

VN/3071/2020-LVM-263

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/3071/2020

## **Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi**

Ministeriö vastaa lausuntopyyntöön Lausuntopalvelun, lausuntopalvelu.fi, kautta 6.5. mennessä seuraavasti:

### **1. Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset**

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

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää kunnioittavasti seuraavat yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että hallintopäätösten ratkaisemisesta automaattisessa päätöksenteossa säädettäisiin laissa. Viranomaisten toiminnan on perustuttava lakiin, ja siten on tärkeää, että myös automaattiseen päätöksentekoon on olemassa selkeä lakiperusta. Lisäksi ministeriö suhtautuu myönteisesti digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoon myös viranomaistoiminnassa, kuitenkin niin, että samalla varmistetaan viranomaistoiminnan häiriötön turvaaminen sekä tietosuojan ja tietoturvan riittävä taso menettelyiden osalta.

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

Ehdotuksella varmistettaisiin sekä hyvän hallinnon edellytysten täyttyminen, mutta säädettäisiin myös tarkemmin viranomaisen menettelyistä automaattisessa päätöksenteossa käytettävien prosessien osalta. Prosessien osalta on tärkeää, että ne täyttävät tarvittavat vaatimukset muun muassa tietoturvan ja häiriötilanteiden osalta. Näillä toimin edistetään ja mahdollistetaan myös se, että viranomaisten tietojärjestelmien välillä voidaan entistä paremmin ja luotettavammin vaihtaa ja hyödyntää tietoja. Tällä puolestaan edistetään hallinnon yhteentoimivuutta sekä mahdollistetaan paremmat palvelut, esimerkiksi niin, ettei hallinnon asiakkaan tarvitse antaa samoja tietoja useaan kertaan eri viranomaisille. Tiedon luotettavuus paranee ja läpinäkyvyys viranomaisten prosessien osalta on parempaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa yleisesti digitalisaation ja tiedon hyödynnettävyyden edistämistä julkishallinnossa. Säättämällä tarkemmin viranomaisten automaattiseen päätöksentekoon käyttämien prosessien dokumentoinnista, häiriötilanteisiin varautumisesta ja tiedottamisesta, luodaan myös yhdenmukaisia prosesseja, joiden avulla voidaan lisätä muun muassa tiedon laatua. On tärkeää luoda yhdenmukaisia prosesseja, joilla selkeä toimintaympäristö

ja varmistetaan riittävä valvonta sekä viranomaisten toiminnan läpinäkyvyys. Ministeriö on pitänyt tärkeänä, että julkishallinnossa kehitetään myös tiedon laatuun liittyviä prosesseja ja eri organisaatioiden vastuiden yhdenmukaistamista ja selkeyttämistä. Ministeriö pitääkin hyvänä, että ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa on huomioitu edellä mainitut seikat.

Ministeriö nostaa yleisesti esiin myös asiakaslähtöisen näkökulman ja sen merkityksen digitalisaatiossa. Digitaalisten palveluiden kehittämisessä ja käyttöönotossa on erityisen tärkeää varmistaa asiakkaan osallistumismahdollisuudet. Lisäksi ministeriö huomioi, että julkishallinnon digitaaliset palvelut tulee olla yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla. Tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä palveluiden saavutettavuuteen ja esteettömyyteen.

### **1.3. 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 tunnustettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?**

Ehdotuksen ja siihen kuuluvan sääntelyn avulla voidaan myötävaikuttaa siihen, että jatkossa saadaan parempaa tietopohjaa hallinnon päätöksenteon pohjaksi. Tämä edistää tiedon hyödyntämistä viranomaistoiminnassa laajemminkin kuin ainoastaan automaattisen päätöksenteon osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitääkin hyvänä, että ehdotetun kokonaisuuden voidaan katsoa edistävän tiedon saatavuutta sekä tiedon ja järjestelmien yhteentoimivuutta yleisesti.

Kaikessa tietojärjestelmäkehittämisessä tulisi myös huomioida sisäänrakennettuna ja oletusarvoisena tietosuojan ja tietoturvan periaatteet. Laadun ylläpitämiseksi on tärkeää kiinnittää huomiota tietojärjestelmien lisäksi myös osaamiseen ja kyvykkyyksiin.

Ehdotuksen sisältämä vaikutustenarviointi voisi olla laajempi ja ehdotuksen liittymäpinnat ja vaikutukset yleiseen digitalisaatiokehitykseen voisivat tulla selkeämmin esille. Esimerkiksi sääntelyn määrällisiä vaikutuksia olisi voinut arvioida kattavammin, jotta ehdotetun sääntelyn vaikutuksia sekä nykyisiin jo käytössä oleviin automaattisen päätöksenteon järjestelmiin, mutta myös sellaisiin prosesseihin, joissa uuden sääntelyn myötä mahdollisesti tullaan siirtymään automaattiseen päätöksentekoon, voisi arvioida riittävästi.

Digitalisaatiota tulisi tarkastella laajasti koko yhteiskuntaa koskettaen ja entistä enemmän tulisi kiinnittää huomiota tietovarantojen laajemman hyödyntämisen ja yhteentoimivuuden varmistamiseen sektorirajat ylittäen.

## **2. Laki hallintolain muuttamisesta**

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

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

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää määritelmää selkeärajaisena ja hyvänä sitä, että määritelmä on yhdenmukaistettu tiedonhallintalakiin ehdotetun sääntelyn kanssa.

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

Automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalan ehdotettu raja on selkeä ja muodostaa siten lakiperustan automaattisen päätöksenteon käyttönotolle. Sillä varmistetaan hallinnon oikeusperiaatteiden toteutuminen ja viranomaisen toiminnan läpinäkyvyys myös automaattisessa päätöksenteossa. Rajausta on pidettävä perusteltavana, se mahdollistaa etenkin massaluonteisten päätösten automatisaatiota, mutta samaan aikaan jättää muun muassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät asiat ja oikaisuvaatimuksen ja sitä vastaavan oikeussuojakeinon automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Hyvänä on pidettävä sitä, ettei automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ole rajattu pelkästään luonnollisiin henkilöihin, vaan myös muihin kohdistuvat hallintoasiat voidaan ratkaista automaattisesti.

Hallinnon lakisidonnaisuuden johdosta on pidettävä perusteltuna, että automaattisen päätöksenteon on perustuttava ennalta määritettyihin lakiperusteisiin käsittelysääntöihin. Tämä rajaa ns. oppivan tekoälyn käyttämisen automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle, jota on pidettävä perusteltuna rajauksena. On huomattava, että raja ei rajoita mahdollisuutta hyödyntää hallinnon palveluiden ja prosessien kehittämisessä tekoälyä ja algoritmeja, joita voidaan hyödyntää ja kehittää osana viranomaistoimintaa, jossa on kyse muusta kuin tässä määritellystä automaattisesta päätöksenteosta.

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

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä ehdotettu oikeussuojaedellytys toteuttaa tieto-suoja-asetuksessa vaaditut oikeuden vaatia ihmisen osallistumista asiansa käsittelyyn ja että vaatimuksen esittäminen on maksutonta. Huomiota oikeussuojaedellytyksen osalta olisi kiinnitettävä erityisesti, mikäli pääsäännöstä poikettaisi erityislaitailla.

On tärkeää varmistua, että päätöksenteossa varmistetaan päätösten valituskelpoisuus ja muut hyvän hallinnon periaatteet.

Lisäksi esimerkiksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin ((EU) 2016/680), johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan asianmukaisesti suojatoimiin kuuluisivat käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen. (ks. myös yleinen tietosuoja-asetus, artikla 22(2) b alakohta.

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

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että esityksessä on kiinnitetty riittävällä tavalla huomiota siihen, että automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavasta asiasta annetaan riittävät tiedot. Hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta on pidettävä erityisen tärkeänä, että myös automaattisessa päätöksenteossa annettu kirjallinen hallintopäätös sisältää hallintolain 44 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot. Erityisen tärkeää on varmistaa, että päätöksessä riittävällä tavalla yksilöidään

tiedonhallintalaissa tarkoitettu käyttöönottopäätös ja annetaan tieto, mistä se löytyy, jotta asianosainen ymmärtää perusteet, joilla asia on ratkaistu.

Hyvänä on pidettävä tiedonhallintalakiin ehdotettua vaatimusta, että viranomaisen tulee tiedottaa automaattisesta päätöksenteosta ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla, edistää yhdenvertaisuutta ja hallinnon digitaalisten palveluiden saavutettavuutta kaikille. On tärkeää, että digitaalisten palveluiden kehittämisessä ja käyttöönotossa huomioidaan kaikkien ihmisten mahdollisuus palveluiden käyttöön.

