

Asia: VN/3071/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi**

### Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

#### **Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta**

DVV pitää esitystä kokonaisuudessaan kannatettavana, sillä se tukee osaltaan digitalisaatiokehitystä ja mahdollistaa toiminnan tehostamista julkisen sektorin organisaatioissa. Työstäminen itsessään edellyttää luonnollisesti merkittäviä resursseja, jotta prosessit ja järjestelmät saatetaan lain edellyttämien vaatimusten mukaisiksi, mutta pidemmällä aikavälillä toimintaa saadaan tehostettua siten, että resursseja voidaan kohdentaa julkisorganisaatioiden toiminnassa esimerkiksi muihin asiantuntijatyötä vaativiin tehtäviin.

DVV näkee oman toimintansakin näkökulmasta tärkeäksi, että nyt valmistelussa oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely saataisiin voimaan esitetystä aikataulusta. Muutoksella on suoria vaikutuksia DVV:ssä käynnissä oleviin hallitusohjelmahankkeisiin, joita ovat Henkilötunnuksen uudistus ja Digi- ja väestötietoviraston HEUKO-projekti ja Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämishanke.

Kootusti DVV toteaa esityksestä seuraavaa:

1. DVV näkee, että ehdotettu sääntely vähentää automaattista päätöksentekoa koskevaa yleistä oikeudellista epävarmuutta, mahdollistaa automatisoitujen päätöksentekoprosessien kehittämisen tulevaisuudessa ja siten käytännön toiminnassa esimerkiksi käsittelyaikojen lyhentymisen, asiakkaiden paremman palvelemisen sekä resurssisäästöt pidemmällä tarkasteluvälillä.
2. Sääntely on erittäin tarpeellista, mutta esitetyn muotoisena se voi muodostua vaikeaksi soveltaa ja oikeustila voi siten jäädä lopulta epäselväksi. Käytännössä tämä näyttäytyy haastavina tulkintatilanteina siitä, soveltuuko yleissääntely vai ei, ja toisaalta, edellytetäänkö ja missä tilanteissa

erillissäätelyä automaattisen päätöksenteon tueksi. Toisaalta selkeytystä toivottaisiin myös siihen, mikä on erityissäätelyn suhde yleissäätelyyn, mikäli erityislainsäädännössä on jo säädetty esimerkiksi automaattisen rekisterimerkinnän tekemisestä. Selkeytystä kaipasi myös se, millainen asian automaattinen ratkaiseminen nähtäisiin rajautuvan käyttöaläsäännöksen soveltamisen ja siitä seuraavien vaatimusten ulkopuolelle, koska ratkaisulla ei ole vaikutusta jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen.

3. Tämän vuoksi DVV esittää, että esitykseen lisättäisiin kauttaaltaan esimerkkejä selkeyttämään soveltamista.

a. Esimerkkinä voidaan mainita arviointitarve siitä, katsotaanko nykyisellään jo automatisoidut henkilön itsensä ilmoittaman mukaisesti tehtävät

rekisteröinnit ja itsepalveluna tehtävät rekisteröinnit ja toimet sellaisiksi ratkaisuksi, joihin sovelletaan automaattisen päätöksenteon

yleissäätelyä ja siitä seuraavia vaatimuksia.

b. DVV:n näkökulmasta arvioitavana on esimerkiksi se, soveltaisiko sääntely kehitteillä olevaan ulkomaalaisen henkilön

etärekisteröintimenettelyyn tai holhustoimen osalta tilien tarkastamiseen.

c. Erillisenä kysymyksenä on myös se, milloin voidaan katsoa, että päätös ei koske toista asianosaista: voidaanko esimerkiksi edunvalvojan

pyynnöt pidentää vuositilin antamisen määräaika ratkaista automaattisesti, vai katsotaanko päämies toiseksi asianosaiseksi?

d. DVV esittää tarvetta selkeyttää myös sitä, miten erilaisia prosessin päättymissyitä tulisi arvioida automaattisessa päätöksenteossa, esimerkiksi

asian käsittelyn päättymisen tutkimatta jättämisen perusteella.

4. Muodostuvien kustannusten osalta DVV näkee haasteeksi kustannusten merkittävän kasvamisen, vaikka tavoite on juuri päinvastainen. Mikäli automaattisen ratkaisemisen soveltamisalasta muodostuu erittäin laaja, siihen liittyvät, osassa tapauksia raskaiksikin nähtävät, vaatimukset edellyttävät resurssointia. DVV katsoo, että taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida paremmin vielä jatkovalmistelussa.

5. DVV:lle esitetystä tarkastusten avustavasta roolista DVV toteaa, että se pitää tiedonhallintalain 28 g §:n 3 momentissa tarkoitettuja mahdollisia uusia tehtäviä viraston tehtävälleen sopivina ja sellaisina, jotka tarjoavat vaikutusmahdollisuuksia digitalisaation, automaation ja yhteentoimivuuden edistämiseen. Tehtävän asianmukaiseen suorittamiseen on kuitenkin välttämätöntä osoittaa DVV:lle lisäresurssi. Mikäli lisäresurssia ei osoiteta, on kyseenalaistettava tällaisen sääntelyn tarkoitus.

6. DVV katsoo tarpeelliseksi arvioida myös siirtymäsäännösten pituuden riittävyttä käytännön toimenpiteiden realistiseen toteuttamiseen huomioiden sen, että kyseessä on uusi lainsäädäntö, josta seuraa uusia vaatimuksia. Toteutuksen edellyttämää aikaa tulee peilata käyttöalasäännöksen lopulliseen soveltamislaajuuteen. Tässä on myös huomioitava organisaatioiden tosiasialliset mahdollisuudet saattaa samanaikaisesti uusia automaatioon tukeutuvia prosesseja tuotantoon vaatimusten edellyttämän mukaisina. Siirtymäsäännösten pituutta tulee peilata myös talousarvioesitysten aikatauluun, koska vaatimusten toteuttamiseen on välttämätöntä saada lisärahoitusta.

7. Lisäksi DVV toteaa, että tekoälyn hyödyntäminen päätöksenteossa on merkittävä potentiaalinen resurssi, ja siksi se on syytä huomioida tulevassa lainsäädäntökehityksessä.

### **Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon ja avoimuuteen sekä virkavastuuseen**

DVV:n näkemyksen mukaan jäntevien automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten sisällyttäminen hallinnon yleislainsäädäntöön on omiaan edistämään hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, avoimuuden ja virkavastuun toteutumista. Yleislainsäädäntöön perustuva sääntely tukee sitä, että hallinto näyttäytyy kansalaiselle johdonmukaisena kokonaisuutena, jossa prosessien peruspiirteet ovat mahdollisimman pitkälle yhtenäisiä ja nojautuvat yhtenäiseen, kansalaisen löydettävissä ja hahmotettavissa olevaan säännöskehikseen. Esimerkiksi nyt esitetyt dokumentointi- ja informointivaroitukset parantaisivat ja tukisivat hallinnon avoimuutta ja virkavastuun kantavan henkilötahon osoittamista. Ensiarvoisen tärkeää on, että automaattisen päätöksenteon kohteille, kansalaisille, syntyy luottamus siitä, että hyvän hallinnon periaatteet ja hallintoon kohdistuvat vaatimukset täyttyvät myös niissä prosesseissa, joissa päätöksiä tehdään automaattisesti.

Hallinnossa asioivan kansalaisen näkökulmasta ratkaisun saamisen nopeus lienee käytännössä yksi keskeisimpiä seikkoja, joiden perusteella hän arvioi saamansa hallintopalvelun laatua ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista omalla kohdallaan. Automaattinen päätöksenteko voi parhaimmillaan mahdollistaa kansalaisen toivoman ratkaisun välittömän saamisen virka-ajasta, paikasta ym. seikoista riippumatta.

