



11.11.2022

**Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koske-
vaksi lainsäädännöksi**
HE 145/2022 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tiivistelmä

- **EK pitää hallintolakiin esitettyjä muutoksia perusteltuina.** Katsomme kuitenkin, että tekoälyä hyödyntävän päätöksenteon osalta lainvalmistelua on tarpeen jatkaa seuraavalla vaalikaudella.
- **EK ehdottaa ensisijaisesti, että tiedonhallintalakiin esitettyjä muutoksia ei tule hyväksyä.** Säädösten myötä automatisointi vaikeutuisi, kustannukset nousisivat, viranomaisten hallinnollinen taakka lisääntyisi ja hyödyt sujuvampina prosesseina jäisivät toteutumatta.
- Sääntelyä ehdotetaan ulotettavaksi myös julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin. Tämä tuo laajan joukon ongelmia, kun yritykset joutuvat soveltamaan viranomaisille suunniteltua sääntelyä. **EK ehdottaa toissijaisesti, että julkista hallintotehtävää hoitavat vakuutusyhtiöt tulee rajata tiedonhallintalakiin ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle.**
- EK katsoo, että nyt tehtävillä lainsäädäntömuutoksilla tulee ratkaista perustuslain ja yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta havaitut lainsäädännön puutteet, mutta **välttää nyt esitetyn kaltaista ylisääntelyä.**

Yksityiskohtaiset huomiot hallituksen esityksestä

Tiedonhallintalakiin esitetyt muutokset

EK:n näkökulmasta tiedonhallintalakiin esitettyjä muutoksia ei tule hyväksyä. Toissijaisesti ehdotamme, että luvun soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajata julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset, eli erityisesti vakuutusalan toimijat. Esitetty sääntely tarpeettomasti vaikeuttaisi automaattisen päätöksenteon käyttöä kaikessa hallinnon toiminnassa ja johtaisi huomattaviin ongelmiin jo

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

11.11.2022

toimintaansa automatisoineissa julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. Esitykset ovat myös ristiriidassa hallitusohjelman kanssa, sillä hallitusohjelman tavoitteena on nimenomaan automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen. Vakuutusala koskevien yksityiskohtaisten huomioiden osalta viittaamme Finanssiala ry:n lausuntoon.

Automaattinen päätöksenteko edellyttää hyvin testattuja järjestelmiä, joiden tekemien päätösten vastuut ovat tiedossa. Tiedonhallintalakiin ehdotetut muutokset eivät anna ratkaisua tähän, vaan nostavat riman liian korkealle ja väärissä kohdissa. Ehdotetut säännökset lisääisivät merkittävästi dokumentointivelvoitetta ja vaatimuksia dokumentaation ylläpidolle. Oleellista ei kuitenkaan ole ylenpalttinen dokumentointi, vaan kattava järjestelmien testaus ja toiminnan vastuutus.

Sääntelyssä toisena haasteena on sen yksityiskohtaisuus ja ”manuaaliluonteisuus”, joka ohjaa liian tarkasti tietojärjestelmien kehittämisessä käytettäviä prosesseja ja kerättävää dokumentaatiota. Turvatakeita – sikäli kun niiden lisääminen katsottaisiin tarpeelliseksi – voitaisiin luoda myös periaateluonteisilla kirjauksilla.

Valmistelussa on esitetty, että kaikki tiedonhallintalakiin esitetyt muutokset ovat tarpeen hyvän hallinnon toteuttamiseksi. Näin ei ole, vaan viranomaiset ja julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset pystyisivät myös kevyemmällä, joustavammalla ja siten kustannustehokkaammalla sääntelyllä toteuttamaan oikeusvarmuutta ja hyvää hallintoa automaattisessa päätöksenteossa. Tällainen lähestymistapa olisi ylipäätään parempaa lainsäädäntöä ja vastaisi vakiintunutta sääntelypolitiikkaa, jossa viranomaistehtävien hoitamisen prosesseja ei pyritä ohjaamaan yksityiskohtaisesti lainsäädännöllä.

Esitysten vaikutusarviointi on puutteellista ja keskittyy vain olemassa oleviin automaattisen päätöksenteon prosesseihin. Se on myös näiden osalta vaja-vaista ainakin julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta. EK:n näkökulmasta kyse on lisäksi ennen kaikkea tulevasta potentiaalista: minkä tehtävien automatisointi vaikeutuu, muuttuu kannattamattomaksi tai jopa mahdottomaksi, mikäli ehdotetut säädökset tulevat voimaan? Sääntelyssä onkin kyse jo toimintojaan automatisoineille viranomaisille kohdistuvan sääntelytaakan lisäksi niistä hankkeista, jotka sen myötä jäävät toteutumatta. EK:n ymmärrys on, että automatisointihankkeita on suunniteltu lisäksi myös kunnissa, hyvinvointialueilla, pienemmissä valtion viranomaisissa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. On mahdollista tai jopa todennäköistä, että ainakin osasta näistä jouduttaisiin sääntelyn myötä luopumaan. Näin on erityisesti silloin, kun automatisoitavaksi suunniteltujen päätösten volyymi on pienehkö. Ehdotettu sääntely johtaisi siis suoraan tehokkuus- ja hyvinvointitappioon, ei vain lisääntyneeseen sääntelytaakkaan, ja sen negatiiviset kokonaisvaikutukset olisivat huomattavia.

Hallintolakiin esitetyt muutokset

EK katsoo hallintolain 8 b lukuun esitettyjen muutosten täyttävän lainsäädäntöhankkeen toimeksiannon oikeustilan selkeyttämisestä ja muodostavan tarvittavan oikeusperustan hallinnon automaattiselle päätöksenteolle siinä laajuudessa, jossa sitä Suomessa tällä hetkellä harjoitetaan. Lainvalmistelu on tältä

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

11.11.2022

osin ollut laadukasta ja esityksessä positiivista on erityisesti automaattiseen päätöksentekoon liittyvän oikeusvarmuuden lisääntyminen.

Vaikka hallintolakiin esitetyt muutokset ovat EK:n näkökulmasta perusteltuja ja kannatamme niiden ripeää edistämistä, ehdotukset ovat kuitenkin erityisesti pidemmällä tähtäimelle liian rajoittavia suhteessa niihin teknologioihin, joilla automaattista päätöksentekoa voidaan toteuttaa. Ehdotetun käyttöalasäännöksen mukaan asian automaattisen ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin. Hallituksen esitykseen kirjattujen perusteluiden mukaan käyttöalasäännös kieltäisi selkeästi itseoppivan tekoälyn käytön automaattisessa päätöksenteossa, koska asian ratkaiseminen tulisi kuvata nimenomaan käsittelysääntöinä.

Niin sanottujen itseoppivien järjestelmien lisäksi käyttöalan ulkopuolelle rajautuisi myös ohjattua oppimista (supervised learning) käyttävät menetelmät. Ohjatussa oppimisessa tekoäly opettelee tavoitteen ja toimintamallit malliaineiston pohjalta. Osa ohjatusta oppimisesta on luonteeltaan sellaista, että sen päätöksentekoprosessit voidaan nimenomaisesti selittää. Näihin kuuluvat esimerkiksi päätöspuu-mallit, jotka opetetaan datasta.

EK:n näkemyksen mukaan automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöstä tulisi tulevaisuudessa laajentaa niin, että se sallisi ainakin sellaisen ohjatun oppimisen menetelmää käyttävän tekoälyn käytön, jossa päätöksentekotapa pysyttäisiin selittämään riittävällä tarkkuudella. Rajoittuminen vain dokumentoitavaan sääntöpohjaisuuteen on sen sijaan liian rajoittava lähtökohta ja estää tekoälyn potentiaalin hyödyntämistä. Tekoälyn käyttöön liittyy vaikeasti ratkaistavia oikeudellisia kysymyksiä, mutta kategorinen kieltö harkintavaltaa sisältävien asioiden käsittelyn osalta on lisäksi erityisesti teknologian kehittyessä luonteeltaan liian laaja. Harkintavallan puuttuminen automaation perusedellytyksenä rajaisi päätöksenteon kapealle alueelle. Hallinnon päätöksenteko on monesti luonteeltaan nyansoidumpaa kuin pelkkä jako sääntöpohjaisiin ja harkintaa vaativiin päätöksiin antaa ymmärtää. Kategorisen kiellon sijaan lainsäädännössä pitäisi jatkossa pyrkiä määrittelemään, missä määrin ja millä ehdoilla järjestelmien käyttäminen olisi mahdollista myös tilanteissa, joihin liittyy harkintavaltaa.

EK:n näkökulmasta hallintolakiin esitettyjä muutoksia on perusteltua edistää esitetyssä muodossa, mutta lainsäädännön kehittämistä on tekoälypätöksenteon osalta jatkettava myös seuraavalla vaalikaudella, mikäli Suomi haluaa saavuttaa tavoitteensa digitalisaation ja tekoälyn käytön tuomista hyödyistä ja niitä koskevasta edelläkävijyydestä.

Digipalvelulakiin esitetyt muutokset

EK:n näkökulmasta ehdotetut muutokset ovat tarpeettomia ja niistä tulisi luopua. Toissijaisesti katsomme, että julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset on rajattava soveltamisalan ulkopuolelle. Hallinnon yleislait ja vaatimus ymmärrettävän kielen käyttämisestä pätevät myös chatbot-tyyppisten ratkaisujen kautta annettavaan neuvontaan, eikä asiasta säätäminen ole valtiosääntöisesti välttämätöntä. Ehdotettu pykälä nostaisi kynnyistä uusien teknologioiden ja ratkaisujen kokeilemiseen. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

11.11.2022

Sääntely monimutkaistaisi kehittämistyötä vailla asiakkaalle näkyvää hyötyä.
Sääntely on myös tältä osin tarpeetonta ylisääntelyä.