

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

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitetyt säännökset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, jäljempänä mainituin yksityiskohtiin liittyvin varauksin.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitetyt säännökset täyttävät tältä osin esityksen tavoitteet, jäljempänä mainituin yksityiskohtiin liittyvin varauksin.

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?**

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutuksia on kuvattu arvioimalla eri yksityiskohtien vaikutuksia. Lainsäädännöllä luotavien automaattisen päätöksenteon reunaehtojen selkeytyessä automaation hyödyntäminen tulee kuitenkin selvästi lisääntymään. Ministeriö esittää, että esityksessä arvioitaisiin vielä kootusti tästä muutoskehityksestä johtuvia, mahdollisesti merkittäviäkin sekä taloudellisia että muita hyötyjä.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Ei lausuttavaa.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että valmisteltavassa lainsäädännössä ei perusteettomasti rajoitettaisi automaation käyttöä ratkaisutoiminnassa. Ministeriö katsoo, että säännösluonnos (53 e §:n 1 ja 2 mom) ei kaikilta osin täytä tätä tavoitetta.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että säännöksissä tulisi selkeästi ottaa huomioon ainakin tilanteet, joissa osa asiasta ratkaistaan automaattisesti ja sen jälkeen osan asiasta ratkaisee ihminen puuttumatta mitenkään automaattisesti ratkaistuun osaan. Nyt automaation hyödyntäminen mainitussa tilanteessa jää hyvin epäselväksi.

Perustelujen mukaan hallintolain 53 e §:n tarkoituksena on muun muassa rajata automaatio sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusturva huomioon ottaen soveltuu. Tästä syystä myös mahdollisuus ratkaista edellä mainittu tilanne erityislainsäädännössä jää epäselväksi.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa edellä 1 momentin kohdalla lausuttuun.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Ei lausuttavaa.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Ei lausuttavaa.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Kaupparekisterilain kokonaisuudistuksesta:

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu kaupparekisterilain uudistamista koskeva esitysluonnos, joka sisältää kaupparekisteri-ilmoituksen automaattista käsittelyä koskevan säännökseen. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan:

"Tosiasiallista edunsaajaa ja 13 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuhenkilöä, jonka valintaa osoittavaa asiakirjaa ei liitetä ilmoitukseen, koskeva merkintä voidaan tehdä automaattisessa käsittelyssä, jos kaupparekisteri-ilmoitus on annettu sähköisesti ja ilmoituksen jättäjä on vahvasti tunnistettu. Automaattisessa käsittelyssä voidaan ratkaista myös kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun ja tilinpäätöksen myöhästymismaksun määräämistä koskeva asia, ellei ilmoitusvelvollinen ole korjannut määrääjässä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun perusteena olevaa laiminlyöntiä tai esittänyt maksujen määräämiseen liittyvää muuta selvitystä.

Patentti- ja rekisterihallituksen on julkistettava kuvaus kaupparekisteri-ilmoituksen ja 1 momentissa tarkoitetun maksun automaattisen käsittelyn algoritmista. Ilmoitusvelvollisella ja rekisteriin merkityllä henkilöllä on lisäksi oikeus saada erillinen kuvaus algoritmin toiminnasta automaattisessa käsittelyssä tehdystä rekisterimerkinnästä.

Kaupparekisteri-ilmoituksen ja 1 momentissa tarkoitetun maksun automaattisen käsittelyn järjestelmästä, algoritmista sekä rekisterimerkintää ja maksua koskevasta päätöksestä vastaavat Patentti- ja rekisterihallituksen työjärjestyksessä määrätyt henkilöt. Vastuu tulee työjärjestyksessä kohdentaa henkilön tosiasiallisen asiantuntemuksen ja työtehtävän mukaisesti."

Lausuntokierroksella olleessa kaupparekisterilakia koskevassa esitysluonnoksessa on viitattu käynnissä olevaan automaattista päätöksentekoa koskevaan hankkeeseen siten, että tarve erityissäätelylle riippuu siitä, mikä yleislainsäädännön sisältö tulee olemaan. Ottaen huomioon yleislainsäädäntöä koskeva esitys, jossain määrin epäselväksi jää erityissäätelyn tarve automaattisen päätöksenteon soveltamisalaa kaupparekisterissä, rekisteriin merkityn oikeussuojakeinoihin sekä automaattisesta ratkaisemisesta tiedottamiseen. Sen sijaan kaupparekisterilakia koskevan esitysluonnoksen 17 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut asiat automaattiseen käsittelyjärjestelmään sekä virkavastuuseen liittyen vaikuttaisivat tulevan selkeämmin yleislainsäädännöllä ratkaistaviksi.

Oikeusministeriön esitysluonnoksessa on viitattu Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämän kaupparekisterin osalta siihen, että kaupparekisteriin rekisteröidään jo tällä hetkellä automaattisesti tilinpäätökset, joten tällaisenkin rekisteröinnin on katsottu olevan automaattista päätöksentekoa. Kaupparekisterilakia koskevassa esitysluonnoksessa tilinpäätösten osalta katsottu, ettei niiden rekisteröiminen olisi sellaista hallinnollista päätöksentekoa, että se edellyttäisi menettelyn sisällyttämistä osaksi automaattista käsittelyä koskevaa säännöstä. Mikäli tilinpäätöstenkin rekisteröinti kuitenkin katsotaan automaattiseksi tehdyksi hallintopäätökseksi, olisi rekisteröintiin katsottava riittävän yleislainsäädännössä säädetty. Tältä osin haaste olisi kuitenkin hallintolain 53 g §:n 2 momentissa säädettäväksi esitetty, koska ilmeisesti rekisteriviranomaisen tulisi ilmoittaa myös automaattisesti rekisteröidystä tilinpäätöksestä yritykselle, vaikkei asiasta anneta hallintopäätöstä. Käytännössä tilinpäätöksen rekisteröinnin ajankohdalla on merkitystä, kun otetaan huomioon, mitä tilinpäätöksen myöhästymismaksusta on kaupparekisterilakia koskevassa esitysluonnoksessa esitetty säädettäväksi. Tilinpäätöksen rekisteröimistä vastaavana automaattisesti tehtävä merkintänä olisi pidettävä myös ehdotettua rekisteritietojen ajantasaisuutta koskevan ilmoituksen merkitsemisestä rekisteriin. On epäselvää, tuleeko myös tällaista merkintää pitää siinä määrin merkityksellisenä hallinnollisena toimenä tai päätöksenä, että se edellyttäisi automaattisesti tehtynä lainsäädännöllisen perustan. Toisaalta myös tämän ilmoituksen laiminlyönti voi johtaa laiminlyönnin merkitsemiseen kaupparekisteriin ja kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksun määräämiseen, mutta sillä ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ole merkitystä arvioitaessa itse merkintää.

Automaattisessa käsittelyssä rekisteriin tehtäväksi merkinnöiksi on kaupparekisteri-lakia koskevassa luonnoksessa esitetty ensinnäkin yritysten vastuuhenkilöitä sekä tosiasiallisia edunsaajia koskevat rekisterimerkinnät, jos ilmoitus on jätetty sähköisesti ja ilmoituksen tekijä vahvasti tunnistettu. Merkinnät perustuvat rekisteriin merkityn yrityksen velvollisuuteen ilmoittaa tiedot, mutta rekisteriin merkitään henkilö, joka poikkeaa rekisteri-ilmoituksen antajasta. Päätös, eli käytännössä kaupparekisteriote, lähetetään ilmoituksen tehneelle yritykselle, ei rekisteriin merkitylle henkilölle. Myönteisestä päätöksestä eli rekisterimerkinnän tekemisestä ilmoituksen mukaisesti olisi ilmoitusvelvollisen osalta esitysluonnoksen mukaan valituskielto. Rekisteriin merkitylle henkilölle ei lähetettäisi tietoa rekisteriin merkitsemisestä, merkinnän tekemisestä automaattisesti tai oikeussuojakeinoista. Rekisterimerkinnän on katsottava olevan seuraus siitä, että henkilö on antanut suostumuksen johonkin tehtävään ja tullut valituksi siihen tai henkilö on rahanpesulaissa tarkoitettu tosiasiallinen edunsaaja. Käytännössä poikkeamista on perusteltu kaupparekisterilakia koskevan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdalla, jossa tarkoitettu yleinen etu kattaa julkiset rekisterit. Lähtökohtaisesti rekisteriin merkityllä on ja olisi oikeus vaatia kaupparekisterilain nojalla rekisteriviranomaiselta rekisterimerkinnän poistamista, mikäli merkintä ei pidä paikkaansa. Ei ole selvää, mahdollistaisiko yleislainsäädäntö henkilöitä koskevien kaupparekisteri-merkintöjen automatisoinnin.

Lisäksi kaupparekisterilakia koskevassa luonnoksessa on esitetty, että tilinpäätöksen myöhästymismaksu sekä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksu olisivat mahdollista määrätä automaattisessa käsittelyssä, jos ilmoitusvelvollinen ei ole esittänyt maksun määräämiseen liittyvää selvitystä. Laissa säädettäisiin erikseen perusteista, jolloin seuraamusmaksuja ei määrättäisi (ilmoitusvelvollisesta riippumaton syy, laiminlyönnin vähäisyys tai laiminlyönnille on pätevä syy). Toisin kuin muissa rekisteriviranomaisen tekemistä päätöksistä, yritys voisi tehdä määrätyistä seuraamusmaksuista oikaisuvaatimuksen rekisteriviranomaiselle.

Kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksua ei määrättäisi, jos ilmoitusvelvollinen täyttäisi kehotuksesta päävelvoitteen. Jos tilinpäätös olisi annettu myöhässä, tilinpäätöksen myöhästymismaksun suuruus määräytyisi myöhästymisen keston perusteella. Tilinpäätöksen myöhästymismaksua määrättäessä ilmoitusvelvollista kuultaisiin vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Käytännössä tilinpäätöksen myöhästymismaksua koskeva päätös muodostettaisiin automaatiossa, kun tilinpäätös on saapunut rekisteröitäväksi. Tällaiset rangaistusluonteisiksi katsottavat hallinnolliset seuraamusmaksut on jätetty kokonaisuudessaan hallintolain yleislainsäädännön ulkopuolelle, joten niistä tulisi säätää erityislaissa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan olisi automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön jatkovalmistelussa vielä harkittava, tulisiko jo yleislainsäädännössä mahdollistaa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen automaatiossa, jos siihen ei sisälly olennaista harkinnanvaraisuutta.

Kaupparekisterilain jatkovalmistelua ilmoitusten automaattisen käsittelyn osalta on jatkettava yhteistyössä oikeusministeriön kanssa sen selventämiseksi, mitä erityissääntelyä jatkossa kaupparekisterin osalta tarvitaan ja miten tarvittavan kaupparekisterilain erityissääntelyn voimaantulo saadaan aikataulutettua yleislainsäädännön voimaantulon kanssa.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ei lausuttavaa.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Ei lausuttavaa.

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?

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) vastannee mahdollisessa omassa lausunnossaan osaltaan vaikutusarviointeja koskeviin kysymyksiin. Lisäksi ministeriö on tietoinen siitä, että valtiovarainministeriö on erikseen pyytänyt vaikutusarvioiden laatimista varten tietoja eräiltä työ- ja elinkeinoministeriön toimialan toimijoilta.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lukija voi saada pykälän 1 mom 5 kohdasta sellaisen kuvan, että asiointia tulisi voida jatkaa välittömästi luonnollisen henkilön kanssa. Perustelujen mukaan tätä ei kuitenkaan ole tarkoitettu, ja tämä rajaisikin palveluautomaation käyttömahdollisuuksia tarpeettomasti. Ministeriö esittää, että säännöksen sanamuotoa vielä tarkasteltaisiin, jotta säännös vastaisi paremmin perustelutekstissä esitettyä tarkoitusta.

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?

Ei lausuttavaa.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Ei lausuttavaa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Esityksessä on lähtökohtana, että olemassa oleva automaatio olisi saatettava esitettyjen säännösten mukaiseksi 12 kuukauden kuluessa muutosten voimaantulosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää siirtymäaikaa melko lyhyenä. Ministeriön näkemyksen mukaan siirtymäaika tulisi järjestää esimerkiksi siten, että olemassa oleva automaatio olisi saatettava esitettyjen säännösten mukaiseksi ilman aiheetonta viivytystä, ja viimeistään 24 kuukauden kuluessa muutosten voimaantulosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö perustelee esitystään sillä, että pitemmällä siirtymäajalla ainakin osa nykyisestä automaatiosta voitaisiin saattaa esitettyjen säännösten mukaiseksi samalla kun substanssilainsäädäntöä ajan kuluessa muutetaan ja automatisoituihin prosesseihin tehdään muutenkin muutoksia. Tällä vähennettäisiin tarpeettomia kustannuksia. Jos lainsäädäntömuutoksia tai muita vastaavia automatisoituihin prosesseihin vaikuttavia muutoksia ei ole ennakoitavissa, muutokset tulisi tehdä ilman aiheetonta viivytystä. Viimeksi mainittua voitaisiin esityksen perusteluissa avata esimerkiksi siten, että viivytyksettömyys tarkoittaisi lähtökohtaisesti 12 kuukautta.

Meling Timo
Työ- ja elinkeinoministeriö