Voidaan myös ajatella, että automaattista päätöksentekoa hyödyntävä prosessi, jossa ratkaisun perusteet ja päätöksen muodostumisen logiikka ovat kansalaiselle etukäteen tiedossa tai ainakin kohtuudella selvitettävissä, voi olla kansalaisen näkökulmasta jopa tasa-arvoisempi ja luottamusta herättävämpi kuin virkamiehen yksittäistapaukselliseen harkintaan nojaava prosessi. Automaattisen päätöksenteon voidaan myös katsoa lisäävän asiakkaan yhdenvertaisuutta inhimillisten tekijöiden ja virheiden vähentyessä.

## Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?

- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?

DVV:lla on useita suurivolyymisia prosesseja, joista osassa käsiteltävien asioiden määrä tulee tulevaisuudessa edelleen kasvamaan. Prosessien automatisoinnilla voitaisiin saavuttaa merkittäviä resurssisäästöjä. Olisi tärkeää, että voitaisiin mahdollisimman yksiselitteisesti todeta, miltä osin näiden prosessien automatisoiminen sijoittuisi automaattisen ratkaisemisen ja viranomaiselle siitä aiheutuvien velvoitteiden piiriin.

DVV:n näkemyksen mukaan käyttöalan määrittelyyn sisältyy epävarmuustekijöitä, esimerkiksi siitä, onko tarkoitus rajata kokonaan pois sellaiset asiaryhmät, joihin ei voi hakea oikaisua, koska asian käsittely raukeaa. Toinen kokonaisuus, jonka osalta automaattista päätöksentekoa haluttaisiin hyödyntää, mutta joka on epäselvä, on holhoustoimen ala. Edunvalvonnan tarve on kovassa kasvussa, kun Suomi ikääntyy. Holhousviranomaisen tehtäviin kuuluu edunvalvojen toiminnan valvonta. Valvontakeinot ovat mm. omaisuusluettelot, vuositilit ja päätöstitit. Mainittuja asiakirjoja jätettiin vuonna 2021 lähes 100 000 kpl. Holhoustoimen alaan kuuluvissa asiaryhmissä on usein kaksi asianosaista: edunvalvoja ja päämies. Nyt käyttöalasäännös näyttäisi sulkevan pois tilanteet, joissa päätöksenteko voi vaikuttaa toisen oikeuksiin tai etuihin. Edelleen DVV nostaa esiin tilintarkastuksen, jonka osalta ei ole selvyyttä, kuuluuko se automaattisen päätöksenteon piiriin ylipäänsä (onko tilintarkastus "pätöksentekoa"). Automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen vapauttaisi asiantuntijoiden aikaa ei-rutiiniluontoisiin tapauksiin.

DVV:n näkemyksen mukaan, jotta uuden lainsäädännön suomia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää mahdollisimman laajasti, uuden lainsäädännön soveltamiseen tulee tarjota riittävästi tukea ja ohjausta. Esimerkiksi digipalvelulain toimeenpanon seurantakyselyn vuoden 2022 tuloksista (<https://vm.fi/-/digitaalisten-palvelujen-jarjestaminen-ja-saavutettavuus-etenevat-tavoitteena-saavutettavat-digikanavat-viranomaisten-kanssa-asiointiin>) käy ilmi selkeä tarve konkreettiselle tuelle ja ohjaukselle lain soveltamisessa. DVV pitää positiivisena, että valmisteltavana olevan Suomen digitaalisen kompassin luonnosversiossa (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=d77ee4a5-6d68-44cd-b8c1-0957ca01b2ac>) s. 59 on todettu digitaalisten julkisten palvelujen osalta yhtenä keskeisenä toimenpiteenä lähivuosille, että viranomaisten tekoälyn ja automatisaation käyttöönottamista ja käyttömahdollisuuksien kartoittamista tuetaan voimassa olevan lainsäädännön puitteissa, huomioiden myös mahdollisuudet parantaa oikeusturvaa ja vahvistaa hyvän hallinnon periaatteita. DVV kannattaa esitetyn lainsäädännön soveltamisen tuen osalta mallia, jossa ohjausta ja tukimateriaaleja tuotettaisiin keskitetysti. Esimerkiksi käytännön määrittelijöiden ja tekijöiden

kannalta olisi hyvä luoda hyviä käytänteitä automaation ja automaattisen päätöksenteon eri osa-alueisiin liittyen. Nämä edistäisivät yhdenmukaista tulkintaa säännöksistä ja kuvaa julkishallinnosta hallinnon asiakkaille.

Lisäksi DVV toteaa, että säädettäessä automaattisesta päätöksenteosta yleislainsäädännöllä, voidaan jo varhaisessa vaiheessa huolehtia siitä, että eri viranomaisten omat prosessit eivät muodostu toisistaan poikkeaviksi ja sekavaksi kokonaisuudeksi, ja että esimerkiksi yleisemmällä ohjeistuksella ja tuella voidaan varmistaa, että automaattisen päätöksenteon prosesseihin muodostuu koherentti kokonaisuus myös eri viranomaisten välillä.

- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnustettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

DVV on mukana toteuttavana organisaationa Valtionvarainministeriön henkilötunnuksen uudistamiseksi ja valtion takaaman identiteetin kehittämiseksi asettamissa hankkeissa. Nyt lausuntopyyntöön kohteena olevan säännösehdotuksen pohjalta arvioituna jää epäselväksi, soveltuvatko säännökset esimerkiksi hankkeissa suunniteltuun henkilöiden etärekisteröintimenettelyyn. Mikäli kyse olisi ehdotetussa lainsäädännössä tarkoitetusta automaattisesta ratkaisemisesta, DVV:n näkökulmasta on erittäin tärkeää, että ehdotettu lainsäädäntö tulisi voimaan mahdollisimman pian. Mikäli ehdotetun lainsäädännön voimaantulo viivästyy, kehitteillä olevan etärekisteröintimenettelyn käyttöönotto viivästyy ja tästä aiheutuu DVV:lle kustannuksia.

DVV:ssa on käytössä automaattisia prosesseja, joista on säädetty erityislainsäädännössä. Esimerkiksi kotikuntalain (201/1994) 9 a §:n 3 momentin mukaan muuttoilmoituksen johdosta tarvittavat merkinnät väestötietojärjestelmään voidaan tehdä suoraan ilmoituksen perusteella, jos ilmoitus koskee muuttoa asuinpaikasta toiseen samassa kunnassa. Edellytyksenä kuitenkin on, että merkintä voidaan tehdä ilman lisäselvityksiä ja tietojen virheetön rekisteröityminen voidaan varmistaa teknisin tarkastuksin. Lisäksi kotikuntalain 11 §:ssä on säädetty, että jos DVV:n tekemä kotikuntaa, siellä olevaa asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskeva merkintä poikkeaa asianomaisen henkilön ilmoittamasta tai jos merkintää ei ole kotikuntalain 9 §:n 3 momentissa tarkoitetun lisäselvityspyynnön jälkeenkään voitu tehdä henkilön pyynnön mukaisesti taikka jos merkintä on tehty muulta kuin muuttajalta tai hänen perheenjäseneltään saatujen tietojen perusteella, DVV:n on ilman aiheutonta viivytystä tehtävä kirjallinen päätös ja ilmoitettava asianomaiselle ratkaisustaan ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua. DVV:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä olisi hyvä selkeyttää voimassa olevan erityislainsäädännön suhdetta valmisteltavana olevaan yleislainsäädäntöön.

## **Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta**

DVV pitää tärkeänä, että yleisääntely on luonteeltaan mahdollistavaa. Hyvänä kehityksenä ei voida nähdä sitä, että erityislainsäädäntöä kehitettäisiin ja otettaisiin käyttöön ikään kuin varmuuden vuoksi, koska ei oltaisi varmoja siitä, riittääkö yleisääntelyn tuki automaattisen päätöksenteon käyttöön tietyissä prosesseissa. Tätä kehitystä tulee DVV:n mielestä välttää.

Vaikka kyseessä on mahdollistava sääntely, DVV pitää tärkeänä, että julkisorganisaatioilla olisi tosiasiallisesti myös mahdollisuus hyödyntää tätä toiminnassaan ja esimerkiksi resursoida tekemistään automaattisen päätöksenteon kehittämiseen ja käyttöön tilanteessa, jossa hyödyt näkyvät vasta viiveellä automaattisen päätöksenteon käyttöönotosta.

Omien tehtäväalueidensa osalta DVV tunnistaa ehdotetussa sääntelyssä kohtia, jotka voivat muodostua merkittäviksikin haasteiksi sekä jo automatisoitujen että tulevaisuudessa potentiaalisesti automatisoitavien prosessien kohdalla.

## **Huomiot automaattisen ratkaisemisen määritelmästä (53 e §:n 1 momentti)**

DVV toteaa, että perusteluissa s. 78 käytetty ”julkisen rekisterin” käsite voi olla harhaanjohtava. DVV:n käsityksen mukaan ”julkinen” ei tässä viitanne julkisuuteen yleisöltä salassa pitämisen vastakohtana, vaan enemmänkin siihen, että rekisterinpitäjänä on viranomainen tai että kyseessä on ns. perusrekisteri, jonka tietojen käyttö on yhteiskunnan toimintojen ja prosessien kannalta merkityksellistä. Jotta automaattisen ratkaisemisen määritelmä ja sitä koskevien säännösten soveltamisala ei muodostuisi liian laajaksi, perusteluissa olisi DVV:n näkemyksen mukaan hyvä tuoda esiin, että automaattisen ratkaisemisen määritelmää avattaisiin tarkemmin ja toisaalta arvioitaisiin vielä mahdollisuuksia sen rajaamiseen. Käytännössä DVV näkee haastavaksi esimerkiksi rekisteröinnit, jotka tehdään hakijan ilmoituksen mukaisina, sekä ratkaisut, jotka päätetään täysin henkilön itsepalvelussa tekemien toimien ja ilmoitusten mukaisina.

Hallinto-oikeuden klassisiin ongelmiin kuuluvat kysymykset siitä, milloin kyseessä on päätös, ja kenen oikeutta, etua tai velvollisuutta se mahdollisesti koskee. Näillä seikoilla on vaikutusta mm. arvioitaessa ratkaisun valituskelpoisuutta ja valittamiseen oikeutettuja tahoja. Automaattisen ratkaisemisen määritelmää tarkasteltaessa päädytään näiden samojen kysymysten äärelle. Nähtävästi tarkoitus olisi, että tässä ratkaisemisen käsite olisi laajempi kuin hallintolain mukaisen päätöksen käsite, koska ratkaisun tekeminen merkinnällä julkiseen rekisteriin on ehdotuksessa 53 e §:n perusteluissa (s. 78) rinnastettu hallintopäätöksen tekemiseen ja siten katsottu esitetyn sääntelyn piiriin kuuluvaksi asian ratkaisemiseksi, ainakin jos merkinnällä on vaikutus jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, joko perustamalla näitä tai vaikuttamalla niihin tosiasiallisesti. Esimerkkinä perusteluissa on mainittu väestötietojärjestelmään tehdyn merkinnän mahdollinen tosiasiallinen vaikutus sosiaalietuuksien saamiseen.

Rekisterimerkinnän vaikutus etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen voi olla vaikeasti arvioitavissa. Esimerkiksi henkilön etunimellä ei sinällään ole vaikutusta mihinkään aineellisiin seikkoihin, mutta toisaalta voitaisiin katsoa, että oma etunimi kuuluu henkilön identiteetin ydinalueelle, ja että sen muuttaminen voisi siten olla hänen perusoikeuksiensa kannalta sensitiivinen asia. Vastaavasti on epäselvää, miten pitkälle tosiasiallisten vaikutusten arvioimisessa tulisi mennä. Esimerkiksi kunnan sisäistä muuttoa koskevalla merkinnällä väestö-tietojärjestelmään (jollaisia nyt tehdään laajassa mitassa automatisoidusti) voi joissakin tilanteissa olla tosiasiallista epäsuoraa vaikutusta vaikkapa asumistukiin tai oman asunnon luovutusvoiton verotukseen. Sen sijaan kotikunta ei kunnan sisäisissä muutoissa tietenkään muutu, jolloin suoranaisia vaikutuksia esimerkiksi kunnan jäsenyyteen tai kunnallisveroon ei ole.

DVV:n tehtävälueilla tämä laaja ratkaisemisen määritelmä tulisi nähtävästi kattamaan myös sellaisia asioita, joissa kansalainen oikeastaan itse tekee ratkaisun siitä, että hän haluaa jonkin itseään tai huollettavaansa koskevan tiedon merkittäväksi rekisteriin, kuten väestötietojärjestelmään, ja ilmoittaa tämän tiedon sinne merkittäväksi. Esimerkiksi henkilön osoitteen tai etunimen muuttamisen, kutsumanimen, sähköpostiosoitteen tai ammattinimikkeen ilmoittamisen rekisteröinnin automatisoiminen on osaksi jo toteutettu tai voisi olla mahdollista toteuttaa tulevaisuudessa. Tällaisten tosiasiallisissa henkilön itsensä tekemien rekisteröintiratkaisujen tuleminen automaattista viranomaisratkaisua koskevan sääntelyn piiriin toisi ne samalla myös näitä viranomaisratkaisuja koskevien jokseenkin raskaiden dokumentaatio- testaamis- laadunvalvonta- ja tiedottamismenettelyjen piiriin.

Henkilön oman ilmoituksen mukaisten merkintöjen tekeminen esimerkiksi DVV:n tuottamaan Suomi.fi-viestien sähköisen tiedoksiannon suostumusten rekisteriin tai Suomi.fi-valtuuksien sähköisiä valtuuksia koskevaan valtuusrekisteriin on jo automatisoitu, pois lukien valtuuksien virkailija-avusteisesti tehtävät valtuudet. Nämä merkinnät vaikuttavat henkilön etuihin ja oikeuksiin, sillä esimerkiksi valtuutetun päättämät toimet tulevat valtuuttajaa sitoviksi.

Säännöksen perusteluissa olisi hyvä jollakin tavoin arvioida myös sitä, miten tulisi suhtautua automatisoituihin toimiin (esimerkiksi rekisterimerkintöjen tekemiseen), jotka jäävät automaattisen ratkaisemisen määritelmän ulkopuolelle vaikkapa siksi, että niiden ei katsottaisi vaikuttavan kenenkään oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Esimerkkinä tällaisesta voidaan pitää henkilön itsensä ilmoittaman kutsumanimen merkitsemistä väestötietojärjestelmään. DVV:n ymmärryksen mukaan tällaisten toimien osalta tilanne säilyisi nykyisellään, eli esimerkin mukaisen merkinnän tekemisen automatisoiminen ei toisi mukanaan nyt esitetyn sääntelyn mukaisia velvoitteita viranomaiselle.

