

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Arvioin 20.11.2019 antamassani päätöksessä EOAK/3379/2018 Verohallinnon automatisoitua päätöksentekomenettelyä ja totesin tuolloin, että automatisoitua päätöksentekoa koskevat sääntelytarpeet olisi julkishallinnossa yleisemminkin selvitettävä viipymättä. Pidin valitettavana, että automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely oli Verohallinnossa otettu laajasti käyttöön ilman asianmukaista oikeudellista selvitystä, jossa olisi otettu huomioon useissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissakin todetut automaattiseen päätöksentekoon liittyvät avoimet ja selvitettävät seikat. Pidin Verohallinnon automatisoitua verotus- ja päätöksentekomenettelyä lainvastaisena, koska se ei perustunut asianmukaiseen ja täsmälliseen laintasoiseen sääntelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen.

Ratkaisuni jälkeen nyt kysymyksessä olevaan lainvalmisteluun on ryhdytty ripeästi. Luonnostellun sääntelykokonaisuuden kattavuus ja systematiikka näyttävät lähtökohtaisesti vastaavan hyvin niihin keskeisimpiin sääntelyn tarpeisiin, jotka olen ratkaisussani todennut. Otan luonnosteltujen säännösten yksityiskohtiin kantaa tarkemmin jäljempänä.

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

Olen edellä mainitussa ratkaisussani EOAK/3379/2018 todennut, että perustuslain säännökset hallinnon lakisidonnaisuudesta, hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta sekä lailla säätämisen vaatimuksesta edellyttävät, että automaattisesta hallinto- ja päätöksentekomenettelystä säädetään lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Laintasoisesta sääntelystä tulisi ilmetä muun ohella, miten asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi ja miten toteutuu automatisoidun päätöksenteon algoritmien julkisuus.

Vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet edellyttävät, että yksittäisen päätöksen legitimitetin lisäksi koko järjestelmän oikeellisuus tulee voida todentaa selkeästä järjestelmän toiminnan kuvauksesta. Sellaisia päätöksentekojärjestelmiä, joiden toimintaperiaatteet eivät ole vaikeuksitta selitettävissä tai joiden tuottamiin ratkaisuihin johtaneet päättelyketjut eivät ole ymmärrettäviä, ei tulisi ainakaan julkishallinnossa ottaa käyttöön.

Järjestelmän toimintaa koskeva läpinäkyvyyden vaatimus on sidoksissa hallinto-oikeudelliseen julkisuusperiaatteeseen. Kenen tahansa tulisi voida julkisista lähteistä varmistua viranomaisen harjoittaman tietojenkäsittelyn ja päätöksentekoprosessien asianmukaisuudesta ja lainmukaisuudesta.

Suhtaudun hyvin myönteisesti siihen, että luonnosteltu hallituksen esitys sisältää useita yksityiskohtaisia dokumentointiin liittyviä velvollisuuksia, joiden perusteella automaattisia päätöksiä tekevän viranomaisen on tuotettava asiakirjoja, jotka sisältävät automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden kannalta keskeisiä tietoja. Luonnostellut säännökset näyttävät vastaavan hyvin läpinäkyvyyden ja julkisuuden vaatimuksiin, joskin erityisesti säännöksissä käytetyn terminologian täsmällisyydessä saattaa vielä olla jatkovalmistelussa huomioon otettavia puutteita kuten jäljempänä tarkemmin totean.

Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Koska tietojärjestelmien kehittämisessä erilaiset vastuut eivät tyypillisesti ole selkeitä, on hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyin tavoin tarpeen säätää erikseen laissa, että keskeiset tehtävät määritellään ja niihin liittyvät vastuut dokumentoidaan riittävästi. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa on tosin jo nyt säädetty siitä, että tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Siten jo olemassa oleva sääntely edellyttää, että tiedonhallinnan yleiset vastuut on pitänyt määritellä. Nyt ehdotettu dokumentointivaatimus kuitenkin vie vaatimukset vielä konkreettisemmalle käytännön tasolle, mitä pidän tärkeänä.

Vastuuasemien tarkka määrittely ja dokumentointi on tärkeää myös ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien ja muun laillisuusvalvonnan kannalta. Eräät viime vuosien virkarikosprosessit ovat osoittaneet, ettei ketään voida hallinnon eri tasoilla välttämättä saattaa vastuuseen, vaikka lakia ei olisikaan noudatettu, jos tehtäviä, vastuulinjoja ja vastuuasemia ei ole säännöksissä ja määräyksissä, kuten työjärjestyksissä, määritelty riittävän selvästi. Jos rikosprosessiin joudutaan, vastuuasemien tulee laillisuusperiaatteen toteutumiseksi olla yksiselitteisen selkeästi määriteltyjä. Käytäntö on osoittanut, ettei vastuunjaosta sopiminen tai muu soft law -tyyppinen sääntely ole virkarikosvastuun

toteuttamisen kannalta riittävää. Myös matriisityyppiset organisaatorakenteet ja nykyisin julkishallinnon työjärjestyksissä esiintyvät muodikkaat, mutta epätasälliset ilmaisut kuten ”prosessinomistaja”, ovat usein omiaan hämärtämään virkavastuun kohdentumista.

Jos kysymys on automaattisesta päätöksenteosta, ei tulisi turvautua keinotekoisiiin järjestelyihin, joissa virkamies joutuisi virkavastuun muodolliseen kohdentamiseen liittyvien pyrkimysten vuoksi ottamaan nimiinsä koneen tekemiä ratkaisuja. Olennaisempaa on määrittää ja nyt ehdotetuin tavoin dokumentoida työjärjestyksissä sekä muissa säännöksissä ja määräyksissä selvästi ne vastuuasemat, jotka liittyvät automaattiseen päätöksentekoon käytettävän järjestelmän rakenteiden ja toiminnan asianmukaisuuteen sekä sitä täydentävään ihmisten tarjoamaan asiakaspalveluun. Automatisoiduissa järjestelmissä virkavastuu voi aktualisoitua aikaisemmassa vaiheessa kuin esimerkiksi hallintopäätöksiä tehtäessä eli jo järjestelmän suunnittelu- ja toteuttamisvaiheessa.

Luonnostellussa hallituksen esityksessä on aiheellisesti katsottu (s. 22), että virkavastuun toteuttaminen on mahdollista kehittämällä päätöksentekojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyä. Algoritmien ja järjestelmien tekninen sekä juridinen arviointi sekä niihin liittyvät täsmälliset velvollisuudet voivat luonnoksen mukaan muodostaa ne virkatoimet, joihin perustuslaissa tarkoitettu virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasolla.

Kaiken kaikkiaan pidän luonnosteltuja säännöksiä ja niiden muodostamaa sääntelykokonaisuutta merkittävänä parannuksena vallitsevaan monin tavoin puutteelliseen oikeustilaan verrattuna.

1.3.1 Kysymykset vaikutusarviointista

1.3.2 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?

Se, että sääntely turvaa asianosaisen oikeudet ja oikeusturvan ja luo oikeusperustan koneellisen päätöksenteon helpottanee automaation hyödyntämistä .

1.3.3 Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnustettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa käytössä olevien tietojärjestelmien ominaisuuksien ja kapasiteetin selvittäminen on tärkeää. Esityksen aloudellisia vaikutuksia tulisi vielä arvioida.

Kuten syyttäjälaitoksen lausuntopalveluun antamassa lausunnossa on todettu, esimerkiksi vähäiseltä tuntuva muutos tiedonhallintalain 26 §:n 4 momenttiin, saattaa aiheuttaa merkittäviä muutoksia oikeusministeriön hallinnonalan virastojen hallinnollisten asioiden asianhallintajärjestelmään (HILDA) ja siten ennakoimattomia kustannuksia.

Haluan tässä yhteydessä tuoda asian jatkovalmistelua silmällä pitäen esille myös seuraavan. Tiedonhallintalain 19 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen voi käyttää asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa yksityistä toimijaa, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Tätä tehtävää suorittavaan yksityiseen toimijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Tiedonhallintalakia ei kuitenkaan sovelleta Potilasvakuutuskeskuksen (PVK) toiminnassa. Ratkaisussani EOAK/4557/2019 on todettu, että PVK:n käytäntö, jossa asiakirjojen skannaus on annettu ulkopuolisen yksityisen toimijan hoidettavaksi, merkitsee julkisen hallintotehtävän subdelegointia, josta on vakiintuneen perustuslain tulkinnan perusteella säädettävä laissa. Tällä hetkellä asiasta ei ole kuitenkaan säädetty laissa.

Jatkovalmistelussa tulisi nähdäkseni vielä arvoida, onko ehdotuksessa otettu huomioon johdonmukaisesti myös julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen velvollisuudet ja viranomaisten mahdollisuus antaa julkinen hallintotehtävä yksityisen toimijan hoidettavaksi.

2. Laki hallintolain muuttamisesta

2.1 Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Yhdistettynä tiedonhallintalain ehdotettuun 6 a lukuun hallintolain 8 b luku muodostaisi automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn kokonaisuuden, jolla varmistettaisiin hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävät kontrollit. Pidän hyvänä lainsäädännöllisenä sitä, että laeissa määriteltyjen edellytysten täytyessä jää viimekädessä viranomaisen harkintaan, hyödyntääkö se toiminnassaan automaattista käsittelyä.

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

Luonnostellussa momentissa käytetään ilmaisua ”asiankäsittelyn päättävä ratkaisu”. Hallinnossa tehdään kuitenkin käsittääkseni välipäätöksiä ja annetaan väliaikaismääräyksiä, jotka saattavat joissain tapauksissa olla selviä ja rutiininomaisia ja siksi sopia automaattisen ratkaisemisen piiriin, mutta jotka eivät päättäne asian käsittelyä ja vireilläoloa. Soveltamisalan rajaaminen pelkästään lopullisiin ratkaisuihin saattaa tarpeettomasti rajata automaattisen ratkaisutoiminnan käyttömahdollisuuksia.

Luonnostellussa momentissa ja hallituksen esityksen perusteluissa käytetään verbiä ”tarkistaa” asiayhteyksissä, joissa ainakin perinteisten virkakielen sääntöjen mukaan tulisi käyttää verbiä ”tarkastaa”. Ensin mainittu verbi tarkoittaa tilanteen vaatimien korjausten tekemistä ja siis ratkaisun oikaisemista ja muuttamista, kun taas jälkimmäiseen verbiin ei sisälly tällaista ulottuvuutta vaan ratkaisu voidaan tarkastuksessa hyväksyä puuttumatta sen sisältöön.

Pidän perusteltuna, että tarkoituksena on rajata momentin soveltamisalasta pois koneoppimiseen perustuvat käsittelysäännöt. Säännöstä olisi tältä osin kuitenkin syytä täsmentää esimerkiksi ilmaisulla ”ennalta määriteltujen muuttumattomien käsittelysääntöjen perusteella”. Tällainen tai muu säännöstä täsmentävä ilmaisu kertoisi sen, ettei käsittelysääntöihin voi sisältyä elementtejä, jotka mahdollistaisivat käsittelysääntöjen muokkautumisen ilman ihmisen myötävaikutusta ja hyväksyntää. Ilman lisämääreitä pelkkä ilmaisu ”käsittelysäännöt” ei nähdäkseni sulkisi pois oppivia tekoälytekniikoita, vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 81) niin katsotaankin.

Ilmaisu ”käsittelysäännöt” toistuu hallituksen esityksen luonnoksessa eri muodoissaan 86 kertaa. Käsittelysäännöillä tarkoitettaisiin (s. 96) kuvausta, josta ilmenee, mitä muuttujia toimintaprosessiin liittyy, miten nämä muuttujat vaikuttavat toimintaprosessin etenemiseen, millä perusteilla asian käsittelyssä mahdolliset välitoimet tehdään, missä vaiheessa toimintaprosessiin osallistuu luonnollinen henkilö ja miten asian ratkaisu muodostetaan toimintaprosessissa. Käsittelysääntöihin kuuluisivat myös valintasäännöt, joiden perusteella asia voitaisiin ottaa automatisoituun toimintaprosessiin.

Jotta käsittelysääntöjen olemus tulisi ymmärrettäväksi, asian jatkovalmistelussa olisi hyödyllistä sisällyttää esitykseen määritelmä tai kuvaus käsittelysäännöistä.

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

Luonnoksen 2 momentin mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella tällaiset asiat käytännössä valitaan ja ratkaistaan. Viranomaisen olisi siis tunnistettava ja etukäteen määriteltävä käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (tyyppitapaukset), jotka viranomaisen arvion mukaan voidaan ratkaista aina saman säännön tai laskentakaavan mukaisesti.

2.4 Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Luonnostellussa säännöksessä operoidaan sekä viranomaisen että rekisterinpitäjän käsitteillä. ”Samaan rekisterinpitäjään kuuluva viranomainen” on ilmaisu, jonka on tarkoitus osoittaa foorumi oikaisuvaatimuksen käsittelylle ja ratkaisemiselle. Pidän ilmaisua epäonnistuneena jo senkin vuoksi, että käytännössä julkishallinnossa on usein epäselvää, mikä taho on rekisterinpitäjä. Viittaan tältä osin siihen, mitä apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on todennut lausunnossaan EOAK/4471/2019:

”Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen tehtävän kannalta on olennaista, että kirjoitetusta laista löytyy riittävän täsmällinen ja ennakoitava vastaus siihen, mikä kulloinkin on virkavelvollisuuden sisältö ja mikä viranomainen tai virkamies velvollisuuden täyttämisestä vastaa. Kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta.

Tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kotimaisen lainsäädännön käsitteistössä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut liitetään edellä todetuina tavoin ennen muuta rekisterinpitäjänä toimimiseen. Rekisterinpitäjän tunnistaminen on sen vuoksi valvonnan ja vastuun kohdentamisen kannalta ratkaisevaa. Rekisterinpitäjän eksplisiittinen nimeäminen laissa ei kuitenkaan ole julkishallinnonkaan toimintojen osalta toistaiseksi kattavaa.

Tietosuoja-asetuksen perusteella on mahdollista, muttei pakollista, säätää siitä, mikä taho julkishallinnon piirissä kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjä käsitteenä määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa. Kyseisen kohdan mukaan rekisterinpitäjää tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Vaikka asetuksen 4 artiklan 7 kohdan säännös jättää kansallista liikkumavaraa, laissa tai ainakin alemman tason säännöksissä ja määräyksissä olisi perusteltua mahdollisimman kattavasti määrittää se, mikä taho julkishallinnossa kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Tässä yhteydessä on erityistä syytä kiinnittää huomiota mahdollisiin yhteisrekisterinpitotilanteisiin, joissa vastuun jakautuminen saattaa olla hankalasti ennakoitavissa. Oikeusasiamiehen suorittaman tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä on todettu, että sääntelemättömiä yhteisrekisterinpitotilanteita esiintyy esimerkiksi tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan liittyvissä asiayhteyksissä tuomioistuinten ja Oikeusrekisterikeskuksen välillä.

Yhteisrekisterinpidonkin osalta tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa sen osalta, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Pidän tärkeänä, että kansallista liikkumavaraa tältäkin osin käytettäisiin ja vastuunjaosta säädettäisiin myös yhteisrekisterinpitoon liittyvissä tapauksissa mahdollisimman tarkasti.”

Oikaisuvaatimuksen käytön piiristä on luonnostellun pykälän 2 momentin mukaan tarkoitus rajata pois asiat, joissa automaattisella 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 (s. 132).

En ole täysin vakuuttunut, etteikö hallinnossa esiintyisi tilanteita, joissa asianosaisella voi olla oikeussuojan tarve, vaikka hänen vaatimuksensa olisi hyväksytty.

2.5 Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Ehdotetun hallintolain 53 g §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvoite merkitä automaattisesti ratkaistuun hallintopäätökseen tieto siitä, että asia on ratkaistu automaattisesti. Pidän tätä ilmoitustusta yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämättömänä. Viranomaisen tulisi lisäksi tiedonhallintalakiin luonnostellun 28 e §:n mukaisesti yleisellä tasolla tiedottaa automaattisesti ratkaistavista asioista ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla. Kiinnitän huomiota siihen, että oikeusturva ja hallinnon avoimuus edellyttävät, että tieto automaattisesta käsittelystä on saatavilla jo ennen asian vireillepanoa.

2.6 Muut hallintolakia koskevat huomiot

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään tarkemmin lailla. Hallintolaki on käytännössä tärkein hyvän hallinnon takeita turvaava laki. Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei automaattisessa päätöksenteossakaan voida vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 7/2019 vp). Hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen.

Totean, ettei automaattista päätöksentekoa voi käyttää, mikäli se vaarantaisi perustuslaissa turvattun hyvän hallinnon ja oikeusturvan.

3. Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

3.1 Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Luonnostellussa esityksessä tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi automatisoituja toimintaprosesseja koskeva 6 a luku. Toimintaprosessien lisäksi luvussa käytetään ilmaisuja ”menettelytavat” ja ”käsittelysäännöt”. Myös ”vaatimustenmukaisuus” on keskeinen luvussa käytetty ilmaisu.

Menettelytavat, käsittelysäännöt ja toimintaprosessit kiertyvät yhteen ja ilmeisesti yhdessä muodostavat kokonaisuuden, joka tulisi kuvata tiedonhallintalain 28 d §:n mukaisessa käyttöönottopäätöksessä. Edellä mainittujen käsitteiden määrittely ja erottelu vähintäänkin lain perusteluissa olisi tarpeen.

Pidän siis puutteena, ettei yllä mainittuja tukinnanvaraisia ilmaisuja ja niiden suhdetta toisiinsa ole ehdotetussa luvussa tai muuallakaan laissa määritelty. Ilmeistä toki on, että esimerkiksi vaatimustenmukaisuus tarkoittaa samaa kuin ”compliance” englannin kielessä. Myös englanniksi ilmaisun tarkka sisältö jää kuitenkin usein hämäräksi ja avoimeksi. Joissain asiayhteyksissä katsotaan, että myös soft law -tyyppiset suositukset kuuluvat compliance -käsitteen piiriin, mikä kuitenkin tässä yhteydessä ei liene tarkoitus.

Kotimaisessa lainsäädännössä ilmaisua ”vaatimustenmukaisuus” käytetään yleensä EU-direktiiveihin perustuvassa lainsäädännössä, kun kysymys on erilaisille tuotteille ja laitteille asetetuista vaatimuksista. Tiedonhallintalain 6 a luvussa olisi asiayhteys huomioon ottaen perustellumpaa käyttää hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen perustuvia ilmaisuja kuten ”lainmukaisuus”. Miksi pitäisi puhua ”vaatimustenmukaisuudesta”, kun voidaan tukeutua perustuslaista ilmenevään lainalaisuusperiaatteeseen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vaatimuksista perustuslaissa ei tässä yhteydessä puhuta mitään.

Tiedonhallintalain 6 a luku edellyttäisi viranomaisia määrittämään toimintaprosessien dokumentointiin, toiminnan laillisuuden varmistamiseen sekä laadunvalvontaan liittyvät vastuut tavalla, joka ei jättäisi epäselväksi, kenelle laissa säädetyt velvollisuudet (virka-velvollisuudet) kuuluvat ja keneltä edellytetään laissa säädetyt virkatoimia. Pidän tätä sääntelyä erityisen tärkeänä myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Käytännössä tietojärjestelmiin liittyvät tehtävät ja vastuut tulisi nähdäkseni dokumentoida virallisiin työjärjestyksiin, johtosääntöihin tai hallintosääntöihin, jotka myös julkaistaisiin esimerkiksi viranomaisen verkkosivuilla.

3.2 Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Minulla ei ole huomautettavaa siihen, että tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi velvoite tiedonhallintayksiköille selvittää tietoaaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat riskit. Pidän aiheellisena myös sitä, että viranomaisen olisi viipymättä tiedotettava sen tietoaaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaaineistojen saatavuuden.

3.3 Kysymykset vaikutusarvioinnista

3.3.1 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 oikeansuuntaisesti?

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja.

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

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja.

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

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja.

4. Laki digipalvelulain muuttamisesta

4.1 Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot”-palveluja tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa. Periaatteessa kysymys on vastaavasta palvelusta, jota annetaan viranomaisten verkkosivuilla olevilla ”usein kysytyjä kysymyksiä” -palstoilla.

Pidän ehdotettua sääntelyä kattavana. Virkavastuun toteutumisen kannalta on tärkeää, että viranomaisten olisi nimettävä palvelun seurannasta ja palvelun laaduntarkkailusta vastaava henkilö. Korostan, että yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon turvaamiseksi hallinnon asiakkaalla tulee kuitenkin aina olla käytössään myös helposti saavutettava ihmisen antama neuvonta ja palvelu.

