

TVK:n vastaukset valtioneuvoston lausuntopalvelun kysymyksiin

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi, VN/3071/2020-OM

Valtioneuvoston lausuntopalvelun kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta:

Ehdotettava sääntely kokonaisuutena – osin välttämätöntä uutta sääntelyä ja osin tarpeettoman yksityiskohtaista ylisääntelyä

Hallituksen esitysluonnos sisältää kolmeen eri lakiin kohdistuvia muutosehdotuksia: hallintolakiin automaattisen päätöksenteon salliva ja sille edellytykset asettava sääntely, tiedonhallintolakiin automaattisia päätöksiä tekeviin tietojärjestelmiin kohdistuva sääntely ja lisäksi digipalvelulakiin säännökset palveluautomaateista.

TVK:n näkemyksen mukaan hallintolakiin ehdotettavat muutokset ovat välttämättömiä eikä niihin pääosin ole huomautettavaa. Hallintolain muutokset on valmisteltu eri sidosryhmien jäsenistä koostuneessa työryhmässä ja valmistelun työryhmä julkisuus mahdollisti avointa keskustelua lakimuutosten tavoitteista ja vaikutuksista. TVK:n näkemyksen mukaan hallintolakiin kaavailut lakimuutokset tulee saada voimaan pikaisesti.

TVK:n kriittiset huomautukset HE-luonnoksesta kohdistuvat tiedonhallintalakiin ehdotettavaan sääntelyyn ja sen valmisteluprosessiin. Ehdotettu sääntely sisältää äärimmäisen periaatteellista ja kokonaan uudenlaista vahvasti velvoittavaa normistoa, jonka vaikutukset erityisesti lakisääteisiä vakuutuksia toimenpaneviin vakuutuslaitoksiin tulevat olemaan huomattavasti hallinnollista taakkaa lisääviä ja oikeudellista epävarmuutta mukanaan tuovia.

Tiedonhallintalain muutosehdotukset on valmisteltu käytännössä valtiovarainministeriön sisäisessä virkamiestyöryhmässä. Kuluva vuoden alusta valmisteluun otettiin mukaan muitakin ministeriöitä.



Lainvalmistelun yksityiskohta on muun muassa se, että lainvalmistelun keskeinen virkamies on perustuslakivaliokunnan säännöllisesti kuulema asiantuntija automaattista päätöksentekoa sisältäneiden lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä. Syntyy vaikutelma, että lainvalmistelu perustuu perustuslakivaliokunnalle asiantuntijakuulemisissa esitettyihin asiantuntijanäkemyksiin. Tiedonhallintalakiin ehdotettava, merkittävä uusi tietojärjestelmiä koskeva sääntely olisi ollut perusteltua valmistella nyt tapahtunutta julkisemmin, mikä olisi mahdollistanut avoimen keskustelun sääntelyn tavoitteista ja vaikutuksista sekä tasapainon hakemisesta uuden yksityiskohtaisen sääntelyn ja digitaalisuuden edistämisen välillä. Syntyy vaikutelma siitä, että ehdotettu sääntely on rajatun asiantuntijajoukon lain tulkinta-ajatuksiin perustuvaa, esimerkiksi perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän käsitteestä. Valtiovarainministeriön lainvalmistelutyötä edelsi laadittu arviomuistio ja sen lausuntokierros kesällä 2021. TVK kiinnittää huomiota siihen, että HE-luonnokseen on valikoiden kirjattu arviomuistion lausuntokierroksella esitettyjä kommentteja.

Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon ja avoimuuteen sekä virkavastuuseen:

Ehdotetun tiedonhallintalain sääntelyn oikeusturvaa merkittävästi lisäävä vaikutus?

Vai sittenkin oikeudellisen epävarmuuden ja hallinnollisen taakan lisääntymistä vetoamalla hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamiseen?

Tiedonhallintalakiin ehdotettavan tietojärjestelmäsääntelyn yksityiskohtaisuudesta muodostuu käsitys lainvalmistelijoiden epäluottamuksesta digitalisaatiota ja automaattista päätöksentekoa kohtaan. Se näkyy esitykseen kirjattuna tavoitteena parantaa yksittäisen hallintopäätöksen kohteena olevan yksilön oikeusturvaa uudella yksityiskohtaisella vakuutusyhtiöiden automaattisia päätöksiä tekevää tietojärjestelmiä koskevalla sääntelyllä.

TVK:n käsityksen mukaan perustuslain edellyttämää oikeusturvaa turvataan ensisijaisesti hallintolain ja myös erityislakien, kuten työtaturma- ja ammattitautilain hallintoasian käsittelyä koskevilla selvitysvelvollisuus-, kuulemis-, määräaika- ja muilla vastaavilla määräyksillä. Tärkeä jälkikäteinen oikeusturvakeino on hallinnon asiakkaan oikeus aina hakea muutosta saamaansa päätökseen. Oikeusturvaa koskeva sääntely on tarpeen manuaalisessa korvauskäsittelyssä turvaamaan korvauspäätöksen saajan oikeuksia. Samat velvoitteet ja oikeusturvan tarve koskevat automaattisesti tehtävää päätöksentekoa. Manuaaliseen käsittelyyn verrattuna automaattinen päätöksenteko varmistaa käsittelyn joutuisuutta ja päätöksen tasalaatuisuutta, jotka myös kuuluvat keskeisesti oikeusturvaan.

Ehdotettu tiedonhallintalain sääntely ei ole tasapainossa sääntelyn yksityiskohtaisuuden sekä sen aiheuttaman hallinnollisen taakan ja oikeudellisen epävarmuuden kanssa. Oikeusturvan toteutumisella perusteltua lisäsääntelyä ei ole suhteutettu sen aiheuttamiin vaikutuksiin vakuutusyhtiöille.



Tiedonhallintalain perustelujen mukaan vakuutusyhtiön mahdollinen virhe noudattaa uusia tietojärjestelmän kehittämistä ja käyttöönottoa koskevia menettelytapamääräyksiä aiheuttaisi menettelyllisen virheen myös tietojärjestelmällä automaattisesti tehtyyn hallintopäätökseen. Tämä voisi äärimmäisessä tapauksessa johtaa siihen, että esimerkiksi työtaturma- ja ammattitautilain mukaisesti tehty korvauspäätös pitäisi poistaa sen takia, että sen tietojärjestelmän käyttöönottoprosessissa, jolla automaattinen päätös on tehty, on tapahtunut joku vakuutusyhtiön sisäinen menettelyvirhe ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaisi menettelyvirheen valitusasian käsittelyn yhteydessä. Ehdotettu sääntely on niin yksityiskohtaista, että riski virheelliseen laintulkintaan on todellinen. On vaikea ymmärtää, miten korvausasian asianosaisen eli työntekijän oikeusturva paranisi tässä tilanteessa.

On myös haaste sosiaalivakuutuksen erityisille muutoksenhakulautakunnille ja vakuutusosoikeudelle lähteä tulkitsemaan tiedonhallintalain 6 a luvun säännöksiä ja tekemään arviota siitä, onko vakuutusyhtiön automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän kehitystyössä noudatettu tiedonhallintalaissa asetettuja vaatimuksia. Tällä hetkellä valitusasteet tutkivat sitä, onko korvausasian käsittelyssä noudatettu hallintolain ja erityislainsäädännön korvauskäsittelyä koskevia menettelytapavaatimuksia ja onko annettu korvauspäätös sitä sääntelevän materiaallisen lainsäädännön mukainen. Voi esittää kysymyksen siitä, olisiko tällainen uudenlainen muutoksenhakuviranomaisten käyttäminen tarkoituksenmukaista resurssit huomioon ottaen.

On otettava huomioon myös lakisääteisiä vakuutuksia toimeenpanevien vakuutusyhtiöiden oikeus luottaa voimassa olevan sääntelyn ja sen tulkinnan ennustettavuuteen ja soveltamisen selkeyteen. Kuten tiedonhallintalain 6 a luvun sääntelyn perusteluissa todetaan, nyt ehdotettavista sääntelykohteista on jo olemassa olevaakin sääntelyä. Kaksin- tai moninkertaista sääntelyä ollaan tietoisesti tekemässä.

Vahinkovakuutusyhtiöitä koskee runsaasti sekä kansallista (mm. vakuutusyhtiölaki) että EU-tasoisista sääntelyä (ns. Solvenssi II - direktiivi ja asetus) sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Vakuutusyhtiöiden toimintaa ohjaavat kansallisesti Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet. Lisäksi vakuutusyhtiöitä velvoittavat Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) valmistelemat ja EU-komission päätöksinä tai täytäntöönpanoasetuksina annettavat tekniset sääntely- ja täytäntöönpanostandardit, jotka ovat sitovaa ja suoraan jäsenmaissa sovellettavaa sääntelyä. EIOPA on antanut Solvenssi II -direktiivin soveltamisesta ohjeita, jotka Finanssivalvonta on ottanut osaksi määräys- ja ohjekokoelmaansa. Vakuutusyhtiöihin kohdistuvan sääntelyn määrä on merkittävä. Vakuutusyhtiöitä organisaatioina ja niiden päätöksentekoa koskevan sääntelyn lisäksi on luonnollisesti se materiaallinen sääntely, joka koskee erityislainsäädäntönä lakisääteisiä vakuutuksia.

Myös EU:n tietosuoja-asetusta ja sen sanktioita sovelletaan täysimääräisesti vakuutusyhtiöihin. TVK ymmärtää tarpeen tehdä hallintolakiin automaattisen päätöksenteon sallivaa sääntelyä. Tiedonhallintalakiin ehdotettavaa sääntelyä ei tule perustella tietosuoja-asetuksen edellyttämällä välttämättömällä sääntelytarpeella.



Hallituksen esityksessä ei ole yksityiskohtaisesti eritelty olemassa olevaa vakuutusyhtiöitä jo koskevaa sääntelyä eikä perusteltu sitä, miksi tarvitaan myös vakuutusyhtiöihin kohdistuvaa lisäsääntelyä tiedonhallintalakiin. Nykyisellään tiedonhallintalakia sovelletaan vakuutusyhtiöihin vain rajoitetusti. Lakisääteisiä vakuutuksia toimeenpanevat vakuutusyhtiöt on ilman riittäviä perusteluja rinnastettu viranomaisiin, joita edellä mainittu erityissääntely ei koske. Vakuutusyhtiöihin kohdistuva hallinnollinen taakka kasvaa merkittävästi, oikeudellinen epävarmuus normiston tulkinnasta ja erilaisten velvoittavien säännösten suhteista lisääntyy, samoin kasvaa digitalisaation ja automaattisia päätöksiä tekevien tietojärjestelmien kehittämisen työmäärä ja kustannukset sekä kaikenlainen hallinnollinen byrokratia moninkertaistuu. Riski on siinä, että digitalisaatiota jätetään tekemättä tai se viivästyy, ja sitä kautta saatavia hyötyjä korvauskäsittelyn nopeutumisesta ja tehokkuuden lisääntymisestä jää saamatta.

Valtiovalta ottaa merkittävän askeleen vakuutusyhtiöihin kohdistuvan valvonnan lisäämisessä, kun tiedonhallintalautakunta saa toimivaltuuksia valvoa vakuutusyhtiöiden tietojärjestelmien kehitysoitoita. Finanssivalvonta ja eduskunnan oikeusasiamies ovat tähän saakka olleet toimivaltaisia valvomaan sitä, että vakuutusyhtiöiden toiminta ja päätöksenteko ovat säädösten mukaista. Nyt valvontavaltuuksia annetaan uudelle viranomaiselle ja vakuutusyhtiöiden sisäinen kehitystyö rinnastetaan viranomaisena toimimiseen. Tästä on myös helppo tulevaisuudessa jatkaa vakuutusyhtiöitä velvoittavan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan lisäämistä uudella sääntelyllä. Jos valtiovallan tavoitteena on hankaloittaa lakisääteisen sosiaalivakuutuksen toimeenpanoa yksityisissä vakuutusyhtiöissä, tällainen sääntely on siihen hyvä lähtölaukaus.

Virkavastuun kohdentumisen uusi ilmentymä, onko loppuun saakka pohdittua?

Keskeinen peruste automaattisia päätöksiä tekeviin tietojärjestelmiin ja niitä kehittäviin vakuutusyhtiöihin kohdistuvalle uudelle sääntelylle on virkavastuun toteuttaminen. Tätä on eduskuntakin edellyttänyt perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. HE-luonnoksen lähtökohta tuntuu olevan se, että nykytila virkavastuun kohdentumisesta olisi selkeä ja oikein kohdistuva, kun kepin nokkaan rikosoikeudellisine rangaistuksineen ja vahingonkorvausvastuineen voidaan nostaa yksittäinen vakuutusyhtiön korvauskäsittelijä.

Käytännössä yksittäinen korvauspäätös annetaan vakuutusyhtiön nimissä ja sen valmisteluun osallistuu eri osaamisalueiden asiantuntijoita, lähtien juristeista, lääkäreistä, korvausasiantuntijoista korvauskäsittelijään. Korvauskäsittelijän nimi laitetaan korvauspäätökseen ja ilmeisesti tämä yksittäinen henkilö olisi sitten se, johon kaikki perustuslaista johdettu virkavastuu kohdennettaisiin. Luonnoksessa ei ole kuvattu nykytilan käytäntöjä virkavastuun toteutumisesta lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa eikä esimerkiksi sitä, onko virkavastuutapauksia käsitelty tuomioistuimissa. Työtapaturma- ja ammattitautilain 206 § tai sen perustelut virkavastuusta eivät avaa virkavastuun kohdentumista työtapaturma-asian päätöksenteossa.

Virkavastuun toteutumisesta julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä on laadittu valtioneuvostossa uunituore selvitys (2022:14). TVK:n näkemyksen mukaan virkavastuun kohdentumisesta



tulisi tehdä perusteellinen selvitys ja erityisesti tarkastella virkavastuun kohdentumista silloin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Perustuslain 118 § sallii lailla säätämisen virkavastuun toteuttamisesta, ja olisi tarkoituksenmukaista selvittää erityissääntelyn tarve. Tarkoituksenmukaista olisi selvittää sitä, tulisiko virkavastuu kohdistaa yhteisöön yksilön asemesta.

Tiedonhallintalakiin ehdotettavassa sääntelyssä tarkoituksena on kohdistaa virkavastuu automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän käyttöönottopäätöksen mukaisesti. Lisäksi virkavastuuta on ajateltu osoitettavan myös laajemmin tietojärjestelmän kehittämiseen osallistuville. Myös silloin, kun kehittämistyöhön osallistuu tietojärjestelmän omistavan vakuutusyhtiön ulkopuolisia asiantuntijoita. TVK:n näkemyksen mukaan sääntely hankaloittaisi vakuutusyhtiöiden tietojärjestelmien kehittämistä kumppaneiden kanssa. Haastetta tulisi sopimusneuvotteluihin ja kustannusten kasvu olisi todennäköistä kasvavien vastuiden johdosta. Periaatteellinen työoikeudellinen haaste lienee siinä, miten ulkopuolisen kumppanin työsuhteessa oleva koodari työntekijä saataisiin virkavastuuseen vakuutusyhtiölle tekemästään it-järjestelmän kehittämistyöstä. Aina voidaan säätää asiasta tiedonhallintalaissa, mutta onko lainvalmistelussa asiaa pohdittu laajemmin kuin vain tiedonhallintalain näkökulmasta. Tähän liittyy myös kysymys siitä, onko vakuutusyhtiön tietojärjestelmän kehittämisessä mitenkään kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon virkavastuu perustuslain mukaan kohdistuu. HE-luonnoksessa ei ole tältä osin riittävästi avattu tulkintaa julkisen hallintotehtävän käsitteestä.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?

- Tietojärjestelmiä koskevat tiedonhallintalain ehdotukset tulevat todennäköisesti hidastamaan tai estämään automaattista päätöksentekoa koskevan kehittämisen ja käyttöönoton tulevaisuudessa. Lainsäädännön epäselvä tilanne tulee edelleen viivästyttämään kehitystä. Sääntelyä, joka käytännössä estäisi tai hidastaisi digitalisaation, ei voida pitää onnistuneena tai hyvänä.

- Hallintolain ehdotuksista on hyötyä, koska ne mahdollistavat kehittämisen antamalla tietosuoja-asetuksen edellyttämän kansallisen oikeusperustan. Myös tietosuoja-asetuksen edellyttämistä suojoimista säätäminen tuo hyötyjä, koska ne mahdollistavat kehittämisen ja käyttöönoton tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla ja lainmukaisesti.

- Automaattinen päätöksenteko tulee mahdollistaa jo hallintolakiin ehdotettujen säännösten sekä voimassa olevien hallinnon yleislakien ja vakuutusyhtiöitä koskevien erityislakien nojalla, joiden myötä hyvä hallinto,



oikeusturva ja virkavastuu jo nykyin toteutuvat. Toisin sanoen, tiedonhallintalakiin ehdotetut muutokset eivät ole tarpeellisia vakuutusyhtiöiden näkökulmasta.

- Tiedonhallintalakiin ehdotettu uusi 6 a luvun mukainen sääntely on yksityiskohtaista ja sisältää tulkinnanvaraisuutta. Vakuutusyhtiöitä jo koskevan sääntelyn johdosta normikollision riski lisääntyy. Uudet velvoitteet eivät millään tasolla vastaa yksityiskohtaisuudessaan jo olemassa olevaa, vakuutusyhtiöitä velvoittavaa sääntelyä eikä ehdotuksessa ole avattu sitä, miten normikollisiotilanteessa meneteltäisiin.
- Tiedonhallintalakiin ehdotetut säännökset ovat tarpeetonta ylisääntelyä. VM:n lainvalmistelijat ovat itsekin tuoneet esille, että nykyisen virkavastuumallin ylläpitämiseksi ja virkavastuun konkretisoimiseksi ja kohdistamiseksi säädetään itsestäänselvyyksistä ja jo käytössä olevista parhaista käytänteistä lain tasolle. TVK:n näkemyksen mukaan tällaista sääntelykulttuuria ei voi pitää hyvänä.
- Sääntelyn epävarmuus lisääntyy vakuutusyhtiöiden tietojärjestelmiä koskevasta päällekkäisestä sääntelystä johtuen. Ennen tietojärjestelmähankkeen käynnistämistä vakuutusyhtiö joutuisi ensinnäkin käymään läpi tarvittaessa ulkopuolisten juristien asiantuntijoiden avustuksella, miltä osin uutta sääntelyä sovelletaan lain yleislain luonteesta johtuen ja miltä osin nykyinen voimassa oleva erityislainsäädäntö (kansallinen tai EU-sääntelyyn pohjautuva) menisi tämän yleislain edelle sen syrjäyttäen. Sääntelyn epävarmuus voi pysäyttää tietojärjestelmäkehittämisen tai ainakin hidastaa investointipäätösten tekemistä.
- Vakuutusyhtiöiden mahdollisuudet käyttää IT-toimittajakumppaneita tietojärjestelmäkehitykseen vaikeutuvat ehdotetussa sääntely-ympäristössä, jossa velvoitteet ml. rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuisivat myös IT-kumppaniin, eikä pelkästään vakuutusyhtiöön. IT-toimittajakumppanit osallistuvat tällä hetkellä pitkälti vakuutusyhtiöiden järjestelmäkehitykseen ja ylläpitoon.
- Ehdotettu IT-toimittajan henkilöstöön (esimerkiksi testaaja) kohdistuva rikosoikeudellinen virkavastuu voisi monimutkaistaa tietojärjestelmäpalvelujen hankintoja lisäten hankintavaiheiden työmääriä ja nostaa hankinnan kokonaiskustannuksia. IT-toimittajat saattavat joutua kouluttamaan henkilöstöään virkavastuun tuntemiseen ja tällaiset kustannukset voidaan siirtää tilaajalle. Kuten ehdotuksessa todetaan, rikosoikeudellisella virkavastuulla toimiminen saattaa heikentää IT-toimittajien tehtävissä käyttämän henkilöstön saatavuutta sekä kohottaa henkilöstökustannuksia. Tällä voi olla merkittäviä vaikutuksia hankekilpailutuksiin ja toimittajien halukkuuteen ottaa tällaisia julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen järjestelmähankkeita itselleen. Nämä heijastuvat välittömästi tilaajan hankinta- ja kehittämiskustannuksiin sekä osaavien asiantuntijoiden ja tekijöiden saamiseen kehittämishankkeisiin. Tästä voi seurata merkittäviä ja laajoja vaikutuksia tietojärjestelmäkehityshankkeisiin, jos tilaaja joutuisi esimerkiksi itse rekrytoimaan päteviä ja osaavia henkilöitä määräaikaan palvelussuhteisiin.

- Ulkoistaminen on ehdotuksessa rajattu hyvin suppeaksi ja koskisi vain vähäisiä avustavia tehtäviä (testaaminen ja teknisten virheiden korjaaminen). Kuitenkin nykyisin on yleistä, että tietojärjestelmien tai toimintaprosessien kehittäminen ja ylläpitotehtävät on kokonaisuudessaan voitu ulkoistaa ulkopuoliselle IT-



toimittajalle (kumppanille). Ehdotuksessa otettu tulkinta julkisesta hallintotehtävästä ja sääntelyä edellyttävästä delegointioikeudesta rajoittaisi nykyiseen ulkoistamistulkintaan perustuvaa ulkoistamismahdollisuutta ja aiheuttaisi vakuutusyhtiöille merkittäviä resurssi-, osaamis- ja kustannushaasteita. Ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi sellaisten tehtävien antamista yksityiselle, joissa viranomaisen olisi määriteltävä vastuuhenkilö kuten testaamisesta vastaava henkilö. On kuitenkin tavanomaista, että tietojärjestelmähankkeissa testauspäällikkö voi tulla IT-toimittajalta.

- Esityksessä ei ole esitetty perusteluja sille, miksi siinä on rajattu sitä tehtävien ryhmää, joka voidaan ulkoistaa eikä ole arvioitu perustuslain 124 §:n mukaista ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuutta riittävästi. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, miksi ns. chatbotteja koskevassa digipalvelulain ehdotuksessa ei sallita ulkoistamista edes vastaavassa laajuudessa (testaaminen ja teknisten virheiden korjaaminen).

- Ehdotuksessa ei ole riittävästi arvioitu, millaisia taloudellisia vaikutuksia on tiedonhallintalakia koskevan sääntelyehdotuksen ulottamisella vakuutusyhtiöiden tietojärjestelmiin. Säännösehdotuksia ei ole myöskään arvioitu liikesalaisuus- tai kilpailuoikeusääntelyn näkökulmasta. Lakisääteisten vakuutusten toimeenpano vakuutusyhtiöissä on EU:n ja kansallisen kilpailulainsäädännön alaisuuteen kuuluvaa toimintaa. Vakuutusyhtiöt kilpailevat keskenään niillä vakuutusten toimeenpanon sektoreilla, joita ei ole yhdenmukaistettu lakisääteisiä vakuutuksia koskevissa erityislaeissa. Ehdotettava sääntely ulottaa vaikutuksensa toimeenpanon alueille, joilla vakuutusyhtiöt kilpailevat keskenään. Tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvät asiat ovat liikesalaisuuksia. HE-luonnoksessa ei ole otettu kantaa ehdotettavan sääntelyn vaikutuksiin vakuutusyhtiöiden väliseen ja kilpailulainsäädännön edellyttämään kilpailuun. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu sen vaikutuksia liikesalaisuussääntelyyn.

- Uudesta sääntelystä aiheutuu merkittäviä kertaluonteisia ja jatkuvia taloudellisia kustannuksia. Kuinka tarkoituksenmukaisena voidaan pitää merkittäviä kustannuksia aiheuttavan sääntelyn ehdottamista nykyisessä kansantaloudellisessa tilanteessa. Onko yhteiskunnalla varaa tällaisiin kustannuksiin ja ovatko ne missään suhteessa sääntelyn tavoitteisiin nähden. Huomioon on syytä ottaa myös muut valmisteilla olevat, vakuutusyhtiöille kustannuksia aiheuttavat lakimuutoshankkeet, kuten henkilötunnuksen uudistaminen.

- Tiedonhallintalain säännösten lainvalmisteluprosessi ei ole ollut avointa ja kuuntelevaa. Lainvalmistelua on tehty virkamiestyönä ja muodollisista kuulemistilaisuuksista ja arviomuistion lausuntokierroksista huolimatta sidosryhmien huolia ja huomioita ei ole otettu huomioon. Vakuutusala on nostanut kaksinkertaisen sääntelyn virkamiesten tietoon ensimmäisen kerran jo syyskuussa 2020. Siitä huolimatta päällekkäistä sääntelyä ei ole lähdetty selvittämään eikä sen vaikutuksia ole arvioitu eikä moninkertaista sääntelyä ole esityksessä avattu riittävällä tavalla.

- **Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?**



- Valmistelussa olevaa EU sääntelyä kuten tekoälyä koskevaa asetusehdotusta ei ole huomioitu riittävästi. Asetusehdotuksessa sääntöpohjaista automaattista päätöksentekojärjestelmää ei ole toistaiseksi suljettu tekoälyä koskevan määritelmän ulkopuolelle. Sosiaalivakuutuksen toimeenpano ja vakuutustoiminta on toistaiseksi määritelty korkeariskiseksi käyttötarkoitukseksi, joten asetusehdotuksesta seuraavat merkittävät vaatimukset tulisivat automaattisen päätöksenteon osalta koskemaan myös vakuutusyhtiöitä. Tästä seuraisi jälleen päällekkäistä sääntelyä ja lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittavat yhtiöt joutuisivat mahdollisten ristiriitaisten velvoitteiden alaiseksi.

- Valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu riittävästi huomioon tulevaa muuta valmistelussa olevaa kansallista sääntelyä ja niistä mm. vakuutusyhtiöille tulevaa kustannusrasitetta. Valtiovarainministeriössä on valmistelussa paljon uutta sääntelyä mm. henkilötunnuksen uudistamisesta. Uudella sääntelyllä on merkittäviä tietojärjestelmävaikutuksia, joista aiheutuu kustannuksia julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille.

- Esityksessä ei ole otettu kantaa lakisääteisiä vakuutusyhtiöitä velvoittavaan kilpailu- ja liikesalaisuuslainsäädäntöön ja niiden mahdolliseen normikollisioon ehdotetun sääntelyn kanssa.

- Huomioon otettava seikka on myös julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen sosiaaliturvaetuuksien väärinkäytöstilanteisiin. Toisin sanoen, voisiko täydellinen julkisuus etuuksien myöntöprosesseista saada aikaan sosiaaliturvan väärinkäytöstilanteita. Esityksessä ei ole arvioitu ehdotettavia säännöksiä tästä näkökulmasta.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

- Säännökset ovat välttämättömiä tietosuojasetuksen edellyttämän kansallisen oikeusperustan johdosta.
- Sääntelyn lähtökohta ei ole teknologianeutraali.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen määritelmästä (53 e §:n 1 momentti)

- Ei huomautettavaa.

Huomiot automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2-4 momentti)

- Ehdotettua kolmatta momenttia, jossa viitataan tiedonhallintalakiin, ei tulisi soveltaa vakuutusyhtiöihin.



- Ehdotuksen neljänneistä momentista aiheutuu muutostarpeita työtapaturma- ja ammattitautilakiin. Valtiokonttori on voinut ratkaista työnantajan vakuuttamisvelvollisuutta ja laiminlyöntimaksua koskevan asian perustuen automaattiseen päätöksentekoon. Ehdotus ei mahdollistaisi tällaista automaattista päätöksentekoa ilman erityislakiin tulevaa poikkeussäännöstä. Tarvitaan siten lisäsääntelyä, jos päätöksiä halutaan jatkossa tehdä automaattisesti.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

- Ehdotuksesta aiheutuu muutostarpeita työtapaturma- ja ammattitautilakiin. Oikeussuojaedellytystä koskeva ehdotus ei mahdollista vakuutusmaksun maksuunpanopäätöksen tekemistä perustuen automaattiseen päätöksentekoon siltä osin, kuin päätös koskee luonnollista henkilöä, ilman erityislakiin tulevaa poikkeussäännöstä. Nykyisen vakuutusmaksun maksuunpanoa koskevan perustevalitussäännöksen (TyTAL 240 §) mukaan perustevalitus tulee tehdä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalle eikä ratkaisuun voi vaatia oikaisua siten, että oikaisuvaatimus käsiteltäisiin päätöksen tehneessä viranomaisessa.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

- Ehdotuksessa ei ole riittävästi arvioitu sitä, miten hallintopäätökseen sisällytettävä tieto käyttöönottopäätöksestä vaikuttaisi hallintopäätöstä koskevaan muutoksenhakuprosessiin. Tieto voi olla omiaan jopa vähentämään hallintopäätöksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Valitusoikeus käyttöönottopäätöksestä voisi johtaa siihen, että automaattisesti annettu myönteinen etuuspäätös poistettaisiin muutoksenhakumenettelyssä, koska päätöksen muodostanutta tietojärjestelmää rasittaa menettelytapavirhe ja käyttöönottopäätös ei olisi lainmukainen. Vakuutusyhtiön tulisi käsitellä myönteinen etuuspäätös uudestaan manuaaliprosessissa ja tämä johtaisi asian kokonaiskäsitelyajan pitkittymiseen nykyisestä. Tieto automaattisesta ratkaisemisesta tulisi antaa vain tiedoksi ilman valitusmahdollisuutta. Asianosaisen oikeusturva ja tietosuojaa-asetuksen edellyttävät suojatoimet tulevat turvatuksi itse hallintopäätöstä koskevalla muutoksenhakuoikeudella ja siihen liittyvällä itseoikaisumahdollisuudella.

- Kuinka tarkoituksenmukaisena voidaan pitää sitä, että hallintolainkäyttöasiaa käsittelevät muutoksenhakuasteet arvioisivat hallintopäätöstä koskevan oikeudenkäynnin yhteydessä myös käyttöönottopäätöksen lainmukaisuutta. Olisiko tämä resurssien järkevää kohdentamista huomioiden nykyiset käsittelyajat. Kyse olisi myös osin päällekkäistä toimivallasta vakuutusyhtiöitä jo nyt valvovien yleisten laillisuusvalvojen ja Finanssivalvonnan kanssa.

- Automaattisen ratkaisun perusteena olevien tietojen antamista koskeva velvoite ja sen perustelut ovat jossain määrin epätarkkoja. Perusteluiden mukaan tietojen antamista koskeva velvoite kohdistuisi muihin kuin kirjallisiin hallintopäätöksiin, koska näin jo menetellään kirjallisten hallintopäätösten osalta. Perusteluiden valossa jää jossain määrin epäselväksi, tarkoitetaanko tietojen antamisella konkreettista asiakirjojen luovuttamista vai tietojen luettelointia ja tällaisen luettelon näyttämistä tai antamista.



Konkreettisiin asiakirjoihin ja niiden luovuttamiseen tai nähtävillä saattamiseen viittaisi perusteluissa oleva maininta siitä, että viranomaisella olisi harkintavaltaa sen suhteen, missä asiankäsittelyn vaiheessa tiedot annetaan ja että viranomaisen tulisi aktiivisesti tarjota annettavia tietoja digitaalisten palvelujen avulla.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

- Ei muuta huomautettavaa. Voimaantulosäännöstä kommentoitu myöhemmin.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

- Ehdotettua uutta sääntelyä ei tulisi lainkaan ulottaa julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin vakuutusyhtiöihin. Jo nyt on olemassa merkittävässä määrin vakuutusyhtiöitä koskevaa sääntelyä, joka koskee vakuutusyhtiöiden sisäistä valvontaa ja päätöksentekoa ja sen organisointia. Vakuutusyhtiöt ovat tässä suhteessa eri asemassa kuin viranomaiset.

- Lain soveltamisalaa koskevassa 3 §:ssä käytetään käsitteitä kehittäminen, käyttöönotto ja ylläpito. Uuden 6 a luvun otsikossa käytetään käsitteitä kehittäminen ja käyttö. Käyttöönotto ja käyttö ovat käsitteellisesti eri asioita, joten asia vaatii täsmentämistä tältä osin.

- Ehdotuksia ei voida pitää asiakkaiden edun mukaisina, jos ne estävät tai hidastavat automaation käyttöönottoa. Asiakkaan oikeusturvaa ei lisää sääntely, joka on omiaan sekoittamaan asiakkaan saaman hallintopäätöksen sisällöllisen oikeellisuuden arviointiin päätöksentekoon käytetyn tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvien vaatimustenmukaisuuksien arvioinnin.

28 a § - Vaikutukset dokumentaation kieleen. Esityksessä ei ole avattu sitä, edellyttääkö kansallinen kielilaki jatkossa sitä, että automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän kehitystyö on jatkossa tehtävä Suomen kansallisia kieliä käyttäen. On tavanomaista, että ulkomailta käsin tapahtuvaa konkreettista kehittämiseen liittyvää työtä varten dokumentaatio laaditaan englannin kielellä. Mikäli dokumentaatio tulisi jatkossa laatia usealla kielellä (suomi/ruotsi ja englantia), tämäkin voi lisätä kehittämis- ja ylläpitokustannuksia.

28 b § - Ei kommentoitavaa.

28 c § - Ei kommentoitavaa.

28 d § - Käyttöönottopäätös sisältää salassa pidettävää liikesalaisuustietoa, joten käytännössä se voidaan julkaista vain hyvin suppeana. Käyttöönottopäätöksen perusteena olevat asiakirjat sisältävät myös liikesalaisuuksia eikä asiakirjoja voida sellaisenaan luovuttaa asianosaiselle tai muulle yleisölle.



Kilpailuoikeudelliset tekijät estävät tietojen jakamisen kilpailijoiden välillä. Esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun sääntelyn liikesalaisuus- ja kilpailulainsäädäntövaikutuksia.

- Ehdotus tarkoittaa erillisen ja rinnakkaisen päätöksentekomenettelyn muodostamista vakuutusyhtiöihin lakisääteisten vakuutusten hallintotehtäviin ja muuhun toimintaan.

28 e § - Julkisuusperiaatetta ja salassapitosäännöksiä ei ole lainkaan kuvattu yksityisten vakuutusyhtiöiden näkökulmasta, eikä ole otettu huomioon kilpailuoikeudellisia tai liikesalaisuus näkökulmia. Asiat on kuvattu puhtaasti julkisen hallinnon näkökulmasta (esim. viranomaisen tarkastusmenettelyn raja-arvot, julkisuuslain 24 §:n 15 kohta tai onko muodostettava dokumentaatio viranomaisen asiakirja.) Julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin toimijoihin vain siltä osin, kuin ne käyttävät julkista valtaa. Ehdotuksessa on todettu, että tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito on vain osin julkisen vallan käyttämistä. Ehdotus tavallaan laajentaa julkisuuslain soveltamisalan vakuutusyhtiöissä ohi julkisen vallan käyttämisen, vaikka julkisuuslain soveltamisalan laajentamista vasta selvitetään OM:n työryhmässä.

- Yksityinen vakuutusyhtiö ei avoimesti ja julkisesti tiedottaa kilpailuoikeuden ja liikesalaisuuksien piiriin kuuluvista seikoista, joiksi voidaan katsoa myös automaattisesti ratkaistavat asiat sekä automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteet. Yksityiset vakuutusyhtiöt kilpailevat keskenään nimenomaan korvauspalvelun laadulla, tehokkuudella ja asiakastyytyvyydellä. Käytössä olevat tietojärjestelmät ja tarjolla olevat digitaaliset palvelut ovat keskeinen kilpailutekijä. Kilpailuoikeuden alaista tietoa päätyisi myös kilpailijoiden tietoon.

- Automaatiosäännöistä tiedottamisessa on otettava huomioon sen vaikutus sosiaaliturvaan kohdistuviin väärinkäytöksiin.

- Salassapitoa koskevat säännökset rajoittavat sitä, kuinka yksityiskohtaisesti asianosaiselle voidaan kuvata käytettyä automaattista päätöksentekomenettelyä.

28 g § - Merkittävää on se, että VM:n tiedonhallintalautakunnalle tulee toimivaltaa suhteessa vakuutusyhtiöihin, nykyisellään tiedonhallintalain 3 lukua ja säännöksiä lautakunnasta ei sovelleta yksityisiin vakuutusyhtiöihin.

- Ehdotuksessa on puutteellisesti säädetty tiedonhallintalautakunnassa noudatettavasta menettelystä ja määräajoista sen päättäessä yksittäisen sille toimitetun käyttöönottopäätöksen arvioimisesta ja tutkittavaksi ottamisesta. Tämä on merkittävä oikeusturvan puute. Miten ja milloin vakuutusyhtiö saa tiedon siitä, että sen tekemää ja toimittamaa käyttöönottopäätöstä ei tulla arvioimaan lautakunnan toimesta? Onko lautakunnan tällaisella päätöksellä lainvoima suhteessa muihin laillisuusvalvojiin ja esimerkiksi muutoksenhakuasteisiin?

- Ehdotuksessa ei säädetä siitä, onko tiedonhallintalautakunnan päätös ottaa yksittäinen käyttöönottopäätös arvioitavaksi valituskelpoinen? Ehdotuksessa ei myöskään säädetä edellytyksistä tai kriteereistä, joihin perustuen lautakunta päättää ottaa yksittäisen käyttöönottopäätöksen sen arvioitavaksi.

28 h § - Automaattiseen päätöksentekoon perustuvan päätöksen perusteina olevan tiedon laadun varmistaminen tulee tehdä tiedon lähteellä esim. tulorekisteriin ilmoitetusta palkkatiedosta vastaa suorituksen maksaja ja rekisterinpitäjä eikä tiedon hyödyntäjä.

- Ehdotuksen perusteella jää avoimeksi, mitä tarkoitetaan riskiarviointiin perustuvilla olennaisilla riskeillä, liittyvätkö ne esim. tapaan, jolla tieto saadaan kuten teknisen rajapinnan kautta tai postitse. Työtaturmavakuutuksen toimeenpanossa vastaanotetaan edelleen paljon tietoa muussa kuin rakenteellisessa muodossa teknisen rajapinnan kautta kuten paperilla postin välityksellä.

28 i § - Ehdotuksen mukaan virkavastuun laajentaminen perustuisi siihen, että automatisoituun toimintaprosessiin liittyvät tehtävät voivat vaikuttaa automaattisesti ratkaistavan asian ratkaisun lopputulokseen ja siten julkisen vallan käyttöön. Se, että hallintopäätöksen taustalla tehtävä työ rinnastetaan julkisen vallan käyttämiseen, edustaa täysin uudenlaista tulkintaa virkavastuusta ja julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja julkisen vallan käyttämisestä. Tällaista tulkintakehitystä ei voida pitää hyvänä.

- Ehdotus ulottaa rikosoikeudellisen virkavastuun koskemaan kaikkia automatisoituun toimintaprosessiin liittyviä tehtäviä riippumatta siitä, onko yksittäisen tehtävän osalta kyse julkisen vallan käyttämisestä. Tämä on merkittävä laajennus virkavastuun käsitteeseen, joka nykyisin edellyttää julkisen vallan käyttämistä ja siten esim. yksittäisen etuuspäätöksen tekemistä.

- Ehdotuksessa ei ole lainkaan selvitetty vaihtoehtoisia tapoja vastuun kohdentamiseksi esimerkiksi yritykseen yhteisövastuun kautta. Ehdotuksessa olisi tullut nykyistä laajemmin pohtia henkilöön kohdentuvan vastuun sijaan julkisyhteisön vastuuta sekä julkisyhteisölle kohdennettavia sanktioita ratkaisuksi automaation virhetilanteisiin. Yksittäisen virkamiehen rikosoikeudellisen virkavastuun sopivuutta digitaaliseen toimintaympäristöön ja tietojärjestelmäkehityshankkeisiin ei ole riittävästi arvioitu. Automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon osallistuu eri vaiheissa useita henkilöitä, joilla on erilaisia tietojärjestelmään liittyviä tehtäviä. Vastuun kohdentaminen monitoimittaja-verkostomaisessa toimintaympäristössä yksittäiseen henkilöön ei ole tarkoituksenmukaista. Ottaen huomioon nykyinen työntekemisen pirstaleisuus ja muutoksen nopea vauhti, teknologian kehittyminen, prosessien ja toimintatapojen jatkuva muutos, on haasteellista säätää lain tasolla yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti jonkin yksittäisen tehtävän sisällöstä virkavastuun toteuttamiseksi. Lain säännös vanhenee auttamatta nopeasti.

- Ehdotuksen kaltainen yksityiskohtainen sääntely ei ole tarpeen asiakkaan oikeusturvan tai vahingonkorvauksen kannalta. Julkisyhteisö vastaa joka tapauksessa aiheutuneesta vahingosta.



- Yhteisövastuulla on usein suurempi vaikutus toiminnan kehittämiseen kuin yksittäisen virkamiehen tuomitsemisella.

- Yksityisoikeudellisissa yrityksissä kuten vakuutusyhtiöissä hallitus ja toimitusjohtaja kantavat viimekätisen vastuun toiminnasta. Vakuutusyhtiölaki edellyttää, että vakuutusyhtiöllä on hallintojärjestelmä, jossa vastuualueet on selkeästi määritelty sekä kirjalliset toimintaperiaatteet mm. sisäisestä valvonnasta ja sisäisestä tarkastuksesta.

- Tietojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisessä vakuutusyhtiössä sovelletaan virkavastuusta riippumatta sisäisiä ja ulkoisia arviointi- ja varmistusmenettelyjä.

28 j § - TVK:n käsityksen mukaan delegointimahdollisuus koskee myös lakisääteisiä vakuutuksia toimeenpanevia yksityisiä vakuutusyhtiöitä. TVK:n näkemyksen mukaan tietojärjestelmän kehittämistä ei tulisi kuitenkaan pitää julkisen tehtävän hoitamisena ja siten ehdotettu säännös olisi tarpeeton. Joka tapauksessa delegointioikeuden piirissä olevat tehtävät on määritelty liian suppeasti.

- TVK esittää tiedonhallintalain 19 §:n 3 momentin soveltamisalan laajentamista myös muihin lain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin. Etenkin tässä tilanteessa, kun ehdotettavassa uudessa sääntelyssä uudet tiedonhallintalain velvoitteet kyllä kohdistetaan vakuutusyhtiöihin. Tiedonhallintalain 19 §:n 3 momentti sisältää säännöksen, joka sallii viranomaisille käyttää yksityistä toimijaa asiakirjojen skannauksessa sähköiseen muotoon. Tämä säännös lisättiin tiedonhallintalain valmistelun viime vaiheissa eikä se ollut aikoinaan lausunnoilla olleessa luonnoksessa. Vakuutusala on ihmetellyt se, miksi viranomaisille sallitaan asiakirjojen skannauksen ulkoistus mutta julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille toimijoille sitä ei sallita.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

- Pykälä sisältää tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä vakuutusyhtiölain ja valmiuslainsäädännön kanssa. Vakuutusyhtiön on jo nykyainsäädännön perusteella varmistettava toimintansa jatkuvuus ja toimintavarmuus ja tätä varten yhtiöllä on oltava jatkuvuussuunnitelma. Esityksessä ei ole arvioitu tätä moninkertaista sääntelyä.

Huomio tiedonhallintalain 26 §:stä

- Toisin kuin ehdotuksessa arvioidaan, viranomaisen laatiman asiakirjan lähettämisaikajankohdan rekisteröinti asiarekisteriin olisi vakuutusyhtiöissä säännöllisesti toistuva toiminto, koska vakuutusyhtiön laatimat asiakirjat kuten erilaiset lisäselvityspyynnöt ja kuulemiskirjeet lähetetään pääasiallisesti asianosaiselle. Tästä aiheutuisi uusien kirjaamiskäytäntöjen muodostamista ja ohjeistamista.



Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- TVK ei lausu sen oman toiminnan näkökulmasta, vaan koko työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta – kuten yleisestikin näissä lausuntopalvelun vastauksissa. Toisin kuin ehdotuksessa todetaan automatisoitua ratkaisutoimintaa ei toteuteta tällä hetkellä Tapaturmavakuutuskeskuksessa.

- TVK:n tiedossa ei ole automatisoituja päätöksentekoprosesseja. Ne kuuluvat kunkin vakuutusyhtiön liikesalaisuuksien alle. Yksittäinen vakuutusyhtiö on voinut antaa automaattiseen päätöksentekoon perustuvia päätöksiä esimerkiksi vakuutusmaksun määrittämisestä. Ehdotuksella saattaa olla merkittäviä ennakoimattomia vaikutuksia olemassa olevien tietojärjestelmien muutuskustannuksiin.

- Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on ja on ollut erityisen haastavaa. Vasta nyt lausunnoilla olevassa HE-luonnoksessa on esitetty koko uusi sääntelykokonaisuus ja aikaisemmin tehnyt vaikutusarviot ovat perustuneet silloisiin pykäläluonnoksiin. Julkisen hallintotehtävän käsitteen uudelleen määrittely nykyistä laajemmaksi myös vaikeuttaa vaikutusarvioiden tekemistä. Toisin sanoen, mikä kaikki vakuutusyhtiöiden tekeminen on sellaista, johon uusi sääntely ulottuu.

Yllä mainituista syistä johtuen ehdotuksessa tehdyistä vaikutusarvioista ei käy ilmi todelliset kustannukset, työmäärä ja muut vaikutukset vakuutusyhtiöille. Uudet kustannukset eivät rajoitu vain kertaluonteisiin kustannuksiin. Jatkuvaa uutta kustannusta tulee uuden sääntelyn takia yhteistyöhön tietojärjestelmien kehitystyössä ulkopuolisten kumppaneiden kanssa. Ulkopuoliselle kumppanille asetut vastuut todennäköisesti nostavat työn hintaa, elleivät jopa yksittäisissä tapauksissa muodostu esteeksi sopimussuhteelle. Halukkaiden kumppanien määrä voi vähentyä, mikä osaltaan nostaa hintaa.

Päällekkäinen sääntely aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia, kun nykyisiä prosessien kehittämässä ja ylläpidossa käytettäviä menettelyjä joudutaan vertaamaan ehdotettuihin säännöksiin ja arvioimaan mahdollista normikollision tilannetta ja sen vaatimia menettelytapoja. Joitain nykyisiä menettelyjä saatetaan joutua tarkistamaan ja muuttamaan ehdotuksia vastaaviksi. Myös nykyisten prosessien ja niissä hyödynnettävien tietojärjestelmien olemassa olevan dokumentaation ja dokumentoinnin menettelytapojen läpikäyntiä, tarkistamista ja mahdollista muuttamista vaatimusten mukaiseksi joudutaan tekemään.



- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymien ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?

- Yksittäinen vakuutusyhtiö on voinut antaa automaattiseen päätöksentekoon perustuvia päätöksiä esimerkiksi vakuutusmaksun määräämisestä ja tämä voisi edellyttää lisäresursseja.

- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeansuuntaisesti?

- Katso edelliset vastaukset.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

- Ehdotuksessa ei ole avoimesti kuvattu sitä, miksi chatbot-sääntelyä ylipäätään tarvitaan, kun siinä ei ole kysymys hallintoasian automaattisesta ratkaisemisesta.

- Ehdotus on jossain määrin epätarkka ja jättää avoimeksi, millaisia chatbot-palveluautomaatioita ehdotettu velvoittava sääntely koskisi. Jäisikö chatbot, joka vain auttaa asiakasta löytämään mitä tahansa tietoa verkkosivuilta, lain soveltamisalan ulkopuolelle?

- Mitä tarkoittaa asiakkaan jatkuva informointi ja kuinka usein tapahtuva informointi olisi riittävää?

- Mitä tarkoitetaan sillä, että palveluautomaatiota ei voisi käyttää muissa kuin hallintolain 8 §:n tarkoittamissa neuvontatilanteissa? Vaatiiko muissa tilanteissa annettava neuvonta palveluautomaation avulla erillistä sääntelyä? On tavanomaista, että vakuutusyhtiön verkkosivuilla oleva chatbot neuvoo vakuutusyhtiön asiakkaita kaikkien eri vakuutuslajien ja palveluiden osalta, ei vain hallintolakia soveltavien lakisääteisten vakuutusten osalta. Chatbottia ei yleensä kehitetä vain lakisääteisen vakuutuslajin hoitamista varten.

- Digipalvelulaissa ei ehdoteta säädettäväksi neuvontaan liittyvän julkisen hallintotehtävän antamismahdollisuudesta yksityiselle. Ehdotus tarkoittaisi sitä, että chatbotin kehittämisessä ei saisi lainkaan käyttää yksityistä IT-toimittajaa ja viranomaisen olisi itse toteutettava chatbotin kehittäminen. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miksi chatbottien kehittämisen osalta ei mahdollisteta ulkoistamisoikeutta edes vähäisten tehtävien kuten testaamisen osalta. Säännös on ristiriidassa ehdotetun TiHL 28 j §:n kanssa.

Kysymykset vaikutusarvioinnista



- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeansuuntaisesti?

- Katso edelliset vaikutusarviointia koskevat vastaukset.

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

- Katso edelliset vastaukset.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

- Ehdotusta 12 kuukauden siirtymäajasta voi pitää liian lyhyenä siltä osin kuin vaatimustenmukaisuuden arviointi edellyttäisi nykysäätelyn ja ehdotusten välistä ristiintarkastamista ja sääntelyn päällekkäisyyden arviointia. Ulkoistamista koskevasta sääntelystä voi aiheutua yhtiöille rekrytointi- ja sopimusten tarkistamistarpeita.

- Digipalvelulain 6 a §:n siirtymäsäännös on myös liian lyhyt. Ehdotetut muutokset (mm. laaduntarkkailusta vastaavan henkilön nimeäminen) voivat edellyttää uusien henkilöiden rekrytoimista ja kustannusten budjetoimista.