DVV katsoo, että konkreettisten esimerkkien esittäminen säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä tapa selventää ratkaisemisen määritelmää lain soveltajalle. Näin voitaisiin tarkentaa sitä, mitä ”ratkaisemisella” tarkoitetaan, ja mielellään myös sitä, mitä sillä ei tarkoiteta. DVV:n tehtävälueilta perusteluissa on mainittu esimerkkinä väestötietojärjestelmään tehtävät merkinnät. Tämä esimerkki olisi tarpeen jakaa kahteen osaan: väestötietojärjestelmään tehdään yhtäältä merkintöjä, joilla voi olla vaikutusta henkilön etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, mutta toisaalta myös merkintöjä

(kuten edellä mainittu kutsumanimen ilmoittaminen), joilla ei voine olla tällaista vaikutusta, ja joiden automatisoitu tekeminen siten nähtävästi jäisi automaattisen ratkaisemisen määritelmän ulkopuolelle. Tämän lisäksi DVV esittää, että perusteluihin pyrittäisiin lisäämään vielä käytännön esimerkkejä myös muilta julkishallinnon aloilta.

Omien tehtäväalueidensa osalta DVV mainitsee konkreettisenä tulkintaongelmana myös edunvalvojen vuositilien tarkastamisen prosessin ja siihen liittyvän tarkastusmerkinnän: tulisiko tällaista tarkastusmerkintää pitää nyt esitetystä 53 e §:n 1 momentissa tarkoitettuna ratkaisuna. DVV:n holhousviranomaisena toimittamassa vuositilien tarkastamisessa tulisi tulevaisuudessa voida hyödyntää automaattista tarkastusprosessia ja prosessin päättävän tarkastusmerkinnän antamista. Jos osakin vuositilien tarkastuksista saataisiin tulevaisuudessa automatisoitua, resurssisäästö voisi olla merkittävä. Tarkastettavia tilejä on vuodessa noin 80.000. Vuositilin tarkastamisessa ei ole kyse muutoksenhakukelpoisesta hallintopäätöksestä (KHO:2004:44), vaan enemmänkin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Vuosi- ja päätöstilin tarkastaminen erityisesti yleisten edunvalvojen osalta voisi olla teknisesti mahdollista saattaa tulevaisuudessa osin automaattisen menettelyn päätöksenteon piiriin esimerkiksi siten, että ”myönteinen” tarkastusmerkintä (= tili tarkastettu, ei huomautuksia) voitaisiin antaa automaattista menettelyä hyödyntäen. Merkintä annettaisiin valvontaviranomaisen asettamien kriteerien (esim. tili täsmää teknisesti, varat eivät ole merkittävästi vähentyneet, ei käteisnostoja, ei siirtoja ulkomaille, ei tietyn eurorajan ylittäviä tilisiirtoja, menojen kokonaismäärä verrattuna edellisvuoteen lisääntynyt enintään X % jne.) täytyessä. Näitä kriteerejä ei kuitenkaan voida johtaa suoraan laista.

Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä valmistelleen työryhmän muistiossa 31.5.2021 ehdotettu käyttöalasäännös (siinä ehdotettu hallintolain 25 a § 2 mom) rinnasti ratkaisun tekemiseen myös tosiasiallisen hallintotoiminnan, jolla oli oikeusvaikutuksia tai joka muuten merkittävästi vaikutti asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen. Nyt ehdotettu käyttöalasäännös ei sisällä tällaista rinnastusta. Tilin tarkastamisesta annettu merkintä ei sinällään perusta kenellekään mitään etua, oikeutta tai velvollisuutta. Toisaalta muistutuksettomalla tarkastusmerkinnällä voisi olla tosiasiallista vaikutusta esimerkiksi päämiehen tulevien oikeudenomistajien asemaan, sillä sen perusteella he mahdollisesti luottaisivat asioiden olevan kunnossa, ja jättäisivät sen vuoksi perehtymisen edunvalvojan kirjanpitoon tekemättä. Enemmän tai vähemmän epäselväksi jääkin, olisiko automatisoitu tilin tarkastaminen ja tarkastusta koskevan merkinnän antaminen nyt ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvaa automaattista ratkaisemista.

DVV katsoo, että perusteluissa olisi hyvä kuvata myös niitä tietojen ilmoitus- ja luovutusketjuja, jotka ovat arkipäivää eri rekistereiden ja julkisorganisaatioiden välillä. Olisi hyvä selkeyttää sitä, että kunkin tahon, joka käsittelee sille kuuluvaa asiaa, on ratkaistava oman prosessinsa osalta automaattisen ratkaisemisen vaatimusten soveltaminen. Toisaalta tällaisen prosessin tueksi saatavat ilmoitukset tai tietojen luovutukset taas tulisi nähdä tästä erillisinä avustavan automaation toimina. Esimerkkinä tästä DVV esittää henkilön kuolemaa koskevan tiedon välittyminen viranomaisrekisteristä toiseen. Sairaaloiden käyttämistä tietojärjestelmistä välittyy automaattisesti väestötietojärjestelmään kuolintieto, joka väestötietojärjestelmästä edelleen luovutetaan muihin DVV:n rekistereihin (esimerkiksi holhousasioiden rekisteriin) ja muiden viranomaisten rekistereihin.



## **Huomiot automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2-4 momentti)**

DVV on tuonut edeltävässä kohdassa esiin sitä problematiikkaa, jota voi liittyä käyttöalasäännöksen soveltamiseen ja siten siihen soveltuvien asioiden rajaukseen. DVV esittää, että perusteluissa, kuten aiemminkin on todettu, tuotaisiin vielä esiin erityyppisin esimerkein sitä, mitä asioita katsotaan kuuluvan ja toisaalta ei katsota kuuluvan käyttöalasäännöksen piiriin.

Yleisesti DVV toteaa, että käyttöalasäännöksen nykyisellä kirjausmuodolla sen voidaan katsoa soveltuvan sellaisenaan esimerkiksi muuttoilmoituspalvelun automaattisen päätöksenteon tarpeiden kanssa sekä useisiin nimiasioihin liittyviin prosesseihin, kuten Kansalaisen oikeusturvan vahvistaminen digitalisaation avulla -hankkeessa kehitettävään automaattiseen päätöksentekoon sellaisissa hakemuksissa, joissa täysi-ikäinen hakija hakee etunimenmuutosta tai hänellä aiemmin käytössä olevaa sukunimeä.

Säännöksen perusteluissa on todettu, että "ehdotettu sääntely soveltuisi myös virheen korjaamiseen, jos automaattiselle ratkaisemiselle asetetut edellytykset täyttyvät". Tällaisten tilanteiden osalta DVV näkee tarpeelliseksi toiminnassaan vielä arvioida käyttöalasäännöksen soveltuvuutta. Esimerkiksi tilanteet, joissa tehdään vuodenvaihteen ajoina massana päätöksiä, on käytävä vielä tarkemmin läpi, koska näihin ajoihin liittyy myös mm. virhekorjauksia. DVV on aiemmassa lausunnossaan todennut myös siitä, että virheen korjaamisen ja tietosuoja-asetuksen tietojen oikaisemiin liittyvän oikeuden osalta voi olla tulkintavaraa siinä, onko virheellisen tiedon oikaisemista koskeva menettely "virheen korjaamista" vai "oikaisuvaatimusta vastaavan oikeussuojakeinon käyttämistä"

## **Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)**

DVV pitää ehdotettua säännöstä kannatettavana, mutta siihen liittyvän myös tarvetta perusteluiden selkeytykseen, jotta lainkohdan soveltaminen käytännössä olisi yhdenmukaisempaa.