4.2 Kysymykset vaikutusarvioinnista

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

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole käytössä chatbot-palvelua.

Yleisellä tasolla resurssitarpeiden oikeasuuntaisuuden arviointi on esimerkiksi viestinnän tallentamiseen liittyvien järjestelmämuutosten osalta vaikeaa. Koska järjestelmämuutokset saattavat osoittautua yllättävän työläiksi ja kalliiksi, eri viranomaisten käytössä olevien tietojärjestelmien toiminnallisuuksia tulisi tältä osin selvittää asian jatkovalmistelussa järjestelmäkohtaisesti ja pyrkiä hallituksen esityksessä esittämään mahdollisimman tarkkoja arvioita muutosten toteuttamismahdollisuuksista ja hinnoista.

4.2.2 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?

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on katsottu, luonnosteltu pykälä selkeyttää palveluautomaatiolta edellytettäviä vaatimuksia ja sen vuoksi helpottaa hahmottamaan palvelujen kehittämisen reunaehdoja. Täsmällisen sääntelyn tuoma ennakoitavuus ja oikeusvarmuus edistävät palveluautomaation käyttöönottoa ja kehittämistä.

5. Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

5.1 Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn osalta automaattisen päätöksenteon mahdollistamisesta, kun kyse on hallintoasioista. Ehdotuksen perustelujen (s. 119) mukaan kysymys olisi lähinnä rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvistä hallintopäätöksistä.

Asian ratkaisemisesta saattaa olla kysymys myös silloin, kun tehdään rekisterimerkintä esimerkiksi väestötietojärjestelmään tai kaupparekisteriin, jos rekisteröintitoimella on vaikutus jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Luonnollisen henkilön kuolema tai yhtiön konkurssi taikka purkautuminen ovat rekisteritietoja, joilla on usein välitön vaikutuksensa vireillä olevaan rikosprosessiin sen kaikissa vaiheissa. Luonnollinen henkilö on ehkä vangittu poissaolevana tai häntä etsitään muuten esimerkiksi haastemiehen toimesta.

Rangaistusvaatimukset luonnollisesti raukeavat epäillyn henkilön kuollessa eikä rikosprosessia henkilön kuoltua käydä tältä osin loppuun. Välttämättä tieto henkilön kuolemasta ei kuitenkaan saavuta tuomioistuinta ja henkilö saatetaan tuomita esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä tai poissaolokäsittelyn jälkeen rangaistukseen, vaikka hän on kuollut. Käytännössä rikosasian vastaajan kuolemasta aiheutuu yllättävän usein sekaannuksia tuomioistuimissa. Tuomioistuinrutiineihin ei yleensä kuulu sen tarkastaminen, onko poissaoleva vastaaja elossa. Joka tapauksessa rekisteritiedot yleensä päivittyvät viiveellä.

En pidä täysin mahdottomana ajatuksena, että esimerkiksi etsintäkuulutus voitaisiin etsittävän kuoleman johdosta peruuttaa poliisin järjestelmissä automaattisesti tai että automaatiota muuten hyödynnettäisiin myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla. Automaation käyttömahdollisuuksia saattaisi olla syytä asian jatkovalmistelussa tarkastella tältä osin lähemmin.

6. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

6.1 Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Vaikka nyt kysymyksessä olevien lakien mahdollisimman nopea voimaantulo olisikin toivottavaa, on toki otettava huomioon ne aikaa vievät realiteetit, jotka väistämättä liittyvät automatisoitujen toimintaprosessien kehittämiseen ja olennaisen dokumentaation luomiseen sekä mahdollisiin tietojärjestelmämuutoksiin. Pidän käytössä oleville prosesseille annettavaa vuoden siirtymäaikaa sen vuoksi perusteltuna.

Lausunto annetaan siirtämällä yllä oleva teksti otsikkoja vastaaville kentille lausuntopalvelussa.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

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

-

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?

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

-

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

-

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

-

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

-

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

-

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?
- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymien ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?
- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

-

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

-

Kysymykset vaikutusarvioinnista

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

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Mäkinen Tiina
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia