8.11.2022 EOAK/6330/2022

Eduskunta, Hallintovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Lausuntopyyntö 20.10.2022

ASIA: Lausuntopyyntö HE 145/2022 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 145/2022 vp) eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Verohallinnon automatisoitua päätöksentekoa koskevassa ratkaisussani (EOAK/3379/2018) katsoin, että automatisoidun päätöksenteon tulee perustua täsmälliseen ja riittävän tarkkarajaiseen laintasoiseen sääntelyyn, jossa otetaan huomioon niin hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen julkisessa hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa, kuin myös tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Annoin lausunnon (EOAK/2049/2022) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi ja lausunnon (EOAK/3490/2022) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. Lisäksi apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on antanut lausunnon (EOAK/4652/2020) oikeusministeriön arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14).

Totean, että lausunnoissani esittämäni havainnot on otettu esityksessä pääosin asianmukaisesti huomioon.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi automatisoitua päätöksentekoa koskeva menettelyllinen yleislainsäädäntö. Hallintolakiin lisättäi-

siin uusi 8 b luku, jossa säädettäisiin asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä. Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a luku, jossa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden perusteella automaattisen asian ratkaisemisen mahdollistava toimintaprosessi voitaisiin ottaa käyttöön.

Ehdotettu lainsäädäntökokonaisuus perustuu huolelliseen valmisteluun. Pidän ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena onnistuneena. Ehdotuksessa on määritelty edellytykset automaattisen päätöksenteon käyttämiselle hallinnossa. Ensinnäkin viranomainen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai vaihtoehtoisesti virkamiehen tai muun käsittelijän olisi arvioitava asiassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat. Automaattisesti ratkaistavat asiat rajataan sellaisiin, jotka ovat siinä määrin kaavamaisia ja yksiselitteisiä, että ne ovat kuvattavissa käsittelysääntöinä. Viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti. Toiseksi esityksessä on määritelty edellytykset sille, että voidaan varmistua siitä, että automaattisesti päätöksen tuottavat käsittelysäännöt perustuvat lakiin ja ovat syrjimättömiä sekä hyvän hallinnon mukaisia. Kolmanneksi esityksessä esitetään säädettäväksi virkavastuun perusteista ja oikeusturvasta. Neljänneksi ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella avustavia tehtäviä voidaan siirtää yksityiselle.

Ehdotetut säännökset ovat nähdäkseni riittäviä turvaamaan perustuslain hyvää hallintoa, oikeusturvaa ja virkavastuuta koskevien vaatimusten toteutumisen myös silloin kun päätöksenteko tapahtuu automaattisessa käsittelyssä. Korostan, että lain toimeenpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että viranomaisen tulee dokumentoida ja arvioida miten se on varmistanut määriteltyjen käsittelysääntöjen ja automatisoidun toimintaprosessin syrjimättömyyden.

Sääntely muodostaisi kokonaisuuden, jossa säädettäisiin automatisoituun toimintaprosessiin ja sillä tehtäviin automatisoituihin ratkaisuihin liittyvistä erityisistä toimintavelvollisuuksista, jotka olisi kohdennettava viranomaisessa tiettyihin nimettyihin henkilöihin, joiden vastuut ja velvollisuuksien täyttäminen voidaan jälkikäteen todentaa. Virkavastuun kohdentaminen perustuisi laissa säädettyihin vaatimuksiin ja vastuiden määrittelyyn viranomaisessa tehtävässä automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä, käyttöönotossa ja käytössä. Ehdotetun sääntelyn perusteella määräytyisivät tehtävät ja niihin sisältyvät velvollisuudet, joihin liittyisi virkavastuu.

Päätös voitaisiin antaa ja muodostaa automaattisesti toimintaprosessin tuloksena nyt ehdotettujen edellytysten täyttyessä. Toimintaprosessit muodostaisivat asiaan ratkaisun ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella. Käsittelysäännöt on ehdotuksen mukaan laadittava virkavalmisteluna viranomaisessa ennakkoon ja ennen yksittäisen asian käsittelyä. Käsittelysäännöt perustuvat lakiin ja sen tulkintaan. Määrittelyn perusteella käsittelysäännöt koodataan teknisesti automatisoiduksi toimintaprosessiksi. Ehdotuksessa on lainmu-

kaisuuden ja oikeusturvan kannalta keskeistä, että automatisoidussa toimintaprosessissa tuotettu ratkaisu perustuu viranomaisessa määriteltyihin käsittelysääntöihin. Automatisoitu toimintaprosessi toimii itsenäisesti ratkaisuja tuottaessaan.

Käsittelysäännöt ja niitä koskeva harkinta on dokumentoitava ja automatisoidun toimintaprosessin käyttöönoton edellytykset olisi arvioitava ja dokumentoitava käyttöönottopäätöksessä. Järjestelmän valvonnan kannalta on tärkeää, että viranomaisen on julkaistava verkkosivuillaan käyttöönottopäätös, ja että viranomaisen on tiedotettava asioiden automaattisesta ratkaisemisesta, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista toimintaprosessin dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen perustuen.

Yksilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että rekisteröidyn tulee aina saada tieto siitä, että päätös on ratkaistu pelkästään automaattisen käsittelyn perusteella. Rekisteröidyllä tulee myös olla automaattisen käsittelyyn perustuvan päätöksen jälkeen oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Esityksessä ei ehdoteta tältä osin uusia säännöksiä, koska kuten perusteluissa todetaan, hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) voimassa oleva asianosaisen kuulemista, päätöksen perustelemista, oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua koskeva sääntely toteuttaa nämä suojatoimet. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että se, että päätös tehdään automaattisen käsittelyn perusteella, ei vaikuta perusteluvelvollisuuteen eikä oikeusturvaan. Pidän oikeusturvan kannalta tärkeänä, että esitykseen sisältyy velvollisuus ilmoittaa hallintopäätöksessä tai muulla tavoin, että asia on ratkaistu automaattisesti, oikeus vaatia oikaisua sekä kielto ratkaista oikaisuvaatimus tai siihen rinnastettava vaatimus automaattisesti. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, oikaisuvaatimuksen, siihen rinnastuvan vaatimuksen ja hallintokantelun oikeusturvaan liittyvä luonne edellyttää, että tällaisen asian tutkii luonnollinen henkilö. Näiden asioiden ratkaiseminen usein myös edellyttää sellaista harkintaa, joka ei ole automatisoitavissa.

Minulla ei ole huomautettavaa siihen, että ohjelmistokoodin julkisuus määräytyisi ehdotuksen mukaan julkisuuslain perusteella.

Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a luku, jossa on yksityiskohtaiset säännökset, joilla pyritään turvaamaan automaattisen päätöksenteon lain ja perustuslain mukaisuuden toteutumisen edellytykset. Kokonaisvastuu automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta kohdistuisi käyttöönottopäätöksen esittelijään ja ratkaisijaan, mutta tiedonhallintalain 6 a luku sisältäisi myös kohdennettuja velvollisuuksia vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta, laadunvalvonnasta ja virheiden korjaamisesta. Näihin tehtäviin olisi ehdotetun lain mukaan nimettävä vastuuhenkilöt sekä henkilöt, jotka toteuttaisivat säädettyjä velvollisuuksia. Pidän 6 a luvun sääntelykokonaisuutta onnistuneena.

Automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta katsottuna sääntelyn tulee olla täsmällistä ja ennakoitavaa. Nähdäkseni ehdotettu 28 i § julkisyhteisön työntekijöiden vastuuasemasta, virkamiehen roolista tietojärjestelmän kehittämisen valvonnassa ja ominaisuuksien sekä toiminnallisuuksien määrittelyssä, testaamisessa tai käyttöönotossa täyttää täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimukset.

Esityksen 28 j §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että viranomainen voisi antaa yksityisen hoidettavaksi ehdotetun 28 b §:ssä tarkoitettuja testaamiseen liittyviä tehtäviä, muttei kuitenkaan testauksesta vastuussa olevan henkilön tehtävää. Lisäksi viranomainen voisi hankkia 28 c §:ssä tarkoitettujen teknisten virheiden korjaamiseen asiantuntemusta yksityisiltä silloin, kun se on tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tarpeellista. Yksityiselle annettavat tehtävät eivät sisällä ehdotuksen perustelujen mukaan merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tältä osin ehdotus tulisi vielä arvioida perustuslakivaliokunnassa. Ehdotus sisältää myös täsmällisen säännöksen siitä, että näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä rikosoikeudellinen virkavastuu tulee kattavasti sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa testauksessa on laiminlyöty testaamiseen liittyviä velvollisuuksia. Perustuslain 124 §:n soveltamista koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin yksityiseen julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön sekä viitattavaksi vahingonkorvauslakiin.

Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava, että automatisoituun toimintaprosessiin sisältyvät menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu. Ehdotetun sääntelyn perusteella automatisoidun toimintaprosessin kehittämisestä, käyttöönotosta ja käytöstä kertyisi vaiheittain dokumentaatio. Tämän perusteella automatisoituun asian ratkaisemiseen johtaneet perusteet ja niihin liittyvät vastuut pystyttäisiin todentamaan jälkikäteen. Samalla sääntely toisi läpinäkyvyyttä automatisoidun päätöksenteon perusteisiin ja vastuiden jakautumiseen. Dokumentointi mahdollistaisi jälkikäteisen vastuiden selvittämisen ja laillisuusvalvonnan sekä toteuttaisi hallinnon avoimuutta ja edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Pidän esityksiä osapuolten oikeusturvan kannalta perusteltuina.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velvollisuudesta dokumentoida kehittämisvaiheessa, miten asian ratkaisemisessa tarvittavien tietojen laatu on varmistettu. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on erityisesti merkitystä sillä, että hänen asiansa käsitellään viranomaisessa sellaisten tietojen perusteella, jotka ovat ajantasaisia ja

virheettömiä ja, että asianmukaiselle selvittämisvelvollisuudelle säädetyt vaatimukset täyttyvät myös täysin automatisoiduissa toimintaprosesseissa.

Uudessa hallintolain 53 f §:ssä säädettäisiin automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan ”automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa”. Pykälän 2 momentin mukaan ”mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista”.

Esitetty hallintolain 53 f §:n 2 momentti tarkoittaisi yleislakiin otettavaa muutoksenhakukieltoa niissä ratkaisuissa, joissa ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Perusteluissa on katsottu, ettei asianosaisella voida katsoa enää olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi, jos vaatimus on hyväksytty. Pykälän perusteluissa on myös todettu, ettei pykälä vaikuta olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin, eikä myöskään 2 momentin poikkeuksella ole tarkoitettu poikettavan oikeusturvakeinoista vaan ainoastaan asian automaattiselle ratkaisemiselle asetetusta edellytyksestä eräissä tilanteissa (s.103).

Pelkästään pykälätekstiä lukemalla 53 f §:n pykälän 2 momentin soveltaminen jää epäselväksi ja perusteluiden valossa on myös vaikeaselkoinen. Epäselväksi jää sovelletaanko pykälän 2 momenttia kaikkiin myönteisiin ratkaisuihin, vai ainoastaan tilanteissa, joissa myönteisestä päätöksestä ei tehdä kirjallista hallintopäätöstä. Hallintolain 53 g §:n 2 momentin, joka koskee asioita, joissa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, perusteluissa viitataan muun muassa 53 f §:n 2 momenttiin (s. 104−105). Tämä voisi viitata jälkimmäiseen tulkintaan.

Oikaisuvaatimusmenettelyn osalta esityksessä lisäksi todetaan, että tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä asiaryhmissä saattaa kuitenkin olla tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti ja että oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on siten tietyissä erikseen arvioiduissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, tai tietosuojasääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä (s. 101). Tältä osin viittaan siihen, mitä oikaisuvaatimusvaiheen automatisoinnista olen EOAK/3490/2022 lausunnossani todennut. Oikaisumenettelyn automatisointi voisi johtaa tilanteeseen, jossa missään vaiheessa ei olisi mahdollista saada asiaansa ihmisen käsiteltäväksi. Totesin lausunnossani, että tämä olisi käsitykseni mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen vastaista. On myös selvää, että vaikka henkilö on saanut myönteisen päätöksen, hänellä voi olla oikeusturvan tarve päätökseen sisältyvien virheitä tai muiden seikkoja vuoksi.

Ehdotetun hallintolain 53 g §:n 4 momentin mukaan automaattisesti annetussa ratkaisussa ei tarvitsisi ilmoittaa lisätietoja antavan henkilön nimeä. Esityksen perusteluissa tätä poikkeusta perustellaan sillä, että automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ei ole aina etukäteen nimettävissä tiettyä henkilöä ja on katsottu, että hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus täyttyisi, kun asiakkaan mahdollinen päätöstä koskeva yhteydenotto ohjautuu viranomaisessa henkilölle, jolla on riittävä asiantuntemus vastata asiakkaan aineellisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin (s. 105).

Hallituksen esityksen (HE 72/2002) hallintolain 44 §:n 4 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on katsottu, että luontevin henkilö antamaan lisätietoja olisi nimenomaan päätöksentekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut henkilö kuten esimerkiksi asian esittelijä. Tähän nähden viranomaisen tulisi järjestää toimintansa siten, että aineellisten ja menettelyllisten kysymysten asiantuntija olisi helposti tavoitettavissa.

Ehdotus uudeksi 6 a §:ksi lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin sisältää mahdollisuuden antaa hallinnon asiakkaalle neuvontaa käyttämällä digitaalisessa palvelussa palveluautomaatiota, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon palvelun käyttäjän ja viranomaisen palveluautomaation välillä. Pidän viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteutumiseksi tärkeänä, että käyttäjälle aina kerrotaan selkeästi, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa ja tarjotaan aina mahdollisuus ottaa yhteys viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön ja että tämä yhteys on helposti saavutettavissa.

Ehdotetun 28 g §:ssä säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävästä ja muun ohella lautakunnan toimivallasta tehdä tarkastuksia. Mitä pykälässä säädetään, ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan. Totean tältä osin, että ylimpinä laillisuusvalvojina eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat myös tiedonhallintalautakunnan toimintaa. Ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen aseman vuoksi heidän valvontansa alaisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa, joka ulottuisi ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Oikeusasiamiehensihteeri Niina Kolju

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.