DVV katsoo, että esimerkiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaisesti tehtävä tiedon korjaaminen ja siihen liittyvä korjauspyyntö rinnastuisi ehdotetun käyttöalasäännöksessä todettuun oikeussuojaedellytykseen.

Toisaalta esimerkiksi DVV:n holhousviranomaisena käsittelemissä asioissa voi esiintyä tulkintaongelmia siinä, missä tilanteissa vaatimus "ei koske toista asianosaista", käytännössä päämiestä. Esimerkiksi edunvalvojan pyytäessä pidennystä vuositilin antamisen määräaikaan (normaalisti vuosittain 31.3. mennessä), herää kysymys, koskeeko asia toista asianosaista eli päämiestä. Periaatteessahan voitaisiin ajatella, että edunvalvojalle myönnetty pidennys tilin jättämisen määräaikaan heikentäisi edunvalvojan kohdistuvaa valvontaa ja siten myös päämiehen

omaisuudensuojaa. Jonkinlainen merkityksen vähäisyyteen liittyvä rajausta toista asianosaista koskemisen osalta voisi olla tarpeen. Holhoustoimilain 87.4 § sulkee nämä pidentämispäätökset pois oikaisuvaatimusmenettelyn piiristä. Samoin, jos vuositilin automatisoitu tarkastaminen ja tarkastusmerkinnän antaminen katsottaisiin käyttöaläsäännöksen piiriin kuuluvaksi, niin koskeeko merkintä päämiestä. Sehän ei sido häntä, mutta sillä voi olla tosiasiallista merkitystä jo senkin takia, että päämies (tai hänen kuoltuaan kuolinpesä) ei välttämättä huomaa epäkohtaa, josta edunvalvojaa ei ole aikanaan muistutettu.

Vastaavasti esimerkiksi kotimaisissa elämäntapahtumissa, kuten lapsen nimitietojen ilmoittamisessa ja nimenmuutosasioissa sekä muuttoilmoituksissa, tulisi olla yksiselitteisesti tulkittavissa se, mitä tarkoitetaan ”ei koske toista asianosaista”. Ehdotuksen mukaan automaattinen päätöksenteko edellyttää oikaisuvaatimuksen tai sitä, vastaavan oikeussuojakeinon mahdollisuuden olemassaoloa muutoin paitsi silloin, jos asia koskee vain yhtä asianosaista. Mikäli tämän edellytyksen katsotaan täyttävän vain VTVPL 76 a §:ssä mainittu oikaisuvaatimusmahdollisuus, jäisivät sääntelyn käyttöalan ulkopuolelle selvät, useamman asianosaisen tapaukset, joissa haetaan nimenmuutosta tai ilmoitetaan lapselle nimi, sillä näissä oikeussuojakeinona on nimilain mukaisesti muutoksenhaku hallinto-oikeuteen. Lapsen nimi-ilmoituksen tekevät useimmissa tapauksissa huoltajat, joten tämä supistaisi automaattisen päätöksenteon käyttöalaa merkittävästi. Myös erilaisissa kehityshankkeissa nähdään merkittävää potentiaalia automaattisen päätöksenteon hyödyntämiselle, esimerkiksi automaattisen sukuselvityksen toteuttaminen ja muut läheisen kuoleman kokonaisuuteen liittyvät prosessit.

Säädöksen käyttöalan kannalta olisikin tärkeää selkeyttää, rinnastuuko oikaisuvaatimusmahdollisuuteen EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa säädetty rekisteröidyn oikeus vaatia rekisteripitäjältä rekisteröityä koskevien henkilötietojen oikaisua, johon viitataan VTVPL 76 §:ssä (Tiedon korjaaminen), jolloin sääntely soveltuisi em. useamman asianosaisen tilanteisiin.

Esimerkkinä voitaisiin perusteluissa myös käsitellä sitä, miten erilaisia prosessin päättymissyitä tulisi arvioida automaattisessa päätöksenteossa. DVV on aiemmissa lausunnoissaan elokuussa 2021 ja tammikuussa 2022 tuonut esiin sitä, että erilaisissa prosesseissa asian käsittelyn päätyminen tutkimatta jättämisen perusteella, lisäselvityksen toimittamatta jättämisen seurauksena tai muusta syytä voisi edellyttää selkeytystä. Asian käsittelyn raukeaminen olisi tarkoituksenmukaista saada automaation piiriin. Asia sinällään voi olla luonteeltaan hyvinkin sellainen, että siitä annettavalla päätöksellä on vaikutuksia, mutta miten tulee arvioida tilannetta, kun asiaa ei käsitellä, kun hakija ei esimerkiksi toimita pyydettyä lisäselvitystä määräajassa. Raukeavan asian hakija voi laittaa uudelleen vireille ja siksi näissä tapauksissa ei ole pidetty mahdollisena oikaisu-oikeutta.

### **Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)**

DVV pitää hyvänä ehdotetun pykälän muotoilua ja erityisesti 2 momentissa annettua liikkumavaraa viranomaiselle päättää, missä vaiheessa prosessia tiedot annetaan asianosaiselle. Tällöin prosesseja voidaan muotoilla siten, että tietojen antamisen vaiheessa voidaan ottaa myös asianosaisen loppukäyttäjänäkökulma paremmin huomioon.

DVV:ssa on nykyisellään käytössä prosesseja, joissa automaattisen päätöksenteon perusteella tehtävässä ratkaisussa ei toimiteta erillistä päätöstä tai erillisesti tietoa asian ratkaisusta. Käytännössä tieto asian ratkaisusta annetaan esimerkiksi digitaalisessa palvelussa loppukäyttäjälle asiointin yhteydessä. Näin toimitaan sähköisen palvelun kautta tehtävien muuttoilmoitusten sekä omien tietojen tarkastuspalvelun kautta ilmoitettujen tietojen muuttamisen osalta.

Mikäli ratkaisusta pitäisi erikseen ilmoittaa, tämä edellyttäisi nykyisiin tietojärjestelmiin ja prosesseihin muutoksia. Tämän vuoksi ehdotetussa momentissa muotoilu muusta tavasta on hyvä, samoin kuin sitä tukevat perustelut. Kuitenkin myös muotoilu tietojen antamisesta edellyttää vielä erilaisten digitaalisten palvelujen käyttöliittymien toteutusten tarkastelua. Tältäkin osalta DVV pitää hyvänä sitä, että luotaisiin hyviä käytänteitä ja ohjeistuksia siitä, miten säännöksen vaatimuksia täytettäisiin käytännössä.

DVV on aiemmin tammikuussa 2022 antamassaan lausunnossa todennut esimerkin siitä, että henkilötunnuksen rekisteröinnistä väestötietojärjestelmän ei ilmoiteta käytännössä syntyneelle lapselle tai tämän huoltajalle millään erityisellä tavalla, vaan merkintä tulee näkyväksi, kun lapsi saa KELA-kortin syntymän jälkeen. Myös sairaala saa tiedon henkilötunnuksesta. Mikäli näihin prosesseihin pitää lisätä ilmoitus automaattisesta päätöksenteosta, se edellyttää muutoksia, jotta ehdotetun 2 momentin mukainen vaatimus antaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä toteutettaisiin. Käytännössä tämä saattaisi johtaa paperitse ja mahdollisuuksien mukaan digitaalisesti toimitettavaan tietoon siitä, että lapselle on annettu henkilötunnus ja hänet on rekisteröity väestötietojärjestelmään. Tältä osin DVV näkee tarpeen yhdistää kyseinen prosessi johonkin muuhun lapsen syntymään liittyvään prosessiin sen sijaan, että muodostettaisiin täysin irrallinen uusi prosessi.

DVV katsoo, että olisi tarpeen vielä selkeyttää hallintolain osalta kokonaisuudessaan sitä, onko henkilön itseään koskevan tiedon tallentaminen henkilön itsensä ilmoittamalla tavalla perustellusti sellainen asian ratkaisu, että siihen sovellettaisiin automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöksestä johtuen myös muita vaatimuksia. Samalla, kun tämän osalta huomioidaan perusteluissa todetun mukaisesti se, että asialla voidaan katsoa olevan etua, oikeutta tai velvollisuutta perustavaa vaikutusta, tai sillä voi olla erittäin merkittävä vaikutus etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. DVV esittää vielä arvioitavaksi sitä, onko edellä todetun mukaisin edellytyksin ns. suorailmoituksen perusteella tehtävän rekisterimerkinnän osalta kyse sellaisesta automaattisesta päätöksentekoprosessista tai ratkaisusta, jossa asiakkaan oikeusturva edellyttää lakisesityksen mukaista ilmoittamista automaattisesta ratkaisusta ja/tai laajaa ja seikkaperäistä dokumentointia automaattisen päätöksenteon prosessista, testaamisesta, päätöksenteosta ja valvonnasta. Nämä ovat luonnollisesti tärkeitä, luottamusta ja avoimuutta varmistavia asioita automaattisen päätöksenteon tilanteissa, mutta samalla voitaneen kyseenalaistaa niiden oikeasuhtaisuus itse asiaan ja asiakkaan tarvitsemaan oikeusturvaan nähden.

## Muut hallintolakia koskevat huomiot

DVV:lla ei ole kommentoitavaa tähän.

## Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

### Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

DVV:n näkemyksen mukaan tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimukset tukevat automaattisen ratkaisutoiminnan suorittamista laadukkaasti. Jotta automaattisella päätöksenteolla saavutettaisiin tulevaisuudessa ehdotuksella tavoiteltavia vaikutuksia, kuten käsittelyaikojen lyhenemistä ja resurssisäästöjä, tulisi kuitenkin varmistaa se, että organisaatioilla on riittävästi resursseja käytössään automaattisten päätöksentekoprosessien käyttöönottamiseksi.

DVV nostaa vielä esiin sen käytännön huomion, että palveluiden kehittäminen on harvoin enää sellaista, että tehtäisiin isoja käyttöönottoja jonain tiettyinä ajanhetkenä, vaan käyttöönottoja tehdään pienemmissä paloissa usein. Tämä toimintapa tulisi olla huomioituna myös sääntelyn vaatimuksia määriteltäessä, eli että vaatimustenmukaisten palveluiden nykymuotoinen kehittäminen ja tuottaminen olisi ketterää myös uuden sääntelyn mukaisena.

DVV:n näkemyksen mukaan keskitetty ohjeistus ja tuki olisivat merkittävä apu vaatimusten toteuttamisessa. Ohjauksella voitaisiin ottaa kantaa esimerkiksi siihen, miten vaatimuksia voitaisiin toteuttaa osana jo olemassa olevien vaatimusten edellyttämää dokumentaatiota (esimerkiksi tietoturva- tai tietosuojadokumentaatiota), jotta vältyttäisiin päällekkäisen dokumentaation laatiselalta.

Käyttöönottopäätöksen arviointia koskevassa tiedonhallintalain 28 g §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Tiedonhallintalautakunta voi päätöksellään valtuuttaa DVV:n virkamiehen avustamaan tarkastuksen toimittamisessa. DVV:n valtuutetulla virkamiehellä on samat toimivaltuudet kuin tiedonhallintalautakunnan tarkastajalla.” DVV:n lakisääteisenä tehtävänä on tuottaa tiedonhallintalautakunnalle asiantuntijapalveluja tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelyjen kehittämiseksi. Keskeisenä tehtävänä on osallistua lautakunnan jaostojen työhön ja suositusvalmisteluun sekä tukea lautakunnan tehtävien hoitoa. DVV hoitaa toimeksiantoja sen mukaisesti, mitä tiedonhallintalautakunnan kanssa sovitaan tehtäväksi. Toistaiseksi DVV ei ole osallistunut arviointitoimintaan. DVV pitää ehdotetussa momentissa tarkoitettuja mahdollisia uusia tehtäviä viraston tehtäväalaa sopivina ja sellaisina, jotka tarjoavat vaikutusmahdollisuuksia digitalisaation, automaation ja yhteentoimivuuden edistämiseen. Nämä ovat keskeisiä tiedonhallintalain toimeenpanon tavoitteita, joita DVV on asiantuntijatyöllään toteuttanut tiedonhallintalautakunnan jaostoissa ja suositusten kirjoitustyössä. DVV:n asiantuntijapalvelua tuottavasta tiimistä löytyy tarkastusosaamista, mutta tarkemmin palveluntuottamisen kyky voidaan arvioida vasta, kun tehtävä ja toimeksianto mahdollisesti realisoituu. DVV kuitenkin katsoo, että avustavan tehtävän osalta päävastuu ja siten tarkastuksen toimintatapojen, ohjeistuksen, apumateriaalien jne. vastuu olisi tiedonhallintalautakunnalla ja DVV toimisi vain avustavassa roolissa.

Koska DVV:lle ei esitetä lisäresursseja tehtävän hoitamiseksi, ei DVV voi käytännössä osallistua tarkastusten toimittamiseen. Tehtävän asianmukaiseen suorittamiseen on välttämätöntä osoittaa DVV:lle lisäresurssi. Mikäli lisäresurssia ei osoiteta, on kyseenalaistettava tällaisen sääntelyn tarkoitus. Työmäärää on tässä vaiheessa vaikea arvioida, mutta kokonaisuudessaan resurssitarpeet ottaen huomioon myös tarkastustehtävä, eritellään luvussa 3.3.1.

DVV huomauttaa tiedonhallintalain 28 g §:n 3 momentin osalta myös, että mainittua momenttia koskevassa vaikutusarvioinnissa hallituksen esityksen sivulla 36, viitataan virheellisesti uuteen tiedonhallintalain 11 §:n 3 momenttiin.

### **Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä**

DVV:lla ei ole kommentoitavaa tähän.

#### **Kysymykset vaikutusarvioinnista**

**- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?**

**- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymin ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?**

**- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?**

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

DVV:lla on käytössään automaattisia päätöksentekoprosesseja. Esimerkiksi kunnan sisäinen muutto kirjautuu väestötietojärjestelmään automaattisesti, ellei ilmoituksessa ole epäselvyyksiä. Myös uskontokunnasta eroaminen on mahdollista tehdä sähköisessä vahvan tunnistautumisen sisältävässä palvelussa, jolloin ero kirjautuu suoraan väestötietojärjestelmään. Lähtökohtaisesti prosessit soveltuvat ehdotettuun sääntelyyn, mutta mm. tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettujen vaatimusten johdosta prosessien lainmukaiseksi saattaminen vaatisi lisäresursseja.

Resurssitarpeet kohdistuvat erityisesti lisääntyvään dokumentointiin. Sen lisäksi säädösehdotukset merkitsevät, että suunnitteluresurssia on suunnattava myös koko prosessia koskevan tarkastuksen tekniseen kehittämiseen. Tämä on tarpeen, jotta tarpeellinen dokumentaatio käsittelysääntöjen tai järjestelmän muutosten muokkaamisesta saadaan tehtyä.

