



30.8.2022

OKV/2162/23/2022

OKV/2162/23/2022-OKV-2

Oikeusministeriö

HE julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi
Ennakkotarkastus

Aiemmasta kyseistä asiaa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta annettiin oikeuskanslerin lausunto 4.5.2022, [OKV/984/21/2022](#).

Oikeuskanslerin huomiot esityksestä:

Nykytilan arviointi / ehdotettu sääntely ja tosiasiallinen hallintotoiminta

Totesin aiemmassa lausunnossani OKV/984/21/2022, ettei esitysluonnoksessa ollut todettu mitään siitä, salliiiko vai kieltäkö ehdotettu sääntely automaation hyödyntämisen tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Esitysluonnoksessa ei ollut käsitelty sitä, minkä tyypisessä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa viranomaiset nykyisinkin hyödyntävät automaatiota ja miten nyt ehdotettu sääntely tällaiseen suhteutuu. Totesin, että johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi olisi perusteltua, että asiaa käsiteltäisiin esimerkiksi samassa yhteydessä kuin avustavasta automaatiosta on lausuttu.

Esitysluonnosta ei ole jatkovalmistelussa edellä todetuilta osin täydennetty. Lausuntotiivistelmästä ilmenee, että muista lausunnonantajista HUS-kuntayhtymä, sosiaali- ja terveysministeriö, Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic sekä Palvelualojen työnantajat Palta ry olivat myös toivoneet tuotavan selkeämmin esille esityksen suhdetta tosiasialliseen hallintotoimintaan. Vaikka kysymys ei sinällään ole ehdotetun sääntelyn osalta keskeinen, olisi esitysluonnosta suotavaa edellä todetuilta osin lyhyesti täydentää.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävistä

Toin aiemmassa lausunnossani OKV/984/21/2022 esille, että esitysluonnoksessa ei ollut käsitelty kysymystä siitä, mitä tapahtuu niille käyttöönottopäätöksille, joita tiedonhallintalautakunta ei ota arvioitavakseen, ja tulisiko lautakunnan esimerkiksi ilmoittaa jollakin tavalla viranomaiselle (myös) siitä, ettei se ota viranomaisen käyttöönottopäätöstä arvioitavakseen. Toin myös esille, ettei ole asianmukaista jättää viranomaista epätietoisuuteen siitä, tuleeko lautakunta ottamaan käyttöönottopäätöksen arvioitavakseen vai ei. Pidin sinällään perusteltuna, että käsittelyprosessin kestolle ei säädetä tarkkaa määräaikaa, mutta asian luonteen vuoksi lähtökohtana kuitenkin lienee, että arviointiprosessin kesto on kohtuullinen/joutuisa. Lausunnossani totesin, että koska käyttöönottopäätöksiä koskeva sääntely on uutta, olisi lain soveltamisen selkiyttämiseksi perusteltua, että edellä mainittuja käyttöönottopäätöksiä koskevia kysymyksiä täsmennettäisiin ja käsiteltäisiin tarkemmin esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa.

Pidän edellä todettuja kysymyksiä tärkeinä myös viranomaisten ohjauksen ja vastuiden selkiyttämisen näkökulmasta. Koska esitysluonnosta ei jatkovalmistelussa näiltä osin ollut täydennetty, tulisi esitystä todetuilta osin nyt lyhyesti täydentää.

Taloudelliset vaikutukset / esitysluonnoksen jakso 4.2.1

Vaikutusarvioinnissa arvioidut kustannukset ja toimenpidetarpeet näyttävät paikoin merkittäväsikin täsmentyneen ja arvioidut kustannukset pienentyneet suhteessa valmistelun aikaiseen lausuntokierrokseen. Laillisuusvalvojan on vaikea arvioida yksityiskohtaisesti vaikutusarviointia mutta kiinnitän huomiota siihen, että kustannusvaikutusten ja tietohallintokustannuksia koskevien arvioiden tulisi olla eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi sekä kuntien perustuslain 121 §:ään perustuvan rahoitusperiaatteen, kuten myös hyvinvointialueiden osin perustuslain 121 §:ään ja yleisesti perustuslain 22 §:ään perustuvan rahoitusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi mahdollisimman realistiset. Vaikutusarvioinnissa oli osassa kohdin lähtökohtana se, että lainsäädännön asettamat velvoitteet vastaavat pitkälti jo nyt asetettavaa vaatimustasoa. Käytännössä on kuitenkin havaittu se, että liiankin usein tietohallinnon järjestämisen nykytila ei vastaa lainsäädännön vaatimuksia ja siten asioiden saattaminen lain edellyttämälle tasolle voi vaatia enemmän kustannuksia.

Säätämisyjärjestysperustelut / esitysluonnoksen jakso 11

Toin aiemmassa lausunnossani OKV/984/21/2022 esille, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua vielä harkita automaattiseen päätöksentekoon liittyvien

arkaluonteisten tietojen käsittelyn suojatoimien ja siihen liittyvien viranomaisen velvoitteiden korostamista. Totean edelleen, että säätämisyjärjestysperusteluissa voisi lyhyesti todeta, miten ehdotettu sääntely suhtautuu arkaluonteisten tietojen erityistä sääntelyä koskeviin vaatimuksiin.

Ehdotetut siirtymäsäännökset

Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen siirtymäsäännöksiin on tullut muutoksia ja lisäyksiä. Lailisuusvalvojana kiinnitän huomiota ehdotetun lainsäädännön selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja sovellettavuuteen. Säännöskohtaisten perustelujen tulisi puolestaan tukea lainsoveltajaa säännösten tulkinnassa ja käytännön toiminnassa.

Ehdotetut siirtymäsäännökset ovat rakenteeltaan pitkät, raskaslukuiset ja jossain määrin vaikeaselkoiset, erityisesti tiedonhallintalain osalta. Myös lukuisat pykäläviittaukset erityisesti tiedonhallintalakiin ehdotetuissa siirtymäsäännöksissä hankaloittavat asian hahmottamista.

Viranomaisilla ja muilla toimijoilla, joita ehdotettu lainsäädäntö koskee, on oltava selkeä käsitys säännösten voimaantulosta ja siirtymäajoista. Kehotan tarkastelemaan ja arvioimaan, olisiko siirtymäsäännöksiä mahdollista kirjoittaa selkeämmin ja/tai lyhyemmin. Kiinnitän lisäksi erityistä huomiota siihen, että säännöskohtaisten perustelujen tulee myös siirtymäsäännösten osalta kaikissa ehdotetuissa laeissa olla perusteelliset ja selkeät.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa esille tuotuja seikkoja

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa halunnut tuoda asian jatkovalmistelua silmällä pitäen esille muun muassa seuraavan. Tiedonhallintalain 19 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi käyttää asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa yksityistä toimijaa, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Tätä tehtävää suorittavaan yksityiseen toimijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään vahingonkorvauslaissa. Tiedonhallintalakia ei kuitenkaan sovelleta Potilasvakuutuskeskuksen (PVK) toiminnassa. Ratkaisussa EOAK/4557/2019 on todettu, että PVK:n käytäntö, jossa asiakirjojen skannaus on annettu ulkopuolisen yksityisen toimijan hoidettavaksi, merkitsee julkisen hallintotehtävän subdelegointia, josta on vakiintuneen perustuslain tulkinnan perusteella säädettävä laissa. Tällä hetkellä asiasta ei ole kuitenkaan säädetty laissa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko ehdotuksessa otettu huomioon johdonmukaisesti myös julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen velvollisuudet ja viranomaisten mahdollisuus antaa julkinen hallintotehtävä yksityisen toimijan hoidettavaksi.

Muistutan ministeriötä vielä apulaisoikeusasiamies Sakslinin edellä esittämistä seikoista ja kehotan ministeriötä arvioimaan, onko ne otettu jatkovalmistelussa riittävästi huomioon.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on lisäksi lausunnossaan todennut automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (HL 53 f §), että luonnostellussa säännöksessä operoidaan sekä viranomaisen että rekisterinpitäjän käsitteillä. ”Samaan rekisterinpitäjään kuuluva viranomainen” on ilmaisu, jonka on tarkoitus osoittaa foorumi oikaisuvaatimuksen käsittelylle ja ratkaisemiselle. Apulaisoikeusasiamies pitää ilmaisua epäonnistuneena jo senkin vuoksi, että käytännössä julkishallinnossa on usein epäselvää, mikä taho on rekisterinpitäjä. Tietosuoja-asetuksen perusteella on mahdollista, muttei pakollista, säätää siitä, mikä taho julkishallinnon piirissä kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjä käsitteenä määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa. Vaikka asetuksen 4 artiklan 7 kohdan säännös jättää kansallista liikkumavaraa, laissa tai ainakin alemman tason säännöksissä ja määräyksissä olisi perusteltua mahdollisimman kattavasti määrittää se, mikä taho julkishallinnossa kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Tässä yhteydessä on erityistä syytä kiinnittää huomiota mahdollisiin yhteisrekisterinpitotilanteisiin, joissa vastuun jakautuminen saattaa olla hankalasti ennakoitavissa. Apulaisoikeusasiamies Sakslin on tässä yhteydessä viitannut apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen lausuntoon asiassa EOAK/4471/2019.

Totean, että ehdotettu hallintolain 53 f § sisältää edelleen termin ”rekisterinpitäjä”. Havaintojeni mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole nimenomaisesti käsitelty apulaisoikeusasiamies Sakslinin edellä esittämiä kysymyksiä. Säännöskohtaisia perusteluja olisi tärkeää näiltä osin täydentää ja selkiyttää, jotta myös hallinnon asiakkaalle on selvää, kuka on rekisterinpitäjä.