

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

Maanmittauslaitos pitää sääntelykokonaisuutta automaattisesta päätöksenteosta erittäin tärkeänä ja lähtökohtaisesti lisäksi onnistuneena. Hallintopäätösten automatisointeja on toteutettu julkisessa hallinnossa jo aikaisemmin, mutta niiden edellytyksistä ei ole varhemmin säännelty kattavasti. Uusi sääntely on omiaan varmistamaan hallinnon lainalaisuusperiaatetta, hyvän hallinnon vaatimuksia ja kansalaisten oikeusturvan toteutumista myös hallinnon automatisoidussa päätöksenteossa. Sääntelyn täsmentyminen on tärkeitä myös virkavastuun kohdentamisessa ja toteuttamisessa automatisoituja päätöksentekojärjestelmiä kehitettäessä, käyttöön otettaessa ja käytettäessä. Sääntelyllä aikaansaadaan lisäksi EU:n yleisessä tietosuojasäädöksessä

edellytetty oikeusperusta luonnollisiin henkilöihin kohdistuville automatisoiduille yksittäispäätöksille.

Selkeän sääntelyperustan vajaavaisuus on ollut omiaan lisäksi estämään automaation kehittämistä ja käyttöönottoa julkisessa hallinnossa myös sellaisissa asioissa, joihin automatisoinnit selvästi soveltuisivat. Uusi sääntely parantaa edelleen tilannetta tässä suhteessa.

Hallintoasioiden automaattista ratkaisemista koskevan niin sanotun käyttöalasäännöksen lähtökohtana on, että automatisoitu päätöksenteko voi perustua vain niin kutsuttuun sääntöpohjaiseen automaatioon. Kysymys on asian ratkaisemista automaattisen tietojenkäsittelyn avulla järjestelmälle ennalta ohjelmoituja sääntöjä noudattaen. Maanmittauslaitos pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Maanmittauslaitos tähdentää kuitenkin, että lisäksi tekoälyyn, kuten koneoppiviin järjestelmiin, perustuvaa automaatiota hallinnossa olisi edelleen selvitettävä ja sen mahdollisuuksia kartoitettava.

Lisäksi Maanmittauslaitos esittää eräitä näkökulmia automaattisen päätöksenteon kehittämiseen liittyvistä seikoista.

Uudelleenkäytettävyys ja yhteiskäytettävyys

Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi, voitaisiinko viranomaisille luoda yhteinen peruslinjaus siitä, miten automaatiota saatettaisiin hyödyntää tarvittaessa hallintorajojen yli. Tieto rajapinnoista voisi olla rakenteistettua esimerkiksi json- muodossa. Tämä on hankala toteuttaa jälkikäteen, sillä eri viranomaiset voivat käyttää dedikoituja ratkaisuja – kuitenkin nykyään suurimmaksi osaksi palveluväylää. Tarvitaan kommunikaatio lähettävän ja vastaanottavan rajapinnan välillä.

Esitysluonnoksesta tulee ilmi, että tarkoituksena on edistää automaatiota vain ennalta määrätyillä säännöillä. Maanmittauslaitos korostaa, että tulevaisuudessa sääntömoottorien käyttö on hyvinkin mahdollista. Tällöin robotti voisi osata valita useammasta vaihtoehdosta oikean säännön. Maanmittauslaitos toteaa, että vielä tämä ei ole mahdollista, mutta tätä kehityskulkua ei pidä sulkea liioin lainsäädännön kehittämisessä pois.

Lokitus ja todistettavuus

Maanmittauslaitos korostaa, että asianmukainen audit-trail ja lokitus on suunniteltava sovellukseen, ei irtonaiseksi osaksi automaattista päätöksentekoa. Näin on huolimatta siitä, miten ohjelmistoautomaatiota sovelletaan teknisesti.

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

Hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto

Maanmittauslaitos pitää laillisuusperiaatteen kannalta keskeisenä, että oikeussuoja toteutuu jo preventiivisesti eli ennakkollisesti siten, että automatisoitu päätöksenteko on sekä sisällöltään että menettelyltään itsessään lakiin perustuvaa. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot, kuten oikaisuvaatimus- ja

muutoksenhakumahdollisuus, vahingonkorvaussääntely ja virkavastuujärjestelmä täydentävät hallinnon asiakkaan oikeusturvaa, mutta keskeisin perusta oikeussuojan toteutumiseksi on päätöksenteon sisällöllisen ja menettelyllisen oikeellisuuden varmistaminen jo etukäteen.

Automatisoidusti tehdyn hallintopäätöksen tulee olla sisällöllisesti ja menettelyllisesti oikea eli lain mukainen. Päätöksentekojärjestelmän on sovellettava aineellista lainsäädäntöä ratkaistavana

olevaan yksittäistapaukseen korrektisti. Sen lisäksi, että sanottu on hallinnon lainalaisuuteen liittyvä, yleinen valtiosääntöinen lähtökohta, Maanmittauslaitoksessa nähdään ensiksi, että tämä vaatimus tulee hyvin esiin myös ehdotetusta sääntelystä. Automaattisen

päätöksenteon rajaaminen tapauksiin, joissa voidaan tukeutua ennakoita laadittuun, sovellettavan lain perusteella määriteltyyn käsittelysääntöön, on tässä suhteessa keskeistä. Tätä täydentävät merkittävällä tavalla tiedonhallintalakiin ehdotetut säännökset sanottujen käsittelysääntöjen laatimisesta, dokumentoimisesta, testaamisesta sekä käyttöönottoa että niiden asianmukaisen toiminnan valvomisesta.

Toiseksi myös hallintoasiassa noudatettavan menettelyn on täytettävä hyvän hallinnon ja myös eksaktien hallinnon menettelysäännösten vaatimukset. Tämä koskee luonnollisesti myös automatisoidusti tehtäviä hallintopäätöksiä. Maanmittauslaitos lausuu, että tämä voitaisiin ehkä tuoda esiin säädösten selvemmin kuin mikä on nyt tilanne ehdotetut säännökset huomioon ottaen. Asia käy tosin ilmi esitysluonnoksen perusteluista ja selkeästi myös siitä, että kysymys ylipääntään on hallintolakiin sisältyvästä sääntelystä. Tällöin hallintolaissa säädetyt hallintoasian käsittelyä koskevat menettelysäännökset luonnollisesti kokonaisuudessaan soveltuvat lisäksi silloin, kun hallintoasia ratkaistaan automatisoidusti.

Viranomaistoiminnan avoimuus

Maanmittauslaitos lausuu, että ehdotetuissa säännöksissä otetaan huomioon lisäksi hallinnon avoimuuteen kohdistuvat vaatimukset. Hallinnon asiakkaalle olisi ilmoitettava, mikäli hänen asiansa on ratkaistu automaattisesti (hallintolain 53 g §:n 1 momentti). Samassa lainkohdassa määrätään, että hänelle olisi

ilmoitettava, missä automatisoitua toimintaprosessia koskeva käyttöönottopäätös on. Tiedonhallintalain 28 e §:ään sisältyisivät lisäksi säännökset sekä käyttöönottopäätöksen että sen perusteiden julkistamisesta viranomaisen verkkosivuilla. Avoimuudessa olisi kysymys myös siitä, että hallinnon asiakkaalle voidaan tarvittaessa osoittaa, miten automatisoitu päätös on syntynyt.

Virkavastuu

Maanmittauslaitos toteaa, että automatisoitu päätöksenteko hallinnossa voi tuoda esiin virkavastuun ja sen sääntelyn kannalta monimutkaisia kysymyksiä. Näitä on ehdotetussa sääntelyssä pyritty ottamaan huomioon säätämällä tiedonhallintalaissa viranomaisen tarkoista toimintavelvoitteista automatisoituja

toimintaprosesseja kehitettäessä, testattaessa, käyttöönotettaessa ja valvottaessa. Perustan virkavastuulle lisäksi automatisoiduissa hallintopäätöksissä luovat tosin perustuslaista johdettava hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja nyt hallintolakiin sisällytettävät automatisointien käyttöalasta ja edellytyksistä annetut säännökset.

Maanmittauslaitoksessa nähdään, että virkamiesten tarkoista toimintavelvoitteista säätäminen on omiaan edistämään virkavastuun tosiasiallista toteuttamista automatisoitujen toimintaprosessien yhteydessä. Samalla kun on korostettava vastuullisuutta ja huolellisuutta järjestelmien kehittämisessä, käyttöönotossa ja valvonnassa, Maanmittauslaitos kuitenkin tuo esiin, että automatisoitu päätöksenteko poikkeaa kokonaisuutena siitä toimintaympäristöstä, johon perinteinen, perustuslain 118 §:ssä tarkoitettu virkavastuu on lähtökohtaisesti kohdennettu.

Automatisoidussa toimintaprosessissa esimerkiksi tuotetaan valtavia määriä yksittäisiä ratkaisuja pienessä ajassa, jolloin yhden virheen seurannaisvaikutukset voivat huomattavasti poiketa siitä, mitä virkamiehen perinteisessä toiminnassa tekemästä virheestä voi aiheutua. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että virkavastuuta automatisoidussa toimintaympäristössä olisi kaikesti syytä tarkastella uudestaan erityisesti organisaatiovastuun korostamisen näkökulmasta. Tämä olisi aiheellista rikosoikeudellisen vastuun ohella myös vahingonkorvausvastuuta ajatellen (ks. vastuujärjestelmän kehittämisestä tämän suuntaisesti myös julkaisussa Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14 s. 128).

Virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä monimutkaistaa myös se, että viranomaisella harvoin on itsellään kaikkea sitä tietotaitoa, jota automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien kehittäminen ja käyttö edellyttävät. Yksityisiä palveluntarjoajia joudutaan käyttämään sekä järjestelmien kehittämisessä että käytössä, ehkä myös testaamisessa ja käytön valvonnassa. Virkavastuun kohdentaminen voi näiltä osin merkitä vaikeita kysymyksiä, joita olisi jatkovalmistelussa vielä selvitettävä.

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?

Maanmittauslaitos katsoo, että selkeä säädösperusta on jo sellaisenaan omiaan edistämään automatisointien kehittämistä ja käyttöönottoa. Käyttöaläsäännös, joka perustuu sääntöpohjaiseen automaatioon ja joka sulkee säännöksen käyttöalan piiristä pois tapaukset, jotka voisivat vielä järjestelmää varten laadittujen

käsittelysääntöjen jälkeenkin sisältää yksittäistapauksellista harkintaa, ei lähtökohtaisesti kavenna nykyisestä automaation kehittämistä. Maanmittauslaitos lausuu, että hallinnon lainalaisuusvaatimus on myös tähän asti edellyttänyt vastaavan rajauksen soveltamista.

Maanmittauslaitos lausuu edelleen, että toisaalta käyttöaläsäännöksen lisäksi automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien kehittämistä, kehittämisen

dokumentointia ja käyttöönotosta päättämistä koskevat säännökset voivat myös osaltaan edistää automatisointeja. Selkeät toimintavelvoitteet luovat selkeämpiä vastuuasemia myös virkavastuuta

ajatellen. Organisaatiovastuun laajentamista perinteisen virkavastuun rinnalla ja osittain myös vaihtoehtona

sille olisi kuitenkin uudessa toimintaympäristössä selvitettävä.

Toisaalta Maanmittauslaitos katsoo, että automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn rajaaminen pelkästään sääntöpohjaisiin ratkaisuihin jättää ulkopuolelle automatisointien kehittämisen muun potentiaalin. Maanmittauslaitos pitää tärkeänä, että vastedes lisäksi niin sanotun tekoälyn hyödyntämistä

päätösaunomaatiossa edelleen selvitetään.

Uuden sääntelyn haittapuolena Maanmittauslaitos tuo vielä esiin sen, että luonnollisesti esitetyt vaatimukset tulevat jonkin verran nostamaan kehittämisen kustannuksia.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

Maanmittauslaitos lausuu aluksi, että ehdotetussa hallintolain 8 b luvun uudessa 53 e §:n 1 momentissa on kysymys automaattisesta päätöksenteosta annettujen uusien säännösten soveltamisalaa määrittävästä erittäin tärkeästä säännöksestä. Automaattista tietojen käsittelyä esiintyy ja hallintoautomaatiota

käytetään julkisessa hallinnossa hyvin laajasti mitä moninaisimmissa tehtävissä. On tärkeitä, että nyt säädettävillä, osittain varsin tiukoillakin edellytyksillä on laista ja sen perusteluista ilmenevä selkeä soveltamisala, jotta vaatimuksia ei tarpeettomasti aleta soveltaa alueilla, joihin niitä ei ole tarkoitettu.

Hallintolain 8 b luvun säännöksillä on lisäksi erottamaton yhteys tiedonhallintalakiin ehdotettuun uuteen 6 a lukuun, jossa säänneltäisiin automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinnasta. Luvun 28 a – j §:t täydentäisivät olennaisella tavalla hallintolain sääntelyä automatisoitujen

päätöksentekojärjestelmien kehittämisen ja käytön edellytyksistä. Näin ollen on tärkeitä, että näiden kahteen eri lakiin sisältyvien, kysymyksessä olevien säännösten soveltamisalat ovat täysin yhteneväiset. Maanmittauslaitos siten katsoo, että asia on tältä osin ratkaistu onnistuneesti tiedonhallintalain 3 §:n 1 momenttiin ehdotetulla muutoksella. Tämä sisältää sen, että tiedonhallintalain 6 a luvun soveltaminen sidotaan hallintolain ehdotetussa 53 e §:n 1 momentissa määriteltyyn hallintolain uuden 8 b luvun soveltamisalaan. Näin voidaan parhaiten poistaa epävarmuus siitä, minkälaiseen hallinnon automaatioon ja sen kehittämiseen sanottuja

tiedonhallintalain 6 a luvun uusia säännöksiä on sovellettava, ja mihin niitä ei tarvitse eikä edes pidä soveltaa.

Automaattisesta päätöksenteosta annetun hallintolain 8 b luvun soveltamisala määriteltäisiin siten puolestaan tässä ehdotetussa 53 e §:n 1 momentissa. Soveltamisalaan kuuluvat ne tilanteet, joissa viranomaisen tekee ”asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.”

Soveltamisalan kannalta keskeinen seikka on siten ensiksi se, että kysymys on ”asian ratkaisemisesta”. Säännöksessä käytetään tosin nyt ilmaisua ”asiankäsittelyn päättävä ratkaisu”, mutta kysymys on samasta asiasta. Se, mistä asiasta on kysymys ja vastaavasti mistä ratkaisusta, ei ilmene itse säännöksestä. Maanmittauslaitoksen käsitys on, että tämä tulee kuitenkin riittävästi esiin siitä, että kysymys on hallintolain tulkinnalliseen kokonaisuuteen liittyvistä käsitteistä. Toisin sanoen kysymys on hallintoasiasta ja hallintoasian ratkaisemisesta. Kysymys on siis hallinnon asiakkaiden vireille tulleiden yksittäisten asioiden ratkaisemisesta aineellisoikeudellisia säännöksiä asiaan soveltaen. Samalla toiseksi kysymys on julkisen vallan käytöstä hallinnossa ja kirjallisessa tai sähköisessä muodossa olevien hallintopäätösten tekemisestä. Joissakin tapauksissa, kuten tyyppillisesti kiinteistö- ja osakehuoneistokirjaamisessa, asiaa koskeva hallintopäätös tehdään sähköisellä merkinnällä rekisteriin ilman, että asiasta laadittaisiin erillinen päätösdokumentti.

Tässä kuvattu näiden uusien säännösten soveltamisalan keskeinen rajausta ilmenee myös hyvin esitysluonnoksen perusteluista (s. 78). Maanmittauslaitoksella ei ole tältä osin huomautettavaa säännösehdotukseen ja sen perusteluihin.

Sitä vastoin Maanmittauslaitos kiinnittää toisaalta huomiota säännösehdotuksessa olevaan soveltamisalan rajaukseen, joka lisäksi tulee esiin käytetystä ilmaisusta ”asiankäsittelyn päättävä ratkaisu”. Soveltamisala sidotaan siihen, että kysymys on asian lopullisesta ratkaisusta viranomaisessa, ei esimerkiksi

valmistelusta. Toisaalta säännöksen perusteluista, ja myös ehdotetun säännöksen 2 momenttiin sisältyvästä varsinaisesta käyttöaläsäännöksestä, käy ilmi, että näiden uusien säännösten soveltamisalaan voi kuulua myös tilanteita, joissa osin asian ratkaisu tapahtuu automatisoidusti ja osin taas ihmisen tarkistuksen ja hyväksymisen jälkeen. Kysymys on tällöin siitä, että ihminen ei erikseen tarkista tai hyväksy tiettyä automatisoidusti ratkaistavaa tai ratkaistua osaa asiasta, vaan hänen tarkastustoimintonsa kohdistuu johonkin nimenomaan ihmistoimijalle jätettyyn osaan asian ratkaisemisesta. Maanmittauslaitos pitää perusteltuna, että myös nämä tilanteet kuuluvat hallintolain 8 b luvun ja tiedonhallintalain 6 a luvun soveltamisalaan. Tällöin kysymys on ollut hallintoasian

ratkaisemisesta automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ja ilman, että luonnollinen henkilö tarkistaisi tai hyväksyisi sanottua oikeudellisin perustein ratkaistua osaa asiasta.

Maanmittauslaitos toteaa, että tämä seikka ei nyt parhaalla mahdollisella tavalla käy ilmi itse säännöksen sanamuodosta. Sen vuoksi Maanmittauslaitos esittää säännöksen sanamuotoa vielä kehitettäväksi tältä osin. Yksi vaihtoehto voisi olla, että säännös eli 53 e §:n 1 momentti kuuluisi esimerkiksi seuraavasti: ”Tässä luvussa säädetään niistä edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta viranomaisen voi ratkaista asian joko kokonaan tai osittain automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.”

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

Maanmittauslaitoksella ei ole huomauttamista 53 e §:n 2 ja 4 momentteihin sisältyviin, automaattisen päätöksenteon käyttöalaan ja rajauksiin. Maanmittauslaitoksella ei liioin ole huomauttamista 53 e §:n 3 momenttiin sisältyvään viittaukseen tiedonhallintalain 6 a §:ään. Edelleen Maanmittauslaitos pitää ennen kaikkea 53 e §:n 2 momentin perusteluja onnistuneina ja havainnollisina.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Maanmittauslaitos korostaa sitä, että toisaalta on olemassa hallintoasioita, joissa on hyvät edellytykset toteuttaa automaattisia ratkaisuja mutta joissa toisaalta ei asioiden erityisluonteen vuoksi ole käytössä hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakuun ensi vaiheena usein kuuluvaa oikaisuvaatimusmenettelyä tai sitä vastaavaa muuta laissa säädettyä, maksutonta ja samassa viranomaisessa käsiteltävää päätöksen uudelleen tarkasteluun tähtäävää oikeussuojakeinoa. Tällaisina asioina voidaan mainita Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvat kiinteistökirjaamiseen ja osakehuoneistokirjaamiseen liittyvät ratkaisut. Näissä

ratkaisuedellytykset perustuvat pääosin yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön ja siksi niitä koskeissa asioissa muutosta haetaan suoraan, ilman oikaisuvaatimusmahdollisuutta, joko maa-oikeutena toimivalta käräjäoikeudelta (kiinteistöt) tai yleisesti käräjäoikeudelta (osakehuoneistot). Tällöin ehdotetussa 53 f §:ssä asetettu vaatimus sille, että luonnolliseen henkilöön kohdistuvat automatisoidut päätökset edellyttävät oikaisuvaatimusmenettelyn tai sitä vastaavan oikeussuojakeinon olemassaoloa, tuo sellaisenaan haasteen esimerkiksi edellä tarkoitetuissa kirjaamisasioissa.

Maanmittauslaitos pitää oikaisuvaatimusmenettelyn tai sitä vastaavan muun menettelyn säätämistä osaksi kirjaamisratkaisujen muutoksenhakuja, sen esivaiheeksi, myös kysymyksessä olevan kaltaisten, muutoksenhaultaan yleisiin alioikeuksiin ohjautuvien asioiden kannalta mahdollisesti ongelmallisena. Esineoikeuksien vaihdantaan ja panttaamiseen liittyvien ominaispiirteidensä vuoksi kirjaamisratkaisuihin saattaisi muutenkin huonosti soveltua sanotunlainen menettely.

Esitysluonnoksen perusteluissa lausutaan, että tästä vaatimuksesta voitaisiin säätää poikkeus erityislaissa hallintolain 5 §:n 1 momentin nojalla (s. 84). Maanmittauslaitoksessa nähdään, että sekä maakaareen (540/1995) että huoneistotietojärjestelmästä annettuun lakiin (1328/2018) samoin kuin esimerkiksi kiinteistönmuodostamislakiin (554/1995) olisikin säädettävä tarvittavat poikkeussäännökset näiltä osin.

Ehdotetussa 53 f §:n 2 momentissa oikaisuvaatimusmenettelyn tai sitä vastaavan oikeussuojakeinon olemassaoloa ei edellytetä, jos ”automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista”. Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi, voitaisiinko säännöstä laajentaa koskemaan myös sellaisia tilanteita, joissa asia kylläkin koskee myös yhtä tai useampaa muuta asianosaista, mutta joissa hakemus hyväksytään sellaisenaan kaikkien asianosaisten nimenomaisesta vaatimuksesta tai suostumuksesta.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota käsitteen ”kirjallinen hallintopäätös” käyttöön säännöksen yhteydessä (53 g §:n 1 ja 2 momentti). Kirjallisella päätöksellä tai asiakirjalla tarkoitetaan tavallisesti lainsäädännössä paperimuotoista dokumenttia, toisin sanoen tekstimuotoista kirjoitettua dokumenttia suullisen vastakohtana, jolloin teksti on kirjoitettuna paperille. Tämän rinnalla käytössä on sähköisen asiakirjan käsite, jolloin tekstimuotoinen kirjoitettu dokumentti on laadittu sähköistä alustaa hyödyntäen. Tähän erotteluun perustuu lisäksi sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003), jossa on erikseen määritelty sähköinen asiakirja (4 § 3 kohta) ja jossa sanottua käsitettä käytetään johdonmukaisesti tarkoittamaan muuta kuin kirjallista asiakirjaa. Maanmittauslaitos lausuu, että kirjallinen hallintopäätös ei siten ole mille tahansa alustalle kirjoitettu päätös vaan nimenomaan paperimuotoinen dokumentti.

Automaattisesti ratkaistuissa hallintoasioissa päätösdokumentti on puolestaan lähtökohtaisesti, jo asian luonteen vuoksi, sähköinen. Sen vuoksi Maanmittauslaitos katsoo, että ilmaisun ”kirjallinen hallintopäätös” käyttö käy huonosti tähän sääntely-yhteyteen.

Maanmittauslaitos ehdottaa, että säännös kirjoitetaan hallintopäätöksen muodon suhteen neutraalisti kirjalliseen tai sähköiseen hallintopäätökseen viittaamatta. Säännöksen 1 momentti voisi kuulua:

”Sen lisäksi, mitä 44 §:n 1 momentissa säädetään, hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, ...”.

Säännöksen 2 momentti voisi kuulua seuraavasti:

”Jos asiassa ei laadita erillistä hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitettut tiedot ... on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä.”

Edelleen Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että 53 g §:n 2 momenttiin sisältyvä vaatimus, jossa asianosaiselle on annettava lisäksi erikseen tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista, ei näyttäisi soveltuvan kaikkiin hallintoasioihin. Esimerkiksi

hakemuksen sisältöä vastaten ratkaistuissa kiinteistökirjaamisasioissa, joissa mahdollinen muu asiaan osallinen ei liioin ole vastustanut hakemusta, ei anneta erillistä päätöstä perusteluineen. Toimituskirjana annetaan ainoastaan todistus siitä merkinnästä, joka lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtiin. Perusteena ovat asiakirjat arkistoidaan myöhempää tarvetta varten. Säännös näyttäisi nyt edellyttävän, että asianosaiselle tulostettaisiin sanotulle todistukselle ne tiedot, joihin ratkaisu perustui. Ratkaisusta annettavien toimituskirjojen sisältö laajenisi sähköisesti ratkaistuissa asioissa ehkä huomattavastikin siitä, mitä ne olisivat manuaalisesti ratkaistuissa asioissa.

Tällaista vaatimusta ei sisällynyt oikeusministeriön työryhmässä käsiteltyyn eikä liioin julkaistuun työryhmämietintöön sisältyneeseen säännösehdotukseen (mietinnössä ehdotuksen 53 h §). Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi, voisiko 53 g §:n sanamuodon palauttaa oikeusministeriön julkaistussa mietinnössä (OM 2022:7) olevaa ehdotusta eli siellä esitettyä 53 h §:n 1 ja 2 momenttia paremmin muistuttavaksi.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ehdotetussa tiedonhallintalain 28 d §:ssä säänneltäisiin automaattisen toimintaprosessin käyttöönottoa koskevasta päätöksestä. Maanmittauslaitos lausuu, että säännöksessä tarkoitettu käyttöönottopäätös kuvaa ennen kaikkea toiminnallista toimintaprosessin käyttöönottopäätöstä. Sitä ennen on tehtävä lisäksi IT-ratkaisun taikka IT-järjestelmän teknisen toimintavarmuuden näkökulmasta käyttöönottopäätös testausten ynnä muiden varmistusten jälkeen.

Ehdotetun tiedonhallintalain 28 j §:ssä säädettäisiin eräiden tehtävien antamisesta yksityiselle ja tehtäviin liittyvästä virkavastuusta. Maanmittauslaitos pitää säännöstä rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta IT-palveluyrityksen henkilöille ongelmallisena. Ylipäätään tämän pykälän soveltamispiirissä olevat asiat on tyypillisesti hoidettu viranomaisen ja sille erilaisia IT-palveluja (muitakin kuin testaus ja teknisten virheiden korjaaminen) tuottavien yritysten välisillä sopimuksilla. Vastuu lainmukaisesta toiminnasta ja sen valvonnasta on ollut viranomaisella. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että tämä säännösehdotus on jossain määrin epärealistinen ja se voi osoittautua sellaiseksi, että sitä on de facto mahdotonta toteuttaa.

Ehdotetussa tiedonhallintalain 28 g §:ssä säädettäisiin käyttöönottopäätöksen arvioinnista. Säännöksen sisältönä on, että viranomaisen on toimitettava käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle 7 päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Tiedonhallintalautakunta voi tehdä tarkastuksen ja antaa sen perusteella huomioita havaitsemistaan puutteista. Viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen takia. Maanmittauslaitos lausuu, että tämä muotoilu ei varsinaisesti velvoita viranomaista tekemään muutoksia vaan kertomaan mihin on ryhtynyt. Huomiointien

velvoittavuus ja määräaika niiden huomiointiin jää puutteelliseksi.

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?**

Maanmittauslaitos lausuu tältä osin, että uudet vaatimukset laadunvalvonnasta (tiedonhallintalain ehdotettu 28 c §) ja dokumentaation hallinnasta (tiedonhallintalain 28 f §) vaatimuksia vastaten edellyttävät uutta resursointia, eikä vaikuta realistiselta, että tämä saadaan toteutettua vuoden 2023 alkuun. Kaikkiaan IT-toiminnan ja substanssin välinen työnjako vaatii myös tältä osin Maanmittauslaitoksessa tarkennuksia.

Sähköisen panttikirjan siirtoja kiinteistöluovutusten yhteydessä tehdään automaattisella päätöksenteolla huomattavia määriä. Panttikirjojen muututtua sähköisiksi em. Menettely on pääsääntönä niissä kiinteistön- tai määräalan luovutuksissa, joissa myyjän sähköisten panttausten halutaan jäävän voimaan

uuden omistajan omistuskaudella. Kysymys ei ole kuin harvoin myyjän panttivastuiden siirtämisestä ostajalle, vaan kysymys on myyjän sähköisten kiinnitysten hyödyntämisestä ostajan lainanotossa lainan vakuutena.

Sähköisessä kiinteistönkaupassa siirtyminen automaattisella päätöksenteolla tapahtuvaan omistuksen rekisteröintiin (lainhuudatukseen) ja kiinnittämiseen olisi luontevaa sikäli kuin lainsäädännössä tällainen olisi sallittua.

Sähköistyminen on edennyt sähköisten panttikirjojen obligatorisuuden kautta, mutta resurssisäästöt suuressa määrin toteutuvat vasta prosessien digitalisoinnin lisäämisen kautta. Tähän liittyy osana rekisteröintien tapahtuminen automaattiratkaisuna lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin entistä laajemmin, mikä edellyttää lakimuutoksia, huolimatta siitä, että useaan lainhuuto- tai kiinnitysratkaisuun ei liity profilointia tai oikeudellista harkintaa.

Tiedonhallintalain 26 §:ssä olevien velvoitteiden laajentaminen edellyttää muutoksia Maanmittauslaitoksen asiarekisteriin tallennettaviin tietoihin. Tämä vaatii useampaan diaarijärjestelmään tehtäviä yksittäisiä muutoksia ja käyttäjien ohjeistusta ja kouluttamista.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

-

Kysymykset vaikutusarvioinnista

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

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Voimaantulosäännöksessä säänneltäisiin, että ennen tämän lain voimaantuloa käyttöönotettu automatisoitu toimintaprosessi olisi saatettava tämän lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Jos oletetaan, että laki saadaan voimaan vuoden 2023 alkupuolella, muutokset on otettava

huomioon jo vuoden 2023 toiminnan suunnittelussa. Jotta jo automatisoidut toimintaprosessit saataisiin kuvattua lain mukaisesti, vaadittaisiin muutoksia järjestelmiin. Tämä aiheuttaa sekä kustannuksia että aikataulupaineita.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena Petri Korpinen ja
maanmittausneuvos Markku Markkula