


Lausunto

19.8.2021

 VN/3071/2020
 VN/3071/2020-VM-184

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/3071/2020

Valtiovarainministeriön lausunto hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista. Säännösehdotukset on valmisteltu oikeusministeriön työryhmässä, jonka työskentelyyn on osallistunut myös valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto (JulkICT). Valtiovarainministeriö on itse asettanut oikeusministeriön hankkeen rinnalle julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita arvioivan työryhmän, joka puolestaan valmistelee automaatioon liittyviä ns. tietojärjestelmäsäännöksiä. Työryhmien yhteistyönä valmistellaan luonnos hallituksen esitykseksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

Nyt käsillä olevalla lausuntopyynnöllä pyritään saamaan lausunnonantajien arvioita siitä, miten nyt laaditut säännösluonnokset soveltuisivat käytännössä hallinnon automaattiseen päätöksentekoon. Lausuntopyynnössä on siksi pyydetty erityisesti käytännön esimerkkejä käyttöalasäännöksen kattavuudesta, soveltuvuudesta ja tarkkarajaisuudesta. Työryhmä käyttää saatuja tietoja käyttöalaa ja läpinäkyvyssäännösten kehittämiseen. Työryhmän mietinnöstä järjestetään erillinen lausuntokierros keväällä 2022.

Valtiovarainministeriö on antanut 10.9.2020 lausunnon (VN/3071/2020-VM-84) oikeusministeriön arviomuistioon hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Lausunnossa on esitetty valtiovarainministeriön yleisemmät näkemykset sääntelytarpeista, eikä niitä ole tarpeen toistaa tässä lausunnossa. Koska valtiovarainministeriön JulkICT-osasto on lisäksi osallistunut aktiivisesti asian valmisteluun oikeusministeriön työryhmässä, tässä lausunnossa tuodaan esiin erityisesti ministeriön muiden osastojen esiin nostamia automaattisen käsittelyn käyttötapauksia ja näkemyksiä säännösehdotuksiin.

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

Ehdotettu hallintolain 25 a § sallisi asian ratkaisemisen automaattisesti, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä. Säännöksen ulkopuolelle jäisi sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Ehdotuksen mukaan automatisoitavista asiaryhmistä ei tarvitsisi säätää erityislaissa.

Käyttöalan määrittelevällä säännöksellä on merkitystä muun muassa oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu säännös toimisi tietosuojasetuksen 22 artiklan edellyttämänä käsittelyperusteena eli se määritteli, millaisissa tilanteissa hallintopäätösten yhteydessä voidaan tehdä tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

yksittäispäätöksiä. Koska kyseessä on perusoikeussidonnainen säännös, säännöksen selkeyteen tulee kiinnittää huomiota.

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

Valtiovarainministeriö pitää säännösluonnosta yleisesti oikeasuuntaisena, mutta katsoo sen edellyttävän edelleen yksityiskohtiensa osalta tiettyä selventämistä. Lähtökohta, jonka mukaan automatisoitavista asiaryhmistä ei olisi ainakaan yleensä tarpeen erikseen säätää erityislaeissa, on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oikea. Yleislaista olisi toisaalta syytä olla mahdollista tarvittaessa myös erityislailla poiketa.

Valtiovarainministeriön vero-osasto sekä kunta- ja aluehallinto-osasto ovat molemmat pitäneet pykäläluonnoksen 1 momentissa käytettyä käsitettä ”asiaan sovellettavat oikeussäännöt” jossain määrin tulkinnanvaraisena.

Vero-osaston mukaan säännöksestä jäisi osin epäselväksi, kuuluisivatko tietyt nykyisin automaatiossa verotuksessa erittäin suurissa määrin tehtävät päätökset pykälän soveltamisalaan. Verohallinto tekee automaatiossa päätökset oikeussäännöistä johdettujen käsittelysääntöjen, mutta myös Verohallinnon itsensä päättämien valikointiehtojen ja käsittelysääntöjen perusteella. Nämä käsittelysäännöt ovat luonteeltaan yleisiä ja soveltuvat kaikkiin määritellyt ehdot täyttäviin tilanteisiin, eivätkä ne sisällä tapauskohtaista harkintaa, joten niiden nojalla voidaan päätyä vain yhteen ratkaisuun. Esimerkiksi tilanteessa, jossa verovelvollinen ei ole antanut oma-aloitteisten verojen veroilmoitusta kehotuksestaan, määrätään vero arvioimalla ja sille määrätään veronkorotus automaatiossa. Näissä tilanteissa veronkorotuksen määrä on suoraan johdettavissa lain säännöksistä, mutta arvioidun veron määrä määräytyy Verohallinnon määrittelemien käsittelysääntöjen perusteella. Samanlaisia käsittelysääntöjä liittyy arvonlisäverotuksessa lisäksi vertailutietoihin perustuvaan veron määräämiseen kansainvälisen kaupan yhteydessä.

