



7.11.2022

VN/30020/2022

Neuvotteleva virkamies Antti Helin

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp)

Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset edistäisivät julkisen hallinnon tehostamista ja digitalisaatiota sallimalla automaattisen päätöksenteon ja asettamalla selkeät oikeudelliset puitteet sekä automaattiselle päätöksenteolle että palveluautomaatiolle. Valtiovarainministeriössä valmisteltujen 2. ja 3. lakiehdotusten tarkoituksena on ratkaista yleislainsäädännön tasolla automaattisessa päätöksenteossa ja hallintoautomaatiossa tunnistetut oikeudelliset kysymykset hallinnon lainalaisuudesta, virkamieshallinnosta, virkavastuusta, julkisuusperiaatteen toteuttamisesta ja hyvän hallinnon perusteiden turvaamisesta (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp; lisäksi mm. EOAK/3379/2018 ja OKV/131/70/2020).

Esityksen 2. lakiehdotuksella muutettaisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019, tiedonhallintalaki) ja 3. lakiehdotuksella muutettaisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia (306/2019, digipalvelulaki). Esityksen 2. ja 3. lakiehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä esityksen hallintolakia koskevaan 1. lakiehdotukseen.

Hallituksen esityksessä on tavoiteltu ratkaisua, joka edistäisi hallinnon automatisointia tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti täyttäen edellä esitetyt valtiosääntöiset perusteet. Esityksen 2. ja 3. lakiehdotukset on laadittu kokonaisuudeksi, joka jättäisi julkisen hallinnon toimijoille (ml. julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset) riittävän liikkumavaran automaattisen päätöksenteon ja palveluautomaation toteuttamiseen niin, että sääntely ei kuitenkaan asettaisi uusia vaatimuksia tietojärjestelmille. Valmistelun aikana ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ulottaa sääntelyä tietojärjestelmää toteuttaviin henkilöihin, jotka yleensä toimivat viranomaisen kanssa sopimuksen tehneen yksityisen toimijan lukuun. Viranomaisella tulisi olla myös automaattisen

päätöksenteon kohdalla mahdollisuus hankkia teknistä osaamista virkamieshallinnon ulkopuolelta.

Tietoteknologiaa koskevaa hallinnollista ohjausta annetaan usein ns. soft law – tyyppisenä, kuten erilaisina standardeina ja suosituksina. Pelkästään soft law – tyyppistä ohjausta ei kuitenkaan ole katsottu valmistelussa mahdolliseksi hallinnon lainalaisuuden periaatteen ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen johdosta.

Sääntelyn kohteena olisivat ne järjestelyt ja menettelyt, jotka liittyvät automaattisen päätöksenteon käyttöönottoon ja käyttöön. Viranomaiselle on pyritty jättämään mahdollisimman paljon liikkumavaraa näiden järjestelyjen ja menettelyjen toteuttamiseen käytännössä, kuitenkin niin, että varmistetaan perustuslaista tulevien vaatimusten täytyminen hallintoasioiden automatisoinnissa.

Seuraavassa käydään läpi tiivistetysti hallituksen esityksen 2. ja 3. lakiehdotuksessa ehdotettuja ratkaisuja keskeisiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin sekä 2. lakiehdotuksen keskeisiä käsitteitä.

Keskeiset käsitteet

Automatisoitu toimintaprosessi

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 a luvussa käytetään tiedonhallintalain käsitettä *toimintaprosessi*, joka tarkoittaa viranomaisen käsittely- tai palveluprosessia. Asiantkäsittelyprosessit tulevat vireille viranomais- tai asiakasaloitteisesti ja päättyvät yleensä viranomaisen ratkaisun sisältävään toimeen; palveluprosessit puolestaan alkavat hallinnon asiakkaan palvelutarpeesta, jonka pohjalta viranomainen tai sen lukuun toimiva tuottaa palvelun hallinnon asiakkaalle (HE 284/2018 vp, s. 66).

Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan *automatisoidulla toimintaprosessilla* tarkoitettaisiin puolestaan toimintaprosessia, jossa tuotetaan 1. lakiehdotuksen hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä tarkoitettu asian automaattinen ratkaisu. Määritelmän avulla 6 a luvun säännökset on voitu muotoilla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kyseistä lukua ei sovellettaisi muuhun päätöksentekoon kuin sellaiseen, jota tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 53 e §:ssä.

Käsittelysäännöt

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 a luvussa käytetään käsitettä *käsittelysäännöt*, johon viitataan myös 1. lakiehdotuksen 53 e §:ssä. Käsittelysäännöt on määritelty tarkemmin 2. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 16 kohdassa, jonka mukaan

käsittelysäännöllä tarkoitetaan luonnollisen henkilön ennalta laatimia automaattisen tietojenkäsittelyn ohjaamiseen tarkoitettuja sääntöjä.

Käsittelysäännöillä tarkoitettaisiin siis luonnollisella kielellä laadittua kuvausta siitä, miten sovellettava lainsäädäntö ja siitä tulevat edellytykset muutetaan automaattiseksi tietojenkäsittelyksi ja miten luonnollisen henkilön tekemät toimet toimintaprosessissa korvataan automaattisella tietojenkäsittelyllä.

Käsittelysäännöillä myös kuvattaisiin se, miten ja millä perusteilla hallintoasiat siirretään joko automatisoituun toimintaprosessiin tai luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Käsittelysäännöissä ei olisi kyse itse ohjelmointikoodista, mutta automaattisia ratkaisuja tuottava ohjelmointikoodi perustuisi käsittelysääntöihin.

Käsittelysäännöillä viranomaisen kuvaisi sen, miten olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat eli *tyyppitapaukset* poimitaan vireille tulleiden hallintoasioiden joukosta sekä sen, miten ne käsitellään automaattisesti. Käsittelysäännöillä myös varmistetaan se, että tyyppitapaukset käsitellään keskenään tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti, sekä se, että luonnollinen henkilö tarvittaessa osallistuu asian käsittelyyn. Käsittelysäännöllä olisi keskeinen rooli siinä, miten viranomaisen etukäteen tekemä oikeudellinen harkinta ja viranomaisen arvio asianmukaisesta asiankäsittelystä muuttuvat automaattiseksi päätöksenteoksi. Niillä on myöhemmin kuvatuin tavoin merkitystä sekä vastuun virkatoimista kohdistamiselle, että hallinnon lainalaisuuden toteutumiselle.

Dokumentaatio

Dokumentaatiolla tarkoitetaan ylläpidettävää tietoaineistoa, joka voi olla sähköisessä tai fyysisessä muodossa ja joka voi olla olemassa erillisinä asiakirjoina tai osana laajempaa tiedonhallinnan kokonaisuutta. Hallituksen esitys sisältää erilaisia velvoitteita ylläpitää dokumentaatiota automatisoidun toimintaprosessin olennaisista seikoista, kuten tehdystä oikeudellisesta harkinnasta sekä eri vaiheiden lakisääteisistä vastuista ja niiden hoitamisesta. Dokumentaatiolla todennettaisiin virkatoimien eri vastuut ja automatisoinnin lainmukaisuus.

Vaatimukset ja vaatimustenmukaisuus

Vaatimuksilla tarkoitetaan hallituksen esityksessä viranomaisen automatisoidulle toimintaprosessille asettamia erilaisia teknisiä ja toiminnallisia vaatimuksia. Vaatimukset tulevat sovellettavasta lainsäädännöstä, mutta ne voivat tulla myös viranomaisen menettelytavoista, joilla on vaikutusta automaattisesti tuotettaviin ratkaisuihin. Vaatimukset voivat liittyä esimerkiksi viranomaisen työnkulkuun, toiminnan järjestämiseen tai käyttöliittymiin. Automatisoitu toimintaprosessi toteutetaan näiden vaatimusten pohjalta, minkä jälkeen viranomaisen olisi ennen käyttöönottoa varmistettava testaamalla, että toteutus on sille asetettujen

vaatimusten mukainen. Varsinainen toteutus voitaisiin tehdä myös virkamieshallinnon ulkopuolella, eikä sääntely kohdistuisi toteuttamisen yhteydessä tehtävään testaamiseen.

Käyttöönottopäätös

Viranomaisen olisi tehtävä päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta eli *käyttöönottopäätös*, ennen kuin automatisoidulla toimintaprosessilla voidaan tuottaa automaattisia ratkaisuja. Viranomaisen tulisi varmistaa ennen päätöksen tekemistä, että käyttöönotolle on olemassa ne edellytykset, joista on säädetty tiedonhallintalaissa, hallintolaissa sekä mahdollisesti erityislainsäädännössä. Käyttöönottopäätös olisi luonteeltaan valmisteleva päätös, jolle olisi säädetty tiedonhallintalaissa erityiset muotovaatimukset. Käyttöönottopäätöksen valmistelu olisi kohdistettu esittelijälle, jonka virkavastuun perusteista on säädetty perustuslain 118 §:n 2 momentissa ja jolla olisi mahdollisuus esittää eriävä mielipide.

Virkavastuu ja hallinnon lainalaisuus

Automaattisesti tuotetun päätöksen taustalla on joukko erilaisia valmisteluun, kehittämiseen, suunnitteluun ja vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyviä toimia, joissa on julkisen vallan käytön elementtejä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että automaattisen päätöksenteon tulisi olla perustuslain 118 §:n johdosta tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Virkavastuun tulisi olla välitöntä eikä sen toteutuminen saa olla näennäistä tai keinotekoista. (PeVL 62/2018 vp, PeVL 7/2019 vp)

Esityksen 2. lakiehdotuksessa on kyse kokonaisuudesta, jolla varmistettaisiin automatisoidussa toimintaprosessissa riittävät oikeudelliset kontrollit ja ihmiskontrollit sekä lainalaisuusperiaatteen toteutuminen. Palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan osalta 3. lakiehdotuksessa määriteltäisiin se, millä edellytyksin neuvontaa voidaan antaa automaattisesti.

Virkavastuun kohdentaminen perustuisi yhtäältä laissa säädettyihin vaatimuksiin ja toisaalta automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien viranomaisen vastuiden määrittelyyn. Sääntely olisi täsmällistä, jotta virkavastuu voisi tehokkaasti toteutua rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Ehdotetun sääntelyn perusteella määräytyisivät ne tehtävät ja niihin sisältyvät velvollisuudet, joiden toteuttamisesta nimetty henkilö olisi virkavastuussa. Kokonaisvastuu automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta kohdistuisi käyttöönottopäätöksen esittelijään ja ratkaisijaan, mutta tiedonhallintalain 6 a luku sisältäisi myös kohdennettuja velvollisuuksia

vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta, laadunvalvonnasta ja virheiden korjaamisesta.

Virkavastuun toteutuminen ei siis jäisi näennäiseksi, vaan perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuuseen liittyvät perusteet ja muualla laissa säädetty virkatoimia ja virkavastuuta määrittävät säännökset tulisivat sovellettavaksi myös ratkaistaessa hallintoasioita automaattisesti. Vastuiden ja velvollisuuksien toteutuminen olisi dokumentaation ansiosta mahdollista todentaa ja virkavastuu olisi mahdollista kohdistaa. Tästä syystä myös edellytettäisiin tietojen tallentamista automatisoidusta toimintaprosessista niin, että ratkaisussa käytetyt käsittelysäännöt voidaan jälkikäteen selvittää.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen turvaamiseksi automatisoidun toimintaprosessin olisi aina pohjaututtava sovellettavan lainsäädännön perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin, jotka olisi dokumentoitava ja joiden lainmukaisuus olisi viranomaisessa hyväksyttävä ja tarkastettava. Automatisoidun toimintaprosessin käyttöönoton lainmukaisuus olisi perusteltava käyttöönottopäätöksessä. Perustelut muodostaisivat kokonaisuuden, josta ilmenisi, miten viranomaisen katsoo toimintaprosessin täyttävän laissa säädetty sisällölliset ja menettelylliset vaatimukset ja että ne on dokumentoitu sekä testattu huolellisesti. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttö perustuisi lakiin ja sen tulkintaan perustuviin käsittelysääntöihin, ja automatisoidun toimintaprosessin olisi vastattava hallintolaissa, tiedonhallintalaissa ja muissa erityislaeissa säädettyjä edellytyksiä.

Hyvä hallinnon perusteiden toteutuminen

Tiedonhallintalakiin 2. lakiehdotuksessa ehdotetut dokumentointivelvollisuudet sekä testaamista ja laadunvalvontaa koskevat säännökset muodostaisivat oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta kontroleja siten, että viranomaisten toiminnassa varmistettaisiin perustuslain 21 §:stä johtuvien vaatimusten toteutuminen niin automatisoitua toimintaprosessia kehitettäessä, käyttöönotettaessa kuin käytettäessä.

Yhdenvertaisuutta turvattaisiin edellyttämällä, että automatisoidun toimintaprosessin on perustuttava etukäteen laadittuihin tyyppitapauksiin soveltuviin käsittelysääntöihin, joiden on puolestaan perustuttava sovellettavaan lainsäädäntöön. Viranomaisen olisi erityisesti varmistettava käsittelysääntöjen syrjimättömyys. Lisäksi viranomaisen olisi etukäteen arvioitava perusteet asianosaisen kuulemiselle tai kuulematta jättämiselle sekä päätöksen perusteleminen tai perustelematta jättämiselle.

Viranomaisen olisi varmistettava hallintolain 9 §:ssä tarkoitettu hyvä kielenkäyttö sekä automaattisesti tuotettavissa, asiakkaalle annettavissa asiakirjoissa, että palveluautomaatiolla annettavassa neuvonnassa.

Luottamuksensuojan turvaamiseksi viranomaisen olisi seurattava automaattisen päätöksenteon laatua ja korjattava siinä ilmenevät virheet.

Palveluautomaatiolla annettavassa neuvonnassa viranomaisen olisi 3. lakiehdotuksessa ehdotetun mukaan varmistettava neuvonnan sisällön asianmukaisuus. Neuvonnassa hallinnon asiakkaalle on myös kerrottava, että tämä asioi palveluautomaation kanssa. Lisäksi hallinnon asiakkaalle on annettava mahdollisuus ottaa yhteys luonnolliseen henkilöön sekä tallentaa käyty keskustelu.

Julkisuusperiaatteen toteutuminen

Tiedonhallintalakia koskevan 2. lakiehdotuksen mukaan viranomaisen olisi laadittava automatisoidusta toimintaprosessista ja sen kehittämisestä olennainen dokumentaatio. Dokumentaatio ja sen sisältö on määritelty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Viranomaisen olisi myös tehtävä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta nimenomainen päätös, johon sisältyisi tieto muun muassa käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja perustelut käyttöönoton edellytyksistä. Näiden asiakirjojen julkisuus ratkaistaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) tai muualla laissa säädetyn perusteella. Tyypillisesti kysymys olisi julkisista asiakirjoista, mutta asiakirjoihin voisi sisältyä esimerkiksi tietojärjestelmän tietoturvallisuutta koskevia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella tai julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitetun valvontasalaisuuden perusteella.

Viranomaisen olisi myös tiedotettava asioiden automaattisesta ratkaisemisesta toimialallaan. Tiedottamisen tulisi tapahtua tavalla, jossa hallinnon asiakkaalle muodostuu riittävä käsitys siitä, millä perusteella viranomainen ratkaisee asioita automaattisesti ja tullaanko hänen asiansa todennäköisesti käsittelemään automaattisesti. Tiedottamisen olisi oltava ymmärrettävää ja saavutettavaa, ja siinä olisi huomioitava kielelliset oikeudet sekä erityisryhmien tarpeet. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että sellaisenaan julkaistava ohjelmistokoodi (ks. PeVL 51/2016 vp, s. 5 ja PeVL 7/2019 vp, s. 10) ei olisi riittävän ymmärrettävä muille kuin alan asiantuntijoille, minkä lisäksi ohjelmistokoodin julkaisemiseen voi sisältyä erilaisia riskejä.

Ehdotettu sääntely ei sinänsä vaikuttaisi asiakirjojen ja tietojen julkisuuteen tai salassapitoon.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 53 g §:n mukaan automaattisesta ratkaisemisesta olisi myös ilmoitettava asianosaiselle ja asianosaiselle olisi kerrottava, mistä käyttöönottopäätös on saatavilla.

Virkamieshallinnon periaate ja julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Automaattisessa ratkaisemisessa on kyse hallintomenettelyn toteuttamisesta ja lainsäädännön soveltamisesta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tätä voidaan pitää virkamieshallinnon ytimessä olevana toimintana.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan virkamieshallinnon periaatteen turvaamiseksi erilaisia lakisääteisiä viranomaisvelvoitteita ja -tehtäviä, jotka olisivat lähtökohtaisesti julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi tehtävät olisivat osin myös julkisen vallan käyttöön liittyviä avustavia tehtäviä, jotka on katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi (PeVL 30/2012 vp, s. 4).

Esityksessä viranomaiselle asetettavat tehtävät eivät kytkeydy suoraan tietojärjestelmän tuottamiseen, vaan siihen, millaisin menettelyin ja edellytyksin viranomainen voi käyttää tietojärjestelmiä (tai muita automatisoinnin teknologioita) automatisoidussa toimintaprosessissa ja miten tämä on dokumentoitava. Automatisoidussa toimintaprosessissa käytettävän tietojärjestelmän kehittäminen tai testaaminen ei olisi julkinen hallintotehtävä. Esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 28 b §:ssä tarkoitettu testaaminen tarkoittaisi vain ns. hyväksymistestausta, jolla viranomaisen olisi itse varmistettava ennen käyttöönottoa automatisoidun toimintaprosessin vaatimustenmukaisuus. Viranomaisen olisikin edelleen mahdollista hankkia tietojärjestelmä yksityiseltä toimijalta omiin tarpeisiinsa. Sen sijaan viranomaisen olisi aina tehtävä toimintaprosessin automatisoinnissa tapahtuva oikeudellinen harkinta, kuten laadittava käsittelysäännöt ja tehtävä päätös käyttöönotosta. Lisäksi viranomaisen olisi tarkistettava ja hyväksyttävä automatisoitu toimintaprosessi toteuttamistavasta riippumatta, valvottava sen toimintaa ja tiedotettava siitä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 28 j §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta antaa yksityiselle eräitä ehdotettavaan lakiin sisältyviä viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Viranomainen voisi antaa yksityisen hoidettavaksi ehdotetun 28 b §:ssä tarkoitettuja testaamiseen liittyviä tehtäviä, muttei kuitenkaan testauksesta vastuussa olevan henkilön tehtävää. Käytännössä testaaminen voi vaatia erilaista teknisluonteista asiantuntemusta, jollaista viranomainen voisi hankkia tarkoituksenmukaisuusharkintansa pohjalta yksityisiltä. Lisäksi viranomainen voisi hankkia 28 c §:ssä tarkoitettujen teknisten virheiden korjaamiseen asiantuntemusta yksityisiltä silloin, kun se on tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tarpeellista. Ehdotetut tehtävät eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kysymys on resursseista, joita ei tarvita jatkuvasti niin, että palvelussuhteeseen ottaminen olisi tarkoituksenmukaista. Ehdotus sisältää myös täsmällisen säännöksen siitä, että näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä rikosoikeudellinen virkavastuu tulee kattavasti sovellettavaksi.

Esityksen 3. lakiehdotuksen osalta hallinnon asiakkaalle annettava neuvonta on julkinen hallintotehtävä. Tästä syystä viranomaiselle kohdistettaisiin

yleislainsäädännön tasolla velvoite varmistaa neuvonnassa tietosisällön asianmukaisuus ennalta, sekä neuvonnan laatu. Neuvontatehtävän antamisesta yksityiselle olisi jatkossakin säädettävä erikseen. Ehdotettu ei kuitenkaan estäisi yksityisen tuottaman palveluautomaation käyttämistä myös viranomaisneuvonnassa.