

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**

-

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

-

**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?

-

**Laki hallintolain muuttamisesta**

**Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta**

Ehdotuksen mukaan hallintolakiin lisättäisiin säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti.

Esillä olevan ehdotuksen mukaan viranomainen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisesti ratkaistavat asiat olisi valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti. Oikaisuvaatimusta, sitä vastaavaa

oikeussuojakeinoa koskevaa asiaa, hallintokanteluasiaa tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevaa asiaa ei saisi ratkaista automaattisesti.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan viranomaisilla olisi velvollisuus varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Nyt esitetyssä päätöksenteon automaatiassa tulee erityisesti myös katsoa toimintaa siltä näkökannalta, soveltuuko automaattinen päätöksenteko maanpuolustukseen ja turvallisuuteen liittyvään päätöksentekoon ylipäänsä ja kaikki harkintavalta tulee jättää asioissa aina kunkin asian käsittelystä vastuussa olevan viranomaisen päätettäväksi.

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

-

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

-

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

-

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

-

#### **Muut hallintolakia koskevat huomiot**

-

## **Laki tiedonhallintalain muuttamisesta**

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

Yhdistettynä hallintolain ehdotettuun 8 b lukuun tiedonhallintalain 6 a luku muodostaisi automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn kokonaisuuden, jolla varmistettaisiin hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävät kontrollit. Sääntelykohteena 6 a luvussa olisi automatisoitu toimintaprosessi, jolla tarkoitettaisiin toimintaprosessia, jossa tuotetaan ehdotetussa hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettu automaattinen ratkaisu. Esitetty luku sisältäisi useita velvollisuuksia, jotka kohdistuisivat automaattista päätöksentekoa tekevään viranomaiseen. Näin muodostettaisiin virkavastuun ketju, johon kuuluisivat keskeiset automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä, käyttöönotossa ja valvonnassa mukana olevat toimijat. Luvussa säädettyjen tehtävien hoitaminen kytkettäisiin nimenomaisella säännöksellä virkamiehen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset

muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönnotosta sekä velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista.

Puolustusministeriö pitää hyvänä laaja-alaista tarkastelua liittyen siihen, kuinka pyritään varmistamaan hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävät kontrollit. Kuitenkin tulee muistaa ne vaatimukset, jotka liittyvät tällaisessa usean toiminnan yhdistelmässä virkamiehen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Yksittäisen virkamiehen vastuuta tulee myös tarkastella koko ketjutuksen näkökulmasta ja, mikä on hänen tosiallista vastuuta ketjussa ja siinä, mihin hän voi vaikuttaa. Tältä osin yksittäisten perustelujen sekä pykälien kirjoittaminen ei kuvaa riittävästi sitä, mikä on tosiallisesti mahdollista toteuttaa rikosvastuuna ja mitkä ovat tähän nähden myös automaattisen päätöksenteon kohteen oikeudet saada selville virkamies, joka on vastuussa hänen asiastaan. Tässä tapauksessa pitää varoa sitä, ettei automaattisella päätöksenteolla tosiallisesti aiheuteta tilannetta, jossa ketään ei saada vastuuseen tai saatetaan vastuuseen vain joku laajan toimintaketjun osa, vaikka vastuun ja toiminnan usealla osalla on vaikutusta toisiinsa. Koska automatisoituun toimintaprosessiin liittyvät tehtävät voivat vaikuttaa automaattisesti ratkaistavan asian ratkaisun lopputulokseen ja siten julkisen vallan käyttöön, rikosoikeudellisen vastuun toteutusta tulee tarkastella erittäin tarkasti niin hallinnon asiakkaan kuin myös koko automaatioketjutuksen näkökulmasta.

#### **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 käsittelyvolyymien 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?**

-

#### **Laki digipalvelulain muuttamisesta**

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

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin edellytyksistä, joilla viranomainen voi antaa neuvontaa digitaalisessa palvelussa palveluautomaation avulla. Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot”-palveluja tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa. Esityksen mukaan viranomaisen olisi ennalta varmistettava neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus sekä palveluautomaation käyttämän

kielen ymmärrettävyys. Hallinnon asiakkaalle olisi kerrottava, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, minkä lisäksi hänelle on tarjottava mahdollisuus ottaa yhteyttä viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön. Lisäksi hallinnon asiakkaan tulisi voida tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestinvaihto ja viranomaisen olisi tallennettava viestien vaihto, jotta neuvonnan laatua ja muuta asianmukaisuutta voidaan valvoa. Tähän valvontaan olisi myös nimettävä vastuuhenkilö.

Ehdotetun 6 a § 1 momentin 5 ja 6 kohdat olisivat tarpeellisia palvelun käyttäjän oikeusturvan takaamiseksi neuvontatilanteessa. Oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että neuvontatilanteissa sekä verkkosivustojen sisällössä olevat virheelliset neuvot voivat muodostaa hallinnon asiakkaalle luottamuksen suojan.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan neuvontaa tuottavan palveluautomaation käyttö viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa neuvonnassa tulisi jäädä edelleen viranomaisen omaan harkintaan eli tältä osin esityksen mukainen "voi antaa" on kannatettava.

### **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?**

Esityksen mukaan muutostyön määrä ja kustannukset niiden palvelujen osalta, joihin vaatimukset edellyttäisivät kehitystyötä vaihtelevat huomattavasti eri toimijoiden välillä, riippuen neuvontaa toteuttavan palveluautomaation roolista organisaatiossa sekä myös osittain automaatiassa käytettävästä teknologiasta. Esityksessä lausutaan kuitenkin myös, että julkista hallintotehtävää hoitavien käytössä olevat palveluautomaatoratkaisut perustuvat pitkälti samoihin valmistuotteisiin ja ratkaisuihin mitä käytetään myös julkisessa hallinnossa.

Puolustusministeriö toteaa, että viranomaisilla on erilaisia vaatimuksia mm. järjestelmien suhteen (vertaa turvallisuusviranomaiset ja muut viranomaiset), jotka vaikuttavat hintoihin ja resursseihin. Ylipäänsä asioiden käsitteleminen valmISRatkaisuuina vaatii aina kunkin organisaation omaa tarkastelua sen käyttämän teknologiaympäristön mukaan.

## **Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta**

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

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n mukaan, ellei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Säännös koskee tilanteita, joissa päätöksenteko perustuu puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn eli joissa päätöksentekoon ei osallistu luonnollista henkilöä. Tällaisen automatisoidun

yksittäispäätöksen tekeminen on lain soveltamisalalla sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Tällöin lainsäädännön tulee täyttää direktiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin ehdotettaisiin säännöstä, joka mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattisen ratkaisemisen.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan, kuten esitysluonnoksessa on tuotu esiin, rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja yleinen tietosuoja-asetus eroavat käsittelyn suojatoimivaatimusten osalta toisistaan siltä osin, että toisin kuin yleinen tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi velvoittaa artiklatasolla lainsäätäjää säättämään rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö.

## Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

### Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Nordström Hanna  
Puolustusministeriö

Gau Anna  
Puolustusministeriö