

**Julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmistelevan työryhmän asettaminen**

Asettaminen Valtiovarainministeriö on tänään asettanut julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmistelevan työryhmän

Toimikausi 1.4.2021 – 30.09.2022

Tausta Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 on säädetty rekisteröidyn oikeudesta olla joutumatta kokonaisuudessaan automatisoidun päätöksenteon kohteeksi, jos tällaisella käsittelyllä on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen automatisoitujen päätösten tekeminen on kuitenkin sallittu, jos päätös perustuu rekisterinpitäjään sovellettavaan unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Suomen julkisessa hallinnossa on käytetty jo pitkään menettelyjä, joissa tapahtuu tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua automatisoitua päätöksentekoa niin hallintoasioiden käsittelyssä kuin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa palveluja tuottaessa. Tämän hallintoautomaatiikan käyttämisen mahdollistamiseksi tietosuoja-asetuksen puitteissa tarvitaan kuitenkin kansallisen lainsäädännön kehittämistä siten, että tietojärjestelmien ja muun automaatiikan käytössä turvataan rekisteröidyn oikeudet ja vapaudet.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useammassa lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp; PeVL 70/2018 vp; PeVL 62/2018 vp; PeVL 78/2018 vp) nostanut esiin tarpeen selvittää automaattiseen päätöksentekoon liittyvä valtiosääntöisiä kysymyksiä, joihin ei ole esitetty perustuslakivaliokunnan lausuttavana olevissa hallituksen esityksissä riittäviä ratkaisuja oikeusturva ja hyvän hallinnon sekä virkavastuun toteuttamiseksi. Myös laillisuusvalvonnassa on esitetty näkemyksiä automaattisia päätöksentekojärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeista (AOA 3379/2018, 20.11.2019; AOA 2216/2018, 20.11.2018; AOA 2898/2018, 25.11.2019). Oikeusministeriö on laatinut vuonna 2020 arviomuisen (oikeusministeriön julkaisuja 2020:14) hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista, jossa nostetaan esiin sääntelyn kehittämiskohteita, jotka liittyvät valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaan lainsäädäntöön. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella säännökset yleislain tasolla automaation käyttämisestä

hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa. Asettamispäätöksen mukaan sääntelyn tulee sisältää tarpeelliset säännökset automaation sallitusta käyttöalasta, tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista, tietojärjestelmien hyväksynnästä ja valvonnasta, läpinäkyvyyden ja asiakirjajulkisuuden toteutumisesta sekä muut hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien varmistamiseksi tarpeelliset säännökset.

Valtiovarainministeriö pitää kehitettävää sääntelykokonaisuutta merkittävänä sen toimialaan kuuluvan lainsäädännön kannalta katsottuna. Valtiovarainministeriössä ollaan toteuttamassa arviota myös tietoturvallisuutta ja erityisesti tietoturvallisuuden arviointia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeista. Tietoturvallisuuden tarkoituksena on tietojenkäsittelyssä muun muassa hyvän hallinnon, oikeusturvan, tiedon luottamuksellisuuden, saatavuuden ja laadun turvaaminen. Nämä kaikki ovat merkityksellisiä kehitettäessä automatisoitua päätöksentekoa ja laajemmin hallintoautomaatiikan käyttöä mahdollistavaa lainsäädäntöä. Hallinnon toiminnan kehittämiseksi tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuuksia selvitetään ja pilotoidaan viranomaisissa.

Euroopan unionissa on useita aloitteita tekoälyn hyödyntämistä koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Komission valkoisessa kirjassa koskien tekoälyä (COM(2020) 65 final, 19.2.2020) esitetään suuntaviivat, jolla edistetään tekoälyn kehittämistä Euroopassa. Tätä ennen komissio on julkaissut 28.4.2018 tekoälystrategian sekä 8.4.2019 tiedonannon ihmiskeskeisestä tekoälystä. Komissio on myös tehnyt selvityksen 2019 tekoälystä ja vastuusta (Liability for Artificial Intelligence and other emerging digital technologies). Euroopan komission odotetaan antavan lainsäädäntökehityksen tekoälystä keväällä 2021. Lainsäädäntökehityksessä määriteltäisiin soveltamisala, riskipohjaiseen tarkasteluun perustuvat korkean riskin sovelluskohteet sekä yleiset vaatimukset, joita tulisi tarvittaessa tarkentaa soveltamisaluekohtaisilla standardeilla tai lainsäädännöllä. Lisäksi automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä tulisi arvioida suhteessa Euroopan komission antamiin ja valmisteleilla oleviin säädösehdotuksiin datasta.

Komission asiakirjoissa nostetaan esiin paitsi sääntelytarpeet, mutta myös eettiset kysymykset tekoälyn hyödyntämisessä. Pohjan tekoälyn käytön sääntelylle luo jo voimassa oleva Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus. Komissio valmisteleekin alkuvuodesta 2021 uutta tiedonantoa, jossa täsmennetään sääntelytarpeita koskevia kysymyksiä. Sääntelyllä pyrittäisiin oikeusvarmuuden lisäämiseen sekä turvallisuuden ja oikeuksien suojelun varmistamiseen. Sääntely tulisi mahdollisesti sisältämään tekoälyn käytön ennakoarvioinnin sekä jälkikäteisen valvonnan. Sääntely tulisi pohjautumaan riskiperusteisuuteen. Kehitteillä olevan sääntelykehikon soveltamisalaa ja vaikutuksia julkiseen hallintoon ei ole toistaiseksi esitetty ja arvioitu.

Euroopan parlamentti on tehnyt myös aloitteita (esimerkiksi 16.2.2017: Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. helmikuuta 2017 suosituksista komissiolle robotiikkaa koskevista yksityisoikeudellisista säännöistä (2015/2103(INL)) ja 20.10.2020: Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. lokakuuta 2020 suosituksista komissiolle tekoälyä, robotiikkaa ja niihin liittyvää teknologiaa koskevien eettisten näkökohtien kehiksestä (2020/2012(INL))) tekoälysääntelyn kehittämiseksi. Vuonna 2019 parlamentti on pyytänyt komissiota arvioimaan (Tekoälyä ja robotiikkaa koskeva kokonaisvaltainen Euroopan unionin teollisuuspolitiikka. Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. helmikuuta 2019 tekoälyä ja robotiikkaa koskevasta kokonaisvaltaisesta Euroopan unionin teollisuuspolitiikasta (2018/2088(INI))), tarvitaanko erityisiä säännöksiä, jotka koskevat tekoälyyn perustuvaa päätöksentekoa. Parlamentti on myös vaatinut, että ihmisillä on oltava oikeus tietää, valitusoikeus ja muutoksenhakuoikeus, kun teko-

älyä käytetään yksittäisiin ihmisiin vaikuttavissa päätöksissä, joihin liittyy merkittävä riski yksilön oikeuksien tai vapauden kannalta tai jotka saattavat aiheuttaa heille haittaa. Parlamentti on painottanut, että päätöksentekojärjestelmissä käytettäviä algoritmeja ei pitäisi ottaa käyttöön ennen kuin niille on tehty algoritmien vaikutustenarviointi, paitsi jos on selvää, että ne eivät vaikuta merkittävästi yksittäisten ihmisten elämään.

Tavoitteet

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvan julkisen hallinnon tietojärjestelmiä, tietoturvallisuutta, tiedonhallintaa ja digitaalisia palveluja koskevan lainsäädännön kehittämiseksi ja oikeusministeriön toimialan oman lainvalmistelun tukemiseksi on tarpeellista perustaa valtiovarainministeriöön työryhmä, jonka tavoitteena automatisoidun päätöksenteon ja muun hallintoautomaation mahdollistavan lainsäädännön kehittäminen niin hallintoasioita käsiteltäessä kuin hallinnon palveluja tuottaessa.

Työryhmän työn tavoitteena on tarkistaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisen ja käytön vaatimuksia sekä vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskevaa sääntelyä, jolla varmistetaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun toteutuminen erityisesti automaattisessa päätöksenteossa. Työryhmän on selvitettävä myös mahdollisuudet hallinnon palveluautomaatiotarpeita vastaavan lainsäädännön kehittämiseksi.

Tehävät

Työryhmän tehtävänä on:

- arvioida hallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön liittyvän yleislainsäädännön ajantasaisuus erityisesti ottamalla huomioon automaattiseen päätöksentekoon, tekoälyn hyödyntämiseen sekä tietojärjestelmien tietoturvallisuuden varmistamiseen liittyvät sääntelytarpeet.
- laatia lakiehdotukset tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöä koskevaksi yleislainsäädännöksi, jolla mahdollistetaan tietoturallinen automaattinen päätöksenteko hallinnon tietojärjestelmissä ja muussa hallintoautomaatiikassa hallinnon palvelutuotannossa ottamalla huomioon hyvän hallinnon, oikeusturvan, virkavastuun ja muut hallinnon toimintaan kohdistuvat vaatimukset sekä tekoälyn käyttöönottoon liittyvät eettiset kysymykset.

Tuotokset

Työryhmän tuotoksena on

- arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan lainsäädännön nykytilasta sekä kehittämistarpeista ottaen huomioon oikeusministeriössä tehty esivalmistelu hallinnon automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeista
- hallituksen esitykseen tarvittavat säännösehdotukset perusteluineen, jotka voidaan liittää osaksi oikeusministeriön hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä valmistelevan työryhmän ehdotusta.

Työryhmän on järjestettävä lausuntokierros tekemistään säädösehdotuksista sekä lausuntojen perusteella viimeisteltävä ehdotuksensa hallintoautomaatiikan käyttöä koskevan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvan lainsäädännön uudistamiseksi.

Organisointi

Työryhmä

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen, valtiovarainministeriö (puheenjohtaja)
tietohallintoneuvos Tommi Oikarinen, valtiovarainministeriö (varapuheenjohtaja)
lainsäädäntöneuvos Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
hallitusneuvos Mervi Kuittinen, valtiovarainministeriö
lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
lainsäädäntöneuvos Piia Nyström, liikenne- ja viestintäministeriö
hallitussihteeri Sirpa Sillstén, työ- ja elinkeinoministeriö
johtaja Johanna Erkkilä, Liikenne- ja viestintävirasto/Kyberturvallisuuskeskus
tietoturvapäällikkö Mikko Hakuli, Verohallinto
johtaja Risto Suominen, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto/FINAS
johtava lakimies Ida Sulin, Suomen Kuntaliitto ry

Asiantuntijajäsen

ylitarkastaja Erika Leinonen, tietosuojavaltuutetun toimisto

Sihteeristö

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen, valtiovarainministeriö (pj)
erityisasiantuntija Antti Helin, valtiovarainministeriö (vpj)
lainsäädäntöneuvos Eeva Lantto, valtiovarainministeriö
neuvotteleva virkamies Maria Kekäläinen, valtiovarainministeriö
tietohallintoneuvos Tommi Oikarinen, valtiovarainministeriö
erityisasiantuntija Anna-Mari Rusanen, valtiovarainministeriö

Työryhmä voi organisoitua valmisteluryhmiin työryhmän puheenjohtajan päättämällä tavalla. Työryhmä voi kuulla ja käyttää asiantuntijoita tehtäviensä toteuttamisen apuna ja valmisteluryhmiin voidaan kutsua asiantuntijoita tarvittaessa. Valmisteluryhmien tarkoituksena on toimia vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän työ tehdään virkatyönä. Työskentelyyn osallistuville ei makseta erillisiä korvauksia, mutta valtiovarainministeriö korvaa matkakustannukset valtion matkustussäännön mukaisesti.

Valtiovarainministeriö voi erillisellä päätöksellään hankkia työn tueksi asiantuntijapalveluita tai muita ostopalveluja. Työryhmän kokouskustannukset maksetaan momentilta 28.01.01 Valtiovarainministeriön toimintamenot ja muut mahdolliset hankinnat momentilta 28.70.01 Julkisen hallinnon ICT:n ohjaus ja kehittäminen.

kuntaministeri

Sirpa Paatero

osastopäällikkö, ylijhtaja Anna-Maija Karjalainen

Jakelu

Työryhmän jäsenet

Työryhmän sihteeristö

valtiosihteeri kansliapäällikkönä, valtiovarainministeriö

hallintopolitiikan alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö