

Valtiokonttorin lausunto koskien hallituksen esitystä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022)

Valtiokonttori kiittää mahdollisuudesta lausua hallintovaliokunnalle. Valtiokonttori on aiemmin tänä vuonna lausunut asiassa kyselyyn vaikutusarvioinneista 26.1.2022, lausuntokierroksella lausuntopalvelussa 6.5.2022 sekä tarkemmista talousarviovaikutuksista 30.6.2022.

Yleisesti Valtiokonttori katsoo, että ehdotus automaattista päätöksentekoa koskeviksi yleissäännöksiksi on tarpeellinen ja hyvin perusteltu. Nykyinen oikeudellisesti epävarma tila on saattanut hidastaa digitaalista kehittämistä organisaatioissa ja selkeä sääntely on tarpeen.

Rangaistusluonteisten maksujen määrääminen ja muutoksenhaku

Valtiokonttorissa on useita hallintopäätösprosesseja, joissa tullaan lain vahvistamisen jälkeen hyödyntämään automatiikkaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Valtiokonttori katsoo, että automaattiselle päätöksenteolle ei tule säätää kategorista kieltoa rangaistusluonteisten maksujen määräämisessä. Automaattinen päätöksenteko on toteutettavissa maksuvelvollisen oikeusturvan vaarantumatta ja hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti myös rangaistusluonteisten maksujen määräämisessä.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan manuaalisen oikaisuvaatimusmenettelyn kategorinen edellyttäminen automaattisen päätöksenteon yhteydessä lisää tarpeettomalla tavalla hallinnon kustannuksia eikä tuo lisäarvoa kansalaisten oikeusturvan kannalta. Kansalaisten oikeusturvan riittävä toteutuminen voidaan varmistaa nykyisten kuulemismenettelyjen avulla myös automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

Valtiokonttorin määräämistä liikennevakuutuslakiin perustuvista rangaistusluonteisista maksuista lähes 80 % on luokiteltavissa vähäisiksi (vahvistettu minimimaksu on 15-25 euroa). Hyvä hallinto ja oikeusturva toteutuvat asian käsittelyssä jo aiemmissa vaiheissa mm. siten, että jokaiselle maksuvelvolliselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen maksun määräämistä. Tämän lisäksi Liikennevakuutuskeskus kuulee maksuvelvollista kirjallisella selvityspyynnöllä jo ennen asian vireilletuloa Valtiokonttorissa. Tällöin asianosaisella on mahdollisuus oikaista tietoja, joihin Liikennevakuutuskeskuksen hakemus perustuu. Jos maksuvelvollinen vastaa kuulemiseen, asiaa ei koskaan ratkaista automaattisessa päätöksenteossa, vaan päätöksen tekee aina virkamies virkavastuulla.

Hakemuksen ja päätöksen tiedot perustuvat virallisista rekistereistä (esim. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ajoneuvotietojärjestelmä, Verohallinnon kansallinen tulorekisteri) saataviin tietoihin, jotka maksuvelvollinen on itse sinne ilmoittanut. Sekä Traficomilla että kansallisella tulorekisterillä on menettelyt sen varalta, että rekisteriin ilmoitettuja tietoja on tarvetta oikaista jälkikäteen. Asian käsittelyyn ei liity profilointia eikä henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia.

Liikennevakuutuslaissa (460/2016) ja työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) on säännelty, missä tilanteissa rangaistusluonteinen maksu voidaan jättää määräämättä. Viranomaisen harkintavalta määräämättä jättämisen suhteen on säädetty hyvin kapeaksi sekä liikennevakuutuslaissa että työtapaturma- ja ammattitautilaissa. Liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä vain erityisestä syystä. Liikennevakuutuslain hallituksen esityksen 123/2015 mukaan ”Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että rekisteröimättömän ajoneuvon kohdalla on objektiivisesti arvioiden huomattavaa oikeudellista tulkinnanvaraisuutta tai muuta epäselvyyttä siitä, onko ajoneuvo teknisiltä ominaisuuksiltaan sellainen, että se tulee 5 §:n mukaan vakuuttaa tai jättää 8 §:n perustella vakuuttamatta.”. Muita esimerkkejä hallituksen esityksessä ei ole annettu, joten Valtiokonttorin harkintavalta asiassa on hyvin kapea. Työtapaturma- ja ammattitautilain 182 §:n 3 momentin mukaan ”Laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä luonnolliselle henkilölle, jos laiminlyöntiä ei voida pitää tahallisenä ja laiminlyöntimaksun määrääminen olisi 2 momentissa mainitut seikat huomioon ottaen kohtuutonta”. Molempien ehtojen tulee täytyä, joten laiminlyönnin on oltava siis paitsi tahaton myös em. 2 momentin mukaisesti arvioituna kohtuuton, kun ”laiminlyöntimaksun suuruutta määrittäessä otetaan huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin tahallisuus sekä vakuuttamatta jääneen työn määrä ja riski.” Valtiokonttorin harkintavalta jää siis myös tältä osin kapeaksi.

Maksuvelvollisella on aina myös käytettävissään mahdollisuus hakea muutosta valittamalla Valtiokonttorin päätöksestä hallinto-oikeuteen. Jos asiassa toimitetaan päätöksenteon jälkeen uutta selvitystä, Valtiokonttori voi muuttaa tekemäänsä päätöstä tai poistaa sen. Valtiokonttori katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu oikaisuvaatimusmenettely vahvistaa myös omalta osaltaan maksuvelvollisen oikeusturvaa, mutta oikaisuvaatimusten manuaalisen käsittelyn vaatimat resurssit kuitenkin kumoavat automaattisen päätöksenteon tehokkuushyödyn, koska asia joudutaan käsittelemään manuaalisesti, vaikkakin päätöksenteon jälkeen.

Jos automaattiseen päätöksentekoon säädetään oikaisuvaatimusmenettely laiminlyöntimaksuasioissa, siitä on otettava säädökset asianomaisiin

erityislakeihin (liikennevakuutuslaki ja työtapaturma- ja ammattitautilaki), joiden valmistelu on sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla.

Manuaalisen käsittelyprosessin ja oikaisuvaatimusprosessin aiheuttamat kustannukset rangaistusluonteisissa maksuissa

Ehdotuksen valmistelun aikana oikeusministeriö on pyytänyt kirjeellään 10.6.2022 tarkennettuja arvioita ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista. Ehdotettu hallinnon automaattisen päätöksenteon osittain mahdollistava yleislainsäädäntö muodostuu hallintolain ja tiedonhallintalain muodostamasta kokonaisuudesta. Valtiokonttori on lausunut sillä käytössään olevan hallintolain muuttamista koskevan ehdotuksen 53 e §:ssä tarkoitettuja automaattisia ratkaisuja, joihin ehdotetut vaatimukset aiheuttavat muutostarpeita. Valtiokonttori eritteli kirjeessään 30.6.2022 arvionsa lisäkustannuksista, joita aiheutuisi a) jos tapaturma-, liikenne- ja eläkevakuutusten laiminlyöntimaksuja voitaisiin ratkaista vain manuaalisesti ja hallituksen esityksen mukaiset muut hallinnolliset toimet on toteuttava ja b) jos vakuutusten laiminlyöntimaksuja voitaisiin edelleen ratkaista automaattisesti, mutta hallituksen esityksen mukaiset muut hallinnolliset toimet on toteutettava.

A-vaihtoehdossa automaatio puretaan laiminlyöntimaksujen osalta ja siirrytään kokonaan manuaaliseen käsittelyyn sekä toteutetaan muut ehdotuksen mukaiset hallinnolliset toimet. Valtiokonttori on arvioinut ao. laskelmaan tapaturmavakuutuksen, liikennevakuutuksen ja eläkevakuutuksen laiminlyöntimaksujen manuaalisen käsittelyn henkilötyökustannukset, järjestelmäkustannukset sekä manuaalisen oikaisuvaatimusprosessin luomisen kustannukset. Näiden kustannusten on arvioitu olevan vuosittain 2,8 – 3,3 M€. Vuosina 2023 – 2028 tästä A-vaihtoehdosta aiheutuisi siten arviolta noin 18,5 M€ kustannus. Arvio sisältää epävarmuuksia liittyen mm. laiminlyöntimaksujen ja oikaisuvaatimusten määrään sekä lopullisen lakiesityksen sisältöön ja siirtymäaikoihin.

B-vaihtoehdossa oletetaan, että automaatio voidaan toteuttaa laiminlyöntimaksujen käsittelyn osalta, mutta oikaisuvaatimusprosessi on toteutettava manuaalisesti sekä lisäksi on toteutettava muut ehdotuksen mukaiset hallinnolliset toimet.

Valtiokonttori on arvioinut, että B-vaihtoehdon kustannus olisi vuosina 2023 – 2028 yhteensä noin 11,7 M€. Arvio sisältää vastaavat epävarmuudet kuin A-vaihtoehto.

Hallituksen esityksessä vuoden 2023 talousarvioksi Valtiokonttorille on esitetty 30.6.2022 tehdyn arvion mukaisesti 1 230 t€ julkisen hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvää rahoitusta.

B-vaihtoehdon mukaisesta manuaalisesta oikaisuvaatimusprosessista syntyy merkittäviä kustannuksia, jotka ovat kuitenkin selkeästi pienemmät kuin A-vaihtoehdossa, jossa koko laiminlyöntimaksujen käsittelyprosessi olisi manuaalinen.

Valtiokonttori katsoo kuitenkin edellä tässä lausunnossa esittämällään tavalla, että myös manuaalisesta oikaisuvaatimusprosessista aiheutuvat 11,7 M€ kustannukset ajalla 2023 – 2028 voitaisiin välttää, jos oikaisuvaatimusprosessi voitaisiin toteuttaa automaattisena tässä lausunnossa edellä mainitulla tavalla kansalaisten oikeusturva ja hyvän hallinnon periaatteet huomioiden. Manuaalisessa oikaisuvaatimusprosessissa kustannukset jatkuisivat vuoden 2028 jälkeenkin edelleen joka vuosi johtuen manuaalisen työn korkeista henkilötyökustannuksista.

Helsingissä 10.11.2022

Mikko Kangaspunta
toimialajohtaja
pääjohtajan sijaisena

Tanja Stormbom
lakiasianpäällikkö

SIGNATURES

ALLEKIRJOITUKSET

UNDERSKRIFTER

SIGNATURER

UNDERSKRIFTER

This documents contains 4 pages before this page
Dokumentet inneholder 4 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 4 sivua ennen tätä sivua
Dette dokument indeholder 4 sider før denne side

Detta dokument innehåller 4 sidor före denna sida

authority to sign
representative
custodial

asemavaltuus
nimenkirjoitusoikeus
huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt
firmateckningsrätt
förvaltare

autoritet til å signere
representant
foresatte/verge

myndighed til at underskrive
repræsentant
frihedsberøvende