7.11.2022 VN/30019/2022

Neuvotteleva virkamies Antti Helin

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp)

Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset edistäisivät julkisen hallinnon tehostamista ja digitalisaatiota sallimalla automaattisen päätöksenteon ja asettamalla selkeät oikeudelliset puitteet sekä automaattiselle päätöksenteolle että palveluautomaatiolle. Valtiovarainministeriössä valmisteltujen 2. ja 3. lakiehdotusten tarkoituksena on ratkaista yleislainsäädännön tasolla automaattisessa päätöksenteossa ja hallintoautomaatiossa tunnistetut oikeudelliset kysymykset hallinnon lainalaisuudesta, virkamieshallinnosta, virkavastuusta, läpinäkyvyydestä ja hyvän hallinnon perusteiden turvaamisesta (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp; lisäksi mm. EOAK/3379/2018 ja OKV/131/70/2020). Esityksen 2. lakiehdotuksella muutettaisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019, tiedonhallintalaki) ja 3. lakiehdotuksella muutettaisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia (306/2019, digipalvelulaki).

Hallituksen esityksessä on tavoiteltu ratkaisua, joka edistäisi hallinnon automatisointia tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti täyttäen edellä esitetyt valtiosääntöiset perusteet. Esityksen 2. ja 3. lakiehdotukset on laadittu 1. lakiehdotuksen kanssa kokonaisuudeksi, joka jättäisi viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille riittävän liikkumavaran automaattisen päätöksenteon ja palveluautomaation toteuttamiseen niin, että sääntely ei kuitenkaan asettaisi uusia vaatimuksia tietojärjestelmille tai ulottuisi tietojärjestelmiä varsinaisesti toteuttaviin henkilöihin.

Hallitus on antanut eduskunnalle myös valtiovarainministeriössä valmistellun esityksen automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 224/2022 vp), jolla ratkaistaisiin näihin toimialoihin liittyvät erityiskysymykset. Valtiovarainministeriön toimialan osalta ehdotetulla sääntelyllä on kytkös myös hallituksen esitykseen digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi

lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp), jossa ehdotetaan käyttöön otettavan uusi ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline, jonka myöntäminen ratkaistaisiin ensisijaisesti automaattisesti.

Valmistelu

Oikeusministeriö asetti 18.1.2021 työryhmän valmistelemaan automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä. Valtiovarainministeriö katsoi 31.3.2021 olevan tarpeen asettaa sen toimialaan kuuluvan lainsäädännön kehittämiseksi ja oikeusministeriön lainvalmistelun tukemiseksi työryhmä. Tässä julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmistelleessa työryhmässä (https://vm.fi/hanke?tunnus=VM059:00/2021) olivat edustettuina keskeiset ministeriöt, Kyberturvallisuuskeskus, Verohallinto, Kansaneläkelaitos, Tukesin alaisuudessa toimiva FINAS-akkreditointipalvelu sekä Kuntaliitto. Työryhmä on valmistelun aikana järjestänyt sidosryhmätilaisuuksia ja kuulemisia.

Työryhmä laati kesällä 2021 arviomuistion (Valtiovarainministeriön julkaisuja 54:2021). Arviomuistion ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta työryhmä laati tiedonhallintalakia ja digipalvelulakia koskevat lakiehdotukset, jotka luovutettiin valtiovarainministeriölle ja oikeusministeriölle maaliskuussa 2022. Tämän jälkeen valmistelu on jatkunut virkamiesvalmisteluna tiiviissä yhteistyössä näiden ministeriöiden kesken, ja työryhmän ehdotusten pohjalta on laadittu esityksen 2. ja 3. lakiehdotukset. Taloudellisia vaikutuksia on valmistelun aikana selvitetty yhdessä niiden toimijoiden kanssa, joilla on jo automaattista päätöksentekoa käytössä.

Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen ja käyttöönoton tiedonhallinta

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan tiedonhallintalakiin uutta 6 a lukua, joka koskisi automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen ja käyttöönoton tiedonhallintaa. Ehdotettua 6 a lukua sovellettaisiin automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja ylläpitoon sekä viranomaisessa että yksityisissä taikka muissa kuin viranomaisena toimivissa julkisoikeudellisissa yhteisöissä siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Sääntely kohdistuisi virkamieshallinnon ydintehtäviin, eli oikeudelliseen harkintaan, hallintomenettelyn toteuttamiseen ja hyvän hallinnon perusteiden varmistamiseen.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 a luvussa käytetään tiedonhallintalain käsitettä *toimintaprosessi*, joka tarkoittaa viranomaisen käsittely- tai palveluprosessia. Asiankäsittelyprosessit tulevat vireille viranomais- tai asiakasaloitteisesti ja päättyvät yleensä viranomaisen ratkaisun sisältävään toimeen; palveluprosessit puolestaan alkavat hallinnon asiakkaan palvelutarpeesta, jonka pohjalta viranomainen tai sen lukuun toimiva tuottaa palvelun hallinnon asiakkaalle (HE 284/2018 vp, s. 66).

Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan *automatisoidulla toimintaprosessilla* tarkoitettaisiin puolestaan toimintaprosessia, jossa tuotetaan 1. lakiehdotuksessa ehdotetun hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä tarkoitettu asian automaattinen ratkaisu. Määritelmän avulla 6 a luvun säännökset on voitu muotoilla yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti ja niin, että säännökset eivät kohdistuisi tietojärjestelmiin tai ohjelmistoihin. Kyseistä lukua ei sovellettaisi muuhun päätöksentekoon kuin sellaiseen, jota tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 53 e §:ssä. Tällä tavoin 6 a luvun säännökset on voitu muotoilla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Toimintaprosessin automatisointi ei olisi mahdollista ilman, että sen kehittämisessä ja käyttöönotossa olisi otettu huomioon 6 a luvussa säädetty, ellei erityislainsäädännössä säädetä toisin. Tämä on keskeistä, koska 6 a luvussa säädettäisiin niistä velvoitteista, joilla kohdistetaan virkavastuu ja varmistetaan julkisuusperiaatteen toteutuminen. Lisäksi sääntelyllä varmistettaisiin hallinnon lainalaisuuden, virkamieshallinnon ja hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen myös automaattisessa päätöksenteossa.

Automatisoidun toimintaprosessin olisi perustuttava viranomaisen ennalta laatimiin ja hyväksymiin *käsittelysääntöihin*, joilla kuvataan ihmisymmärrettävällä kielellä ne tietojenkäsittelytoimet, joilla ihmisen osallisuus asiankäsittelystä korvataan automaatiolla. Käsittelysäännöillä viranomainen kuvaisi sen, miten olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat eli tyyppitapaukset poimitaan vireille tulleiden hallintoasioiden joukosta sekä se, miten ne käsitellään automaattisesti. Käsittelysäännöillä myös varmistettaisiin se, että tyyppitapaukset käsitellään keskenään tasapuolisesti ja yhdenveroisesti, sekä se, että luonnollinen henkilö tarvittaessa osallistuu asian käsittelyyn. Käsittelysäännöt olisi laadittava sovellettavan lainsäädännön perusteella.

Ennen toimintaprosessin automatisointia viranomaisen olisi tehtävä käyttöönottoa koskeva päätös eli *käyttöönottopäätös*, jossa esitettäisiin perustelut automatisoinnin käyttöönotolle ja lainmukaisuudelle.

Sääntelyä sovellettaisiin sekä jo käytössä oleviin automatisoituihin toimintaprosesseihin, että sellaiseen automatisoituun toimintaprosessiin, joka otetaan käyttöön vasta lain voimaantulon jälkeen. Jotta säännöksiä voitaisiin soveltaa jo käytössä oleviin automatisoituihin toimintaprosesseihin, sisältää hallituksen esitys siirtymäsääntelyä. Hallinnon asiakkaat eivät näin joutuisi eriarvoiseen asemaan, kun kaikkien automatisoitujen toimintaprosessien olisi siirtymäajan loppuun mennessä noudatettava samoja vaatimuksia. Koska sääntely edellyttäisi uusien hallinnollisten menettelyjen perustamista, dokumentaation keräämistä ja laatimista sekä henkilöiden palkkaamista, esityksen 2. ja 3. lakiehdotusten osalta siirtymäaika olisi 12 kuukautta lain voimaantulosta.

Ehdotetussa 6 a luvussa säädettävien menettelytapojen ja vaatimusten edistämisestä vastaisi voimassa olevan tiedonhallintalain 10 §:n 1 momentin mukaisesti julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta. Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi myös arvioida käyttöön otettujen automatisoitujen toimintaprosessien tiedonhallintalain mukaisuutta viranomaisten käyttöönottopäätösten avulla.

Häiriötilanteisiin varautuminen ja asiarekisterit

Koska hallituksen esityksen tavoitteena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko, on siinä otettu huomioon automaattisen päätöksenteon käytön laajenemisen vaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallintaan myös yleisemmällä tasolla. Viranomaiset hyödyntävät toimintansa automatisoinnissa toistensa toimittamia asiakirjoja ja toistensa tuottamia tietoaineistoja, joten tämä sääntely ei koskisi pelkästään automaattista päätöksentekoa käyttäviä viranomaisia ja niiden tietoaineistoja.

Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 a §, jossa säädettäisiin viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta tiedonhallinnan häiriötilanteissa sekä tiedonhallintayksikön varautumisvelvoitteista tietoaineistojen käsittelyssä ja tietojärjestelmien hyödyntämisessä. Näin varmistetaan viranomaisten tiedonsaanti ja riittävä varautuminen tilanteessa, jossa viranomaisten toimintakyky ja palveluiden saatavuus ovat riippuvaisia muiden viranomaisten tietoaineistoista ja –järjestelmistä.

Lisäksi tiedonhallintalain 26 §:ään ehdotetaan muutoksia, joiden johdosta viranomaisen lähettämistä asiakirjoista olisi rekisteröitävä asiarekisteriin asiakirjan lähettämisajankohta ja lähettämistapa sekä tarvittaessa asiakirjojen tiedoksiantotapa. Tämä olisi tarpeellista automatisoidun toimintaprosessin ja asianhallinnan järjestämiseksi siten, että jälkikäteen voidaan todentaa asiankäsittelyyn liittyvät keskeiset seikat, kuten määräaikojen seuranta, ja varmistaa asianmukainen asiankäsittely. Ehdotettu 26 § jättäisi kuitenkin tarkemman toteutustavan esimerkiksi tietojärjestelmien tasolla viranomaisen päätettäväksi.

Neuvonnassa käytettävä palveluautomaatio

Esityksen 3. lakiehdotuksen eli digipalvelulakiin ehdotetun uuden 6 a §:n tarkoituksena olisi varmistaa hyvän hallinnon perusteiden sekä hallinnossa asioivan oikeusturvan toteutuminen asettamalla palveluautomaation (ns. ”chatbot”-palvelun) käyttämiselle viranomaisen neuvonnassa eräitä vaatimuksia. Samalla selkeytettäisiin automatisoitujen neuvontapalveluiden sääntelytilaa ja madallettaisiin viranomaisten kynnystä hyödyntää palveluautomaatiota neuvonnassa. Sääntely ei koskisi sellaista neuvontaa, jonka antaminen ei perustu laissa säädettyyn tehtävään tai velvollisuuteen. Sääntely koskisi vain sellaista neuvontaan tai ohjaukseen liittyvää palveluautomaatiota, jossa ei tuoteta

viranomaisen ratkaisua. Asian ratkaisemisesta automaattisesti säädettäisiin hallintolakiin lisättäväksi ehdotetussa 8 b luvussa ja tiedonhallintalakiin lisättäväksi ehdotetussa 6 a luvussa.

Palveluautomaation käyttö hallinnon asiakkaalle annettavaan neuvontaan on kytköksissä hallintolaissa säädettyyn neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen, joka puolestaan on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Julkisen hallintotehtävän antamismahdollisuudesta yksityiselle olisi säädettävä muualla lainsäädännössä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaista hankkimasta palveluautomaatiota tai sellaisen tuottamiseen liittyviä teknisluonteisia palveluita yksityiseltä.

Taloudelliset vaikutukset

Automaattisesti päätöksiä tekevien, jo käytössä olevien prosessien muuttaminen ehdotetun tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten mukaiseksi aiheuttaisi noin 10–12 miljoonan euron kertaluonteisen kustannuksen vuosina 2023–2024. Ehdotuksen talousarviovaikutusten vuoden 2023 osalta arvioidaan olevan 6 551 490 euroa. Vaatimusten arvioidaan nostavan prosessien ylläpitokustannuksia yhteensä noin 6 miljoonalla eurolla vuodessa vuodesta 2023 alkaen. Kustannukset syntyisivät uusien hallinnollisten menettelyjen käynnistämisestä, laadunvalvonta- ja testaussuunnitelmien päivittämisestä, käyttöönottopäätösten tekemisestä ja dokumentaation tuottamisesta ja ylläpitämisestä. Lisäksi kustannuksia voi syntyä mm. laaduntarkkailua, virheiden korjaamista ja tiedottamista koskevista vaatimuksista sekä uusia tehtäviä hoitavien henkilöiden palkkaamisesta.

Vaatimusten toteuttamisen vaatiman työpanoksen ja kustannusten arvioidaan olevan vähäisiä verrattuna siihen, että automaatiota hyödyntävät toimijat joutuisivat vähentämään nykyisen ratkaisutoimintansa automaatioastetta. Eri hallinnonaloilla tehdään vuosittain satoja tuhansia automaattisia ratkaisuja. Automaattisia ratkaisuja tekevät esimerkiksi Verohallinto, Kansaneläkelaitos, Digi- ja väestötietovirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Maanmittauslaitos ja Tulli. Selvitysten perusteella käytössä olevan automatisoinnin korvaaminen henkilötyöllä tarkoittaisikin tuhansien henkilötyövuosien vuosittaista lisäystä hallintoon. Lisäksi nykyisen automaation vähentämistä ei olisi käytännössä mahdollista tehdä ilman pitkää siirtymäaikaa.

Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella prosessien muuttaminen tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimuksia vastaavaksi aiheuttaisi esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle noin 300 000 euron kertaluonteisen määrärahatarpeen vuodelle 2023. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan vaatimukset lisäisivät myös sen prosessien ylläpitokustannuksia vuosittain noin 100 000 eurolla. Kansaneläkelaitos on kuitenkin arvioinut, että automaattisen päätöksenteon avulla se säästää noin 7,2 miljoonaa euroa toimintamenoistaan pelkästään

opintotukipäätösten osalta. Uuden sääntelyn myötä vastaavia hyötyjä voitaisiin saada aikaan myös muilla toimialoilla.

Taloudellisia vaikutuksia julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin ei ole ollut mahdollista arvioida tarkasti valmistelun aikana. Valmistelun aikana on ollut myös epävarmuutta siitä, missä määrin ehdotuksen mukaista automaattista päätöksentekoa tällaisilla toimijoilla on käytössä.

Kokonaisuuteen vaikuttaa myös se, missä määrin toimialakohtaisella erityissäänte lyllä tullaan säätämään poikkeuksia nyt ehdotettavasta yleissääntelystä.

Vaikutukset julkisen hallinnon tietojärjestelmiin

Tiedonhallintalain 6 a luvun ehdotusten ei arvioida edellyttävän muutoksia automaattista päätöksentekoa jo käyttävien valtion viranomaisten tai kuntien käyttämiin tietojärjestelmiin. Vaatimukset kohdistuvat viranomaisten sisäisiin menettelytapoihin, kuten vastuuhenkilöiden nimeämiseen, dokumentointiin sekä erilaisiin automatisointia kehittävien ja suunnittelevien toimintavelvollisuuksiin.

