OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Niklas Vainio

Lausunto

7.11.2022

Hallintovaliokunnalle

HE 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen tarkoitus

Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevalla esityksellä on kaksi tarkoitusta.

Ensinnäkin esityksellä luotaisiin yleissääntely, jonka perusteella viranomainen voi ratkaista hallintoasian automaattisesti niin että varmistutaan erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2 §:n 1 momentti), julkisuuden (PL 12 §), hyvän hallinnon ja oikeusturvan (PL 21 §) sekä virkavastuun (PL 118 §) toteutumisesta.

Toiseksi esityksellä on tarkoitus luoda EU:n tietosuojasäädösten edellyttämä lakiperusta silloin, kun tehdään automaattisesti luonnollista henkilöä koskeva päätös ja turvata tässä yhteydessä päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön henkilötietojen suoja (PL 10 §:n 1 momentti).

Sääntelyllä on siis tarkoitus vastata niihin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin, joita perustuslakivaliokunta ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat viime vuosina kannanotoissaan nostaneet esille. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta on

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

edellyttänyt, että valtioneuvosto tekee asiasta selvityksen, jossa tarkastellaan, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen (PeVL 7/2019 vp, PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 62/2018 vp).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat ratkaisuissaan viitanneet vastaaviin kysymyksiin ja muun muassa katsoneet, että Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen automaattisilta menettelyiltä puuttuu tarvittava lakiperusta (EOAK/3379/2018 ja OKV/131/70/2020).

Esityksen mukaan hallintolaissa säädettäisiin asioiden automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä ja siihen liittyvistä velvoitteista. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädettäisiin muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen ja käyttöönoton tiedonhallinnasta. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa säädettäisiin automatisoidusta palveluautomaatiosta. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden yhteydessä annettua lakia ja maakaarta muutettaisiin automaattisten ratkaisujen mahdollistamiseksi eräissä näiden lakien soveltamisalaan kuuluvissa päätöksissä.

Esityksen 2. ja 3. lakiehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Automaation sallittu käyttöala

Esityksen mukaan hallintolakiin lisättäisiin uusi 8 b luku, joka koskisi hallintoasian ratkaisemista automaattisesti. Lukua sovellettaisiin tehtäessä asiankäsittelyn päättävä ratkaisu automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Muunlainen asian käsittely, esimerkiksi asian vireilletulo tai selvittäminen taikka asianosaisen kuuleminen jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Sääntely ei siten rajaisi automaation käyttämistä esimerkiksi asian valmistelussa.

Ehdotetun hallintolain 53 e §:n 2 momentin mukaan viranomainen voisi 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.

Automaattisen ratkaisemisen olisi perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin. Tämä lähtökohta sulkee käytännössä pois niin sanotut oppivat tekoälyjärjestelmät. Sääntely ei kuitenkaan rajoittaisi tekoälyn tai muun automatiikan käyttöä silloin, kun ne ovat asian valmistelijaa avustavassa roolissa, mutta eivät tee lopullista päätöstä.

Sääntelyn perusteella voitaisiin käytännössä automatisoida kaavamaisia päätöksiä. Ehdotus vastaa muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon automaattisen päätöksenteon nykytilannetta. Tällä hetkellä on automatisoitu esimerkiksi joitakin verotus- ja opintotukipäätöksiä. Jos asian ratkaiseminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa, asian käsittely täytyisi siltä osin siirtää ihmiselle. Esimerkkejä tällaisista asioista ovat turvapaikkahakemukset ja toimeentulotuki.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kielletään pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvat niin sanotut automaattiset yksittäispäätökset. Automaattinen yksittäispäätös voidaan kuitenkin sallia jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Pääpiirteiltään vastaava sääntely on rikosasioiden tietosuojadirektiivissä.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että automaattisen käsittelyn yleisinä suojatoimina toimisivat hallintomenettelyyn sisältyvät oikeusturvatakeet kuten oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Myös muutoksenhaku- ja virkavastuusääntely osaltaan toimisivat suojatoimina. Lisäksi hallintolain 53 f §:ssä säädettäisiin erityisenä suojatoimena oikeussuojaedellytyksestä, jonka mukaan asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että muualla laissa on säädetty automaattisen päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön oikeudesta maksuttomaan oikaisuvaatimukseen tai siihen rinnastuvaan vaatimukseen.

Hallintolakiin 53 g §:ään lisättäisiin sääntelyä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa automaattisesta ratkaisemisesta asianosaiselle ja tarvittaessa antaa ratkaisun perusteena olevat tiedot.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että edellä kuvatut suojatoimet sekä erityisesti maksuton oikaisuvaatimus tai siihen rinnastuva vaatimus automaattisen päätöksen tehneelle rekisterinpitäjälle ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi poikkeamista hallintolain menettelysäännöksistä, vaan viranomaisen olisi otettava ne huomioon automaation järjestämisessä.

Tiedonhallintaa ja palveluautomaatiota koskeva sääntely

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin dokumentoinnista, testaamisesta, laadunvalvonnasta, tiedottamisesta sekä käyttöönottopäätöksestä. Ehdotettu sääntely on olennaista hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen, virkavastuun kohdentumisen, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja kontrolloitavuuden kannalta.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset palveluautomaation käytöstä hallinnon asiakkaan neuvonnassa.

Valtiovarainministeriö kuvaa tätä sääntelyä tarkemmin omassa lausunnossaan.

Esityksen vaikutukset

Toteutuessaan esitys edistää julkisen hallinnon digitalisaatiota, vahvistaa hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa ja varmistaa riittävän oikeudellisen perustan automatisoinnille. Kaavamaisten hallintoasioiden automatisointi mahdollistaa resurssien kohdentamisen esimerkiksi laajaa harkintaa ja selvittämistä edellyttäviin asioihin. Selvityksen mukaan automatisointipotentiaalia on useissa viranomaisissa, esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa. Automatisoinnin taloudellista vaikutusta kuvastaa se, että esimerkiksi Verohallinto on arvioinut, että tarvittaisiin 2 000 uutta henkilötyövuotta, jos automatisoinnista jouduttaisiin luopumaan.

Tällä hetkellä automaattista päätöksentekoa käyttäville viranomaisille aiheutuu uusista velvoitteista kustannuksia. Talousarvioon ehdotetaan lisämäärärahaa yhteensä noin 6,5 miljoonaa näille viranomaisille.

Voimaantulo

Esityksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Nykyään automaattisia päätöksiä tekevien viranomaisten osalta sääntelyyn liittyisi 12-18 kuukauden siirtymäaikoja.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 224/2022 vp), jolla verotus- ja tullilainsäädäntöä mukautetaan esitetyn yleislainsäädännön vaatimuksiin.