



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä HE 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt 20.10.2022 Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalta (myöhemmin tiedonhallintalautakunta) kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp). Tiedonhallintalautakunta on käsitellyt lausuntonsa lausuntopyyntöön tiedonhallintalautakunnan kokouksessa 2.11.2022.

Tiedonhallintalautakunta

Tiedonhallintalautakunta on monialaiseen asiantuntijayhteistyöhön perustuva viranomaisen, joka toimii valtiovarainministeriön yhteydessä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, myöhemmin tiedonhallintalaki) 10 ja 11 §:ssä säädetään tiedonhallintalautakunnan tehtävistä arvioida valtion virastojen ja laitosten, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien sekä kuntien ja kuntayhtymien tiedonhallintalain säännösten toteutumista ja noudattamista sekä edistää tiedonhallintalaissa säädettyjen tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapojen ja vaatimusten toteuttamista.

Tiedonhallintalautakunta toteuttaa tiedonhallintalaissa sille säädettyä arviointitehtävää vuosittain tehtävän arviointisuunnitelman perusteella. Tiedonhallintalain vaatimusten toteuttamisen edistämistehtävää tiedonhallintalautakunta toteuttaa laatimalla ja ylläpitämällä suosituksia tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten toteuttamiseksi sekä antamalla lausuntoja ja neuvontaa tiedonhallintalautakunnan tehtäviin liittyen.

Tiedonhallintalautakunnalle säädettyjen tehtävien valmistelu toteutetaan valtiovarainministeriön virkamiehistä tiedonhallintalautakunnalle määräämän sihteeristön toimesta. Digi- ja väestötietovirasto tehtäväksi on tiedonhallintalaissa säädetty asiantuntijapalvelujen tuottaminen tiedonhallintalautakunnalle tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelyjen kehittämiseksi.

Automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö

Tiedonhallintalautakunta pitää julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöehdotusta erittäin tarpeellisena. Ehdotettavalle sääntelylle on selkeä tarve, sillä automaattista päätöksentekoa käytetään jo varsin laajasti erityisesti valtion viranomaisten toiminnassa. Automaattisen päätöksenteon keskeisimpiä vaatimuksia on päätöksenteon toiminnan avoimuus, sen taustalla käytettävän tiedon laatu ja hallinta sekä nyt ehdotettavan yleislainsäädännön lisäksi lukuisissa erityislaeissa säädetyn soveltuvuus automaattiseen päätöksentekoon.

Tiedonhallintalain mukainen toiminta on perusedellytys automaattista päätöksentekoa hyödyntävissä organisaatioissa, jotta automaattisen päätöksenteon perusteena olevien tietoaineistojen laatu ja hallinta olisi mahdollisimman korkeatasoista. Tiedonhallintalautakunta pitääkin tärkeänä tiedonhallintalakiin ehdotettavia muutoksia, jotka koskevat automaattiseen päätöksentekoon liittyvien vastuiden sekä käytettävien tietojärjestelmien dokumentointivelvoitetta.

Tiedonhallintalautakunnalle ehdotetut tehtävät

Hallituksen esityksessä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi, ehdotetaan tiedonhallintalautakunnan uudeksi tehtäväksi automatisoitujen toimintaprosessien käyttöönottopäätösten arviointitehtävää (tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen 28 g §). Ehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi arvioida käyttöönottopäätöksen ja sen perusteena olevien asiakirjojen tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettyjen vaatimusten sekä niihin liittyvien menettelyjen täyttymistä. Tiedonhallintalautakunta toimisi tiedonhallintalaissa säädettyjen automatisoidun toimintaprosessin dokumentointivaatimusten täyttämistä valvovana viranomaisena suorittamalla arviointia sille toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella. Tiedonhallintalautakunta voisi kiinnittää viranomaisen huomiota arviointitehtävän yhteydessä havaitsemiinsa dokumentaatioon liittyviin olennaisiin puutteisiin sekä asettaa määräjän, jonka kuluessa viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta. Ehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunta ei valvoisi automatisoidun toimintaprosessin sisällöllistä lainmukaisuutta tai muusta lainsäädännöstä, kuten hallintolaista, johtuvien käyttöönottoedellytysten täyttymistä.

Tiedonhallintalautakunta pitää sille ehdotuksessa ehdotettua uutta tehtävää perusteltuna ja yhteensopivana tiedonhallintalautakunnalle tiedonhallintalaissa säädettyjen muiden arviointitehtävien kanssa.

Tiedonhallintalautakunta katsoo, että automaattisten päätöksentekojärjestelmien käyttöönottopäätösten seurannan kautta voidaan myös muodostaa kokonaiskuva automaattisen päätöksenteon hyödyntämisestä julkisen hallinnon toiminnassa ja lautakunnan valitsemien yksittäisten arviointikohteiden kautta arvioida automaattisen päätöksenteon vaatimusten täyttymistä viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien toiminnassa.

Ehdotuksessa esitettyä tiedonsaantioikeutta tiedonhallintalautakunta pitää riittävänä ja perusteltuna arviointitehtävän tuloksellisen toteuttamisen kannalta.

Tiedonhallintalautakunta haluaa kuitenkin nostaa esiin sille ehdotetun uuden tehtävän osalta, ettei tiedonhallintalautakunnalla ole tällä hetkellä käytössä ehdotuksessa esitettyjä arviointimenettelyitä tai uusien tehtävien edellyttämää riittävää asiantuntemusta neuvontavelvoitteensa toteuttamiseksi. Uusien tehtävien toteuttaminen edellyttää tiedonhallintalautakunnalta käyttöönottopäätösten arviointiin liittyvän valmistelun ja päätöksentekomenettelyn sekä näitä tukevan asianhallinnan muodostamista. Lisäksi tiedonhallintalautakunnan olisi valmisteltava tehtävän toteuttamisen tarvitsemat ohjeet ja organisoida tehtävän edellyttämän neuvonnan toteuttaminen. On lisäksi hyvin todennäköistä, että uudet tehtävät vaativat lautakunnan kokousmäärän kasvattamista nykyisestä, jotta arviointitehtävään liittyvästä päätöksenteosta ei muodostu hidastetta hallinnon automatisointikehitykselle. Tiedonhallintalautakunnan työmäärää arvioidaan lisäävän myös se, että ehdotus laajentaisi tiedonhallintalautakunnan erillisen arviointitehtävän kohdistumaan myös laajempaan joukkoon tiedonhallintayksiköjä ja niissä toimivia viranomaisia kuin muut tiedonhallintalautakunnan tehtävät.

Tiedonhallintalain 6 a luvun lisäksi ehdotus laajentaisi tiedonhallintalautakunnalle säädetyn edistämistehtävän ja neuvontavelvoitteen kattamaan myös tie-

donhallintalain 13 a §:ssä ehdotetut häiriötilanteista tiedottamista ja varautumista koskevat vaatimukset. Myös tiedonhallintalain 26 §:ssä ehdotetut muutokset edellyttävät toimenpiteitä tiedonhallintalautakunnalta sen ylläpitämien suositusten osalta.

Uusien tehtävien edellyttämien toimenpiteiden vuoksi tiedonhallintalautakunta pitää erityisen tärkeänä, että sen käyttöön osoitetaan, ehdotuksen vaikutusten arvioinnissakin todetun, yhden henkilötyövuoden työpanos hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Ilman lisäresursointia ei tiedonhallintalautakunnalla ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toteuttaa sille ehdotettuja tehtäviä.

Edellä esitetyn lisäksi tiedonhallintalautakunta haluaa nostaa esiin myös sen, että ehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunnan tehtävänä ei olisi edistää yleisesti ehdotuksen tarkoittaman automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa ja kehittämistä hallinnossa. Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä ei olisi myöskään arvioida käyttöönottopäätöksessä esitetyn prosessin tai sen automatisoitavan tarkoituksenmukaisuutta. Tiedonhallintalautakunnan näkemyksen mukaan ehdotuksen valmistelusta vastaavien ministeriöiden tulisivat kiinnittää erityistä huomioita siihen, että lain täytäntöönpanoa ja vaatimusten tehokasta soveltamista tuetaan myös hallinnon ohjauksen keinoin. Mitä paremmin ehdotetun sääntely vaatimukset tunnetaan hallinnossa, sitä paremmin vaatimukset täyttävänä käyttöönottopäätökset myös toimitetaan tiedonhallintalautakunnalle arvioitavaksi.

Ehdotuksen voimaantuloajankohta

Edellä esitetyn perusteella tiedonhallintalautakunta haluaa esittää huolensa tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettujen säännösten voimaantuloajankohdasta 1.1.2023. Ehdotettu voimaantuloajankohta tarkoittaisi käytännössä sitä, että tiedonhallintalautakunnalla olisi tämän lausunnon laatimisaikajankohdasta vain noin 30 arkipäivää aikaa toteuttaa uuden tehtävän vaatimat menettelyt ja neuvontavelvoitteen edellyttämät ohjeet ja järjestelyt. Tiedonhallintalautakunnalla ei ole tällä hetkellä käytettävissä valmistelun edellyttämiä lisäresursseja.

Tiedonhallintalautakunta haluaa nostaa esiin myös huolen automaattista päätöksentekoa tällä hetkellä toteuttavien tai uusia prosesseja kehittävien viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tosiasiallisesta mahdollisuudesta toteuttaa ehdotuksessa esitetyt toimintavelvoitteet ja niiden dokumentointivaatimukset ehdotetussa voimaantuloaikataulussa ja ehdotettujen siirtymäaikojen puitteissa.

Edellä esitetyistä syistä tiedonhallintalautakunta on jo lausunnossaan 13.5.2022 oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (VN/3071/2020) esittänyt lain voimaantulon siirtämistä alkamaan 1. syyskuuta 2023. Tiedonhallintalautakunnalle ehdotuksessa esitettävät tehtävät vaativat riittävästi aikaa, että lautakunta ehtii valmistautua tehtävien hoitamiseen. Tiedonhallintalautakunnalle esitettävien tehtävien luonteen vuoksi valmistautumisaikaa ei ole mahdollista hoitaa siirtymäsäännöksillä, vaan ehdotettavan lain voimaantulua tehtäviä olisi hoidettava ilman siirtymäaikoja. Tiedonhallintalautakunta toistaa tässä yhteydessä aikaisemmin esittämänsä näkemyksen lain voimaantulosta.