



Oikeusministeriö

6.5.2022

Viite: OM:n lausuntopyyntö 25.3.2022

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan luonnoksesta seuraavaa:

1. Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymyksetYleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asettamissa työryhmissä on valmisteltu hallinnon automaattisen päätöksenteon mahdollistava yleislainsäädäntö, joka muodostuu hallintolain ja tiedonhallintalain muodostamasta kokonaisuudesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyy useita säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 62/2018 vp) ja edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavilla erityislaeilla (PeVL 7/2019 vp). Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat pitäneet automatisaatiota koskevaa yleislainsäädäntöä tarpeellisena.

Valtiovarainministeriö pitää hallintoasioiden automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön säätämistä tärkeänä. Tällä hetkellä vallitseva epävarmuus automaattisen päätöksenteon sallittavuudesta ei ole esimerkiksi Verohallinnon ja Tullin toiminnan ja niiden asiakkaiden kannalta tilanteena kestävä. Verotuksessa ja tullitoiminnassa automaation laajamittainen hyödyntäminen verotustietojen ja tull ilmoitusten tietojen käsittelyssä ja päätöksenteossa on välttämätöntä käsiteltävien asioiden suuren lukumäärän vuoksi. Ilman automaatiota verotusta ja tullausta ei voitaisi toimittaa ja asioita ratkaista laissa säädetyissä määräajoissa tai hyvän hallinnon edellyttämässä kohtuullisessa ajassa ilman suhteettomia lisäpanostuksia Verohallinnon, Tullin ja Liikenne- ja viestintäviraston henkilöstöresursseihin. Esimerkiksi valtaosa Verohallinnon päätöksistä perustuu laskentaan tai päättelyyn, joka tapahtuu riidattomien tulotietojen, muiden verotustietojen ja laissa säädettyjen veroasteikkojen ja muiden selvien tosiseikkojen



perusteella. Tällaisten asioiden ratkaiseminen yksittäin virkailijatyönä ei olisi tarkoituksenmukaista yhteiskunnan resurssien käyttöä, eikä se tosiasiallisesti parantaisi päätösten oikeellisuutta tai edistäisi verovelvollisten oikeusturvaa. Automaation avulla käytettävissä olevat resurssit voidaan kohdentaa oikeudellisesti tai tosiseikoiltaan vaativampien ja fiskaalisesti merkittävempien tapausten käsittelyyn.

Myös kunnat ovat nostaneet esiin nykyisen sääntelyn luomaa epävarmuutta koskien digitaalisten palveluiden kehittämistä. Kuntatoimijoilla on ollut halua siirtyä automatisoituun asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon asioissa, jotka koskevat asukkaiden subjektiivisia oikeuksia ja joissa päätös tehdään faktapohjaisesti ilman erityistä viranomaisharkintaa. Ehdotus selkeyttäisi nykyistä sääntelyä ja loisi nykyistä selkeämmän alueen automaattiselle päätöksenteolle kuntien ja hyvinvointialueiden palveluissa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut säännökset ovat pääosin kannatettavia.

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

Esityksen perustelujen mukaan virkavastuun kohdentaminen perustuisi yhtäältä laissa säädettyihin vaatimuksiin ja toisaalta viranomaisessa tehtävään automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien vastuiden määrittelyyn. Ehdotetun sääntelyn perusteella virkavastuu voitaisiin kohdentaa tiedonhallintalain 6 a luvun mukaisia tehtäviä hoitaviin henkilöihin, joille säädettäisiin täsmällisiä toimintavelvollisuuksia tehtäviä hoitaessaan. Valtiovarainministeriö pitää virkavastuun kohdentamisesta ehdotettua sääntelyä perusteltuna, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot, jotka koskevat virkavastuuta automaattisessa päätöksenteossa.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

Ehdotettu sääntely luo mahdollisuuden kehittää ja tehostaa jatkossakin esimerkiksi verotusta ja tullia koskevia menettelyjä automaatiota hyödyntäen. Hallintolakiin ehdotettavan tiettyjä asiaryhmiä (oikaisuvaatimukset ja rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamusmaksut) koskevan kategorisen kiellon valtiovarainministeriö näkee kuitenkin saattavan vaikeuttaa mahdollisuutta hyödyntää automaatiota tiettyissä tilanteissa. Ministeriö kommentoi tätä yksityiskohtaisemmin automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalaa ja rajausta koskevassa kohdassa.

Kunnat ja hyvinvointialueille siirtyvät kuntayhtymät ovat jo investoineet joihinkin asiakaspalvelua tai päätöksenteon vaiheita automatisoihin ratkaisuihin, joita mahdollisesti jouduttaisiin muuttamaan uusia säädöksiä vastavasti. Esityksen mukaiset uudet vaatimukset järjestelmille, niiden toiminnan varmistamiselle ja muulle hallinnon toiminnalle lisäävät mahdollisesti kuntien ja hyvinvointialueiden hallinnollista työmäärää ja kustannuksia. Kattavammat vaatimukset lisäävät mahdollisesti uusien ratkaisujen kehityskuluja ja ylläpitokuluja.

Mahdollisten kuntien ja hyvinvointialueiden ratkaisujen säädösten mukaisiksi päivittämisestä syntyviä kustannuksia voitaisiin hallita riittävän pitkällä siirtymäajalla, jolloin osa muutoksista tai palveluautomaatiikan lisääminen voidaan toteuttaa osana muuta, esimerkiksi vuosittaista, järjestelmien ylläpitoa.

Osana säädösten toimeenpanoa olisi luotava riittäviä edellytyksiä säädöstenmukaisen automaattisen viranomaistoiminnan laajentamiselle. Kuntien kustannuksia toiminnan kehittämiseksi uusien vaatimusten mukaisiksi olisi madallettava kansallisin toimenpitein. Kehittämällä ja ohjaamalla julkisen hallinnon tiedonhallintaa voidaan alentaa kuntien automaattiseen päätöksentekoon liittyvien tietojen hankinnan ja hyödyntämisen kustannuksia. Kehittämällä ja ohjaamalla julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknikan palveluita voidaan alentaa osaltaan tietojärjestelmäkustannuksia.

Uusien vaatimusten huomioiminen automaattisen päätöksenteon laajentamisessa voi muodostua kuntien ja hyvinvointialueiden kehittämistyössä raskaaksi. Raskaat vaatimukset voivat joissain tapauksissa estää automatisaatiota koskevan investoinnin, vaikka sillä pitemmällä aikavälillä saataisiin säästöjä tilanteissa, joissa yksittäisen kunnan osalta päätöksenteon volyymit ovat pieniä. Toimeenpanossa tulisi luoda kunnille ja hyvinvointialueille riittäviä ja monipuolisia tuki- ja yhteiskehittämisen muotoja, jotta automaatio edistyisi julkisissa palveluissa.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua pohtia mahdollisuutta esityksen tavoitteiden toteuttamiseen myös ehdotettua kevyemmällä sääntelymallilla. Tällöin tulisi ottaa huomioon kuntien ja kuntien viranomaistehtäviä mahdollisesti hoitavien sidosyhteisöjen valtionhallinnosta poikkeavat päätöksentekoprosessit.

Rahoitusvakausvirastoa ei ole esitysluonnoksessa tunnistettu automaattisia päätöksiä tekeväksi viranomaiseksi, vaikka se käyttää automaattista päätöksentekoa talletussuojakorvauspäätöksissään. Rahoitusvakausviraston tilannetta ei ole siten käsitelty vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa, vaikka esitysluonnoksella saattaa olla vaikutuksia myös viraston voimavarojen käyttöön.

2. Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Hallintolakiin ehdotetun asian automaattista ratkaisemista koskevan yleissääntelyn arvioidaan mahdollistavan suurelta osin Verohallinnon, Tullin ja Liikenne- ja viestintäviraston automaattisen päätöksenteon verotusta ja tullia koskevissa asioissa. Kuitenkin eräitä merkittäviä nykyisin automaatiossa ratkaistavia asiaryhmiä jäisi automaation käyttöalan ulkopuolelle. Näiltä osin on välttämätöntä säätää erityissäännöksiä vero- ja tullilainsäädäntöön. Tällaisen erityislainsäädännön valmistelu on aloitettu valtiovarainministeriön vero-osastolla.

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

Säännös on rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa asiankäsittelyn päättävä ratkaisu tehdään automaatiossa. Valtiovarainministeriö pitää rajausta perusteltuna. Säännöksen soveltamisalan laajentaminen koskemaan esimerkiksi myös päätöksen valmisteluvaihetta, olisi tehnyt säännöksestä monimutkaisen ja luonut monia tulkinnanvaraisia kysymyksiä sääntelyn soveltamisalasta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myös automaattisen päätöksenteon kytkeminen ennalta määriteltäviin käsittelysääntöihin on perusteltua.

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

Ehdotetun automaattisen ratkaisemisen käyttöalaa koskevan hallintolain 53 e §:n 2 momentin mukaan hallintolain säännöksen mukaan viranomais- tai viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut.

Käyttöaläsäännös ehdotetussa muodossaan sallisi suurelta osin automaattisen päätöksenteon Verohallinnossa, Tullissa ja Liikenne- ja viestintävirastossa verotusta ja tullia koskevista asioista. Ehdotus mahdollistaisi esimerkiksi tuloverotuksen ja kiinteistöverotuksen verotuspäätösten sekä tullauspäätösten tekemisen jatkossakin automaattiossa. Tämän lisäksi se mahdollistaisi valmiste- ja autoverotuksessa muun verotuksen kanssa yhdenmukaistettujen menettelysäännösten täytäntöönpanon automaattiossa. Näissä verolajeissa ratkaisut tehdään nykyään muista verolajeista poiketen virkailijatyönä siihen asti, kunnes automatisoidun päätöksenteon säädöspohjaan liittyvät kysymykset on ratkaistu. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu 2 momentti rajaisi automaattisen päätöksenteon käyttöalan riittävän selkeästi ja poistaisi suurelta osin nykyisin automaattiseen päätöksentekoon liittyvän oikeudellisen epävarmuuden.

Ehdotetun 53 e §:n 4 momentin mukaan automaattisesti ei voisi ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoa, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Oikaisuvaatimusten ja rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen automaattisen päätöksenteon kieltä on perusteltu esityksen perusteluissa sillä, että momentissa mainitut asiat on arvioitu sellaisiksi, joiden automaattista ratkaisemista ei ole yleislain tasolla mahdollista sallia niihin liittyvien erityisten oikeusturvaelementtien vuoksi. Oikaisuvaatimusten osalta esitysluonnoksen perusteluissa on lisäksi todettu, että niiden oikeusturvaan liittyvä luonne edellyttää, että tällaisen asian tutkii luonnollinen henkilö. Rangaistusluonteisten seuraamusten osalta puolestaan todetaan, että niiden määräämiseen liittyy korostettuja oikeusturvavaatimuksia. Lisäksi mainitaan, että rangaistusluonteiset seuraamukset voivat olla luonteeltaan hyvin erilaisia ja eri tasoisesti hallinnon asiakkaiden oikeusasemaan puuttuvia, eikä tämän johdosta niiden määräämistä automaattisesti sallittaisi yleislaissa.

Sekä oikaisuvaatimusten että rangaistusluonteisten seuraamusten osalta esitysluonnoksessa on kuitenkin todettu, että erityislakilla kiellosta voisi tiettyin edellytyksin poiketa. Erityislakia säädettäessä tulisi arvioida oikeussuojakeinojen riittävyys ja tietosuojaoikeudellisten suoja-toimien riittävyys. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan rangaistusluonteisten seuraamusten automaattisen määräämisen kategorinen kieltä ei ole perusteltua. Näiden seuraamusten osalta on keskeistä, että käyttöaläsäännöksen 2 momentin pääsääntö rajoittaa automaattisen päätöksenteon vain sellaisiin tilanteisiin, joihin ei sisälly tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi rangaistusluonteisten seuraamusten määrääminen ei siis olisi pääsäännön mukaan mahdollista, jos määräämiseen liittyy tapauskohtaista harkintaa, esimerkiksi subjektiivisten seikkojen, kuten tuottamuksen arviointia. Oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta juuri nämä seuraamukset lienevät sellaisia, joissa oikeusturvakysymysten merkitys korostuu. Sen sijaan tilanne on toinen sellaisissa kaavamaisesti määrättävissä seuraamuksissa, joiden määräämisperusteet ja suuruus on säädetty laissa tai, jos ne perustuvat

lain perusteella sovellettaviin vakiintuneisiin ja yhtenäisiin ratkaisukäytäntöihin, jolloin niihin ei lähtökohtaisesti liity tapauskohtaisten seikkojen harkintaa. Näidenkin määräämiseen liittyy jo nykyisin suoja-toimia kuten asianosaisen kuuleminen, oikeus saada perusteltu päätös ja oikaisuvaatimushallinnon mahdollisuus, joilla turvataan asianosaisen oikeusturva.

Esimerkiksi suuri osa verotusmenettelyssä määrättävistä seuraamuksista on sellaisia olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvia ja saman säännön mukaisesti ratkaistavia asioita, jotka hallintolakiin ehdotetun yleislainsäädännön pääperiaatteen mukaan voitaisiin ratkaista automaattisesti. Koska seuraamussäännökset ja -käytännöt ovat kaavamaisia, lopputulokseen ei lähtökohtaisesti vaikuta se, määrääkö seuraamuksen virkailija vai määrätäänkö se automaattiossa.

Tiedonhallintalakiin ehdotetaan samassa yhteydessä säännöksiä automaattisen päätöksenteon prosessin dokumentoinnista, testauksesta ja laadunvalvonnasta. Lisäksi edellytetään, että viranomaisen tekee päätöksen automaattisen toimintaprosessin käyttöönotosta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nämä tiedonhallintalakiin tulevat suoja-toimet yhdessä muuhun lainsäädäntöön pohjautuvien suoja-toimien (esimerkiksi kuuleminen ja oikeus muutoksenhakuun) turvaisivat riittävästi asianosaisen oikeusturvaa myös niissä tilanteissa, joissa määrätään rangaistusluonteista seuraamusta. Tiedonhallintalain mukaista käyttöönottopäätöstä tehdessä viranomaisen tulee tarkkaan arvioida, täyttääkö kysymyksessä oleva toimintaprosessi hallintolaissa asetetut edellytykset automaattiselle päätöksenteolle. Samalla viranomaisen kuvaa päätöksentekoon liittyvät suoja-toimet ja arvioi niiden riittävyyden. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan käyttöönottopäätös ja siihen liittyvä perinpohjainen valmistelu osaltaan myös parantaisi asianosaisen oikeusturvaa.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin avattu niitä syitä, miksi rangaistusluonteisten seuraamusten määräämisen automaattiossa tulisi olla kiellettyä. Esityksen perusteluissa puhutaan yleisellä tasolla seuraamusten luonteesta, jonka takia rangaistusluonteisten seuraamusten määräämistä ei voida sallia yleislain tasolla edes niissä tilanteissa, jolloin seuraamuksen määräämiseen ei liity tapauskohtaista harkintaa. Kuitenkin esityksessä on tuotu esiin mahdollisuus sallia rangaistusluonteisten seuraamusten määrääminen automaattiossa erityislainsäädännöllä. Erityislainsäädännön säätämisen kannalta on kuitenkin pidettävä ongelmallisena sitä, että kiellon syitä ei ole tarkemmin perusteltu yleislain hallituksen esityksessä. Automaattisen päätöksenteon sallivan erityislainsäädännön perustelemisen on haastavaa, jos sellaisen kiellon syyt eivät ole selkeitä, josta on tarkoitus poiketa.

Pelkästään se seikka, että rangaistusluonteisia seuraamuksia on erilaisia ja ne eroavat toisistaan tapauskohtaisen harkinnan tarpeen osalta, ei ole hyvän lainsäädännön kannalta riittävä peruste. Jos kiello poistettaisiin, seurauksena olisi ainoastaan se, että seuraamuksia voitaisiin määrätä automaattiossa niissä tilanteissa, joissa se on yleislain mukaan mahdollista. Oikeusturvanäkökulmasta tämä ei olisi ongelma ottaen huomioon, että edellä esitetyillä perusteilla riittävä suoja-sääntely on toteutettava ja mahdollista toteuttaa automaattista ratkaisemista koskevan hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotetun uuden sääntelyn sekä jo voimassaolevan hallinto-oikeudellisen sääntelyn perusteella.

Edellä mainituin perustein valtiovarainministeriö katsoo, että kiello tulisi poistaa ehdotetusta hallintolain 53 e §:n 4 momentista. Jos kuitenkin pidetään tärkeänä, että muutoksen yhteydessä eduskunta pystyy ilmaisemaan kantansa rangaistusluonteisten seuraamusten automaattisen määräämisen hyväksyttävyyteen, voitaisiin pykälässä säätää, että rangaistusluonteisten seuraamusten määräämisestä automaattiossa säädetään erikseen. Eduskunta voisi silloin ottaa asiaan kantaa kysymyksessä olevan erityislainsäädännön käsittelyn yhteydessä esimerkiksi suojatoimien riittävyden kannalta.

Vastaavin perustein valtiovarainministeriö katsoo, että yleislakiin ehdotetusta oikaisuvaatimusten automaattisen ratkaisemisen kategorisesta kiellosta tulisi luopua. Esimerkiksi verotuksessa on tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen automaattisesta ratkaisemisesta esimerkiksi silloin, kun verovelvollisen vaatimus hyväksytään.

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla Rahoitusvakausviraston talletussuojakorvauspäätöksiin ei voida vaatia oikaisua. Näin ollen ehdotetun oikaisuvaatimuksia koskevan sääntelyn käyttöönotto edellyttäisi muutosta lakiin Rahoitusvakausvirastosta.

3. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan erityisesti tiedonhallintalakiin monia dokumentointi- ja muita velvollisuuksia. Viranomaiset ja muut säännösten velvoittamat julkista hallintotehtävää hoitavat toimijat tarvitsevat siirtymäaika ottaakseen huomioon uudet velvollisuudet toiminnassaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että 12 kuukauden siirtymäaika on tältä osin perusteltu.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Lainsäädäntöjohtaja

Jouko Narikka

VN/10350/2022-VM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: