



Lausunto

06.05.2022

D/269/03.01.01/2022

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

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi, jäljempänä luonnos.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi ja sen perusteluiksi ja esittää lausuntopyynnössä käytettäväksi edellytetyn vastauspohjan mukaisesti lakiluonnoksen lukujaon mukaisesti ryhmiteltynä seuraavat huomiot luonnoksesta.

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

Luonnos hallintolain uudeksi 8 a luvuksi merkitsee toteutuessaan suurta periaatteellista muutosta verrattuna nykytilanteeseen, koska se mahdollistaisi hallintopäätösten tekemisen täysin automaattisesti ilman, että kunkin ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Tähän asti kaikki hallintopäätökset on hyväksynyt ja tarkistanut vähinään yksi henkilö ja esittelymenettelyn yleisyydestä johtuen monesti kaksikin henkilöä.

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

Ehdotetun 53 e §:n 1 momentissa todetaan, että tässä luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta viranomainen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltujen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Ilmeisesti viittaus muualla lainsäädännössä säädettyyn tarkoittaa myös kyseessä olevan asiatyypin substanssilainsäädännön vaatimuksia. Perusteluissa on todettu muun muassa, että kyse olisi siten asian automaattiselle ratkaisemiselle asetettavista lisäedellytyksistä ja että ratkaisutoiminnassa olisi siten edelleenkin noudatettava sekä menettelysääntelyä, aineellista lainsäädäntöä että esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä.

Tarkastusvirasto pitää hyvin tärkeänä sitä, että mahdollinen automaattinen päätöksenteko ei saa missään olosuhteissa johtaa tilanteisiin, joissa kyseisen asiaryhmän aineellinen lainsäädäntö tai hallintotoimintaa koskevat menettelysäännöt jäisivätkin automaation käytön takia noudattamatta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan momentista ja sen perusteluista tulisikin käydä vielä nykyistä selvemmin ilmi, että automaattinen päätöksentekomenettely ei vapauta mitään osin noudattamasta muualta lainsäädännöstä asiaan kohdistuvia vaatimuksia.

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. Tässä siis säädettäisiin niistä ratkaisevista kahdesta kriteeristä, joiden perusteella asia voisi päätyä ratkaistavaksi kokonaan automaattiossa ja ilman ihmisen tekemää arviota. Kriteerin ensimmäisen osan muotoilu on luonteeltaan epämääräisempi ja pehmeämpi kuin mikä on tyyppillistä suomalaiselle lakikielelle, jossa käytetyt muotoilut yleensä ovat hyvin ehdottomia ja tarkkarajaisia, esimerkiksi: ”Kaikessa hallintotoiminnassa on tarkoin lakia noudatettava.” Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että asiaan ei sisälly seikkoja, jotka etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa. Muotoilu tuntuu pitävän sisällään ajatuksen, että riittää kun etukäteen tarkasteltuna asiaan ei näyttäisi sisältyvän harkintaan vaativia elementtejä, jolloin automaattiseen päätöksentekoon voidaan edetä. Jälkikäteen ehkä voidaan havaita, että osassa tapauksissa tapauskohtaista harkintaa sittenkin olisi tarvittu. Tällainen ikään kuin tietyn virhesuoritusten osuuden tietoinen hyväksyminen ei ole ollut tyyppillistä

suomalaisessa julkisoikeudessa vaan perinteisesti säädökset on yleensä muotoiltu edellyttämään hallinnolta lainmukaista päätöksentekoa.

Asian automaattisen ratkaisemisen toisena mahdollisena kriteerinä momentissa olisi, että automaattiseen ratkaisemiseen voitaisiin siirtää myös tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä asioita, jos virkamies tai muu asian käsittelijä on ne arvioinut. Käytännössä tämä linjaus merkitsisi toteutuessaan heikentymistä oikeusturvan ja lainmukaisuuden toteutumisen varmistukseen. Suomalaisessa hallinnossa päätökset tehdään yleensä esittelystä, mikä tarkoittaa sitä, että kukin ratkaisun oikeellisuuden ja laillisuuden arvioi virkavastuulla itsenäisesti kaksi virkamiestä, esittelijä ja ratkaisija. Vain yhdessä he voivat tehdä yksimielisen päätöksen asiassa, jos molemmat pitävät päätöstä oikeana. Jos he ovat erimielisiä, mikä näkyisi esim. esittelijän eriävästä mielipiteestä, toimii tämä päätöksensaaajallekin varoituksena tarpeesta arvioida tavallista huolellisemmin tarvetta oikaisuvaatimukselle tai muutoksenhauille. Ehdotetun momentin mukaan automaattiseen päätöksentekoon menevien asioiden harkinnanvaraiset osuudet tulisivat vain yhden virkamiehen arvioitaviksi, mikä merkitsisi oikeusturvan takeiden heikentymistä niissä aiempaan verrattuna.

Ehdotetun 53 e §:n 3 momentin mukaan asian automaattisen ratkaisemisen käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotossa noudatettavasta menettelystä säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 6 a luvussa. Tämä heikentää hallinnon yleislainsäädännön rakenteen selkeyttä. Tähän asti kaikki hallintoasian käsittelyn vaiheet ja sitä koskevat yleissäännökset ovat löytyneet selkeästi yhdestä laista eli hallintolaista, joka on nimenomaan säädetty hallintoasioiden käsittelyn yleislaiaksi, mutta jatkossa suurta määrää hallintoasioita koskevia keskeisiä menettelysääntöjä säädettäisiin laissa, joka koskee varsinaisesti tietojärjestelmiä ja tiedonhallintaa ja joka on kirjoitettu tästä näkökulmasta.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Pykäläluonnoksen mukaan asian 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. Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan ehdotetulla pykälällä toteutetaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädettyjä suojatoimivaatimuksia. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan asianmukaisia suojatoimia olisivat ainakin oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Puolestaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden vahvistavan lainsäädäntötoimenpitein asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeuden vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen.

Tarkastusvirasto toteaa tähän, että ehdotuksessa tietosuoja-asetuksessa taatun oikeuden toteutuminen jää osittain riippumaan päätöksen kohteeksi joutuvan luonnollisen henkilön tiedollisista, taidollisista, ajankäytöllisistä ja myös taloudellisista resursseista. Jos automaattisesti tehdyn päätöksen kohteeksi joutuvalla henkilöllä on hyvät tiedolliset ja taidolliset edellytykset oikaisuvaatimuksen laatimiseen, sitä todennäköisemmin hän saa halutessaan oman asiansa ihmisen käsiteltäväksi. Mitä enemmän hänellä on elämäntilanteensa puolesta aikaa päätöksen saadessaan laatia siitä oikaisuvaatimus ja mitä enemmän hänelle on esimerkiksi terveystensä puolesta energiaa aikaa oikaisuvaatimuksen laatimiseen, sitä todennäköisemmin hän saa halutessaan asiansa ihmisen käsittelyyn. Mitä varakkaampi hän on, sitä paremmat mahdollisuudet hänellä on tarvittaessa korvata edellä mainituissa resursseissaan mahdollisesti olevia puutteita ostamalla oikaisuvaatimuksen laatimiseen tarvittaessa ulkopuolista apua. Tässä mielessä ehdotus lisäksi hallintopäätöksen saajien välistä epätasa-arvoa, kun mahdollisuus päätökseen saamiseen ihmisen arviotavaksi osin riippuisi päätöksensaajien omista edellytyksistä.

Asialla olisi myös yhteys oikeusturvaan, koska esimerkiksi siinä tilanteessa, että automaatio alkaisi tuottaa jollain tavoin virheellisiä päätöksiä, joiden virheellisyyden virkamies aikaisemmin olisi huomannut, jäisi nyt riippumaan siitä huomaako päätöksensaaja asian ja lisäksi hänen aktiivisuudestaan ja edellytyksistään oikaisuvaatimusasiassa. Nykytilanteeseen verrattuna ehdotus on heikennys, koska nyt kaikki päätökset tulevat lähtökohtaisesti ihmisen arvioitaviksi.

Lopuksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että pykäläluonnoksessa oikeussuojaedellytys kohdistuu vain niihin tilanteisiin, joissa päätös on kohdistettu luonnollisiin henkilöihin. Se ei siis lainkaan koske niitä tilanteita, joissa automaattinen ratkaisu kohdistuu oikeushenkilöihin. Ilmeisesti pykäläluonnos on muotoiltu näin, koska EU:n tietosuoja-asetuksen suoja koskeen vain luonnollisia henkilöitä ja heidän henkilötietojensa käsittelyä. Tarkastusvirasto kuitenkin huomauttaa, että oikeushenkilöihin kohdistuvilla päätöksillä on aina vaikutuksia myös luonnollisiin henkilöihin. Esimerkiksi osakeyhtiöön kohdistuva päätös vaikuttaa usein sen omistavien luonnollisten henkilöiden varallisuuteen, säätiötä koskeva päätös sen edunsaajina mahdollisesti oleviin luonnollisiin henkilöihin ja yhdistykseen kohdistuva päätös sen jäseniin tai sen toiminnasta hyötyviin henkilöihin. Näiden henkilöiden oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että oikeushenkilöihin kohdistuvat automaattisesti tehtävät päätökset on rajattu pois oikeussuojaedellytyksen piiristä.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ehdotus uudeksi tiedonhallintalain 6 a luvuksi sisältää ehdotukset pykäliksi automatisoidun toimintaprosessin olennaisesta dokumentaatiosta, vaatimustenmukaisuuden ja asiakirjojen ymmärrettävyyden varmistamisesta testaamalla, laadunvalvonnasta ja virhetilanteiden käsittelystä, päätöksestä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta, automatisoidusta toimintaprosessista tiedottamisesta, automatisoidun toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttamisesta, tietojen käytöstä automatisoidussa toimintaprosessissa, julkisyhteisön työntekijän virkavastuusta, tehtävien antamisesta yksityiselle ja virkavastuusta tässä tilanteessa.

Oikeudellisesti tärkeimpiä asioita ehdotetussa tiedonhallintalain 6 a luvussa sisältyy esimerkiksi 28 a §:ään automatisoidun toimintaprosessin olennaisesta dokumentaatiosta, jonka mukaan dokumentaatiosta tulee käydä ilmi esimerkiksi kunkin vaiheen käsittelysäännöt, perusteet asianomaisen kuulemisen toteuttamisesta automaattisesti tai kuulematta jättämisestä, asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot, tietolähteet ja tietojen hankintaan liittyvät menettelyt, asian ratkaisemista varten hankittavien tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistaminen sekä asian ratkaisuun liittyvien perustelujen muodostaminen tai perusteluvollisuuden poikkeaminen. Oikeudellisesti tärkeä olisi myös ehdotettu 28 b pykälä, jonka mukaan viranomaisen olisi huolehdittava, että automatisoidun toimintaprosessin menettelytapojen ja käsittelysääntöjen vaatimustenmukaisuus sekä asianosaiselle annettavien automaattisesti tuotettavien asiakirjojen ymmärrettävyys tulisi varmistaa testaamalla.

Oikeudellista merkitystä olisi myös laadunvalvontaa ja virhetilanteiden käsittelyä koskevalla 28 c §:llä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen olisi 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. Huomionarvoista tässä pykälässä on, että automatisoidun päätöksentekoprosessin ei selvästikään oleteta pystyvän virheettömiin suorituksiin, vaan virheitä oletetaan syntyvän.

Kaikkein keskeisin oikeudellisesti olisi ehkä päätöstä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta koskeva ehdotettu 28 d §. Sen mukaan automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa koskevan päätöksen tulisi sisältää muun muassa tiedot käyttöönotettavasta käyttöönottoprosessista, toimintaprosessista vastaavasta viranomaisesta, perustelut, joista on ilmentävä käyttöönoton edellytykset ja sovelletut säännökset, luettelon käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista sekä päätöksentekijästä ja esittelijästä. Erittäin merkittäviä oikeudellisesti olisivat myös ehdotettu 28 i § julkisyhteisön työntekijän virkavastuusta sekä 28 j § tehtävien antamisesta yksityiselle ja virkavastuusta.

Yleisinä huomioina ehdotetusta automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisestä ja käyttöönotosta voidaan todeta, että se sisältää paljon keskeistä ehdotettua uutta automatisoitua päätöksentekoprosessia koskevaa oikeudellista sääntelyä, mutta vielä enemmän siihen sisältyy tietojärjestelmien kehittämiseen ja siinä noudatettavaan käytäntöihin liittyvää asiaa, joka nyt tuotaisiin myös lainsäädäntöön. Nämä kaksi hyvin erityyppistä ja hyvin erityyppistä osaamista edellyttävää asiaa olisivat uusissa säädöksissä voimakkaasti toisiinsa linkittyneinä. Tämä voisi

käytännössä tehdä joissakin tilanteissa haastavaksi sen varmistamisen, että asian käsittelystä eri vaiheissa vastaavilla on kaikki tarvittava osaaminen. Viranomaisen ICT-yksikössä työskentelevillä ei välttämättä ole syvällistä osaamista hallinto-oikeudesta tai kyseisen asian substanssilainsäädännöstä eikä oikeudellisista kysymyksistä vastaavilla yksiköillä taas ICT-järjestelmien kehittämisestä. Kuitenkin esimerkiksi päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta edellyttäisi molempia.

Suomessa on virkamiehille säädetty tiukka virkavastuu heidän tekemiensä virkatoimien lainmukaisuudesta. Sen tavoitteena on hyvän hallinnon edellytyksenä olevan virkamiesmoraalin vahvistaminen. Tämän virkavastuun perusteista säädetään perustuslain 118 §:ssä ja siihen kuuluu myös kansalaisen oikeus vaatia kärsimänsä oikeudenloukkauksen tai vahingon johdosta rangaistusta virkamiehellä sekä myös vahingonkorvausta julkisyhteisön lisäksi virkamieheltä itseltään. Jatkossa automaattisesti ratkaistavien asioiden osalta tämä virkavastuu kohdistuisi siihen, ovatko käsillä olleet edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle hallintolain ehdotetun 53 e §:n mukaan ja onko automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä ja käyttöönotossa noudatettu tiedonhallintalain ehdotetun uuden 6 a luvun mukaista menettelyä. Käyttöönottopäätös koskisi usein tuhansia päätöksiä ja käyttöönottoprosessiin olisi todennäköisesti osallistunut eri vaiheissa todennäköisesti useita eri henkilöitä erilaisissa rooleissa.

Automaatiossa syntyvien päätösten säädöstenmukaisuus sisältyy yhtenä osana sekä hallintolain 53 e §:n että tiedonhallintolain 6 a luvun vaatimuksiin, joiden tulisi täytyä, jotta edellytykset automaattisen päätöksentekemiselle ovat käsillä yksittäisessä tapauksessa ja jotta automaattinen päätöksentekoprosessi saadaan ottaa käyttöön. Toisaalta säädöstenmukaisuuden vaatimus on nyt vain yksi vaatimus monien muiden joukossa, joten huomion pääpaino tuntuu siirtyvän ainakin jossakin määrin yksittäisen päätöksen lainmukaisuudesta menettelyn kokonaisuuteen. Ehdotetut uudet säädökset ja niiden perustelut tuntuvat lähtevän lisäksi ainakin osittain siitä ajatuksesta, että jokin määrä virhesuorituksia ja toimintahäiriöitä kuuluisi automaattisessa päätöksenteossa asiaan ja riittäisi, että laaduntarkkailuun, virheiden havaitsemiseen ja korjaaviin toimiin on varauduttu. Kaikista näistä syistä ehdotuksen perusteella jää osin epäselväksi, mitä virkavastuu ehdotusten mukaan merkitsisi siinä tilanteessa, että yksittäinen kansalainen saa automaattisessa päätöksenteossa virheellisen päätöksen ja kärsii sen johdosta vahinkoa. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisikin varmistaa, etteivät ehdotetut uudet säännökset muuttaisi virkavastuuta kohdentumista tai heikennä sen toteutumista sellaisella tavalla, johon esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu kielteisesti.

Tähän asti virkavastuu on yksiselitteisesti turvannut päätöksensaaajan oikeuksia nimenomaan hänen kannaltaan hänen saamassaan hallintopäätöksessä, jolta on edellytetty moitteettomuutta. Tämä on ollut linjassa virkavastuun perimmäisen tavoitteen kanssa, joka on toimia yksityisten oikeussuojakeinona eli suojata yksityisiä julkisen vallan käytöltä ja turvata heidän perusoikeuksiaan. Ehdotettujen pykälien mukaan virkavastuu tuntuisi suojaavan pikemminkin yleistä etua ja automaattisen päätöksentekoprosessin käytön ja käyttöönoton yleistä asianmukaisuutta kokonaisuutena. Tässä suhteessa virkavastuu näyttäisi ehdotettujen pykälien mukaan kohdistuvan osin eri asian suojaamiseen kuin ennen eikä välttämättä enää täyttävän samaan tarkoitusta kuin aikaisemmin.

Myös henkilökohtaiseen virkavastuuseen kuuluvalla mahdollisuudella joutua taloudelliseen vastuuseen omien virkatoimien virheellisyyden vuoksi on ollut oma osansa virkavastuun kannustavassa vaikutuksessa. Mahdollisuus joutua omalla omaisuudellaan taloudelliseen vastuuseen esimerkiksi oman virkatoimen lainvastaisuuden vuoksi on kannustanut virkamiestä merkittävällä tavalla varmistamaan, että kaikki ne virkatoimet, joihin hän osallistuu, ovat tarkoin lain mukaisia. Jos henkilökohtaisessa vastuussa olevaa virkamiestä ei olisi enää löydettävissä tai virkavastuu siirtyisi ylimmälle johdolle, ei yksittäisille virkamiehille jäisi enää samanlaista kannustinta varmistua jokaisen virkatoimensa lainmukaisuudesta henkilökohtaisesti, vaikka hallinnonasiakkaalle jäisikin edelleen mahdollisuus saada vahingonkorvaus valtiolta. Esimerkiksi sellaisessa onneksi hyvin harvinaisessa tilanteessa, että viranomaisen omissa sisäisissä toimintaohjeissa tai viranomaisen ylemmältä taholta saamissa määräyksissä vaadittaisiin toimimaan jonkin ylemmän oikeusnormin vastaisesti, ei hänellä olisi enää samanlaista kannustinta kyseenalaistaan mahdollisesti lainvastaista määräystä. Hänen kannattaisi pikemminkin toteuttaa lainvastainenkin määräys, ohje, tai käsky ja jättää virkatoimen kohteena olevan kansalaisen tai oikeushenkilön huoleksi hakea muutosta ja mahdollisia vahingonkorvauksia. Henkilökohtaisesti hän ei olisi siitä enää samalla tavalla vastuussa.

Lainsäädännön tulisi kohdella tasapuolisesti hallintopäätöksensaaajia myös virkavastuusäännösten tuoman oikeudellisen suojan osalta riippumatta siitä, saavatko nämä perinteisen virkamiehen esittelystä tekemän hallintopäätöksen vai onko heidän asiansa ohjautunut ratkaistavaksi automaatiassa. Asian jatkovalmistelussa tulisikin varmistua siitä, toteutuuko virkavastuu uusissa ehdotetuissa säännöksissä yhtä selkeänä, tarkkarajaisena ja yksiselitteisenä kuin perinteisessä toimintamallissa.

Jos luonnoksessa ehdotetun säädöskokonaisuuden katsotaan täyttävän muun muassa virkavastuun osalta peruslain vaatimukset ja se tulisi voimaan ja jos aikaisemmin yksittäisiin virkamiesten tekemiin hallintopäätöksiin kuuluneen virkavastuun katsottaisiin siirtyvän jatkossa automaatiassa tehtävien päätösten osalta kohdistumaan päätökseen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta, siirryttäisiin uudenlaiseen tilanteeseen, jonka kaikki seuraukset eivät olisi ehkä helposti ennakoitavia. Tällöin päätöksen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta tekijät kantaisivat virkavastuun tuhansista automaatiassa tehtävistä päätöksistä, jotka tehtäisiin ehkä pitkänkin ajan kuluessa automaation käyttöönottoa koskeneen päätöksen tekemisestä. Tällöin virkavastuuta keskittyisi aikaisempaan verrattuna paljon aikaisempaa harvalukuisemmille virkamiehille. Jos automaattisesti tehdyissä päätöksissä sitten havaittaisiin jokin sen tyyppinen puute, joka osoittaisi päätöksen automaation käyttöönotosta olleen virheellinen sellaisella tavalla, että sen tekijöihin kohdistuisi vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellista vastuuta, voisivat seuraukset olla varsin raskaita kantaa siitä vastuuseen joutuville virkamiehille vastuun kertautuessa tapausten laajan joukon vuoksi. Tällä voisi myös olla valtiontalouden kannalta negatiivisia seurauksia virkamiehen ja valtion korvausvastuun yhteisvastuullisuuden ja työnantajan vastuun ensisijaisuuden vuoksi. Tapausten volyymin ja vahinkojen kertaantumisen vuoksi virkamiesten varat entistä harvemmin riittäisivät korvauksiin siltäkään osin kuin ne heidän vastuulleen kuuluisivat. Näin ollen valtion taloudellinen riski kasvaisi.

Automaattisesti tehtäviin päätöksiin liittyisi korostunut riski, että mahdolliset virheet huomattaisiin myöhemmin kuin ennen ja ne olisivat ehtineet vaikuttaa sitä ennen lukuisiin päätöksiin. Tällöin taloudelliset vahingot ja vahingonkorvausvastuut mahdollisista virheistä voisivat olla aikaisempaa suurempia keskimäärin.

Ehdotetussa mallissa virkavastuun synnyttävä päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöön-otosta tehtäisiin ensin ja vasta ajan mittaan selviäisi keitä kaikkia henkilöitä koskevia päätöksiä prosessissa tehtäisiin. Yksi hallintolakiin sisältyvistä oikeusturvan takeista on sen 27-28 §:iin sisältyvät päätöksen tekemisen esteellisenä kieltävät säädökset. Miten ne toimisivat jatkossa tilanteessa, jossa virkavastuu olisi suuren osan päätöksistä osalta syntynyt ennen kuin tiedetään keitä päätökset tulevat koskemaan, vai menettäisikö esteellisyyssäännöstö vähitellen merkitystään, jos se ei käytännössä koskisi automaatioissa tehtäviä päätöksiä?

Luonnoksessa 28 g §:ksi käyttöönottopäätöksen arvioinnista säädetään tiedonhallintalautakunnan tehtäväksi arvioida 28 d §:ssä tarkoitetun käyttöönottopäätöksen ja sen perusteena olevien asiakirjojen tässä luvussa säädettyjen vaatimusten sekä niihin liittyvien menettelyjen täyttymistä. Tehtävää varten tiedonhallintalautakunnalle annetaan pykäläluonnoksessa laaja tiedonsaantioikeus salassapitosääntöjen estämättä muilta viranomaisilta samoin kuin oikeus toimittaa tarkastuksia muissa viranomaisissa. Muille viranomaisille asetetaan lisäksi velvollisuus vastata määräajassa siihen mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet tiedonhallintalautakunnan havaitsemien puutteiden johdosta.

Pykäläluonnoksen 5 momentissa säädettäisiin kuitenkin poikkeuksesta, jonka mukaan tässä pykälässä säädettyä ei sovellettaisi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan. Pykäläluonnoksen perusteluista käy lisäksi ilmi, että arviointitehtävä ei soveltuisi esimerkiksi tuomioistuinten lainkäyttöön, mutta tästä ei katsota aiheelliseksi säätää tarkemmin, koska hallintolaissa ehdotetaan säädettäväksi automatisoidun asian ratkaisun edellytyksistä nimenomaisesti hallintoasioissa, jota lainkäyttö ei ole. Siten tuomioistuinten jäämisestä soveltamisalan ulkopuolelle ei ole tarpeen erikseen säätää.

Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Siten sen asema on samanlainen kuin eduskunnan oikeusasiamiehen. Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtionaloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Laillisuuden valvontaa koskevalta osaltaan tarkastusviraston tehtävä rinnastuu täysin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävään. Tehtävänsä varten tarkastusvirastolle on oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja salassapitosääntöjen estämättä, kuten myös oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla. Siten tarkastusvirastossa on hyvin paljon salassa pidettävää aineistoa myös muilta viranomaisilta.

Tarkastusvirastoon kohdistuvat muiden viranomaisten tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet ovat ongelmallisia sekä tarkastusvirastolle perustuslaissa turvatus riippumattomuuden sekä sen muilta viranomaisilta saaman salassa pidettävän aineiston turvallisuuden kannalta. Toisin kuin tuomioistuinten lainkäyttöratkaisut, tarkastusviraston tarkastuskertomukset ovat hallintopäätöksiä. Näillä perusteilla tarkastusvirasto katsoo, että 28 g §:n 5 momenttiin tulisi lisätä, että pykälässä säädettyä ei tulisi soveltaa myöskään tarkastusvirastoon.

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

Luonnoksessa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a § niistä edellytyksistä, joiden vallitessa viranomainen voi antaa hallinnon asiakkaalle neuvontaa digitaalisessa palvelussa käyttämällä palveluautomaatiota. Säännöksellä pyritään selkiyttämään tiilannetta luomalla lainsäädäntöön oikeudelliset puitteet tässä muodossa annettavalle neuvonnalle, jota jo paljon annetaan. Säännöksellä pyritään sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan varmistamaan hyvän hallinnon perusteiden ja hallinnossa asioivien oikeusturvan toteutuminen asettamalla palveluautomaation käytölle eräitä vaatimuksia. Tarkastusvirasto pitää näitä ehdotetulle uudelle pykälälle asetettuja tavoitteita kannatettavina. Lisäksi pykäläluonnoksella tavoitellaan viranomaisen kynnyksen hyödyntää palveluautomaatiota neuvonnassa madaltamista. Myös tarkastusvirasto arvioi, että nimenomaisen säädöksen käyttöön ottaminen koskien palveluautomaation käyttöä digitaalisessa palveluneuvonnassa voi käytännössä lisätä sen käyttöä.

Pykäläluonnoksen 2 kohdan mukaan palveluautomaatiota voidaan käyttää, jos viranomainen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden ja jos viranomainen on ennalta varmistanut palveluautomaation käyttämän kielen ymmärrettävyyden. Edelleen luonnoksessa viranomaiselle asetetaan velvollisuus tarjota käyttäjälle

mahdollisuus tallentaa digitaalisessa palvelussa tapahtunut viestien vaihto sekä velvollisuus tallentaa viestien vaihto järjestelmään siten, että yksittäinen viestien vaihto voidaan tarkastaa.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että viranomaisen neuvonnassa on usein kyse säädösten soveltamisesta asiakkaan yksittäistapaukseen. Tähän liittyy usein tulkinnanvaraisuutta sekä sovellettavan säädöksen sisältämien sanojen tarkasta sisällöstä ja merkityksestä kyseisessä yksittäistapauksessa, että myös siinä vaiheessa, kuinka hallinnon asiakas ymmärtää hänelle annetun vastauksen. Tarkastusvirasto korostaakin, että jos asiakas kysyy esimerkiksi tietyn velvollisuuden soveltumisesta hänen tapaukseensa, hänelle annetun vastauksen tietosisältö on asianmukaista vain, jos automaatio onnistuu soveltamaan kyseistä asiaan koskevia säädöksiä oikein juuri asiakkaan tapaukseen ja palveluautomaation käyttämä kieli ymmärrettävää vain, jos asiakas sen perusteella ymmärtää häntä koskevat oikeudet ja velvollisuudet oikein. Jos nämä edellytykset eivät täyty, asiassa ei tarkastusviraston käsityksen mukaan tulisi käyttää automaatiota neuvonnassa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä käytännössä asettaa hallinnon asiakkaalle annettavalle neuvonnalle vaatimukset, jotka ylittävät tietosisällön pelkän oikeellisuuden ja kielen ymmärrettävyyden vaatimukset tavanomaisessa mielessä ymmärrettyinä. Säädöstä oikein siteeraava vastaus voi olla väärä, jos asiakas voi saada sen automaatiosta vastauksena väärään kysymykseen, ja tavanomaisessa ei oikeudellisessa yhteydessä riittävän ymmärrettävä vastaus voi kuitenkin osoittautua sellaiseksi, että osa luki-joista voi ymmärtää sen väärin.

Tarkastusvirasto katsoo, etteivät käytöstä viranomaisen antaman neuvonnan välineenä seuraavat korostuneet ja tavanomaisen merkityksen ylittävät vaatimukset tietosisällön asianmukaisuudelle ja vastauksissa käytetyn kielen ymmärrettävyydelle korostu riittävästi säädösluonnoksessa ja sen perusteluissa. Asialla on huomattava merkitys, koska viranomaisen antama neuvonta voi luoda hallinnon asiakkaalle luottamuksensuojan silloinkin, kun se on ollut joltain osin virheellistä, minkä lisäksi sillä voi olla esimerkiksi virkavastuun kautta seurauksia virheellisen neuvon antamisesta vastuussa oleville virkamiehille, kuten pykäläluonnoksen perusteluissa oli todettukin. Näiden näkökohtien merkitystä lisää pykäläehdotukseen sisältyvät viranomaisen velvollisuudet tarjota hallinnon asiakkaalle mahdollisuus tallentaa digitaalisessa palvelussa tapahtunut viestien vaihto sekä itse joka tapauksessa tallentaa itse viestien vaihto. Näiden velvollisuuksien myötä automaation kautta annetun neuvonnan käyttäjän on hyvin helppo jatkossa osoittaa saamansa neuvonnan sisältö jälkikäteen ja vedota siinä mahdollisesti olleisiin virheisiin edukseen.

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

-

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj
Valtiontalouden tarkastusvirasto