Laadunvalvonta- ja seurantavelvollisuudet voivat edellyttää tietojärjestelmämuutoksia, jos tietojärjestelmässä ei ole valvonnan ja seurannan sallivia ominaisuuksia, eikä automatisoidun toimintaprosessin riittävää valvontaa ja seurantaa voida toteuttaa muuten kuin tietojärjestelmää muuttamalla. Nämä velvollisuudet on kuitenkin katsottu tarpeellisiksi, koska viranomaisen toiminnan on lähtökohtaisesti oltava virheetöntä ja sen tekemien ratkaisujen oikeellisuuteen pitää voida luottaa.

Digipalvelulain 6 a §:n palveluautomaatiota koskevien vaatimusten ei arvioida edellyttävän merkittäviä muutoksia käytössä oleviin ”chatbot”-palveluihin. Valmistelun aikana on tunnistettu, että yksittäiset kuntien ”chatbot”-palvelut eivät kaikilta osin vastaisi ehdotettua sääntelyä, erityisesti palvelusta tallennettavien tietojen ja palvelun seurannan osalta. Palvelun muuttamisen vaatimusten mukaiseksi arvioidaan aiheuttavan noin 10 000–50 000 euron kertaluonteisen kustannuksen per palvelu (sama palvelu voi olla käytössä usealla eri toimijalla).

Mitä edellä on kuvattu valtion viranomaisista ja kunnista ja niiden tietojärjestelmistä soveltuu myös itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, jotka käyttävät jo automaattista päätöksentekoa. Suurimmat tunnistetut vaikutukset kohdistuvat Kansaneläkelaitokseen, jolla on jo merkittävästi automaattista päätöksentekoa käytössä.

Vaikutukset julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin

Tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettujen automatisoituja toimintaprosesseja koskevien säännösten on tunnistettu vaikuttavan tiettyihin julkisia hallintotehtäviä toteuttavien työeläke- ja vakuutusyhtiöiden sekä työttömyyskassojen

ratkaisuprosesseihin. Tehtyjen selvitysten perusteella automatisoitua ratkaisutoimintaa olisi tällä hetkellä muun muassa Eläketurvakeskuksessa, Työllisyysrahastossa, Liikennevakuutuskeskuksessa, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa sekä lakisääteisiä tehtäviä toteuttavissa vakuutusyhtiöissä, työeläkevakuuttajissa, työttömyyskassoissa sekä vakuutuskassoissa.

Ehdotuksia koskevissa lausunnoissa edellä mainitut tahot esittivät, ettei niillä olisi käytössä juurikaan täysin automatisoitua päätöksentekoa. Tällöin ehdotuksen suorat vaikutukset niiden nykyiseen toimintaan olisivat vähäiset. Arvioihin liittyy kuitenkin epävarmuutta sen osalta mihin yksittäisiin prosesseihin sääntely tulisi sovellettavaksi.

Osa tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotetuista vaatimuksista vastaa voimassa olevaa sääntelyä, mikä osittain vähentää ehdotusten muutosvaikutuksia. Esimerkiksi vakuutustoimijoiden osalta hallituksen esityksen valmistelussa on tunnistettu useita Finanssivalvonnan antamia määräyksiä, jotka olisivat sisällöltään samansuuntaisia kuin hallituksen esityksessä ehdotettu (esim. FIVA 6/2015, FIVA 2/2017, FIVA 10/2017, FIVA 8/2018, FIVA 3/2021 ja FIVA 11/2021).

Toisaalta toimialakohtainen sääntely saattaa aiheuttaa myös lisätyötä, kun nykyisiä prosessien kehittämisessä ja ylläpidossa käytettäviä menettelyjä joudutaan tarkistamaan ja muuttamaan uusia ehdotuksia vastaavaksi. Tähän kokonaisuuteen vaikuttaa myös se, missä määrin toimialakohtaisella erityissääntelyllä tullaan säätämään poikkeuksia nyt ehdotettavasta yleissääntelystä.