

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Julkisoikeus

LsN Niklas Vainio

Lausunto

7.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

HE 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen tarkoitus

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto tekee asiasta selvityksen, jossa tarkastellaan, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen (PeVL 7/2019 vp, PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 62/2018 vp).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat ratkaisuihissaan viitanneet vastaaviin kysymyksiin ja muun muassa katsoneet, että Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen automaattisilta menettelyiltä puuttuu tarvittava lakiperusta (EOAK/3379/2018 ja OKV/131/70/2020).

Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevalla esityksellä on kaksi tarkoitusta.

Ensinnäkin esityksellä luotaisiin yleissääntely, jonka perusteella viranomainen voi ratkaista hallintoasian automaattisesti niin että varmistutaan erityisesti

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2 §:n 1 momentti), julkisuuden (PL 12 §), hyvän hallinnon ja oikeusturvan (PL 21 §) sekä virkavastuun (PL 118 §) toteutumisesta.

Toiseksi esityksellä on tarkoitus luoda EU:n tietosuojasäädösten edellyttämä lakiperusta silloin, kun tehdään automaattisesti luonnollista henkilöä koskeva päätös ja turvata tässä yhteydessä päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön henkilötietojen suoja (PL 10 §:n 1 momentti).

Esityksen mukaan hallintolaissa säädettäisiin asioiden automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä ja siihen liittyvistä velvoitteista. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädettäisiin muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen ja käyttöönoton tiedonhallinnasta. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa säädettäisiin automatisoidusta palveluautomaatiosta. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden yhteydessä annettua lakia ja maakaarta muutettaisiin automaattisten ratkaisujen mahdollistamiseksi eräissä näiden lakien soveltamisalaan kuuluvissa päätöksissä.

Esityksen 2. ja 3. lakiehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Automaation sallittu käyttöala

Esityksen mukaan hallintolakiin lisättäisiin uusi 8 b luku, joka koskisi hallintoasian ratkaisemista automaattisesti. Lukua sovellettaisiin tehtäessä asiankäsittelyn päättävä ratkaisu automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Muunlainen asian käsittely, esimerkiksi asian vireilletulo tai selvittäminen taikka asianosaisen kuuleminen, jäävät sääntelyn ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta totesi potilasvakuutuslakiin ehdotettua automaattista päätöksentekoa koskevaa säännöstä arvioidessaan, että automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä tuli täsmällisemmin säätää, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin (PeVL 70/2018 vp, s. 3). Ehdotus toteuttaisi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytystä erityisesti tapauskohtaista harkintaa edellyttävien asioiden poissulun ja käsittelysääntöjä koskevan edellytyksen kautta.

Ehdotetun hallintolain 53 e §:n 2 momentin mukaan viranomainen voisi 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.

Automaattisen ratkaisemisen olisi perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin. Tämä lähtökohta sulkee käytännössä pois niin sanotut oppivat tekoälyjärjestelmät. Sääntely ei kuitenkaan rajoittaisi tekoälyn tai muun automatiikan käyttöä silloin, kun ne ovat asian valmistelijaa avustavassa roolissa, mutta eivät tee lopullista päätöstä.

Sääntely velvoittaisi automaattisia ratkaisuja tekevän viranomaisen määrittelemään ja dokumentoimaan ratkaistavat asiat etukäteen, mikä tekisi automaattisesta ratkaisemisesta ennakoitavaa ja valvottavissa olevaa.

Sääntelyn perusteella voitaisiin käytännössä automatisoida kaavamaisia päätöksiä. Ehdotus vastaa muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon automaattisen päätöksenteon nykytilannetta. Tällä hetkellä on automatisoitu esimerkiksi joitakin verotus- ja opintotukipäätöksiä. Jos asian ratkaiseminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa, asian käsittely täytyisi siltä osin siirtää ihmiselle. Esimerkkejä tällaisista asioista ovat turvapaikkahakemukset ja toimeentulotuki.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kielletään pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvat niin sanotut automaattiset yksittäispäätökset. Automaattinen yksittäispäätös voidaan kuitenkin sallia jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Pääpiirteiltään vastaava sääntely on rikosasioiden tietosuojadirektiivissä.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että automaattisen käsittelyn yleisinä suojatoimina toimisivat hallintomenettelyyn sisältyvät oikeusturvatakeet kuten oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Myös muutoksenhaku- ja virkavastuusääntely osaltaan toimisivat suojatoimina. Lisäksi hallintolain 53 f §:ssä säädettäisiin erityisenä suojatoimena oikeussuojaedellytyksestä, jonka mukaan asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että muualla

laissa on säädetty automaattisen päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön oikeudesta maksuttomaan oikaisuvaatimukseen tai siihen rinnastuvaan vaatimukseen.

Hallintolakiin 53 g §:ään lisättäisiin sääntelyä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa automaattisesta ratkaisemisesta asianosaiselle ja tarvittaessa antaa ratkaisun perusteena olevat tiedot.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että edellä kuvatut suojatoimet sekä erityisesti maksuton oikaisuvaatimus tai siihen rinnastuva vaatimus automaattisen päätöksen tehneelle rekisterinpitäjälle ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi poikkeamista hallintolain menettelysäännöksistä, vaan viranomaisen olisi otettava ne huomioon automaation järjestämisessä.

Julkisuus

Esitykseen sisältyy sääntelyä, joilla turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu käsittelyn julkisuus ja julkisen vallan käytön läpinäkyvyys. Hallintolain 53 g §:n mukaan asian ratkaisemisesta automaattisesti olisi ilmoitettava asianosaiselle ja hänelle olisi annettava tieto automaation perustana olevasta käyttöönottopäätöksestä. Viranomaisen olisi julkaistava käyttöönottopäätös.

Tiedonhallintalaissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta dokumentoida käytetyt menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta. Viranomaisella olisi myös velvollisuus tiedottaa asioiden automaattisesta ratkaisemisesta toimialallaan.

Tiedonhallintaa ja palveluautomaatiota koskeva sääntely

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin dokumentoinnista, testaamisesta, laadunvalvonnasta, tiedottamisesta sekä käyttöönottopäätöksestä. Ehdotettu sääntely on olennaista hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen, virkavastuun kohdentumisen, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja kontrolloitavuuden kannalta.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset palveluautomaation käytöstä hallinnon asiakkaan neuvonnassa.

Valtiovarainministeriö kuvaa tätä sääntelyä tarkemmin omassa lausunnossaan.

Voimaantulo

Lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Nykyään automaattisia päätöksiä tekevien viranomaisten osalta sääntelyyn liittyisi 12-18 kuukauden siirtymäaikoja.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 224/2022 vp), jolla verotus- ja tullilainsäädäntöä mukautetaan esitetyn yleislainsäädännön vaatimuksiin.