Huomionarvoista on, ettei kysymys ole pelkästään järjestelmän kehittämisestä, vaan myös sen jatkuvasta tuotannosta ja ylläpidosta. Hallituksen esityksessä todetaan, että arvion mukaan vuosittainen lisäresurssitarve olisi katettavissa suurelta osin olemassa olevien resurssien uudelleen allokoinnilla. DVV toteaa, että sillä ei ole käytössään tällä hetkellä tarpeeksi resursseja tulevan sääntelyn asianmukaiseen toimeenpanoon, vaan resurssit on osoitettava erillisellä rahoituksella. Myöskään resurssien uudelleenjärjestely ei ole mahdollista. Dokumentaatiovelvollisuus on DVV:n näkemyksen mukaan verrattavissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukanaan tuomiin velvollisuuksiin ja myös tietosuoja-asetus on tuonut huomattavia lisäresurssitarpeita organisaatioille.

Kun kyse on esimerkiksi asiakkaan omaan ilmoitukseen perustuvasta rekisterimerkinnän tekemisestä, joissa volyymit ovat suuria, näiden prosessien automatisoituna säilyttäminen on ehdottoman tärkeää. Vaihtoehtoina näyttäisi olevan joko turvata resurssit yleissääntelystä johtuvien uusien velvoitteiden täyttämiseen tai sitten selvittää, että esimerkiksi puhtaasti asiakkaan omaan ilmoitukseen perustuvassa rekisterimerkinnän tekemisessä ei ole kyse automaattisesta ratkaisemisesta nyt ehdotetun sääntelyn tarkoittamassa mielessä.

DVV on tammikuussa 2022 antanut lausunnon resurssitarpeesta valtiovarainministeriölle, jossa on otettu kanta resursseihin henkilötyövuosi- ja määrärahasolla. DVV katsoo, että säädösehdotuksen vaatimat resurssitarpeet tulee arvioida mahdollisimman tarkasti ja tarpeet tulee myös kattaa erillisillä määrärahoilla.

Seuraavassa esitetään resurssitarpeet siitä näkökulmasta, että DVV:n tässäkin lausunnossa esittämät käsitykset säädösten tulevasta soveltamisesta ovat oikeasuuntaisia ja että tällä hetkellä automaattiseksi päätöksenteoksi katsottavia menettelyitä voidaan jatkossakin soveltaa, Mikäli näin ei olisi, ovat vaikutukset todella huomattavan suuret, kun automaatiota jouduttaisiin purkamaan ja henkilötyötä keskittämään tällä hetkellä automaattisiin prosesseihin. Tästä lisää kappaleessa 3.3.2. DVV:n lisäresurssitarpeet lakiehdotusten johdosta ovat seuraavat:

Lakiehdotuksista johtuva analysointityö, sisäinen koordinoitavuus, tulkinta-apu sekä yhteistyö sellaisten sidosryhmien kanssa, joiden järjestelmiin tulevilla ehdotuksilla on vaikutusta (esimerkiksi sote-sektori siltä osin kuin on kyse VTJ-rekisteröintiin tehtävistä muutoksista): 1 htv yhteensä 1,5 vuoden ajan, yhden htv:n hinta 80.000 e, yhteensä 120.000 e.

Tällä hetkellä, tässä lausunnossa esitetyn tulkinnan mukaisen automaattisen päätöksenteon sääntelyn piirissä arvioidaan olevan noin 15 tietojärjestelmää, sen osaa tai toimintoa, joihin muutoksia tulee tehdä. Muutokset tässä yhteydessä tarkoittavat esim. automaattisesta ratkaisusta ilmoittamisesta johtuvia järjestelmätason muutoksia (myös järjestelmätoimittajien tekemät muutokset), testaamista ja tiedottamista sekä mahdollisia prosessien muutoksia. Näiden kokonaistyömäärä keskimäärin per järjestelmä / toiminto on 25 htp (á 1.000 e) per järjestelmä =

25.000 e = yhteensä 375.000 e. Tämän lisäksi sääntelystä seuraa muutostarpeita virastossa yleisesti käytettäviin tukijärjestelmiin, kuten asianhallinta- ja arkistointijärjestelmiin.

Sääntely sisältää hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia dokumentaatioon liittyen. Tämä tulee aiheuttamaan täytäntöönpanovaiheessa huomattavan hallinnollisen taakan sekä jatkossa uusia vaatimuksia ja resurssitarpeita järjestelmäkehitykseen ja jatkuvan palvelun ylläpidolle. Dokumentaation tekeminen, vanhan dokumentaation päivittäminen, prosessiohjeiden ja kuvausten päivittäminen projektiluonteisena työnä 0,25 htv (á 80.000 e) x 15 = 300.000 e. Jatkuvan dokumentaation ylläpito, sisäinen neuvonta ja konsultointi sekä laadunvarmistustyö virkatyönä 1 htv (á 80.000 e) per vuosi.

Esimerkiksi katsottaisiin sääntelyn soveltuvan Suomi.fi-viestien sähköisen tiedoksiannon suostumuksen antamisen ja päättymisen tilanteisiin, kustannusarviot katsottaisiin tässä lausunnossa esitettyjen mukaisiksi. Mikäli automaattisen päätöksenteon ja sen vaatimusten katsottaisiin ulottuvan myös täysin henkilön itsensä ilmoittaman mukaisesti rekisteröitävään sähköpostiosoitteeseen, johon Suomi.fi-viesteissä toimitetaan tieto saapuneista viesteistä, myös kustannukset olisivat tällöin nyt arvioitua suuremmat.

DVV pyytää myös huomioimaan, että sen lakisääteisenä tehtävänä on tuottaa tiedonhallintalautakunnalle asiantuntijapalveluja tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelyjen kehittämiseksi. Keskeisenä tehtävänä on osallistua lautakunnan jaostojen työhön ja suositusvalmisteluun sekä tukea lautakunnan tehtävien hoitoa. Tältä osin uudesta sääntelystä tulee lisätyötä, joka vaikuttaa DVV:n resurssitarpeeseen. Tällä hetkellä arvio on 1 htv = 90.000 e / vuosi. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto vastaa VAHTIn operatiivisesta toiminnasta sekä asettamisesta. VAHTI on julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisestä ja ohjauksesta vastaavien organisaatioiden yhteistyö-, valmistelu- ja koordinaatioelin. Digi- ja väestötietovirasto vastaa osana JUDO-hanketta myös julkisen hallinnon tieto- ja kyberturvallisuuteen sekä toiminnan jatkuvuuteen liittyvien harjoitusten koordinoinnista. Näiltä osin sääntelystä on odotettavissa lisäresurssitarvetta arviolta 1 htv = 90.000 e / vuosi. Näiden edellä mainittujen toimintojen resursointi vähentää julkishallinnon tarvetta hankkia organisaatiokohtaisesti resursseja, kun yhteisesti tehtyjä linjauksia, ohjeita ja materiaaleja voidaan hyödyntää.

Yhteensä arvioidut kustannukset esitetyn lainsäädännön toimeenpanosta ovat kertaluonteisina 795.000 e ja lisäksi jatkuva resurssitarve 3 htv / v, yhteensä 260.000 e / vuosi.

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymien ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?

DVV toteaa, että nykyisellään jo toteutetuista automatisoiduista prosesseista luopumista ei voida esimerkiksi DVV:n edelleen ruuhkautuneessa käsittelytilanteessa pitää mahdollisena. Enemmän on arvioitava sitä, millä tavoin automatisointia voidaan edelleen pitää käytössä jo olemassa olevissa prosesseissa.

