

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**

Liikennevakuutuskeskus (LVK) on liikennevakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen lakisääteinen keskusyhteisö. Kaikki lakisääteistä liikennevakuutustoimintaa Suomessa harjoittavat vakuutusyhtiöt ovat LVK:n jäseniä. Lausumme asiasta edustamamme toimialan näkökulmasta.

Hallintolakiin ehdotettavat säännökset hallinnon automaattiset päätöksentekoa määrittävästä käyttöalasta ovat pääsääntöisesti hyviä ja kannatettavia. Tiedonhallintalain 6 a luvun soveltamisalaa ei tule ulottaa yksityisiin vakuutusyhtiöihin.

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

Viittaamme tältä osin alla esitettyyn.

#### **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?**

Hallintolakiin ehdotettu käyttöaläsäännös mahdollistaa vähintään nykytason mukaiset automaatoratkaisut ja jossain määrin myös niiden kehittämisen tulevaisuudessa. Luonnoksessa lausuttu kategorisen kielteinen kanta tekoälyn hyödyntämiseen voi hidastaa automaatiokehitystä tulevaisuudessa.

Tiedonhallintalain 6 a luvun säännökset muodostavat esteen tai vähintäänkin haittaavat ja hidastavat automaatiokehitystä vakuutuslalla. Tarpeeton ja päällekkäinen sääntely lisää oikeudellista epävarmuutta ja byrokratiaa. Seurauksena on todennäköisesti toimeenpanokustannusten kasvu. Ehdotetut muutokset heikentäisivät vakuutusyhtiöiden toimintaedellytyksiä.

## Laki hallintolain muuttamisesta

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

-

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

-

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

Ehdotettua kolmatta momenttia, jossa viitataan tiedonhallintalakiin, ei tulisi soveltaa vakuutusyhtiöihin.

Ehdotuksen neljännessä momentista aiheutuu muutostarpeita liikennevakuutuslakiin.

Valtiokonttori on voinut ratkaista moottoriajoneuvon omistajan tai haltijan vakuuttamisvelvollisuutta ja omistajalle tai haltijalle määrättävää vakuutusmaksua vastaavan maksun sekä laiminlyöntimaksua koskevan asian perustuen automaattiseen päätöksentekoon. Ehdotus ei mahdollistaisi tällaista automaattista päätöksentekoa ilman erityislakiin tulevaa poikkeussäännöstä. Tarvitaan siten sektorikohtaista, jos päätöksiä halutaan jatkossa tehdä automaattisesti. Tällaisia päätöksiä annetaan vuosittain yli 40.000 kpl:ta, joten kysymys on merkittävä.

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

-

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

Säännöksessä ei pitäisi asettaa velvoitetta ilmoittaa päätöksessä tiedonhallintalain 28 d §:ssä tarkoitettua käyttöönottopäätöksestä. Tämä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja epätietoisuutta, koska asianosaisen asiaa ei ratkaista käyttöönottopäätöksellä. Muilta osin pykälästä ei ole kommentoitavaa.

### **Muut hallintolakia koskevat huomiot**

-

## Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

### **Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta**

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat eivät edellytä tiedonhallintalain 6 a luvun mukaisen tietojärjestelmiä koskevan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulottamista yksityisoikeudellisiin vakuutusalan toimijoihin. Tällainen tulkinta on virheellinen ja ylimitoitettu. Kysymys on vakuutusliiketoimintaan liittyvistä tukitoiminnoista, joilla ei ole suoranaisia vaikutuksia vakuutettujen tai korvauksenhakijoiden etuihin tai oikeusasemaan. Muutos ei parantaisi vakuutettujen tai korvauksenhakijoiden oikeusturvaa nykytilaan verrattuna. Hyvän hallinnon periaatteet mm. asian selvittämisestä, päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta sekä oikaisu- ja valitusmahdollisuuksista toteutuvat myös automaattisessa päätöksenteossa ilman tiedonhallintalakiin ehdotettuja 6 a luvun säännöksiäkin. Päätöksen perustelujen kautta asianosainen pystyy arvioimaan päätöksen oikeellisuutta riippumatta siitä, onko se tehty automaattisesti vai manuaalisesti. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei myöskään velvoita tämäntyyppisen kansallisen normiston säätämistä automaattisen päätöksenteon edellytyksenä.

Yksittäiseen virkamieheen kohdistettava rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ei toimi siinä toimintaympäristössä, johon sitä ehdotetaan laajennettavaksi. Tietojärjestelmien rakentamiseen, kehittämiseen ja ylläpitoon osallistuu usein suuri joukko asiantuntijoita ja julkishallinnossakin suuri osa tehtävistä hoidetaan pääsääntöisesti organisaation ulkopuolisten kaupallisten sovellustoimittajien toimesta. On absurdia ja keinotekoista ajatella, että vastuu monimutkaisten ja laajojen tietojärjestelmähankkeiden onnistumisesta säilytetään yksittäiselle virkamiehelle. Tämä ei edesauta hankkeiden toteuttamista eikä paranna hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa. Yksilövastuun sijaan kollektiiviperusteinen yhteisövastuu on tässä tapauksessa toimivampi ratkaisu. Viittaamme tältä osin myös valtioneuvostossa hiljattain laadittuun selvitykseen koskien virkavastuuta julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä (2022:14).

Vakuutusyhtiöiden sisäistä valvontaa ja riskien hallintaa säädellään yhtiöoikeudellisesti (mm. vakuutusyhtiölaki ja Solvenssi II -direktiivi). Tämän lisäksi vakuutusyhtiöiden toimintaa ohjaavat kansallisesti Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet. EU:n taholta vakuutusyhtiöitä velvoittavaa normistoa annetaan myös mm. EU-komission päätöksiä tai täytäntöönpanoasetuksina, jotka on valmisteltu Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) toimesta. Lisäksi EIOPA:n ohjeita on otettu osaksi Finanssivalvonnan ohje- ja määräyskokoelmaa. Tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito kuuluvat osaksi tätä sääntelykehikkoa.

Vakuutusalan osalta tiedonhallintalain 6 a lukua vastaavista velvoitteista on jo säädetty. Päällekkäinen regulaatio ja kahden lähtökohdiltaan täysin erilaisen normiston samanaikainen soveltaminen aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, joka vaikeuttaa sekä lakisäateistä vakuutusta toimenpanevien vakuutusyhtiöiden että valvovien viranomaisten toimintaa. Päällekkäisestä sääntelystä aiheutuu vakuutusyhtiöille perusteeton hallinnollinen taakka, ja pahimmillaan se voi johtaa myös normikollisioon. Tähän nähden ehdotus on paitsi tarpeeton myös haitallinen.

HE-luonnoksen mukaan ”Sääntelyn tarkoituksena on muun muassa yhdenmukaistaa viranomaisissa tällä hetkellä vallitsevia käytäntöjä”. Yksityiset vakuutusyhtiöt kilpailevat hinnoittelun lisäksi mm. toiminnan tehokkuudella ja palvelun laadulla. Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen ovat myös

lakisääteisissä vakuutuksissa olennainen osa vakuutuspalvelua, jolla vakuutusyhtiöt kilpailevat ja tuleekin kilpailla keskenään. Tiedonhallintalain soveltamisalan laajentaminen pakottaisi yksityisoikeudelliset toimijat organisoimaan järjestelmäkehityksensä ja päätöksentekomenettelynsä vastaavasti kuin julkishallinnon viranomaiset ja näin ollen yhdenmukaistamaan kilpailukäyttäytymistään tältä osin. Samoja tietojärjestelmiä ei myöskään välttämättä hyödynnetä yksinomaan lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa, vaan myös vapaaehtoisissa vakuutuslajeissa. Tämä tarkoittaisi vakuutusyhtiöissä järjestelmäkehityksen ja -ylläpidon eriyttämistä lakisääteisten ja vapaaehtoisten vakuutuslajien toimeenpanossa käytettävien järjestelmien osalta tai vaihtoehtoisesti pakottaisi mukauttamaan myös vapaaehtoiseen vakuuttamisen toimeenpanossa käytettävät tietojärjestelmät hallinto-oikeudellisen sääntelyn edellyttämään formaattiin. Ongelmia aiheutuu mm. ajoneuvovakuuttamisessa, jossa lakisääteinen liikennevakuutus ja vapaaehtoinen autovakuutus muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Kansainvälisesti toimivien vakuutusyhtiöiden osalta muutos rajoittaisi jatkossa niiden mahdollisuuksia hyödyntää samoja tietojärjestelmiä eri kansallisilla vakuutusmarkkinoilla. Edellä mainitusta seuraa ylimääräistä työtä, kustannuksia ja tehottomuutta, eikä sitä voida pitää kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävänä tai ainakaan tavoiteltavana.

Vakuutusliiketoiminta on kansainvälistä ja vakuutuspalveluja tarjotaan yli rajojen. Liikennevakuutuksen osalta vakuutusmarkkina on Euroopan-laajuinen. Vakuutusyhtiö voi yhden toimiluvan perusteella tarjota rajat ylittäviä vakuutuspalveluja koko ETA-alueella. Liikennevakuutusta on harmonisoitu liikennevakuutusdirektiivein. Edellä mainitusta seuraa, ettei vakuutusyhtiöiden tietojärjestelmäkehitystä välttämättä läheskään aina tehdä siellä, missä vakuutuspalveluja tarjotaan. Vaikka liikennevakuutus on kaikissa ETA-valtioissa pakollinen ja lakisääteinen vakuutus, ei liikennevakuutuksen toimeenpanoa kuitenkaan katsota viranomaistoimintaan rinnastettavaksi julkiseksi hallintotehtäväksi muualla kuin Suomessa. Herää kysymys, voidaanko suomalaista hallinto-oikeudellista sääntelyä ulottaa sellaisiin vakuutusyhtiöihin, jotka tarjoavat Suomessa vakuutuspalveluja ulkomailta käsin, kun kyse on tällaisesta vakuutusliiketoiminnan tukitoimintoja koskevasta sääntelystä. Ainakaan lainsäädännön noudattamisen valvonta tältä osin ei ole helppoa. Kilpailuneutraliteettisyistä Suomessa toimiluvan saaneita vakuutusyhtiötä ei voi myöskään asettaa tiukemman sääntelyn piiriin kuin ulkomaisia vakuutusyhtiöitä.

Yleisesti ottaen on erittäin ongelmallista, ettei hallinto-oikeudellista normistoa säädettäessä lainsäätäjällä vaikuta olevan käsitystä siitä, mistä se on säätämässä ulottaessaan viranomaisääntelyä sellaisenaan yksityisoikeudellisiin toimijoihin. Perustuslailliset tulkinnat muodostetaan Suomessa käytännössä hyvin suppean henkilöpiirin keskuudessa, joka väistämättä aiheuttaa riskin tulkintojen henkilöitymisestä. Perusteellinen analyysi ja laajapohjainen yhteiskunnallinen keskustelu tematiikasta puuttuu täysin. Ongelmaa pahentaa, ettei tässä rajatussa henkilöpiirissä ole yksityissektorin toimialakohtaista asiantuntemusta, vaan kysymyksiä arvioidaan yksinomaan julkishallinnon näkökulmasta. Julkisen hallintotehtävän käsitteen epämääräisyys ja perusteettoman laajat tulkinnat aiheuttavat merkittävää haittaa yksityisoikeudellisille toimijoille. Oikeusturvan puutteita korostaa edelleen se, ettei sääntelyn kohteeksi joutuvien asianosaisten ole erillisen valtiosääntötuomioistuimen puuttuessa mahdollisuutta saattaa perustuslaillisia tulkintoja myöskään riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

HE-luonnoksessa on todettu, että tiedonhallintalain 6 a luvun 28 d §:n mukaisen hallinnollisen käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen ja niihin perustuvan menettelyn lainmukaisuudesta voisi valittaa osana kussakin tilanteessa annettua viranomaisen yksittäistä automatisoituna tehtyä ratkaisua siten kuin menettelyyn liittyvistä seikoista muutoinkin. Jos viranomaisen ratkaisisi asian hallintolaissa tarkoitetuissa tilanteissa automaattisesti ilman, että viranomaisen olisi tehnyt käyttöönottopäätöstä, kysymys olisi hallintoasian käsittelyssä tapahtuneesta menettelyvirheestä. Liikennevakuutuslain nojalla tehtävissä ratkaisuisa muutoksenhakuinstanssina toimii yleinen tuomioistuin, jossa riita-asiat ratkaistaan siviiliprosessuaalisessa menettelyssä. Yleinen tuomioistuin ei liene toimivaltainen tutkimaan hallintopäätöksen valmistelussa tapahtuneita menettelyvirheitä.

Tiedonhallintalain 19 §:n 3 momentti sisältää säännöksen, joka sallii viranomaisille käyttää yksityistä toimijaa asiakirjojen muuttamisen sähköiseen muotoon. Tämä säännös lisättiin tiedonhallintalain valmistelun viime vaiheissa eikä se ollut aikoinaan lausunnoilla olleessa luonnoksessa. Vakuutuslalla hämmennystä on herättänyt se, miksi viranomaisille sallitaan asiakirjojen skannauksen ulkoistus mutta julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille toimijoille sitä ei sallita. LVK esittää tiedonhallintalain 19 §:n 3 momentin soveltamisalan laajentamista myös muihin lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille.

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

-

### **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?**

Edustamme koko liikennevakuuttamisen toimialaa, joten täsmällisen taloudellisen vaikutusarvioinnin laatiminen on mahdotonta johtuen siitä, että kukin jäsenyhtiöstämme on luonnollisesti organisoitunut toimintonsa yksilöllisesti liiketaloudellisista lähtökohdista. Ja kuten edellä on todettu, tietojärjestelmiin sekä niiden ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät seikat ovat pääsääntöisesti liikesalaisuuden piirissä, koska yhtiöt kilpailevat niillä keskenään. Näin ollen emme voi kilpailuoikeudellisista syistä johtuen niitä myöskään keskusyhteisönä lähteä yksityiskohtaisesti selvittämään. Selvää kuitenkin on, että tiedonhallintalain 6 a luvun mukainen sääntely muodostaa esteen tai vähintään haittaa ja hidastaa automaatiokehitystä vakuutuslalla sekä lisää toimeenpanokustannuksia, jotka kanavoituvat viime kädessä vakuutuksenottajien maksettavaksi.

# Laki digipalvelulain muuttamisesta

## **Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä**

Sääntely on tältä osin nähdäksemme tarpeeton, koska tässä ei ole kysymys hallintoasian automaattisesta ratkaisemisesta, vaan asiakasneuvonnasta.

## **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?

Ylimääräinen ja tarpeeton sääntely on omiaan jarruttamaan digitalisaatiokehitystä tältä osin.

# Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

## **Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta**

-

## **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

### **Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä**

Ehdotettu 12 kk:n siirtymäaika on liian lyhyt, koska vakuutusyhtiöt joutuvat todennäköisesti uudelleenorganisoimaan toimintojaan sekä käymään läpi ja yhteensovittamaan päällekkäistä yhtiöoikeudellista ja hallinto-oikeudellista sääntelyä.

Tuulensuu Antti  
Liikennevakuutuskeskus