

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

Esitän seuraavia huomioita eräisiin esitysluonnokseen sisältyviin kohtiin. Lausunto on osa valtiosääntöisiin tehtäviini kuuluvaa lainvalmistelun laillisuusvalvontaa ja ensimmäinen vaihe sen osana olevaa ennakkollista säädösvalvontaan, minkä vuoksi keskityn lausunnossani perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen edellytyksiin, lainsäädännön selkeyteen, ymmärrettävyyteen, sovellettavuuteen ja johdonmukaisuuteen sekä ehdotuksen

perusteltavuuteen ja hyväksyttävyyteen valtiosääntöoikeudellisesta ja EU-oikeudellisesta näkökulmasta (ennakkollisen säädösvalvonnan kysymyksenasettelusta ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin puheenvuoro 4.4.2022 Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa). Lausunto on laadittu ja ryhmitelty lausuntopalvelun kysymyksenasettelujen mukaisesti.

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta:

Esitysluonnos on kokonaisuudessaan hyvin kannatettava ja myös välttämätön julkisen hallinnon automaattiselta päätöksenteolta edellytettävän oikeusperustan luomiseksi ja aiemmin sääntelemättömän oikeustilan selkiyttämiseksi automaattisen päätöksenteon mahdollistavalla yleislainsäädännöllä. Ehdotus käsittää tiiviisti toisiinsa kytkeytyvän sääntelykokonaisuuden, jossa muutoksia esitetään hallintolakiin, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin, digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaan lakiin sekä rikosasioiden tietosuojalakiin. Ehdotettavien uusien säännösten tavoitteena on muodostaa automaation käytölle perustuslain, hallinnon yleislakien, hyvän hallinnon ja EU:n tietosuojalainsäädännön edellyttämien vaatimusten mukainen säädösperusta. Tiedonhallintalakiin ehdotettavien säännösten on tarkoitus täydentää ja tarkentaa hallintolakia erityisesti automatisoitujen toimintaprosessien, tietojärjestelmien ja virkavastuuta koskevien kysymysten osalta. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, automaattinen päätöksenteko ei olisi mahdollista ainoastaan ehdotetun hallintolain 53 e §:n 1-3 momentin nojalla, vaan hyvän

hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen edellyttäisi myös tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotettavien säännösten noudattamista.

Ehdotuksen toteutumisen myötä tiedonhallintalaki olisi nykyistä yhä selkeämmin keskeinen yleishallinto-oikeuden alan yleislaki ja hyvin tiiviissä yhteydessä hallintolakiin. Tässä asetelmassa lakien suhteeseen toisiinsa oikeudellisessa systematiikassa on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota niin, että lainsoveltajalle on selvää, mitkä kysymykset tulevat säännellyksi missäkin laissa. Ehdotuksessa lakien suhde on johdonmukainen ja selkeä. Perusteluissa on myös tarpeen riittävässä määrin korostaa systemaattista ratkaisua, jossa hallintomenettely ja sitä koskevat hyvän hallinnon vaatimukset ja perusteet säännellään hallintolaissa, kun taas tiedonhallintaa eli julkisen hallinnon tietojärjestelmiä ja niiden laadunhallintaa koskevat yleiset periaatteet ja vaatimukset sekä niiden kehittämistä, ylläpitämistä, käyttöönottoa ja käyttöä koskevat yleiset vaatimukset säädetään tiedonhallintalaissa. Tämän vuoksi on tärkeää myös muuttaa tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevia säännöksiä siten, että tiedonhallintalaki tulee erityisesti automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten osalta sovellettavaksi kaikkiin niihin toimijoihin, joihin myös hallintolakia sovelletaan. Lisäksi EU:n yleisestä tietosuojasäädöksestä johtuu laajalti vaikutuksia viranomaisten tietojärjestelmille, henkilötietojen käsittelylle viranomaisten tietojärjestelmissä sekä automaattiselle päätöksenteolle.

Yleisenä huomiona totean, että esitysluonnokseen sisältyvien säädösehdotusten säännöskohtaiset perustelut ovat perusteelliset ja tukevat arvioni mukaan lähtökohtaisesti hyvin lainsoveltajaa säännösten tulkinnassa ja käytännön toiminnassa. Joiltakin osin säännöskohtaisissa perusteluissa olisi kuitenkin vielä tarpeen ohjata lainsoveltajaa kiinnittämään nyt ehdotettua enemmän huomiota myös tietosuojasäädöksen tai rikosasioiden tietosuojasäännösten vaatimuksiin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (jakso 12, Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on varsin kattavasti käsitelty ehdotettujen säännösten suhdetta merkityksellisiin perustuslain säännöksiin. Näkemykseni mukaan jaksossa on pääsääntöisesti tunnistettu ja asianmukaisesti arvioitu relevantit oikeudelliset kysymykset ja niiden suhde perusoikeussäätelyyn. Säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty ja arvioitu säännösehdotuksia lainalaisuusperiaatteen, julkisen toiminnan lakisidonnaisuuden, virkavastuun, oikeusturvan, hyvän hallinnon, yhdenvertaisuuden, yksityiselämän ja

henkilötietojen suojan sekä julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi kuitenkin perusteltua vielä tarkastella perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja perustuslain 124 §:ään perustuvan virkamieshallintoperiaatteen toteutumista sekä perustuslain 124 §:ään tiedonhallintalakiin ehdotetun 28 i §:n (julkisyhteisön työntekijän virkavastuu) soveltamistilanteissa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös käsitelty asiaan liittyvää EU:n tietosuojasäätelyä ja sen asettamia vaatimuksia nyt ehdotettavan säätelyn soveltamisalalle ja rajauksille esimerkiksi automaattiselta käsittelyltä/päätöksenteolta edellytettävien suojatoimien suhteen. Myös julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle, tiedonhallintalautakunnalle ehdotettavaa tarkastusoikeutta sekä Ahvenanmaan asemaa on käsitelty. Jaksossa on tuotu runsaasti esille

asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. EU:n tietosuojasääntelyyn liittyvissä arvioissa on myös tuotu esille Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sekä EU:n tietosuojatyöryhmän suuntaviivoja.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yhdyn jaksossa esitettyyn arvioon siitä, että perustuslakivaliokunnan lausuntoa ehdotetusta säännöskokonaisuudesta pidetään suotavana.

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

Esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (4.2.4, s. 62 alkaen) on arvioitu ehdotuksen vaikutuksia muun muassa oikeusvaltioperiaatteeeseen, hallinnon lainalaisuuteen ja hyvään hallintoon. Yhdyn esitettyihin arvioihin siitä, että ehdotus edistää oikeusvaltioperiaatteen ja lainalaisuusperiaatteen toteutumista luomalla nimenomaiset säännökset automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja tietojärjestelmiin kohdistuvista

vaatimuksista. Ehdotuksen toteutuessa viranomaisten automaattisessa päätöksenteossään tällä hetkellä soveltamat sisäiset menettelytavat ja käytännöt yhdenmukaistuvat. Samalla voidaan paremmin turvata yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden toteutuminen.

Olen myös yhtä mieltä esitysluonnoksessa esitetyn arvion (s. 52) kanssa siitä, että automaattisen päätöksenteon käyttöönotto mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja esimerkiksi harkintaa vaativiin tapauksiin. Hallinnon asiakkaiden osalta (jakso 4.2.4.2, s. 63-64) ehdotuksen on myös arvioitu vaikuttavan myönteisesti viranomaisten käsittelyaikoihin. Tämä tavoite on erittäin tärkeä ja keskeinen perustuslaissa ja hallintolaissa turvatun asian viivytyksettömän käsittelyn varmistamiseksi, missä havaitaan jatkuvasti puutteita oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa (viimeaikaista ratkaisukäytäntöä mm. OKV/1025/10/2021, OKV/33/10/2021, OKV/1965/10/2020, OKV/2456/10/2020, OKV/2042/10/2020, OKV/759/10/2021, OKV/585/10/2021, OKV/1416/10/2020, OKV/22/10/2020). Esitysluonnoksessa on samalla pyritty ottamaan huomioon asiakkaan oikeusturva ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset sisällyttämällä hallintolakiin säännös (53 f §) siitä, että hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus vaatia automaattisesti tehtyyn ratkaisuun oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla.

Virkavastuukysymysten osalta esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa 2.6 (s. 18 alkaen) on asianmukaisesti viitattu perustuslain 118 §:n säännöksiin virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun, joita on myös tarkemmin käsitelty kyseisessä jaksossa. Jaksossa on lisäksi käsitelty tietosuojasäännöksiin sisältyvää

automaattisen päätöksenteon kannalta merkityksellistä vahingonkorvaussääntelyä.

Nykytilan arviointia koskevassa jaksossa on virkavastuun kohdentumisen (2.6.3, s. 21-22) osalta tuotu esille perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoissaan korostamat lähtökohdat vastuun tosiasiallisesta toteutumisesta sekä siitä, että virkavastuuta ei voida toteuttaa pelkästään muodollisesti, eikä se saisi myöskään jäädä välilliseksi.

Esitysluonnoksen mukaan automaattisessa päätöksenteossa virkavastuun toteuttaminen olisi mahdollista kehittämällä päätöksentekojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyä. Algoritmien ja järjestelmien tekninen sekä juridinen arviointi sekä niihin liittyvät täsmälliset velvollisuudet voisivat muodostaa ne virkatoimet, joihin perustuslaissa tarkoitettu virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasolla.

Tällä hetkellä lainsäädännössä ei erikseen säädetä virkamiehen roolista tietojärjestelmän kehittämisen valvonnassa sekä tietojärjestelmän ominaisuuksien ja toiminnallisuuksien määrittelyssä, testaamisessa tai käyttöönotossa. Olen aiemmassa lausunnossani koskien arviomuistiota julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista (OKV/2005/21/2021) tuonut esille, että virkavastuun toteuttamiseen ja kohdistamiseen liittyvien

kysymysten ja lainsäädännön selkiyttäminen on ensiarvoisen tärkeää. Pidänkin erittäin hyvänä, että esitysluonnos sisältää nimenomaiset ja varsin tarkkarajaisesti muotoillut säännösehdotukset, joilla pyritään luomaan automatisoituja toimintaprosesseja ja niiden eri vaiheita koskeva säännöstö sellaisista virkatoimista, joihin liittyvät virkavastuut voidaan selkeästi määrittää ja kohdentaa niihin virkamiehiin / henkilöihin, jotka vastaavat kyseisistä tehtävistä.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, sen sijaan, että yksittäinen virkamies tekisi päätöksen, automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon osallistuu eri vaiheissa useita virkamiehiä, joilla on erilaisia tehtäviä. Nämä seikat sekä muut edellä todetut automatisoitujen toimintaprosessien ja automaattisen päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottaen on näkemykseni mukaan perusteltua, että uudet virkavastuuseen liittyvät säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi tiedonhallintalakiin eikä esimerkiksi ehdotettujen hallintolain säännösten yhteyteen.

Olen kommentoinut virkavastuukysymyksiä tarkemmin myös tämän lausunnon tiedonhallintalakia koskevassa kohdassa.

Pidän hyvänä, että ehdotuksen säätämisympäristöissä tuodaan esille tilanteita, joissa erityislainsäädännössä olisi tarvetta säätää nyt ehdotettavaan yleislainsäädäntöön nähden poikkeavia säännöksiä. Jatkovalmistelussa näitä näkökohtia olisi perusteltua tuoda enemmän esille, kuten myös sitä, että yleislainsäädännöstä poikkeamisen tulisi olla mahdollisimman vähäistä ja rajautua selkeisiin oikeusvarmuudesta lähteviin tarpeisiin. Perustuslakivaliokunnan

vakiintuneeksi luettavan käytännön mukaisesti automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen

oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että myös hallintolain 1 §:n tarkoituksäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen (PeVL 7/2019 vp). Näiden periaatteiden tulee valtiosääntöoikeudellisesti ohjata myös lainvalmistelua ja siinä tehtävää arviointia erityislainsäädännön tarpeellisuudesta. Hyvän hallinnon kantavista periaatteista ei voida hallinnon tuloksellisuuden sinänsä hyväksyttävän tavoitteen perusteella poiketa erityislainsäädännössäkään. Esimerkiksi asian selvittämismahdollisuutta ja riskiä selvittämisen virheistä ei voida massaluonteisessakaan hallinnossa kokonaan säilyttää hallinnon asiakkaan vastuulle eikä perustellun päätöksen vaatimuksesta poiketa. Pidän tarpeellisena painottaa näitä seikkoja esitysluonnoksessa esille tuotua voimakkaammin, jotta myös eri ministeriöissä erityislainsäädännön tarpeellisuutta arvioitaisiin ja sisällöllistä harkintaa ohjattaisiin hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden toteuttamisen näkökohdat huomioon ottaen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan asianmukaisesti, ettei esitys anna itsenäistä oikeusperustaa valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten henkilötietojen tai EU:n tietosuojasetuksen tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn, vaan käsittelyllä tulisi olla oikeusperusta muussa lainsäädännössä (luonnoksen s. 130-131). Ehdotettu lainsäädäntö tarkoittaisi kuitenkin sitä, että muun lainsäädännön salliessa tällaisten tietojen käsittelyn, saisi kyseisiä tietoja käsitellä myös automaattisessa päätöksenteossa tämän lain perusteella. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua vielä harkita automaattiseen päätöksentekoon liittyvien arkaluonteisten tietojen käsittelyn

suojatoimien ja siihen liittyvien viranomaisen velvoitteiden korostamista.

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?

Ehdotettu säännöskokonaisuus automaattisen päätöksenteon mahdollistavaksi yleislainsäädännöksi toimii näkemykseni mukaan erittäin hyvänä lainsäädännöllisenä perustana ja lähtökohtana automaation hyödyntämiselle viranomaistoiminnassa. Pidän tärkeänä lainsäädännön toteuttamista tällä vaalikaudella.

Esitysluonnoksessa ehdotetun lisäksi kuitenkin myös tekoälyn hyödyntämiseen julkisessa toiminnassa liittyy laajemminkin mahdollisuuksia, joita olisi vielä tarpeen selvittää ja arvioida esimerkiksi Euroopan unionin tekoälysäädösehdoituksen kansalliselle käsittelylle rinnakkaisena työnä. Teknologianeutraalissa julkisessa hallinnossa ja palvelujärjestelmässä oppivan tai vahvan tekoälyn käyttöä ei nähdäkseni pitäisi kokonaan sulkea pois. Lisäksi on erikseen tarpeen arvioida sitä, onko päätöksentekoa ja valmistelua tukevien järjestelmien osalta vielä sääntelytarpeita, jotka eivät tule katetuiksi nyt ehdotettavilla hallintolain ja erityisesti tiedonhallintalain muutoksilla. Yleisellä tasolla mahdollisuuksia tekoälyn hyödyntämiseen on tunnistettu esimerkiksi Sitran teettämässä selvityksessä Tekoälyn käyttömahdollisuudet julkisella sektorilla – oikeudelliset reunaehdot ja kansainvälinen vertailu (Sitran selvityksiä 206,

Sitra 2022). Hallintolain soveltamisalalla pidemmällä tähtäimellä on myös osassa hallintokanteluasioita mahdollista hyödyntää tekoälyä. Hallintolain soveltamisalan ulkopuolella oikeudenkäytössä ja vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa on myös mahdollisuuksia osaksi tai kokonaan automatisoiduille riidanratkaisumenetelmille. Näiden käyttömahdollisuuksia ja sääntelytarpeita olisi siten tarpeen erikseen selvittää.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Pidän hallintolain systematiikan näkökulmasta perusteltuna, että automaattista päätöksentekoa koskevat säännökset ehdotetaan sijoitettavaksi uuteen hallintolain 8 b lukuun (53 e – 53 g §:t). Uuteen lukuun on koottu ne edellytykset, joiden perusteella viranomaisella olisi toimivalta tehdä ratkaisuja automaattisesti. Lukuun sisällytettävät säännökset myös antaisivat kansalliselle viranomaiselle säännösperustan poiketa EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvästä luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien automaattisten päätösten kiellosta.

Lainsoveltajan näkökulmasta on hyödyllistä, että esitysluonnoksessa on useassa kohtaa tuotu esille, että yksistään nyt ehdotettavien hallintolain säännösten soveltaminen ei ole riittävää automaattisessa päätöksenteossa. Ehdotettua 8 b lukua koskevien säännöskohtaisten perustelujen (s. 77) mukaan uusi 8 b luku yhdessä tiedonhallintalakiin ehdotettujen säännösten kanssa muodostaisivat nimenomaisen säännösperustan hallintoasioiden ratkaisemiselle

automaattisesti. Kyseessä olisi mahdollistava lainsäädäntö, joten viranomaisen harkintaan jäisi se, ottaako se käyttöön automaattisen toimintaprosessin asioissa, joissa se olisi nyt ehdotettavan lainsäädännön perusteella mahdollista.

Pidän erittäin hyvänä myös sitä, että esitysluonnoksessa on muistutettu lainsoveltajaa ja viranomaista siitä, ettei automaattinen päätöksenteko eroa hallintomenettelyiltään ja hyvän hallinnon vaatimuksiltaan siitä, miten asioita tulee käsitellä ”normaalissa” (muussa kuin automaattisessa) hallinnollisessa päätöksenteossa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan esimerkiksi asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä hallintopäätöksen sisältöä,

hallintopäätöksen perustelemista, virheen korjaamista, valitusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulevat samalla tavoin sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa, ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Myös hyvän hallinnon perusteita olisi noudatettava viranomaisen toiminnassa automaattisessa päätöksenteossa. Perusteluissa on asianmukaisesti myös huomautettu, että viranomaisen on vastaavasti otettava nämä velvoitteet huomioon myös automatisoitujen toimintaprosessien suunnittelussa.

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

Esitysluonnoksen jaksossa 2.8 (s. 24 alkaen) on kuvattu ja selostettu julkishallinnon käytössä jo nykyisin olevia automaattioratkaisuja avustavassa automaatiossa, viranomaisen neuvonnassa ja

palvelutoiminnassa sekä varsinaisessa ratkaisutoiminnassa. Jakso on informatiivinen ja tuo konkreettisesti esille sen, miten laajasti ja erilaisissa asioissa viranomaiset jo nykyisellään hyödyntävät automaatiota eri prosesseissa ja asian eri käsittelyvaiheissa.

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

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 77) mukaan ehdotettu sääntely on rajattu koskemaan asioiden automaattista ratkaisemista. Asioiden muihin käsittelyvaiheisiin, esimerkiksi asian selvittämiseen tai asianosaisen kuulemiseen, sääntely ei kohdistuisi, vaan viranomainen voisi edelleen järjestää nämä toimet käyttäen soveltuvaksi harkitsemiaan toimintatapoja. Esitysluonnoksen perusteluissa on myös nimenomaisesti todettu, että ehdotettu sääntely ei olisi

este esimerkiksi asian käsittelijää avustavan automaation käyttämiselle esimerkiksi hallintoasian muiden käsittelyvaiheiden suorittamiseksi tai päätösluonnoksen laatimiseksi.

Kannatan vahvasti sitä, ettei ehdotetulla sääntelyllä tarpeettomasti rajoiteta tai estetä viranomaisten käytössä jo nykyisin olevien avustavan automaation työkalujen hyödyntämistä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole todettu mitään siitä, salliiiko vai kieltäkö ehdotettu sääntely automaation hyödyntämisen tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 45) mukaan hyvän hallinnon perusteita sovellettaisiin myös sellaisessa

julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja erilaisten hoitotoimien suorittamista. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi myös ilmetä esimerkiksi niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä, vaan virkamies ainoastaan suorittaa tietyn toimen.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sitä, minkä tyyppisessä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa viranomaiset nykyisinkin hyödyntävät automaatiota ja miten nyt ehdotettu sääntely tällaiseen suhteutuu. Johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi olisi perusteltua, että asiaa käsiteltäisiin esimerkiksi samassa yhteydessä kuin avustavasta automaatiosta on lausuttu.

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

Ehdotetun 53 e §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 80) mukaan 2 momentista ilmenee periaate, jonka mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Viranomaisen olisi näin riittävän huolelliseen selvitykseen perustuen ja virkavastuulla todettava ne asiat, joissa automaattinen päätöksenteko nyt lakiin ehdotettavan sallivan säännöksen perusteella olisi oikeusvarmuuden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Käytännössä viranomaisen on tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (tyyppitapaukset), jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina saman säännön mukaisesti. 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.

Ehdotukseen sisältyvä rajausta siitä, että automaattisesti ei voitaisi ratkaista tapauskohtaista harkintaa vaativia asioita, on selkeä ja perusteltu. Momentin ensimmäisessä virkkeessä myös mainitaan viranomaisen etukäteinen harkinta. Ehdotetun 2 momentin jälkimmäinen virke on sitä vastoin muotoilultaan jossain määrin epäselvä eikä pelkästään säännöstekstistä käy täysin yksiselitteisesti ilmi, kuka (yksittäinen virkamies vaiko viranomainen) tekee valinnan

automaattisesti ratkaistavaksi tulevista asioista. Perustelujen puolella on todettu, että arviointi automaattisesti ratkaistavien asioiden piiriin kuuluvista asioista tapahtuisi ennakkoon viranomaisen, ei yksittäisen virkamiehen, toimesta. Kyseisessä virkkeessä on myös kielellistä toistoa "automaattisesti ratkaistavat asiat - - on ratkaistava" - . Jätän jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko momentin (jälkimmäisen virkkeen) sanamuotoa tarpeen selkiyttää

esimerkiksi toteamalla selkeämmin, että viranomaisen on ennakkoon valittava (ja ratkaistava) automaattisesti ratkaistavat asiat sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti.

Totean yleisesti vielä, että automaation sallivaan säännökseen näyttää sisältyvän avoimuutta ja tulkinnanvaraisuutta, jota voitaisiin edellä esittämälläni tavalla käytännön tasolla vielä vähentää. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä yleispiirteistä sääntelyä ei ole pidetty hyväksyttävänä silloin, kun kyse on viranomaisen perusoikeuksiin vaikuttavasta toimivallasta tai suoranaista perusoikeuksien rajoituksesta esimerkiksi lakiin perustuvan

henkilötietojen käsittelyn muodossa (ks. esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 24/2022 vp, kpl 4-13). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on vielä tarpeen perustella esitysluonnoksessa esille tuotua tarkemmin, että ehdotettu sääntely johtaa automaation tarkkarajaiseen ja täsmälliseen toimivaltaperustaan.

Pidän niin ikään erittäin tärkeänä sitä, että automaatioon soveltuvien tyyppitapausten tunnistaminen ei johda siihen, että tyyppitapauksista poikkeavissa tapauksissa asian käsittely jumiutuu tai tuottaa hallinnon asiakkaille muita hankaluuksia. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Automaation käyttö ja sen sinänsä perusteltu rajaaminen automaatiossa ratkaistaviin tyyppitapauksiin ei saa siten johtaa siihen, että hallinto pystyy palvelemaan vain ja ainoastaan järjestelmäsuunnittelussa ja hallinnon palveluita järjestettäessä tunnistettuja tyyppitapauksia. Kansainvälisesti sekä Suomessakin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on havaintoja siitä, että automatisoitujen palvelujen ja asiointijärjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa arjen eri tilanteiden sekä hallinnon asiakkaiden tarpeiden kirjo on yritetty pakottaa tyyppitapauksiin, ja näiden ulkopuolelle jäävissä tilanteissa hallinto ei ole pystynyt palvelemaan asiakkaitaan asianmukaisesti.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu viranomaisen velvollisuutta selvittää asia huolellisesti ja puolueettomasti, kertoa hallinnon asiakkaalle ohjeidensa ja neuvojensa perusteet sekä järjestää hallinnon asiakkaiden viranomaisasiointi ja siinä käytettävät asiointi- ja tietojärjestelmät siten, että asiakkailla on helposti ymmärrettävissä oleva kokonaiskuva asiointista omassa asiassaan hallinnossa sekä siitä, miten esimerkiksi verkkopalveluissa ja muutoin asioidaan. Sähköisessä asiointijärjestelmässä ja siten automaatiossa on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja

osapuolten (asiakas, viranomainen) erilaisiin tulkintoihin. Verkkopalvelussa valitaan usein järjestelmästä jokin valmiista vaihtoehdoista ja vastataan vakiomuotoisiin kysymyksiin joko kyllä tai ei. Palvelua käyttävä henkilö voi myös olla epävarma siitä, mitkä vaihtoehdot vastaavat hänen tosiasiallista tilannettaan. Sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan ja riittävän aktiivisen kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan

tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään. Neuvonnan tarvetta on arvioitava hallinnon asiakkaan ja tämän palvelutarpeiden näkökulmasta siten, että huomioon otetaan myös asiakkaan tosiasialliset mahdollisuudet hoitaa asioitaan.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 62) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hallintolain 7 §:n mukaan asiointi hallinnossa olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Hallintolain mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja

saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita, ja hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Hallinnossa asioivien tarpeet on hallinnon palveluita järjestettäessä otettava huomioon (ks. esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisut OKV/2115/10/2020, OKV/1547/10/2020, OKV/1418/10/2020 ja OKV/663/1/2019 sekä oikeuskanslerin ratkaisut OKV/6/50/2018 ja OKV/338/1/2018). Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännön mukaan hallinnon asiointi ei voi olla vain tyyppitapausten käsittelyä. Automaation hyödyntäminen ei

myöskään saa tosiasiaa johtaa kehitykseen, jossa hallinnon asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja tilanteet sivuutetaan. Sääntämisympäristöperusteluissa olisi tarpeen tehdä selkoa siitä, miten tämä riski on esityksessä pyritty torjumaan.

Huomioni kiinnittyy ehdotetun 53 e §:n 2 momentin – kuten myös 53 e §:n 1 momentin – osalta myös siihen, että termiä ”käsittelysääntö” ei ole määritelty nyt ehdotettavissa hallintolain säännöksissä. Termiä ei ole määritelty myöskään voimassa olevassa tiedonhallintalaissa eikä tiedonhallintalakiin nyt ehdotettavissa säännöksissä. Esitysluonnoksen jatkovalmistelua koskevassa jaksossa (s. 9) todetaan, että automaattista päätöksentekoa koskevan

yleissääntelyn koherentin kokonaisuuden varmistamiseksi hallintolain automaattisen ratkaisun määritelmään on ehdotettu sisällytettäväksi myös tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen systematiikkaa, jossa automaattinen ratkaisu muodostuu ”oikeudellisen päättelyn” sijaan ”käsittelysäännöillä”.

Hallintolain säännöskohtaisten perustelujen (s. 81-82) mukaan automaattinen ratkaiseminen toteutettaisiin tietojärjestelmään sisältyvillä käsittelysäännöillä. Käsittelysääntöjen perusteella ratkaistaisiin esimerkiksi, täyttääkö tehty etuushakemus ne edellytykset, jotka viranomaisen tulkinnan mukaan vaaditaan etuuden myöntämiseen, tai tulisiko etuusvalvonnassa tarkasteltava etuus lakkauttaa, koska etuuden saaja ei enää täytä edellytyksiä. Koska asian

ratkaiseminen tulisi kuvata nimenomaan käsittelysääntönä, säännös sulkisi pois sellaiset tekniset toteutustavat, jotka perustuvat sääntöjen sijasta esimerkiksi todennäköisyysajatteluun (ns. oppivat tekoälytekniikat). Käsittelysäännöt tulisi kuvata ehdotetun tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan automaattisen toimintaprosessin dokumentaatioissa sekä käyttöönottopäätöksessä.

Tiedonhallintalakiin lisättäväksi ehdotetun 28 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 96) on avattu sitä, mitä käsittelysäännöllä käsiillä olevassa asiayhteydessä tarkoitetaan. Perustelujen mukaan viranomaisen määritteli tietojärjestelmän keskeiset asiankäsittelyyn vaikuttavat käsittelysäännöt ja vastaisi siitä, että automatisoitu toimintaprosessi täyttää laissa säädetyt edellytykset ja menettelyvaatimukset. Käsittelysäännöillä tarkoitettaisiin 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.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 97) on edelleen muun ohessa todettu, että ehdotetun tiedonhallintalain 28 a §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin vielä erikseen siitä, että dokumentaatioissa tulisi erikseen esittää perusteet sille, miten viranomaisen on varmistanut käytettävien käsittelysääntöjen syrjimättömyyden tilanteissa, joissa automaattisesti käsiteltävät asiat valikoituvat asianosaiseen liittyvien syiden vuoksi. Käsittelysäännöt määriteltäisiin tai ne

määräytyisivät muun lainsäädännön ja niihin liittyvän tulkinnan perusteella, joka tehdään viranomaisessa etukäteen siinä vaiheessa, kun viranomainen suunnittelee automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa tai muutoksia käytössä olevaan automatisoituun toimintaprosessiin.

Lainsoveltajan näkökulmasta tarkasteltuna ehdotetun hallintolain 53 e §:n 1 ja 2 momentin säännöstekstin sanamuodosta ei ilmene, mitä käsittelysäännöillä tarkoitetaan, eikä myöskään se, että käsitteellä on välitön yhteys tiedonhallintalaissa asiasta säädettyyn. Tiedonhallintalakiin viitataan vasta nyt ehdotetun hallintolain 53 e §:n 3 momentissa (ei 1 ja 2 momentissa).

Jätän jatkovalmistelussa arvioitavaksi, olisiko jo hallintolain 8 b luvun alkuun tai johonkin muuhun tarkoituksenmukaiseksi katsottavaan lainkohtaan hyvä sisällyttää käsittelysäännön osalta informatiivinen viittaus tiedonhallintalakiin. Jätän jatkovalmistelussa edelleen harkittavaksi myös sen, olisiko tiedonhallintolain 2 §:n määritelmiin perusteltua/mahdollista lisätä määritelmä siitä, mitä käsittelysäännöllä tarkoitetaan ehdotettua automaattista

päätöksentekoa koskevan säännöskokonaisuuden yhteydessä. Tällaiset muutokset lisääisivät ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä sekä ymmärrettävyyttä säädöstekstin tasolla.

Ehdotetun 53 e §:n 3 momentin mukaan asian automaattisen ratkaisemisen käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotossa noudatettavasta menettelystä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 6 a luvussa.

Ehdotetun pykälän 3 momenttiin sisältyvä viittaus tiedonhallintolain sääntelyyn on olennainen. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, tiedonhallintalaissa säädetyt vaatimukset on täytyttävä, jotta hallintolain 8 b luvussa tarkoitettuja asioita voidaan ratkaista automatisoidusti.

Ehdotetun 53 e §:n 4 momentin mukaan automaattisesti ei voida ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 82-83) viitataan edellä mainituilta osin perustuslakivaliokunnan kannanottoon siitä, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Oikaisuvaatimussääntely voi myös muodostaa asiallisesti, joskaan ei muodollisesti, osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Esitysluonnoksessa on todettu, että oikaisuvaatimuksen, sitä vastaavan oikeussuojakeinon ja hallintokantelun oikeusturvaan liittyvä luonne edellyttää, että tällaisen asian tutkii luonnollinen henkilö. Näiden asioiden ratkaiseminen usein myös edellyttää sellaista harkintaa, joka ei ole automatisoitavissa. Oikaisuvaatimuksen

automatisointia koskevasta kiellosta olisi esitysluonnoksen mukaan kuitenkin tietyissä erikseen arvioituissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus

hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti.

Yhdyn ehdotukseen oikaisuvaatimusten automaatiassa ratkaisemisen kiellosta. Olen myös aiemmassa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa lausunnossani (OKV/1698/21/2021) todennut suhtautuvani oikaisuvaatimuksen automaattiseen ratkaisemiseen kielteisesti. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on tärkeä asema ja merkitys oikeusturvakeinona, minkä vuoksi oikaisuvaatimuksen automaattista käsittelyä ei lähtökohtaisesti tulisi sallia.

Toiseen suuntaan vaikuttavana näkökohtana oikaisuvaiheen automatisointia arvioitaessa voidaan kuitenkin ottaa huomioon hallintolain säännös (49 e §) siitä, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Asiaa koskevissa hallintolain esitöissä (HE 226/2009 vp) todetaan, että oikaisuvaatimusasioiden käsittely kiireellisenä on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Kiireellisyysedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate

edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti.

Tiedossa on myös, että joillakin hallinnon aloilla on käytännön tarpeita oikaisuvaiheen ainakin osittaiseen automatisointiin erityisesti asian käsittelyn nopeuttamiseksi. Muun muassa Verohallinnon oikaisuvaatimusten käsittelyssä tapahtuneisiin viivästyksiin on kiinnitetty useita kertoja huomiota molempien ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä (mm. OKV/33/10/2021, OKV/40/10/2020), ja viiveitä on havaittu muissakin viranomaisissa ja hallinnon aloilla (mm. OKV/1416/10/2020). Asian viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi oikaisuvaiheessa voitaisiinkin näkemykseni mukaan mahdollisesti hyödyntää automaatiota siltä osin kuin kyse olisi oikaisuvaiheen avustavista toimenpiteistä. Varsinainen oikaisuvaatimuksen johdosta annettava päätös sekä siihen liittyvä arviointi ja päätösharkinta tulisi kuitenkin tapahtua ns. ihmiskäsittelyssä.

Suunnitteilla ja valmisteilla on jo erityislainsäädäntöä, jolla poikettaisiin hallintolain säännöksistä. Esimerkiksi vero- ja tullihallinnossa on vireillä hanke erityislainsäädännöksi, joka koskee verotusmenettelyyn liittyvää automaattista päätöksentekoa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM003:00/2022>. Nähtäväksi jää, tuleeko hanke sisältämään esimerkiksi ehdotukset oikaisumenettelyn automaation mahdollistamisesta. Pidän jo tässä yhteydessä tärkeänä korostaa esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 83) mainittua seikkaa siitä, että mahdollista poikkeusta hallintolaista erityislailla säädettäessä tulisi

ottaa huomioon perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta sekä tietosuojasääntelystä seuraavat vaatimukset. Erityislain säätämisen yhteydessä tulisi arvioida myös tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys, kun huomioidaan se, että hallintolain 53 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asian automatisoinnin edellytykseksi oikaisuvaatimusmenettely, jonka käsittelee luonnollinen henkilö, ellei kyse ole 53

f §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Totean kuitenkin myös, että osassa hallintokanteluasioita voisi olla oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta sekä riittävän yksilöllistä käsittelyä vaarantamatta mahdollista hyödyntää myös automaattista päätöksentekoa. Hallintokanteluista osa esimerkiksi koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, joissa hallintolain 53 b §:n 3 momentin mukaan kantelun tutkiminen edellyttää erityistä syytä. Erityisen syyn käsillä olon selvittäminen edellyttää yleensä laajaa harkintaa eikä

asia siten lähtökohtaisesti sovellu automaatiassa ratkaistavaksi. Sitä vastoin samasta vanhasta asiasta toistuvasti tehtävissä hallintokanteluissa voisi olla oikeusturvaa vaarantamatta sinänsä mahdollista käyttää myös automaatiota, samoin jos jo kantelussa ei ole tuotu esille erityistä syytä.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

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 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Ehdotetun 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Yhdyn säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 85) todettuun siitä, että hallintolain 7 a luvussa tarkoitettua oikaisuvaatimusta voidaan katsoa soveltuvan erittäin hyvin tietosuojaoikeudelliseksi suojaimeksi. Jos oikaisuvaatimuksesta ei ole säädetty, oikeusturvaedellytyksen täyttäisi myös oikaisuvaatimusta vastaava muu laissa säädetty oikeussuojakeino, jonka tulisi olla oikaisuvaatimuksen tapaan maksuton.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Ehdotetun 53 g §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 44 §:n 1 momentissa säädetään, on kirjallisesta hallintopäätöksestä käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Ehdotetun 2 momentin mukaan jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitettut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä. Ehdotetun 3 momentin mukaan tämän lain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta ei sovelleta asiassa, joka on ratkaistu automaattisesti.

Kannatan 1 ja 2 momenttiin sisältyviä ehdotuksia ja pidän niitä hallinnon avoimuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, julkisuuden ja asianosaisen oikeusturvan kannalta keskeisinä. Kannatan myös lisätietojen antajaa koskevaa 3 momentin ehdotusta. Pidän kuitenkin automaattisesti ratkaistussa hallintoasiassa tärkeänä, että tilanteessa, jossa päätöksen tehnyt tahoa ei voida nimetä, viranomaisen järjestää lisätietojen antamisen siten, että asiakkaan

mahdollinen päätöstä koskeva yhteydenotto ohjautuu viranomaisessa henkilölle, jolla on riittävä asiantuntemus vastata asiakkaan aineellisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Olen aiemmassa lausunnossani julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista (OKV/2005/21/2021) todennut, että automaattisessa päätöksenteossa yksittäisen hallintopäätöksen tekemisen sijasta päätöksenteko- tai päättelysääntöjen ohjelmointi, testaus ja hyväksyntä nousevat päätöksen esittelyn ja ratkaisemisen rinnalle huomattaviksi hallinnon toiminnan oikeudelliseen asianmukaisuuteen vaikuttaviksi toimiksi.

Tiedonhallintalakiin ehdotetaankin nyt lisättäväksi varsin kattavat säännökset automatisoitujen toimintaprosessien eri vaiheista: kehittämisestä, testauksesta, käyttöönotosta, ylläpidosta ja laadunvalvonnasta virhetilanteiden käsittelyyn ja tiedottamiseen. Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a luku. Yhdyn esitysluonnoksessa (s. 94) esitettyyn näkemykseen siitä, että ehdotettujen säännösten sijoittaminen omaan lukuunsa on perusteltua siksi, että luvun säännökset koskisivat ainoastaan automatisoitua toimintaprosessia. Pidän selkeänä ratkaisuna myös sitä, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa (s. 8) oikeusministeriön työryhmän pohjaehdotus automatisointia koskevasta kuvauksesta on siirretty tiedonhallintalain uuteen lukuun laajemmaksi ja yksityiskohtaisemmaksi tiedottamista koskevaksi säännökseksi, ja samoin myös viranomaisen tiedottamista koskeva velvollisuus, joka on kiinteästi sidoksissa tiedonhallintalain ehdotetussa 6 a luvussa tarkoitettuun dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen, on siirretty tiedonhallintalain puolelle.

Tiedonhallintalain 3 §:n 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uutta 6 a lukua sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Yhdyn säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että soveltamisala olisi perusteltua sekä hallintolain että tiedonhallintalain osalta ulottaa samoihin toimijoihin.

Virkavastuukysymykset:

Pidän erittäin tärkeänä, että esitysluonnoksessa on laajasti käsitelty asiakokonaisuuteen liittyviä virkavastuukysymyksiä. Aihe on keskeinen ja siihen ovat esitysluonnoksessa todetuina tavoin kiinnittäneet huomiota sekä perustuslakivaliokunta että ylimmät laillisuusvalvojat.

Ehdotus sisältää tiedonhallintalain 6 a luvussa täsmälliset velvollisuudet, joita olisi noudatettava, jotta automatisoidun asian ratkaisun mahdollistava toimintaprosessi voitaisiin ottaa käyttöön. 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 yhtäältä laissa säädettyihin vaatimuksiin ja toisaalta viranomaisessa tehtävään automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien vastuiden määrittelyyn. Ehdotetun sääntelyn perusteella määräytyisivät ne tehtävät ja niihin sisältyvät velvollisuudet, joiden toteuttamisesta nimetty henkilö olisi virkavastuussa.

Erityisistä tehtävistä ja toimintavelvollisuuksista, jotka voitaisiin kohdentaa nimettyihin virkamiehiin / henkilöihin, ja joiden perusteella myös virkavastuu olisi kohdennettavissa ja todennettavissa, sisältyy ainakin seuraaviin tiedonhallintalakiin sisällytettävien säännösehdotusten kohtiin:

Ehdotettu 28 a §:n 1 momentti: Viranomaisen on dokumentoitava tässä luvussa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako.

Ehdotettu 28 a §:n 3 momentti: Viranomaisen on merkittävä dokumentaatiota koskeviin asiakirjoihin versionumero, hyväksymispäivämäärä ja asiakirjan hyväksyjä, jonka tehtävänä on tarkastaa asiakirjan sisällön tämän tai muun lain vaatimustenmukaisuus.

Ehdotettu 28 b §:n 1 momentti: Viranomaisen on huolehdittava, että automatisoidun toimintaprosessin menettelytapojen ja käsittelysääntöjen vaatimustenmukaisuus sekä asianosaiselle annettavien automaattisesti tuotettavien asiakirjojen ymmärrettävyys varmistetaan testaamalla ennen toimintaprosessin käyttöönottoa tai kun toimintaprosessin käsittelysääntöjä muutetaan. - - -

Ehdotettu 28 b §:n 2 momentti: Viranomaisen on nimettävä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa, että testaaminen suoritetaan 1 momentin mukaisesti ja että testaaminen, testitulokset ja korjaavat toimet dokumentoidaan.

Ehdotettu 28 c §:n 1 ja 2 momentti: Viranomaisen on hyväksyttävä laadunvalvontasuunnitelma, josta ilmenevät laadunvalvonnan vastuut, miten automatisoidusti ratkaistujen asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan, miten havaitut virheet korjataan ja miten toimintaprosessiin liittyviä riskejä hallitaan käyttöönoton jälkeen. Viranomaisen on nimettävä laadunvalvonnalle vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa laadunvalvonnan toteutuminen laadunvalvontasuunnitelman mukaisesti.

Ehdotettu 28 d §:n 1 ja 2 momentti: Toimintaprosessista vastaavan viranomaisen on tehtävä ennen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa päätös (käyttöönottopäätös), jonka on sisällettävä vähintään seuraavat tiedot:

- 1) toimintaprosessi, joka otetaan käyttöön
- 2) toimintaprosessista vastaava viranomainen
- 3) perustelut, joista on ilmentävä käyttöönoton edellytykset ja sovelletut säännökset
- 4) luettelo käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista

5) toimintaprosessin suunniteltu käyttöönottopäivämäärä ja päätöksen tekemisen ajankohta

6) päätöksentekijä ja esittelijä

7) viranomaisen yhteystieto, josta saa lisätietoa automatisoidun toimintaprosessin käytöstä

Käyttöönottopäätöksen esittelee se, joka on tarkastanut käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen tämän lain vaatimusten mukaisuuden.

Esitysluonnos sisältää myös tiedonhallintalakiin otettavat säännösehdotukset julkisyhteisön työsuhteisten työntekijöiden sekä yksityisten toimijoiden virkavastuusta:

Ehdotettu 28 i §: Viranomaisen palveluksessa olevat julkisyhteisön työntekijät toimivat tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Ehdotettu 28 j §: Viranomainen voi antaa 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Näitä tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa (s. 121-122) on täsmennetty sitä, keitä virkamiehiä ja henkilöitä ehdotettu uusi säännöstö voisi käytännössä tarkoittaa. Esimerkiksi tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan käsittelysäännöt olisi hyväksyttävä erikseen viranomaisessa. Hyväksyjän tulisi tarkastaa, että käsittelysääntöjä sisältävien asiakirjojen sisältö täyttää tiedonhallintalaissa tai muussa laissa säädetyt vaatimukset. Puolestaan käyttöönottopäätöksen valmistelu olisi kohdistettu esittelijälle, jonka virkavastuun perusteista on säädetty perustuslain 118 §:n 2 momentissa. 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.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 122-123) todetaan edelleen, että viranomaisissa työskentelee työsuhteisia henkilöitä asiantuntijoina tietojärjestelmien kehittämistehtävissä suhteellisen runsaasti. Virkavastuun tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi tiedonhallintalain 28 i §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta samassa laajuudessa julkisyhteisön työntekijöihin kuin virkamiehiin.

Tiedonhallintalain 28 j §:ssä ehdotetaan puolestaan säädettäväksi, että viranomainen voisi siirtää eräitä tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotettavia tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös tällaisiin yksityiseen julkista hallintotehtävää hoitaviin henkilöihin ja vahingonkorvausvastuun osalta viitattaisiin vahingonkorvauslakiin. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 136) viranomainen voisi antaa

yksityisen hoidettavaksi ehdotetun 28 b §:ssä tarkoitettuja testaamiseen liittyviä tehtäviä, muttei kuitenkaan testauksesta vastuussa olevan henkilön

tehtävää. Käytännössä testaaminen voi vaatia erilaista teknisluonteista asiantuntemusta, jollaista viranomaisen voisi hankkia tarkoituksenmukaisuusharkintansa pohjalta yksityisiltä. Lisäksi viranomaisen voisi hankkia 28 c §:ssä tarkoitettujen teknisten virheiden korjaamiseen

asiantuntemusta yksityisiltä silloin, kun se on tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tarpeellista. Ehdotus sisältäisi täsmällisen säännöksen siitä, että näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä rikosoikeudellinen virkavastuu tulee kattavasti sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa testauksessa on laiminlyöty testaamiseen liittyviä velvollisuuksia.

Katson, että ehdotetun kaltainen, täsmällisesti toimintaprosessien eri vaiheisiin ja tehtäviin sekä niiden toteuttamisesta vastaaviin virkamiehiin / nimettyihin henkilöihin kohdistettu säännöstö selkiyttää ja täsmentää virkavastuun kohdentumista automaattisessa päätöksenteossa ja luo myös perustan virkavastuun tosiasialliselle toteutumiselle. Esitysluonnoksessa on tuotu asianmukaisesti esille, että virkamiesten ja muiden tehtävävastuussa olevien henkilöiden

oikeusturvan kannalta on olennaisen tärkeää, että virkavastuuta määriteltäessä ei jää epäselväksi, kenelle laissa säädetyt velvollisuudet (virkavelvollisuudet) kuuluvat, ja keneltä edellytetään laissa säädetystä johtuvia virkatoimia.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 94-95) mukaan viranomaisilla olisi velvollisuus yksilöidä ja dokumentoida automatisoidun päätöksenteon valmisteluun, päätöksentekoon ja laadunvalvontaan osallistuvat henkilöt, jolloin myös olisi selvää, keneen luvussa säädetyt velvollisuudet kohdistuvat. Pidän kannatettavana sitä, että viranomaisille jäisi joustavasti mahdollisuus itse ratkaista, mihin asiakirjoihin ja kenen toimesta nämä vastuut määriteltäisiin.

Perustelujen mukaan tällaiset vastuut voitaisiin dokumentoida esimerkiksi osittain virallisiin työjärjestyksiin, johtosääntöihin tai hallintosääntöihin, mutta myös tiedonhallintalaissa säädettyyn tiedonhallintamalliin sekä erilaisiin hanke- ja projektisuunnitelmiin. Vastuista voisi päättää viranomaisessa toimivaltainen toimielin, virkamies tai muu toimihenkilö.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 121-123) on virkavastuukysymysten osalta tuotu esille myös se, että ehdotetun sääntelyn 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 näitä arvioita asianmukaisina.

Samalla kuitenkin totean, että hallituksen esityksessä olisi tarpeen ehdotusta vahvemmin korostaa, että virkavastuusääntelyn tarkoituksena on viime kädessä suojata ja edistää luottamusta hallintoa kohtaan sekä osoittaa toimijat, joiden tulee omilla toimenpiteillään rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausvastuun sekä hallinto-oikeudellisen vastuun ja velvollisuuksien alaisina huolehtia hallinnon asianmukaisesta ja riittävän virheettömästä toiminnasta. Kyse ei näin ollen ole vain muodollisista seikoista vaan luottamuksesta sekä sen edellytyksenä olevasta asianmukaisuudesta ja oikeusvarmuudesta huolehtimisesta.

Säättämisjärjestysperusteluissa todetaan varsin suoraviivaisesti, että käyttöönottopäätös olisi tehtävä esittelystä. Käyttöönottopäätöksen tekemisestä esittelystä todetaan säädöstekstissä vain epäsuorasti nyt ehdotettavien tiedonhallintalain 28 d §:n 1 momentin 6 kohdassa ja 2 momentissa. Kaikissa julkisen hallinnon viranomaisissa esittelymenettely ei ole viranhaltijapäätöksenteossa välttämättä käytössä esimerkiksi kuntahallinnossa, ja esittelymenettelystä säädetään yleensä asianomaista viranomaista tai asiaa koskevassa erityislainsäädännössä. Olisi siksi harkittava, että tiedonhallintalaissa säädettäisiin

nimenomaisesti esittelymenettelyn käyttämisestä käyttöönottopäätöksen tekemisessä.

Tiedonhallintalain 28 c §:ssä säädettäisiin automaattisen päätöksenteon ja sen prosessien laadunvalvonnasta ja siihen liittyvästä laadunvalvontasuunnitelmasta. Pykälässä on perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia säännöksiä laadunvalvonnan osista. Nähdäkseni olisi kuitenkin vielä harkittava, että pykälään sisällytettäisiin yleinen vaatimus siitä, että automaattista päätöksentekoa hyödyntävän viranomaisen on järjestettävä ajantasainen ja riittävä laadunvalvonta automatisoidusti ratkaistujen asioiden käsittelyn laadun ja päätösten sisällöllisen virheettömyyden varmistamiseksi, mahdollisten virheiden havaitsemiseksi ja korjaamiseksi sekä automaattiseen toimintaprosessiin liittyvien riskien hallitsemiseksi käyttöönoton jälkeen. Näin säännöksestä ilmenisi myös yleinen periaate ja tämän jälkeen sitä konkretisoivat täsmälliset vaatimukset. Tämän sisältöisenä säännös antaisi nyt esitettyä

säännösehdotusta paremman perustan viranomaisten yleisille ja virkavastuuseen johtaville, tarkkarajaisille ja täsmällisille erityisille velvoitteille toimintaympäristössä, jossa teknologia ja riskit kehittyvät nopeasti.

Totean lisäksi, että ehdotetuilla tiedonhallintalain 13 a, 28 b ja 28 c §:ien säännöksillä on läheinen yhteys myös tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin asettamiin tietojen ja tietojärjestelmien riskiperusteisen suojaamisen, tietoturvallisuustoimien ja tietoturvaloukkauksista ilmoittamisen vaatimuksiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi nähdäkseni hyödyllistä tässäkin yhteydessä ohjata lainsoveltajaa myös tunnistamaan kyseisiä

säännöksiä lähellä olevat tietosuojalainsäädännön mukaiset velvoitteet, jotka sinänsä joka tapauksessa tulevat sovellettavaksi.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta:

Kannatan ehdotusta siitä, että tiedonhallintalautakunta arvioisi käyttöönottopäätöksen ja sen perusteena olevien asiakirjojen säädettyjen vaatimusten sekä niihin liittyvien menettelyjen täyttymistä (ehdotettu 28 g §). Ehdotettu tehtävä soveltuisi luontevasti tiedonhallintalautakunnalla jo nykyisten säännösten perusteella olevien tehtävien jatkoksi. Tiedonhallintalautakunnan kokoonpano myös edustaa monipuolisesti alan asiantuntemusta. Lautakunta lienee myös toiminnoiltaan ja organisaatioiltaan sopivan joustava hoitamaan nyt ehdotettuja tehtäviä. Voimassa olevan tiedonhallintalain 10 §:n mukaan lautakunnan jäseniin ja varajäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan lautakunnalle säädettyjä tehtäviä.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ehdotuksen mukaan (28 g § 1 momentti) viranomaisen olisi toimitettava käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Tiedonhallintalautakunta päättäisi erikseen toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella tarvittavien arviointien toteuttamisesta yksittäistapauksessa. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 110) mukaan kaikkia toimitettuja käyttöönottopäätöksiä ei näin ollen arvioitaisi lautakunnassa, vaan lautakunnan sihteeristö arvioisi, mitkä käyttöönottopäätökset olisi tarpeen arvioida osana lautakunnan arviointitehtävän toteuttamista. Ehdotettu sääntely ei myöskään olisi tarkoitettu ennakkohyväksyntämenettelyksi, vaan automatisoidun toimintaprosessin erityisten vaatimusten noudattamisen valvomiseksi ja kontrolloimiseksi arviointitehtävää suorittamalla tiedonhallintalautakunnan tekemän harkinnan perusteella.

Tiedonhallintalautakunta ei edellä todetusti arvioisi jokaista viranomaisen sille toimittamaa käyttöönottopäätöstä vaan päättäisi yksittäistapauksellisesti harkintaansa perustuen siitä, mihin käyttöönottopäätökseen arviointi kohdistuu. Lautakunnan tehtäviin ei myöskään kuuluisi ”hyväksyä” tai ”hylätä” käyttöönottopäätöksiä. Pidän ehdotusta sinällään perusteltuna lautakunnan resurssien ja käytännön toimintamahdollisuuksien näkökulmasta. Vaikka kaikki

käyttöönottopäätökset eivät menisikään tiedonhallintalautakunnan arvioitavaksi, katson, että mahdollisuus käyttöönottopäätöksen ”joutumiseen” lautakunnassa tarkemmin arvioitavaksi toimisi myös viranomaisille kimmokkeena huolehtia siitä, että käyttöönottopäätökset ja niiden perusteena olevat asiakirjat laaditaan viranomaisessa huolellisesti ja asianmukaisesti.

Ehdotetun 28 g §:n 4 momentin mukaan tiedonhallintalautakunta voisi kiinnittää viranomaisen huomiota arviointitehtävän yhteydessä havaitsemiinsa dokumentaatioon liittyviin olennaisiin puutteisiin. Tiedonhallintalautakunta voisi myös asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 110-111) mukaan edellä mainitulla säännöksellä vastuutettaisiin viranomaisia reagoimaan lautakunnan huomion kiinnittämiseen sekä samalla tehostettaisiin kontrollointia siitä, että olennaisimmat puutteet korjattaisiin viranomaisessa. Sinällään lautakunnan

antama hallinnollinen ohjaus ei olisi viranomaista sitovaa. Olennaisten puutteiden korjaamatta jättäminen voisi kuitenkin tulla arvioitavaksi muissa

valvontaviranomaisissa. Tiedonhallintalautakunta ei myöskään valvoisi automatisoidun toimintaprosessin sisällöllistä lainmukaisuutta tai muusta lainsäädännöstä, kuten hallintolaista, johtuvien käyttöönottoedellytysten täyttymistä. Tätä valvontaa tekisivät tehtäväjakonsa mukaisesti ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Tietosuojavaltuutettu puolestaan valvoisi tietosuoja-asetuksen 55-59 artiklassa ja muussa laissa säädettyjen tehtävä- ja toimivaltuuksien perusteella rekisterinpitäjän automatisoituun toimintaprosessiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä.

Pidän edellä todettuja rajauksia tiedonhallintalautakunnan tehtäviin ja toimivaltuuksiin suhteessa ylimpien laillisuusvalvojen ja muiden erityisvalvojen tehtäviin selkeinä ja perusteltuina.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty kysymystä siitä, mitä tapahtuu niille käyttöönottopäätöksille, joita lautakunta ei ota arvioitavakseen, ja tulisiko lautakunnan esimerkiksi ilmoittaa jollakin tavalla viranomaiselle (myös) siitä, ettei se ota viranomaisen käyttöönottopäätöstä arvioitavakseen. Luonnollisesti hyvän hallinnon periaatteet soveltuvat myös tiedonhallintalautakuntaan sen käsitellessä käyttöönottopäätöksiä. Näkemykseni mukaan ei ole asianmukaista jättää viranomaista epätietoisuuteen siitä, tuleeko lautakunta ottamaan käyttöönottopäätöksen arvioitavakseen vai ei. Säännöksissä ei myöskään ole ehdotettu

säädettyä määräaika, minkä kuluessa lautakunnan tulisi arvioida käyttöönottopäätös ja ilmoittaa viranomaisella käyttöönottopäätöksessä havaituista puutteista. On sinällään perusteltua, että käsittelyprosessin kestolle ei säädetä tarkkaa määräaika. Asian luonteen vuoksi lähtökohtana kuitenkin lienee, että arviointiprosessin kesto on kohtuullinen/joutuisa.

Koska käyttöönottopäätöksiä koskeva sääntely on uutta, pitäisin lain soveltamisen selkiyttämiseksi perusteltuna, että edellä mainittuja käyttöönottopäätöksiä koskevia kysymyksiä täsmennettäisiin ja käsiteltäisiin tarkemmin esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa.

Viranomaisilla saattaa olla tarvetta saada ohjausta ja neuvontaa automaattisten järjestelmien käyttöönotossa. Tällöin myös mahdollisuus saada ennakollisia lausuntoja/kannanottoja tiedonhallintalautakunnalta voisi olla hyödyllistä. Nyt ehdotetussa mallissa tiedonhallintalautakunnan näkemys saataisiin vasta käyttöönottopäätöksen tekemisen jälkeen. Tässä vaiheessa hankinnat on usein jo tehty, samoin myös järjestelmien kehittämistyö, joten tiedonhallintalautakunnalta saatuihin näkemyksiin perustuvat korjaavat toimenpiteet voivat johtaa lisäkustannuksiin, hankaliin sopimustilanteisiin sekä viivästyksiin järjestelmien laajassa käytössä. Jatkovalmistelussa voitaneen vielä pohtia mahdollisia tiedonhallintalautakunnan ennalta vaikuttavan ohjauksen keinoja.

Tiedonhallintalautakunnalle ehdotetaan myös oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä maksutta ja viivytyksettä välttämättömiä tietoja käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista, sekä oikeutta toimittaa tarkastus käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen vaatimustenmukaisuuden selvittämiseksi sekä käyttöönottoon liittyvien menettelyjen lainmukaisuuden todentamiseksi. Jos arviointitehtävän toteuttaminen sitä välttämättä edellyttäisi, olisi tiedonhallintalautakunnalla oikeus toimittaa tarkastus tiedonhallintayksikön toimitiloissa lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja.

Katson, että lautakunnalle ehdotettava tarkastusoikeus on yksi tehokas keino toteuttaa lautakunnan arviointitehtävää. Samalla on kuitenkin varmistettava, etteivät lautakunnan toimivaltuudet ulotu liian laajalle tätä tarkastusoikeutta käytettäessä. Sääntämisympäristöperusteluissa (s. 136) on arvioni mukaan tältä osin asianmukaisesti todettu, että tiedonhallintalautakunnan tarkastustehtäviin ei liittyisi kotirauhan piiriin kohdistuvaa tarkastusta, vaan tarkastukset toimitettaisiin viranomaisen toimitiloissa. Selvyyden vuoksi lakiin ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, ettei tarkastusta voida suorittaa pysyväisluonteiseen

asumiseen tarkoitetuissa tiloissa. Tiedonhallintalautakunnalle ei myöskään esitetä mahdollisuutta antaa tarkastustehtävää yksityiselle, vaan tarkastukset toimittaisi lautakunnan sihteeristöstä nimetty henkilö tai henkilöt, joita voisi avustaa Digi- ja väestötietoviraston virkamiehistö.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Ehdotus tiedonhallintalain 13 a §:ään lisättävästä säännöksestä viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa häiriötilanteista ja varautua häiriötilanteisiin on erittäin kannatettava. Olen aiemmassa lausunnossani OKV/2005/21/2021 korostanut viranomaisten häiriötilanteisiin varautumisen tärkeyttä ja sitä, että viranomaisten ja kriittisten toimialojen tiedon turvaaminen on olennaisen tärkeä osa yhteiskunnan tehokkaan toiminnan ja myös yksilön perusoikeuksien suojan

varmistamista. Viranomaisen on pystyttävä suorittamaan tehtävänsä myös tilanteissa, joissa tietojärjestelmää ei voida käyttää.

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 käsittelyvolyymin 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?

Ei kommentoitavaa.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Digipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin edellytyksistä, joilla viranomaisen voi antaa neuvontaa digitaalisessa palvelussa palveluautomaation avulla. Viranomaisen olisi ennalta varmistettava neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus sekä palveluautomaation käyttämän kielen ymmärrettävyys. Hallinnon asiakkaalle olisi kerrottava, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, minkä lisäksi hänelle on tarjottava mahdollisuus ottaa yhteyttä viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön. Lisäksi hallinnon asiakkaan tulisi voida tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestinvaihto ja viranomaisen olisi tallennettava viestien vaihto, jotta neuvonnan laatua ja muuta asianmukaisuutta voidaan valvoa. Tähän valvontaan olisi myös nimettävä vastuuhenkilö.

Ehdotus on kannatettava ja sääntelytilaa selkeyttävä. Yhdyn säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että säännöksellä edistettäisiin hyvän hallinnon perusteiden ja hallinnossa asioivan oikeusturvan toteutumista asettamalla palveluautomaation käyttämiselle edellä todetut vaatimukset.

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?

Ei kommentoitavaa.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (13 §) ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (rikosasioiden tietosuojalain) soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn osalta automaattisen päätöksenteon mahdollistamisesta, kun kyse on hallintoasioista. Pykälän tarkoituksena olisi säätää

poikkeus ja mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattinen ratkaiseminen.

Pidän ehdotusta tarpeellisena ja kannatettavana.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Ehdotetun hallintolain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 89) todetaan, että ennen hallintolain voimaantuloa käytössä ollut asian automaattinen ratkaiseminen olisi saatettava tämän lain 53 f–g §:n mukaiseksi kahdentoista

kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Siirtymäaika olisi tarkoituksenmukaista olla vastaava kuin tiedonhallintalain 6 a luvun mukainen siirtymäaika.

Tiedonhallintalakiin esitettävien voimaantulo- ja siirtymäsäännösten osalta säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 114-115) on muun ohessa todettu, että ennen lain voimaantuloa käyttöön otettu automatisoitu toimintaprosessi olisi saatettava lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Viranomaisen olisi siirtymäajan kuluessa varmistettava toimintaprosessia koskevan käyttöönottopäätöksen perusteet sekä tehtävä itse käyttöönottopäätös, jotta automaattisesti tuotetun ratkaisun virkavastuu voidaan riittävällä tarkkuudella kohdentaa. Sääntelystä seuraisi hallinnollisten toimien ja järjestelyjen sekä dokumentaation täydentämistarpeiden lisäksi todennäköisesti myös jonkin verran muutoksia tietojärjestelmiin. Lain voimaantulon jälkeen käyttöön otettavissa automatisoiduissa toimintaprosesseissa sääntelyä olisi noudatettava saman tien.

Myös digipalvelulain 6 a §:n osalta ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ennen tämän lain voimaantuloa käytössä ollut palveluautomaatio olisi saatettava tämän lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Yhdyn esitysluonnoksessa esitettyihin perusteluihin siitä, että siirtymäajan riittävyttä arvioitaessa on voitu ottaa huomioon se, että automaattista päätöksentekoa koskeva nykytila ei ole lainmukainen. Siirtymäaikaa ei näin ollen ole syytä säätää kovin pitkäksi. Yhdenmukaiset siirtymäajat hallinto-, tiedonhallinta- ja digipalvelulain osalta ovat myös perustellut. Ehdotettu säännöskokonaisuus aiheuttaisi edellä todetusti muutostarpeita viranomaisissa jo nykyisin käytössä oleviin automaattisiin toimintaprosesseihin muun muassa siten, että myös aiemmin käytössä olleista prosesseista tulisi laatia käyttöönottopäätös, joka ehdotetun sääntelyn mukaisesti tulisi toimittaa tiedonhallintalautakunnalle mahdollista arviointia varten. Ottaen huomioon, että viranomaisissa on esitysluonnoksessa kuvatuin tavoin jo nykyisellään laajasti käytössä erilaista automaatiota myös varsinaisessa ratkaisutoiminnassa, pidän

välttämättömänä, etteivät aiemmat järjestelmät ja toimintaprosessit jää sisällöltään ja ominaisuuksiltaan nyt ehdotettavassa sääntelyssä asetettujen vaatimusten ulkopuolelle, vaan myös ”vanhat” automatisoidut toimintaprosessit saatetaan siirtymäaikana uuden lainsäädännön mukaiseksi. Tämä pätee myös viranomaisilla aiemmin/nykyisin käytössä oleviin neuvonnan digitaalisiin palveluautomaatioihin.

Hallintolain 53 e §:n 4 momentissa säädettäisiin, että automaattisesti ei voida ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Säännöstä sovellettaisiin 12 kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Mikäli viranomainen ennen tämän lain voimaantuloa käyttää automaattista ratkaisemista momentin mukaisissa asioissa, tulisi menettelystä luopua siirtymäajan kuluessa tai sallia muussa lainsäädännössä tällaisten automaattisten ratkaisujen tekeminen.

Olen edellä tässä lausunnossani tuonut esille kantani siitä, että oikaisumenettelyyn liittyvien oikeusturvanäkökohtien vuoksi oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ei tule mahdollistaa automaatiassa tehtäväksi, ja näin on myös esitysluonnoksessa ehdotettu. Siirtymäsäännös mahdollistaisi (muun ohessa) oikaisuvaiheen ratkaisujen tekemisen automaattisesti 12 kuukauden ajan lain voimaantulosta. Se myös antaisi viranomaisille aikaa valmistella niitä

koskevaan erityislainsäädäntöön mahdolliset poikkeukset nyt ehdotettuun oikaisuvaiheen automaattisten ratkaisujen kieltoon. On oletettavaa, että tällaista erityislainsäädäntöä aletaan valmistella ja ottaa käyttöön laajamittaisemminkin. Viittaan tässä yhteydessä edellä automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalaa ja rajausta koskevassa kohdassa esittämiini kommentteihin tarpeesta tällöin varmistaa, että mahdollista poikkeusta hallintolaista erityislaila

säädettäessä tulisi ottaa huomioon perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta sekä tietosuojasääntelystä seuraavat vaatimukset.

Karjalainen Tuula
Oikeuskanslerinvirasto