM huomautti, että on syytä arvioida yhteydet OM:ssä vireillä olevaan vahingokorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseen.

MML:n mukaan on arvioitava tarkemmin vaatimusta siitä, että viranomaisen tietojärjestelmän toiminnassa on pystyttävä osoittamaan toiminnasta vastuulliset henkilöt. Tietojärjestelmien kehittämistä koskevat velvollisuudet hajautuvat viranomaisessa tyypillisesti useammalle henkilölle. Kaikki nämä henkilöt eivät välttämättä ole edes palvelussuhteessa viranomaiseen, vaan toimintavelvollisuudet toteutetaan viranomaisen toimeksiannosta.

Helsingin yliopisto katsoi, että virkavastuuta kohdistettaessa ratkaisujen tulisi olla sellaisia, että virkavastuu kohdistuu henkilöön, jonka toiminnalla olisi syy-yhteys ja tuottamuksellisuutta virkavastuun aiheuttaneeseen tilanteeseen nähden. Vastuuta tulisi ulottaa myös tietojärjestelmien toimittajille, joilla on paras kyky arvioida toimittamiensa tietojärjestelmien tietoteknistä laadukkuutta, usein huomattavasti paremmin kuin tilaajalla.

Myös Ilmatieteen laitos ja Jyväskylän yliopisto huomauttivat, että tietojärjestelmistä ovat usein vastuussa ainakin tietyiltä osin IT-yritykset, ja että on erityisen tärkeää pyrkiä ulottamaan vastuuta myös niihin.

TELA, Tapaturmavakuutuskeskus, Finanssiala ry, EK ja valtioneuvoston kanslia eivät nähneet tietojärjestelmien käytön tai niiden kehittämisen osalta virkavastuuseen liittyviä kehitystarpeita. Eläketurvakeskus katsoi virkavastuun toteutuvan jo nyt tiedonhallintalaissa säädetyn tiedonhallintayksikön ja sen johdon vastuun kautta. Kevan mielestä se, millä ja miten tietojärjestelmillä eri lopputuloksiin päästään, ei ole lopputuloksen ja siihen liittyvän virkavastuun kannalta olennaista.

Ruokavirasto ehdotti tiedonhallintalaissa omaksuttua tiedonhallintayksikön vastuuta lähestymistavaksi myös automaattisen päätöksenteon vastuun osalta. Opetushallitus taas arvioi virkavastuun toteutumisen vaikuttavan pikemminkin tekniseltä ja sopimukselliselta asialta kuin lainsäädännölliseltä.

Fintrafficin mukaan julkisena hallintotehtävänä tapahtuvasta tietojen käsittelystä sekä tietovarannon ja tietojärjestelmän ylläpitämiseen ja tietoturvaan liittyvästä vastuusta tulisi säätää nimenomaan erityislaissa.

Kuntaliitto piti tarpeellisena, että ennen virkavastuun tarkempaa kohdentamista selvitetäisiin perusteellisesti virkavastuun sisällöllinen ulottuvuus tietojärjestelmäympäristössä.

Syyttäjälaitoksen mukaan automaattisen päätöksenteon kohdalla yksittäiseen virkamieheen kohdennettavan virkavastuun sijaan laissa tulisi korostaa järjestelmää luotaessa ja sitä käytettäessä noudatettavia, riittävän kattavia toimintatapoja.