Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallintovaliokunnalle

7.11.2022 VN/17/2022

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen vaikutuksesta ministeriön lainsäädäntöalaan ja hallinnonalan toimijoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että eduskunnan käsiteltävänä olevassa lainsäädännössä ei perusteettomasti rajoitettaisi automaation käyttöä ratkaisutoiminnassa ja että yleislainsäädännön (erityisesti hallintolain (434/2003)) säännökset soveltuisivat mahdollisimman kattavasti eri tilanteisiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) tuottaa valtakunnallisesti TE-hallinnon kehittämis- ja hallintopalveluja. KEHA-keskuksen arvion mukaan esitetyn lainsäädännön voimaantulo mahdollistaisi sähköisten palveluiden kehittämisen nykyistä paremmin, kun esteenä nykyisin on osittain automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön puuttuminen.

Vaikka esitetty lainsäädäntö aiheuttaisi uusia vaatimuksia sähköisten palveluiden kehittämiselle ja käytölle, KEHA-keskus arvioi, etteivät nämä vaikutukset olisi erityisen merkittäviä, ja automatiikan lisäämisellä saavutettaisiin merkittäviä sekä kustannuksiin että asiakasprosessien sujuvuuteen liittyviä hyötyjä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä juuri näitä saavutettavia hyötyjä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kuitenkin eräitä asiakokonaisuuksia, joiden kohdalla tullaan ministeriön alustavan arvion mukaan mahdollisesti tarvitsemaan säännöksiä erityislainsäädäntöön.

Työttömyysturvaoikeutta koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta

TE-toimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta antaa työttömyyskassalle tai Kelalle työvoimapoliittisen lausunnon siitä, täyttääkö työnhakija työttömyysetuuden saamisen niin sanotut työvoimapoliittiset edellytykset. Asiasta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002).

TE-hallinnon verkkopalvelu antaa osan työvoimapoliittisista lausunnoista automaattisesti joko siten, että koko asia ratkaistaan automaattisesti tai siten, että osa etuuden saamisen edellytyksistä ratkaistaan automaattisesti ja osan edellytyksistä ratkaisee ihminen puuttumatta mitenkään automaattisesti ratkaistuun osaan.

Hallintolain uuden 53 e §:n 2 momentin mukaan ”Viranomainen voi 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.”

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan säännöstä ei voida soveltaa edellä mainituissa tilanteissa, joissa osa asiasta ratkaistaan automaattisesti ja sen jälkeen osan asiasta ratkaisee ihminen puuttumatta mitenkään automaattisesti ratkaistuun osaan.

Ministeriön alustavan arvion mukaan edellä mainittu tilanne tulee ratkaistavaksi erityislainsäädännössä, käytännössä muuttamalla työttömyysturvalakia myöhemmin. Tältä osin ministeriö pitää haastavana hallintolain 53 e §:n säännöskohtaista perustelua, jonka mukaan tarkoituksena on muun muassa rajata automaatio sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusturva huomioon ottaen soveltuu.

Rekisteröinnin automatisoinnista Patentti- ja rekisterihallituksessa

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvalla Patentti- ja rekisterihallituksella on teknisessä mielessä hyvät valmiudet siirtyä tietyillä siirtymäajoilla automaattiseen päätöksentekoon ja hallintolakiin ehdotetut muutokset soveltuisivat lähtökohtaisesti yritys- ja yhteisörekisterien, kuten kaupparekisterin, tarpeisiin. Tiedonhallintalain (906/2019) mukaiset kuvaukset automaatiomenettelyistä on näiden rekisterien osalta tehtävä sekä jo nykyisistä rekisteröintiprosesseista (esimerkiksi tilinpäätösilmoitukset) että suunnitelluista uusista automaattisen päätöksenteon prosesseista (esimerkiksi vastuuhenkilöitä koskevat ilmoitukset). Patentti- ja rekisterihallituksella on valmiudet tehdä uudet vaadittavat dokumentoinnit ehdotetun lain vaatimusten mukaisesti jo nykyisten testausmenettelyjen ollessa kattavat.

Eduskunnalle on 27.10.2022 annettu hallituksen esitys HE 244/2022 kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Esitysluonnos sisälsi vielä lausuntovaiheessa automaattista päätöksentekoa kaupparekisterissä koskevan säännöksen. Säännöksen sisällyttämisestä kaupparekisterilakia koskevaan esitykseen luovuttiin erityisesti yleislakia koskevan esityksen johdosta, koska ei ole selvää mahdollistaako jo esitetty yleislainsäädäntö käytössä olevat ja suunnitellut automatisoidut rekisteröinnit. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yleislainsäädännön tulisi mahdollistaa automaattinen päätöksenteko mahdollisimman laajasti. Näin erityissääntelyä ei tarvittaisi.

Keskeinen epäselvyys Patentti- ja rekisterihallituksen osalta liittyy ehdotettujen hallintolain automaatiota koskevien säännösten suhteesta jo käytössä olevaan tosiasiallisten edunsaajien ja suunniteltuun vastuuhenkilöiden rekisteröinnin automatisointiin. Edellä tarkoitetut henkilöitä koskevat kaupparekisterimerkinnät perustuvat rekisteriin merkittävän tai merkityn yrityksen velvollisuuteen ilmoittaa tiedot. Rekisteriin merkittävä vastuuhenkilö tai tosiasiallinen edunsaaja ei siten ole sama kuin rekiste-

ri-ilmoituksen antaja eli yritys. Päätös, eli käytännössä kaupparekisteriote, lähetetään ilmoituksen tehneelle yritykselle, ei rekisteriin merkitylle henkilölle. Rekisterimerkintä on seuraus siitä, että henkilö on antanut suostumuksen johonkin tehtävään ja tullut valituksi siihen tai henkilö on rahanpesulaissa tarkoitettu tosiasiallinen edunsaaja. Perusteena menettelylle tietosuoja-asetuksen näkökulmasta on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Hallintolain 53 g §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta. Yrityksen ilmoituksen perusteella tehtävästä rekisterimerkinnästä lähetetään päätös edellä mainitusti yritykselle, johon päätös kohdistuu. Samassa yhteydessä voitaisiin jatkossa myös ilmoittaa, että rekisterimerkintä on tehty automaattisesti. Kaupparekisterilakia koskevassa esityksessä on kuitenkin ehdotettu, ettei yrityksellä enää jatkossa olisi muutoksenhakuoikeutta, jos rekisterimerkintä on tehty ilmoituksen mukaisesti, mutta myönteisetkin päätökset annettaisiin edelleen tiedoksi.

Kysymys on siitä, onko vastuuhenkilöä tai tosiasiallisista edunsaajaa koskevaa rekisterimerkintää pidettävä rekisteriin merkittyyn luonnolliseen henkilöön kohdistettuna päätöksenä tai rekisteriin merkittyä muutoin sellaisena asianosaisena, jolle automaatiossa tehdystä merkinnästä tulisi ilmoittaa. Rekisteriviranomaisella ei ole käytännössä mahdollisuutta ilmoittaa rekisteriin merkityille ja tällainen menettely tekisi rekisteröintimenettelystä erittäin kankeaa jo pelkästään yhteystietojen puuttumisen näkökulmasta. Rekisteriviranomaisessa kehitteillä olevilla järjestelmämuutoksilla ei ole varauduttu tällaiseen mahdollisuuteen. Tällainen sääntely tai tulkinta myös vaarantaisi tietyt nykyiset rekisteröintiprosessit, kuten tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinnin. Tämä aiheuttaisi rekisteriviranomaisessa merkittävän resurssien lisäystarpeen manuaaliseen rekisteröintiin nykyiseen tilanteeseen verrattuna ja lisäisi kaupparekisterinpidon kustannuksia merkittävästi.

On kuitenkin huomattava, että rekisteriin merkityllä henkilöllä on ja olisi jatkossakin oikeus vaatia kaupparekisterilain nojalla rekisteriviranomaiselta rekisterimerkinnän poistamista, mikäli merkintä ei pidä enää paikkaansa. Lisäksi Patentti- ja rekisterihallitus on ottanut käyttöön palvelun, jossa luonnollinen henkilö voi ilmoittaa, ettei häntä saa merkitä kaupparekisteriin vastuuhenkilöksi ilman nimenomaista suostumusta.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan julkiseen etuun liittyvillä tavoitteilla voidaan rajoittaa esimerkiksi 22 artiklassa automatisoiduista yksittäispäätöksistä säädettyä. Yleinen etu kattaa julkiset rekisterit. Ylipäätään ei selvää, onko 22 artiklan näkökulmasta luonnollista henkilö koskevassa rekisterimerkinnässä kyse edes siinä tarkoitetusta päätöksestä, jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Rekisterimerkinnällä ei ole oikeutta luovaa vaikutusta siten, että esimerkiksi hallituksen jäsenyys syntyisi vasta rekisteröinnillä. Toisaalta tosiasiallisesti oikeus allekirjoittaa yrityksen nimi usein tarkastetaan juuri kaupparekisteristä. Rekisteröidylle toimitettavista automaattisen päätöksenteon tiedoista, kun henkilötietoja ei ole saatu rekisteröidyltä, säädetään tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan g alakohdassa, mutta saman artiklan 5 kohta mahdollistaa myös tästä poikkeamisen. Samoin 23 artikla koskee 14 artiklaa.

Edellä lausuttu huomioiden jää epäselväksi, mahdollistavatko hallintolakiin esitetyt muutokset yrityksen kohdalle automaatiossa tehtävät luonnollista henkilöä koskevat rekisterimerkinnät ilman, että tällaisessa menettelyssä tehdystä merkinnästä ilmoitetaan rekisteriin merkitylle henkilölle. Tämä voi työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan tarkoittaa sitä, että sääntelyä on selkeytettävä myöhemmin kaupparekisterilain muutoksella.

Laati:

- hallitusneuvos Timo Meling
- erityisasiantuntija Jyri Oksanen (Rekisteröinnin automatisoinnista Patentti- ja rekisterihallituksessa)