



Lakiasiat / Heusala Aila, Tokoi Petra

1.4.2020

Valtiovarainministeriö

VM:n tietopyyntö automaattisen päätöksenteon käyttökohteista 13.3.2020; VN 3071/2020

Automaattisen päätöksenteon käyttökohteet Digi- ja väestötietovirastossa

Digi- ja väestötietoviraston toimialalla päätöksenteko on pääasiassa harkintaa vaativaa, mutta automatiikkaa voidaan hyödyntää päätösten valmistelussa. Erityislainsäädännön nojalla hyödynnetään automatiikkaa jo eräiltä osin, mutta olemme katsoneet, ettei missään viraston palvelussa ole kyseessä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettu automaattinen päätöksenteko.

Tällä hetkellä automatiikkaa käytetään mm. seuraavissa palveluissa:

1. Kuntien sisäiset muutot

Kunnan sisäinen muutto kirjautuu Väestötietojärjestelmään automaattisesti, ellei ilmoituksessa ole epäselvyyksiä.

Sovellettavat säännökset: Kotikuntalaki 9 § 3

Asioiden määrä vuositasolla: 2019 kunnan sisäiset selvät nettimuutot 185000 kpl

2. Uskontokunnasta eroaminen

Henkilö voi vahvan tunnistautumisen sisältävän sähköisen palvelun avulla ilmoittaa eroavansa uskontokunnasta. Ero kirjautuu suoraan Väestötietojärjestelmään. Asiassa on kyse rekisterimerkinnän tekemisestä. Koska uskonnonvapauslain nojalla jokaisella on oikeus vapaasti kuulua tai olla kuulumatta uskontokuntaan, rekisterimerkinnän tekemiseen ei tarvita viranomaisen myötävaikutusta.

Sovellettavat säännökset: Uskonnonvapauslaki

Asioiden määrä vuositasolla: noin 55 000, sähköisen palvelun kautta vain osa

3. VTJ-otepalvelu

Todistuspalvelussa käytetään automatiikkaa ja henkilö voi palveluun tunnistaututtuaan tilata itseään koskevan otteen Väestötietojärjestelmästä automaattisesti. Automatiikan hyödyntäminen siinä, että henkilö saa itseään koskevat



rekisteritiedot, joihin hänellä joka tapauksessa on oikeus, ei ole varsinaisesti automaattista päätöksentekoa eikä ole edellyttänyt erityistä sääntelyä.

Sovellettavat säännökset: Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista

Asioiden määrä vuositasolla: uusi palvelu, joten ei saatavissa (käyttöön 2019 lopulla)

4. **Suomi.fi-valtuudet**

Itsepalvelukäyttöliittymässä yksityishenkilö tai organisaation edustaja voi antaa valtuuksia tai hyväksyä valtuuspyyntöjä. On mahdollista antaa henkilölle tai yritykselle valtuus puolesta-asiointiin viranomaisten ja muiden organisaatioiden sähköisissä asiointipalveluissa. Automaatio tarkistaa käyttäjän henkilöllisyyden ja tarvittaessa toimivallan, minkä jälkeen käyttäjä voi antaa ja vahvistaa valtuuksia. Valtuus rekisteröity tietokantaan automaattisesti, kun valtuuden saaja vahvistaa valtuuden. Jos henkilö ei pysty luomaan tai vahvistamaan haluamaansa valtuutta, hän voi kääntyä virkailijan puoleen asian hoitamiseksi. Valtuudet on toteutettu erityislainsäädännön tuella (automaattisena) itsepalvelutoimintona. Tiettyjen asiakasryhmien osalta valtuuksien rekisteröinti toteutetaan myöhemmin manuaalisesti hallintomenettelynä. Ulkomaalaisen tunnistusvälineen (UTU) voi saada täysin automaattisesti ilman virkailijan myötävaikutusta (erityislainsäädännön tuella).

Sovellettavat säännökset: Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista (571/2016) 10 §

Mahdollisia sääntelytarpeita

Lisäksi on tunnistettu seuraavia viraston substanssitoimintaan liittyviä tarpeita mahdollisesti säännellä automaattista päätöksentekoa:

1. Kuntien väliset muutot

Kotikuntalain 9 §:n muuttamista siten, että kuntien välisten muuttojen rekisteröinti voisi tiettyjen edellytysten täytyessä tapahtua suoraan ilmoituksen perusteella, tulisi selvittää tarkemmin. Puoliautomatisoitu toiminto on ollut käytössä 10.10.2018 lukien, mutta muuton hyväksyminen vaatii edelleenkin virkailijan hyväksymismerkinnän siten, että jokainen muutto käydään yksitellen lävitse. Tähän kuitenkin liittyy kysymys siitä, miten voidaan tarkistaa kotikunnan määräytymisen edellytysten olemassaolo täysin automaattisessa prosessissa. Asia vaatii jatko selvittelyä.

Säännökset: Kotikuntalaki 9 §

Asioiden määrä vuositasolla: vuonna 2019 nettimuutot 567 000 kpl (ei sisällä kunnan sisäisiä)

2. Nimenmuutosasiat

DVV:ssä ei vielä tehdä automaattisesti nimenmuutospäätöksiä.



Nykyisellään virkailija tekee hakemuksen perusteella hallintopäätöksen, jonka jälkeen hyväksytty uusi nimi merkitään väestötietojärjestelmään (VTJ). Nyt nimen tallennus tehdään siis VAAKAN virkailijakäyttöliittymästä. Siitä huolimatta, että nimenmuutosprosessia voidaan helpottaa ajallisesti ja työmäärässä, tarvitaan kuitenkin vielä virkailijaa tekemään hallintopäätös ja merkitsemään nimi väestötietojärjestelmään. Tähän mennessä rakennettu automatisointi on edesauttanut prosessin nopeuttamista siten, ettei virkailijan enää tarvitse tallentaa nimeä VTJ:ään erillisellä nimenmuutossovelluksella, kuten aikaisemmin. Järjestelmän on mahdollista tarkastella ehdotettua nimeä VTJ:n mukaan käytössä olevien nimien luetteloa vasten ja hyväksyä uudet nimet hakemuksen mukaisesti, jos nimet ovat lain nojalla suoraan hyväksyttävissä. Jos nimi ei ole entuudestaan käytössä tai nimeä ei muusta syystä voida suoraan hyväksyä, asia ohjautuu aina virkailijan käsiteltäväksi.

Lakimuutoksella, jolla mahdollistetaan automaattiset päätökset, vaiheet, joissa virkailija tekee hallintopäätöksen nimenmuutoksesta ja sen jälkeen merkitsee hyväksytyin nimen väestötietojärjestelmään, voisi ohittaa aina niissä tapauksissa, kun nimenmuutos olisi mahdollista hyväksyä nimenmuutospalvelussa hakemuksen mukaisesti. DVV:ssä on tunnistettu selvä tarve sille, että lainsäädäntö mahdollistaisi automaattisten hallintopäätösten tekemisen nimenmuutosasioissa.

Säännökset: Etu- ja sukunimilaki 25 §

Asioiden määrä vuositasolla: vuonna 2019 suku- ja etunimen muutoshakemuksia tuli vireille 17629 kpl, näistä loppuvuodesta käyttöön otetun sähköisen järjestelmän kautta tuli 1255 (nämä kaikki etunimen muutoshakemuksia). Sähköisesti vireille tulevien osuuden odotetaan kasvavan huomattavasti.

3. Holhustoimen asiat

VAAKA-hankkeessa toteutetaan holhustoimen asioiden sähköistä asiankäsitteilyä ja myös sähköisen asioinnin mahdollistamista. Automaattikkaa tulisi holhustoimen asioissa voida käyttää mm. valvonnan sujuvoittamisessa. Yksinkertaiset päätökset, kuten vuosi- tai päätöstilin tai omaisuusluettelon jättämisen määräajan pidentäminen, tulisi voida tehdä asiakkaan pyynnön pohjalta automaattisesti. Lisäksi automaatiota voidaan hyödyntää monien päätösten valmistelussa sekä esimerkiksi vuosi- ja päätöstilien tarkastuksessa.

Säännökset: Laki holhustoimesta

Asioiden määrä vuositasolla: määräajan pidennyksiä tuhansia, tilejä tarkastetaan noin 80 000 kpl

4. Avioliiton estetutkinat

Kun avioliiton estetutkintaa pyytäneiden tiedot löytyvät Väestötietojärjestelmästä ja tietojen perusteella voidaan selkeästi todeta, ettei avioliitolle ole estettä, todistus esteiden tutkinnasta voitaisiin antaa automaattisesti. Epäselvät tapaukset ja ulkomailla asuvien estetutkintapyynnöt ohjautuisivat virkailijan käsittelyyn.

Sovellettavat säännökset: Avioliittolaki (234/1929) 3 luku; avioliittoasetus (820/1987) 1 luku



Asioiden määrä vuositasolla: 12000 (kotimaiset estetutkinnot maistraateissa v. 2019, määrä 12 112 kpl)

5. Varmennepalvelut

Päätöksenteko on pääasiassa manuaalista. Mahdollisesti sote-korttien uusiminen voitaisiin automatisoida (uuden kortin tilaaminen vanhalla kortilla).

6. Muut asiat

Automatiikan hyödyntäminen henkilön aseman turvaamisessa identiteettivarkauksilanteissa on tulossa pohdittavaksi HETU-työryhmässä. Myös VTJ:n tietojen käytön lokivalvontaan on mahdollisesti tulossa automaattista valvontaa. Kyseessä on VTJ-lakiin perustuva valvonnan toteuttaminen, josta saatavaa tietoa voidaan tapauskohtaisen harkinnan mukaan käyttää myös päätöksenteossa.

Lisäksi olisi selvitettävä, olisiko Suomi.fi-kattolupien myöntämisessä mahdollista hyödyntää automaatiota.

Virkavastuun kohdentaminen, päätösten oikeellisuuden valvonta sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseksi läpinäkyvyyden varmistaminen

Edellä mainitusti nimenmuutospalvelussa hyödynnetään sääntöpohjaista automaatiota, joka pystyy sinne syötettyjen ehtojen mukaisesti myöntämään asiakkaalle tämän hakeman nimen. Jos ehdot eivät täyty, asian ratkaisee Digi- ja väestötietoviraston virkailija. Tällöin virkavastuu kohdentuu viraston työntekijälle, joka tekee asiassa ratkaisun.

Digi- ja väestötietoviraston prosesseissa läpinäkyvyys säilyy myös automaatiota hyödynnettäessä, koska säännöt, joiden mukaan palvelu toimii, ovat ennalta määriteltäviä ja järjestelmään syötettyjä. Kielteisiä päätöksiä nimenmuutospalvelussa ei tehtäisi lainkaan, vaan ne ohjautuisivat aina DVV:n virkailijalle.

Sääntöpohjaisissa järjestelmissä, joiden avulla tehtäisiin automaattisia päätöksiä, määritettäisiin jälleen ennalta se päätöspolku, joka toteuttaa läpinäkyvyyden vaatimusta. Näissä tapauksissa olisi perusteltavissa, että järjestelmän toimintaa määrittävien sääntöjen muotoilun hyväksynyt virkamies olisi asiassa virkavastuullinen taho.

Digi- ja väestötietovirastossa sääntöpohjaisten järjestelmien muotoilu on toteutettu substanssiasiantuntijoiden, esimerkiksi ohjelmointiasiantuntijoiden, muiden tietotekniikka-asiantuntijoiden ja informaatio-oikeudellista problematiikkaa tuntevien lakimiesten ja hallintolakimiesten yhteistyössä.

Oikeussuojakeinoista huolehtimisesta

Moniammatillisessa yhteistyössä toteutetulla suunnittelulla Digi- ja väestötietoviraston asiakkaalle taataan asianmukainen oikeusturva. DVV:ssa on tunnistettu korostunut vastuu huolehtia, että automaatiota hyödyntävien järjestelmien (sääntöpohjainen automaatio) ja automaattista päätöksentekoa tuottavien järjestelmien



Lakiasiat / Heusala Aila, Tokoi Petra

1.4.2020

käytön yhteydessä asiakkaalle annetaan riittävästi selkeää tietoa päätöksentekoprosessista ja päätöksen perusteluista.

Lisäksi asiakkaalla olisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla mahdollisuus milloin tahansa saattaa asiansa yksittäisen virkamiehen ratkaistavaksi, jolloin oikeussuojakeinoja varmistetaan ihmisharkinnalla.

Digi- ja väestötietovirastossa on tunnistettu monivaiheista harkintaa vaativien päätöspolkujen problematiikka. Monivaiheista harkintaa vaativien päätöspolkujen tapauksiin voisivat lukeutua esimerkiksi ne tapaukset, joissa tarvitaan sellaista lisäselvitystä, joka ei ole nykyisissä järjestelmissä saatavissa, tai sellainen tapaus, jota vastaavaa päätöspolkua ei ole määritelty järjestelmän sisään. Niissä päätöksen sisällöllinen oikeellisuus ja menettelyn läpinäkyvyyden vaatimuksen täyttäminen ei olisi mahdollista, mikä on otettu huomioon jo tässä vaiheessa palveluja suunniteltaessa.

Lopuksi Digi- ja väestötietovirasto toteaa, että tietopyyntöön vastaamiselle varattu aika oli todella lyhyt näin moniulotteisen ja tärkeän asian selvittämiseen. Tästä syystä virasto varaa tilaisuuden täydentää vastaustaan myöhemmin.

Pääjohtaja

Janne Viskari

Ylijohtaja

Aino Jalonen