



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**

##### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi.

Hallintolakiin lisättäisiin uusi 8 b luku (Asian ratkaiseminen automaattisesti), jossa säädettäisiin asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä (53 c §), automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §) ja automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §). Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (jäljempänä tiedonhallintalaki) muutettaisiin samalla muun ohella lisäämällä lakiin uusi 6 a luku (Automaattisten toiminta-prosessien kehittäminen ja käytön tiedonhallinta). Muutokset tulisivat voimaan samanaikaisesti kuin edellä mainittu hallintolain muutos.

Hallintolaki ja tiedonhallintalaki täydentäisivät toisiaan siten, että hallintolaissa säädettävä automaattinen käsittely edellyttää tiedonhallintalain uuden 6 a luvun mukaisesti tehtäviä viranomaisen toimia. Viranomaisella ei olisi oikeutta ottaa käyttöön automaattista käsittelyä ilman tiedonhallintalaissa tarkoitettua automaattisen toimintaprosessin käyttöönottopäätöstä (28 d §).

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

## 2 Automaattisen päätöksenteon alasta

Hallintolain muutosesityksen 53 e §:n 1 momentin mukaan lain uudessa 8 b luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta viranomaisen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.

Pykälän 2 momentilla automaattinen ratkaiseminen on tarkoitus rajata siten, että tapauskohtaista harkintaa edellyttävät asiat olisi suljettava automaation ulkopuolelle tai päätöksenteko olisi organisoitava siten, että ratkaisun tekemiseen osallistuu virkamies tai muu asian käsittelijä siltä osin kuin asiaan liittyy tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä seikkoja. Rajaus, jonka voidaan arvioida selvästi kaventavan automaattisen päätöksenteon käyttöalaa, on korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan keskeinen ja perusteltu. Lainkohdan muotoilu, jossa viitataan niin ”etukäteiseen harkintaan”, ”tapauskohtaiseen harkintaan” kuin ”käsittelijän arviointiin” on kielellisesti vaikealukuinen.

Pykälän 4 momentin täydentävä rajaus, jonka mukaan automaattisesti ei voitaisi ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä, merkitsee, että tällaisia päätöksiä ei ole mahdollista automatisoida edes osittain erottamalla käsittelyssä harkintaa edellyttävät seikat ihmisen arvioitavaksi. Rajaus on perusteltu.

## 3 Automaattisen päätöksenteon valvonta ja hallintomenettelyn oikeusturvatakeet

Tiedonhallintalain muutosesityksen 28 a §:n mukaisesti viranomaisen tulee dokumentoida automaattisen ratkaisemisen perusteena olevat käsittelysäännökset ja niitä koskeva etukäteinen harkinta. Esitysluonnoksessa on hallintolain osalta todettu, että ehdotettavalla sääntelyllä ei ole tarkoitus poiketa viranomaisen hallintomenettelyä koskevista velvoitteista. Viranomaisen on esityksen mukaan suunniteltava automatisoidut toimintaprosessinsa siten, että muun muassa asian selvittämistä, kuulemista sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat velvoitteet toteutuvat asianmukaisesti. Korkein hallinto-oikeus pitää tätä keskeisenä vaatimuksena.

Tiedonhallintalain 28 g §:n mukaisesti käyttöönottopäätökset olisi lähetettävä seitsemän päivän kuluessa tiedonhallintalautakunnalle. Tiedonhallintalautakunnan ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä tiedoksi saamistaan asioista päätöstä, vaan se voisi ottaa harkitsemallaan tavalla jotkut käyttöönottopäätökset tarkasteltavakseen ja antaa mahdollisesti viranomaiselle ohjausta.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tiedonhallintalautakunta ei valvoisi automatisoidun toimintaprosessin sisällöllistä lainmukaisuutta tai muusta lainsäädännöstä, kuten hallintolaista, johtuvien käyttöönottoedellytysten täyttymistä. Tätä valvontaa tekisivät ylimmät laillisuusvalvojat ja henkilötietojen käsittelyn osalta myös tietosuojavaltuutettu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan käyttöönottopäätökseen voitaisiin vedota myös automaattisessa toimintaprosessissa ratkaistun asian tuomioistuinkäsittelyssä lähinnä viranomaisen menettelyvirheenä.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella millään viranomaisella ei olisi etukäteistä toimivaltaa kieltää automaattisen käsittelyn käyttöön ottamista, vaikka käsittelysääntöjen katsottaisiin olevan lainvastaisia käyttöönottoedellytysten puuttumisen, sisällöllisen syrjivyytensä tai muun vastaavan seikan vuoksi. Päätöksentekoon sisältyvän harkinnan etukäteinen tunnistaminen, automatisoinnin käyttöalan noudattaminen ja menettelyllisten takeiden huomioon ottaminen ovat kaikki kriittisiä tekijöitä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tähän nähden etukäteinen valvontajärjestelmä vaikuttaa varsin heikolta.

#### 4 Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys

Hallintolakiin lisättäväksi ehdotetun 53 f §:n 1 momentin mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta saman lain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla. Momentin mukaan tällainen oikeussuojapyyntö käsiteltäisiin päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Hallintolain 53 f §:llä on tarkoitus toteuttaa EU:n tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädettyjä suoja-toimivaatimuksia.

Esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu, että hallintolain 7 a luvussa tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettely täyttää edellä tarkoitetut suoja-toimivaatimukset. Muut lakiehdotuksessa tarkemmin yksilöimättömät oikeussuojakeinot ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan muihin valituslajeihin kuin hallintovalitukseen liittyviä oikaisuvaatimusmenettelyjä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että suojavaatimuksen tekeminen olisi rajattu vain luonnolliselle henkilölle kuuluvaksi oikeudeksi. Perustuslain 21 §:ssä ei erotella hallintomenettelyn käsittelyn asianmukaisuusvaatimuksen toteutumisesta sen mukaan, onko hallintomenettelyssä asianosaisena luonnollinen vai oikeushenkilö. Kun automaattisessa päätöksenteossa on kysymys hallintoasian ratkaisemisesta eikä pelkästään henkilötietojen

käsittelystä, automaattisen päätöksenteon mahdolliset virheellisyydet ja puutteet voivat koskea yhtä lailla myös oikeushenkilöitä. Viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden turvaamisen näkökulmasta ehdotettu lainsäädäntöratkaisu on epäsymmetrinen. Tätä osoittaa myös perustelujen (s. 86) esimerkki, jonka mukaan samassa asiassa asiaosaisena olevista vain luonnollisella henkilöllä on oikeus vaatia edellä tarkoitettua oikeussuojakeinon käyttämistä.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Eija Siitari ja kansliapäällikkö Emil Waris, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

#### **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 tunnustettu 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

-

Waris Emil  
Korkein hallinto-oikeus