

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koske-
vaksi lainsäädännöksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevak-
si lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista
varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Petteri Jartti, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Helin, valtiovarainministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua
lakia, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rikos-
asioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia ja maakaarta.

Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain
2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteesta säädetyn, 6 §:ssä turvaton yhdenvertaisuuden,
10 §:ssä turvaton yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 12 §:n 2 momentissa turvaton julki-
suusperiaatteen, 21 §:ssä turvaton oikeusturvan ja hyvän hallinnon, 118 §:ssä virkavastuusta sää-

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

detyn ja 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta arvioidaan kuitenkin olevan aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksen tarkoituksena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Vastaavasti esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan rikosasioiden tietosuojalain automatisoidun yksittäispäätöksen kiellosta hallintoasiassa.

(2) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 142) hallituksen esityksen mukainen automatisoidussa toimintaprosessissa tehty ratkaisu perustuu viranomaisessa ennakoon virkavalmisteluna määriteltyihin käsittelysääntöihin eikä automatisoitu toimintaprosessi toimi itsenäisesti ratkaisuja tuottaessaan. Tätä lakiin ja sen tulkintaan perustuvien käsittelysääntöjen määrittelyä ja laatimista luonnehditaan esityksessä julkisen vallan käyttöön liittyväksi valmisteleväksi tehtäväksi, jonka perusteella käsittelysäännöt teknisesti koodataan automatisoiduksi toimintaprosessiksi. Perusteluissa omaksutun kannan mukaan lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja sen tulkintaan perustuviin käsittelysääntöihin ja automatisoidun toimintaprosessin käyttö hallintolaissa, tiedonhallintalaissa ja muissa erityislaeissa säädettyihin edellytyksiin.

(3) Perustuslain kannalta keskeisimmät muutosehdotukset kohdistuvat hallintolakiin, johon lisätään säännökset automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti, sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin, johon lisätään automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönotosta sekä velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista.

(4) EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan automaattisen päätöksenteon sääntelyä on arvioitava perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Valiokunnalla ei ole ollut sinänsä huomauttamista päätöksenteon automatisoinnilla tavoiteltuihin päämääriin (PeVL 7/2019 vp, s. 9). Valiokunta on perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisestakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 7/2019 vp, s. 8—9; ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2).

(6) Hallituksen esityksen antamisen taustalla on myös se, että perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossa PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunta on pitänyt selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tuli tehdä selvitys, 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. Valiokunta on sittemmin korostanut selvitystarpeen merkitystä ja kiirehtinyt selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mukaan samalla on ollut välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdouksista (PeVL 7/2019 vp).

(7) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että henkilötietojen suojan näkökulmasta laaditun tietosuoja-asetuksen sääntely ei muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle (PeVL 7/2019 vp).

(8) Toisaalta perustuslakivaliokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö), vaikka valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulukaan kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3).

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5). Valiokunta on tarkastellut profilointia ja automaattista päätöksentekoa (PeVL 15/2018 vp, s. 43—45) merkitseviä lakiehdotuksia myös henkilötietojen suojan näkökulmasta pi-

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

täen selvänä, että lainsäätäjän toimivaltaan ei voi kuulua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen automaattisesta käsittelystä säättäminen vastoin tietosuoja-asetuksen sääntelyä.

(10) Nyt ehdotettavan sääntelyn arvioinnissa on siten kiinnitettävä huomiota myös tietosuoja-asetuksessa automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä edellytettyyn. Hallintovaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityisesti huomiota asetuksen 22 artiklan 3 kohdan sääntelyyn oikeudesta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö.

Hallintolakia koskeva ehdotus

(11) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 53 e §:n mukaan viranomainen voi 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 on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin. Oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei saa ratkaista automaattisesti. Lakiehdotuksen 53 f §:n mukaan automaattisen ratkaisemisen ratkaisun kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä on oltava käytössään hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai siihen rinnastuva maksuton vaatimus, paitsi jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

(12) Hallintolain 53 g §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa automaattisesta ratkaisemisesta asianosaiselle. Jos asiassa ei anneta hallintopäätöstä, asianosaiselle on annettava ratkaisun perusteena olevat tiedot. Automaattisesti ratkaistuissa asioissa ei ehdotuksen mukaan ole tarpeen ilmoittaa henkilön nimeä, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen säännöksiä tarkastellaan verraten seikkaperäisesti hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä säätämisyjärjestysperusteluissa hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksesta tehtyihin johtopäätöksiin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota sääntelyn soveltamisalaan, sääntelyn soveltamisedellytysten kirjoitusasuun ja rekisteröidyn informointiin.

Sääntelyn soveltamisala

(14) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen sääntely kohdistuu asian ratkaisemiseen automaattisesti. Esityksen perusteluissa (s. 95) viitataan siihen, että ehdotettavalla sääntelyllä ei pääosin ole tarkoitettu poikettavan hallintomenettelyä koskevasta sääntelystä. Perustelujen mukaan esimerkiksi asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä hallintopäätöksen sisältöä, hallintopäätöksen perustelemista, virheen korjaamista, valitusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulevat siten sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa, ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava viranomaisen toiminnassa. Valiokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn soveltamisalasta tästä näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perusteluiden (s. 96) mukaan asioiden muissa käsittelyvaiheissa, esimerkiksi asian selvittämisessä tai asianosaisen kuulemisessa, joihin sääntely ei kohdistu, viranomainen voi perustelujen mukaan edelleen järjestää toimet käyttäen soveltuvaksi harkitsemiaan toimintatapoja. Valiokunnan käsityksen mukaan näilläkin osa-alueilla käytetään jo nykyisin automaatiota. Perusteluissa viitataan (s. 25) siihen, että automaatiota on hyödynnetty myös tapausten valikoinnissa ihmiskäsittelyyn, jolloin järjestelmään ohjelmoidaan erilaisia kriteerejä, joiden täytyessä tapaus siirtyy ihmisen käsiteltäväksi. Myös valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi vireillä olevien asioiden valikoitumiseen eri tavalla käsiteltäviksi esimerkiksi profiloinnin seurauksena (ks. esim. PeVL 37/2021 vp, kappale 18).

(16) Perustuslakivaliokunnan mukaan on edellä sanotun mukaisesti ollut syytä arvioida, miten paitsi päätöksenteon sääntely myös hallintomenettelyn sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Hallintovaliokunnan on syytä arvioida, tulisiko myös muihin hallintoasian käsittelyvaiheisiin kohdistaa yleistä sääntelyä erillisessä valmistelussa.

Automatisoidun päätöksenteon edellytykset

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 53 e §:n mukaan viranomainen voi 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. Saman pykälän 4 momentin mukaan oikeasuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.

(18) Ehdotetulla säännöksellä on perusteluiden mukaan (s. 145) pyritty ottamaan huomioon muun ohella perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskeva käytäntö. Valiokunnan mukaan laista tulee ilmetä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin (PeVL 70/2018 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan automatisoitu päätöksenteko ei sovellu esimerkiksi sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp, s. 9).

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota säännöksen sanamuotoon. Säännöksen sanamuodon mukaan automaattisen päätöksenteon käytön lainmukaisuus riippuu siitä, onko viranomainen etukäteisessä harkinnassaan katsonut, ettei asiaan liity tapauskohtaista harkintaa. Sanamuodon mukaan automaattisen ratkaisun lainmukaisuuden edellytyksenä ei siten ole välittömästi siihen sisältyvän harkintavallan olemassaolo ja laajuus. Sanamuodon mukaan laillisuuden kannalta riittävää on, että viranomainen on etukäteen asian harkinnut. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksellä on tältä osin kuitenkin tarkoitettu lähinnä korostaa etukäteisen arvion välttämättömyyttä. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella säännöksen sanamuotoa.

(20) Perustuslakivaliokunta toteaa selvyiden vuoksi pitävänsä etukäteistä harkintaa perusteltuina. Valiokunta kiinnittää tällaisen etukäteisen harkinnan sisällön osalta kuitenkin huomiota siihen, että esimerkiksi hallintolain 6 §:ssäkin mainittu oikeasuhtaisuusvaatimus voi sovellettavan

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

aineellisen lain sanamuodon kannalta hyvin selkeissäkin soveltamistilanteissa edellyttää nimenomaan tilannekohtaista harkintaa.

Automaattisesta ratkaisusta ilmoittaminen

(21) Hallintolain 53 g §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automaattisesta ratkaisusta ilmoittamisesta. Sen 1 momentin perusteella asianosainen saa tiedon hallintoasian automaattisesta ratkaisemisesta vasta hallintopäätöksen saadessaan. Samassa yhteydessä hän saa tiedon myös siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu automaattisen toimintaprosessin käyttöönottopäätös on saatavilla.

(22) Perustuslakivaliokunta korostaa, että rekisteröidyn jälkikäteinen informointi automatisoidusta päätöksenteosta ei ole riittävää. EU:n tietosuoja-asetuksenkin mukaan rekisteröityä on informoitava helposti havaittavalla ja helposti ymmärrettävällä tavalla sekä selkeällä ja yksinkertaisella kielellä tiedonkeruun alkamishetkellä eli esimerkiksi rekisteröidyn alkaessa täyttää automaattisen päätöksenteon keinoin ratkaistavaa hakemusta. Säännöksen perusteluissa (s. 105) todetaan sinänsä asianmukaisesti, että viranomaisen on rekisterinpitäjän roolissa tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan perusteella informoitava rekisteröityä henkilötietojen käsittelystä. Toisaalta perusteluissa viitataan myös siihen, että tietosuoja-asetuksen mukainen informointivelvollisuus jää ehdotettua sääntelyä yleisemmälle tasolle, eikä viranomaisella tietosuoja-asetuksen perusteella ole velvollisuutta oma-aloitteisesti ja säännönmukaisesti toimittaa asianosaisasemassa olevalle rekisteröidylle tietoja kaikista niistä tiedoista, joihin viranomaisen ratkaisu yksittäisessä asiassa perustuu.

(23) Perustuslakivaliokunta toteaa rekisteröidyn etukäteisestä informoinnista säädettävän tietosuoja-asetuksen suoraan sovellettavassa sääntelyssä. Etukäteisestä informoinnista ei siten ole syytä säätää kansallisesti. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä harkita, voidaanko perusteluiden johdosta epäselvää oikeustilaa selventää informatiivisella säädösviittauksella tietosuoja-asetuksen sääntelyyn.

Tiedonhallintalakia koskeva ehdotus

Sääntelyn perusratkaisut

(24) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan lisättäväksi tiedonhallintalakiin uusi automatisoituja toimintaprosesseja koskeva 6 a luku, uusi 13 a § sekä muutettaviksi eräitä muita lain säännöksiä. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 31) mukaan yhdistettynä hallintolain ehdotettuun 8 b lukuun tiedonhallintalain 6 a luku muodostaa automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn kokonaisuuden, jolla varmistettaisiin hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävät kontrollit. Tiedonhallintalain 2 §:ssä säädetään puolestaan 6 a luvun kannalta keskeisistä määritelmistä ja 3 §:ssä uuden 6 a luvun soveltamisalasta.

(25) Tiedonhallintalaki on säädetty hiljattain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 73/2018 vp). Nyt arvioitavan hallituksen esityksen kannalta merkityksellistä on, että asian automaattisen ratkaisemisen yleiset edellytykset on koottu keskeisiltä osin yhtäältä hallintolakiin ja

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

toisaalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin. Kokonaisuus on edellä viitatuista syistä mm. yksilön oikeusturvan, hyvän hallinnon perusteiden ja virkavastuun toteutumisen kannalta merkittävä (ks. PeVL 62/2018 vp, s. 9). Kokonaisuus on merkityksellinen myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteesta säädetyn kannalta.

(26) Hallituksen esityksen mukaan (s. 76) ehdotuksen arvioidaan edistävän perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumista. Perusteluissa viitataan siihen, että oikeusvaltioperiaatteen mukaan automatisoidulla julkisen vallan käyttämisellä on oltava peruste laissa ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan automaattisen päätöksenteon on noudatettava tarkoin lakia.

(27) Hallituksen esityksessä selostetaan laajasti automaattisesti ratkaistavien asioiden lukumääriä eri asiaryhmissä (s. 26—30). Esimerkiksi kansalaisia laajasti koskevassa ja oman elämän perusteiden kannalta merkityksellisessä verotuksessa Verohallinto antaa vuosittain ainakin 14,5 miljoonaa päätöstä automaatioissa, ja suurimpia päätösrühmiä ovat perusteluiden mukaan henkilöasiakkaiden säännönmukaisen tuloverotuksen päätökset (noin 5 miljoonaa päätöstä). Samoin perustelujen mukaan Kansaneläkelaitos antaa vuosittain automatisoituina päätöksiä esimerkiksi työttömyysturvaan kuuluvasta peruspäivärahan lakkautuksesta ja tarkistuksesta noin 200 000 päätöstä, yleisen asumistuen lakkautuksesta noin 70 000 päätöstä sekä opintoetuksista noin 130 000 päätöstä. Ehdotettu sääntely koskee siten laajasti ihmisten jokapäiväistä elämää.

(28) Perustuslakivaliokunta pitää tähän nähden valitettavana, että hallituksen esityksen 2. lakiehdotus on erittäin epäselvää ja tulkinnanvaraista suhteessa hallintolain voimassa olevaan ja ehdotettuun sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 53 e §:n 3 momentin mukaan tiedonhallintalaissa säädetään automaattisen ratkaisemisen käyttöä edellytyksistä ja käyttöä noudattavasta menettelystä, mitä voidaan pitää yhteensopivana perustuslain 21 §:n 2 momentin hyvän hallinnon perusteista säättämisen vaatimuksen vakiintuneiden toteuttamistapojen kanssa. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa säädetään kuitenkin "automatisoidusta toimintaprosessista", jossa "tuotetaan" hallintolaissa tarkoitettu ratkaisu. Perustelujen (s. 112) mukaan tämä tapahtuisi "tuotantokäytössä".

(29) Perustuslakivaliokunnan mielestä 2. lakiehdotuksen kohteena oleva ratkaisun tuottaminen viittaa oikeudellisessa kielenkäytössä yleensä palvelujen tuottamiseen. Hallinnollinen ratkaisutoiminta perustuu hallintopäätösten tekemiseen lain nojalla ja hallintolaissa säädettyssä menettelyssä. Toisaalta automatisoitu toimintaprosessi on selvästi laajempi termi kuin sääntelyn varsinaisena kohteena oleva asian automaattinen ratkaisumenettely. Koska kysymys on oikeusturvaa ja julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksentekomenettelyn eikä tuotannon sääntelystä, siinä on valiokunnan mielestä syytä käyttää yhdenmukaista ja oikeudellisesti yksiselitteistä terminologiaa.

(30) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 70/2022 vp, kappale 12, PeVL 45/2016 vp, s. 3, ks. myös PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Vaikeaselkoisuudella voi nyt käsillä olevassa sääntely-yh-

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

teydessä olla myös virkamiesten oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. myös PeVL 4/2021 vp, kappale 13).

(31) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn selkeydellä on merkitystä myös perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun asianmukaisen kohdentumisen kannalta. Kuitenkin esimerkiksi tältä kannalta eräät keskeiset säännökset 2. lakiehdotuksen 28 a §:ssä edellyttävät "dokumentointia", mutta dokumentoinnin tai dokumentointimenettelyn sisällöllistä määrittelyä tai luonnehdintaa ei ole sisällytetty lakiehdotukseen. Perusteluissa (s. 145) viitataan lähinnä "audit trail -periaatetta myötäilevään aukottomaan dokumentointiketjuun" tätä menettelyä tarkemmin määrittelemättä. Perustuslakivaliokunnan mielestä laissa on syytä nimenomaisesti määritellä automaattisen päätöksenteon perusteiden ja käsittelysääntöjen dokumentoinnin perussisältö.

(32) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelystä ei siten riittävällä täsmällisyydellä ja selkeydellä ilmene perustuslain 21 §:ssä turvatuun asianmukaisen käsittelyn eikä hyvän hallinnon tai oikeusturvan perusteita. Sääntely on ongelmallisen epäselvää myös virkavastuun asianmukaisen kohdistumisen kannalta. Sääntelyä on täsmennettävä. Sääntelyn kokonaisuutta on kehitettävä siten, että lakiehdotusten keskinäinen suhde on olennaisesti selvempi. Koska valiokunta ei ole edellä pitänyt 1. lakiehdotusta sääntelytavaltaan ongelmallisen epäselvänä, tällainen täsmäntäminen ja selventäminen on edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(33) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn korjaaminen perustuslainmukaiseksi ei kuitenkaan edellytä kasuistista sääntelyä. Vaikka 2. lakiehdotukseen sisältyvä tiedonhallintaa koskeva sääntely on soveltamisalaltaan laaja-alaista, se on toisaalta monelta osin erittäin yksityiskohtaista ja luonteeltaan varsin teknistä. Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi 28 c §:n sääntelyä laadunvalvonnasta, 28 b §:n sääntelyä testaamisesta ja 28 g §:n sääntelyä arvioinnista voidaan pitää verraten yksityiskohtaisena detajisääntelynä. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelytapaa on hallinnollisen taakan vähentämiseksi syytä muuttaa teknisestä kasuistisuudesta sääntelyn olennaisten perusteiden asianmukaiseen määrittämiseen.

Automaattisen ratkaisutoiminnan perusteiden julkisuus

(34) Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut automaattisessa ratkaisutoiminnassa käytettävän koodin tai algoritmin julkisuuden asianmukaista toteutumista yksityiselle ymmärrettävässä muodossa (PeVL 7/2019 vp). Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 28 a §:n mukaan viranomaisen on laadittava automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio, johon sisältyy muun muassa tieto toimintaprosessin kunkin vaiheen käsittelysäännöistä. Lisäksi 2. lakiehdotuksen 28 d §:n mukaan viranomaisen on tehtävä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta nimenomainen päätös, johon sisältyy tieto muun muassa käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja perustelut käyttöönoton edellytyksistä.

(35) Jokaisella on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti oikeus saada tietoa päätöksestä ja siihen liittyvistä asiakirjoista. Mainitut asiakirjat kuuluvat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunnalla ei edellä informointivelvollisuudesta sanottu ja siitä esityksessä säädetty huomioon ottaen ole tältä osin huomauttamista sääntelyyn. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella sääntelyn selkeyttä tältäkin osin.

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

(36) Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(37) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Tällaista viittausta ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Myös tiedonhallintalakiin sisältyy vastaava soveltamisalasäännös.

(38) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin mukaan 6 a lukua automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisestä ja käytön tiedonhallinnasta sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn perusteista. Valiokunta pitää kuitenkin verraten poikkeuksellisen lakiehdotuksen 28 d §:ssä säädetyn esittelymenettelyn ulottamista myös yksityiseen.

(39) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 28 j §:n sääntelyyn. Säännöksen mukaan viranomainen voi antaa 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Samalla ehdotetaan säädettäväksi, että rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin yksityiseen julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön ja viitataan vahingonkorvauslakiin.

(40) Ehdotettuun sääntelyyn ei sen perustelutkin huomioon ottaen ole huomauttamista perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännöksellä voi olla myös avustavien tehtävien siirtämistä rajaavaa merkitystä. Koska sääntelytarve asiassa perustuu osin EU:n tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa automatisoidun yksittäispäätöksen sallittavuudelta edellytettynä jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyyn oikeusperustaan, hallintovaliokunnan on syytä tarkastella sääntelyn yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa säännöksen soveltamisalalle kuuluva avustavan tehtävän ulkoistaja toimii EU-oikeuden mukaan palveluiden tarjoamisen vapauden piirissä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 81/2022 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen täsmällisyydestä ja selkeydestä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 19.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen