

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

Johdanto

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä. Työryhmä valmistelee erityisesti automaatioon liittyviä ns. hallinto-oikeudellisia säännöksiä. Valtiovarainministeriö on asettanut sen rinnalle julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita arvioivan työryhmän, joka puolestaan valmistelee automaatioon liittyviä ns. tietojärjestelmäsäännöksiä. Työryhmien yhteistyönä valmistellaan luonnos hallituksen esitykseksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on tässä vaiheessa työtään laatinut oheisessa muistiossa esiteltävät säännösluonnokset automaattisen päätöksenteon sallitusta käyttöalasta ja läpinäkyvyyden toteutumisesta.

Tausta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyy useita säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 62/2018 vp) ja edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavilla erityislaeilla (PeVL 7/2019 vp). Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat pitäneet automatisaatiota koskevaa yleislainsäädäntöä tarpeellisena.

Yleislainsäädännön sääntelytarpeita on arvioitu oikeusministeriön arviomuistiossa, josta järjestettiin lausuntokierros kesällä 2020. Arviomuistiossa on kuvattu muun muassa automaattisen päätöksenteon nykytilaa sekä automaation valtiosääntöisiä ja tietosuojaoikeudellisia edellytyksiä. Lausunnonantajia suositellaan perehtymään arviomuistioon lausunnon taustaksi.

Työryhmän valmistelemassa yleislainsäädännössä tulisi varmistua hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen, virkavastuun ja tietosuojan toteutumisesta automatisoidussa hallinnossa ja toisaalta sallia perustelluilta osin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekeminen hallintoasioita käsiteltäessä.

Automaattisessa päätöksenteossa käytettäviä tietojärjestelmiä koskevia säännösehdotuksia käsitellään erillisessä, valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä (toimikausi 1.4.2021-30.9.2022). Työryhmässä arvioidaan ja valmistellaan säännöksiä koskien hallinnon tietojärjestelmiin kohdistuvia vaatimuksia ja hallinnon tietojärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden arviointia, hallinnon tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöä, viranomaisten tietovarantojen käyttämistä automaattisessa hallinnossa, sekä edellä mainittujen osalta myös tietoturvallisuuteen, virkavastuuseen ja tekoälyn käyttöön liittyviä kysymyksiä. Valtiovarainministeriön työryhmä laatii lainsäädännön nykytilasta ja havaituista sääntelytarpeista arviomuistion, jonka on tarkoitus valmistua kesäkuussa. Arviomuistiosta järjestetään lausuntokierros myöhemmin kesän aikana.

Virkavastuun kohdentamista koskevia sääntelytarpeita arvioidaan työryhmien yhteistyönä valtiovarainministeriön työryhmän arviomuistion valmistuttua.

Tavoitteet

Tällä lausuntopyynnöllä pyritään saamaan lausunnonantajien arvioita siitä, miten nyt laaditut säännösluonnokset soveltuisivat käytännössä hallinnon automaattiseen päätöksentekoon. Työryhmä käyttää saatuja tietoja käyttöala- ja läpinäkyvyssäännösten kehittämiseen. Työryhmän mietinnöstä järjestetään erillinen lausuntokierros keväällä 2022.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunnonantajia pyydetään esittämään luonnoksista konkreettiset huomionsa oman toimintansa näkökulmasta. Erityisesti työryhmä toivoo arvioita ja käytännön esimerkkejä käyttöalasäännöksen kattavuudesta, soveltuvuudesta ja tarkkarajaisuudesta.

Ruotsinkielinen käännös kysymyksistä ja säännösluonnoksista pyritään julkaisemaan 18.6. mennessä.

Myös tahot, joita ei ole erikseen mainittu jakelussa, voivat toimittaa ministeriölle lausuntonsa. Lausunnon voi antaa suomen tai ruotsin kielellä. Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse ministeriön kirjaamoon.

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi.

Huom! Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan lausuntopalvelu.fi:n kautta viimeistään 20.8.2021.

Valmistelijat

Lisätietoja oikeusministeriössä antavat:

20.6. asti ja 9.8. alkaen: lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, sähköposti: etunimi.sukunimi@om.fi, puh. 02951 50041

21.6.–12.7. välisenä aikana: erityisasiantuntija Petteri Jartti, sähköposti: etunimi.sukunimi@om.fi, puh. 02951 50076

Linkit

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162355> - Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020> - Hankesivu

Liitteet:

[Muistio.pdf](#) - Käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevat säännösluonnokset

Jakelu:

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
Amnesty International Suomen osasto
Business Finland
Digi- ja väestötietovirasto
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Electronic Frontier Finland ry (Effi)
Elinkeinoelämän keskusliitto
Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
Eläkesäätiöyhdistys ESY ry
Eläketurvakeskus
Eläkkeensaajien keskusliitto EKL ry
Espoon kaupunki
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Finanssiala
Finanssivalvonta
Helsingin kaupunki
HUS kuntayhtymä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
Ida Koivisto, Helsingin yliopisto
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
Kansaneläkelaitos
KEHA-keskus
Keva
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kirkkohallitus
Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava ry
Korkein hallinto-oikeus
Lapsiasiavaltuutettu
Lastensuojelun keskusliitto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikenne- ja viestintävirasto
Liikennevakuutuskeskus
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
Maa- ja metsätalousministeriö
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
Maahanmuuttovirasto
Maanmittauslaitos
Maatalousyrittäjien eläkelaitos
Markku Suksi, Åbo Akademi
Metsähallitus
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeusrekisterikeskus
Omnia
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetushallitus
Opintotuen muutoksenhakulautakunta
Oulun kaupunki
Pakolaisneuvonta
Patentti- ja rekisterihallitus
Pirkanmaan ELY- keskus
Potilasvakuutuskeskus
Puolustusministeriö
Rahoitusvakausvirasto
Rajavartiolaitos
Riikka Koulu, Helsingin yliopisto
Rikosseuraamuslaitos
Ruokavirasto
SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf
Sipoo
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomainen Findata
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Suomen Asianajajaliitto
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry
Suomen metsäkeskus
Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
Suomen yrittäjät
Tampereen kaupunki
Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta

Tapaturmavakuutuskeskus
Tasa-arvovaltuutettu
Teknoliateollisuus
Tekoäly- ja digitalisaation tutkimuksen asiantuntijaryhmä
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry
Tietosuojavaltuutettu
Tilastokeskus
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
Tulli
Tulorekisteri / Verohallinnon tulorekisteriyksikkö
Tuomioistuinvirasto
Työ- ja elinkeinoministeriö
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
Työeläkevakuuttajat TELA ry
Työllisyysrahasto
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
Ulkoministeriö
Vakuutusosasto
Valtakunnansyyttäjänvirasto
Valtakunnanvoudinvirasto
Valtiokonttori
Valtion työmarkkinalaitos
Valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeriö
Vammaisfoorumi ry
Vantaan kaupunki
Verohallinto
Veronmaksajain Keskusliitto
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Ympäristöministeriö

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

Ehdotettu hallintolain 25 a § sallisi asian ratkaisemisen automaattisesti, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä. Säännöksen ulkopuolelle jäisi sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Ehdotuksen mukaan automatisoitavista asiaryhmistä ei tarvitsisi säätää erityislaissa.

Käyttöalan määrittelevällä säännöksellä on merkitystä muun muassa oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu säännös toimisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä käsittelyperusteena eli se määritteli, millaisissa tilanteissa hallintopäätösten yhteydessä voidaan tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä. Koska kyseessä on perusoikeussidonnainen säännös, säännöksen selkeyteen tulee kiinnittää huomiota.

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

- Säännös on riittävän selvä ja tarkkarajainen.
- Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta. (Miten?)
- Säännöksessä tulee kuvata vain automatisoinnin periaatteet, mutta automatisoitavista asiaryhmistä tulee säätää erityislaissa. (Miten?)
- Säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne *automatisoitavien asiaryhmien* kannalta?

- Ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.
- Ehdotus mahdollistaa osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.
- Ehdotus ei salli nykyisiä automatisoituja päätöksiämme.
- Ehdotus sallii nykyiset automatisoidut päätöksemme, mutta ei kaikkia suunniteltuja.
- Emme tee automaattisia päätöksiä tai kysymys ei ole relevantti.

Perustelut ja lisätiedot:

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

- Kyllä (miten?)
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

1.5. Muut huomiot käyttöaläsäätelystä:

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

- Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista.
- Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).
- Oikaisuvaatimuksen automaattista käsittelyä ei tule sallia.

Perustelut ja muutosehdotukset:

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

3. Tietosuoja

Ehdotuksessa arvioidaan, että hallintomenettelyyn sisältyvät veloitteet toteuttavat samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa mainitut suojatoimet ja niiden voi tulkita olevan asetuksen 22 artiklassa edellytetyjä suojatoimia yhdessä järjestelmien oikeaa toimintaa varmistavan tietojärjestelmäsäätelyn kanssa. Näistä

syistä tässä yhteydessä ei ehdoteta sääntelyä erityisistä automaattisiin hallintopäätöksiin liittyvistä erityisistä suojatoimia.

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

- Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.
- Laissa tulee säätää erityisistä suojatoimista. (Millaisista?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

- Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.
- Laissa tulee säätää erityisistä suojatoimista. (Millaisista?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

Ehdotuksen mukaan automaattisen käsittelyn julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia tavoitteita toteutettaisiin ilmoittamalla automaattisesta käsittelystä päätöksessä ja viranomaisen julkaisemalla kuvauksella automaatiosta.

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

- Kyllä
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

- Kyllä

- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

- Kyllä
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

- Kyllä
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Suurpää Johanna
OM

Vainio Niklas
OM