## **2.6. Muut hallintolakia koskevat huomiot**

# **3. Laki tiedonhallintalain muuttamisesta**

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

On tärkeää, että lainsäädännöllä varmistetaan edellytykset sille, että tarvittaessa myös automaattisessa päätöksenteossa ratkaistun yksittäisen päätöksen lainmukaisuus voidaan varmistaa. Näin ollen ehdotettuja dokumentointivaatimuksia voidaan pitää perusteltuina ja tarpeellisina hallinnon lainmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi on tärkeää, että päätöksen kohteena oleva voi luottaa siihen, että hänen asiansa on ratkaistu asianmukaisesti ja viranomaisen käytössä olevat prosessit ovat riittävän läpinäkyviä ja selkeitä.

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

### **3.3. 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 oikeansuuntaisesti?**

**- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolymien 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 oikeansuuntaisesti?**

Tiedonhallintalakiin ehdotettavat muutokset lisäävät automaattiseen päätöksentekoon käytettävien järjestelmien osalta dokumentointia ja häiriötilanteisiin varautumista, joista aiheutuu viranomaisille lisätyötä. Vaikutuksia on arvioitu pääasiallisesti jo olemassa olevien järjestelmien näkökulmasta. Mahdollisten uusien käyttöönotettavien tietojärjestelmien ja niihin kohdistuvien vaikutusten arviointi on ymmärrettävästi haastavaa, ja sen osalta vaikutustenarviointi on esityksessäkin todetun mukaisesti puutteellinen.

Ehdotettujen muutosten aiheuttamat resurssitarpeet tulee huolehtia budjetissa kokonaisuudessaan niin, että resurssit olemassa olevien järjestelmien muuttamiseksi vastaamaan uuden lainsäädännön tarpeita varmistetaan.

Lainsäädännöllä tulee asettaa viranomaisille sellainen toimintaympäristö, jossa automaattista päätöksentekoa ja sitä koskevia tietojärjestelmiä voidaan kehittää ja ottaa käyttöön siten, että viranomaisen toiminta perustuu sekä voimassa olevaan lainsäädäntöön, mutta samalla myös mahdollistaa uusien toimintamallien käyttöönoton ja kehittämisen hallinnon ja sen asiakkaiden entistä sujuvamman palvelun turvaamiseksi. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota riittävään tietosuojaan ja tietoturvaan, jotta päätöksenteko voi tapahtua ilman näihin liittyviä häiriöitä.

## **4. Laki digipalvelulain muuttamisesta**

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

### **4.2. Kysymykset vaikutusarvioinnista**

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

**- 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?**

## **5. Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta**

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Vastaavasti esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan rikosasioiden tietosuojalain automatisoidun yksittäispäätöksen kiellosta hallintoasiassa. Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin ehdotettaisiin säännöstä, joka mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattisen ratkaisemisen.

Esityksessä todetaan, että ”[a]utomaattisen päätöksenteon jättäminen nykysäntelyn varaan muodostaisi kestävämmän oikeustilan automaatiota jo nykyisin käyttävien viranomaisten kannalta paitsi tietosuojan, myös valtiosääntöisen näkökulman kannalta” (HE luonnos, s. 66). Koska nykylainäädännössä ei ole tällaisia automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä, niin esityksen kohteena olevalla uudella sääntelyllä luotaisiin oikeusperustaa pelkästään automaattisessa käsittelyssä tapahtuvalle päätöksenteolle rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla. Tämä on siis lain nojalla tarpeen, sillä muutoin lähtökohtana on EU:n tietosuoja-asetuksen asettama lähtökohtainen automatisoitujen yksittäispäätösten kieltö. (HE luonnos, s. 13 ja 66). Lainsäädäntömuutosta perustellaan myös tarpeella lainsäädännön selkeyteen, minkä yhteydessä esityksessä tuodaan esiin nykytilan osalta sääntelyn toissijaisuus. (HE luonnos, s. 8).

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että näiden perusteiden nojalla esitettävää lainsäädäntöehdotusta voidaan pitää lähtökohdiltaan perusteltuna.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että rikosasioiden tietosuojalain kapeampi soveltamisala verrattuna yleiseen tietosuojasetukseen, joten sen käyttöala on jälkimmäistä rajatumpaa.

Kuitenkin vaikuttaa perustellulta liittää myös tällaiseen automaattiseen päätöksentekoon rekisteröidyn informointivelvoite (HE luonnos, s. 16). Tämä liittyy ehdotettavaan hallintolain muutokseen (HE luonnos, s. 133). Näiltä osin ministeriö katsoo, että ehdotettavaksi esitettyä sääntelyä tulisi tarkastella kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon tietosuojalainsäädännön, hallintolainsäädännön sekä hyvän hallinnon periaatteiden muodostama kokonaisuus.

## **6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

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