Myös kunta- ja aluehallinto-osasto on katsonut, että tältä osin ehdotusta ja perusteluja tulisi vielä täsmentää, jotta automaattisessa päätöksenteossa hyväksyttävien oikeussääntöjen piiri olisi lainsoveltajille kaikissa tapauksissa selvä. Selvennystä kaipaa mm. se, voisiko sovellettava oikeussääntö olla myös esimerkiksi viranomaisen päätös, päättämä ohje, sopimus tai kunnan hallintosääntö.

Valtionhallinnon kehittämisosasto on kiinnittänyt sisäisessä lausunnossaan huomiota siihen, miten ”asia” tässä yhteydessä määritellään. Hallintolain 4 §:n mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Onko ”asiassa” kyse siis valituskelpoisista päätöksistä, joista säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä HOL) 6 §:ssä ja vastaavista päätöksistä, joita koskien on säädetty valituskielto vai voiko ”asia” olla muikin viranomaisen käsiteltävä asia ja päätös? Muun muassa viranomaisen käyttämät henkilöstöhallinnon järjestelmät tekevät käytännössä jo nyt ko. viranomaisen virkamiehiä koskevia palvelussuhdetta koskevia päätöksiä, joissa on kyse virkasuhteesta johtuvasta, joko lainsäädäntöön tai virkaehtosopimukseen perustuvasta, taloudellisesta etuudesta. Näissä ei ole kyse lähtökohtaisesti kenenkään oikeuteen tai velvollisuuteen liittyvästä hallintopäätöksestä, eikä HOL:n mukaan valituskelpoisesta päätöksestä, vaan joko työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista asioista tai VML 52 §:n mukaisista oikaisuvaatimusasioista. Oikaisuvaatimusmenettely rajautuu virkamieslaissa taloudellisia etuuksia koskeviin asioihin lain 52 §:ssä. Oikaisuvaatimus kohdistuu sellaiseen viranomaisen palkanmaksatus- tai muuhun toimenpiteeseen, joka ei ole varsinainen päätös. Tällaisessa hallintoasiassa on tarpeen tehdä päätös vasta oikaisuvaatimuksen johdosta. Virkamieslain 52 §:n mukaisessa menettelyssä ei ole kysymys tavanomaisesta, esimerkiksi hallintolain 7 a luvussa tarkoitettua oikaisuvaatimusmenettelystä, vaan tavasta saada valituskelpoinen päätös taloudellista etuutta koskevassa asiassa.

Säännöksen 2 momentin soveltamisalaa ja suhdetta 1 momentissa säädettyyn on säännöksen itsensä ja sen perustelujen perusteella jossain määrin vaikea hahmottaa. Tosiasiallisen hallintotoiminnan käsitettä ei tällä hetkellä käytetä lainkaan Suomen lainsäädännössä, eikä sille ole siten olemassa yksiselitteistä määritelmää. Mäenpään (Olli Mäenpää: Yleinen hallinto-oikeus, 2017, s. 48) mukaan ”[t]osiasiallinen hallintotoiminta tarkoittaa viranomaisten toimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Potilaan hoitamista, koululaisen opettamista ja vastaavien julkisten palvelujen toteuttamista ei-kirjallisessa muodossa voidaan luonnehtia tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Sen tyyppillisiä muotoja ovat muun muassa koulutus-, huolto- ja hoitotoimenpiteet, julkinen tiedotus sekä erilaiset epäviralliset tai vapaamuotoiset toiminnat.” Yleisemminkin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei ole sisällöllisesti yhdenmukainen hallintolain muun käsitteistön kanssa.

Yksityiskohtana voidaan lisäksi mainita, että pykäläluonnoksen 2 momentissa käytetään käsitettä ”hallintoasia”, kun taas 1 momentissa ja pykälän otsikossa käsitettä ”asia”. Näille tarkoitettaneen pykälässä samaa?

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *toiminnassanne automatisoitavien asiaryhmien* kannalta?

Valtiovarainministeriö ei tee itse tällä hetkellä automaattisia päätöksiä, mutta esim. tietyt kuntien valtionosuuspäätökset saattaisivat olla tulevaisuudessa automatisoitavissa. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla automaattista päätöksentekoa käytetään useissa asiaryhmissä.

Valtiovarainministeriön vero-osasto on katsonut, että käyttöalasäännöksen tulisi nimenomaisesti kattaa myös sellaiset päätökset, joissa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Esimerkiksi tuloverotuksen toimittaminen massamenettelynä pohjautuu monilta osin valikointipointeihin, joiden perusteella asia valikoituu virkailijakäsittelyyn. Verotuspäätös tehdään verovelvollisen ilmoituksen mukaisena automaattiossa siltä osin kuin veroilmoitus tai veroilmoituksella ilmoitettu tulo- tai vähennyserä tai muu tieto ei valikoidu virkailijan käsiteltäväksi. Oma-aloitteisessa verotuksessa ei anneta ilmoituksenmukaisen verotuksen vahvistavaa automaatiopäätöstä, joten menettely eroaa tässä suhteessa tuloverotuksesta. Esimerkiksi arvonlisäverotuksessa vastaavia tilanteita kuin tuloverotuksessa voi syntyä ns. ulkomaalaispalautusten osalta, joihin sovelletaan valikointikriteerejä ja joista annetaan aina päätös. Verohallinnon velvollisuudesta tutkia asia säädetään verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 26 §:n 6 momentissa ja oma-aloitteisen verotuksen osalta oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa lain (768/2016) 9 §:ssä. Vero-osaston käsityksen mukaan hyväksyttävän vaatimuksen lisääminen automaattisen päätöksenteon käyttöalaa koskevaan säännökseen selkiyttäisi automaattisen päätöksenteon oikeusperustaa edellä kuvatussa tilanteessa.

Vero-osasto on lisäksi tuonut esiin, että oma-aloitteisessa verotuksessa menettelyn yksinkertaisuuden kannalta on tärkeää, että lukumäärältään suuria sanktioita, joita voidaan verovelvollisen oikeusturvan vaarantumatta soveltaa kaavamaisen sääntöjen mukaisesti suureen verovelvollisjoukkoon, voidaan jatkossakin määrätä automaattiossa (esim. OVML:n 35 §:ssä tarkoitettu myöhästymismaksu). Yleislainsäädännön edellytysten (esim. kohtuullisuusedellytys) ei pitäisi muodostua esteeksi esimerkiksi myöhästymismaksuasian automaattiselle ratkaisulle. Automaattisten sanktiopäätösten yhteydessä tulisi sallia perustuslain edellytysten toteuttaminen muullakin verovelvollisen oikeusturvan kannalta riittävällä keinoilla kuin ennen sanktion määräämistä tapahtuvalla harkinnalla (esim. perimättäjäntämismenettelyllä) tai muulla sellaisella tavalla, joka turvaa automaation hyödyntämisen jatkossakin (ks. VaVM 16/2020 vp).

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto on puolestaan nostanut esimerkiksi automaattisesta päätöksenteosta rahoitusvakauseräviranomaisesta annetun lain 20 §:n, jossa säädetään automaattisesta päätöksenteosta viranomaisessa. Mainitun säännöksen mukaan rahoitusvakauserävirasto voi tilanteessa, jossa luottolaitos on kriisiytynyt, korvata talletussuojarahaston varoista tallettajan samassa talletuspankissa olevat korvauskelpoiset talletukset, kuitenkin yhteensä enintään 100 000 euron määrään asti. Rahoitusvakauserävirasto voi korvausten maksatuksessa tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä ja allekirjoittaa päätökset koneellisesti.

Kyseinen säännös ja sen ilmentämä mahdollisuus suorittaa automaattista päätöksentekoa on rahoitusvakauseräviraston toiminnan kannalta erittäin tärkeää, sillä sen on talletussuojakorvauksia maksaessa pystyttävä muutamassa päivässä tekemään kaikille tallettajille päätökset siitä, korvataanko heidän talletuksensa talletussuojarahaston varoista. Talletuspankin tallettajien määrä vaihtelee talletuspankin koosta riippuen. Pienimmissäkin talletuspankeissa tallettajia on kuitenkin usein varsin paljon, ja ilman automaattista päätöksentekoa virasto ei todennäköisesti pystyisi tekemään päätöksiä riittävän nopeasti. Talletussuojadirektiivin ja rahoitusvakauseräviranomaisesta annetun lain mukaan viraston tulee saattaa talletussuojakorvaukset tallettajien saataville seitsemässä työpäivässä.

Automatisoitavia asiaryhmiä ja niiden suhdetta suunniteltuun käyttöalasäännökseen on muilta osin käsitelty edellä kysymyksen 1.1. yhteydessä.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Rajausta, jonka mukaan automaattisen päätöksenteon perusteena ei voisi olla tekoälyratkaisu, tulisi arvioida tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä. Automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä tulee riittävästi arvioida, ettei lainsäädäntö estä teknologisten innovaatioiden hyödyntämistä julkisessa hallinnossa. Digitalisaatio ja erityisesti tekoälyn hyödyntäminen ovat voimakkaasti niin Euroopan unionin, EU:n komission kuin Suomenkin

prioriteettilistoilla. EU:n tavoitteena on, että Euroopasta tulee tekoälyn johtava keskus. Voitaneen otaksua, että tulevaisuudessa tekoälyllä on vähintäänkin oleellinen täydentävä rooli osana automaattista ja muutakin päätöksentekoa sekä tosiasiallista hallintotoimintaa. Asiaan ja sen arviointiin kuitenkin vaikuttaa EU:n tuleva tekoälysäätely, josta on olemassa vasta komission ehdotus.

Tausta-aineiston mukaan hallintoasian valmistelussa tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tekoälyn käyttö ei olisi ehdotuksen mukaan sallittua, jos valmistelulla tai tosiasiallisella hallintotoiminnalla olisi ”itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia”. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotus on jossain määrin suppea ottamaan huomioon tulevaisuuden tarpeet. Esimerkiksi rahoitusvakausviraston aiemmassa tätä asiaa koskevassa lausunnossa on ilmaistu näkemys, jonka mukaan tekoälyn hyödyntäminen voisi olla hyödyllistä esimerkiksi erilaisten todennäköisyyksien tai riskien laskemisessa tai mallintamisessa. Aiemmin mainittujen talletussuojakorvauspäätösten lisäksi rahoitusvakausvirasto tekee päätöksiä sellaisista maksuista, jotka perustuvat osittain maksuvelvollisen toiminnasta aiheutuvaan riskiin.

Tekoälyä ei sinänsä olla muistiossa tarkemmin määritelty, mutta vaikuttaisi siltä, ettei ehdotettu säätely sallisi esimerkiksi tilastolliseen ennusteeseen perustuvaa tekoälyratkaisua, koska tällöin päätöksen lopputuloksen johtaminen ei tapahtuisi suoraan vaan epäsuorasti. Myöskään hallintoasian valmistelussa tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tällainen tekoälyn käyttö ei olisi ehdotuksen mukaan sallittua, jos valmistelulla tai tosiasiallisella hallintotoiminnalla olisi ”itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia”. Toisin sanoen muussa valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tekoälyn käyttö olisi sallittua, kunhan varsinainen päätöksenteko tapahtuisi joko suoraan viranomaisella olevista tiedoista ja oikeussäännöistä johtamalla ilman tekoälyn käyttöä tai käsittelijä tekisi asiassa lopullisen päätöksen. Automatisaation ja tekoälyn suurin käyttöala ja -potentiaali lienee nimenomaan valmisteluvaiheessa.

Erityistä huomiota säännösten jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää myös ilmoitusmenettelyyn perustuvaan hallintotoimintaan, jossa viranomainen ainoastaan vastaanottaa henkilön ilmoittamat tiedot, tallentaa ne tietojärjestelmään. Tällainen ilmoitusmenettelyyn perustuva päätöksenteko lienee merkittävä käyttöala sekä automaattiselle päätöksenteolle että tekoälyn hyödyntämiselle. Valtiovarainministeriössä kehitetään parhaillaan muun muassa ulkomaalaisten mahdollisuutta rekisteröityä itsepalveluna väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen. Rekisteröitymisen on tarkoitus tapahtua kokonaan automatisoidusti ja sen myötä rekisteröityneelle ulkomaalaiselle annettaisiin suomalainen henkilötunnus.

Säännösten jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että säätely on toimivaa myös kuntien viranomaisten ja niiden toiminnan kannalta lähtökohtaisesti niin, että automaattisen päätöksenteon edellytyksistä ei olisi tarpeen säätää erikseen kuntalaissa. Kuntalain 90 §:n mukaan kunnan hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset esimerkiksi kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelystä. Siten hallintosäännössä olisi perusteltua määrätä myös siitä, millä kunnan toimialoilla, missä toimielimissä ja asiaryhmissä sovellettaisiin automaattista päätöksentekoa. Automaattinen päätöksenteko soveltuisi todennäköisimmin erilaisiin massaluonteisiin ja kaavamaisiin päätöksiin, kuten yksiselitteisistä maksuista ja etuuksista päättämiseen. Tältä osin työryhmän voisi olla hyödyllistä jatkotyössään kerätä suoraan kunnista tapausesimerkkejä automaattisen päätöksenteon soveltumisesta erilaisiin kunnallishallinnon tilanteisiin ja asiaryhmiin.

Yhteenvetona valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan käyttöalaehdotuksia tulisi täsmentää niin käsitteistöltään kuin sisällöltään. Lisäksi valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että oikeusministeriön työryhmä arvioi vielä hallintolain muita muutostarpeita. Esimerkiksi verotusmenettelyä koskevassa säätelyssä on jouduttu tekemään erillisiä ratkaisuja automaation mahdollistamiseksi verotuksessa. Tässä suhteessa ei voitane lähteä siitä, että hallintolakia ei muuteta sisällöllisesti automaatioprosesseja tukevaksi. Hallintolaki on säädetty virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti ihmistyöhön perustuvaksi, joten jos nyt valmisteltavana olevalla säätelyllä pyritään yleislainsäädäntöön pohjautuviin menettelyratkaisuihin, tulisi menettelysäätelyä tarkastella kriittisesti.

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

Automaattisen päätöksenteon voi katsoa sopivan oikaisuvaatimukseen samoin kuin itse hallintopäätökseenkin, jos oikaisuvaatimuksen ratkaisu perustuu samoihin oikeusseikkoihin ja lainsäädäntöön kuin itse päätöksenkin kohdalla. Käytännössä automatisoitu oikaisuvaatimus voinee siten tulla kyseeseen, jos oikaisuvaatimuksen tekijä pystyy ilmoittamaan muuttuneet tiedot, seikat ja

selvitykset tms. Jos oikaisu edellyttää harkintaa tai päätöksentekijän tietovarannoista päätöksen perusteeksi tulevan tiedon korjaamista, automatisoitu oikaisu ei liene mahdollinen. Jos oikaisuvaatimus perustuu uuteen informaatioon, asia voitaisiin käsitellä myös uudelleen itse hallintopäätöksenä, jos se säädösten mukaan olisi mahdollista.

Tuloverotuksessa merkittävä osa oikaisuvaatimuksista koskee tilanteita, joissa verovelvollinen ei ole tehnyt veroilmoituksellaan vähennysvaatimusta, mutta vaatii vähennystä ensimmäistä kertaa oikaisuvaatimuksella. Verotuksessa tällainen oikaisuvaatimus käsitellään eri menettelyssä kuin muut oikaisuvaatimukset ja siihen annetaan päätöksenä ns. täydentävä verotuspäätös (VML 51 a §). Täydentävään verotuspäätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella verotuksen oikaisulautakunnalta toisin kuin tavalliseen oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen. Edellä esitetty ja oikaisuvaatimusten suuri määrä huomioon ottaen oikaisuvaatimuksen käsittelyn tulisi olla mahdollista automaattiossa käyttöaläsäännöksen mukaan, jos hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista. Näissä tilanteissa (hyväksyvä päätös, ei muita asianosaisia) kenelläkään ei pitäisi olla sellaista oikeussuojan tarvetta, jonka vuoksi automaattisen päätöksenteon tulisi estyä. Myös oma-aloitteisessa menettelyssä voi esiintyä tapauksia, joissa oikaisuvaatimusten automaattinen käsittely on tarpeen.

3. Tietosuoja

Ehdotuksessa arvioidaan, että hallintomenettelyyn sisältyvät velvoitteet toteuttavat samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa mainitut suojaimet ja niiden voi tulkita olevan asetuksen 22 artiklassa edellytetyt suojaimeita yhdessä järjestelmien oikeaa toimintaa varmistavan tietojärjestelmäsääntelyn kanssa. Näistä syistä tässä yhteydessä ei ehdoteta sääntelyä erityisistä automaattisiin hallintopäätöksiin liittyvistä erityisistä suojaimeita.

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Muistiossa esiin tuodut hallintolain ja erityislainsäädännön kuulemista, asian selvittämistä, virheen korjaamista ja muutoksenhakua koskevat säännökset toteuttavat tehokkaasti oikeussuojaa myös automaattisen päätöksenteon osalta. Kuitenkin hallintolaki on laadittu siten, että hallintomenettelyn vaiheet perustuvat ihmistyöhön, jolloin automaation käyttöä koskevia sääntelytarpeita tulisi tarkastella laajemmin siten, ettei ajauduta siihen, että automaation menettelyä koskevat kysymykset joudutaan jatkossakin ratkaisemaan erityislainsäädännössä.

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

Ehdotuksen mukaan automaattisen käsittelyn julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia tavoitteita toteutettaisiin ilmoittamalla automaattisesta käsittelystä päätöksessä ja viranomaisen julkaisemalla kuvauksella automaatiosta.

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Valtiovarainministeriö pitää ehdotuksia kannatettavina.

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

Esityksestä jää jossain määrin epäselväksi, miksi lisätietojen antaja tulisi päätöksessä esittää eri tavalla riippuen siitä, onko päätös tehty virkailijäkäsittelynä vai automaattisesti. Erilaista sääntelyä perustellaan muistiossa sillä, ettei kokonaan automaattisesti käsitellyssä hallintomenettelyssä voida nimetä päätöksen tehnyttä tahoa. Hallintolain 44 §:ssä ei kuitenkaan tälläkään hetkellä edellytetä, että lisätietojen antajan olisi oltava päätöksen tehnyt taho tai esimerkiksi asian esittelijä. Säännöksen esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettuna henkilönä olisi luontevinta mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut, mutta tällaista vaatimusta lakiin ei sisälly. Säännöksen tarkoituksen näkökulmasta tuskin on merkitystä sillä, onko asia käsitelty automaattisesti vai ei. Valtiovarainministeriö korostaa sääntelyssä hallinnon toiminnan avoimuutta julkista valtaa käytettäessä.

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

Automaattisesta käsittelystä ilmoittaminen on sinänsä perusteltua, mutta vaatimuksia ilmoituksen sisällöstä ei tulisi asettaa liian yksityiskohtaisiksi. Tuloverotuksessa verovelvollisen verotuksestaan saama verotuspäätös voi sisältää useita yksittäistä tuloerää tai vähennyksiä koskevia päätöksiä, joista osa on voitu ratkaista automaattiossa ja osa virkailijäkäsittelyssä. Tällaisessa tilanteessa olisi riittävää, että verotuspäätöksellä olisi tieto siitä, että verotuspäätös on osin ratkaistu automaatiosta. Verovelvollinen voisi saada tarkemman tiedon käsittelytavasta pyytämällä tietoa erikseen

Verohallinnolta. Yksityiskohtainen tieto asioiden käsittelystä automaattiossa tai virkailijakäsittelystä voisi myös paljastaa verovelvolliselle salassa pidettäviä valikointirajoja.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan työryhmän tulisi tarkastella vielä salassapitosäätelyn kehittämistarpeita. Verohallinto on pitänyt valikointikriteerejä salassa pidettävänä julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohdan perusteella. Kuitenkin valikointia tehdään osana hallintoasian peruskäsittelyä, jolloin kysymys ei ole varsinaisesta tarkastuksesta tai valvonnasta. Joka tapauksessa valvonnan käsitettä ei voitane laajentaa hallintoasian perusvalmisteluun ja selvittämiselvöllisyyttä ei voida pitää valvontana.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen tulisi olla yleisellä ja ymmärrettävällä tasolla, eikä teknisiä yksityiskohtia olisi syytä julkaista. Muistiossa esimerkkinä käytettyä Verohallinnon julkaisemaa kuvausta automaattisesta käsittelystä voidaan pitää hyvänä mallina siitä, mitä kuvauksesta tulisi käydä ilmi. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä muistiossa esitettyä kantaa siitä, että kuvaus ei saa sisältää salassa pidettävää tietoa, kuten euromääräisiä valikointirajoja. Kuvauksesta tulisi kuitenkin säätää nyt ehdotettua yksityiskohtaisemmin, jotta kuvaukset olisivat rakenteeltaan yhdenmukaisia.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa, eikä estä teknologisten innovaatioiden hyödyntämistä julkisessa hallinnossa. Mikäli automaattisen päätöksenteon käyttöaläsäännös laaditaan niin tiukaksi, ettei se mahdollista kaikkia nykyisiä automatisoituja menettelyjä, tästä viranomaisille ja julkisia hallintotehtäviä hoitaville yksityisille aiheutuvat kustannukset on arvioitava.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja

Jarkko Levasma

Jakelu

Oikeusministeriö