Esimerkiksi muuttoilmoituksista noin 30 % on tällä hetkellä automaattisen päätöksenteon piirissä (kuntien sisäiset muutot). Muuttoilmoituksia käsitellään vuosittain kaikkiansa 700 000–750 000. Tästä manuaalisesti käsiteltäviä on noin 500 000. Jos automaattista päätöksentekoa ei voitaisi tehdä, yli 200 000 muuttoilmoitusta jouduttaisiin käsittelemään manuaalisesti nykyisten lisäksi. Tämä edellyttäisi huomattavaa muuttokäsittelijöiden resurssien nostoa. Muuttoilmoitusten käsittely työllisti vuonna 2021 noin 60 ihmistä, joista asioita käsitteli pääasiallisena työtehtävänä 13 henkilöä. Käytännössä luopuminen automaattisesta käsittelystä edellyttäisi merkittävää lisäystä henkilöresurssina, jotta nykyiselläänkin ruuhkautuneet käsittelyajat pystyttäisiin pitämään.

Suomi.fi-viestien osalta esimerkkinä voidaan todeta, että vuoden 2021 aikana 220 000 henkilöä otti palvelun käyttöön, eli antoi itsepalvelussa tunnistautuneena sähköisen tiedoksiannon suostumuksensa. Suomi.fi-valtuuksien kohdalla valtuusrekisteriin tallennettujen valtuuksien kumulatiivinen määrä on yli 30 miljoonaa. Näistä voidaan arvioida, että 80–90 % on itsepalveluna tallennettuja ja noin 10–20 % sellaisia, jotka on tallennettu rekisteriin virkailija-avusteisesti. Virkailijavaltuuttamispalvelussa on vuoden 2020 kesäkuusta alkaen käsitelty noin 50 000 hakemusasiasia. Yhden hakemuksen perusteella voidaan tallentaa yksi tai usein useampia kymmeniä valtuuksia kerrallaan. Suomi.fi-viestit ja Suomi.fi-valtuudet -palvelua ei voitaisi käytännössä toteuttaa ilman automaattisia rekisteröintitoimenpiteitä.

Omien tietojen tarkastus -palvelun kautta tehtyjen suorailmoittamisten määrä vuonna 2021 oli 343 054 kpl ja käsittelyaikaa näissä ei ole, kun ilmoitettu tieto tallentuu sellaisenaan väestötietojärjestelmään. Omien tietojen tarkastus -palvelun kautta voi erota uskontokunnasta. Laissa on erityissäännös näiden asioiden käsittelyajoista. Uskonnonvapauslain 4 § 4 momentin mukaan DVV:n on viipymättä talletettava väestötietojärjestelmään tieto uskonnolliseen yhdyskuntaan liittymisestä tai siitä eroamisesta ja toimitettava uskonnollisesta yhdyskunnasta eronneelle vahvistus eroamisesta. Vastaavaa velvoittavaa säännöstä vahvistusilmoituksesta ei ole väestötietojärjestelmään itse ilmoitettavien tietojen osalta. Tietojen ilmoittamista Omien tietojen tarkastus -palvelun kautta ei voitaisi käytännössä toteuttaa ilman automaattisia rekisteröintitoimenpiteitä.

- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?



DVV katsoo, että häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin eivät edellyttäisi esimerkiksi erillistä resurssointia, vaan kyse on jo nykyisellään tehtävistä toimista. DVV toteaa, että vaikutukset on arvioitu riittävästi.

## Laki digipalvelulain muuttamisesta

### Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

DVV pitää uutta säännöstä ja sen tavoitteita perusteltuina.

### Kysymykset vaikutusarvioinnista

**- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?**

**- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?**

- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

DVV ei tällä hetkellä hyödynnä palveluautomaatiota neuvonnassa.

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

Viranomaisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan s. 37, että ” Digipalvelulain 6 a §:ään esitettävien vaatimusten arvioidaan selkeyttävän palveluautomaatiolta edellytettäviä vaatimuksia ja parantavan mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen. Sääntelyn tuoma oikeusvarmuus edistäisi palveluautomaation käyttöönottoa ja sitä kautta pidemmällä aikavälillä tehostaisi palvelujen tuottamista ja palvelukohtaantoa. Lisäksi ehdotuksen arvioidaan parantavan myös palvelujen laatua, kun ehdotuksessa määriteltäisiin tarkemmin palveluihin kohdistuvia vaatimuksia. Toisaalta valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella useat virastoista arvioivat, että tarkkarajaiset vaatimukset lisäävät palvelujen kehittämisen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia ja nostavan palveluautomaation käyttöönoton kynnyksiä.”

Koska palveluautomaation kehittäminen edellyttää resursseja, joita kaikilla organisaatioilla ei välttämättä ole heti kiinnittää palveluautomaation kehittämiseen ja tuotantokäyttöönottoon, DVV esittää vaihtoehtona esimerkiksi sitä, että muutamassa julkisen sektorin organisaatiossa

aloitettaisiin hanketyyppinen palveluautomaation kehittäminen ja käyttöönotto, joiden avulla saataisiin toimivia ratkaisuja hieman porrastetusti muiden organisaatioiden käyttöön. Koska palveluautomaation tehokas hyödyntäminen edellyttää mm. riittävää oppimisaikaa boteille, virheitä ja niiden korjausta voitaisiin toteuttaa ensin muutaman tahon ratkaisuisissa, jolloin muiden organisaatioiden käyttöön voitaisiin ottaa jo hieman kehittyneempiä versioita. Näin vähennettäisiin samantyyppisten haasteiden ratkomisen tarvetta moninkertaisesti, kun yhtäällä saadut opit otetaan toisaalla käyttöön. DVV esittää kiinnostuksensa toimia yhtenä kokeilu- ja kehittäjäorganisaationa.

## Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

### Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

DVV:lla ei ole kommentoitavaa tähän.

## Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

### Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Kuten DVV on jo edellä todennut, tärkeää olisi, että nyt valmistelussa oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely saataisiin voimaan esitetystä aikataulusta. Muutoksella on suoria vaikutuksia DVV:ssä käynnissä oleviin hallitusohjelmahankkeisiin, joita ovat Henkilötunnuksen uudistus ja Digi- ja väestötietoviraston HEUKO-projekti ja Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämishanke.

HE-luonnoksessa ehdotetun sääntelyn siirtymäsäännöksiin DVV esittää kuitenkin pidennystä niin, että viranomaisen olisi saatettava toimintansa ehdotetun sääntelyn mukaiseksi aikaisintaan kahden vuoden kuluessa ehdotetun sääntelyn voimaantulosta. Tämä olisi tärkeää erityisesti silloin, jos ehdotettu sääntely tulisi koskemaan laajasti esimerkiksi DVV:ssä jo käytössä olevia rekisteröintitoimenpiteitä. Automaattisen päätöksenteon soveltamisalaan kuuluvat rekisteröintitoimenpiteet tulisi kartoittaa ja jokaisen osalta tulisi erikseen ratkaista esimerkiksi sopiva tapa tiedottaa asian ratkaisemisesta ja rekisterimerkinnän tekemisestä sekä muutoinkin täyttää tiedonhallintalakiin ehdotetut vaatimukset. Siirtymäajan pidentäminen olisi perusteltua myös siitä syystä, että sääntelyn soveltamisen alkuvaiheessa ei todennäköisesti ole saatavilla riittävästi tukea ja ohjausta vaatimusten tulkitsemiseen. Epävarmuus uusien vaatimusten sisällöstä hankaloittaa myös sisäisten toimintaprosessien laatimista vaatimusten täyttämiseksi. Tässä on myös huomioitava organisaatioiden tosiasialliset mahdollisuudet saattaa samanaikaisesti uusia automaatioon tukeutuvia prosesseja tuotantoon vaatimusten edellyttämän mukaisina.

Jalonen Aino  
Digi- ja väestötietovirasto

Takamäki Elina  
Digi- ja väestötietovirasto