



4.11.2022

OKV/2539/22/2022

OKV/2539/22/2022-OKV-3

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuuleminen 15.11.2022 /

HE 145/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Teema: myös hallinnon automatisaatioon kohdistuvan valvontatehtävän kannalta

Taustaksi

Valtioneuvoston oikeuskanslerille on perustuslaissa uskottu erityisenä painopisteenä ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva riippumaton laillisuusvalvonta. Osa tätä tehtävää on ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta. Olen antanut julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon 4.5.2022, (OKV/984/21/2022). Esitysluonnos on tämän jälkeen ollut arvioitavana tavanomaista listatarkastusta edeltävässä ja sitä laajemmassa ennakkotarkastuksessa 30.8.2022, (OKV/2162/23/2022). Olen tuolloin kiinnittänyt erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin: hallituksen esityksen jaksoon suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestys ja sen kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta, lainvalmisteluohjeiden noudattamiseen, osallisuuteen ja kuulemispalautteen asianmukaiseen käsittelyyn. Esitys on luonnollisesti vielä ollut tarkastettavana valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa, jossa on valvottu samoja seikkoja kuin ennakkotarkastuksessa.

Näkemyksiä hallituksen esityksestä

Hallituksen esitys täyttää eduskunnalle antamisen oikeudelliset edellytykset. Tuon tässä lausunnossani esille eräitä oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävän näkökulmasta keskeisiä kohtia.

Esitysluonnos on kokonaisuudessaan hyvin kannatettava ja myös välttämätön julkisen hallinnon automaattiselta päätöksenteolta edellytettävän oikeusperustan luomiseksi ja aiemmin sääntelemättömän oikeustilan selkiyttämiseksi automaattisen päätöksenteon mahdollistavalla yleislainsäädännöllä. Ehdotettavien uusien säännösten tavoitteena on muodostaa automaation käytölle perustuslain, hallinnon yleislakien, hyvän hallinnon ja EU:n tietosuojalainsäädännön edellyttämien vaatimusten mukainen säädösperusta. Lakiesitys edistää oikeusvaltioperiaatteen ja lainalaisuusperiaatteen toteutumista luomalla nimenomaiset säännökset automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista. Ehdotuksen toteutuessa viranomaisten automaattisessa päätöksenteossa tällä hetkellä soveltamat sisäiset menettelytavat ja käytännöt yhdenmukaistuvat. Samalla voidaan paremmin turvata yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden toteutuminen.

Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto myös mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja esimerkiksi harkintaa vaativiin tapauksiin. Hallinnon asiakkaiden osalta esityksen on arvioitu vaikuttavan myönteisesti viranomaisten käsittelyaikoihin. Tämä tavoite on erittäin tärkeä ja keskeinen perustuslaissa ja hallintolaissa turvatun asian viivytyksettömän käsittelyn varmistamiseksi, missä havaitaan jatkuvasti puutteita myös oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa.

Hallintolakiin ehdotettujen säännösten mukaan viranomaisen olisi tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan automaatiassa. Käytännössä viranomaisen olisi näin ollen tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (tyyppitapaukset), jotka viranomaisen arvion mukaan voidaan ratkaista aina saman säännön mukaisesti. Ehdotettuihin säännöksiin sisältyy myös rajausta siitä, että automaattisesti ei voitaisi ratkaista tapauskohtaista harkintaa vaativia asioita.

Pidän rajausta siitä, että tapauskohtaista harkintaa vaativat asiat jäisivät automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle, selkeänä ja perusteltuna. Samalla pidän kuitenkin erittäin tärkeänä sitä, että automaatioon soveltuvien tyyppitapausten tunnistaminen ei johda siihen, että tyyppitapauksista poikkeavissa tapauksissa asian käsittely jumiutuu tai tuottaa hallinnon asiakkaille muita hankaluuksia. Automaation käyttö ei saa näin ollen siten johtaa siihen, että hallinto pystyy asianmukaisesti palvelemaan vain ja ainoastaan järjestelmäsuunnittelussa ja hallinnon palveluita järjestettäessä tunnistettuja tyyppitapauksia. Kansainvälisesti sekä Suomessakin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on havaintoja siitä, että automatisoitujen palvelujen ja asiointijärjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa arjen eri tilanteiden sekä hallinnon asiakkaiden tarpeiden kirjo on yritetty pakottaa tyyppitapauksiin, ja näiden ulkopuolelle jäävissä tilanteissa hallinto ei ole pystynyt palvelemaan

asiakkaitaan asianmukaisesti. Käsittelen näihin teemoihin liittyviä kysymyksiä vielä tarkemmin myöhemmin tässä lausunnossani.

Tiedonhallintalakiin ehdotettavien säännösten on tarkoitus täydentää ja tarkentaa hallintolakia erityisesti automatisoitujen toimintaprosessien, tietojärjestelmien ja virkavastuuta koskevien kysymysten osalta. Tiedonhallintalaki olisi nykyistä yhä selkeämmin keskeinen yleishallinto-oikeuden alan yleislaki ja hyvin tiiviissä yhteydessä hallintolakiin. Pidän kannatettavana lakiesityksessä valittua systemaattista ratkaisua siitä, että hallintomenettely ja sitä koskevat hyvän hallinnon vaatimukset ja perusteet säännellään hallintolaissa, kun taas tiedonhallintaa eli julkisen hallinnon tietojärjestelmiä ja niiden laadunhallintaa koskevat yleiset periaatteet ja vaatimukset sekä niiden kehittämistä, ylläpitämistä, käyttöönottoa ja käyttöä koskevat yleiset vaatimukset säädetään tiedonhallintalaissa.

Tiedonhallintalakiin ehdotettu sääntely on näkemykseni mukaan oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon sekä tosiasiallisen toiminnan automaation kannalta tärkeää, vaikka siihen ehdotettuihin säännöksiin on kohdistunut kritiikkiä. Tiedonhallintalain säännösten toimeenpantavuuteen ja sen aikatauluun on tarpeen toki kiinnittää huomiota. Hyvän hallinnon ja oikeusvarmuuden toteutumisen kannalta tiedonhallintalain säännöksillä järjestelmällisesti ja dokumentoidusti tehdystä suunnittelusta, prosessien hyväksymisestä ja laadunvarmistuksesta sekä laadun seurannasta on kuitenkin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa syntyneen käsityksen ja kansainvälisenkin kokemuksen ja tutkimuskirjallisuuden perusteella merkitystä sille, miten automaatioon liittyvät riskit voidaan tunnistaa ja hallita sekä automaation ja tietojärjestelmien muodostamassa kokonaisuudessa turvata tasapainoisella tavalla hallinnon asiakkaiden oikeudet.

Hallinnon automaatio erityisesti oikeuskanslerin valvontatehtävän kannalta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa on uudistettu 1.10.2022 voimaan tulleella lailla. Uudistuksessa oikeuskansleri sai uusiksi erityistehtävikseen vahvasti tulevaisuuteen ja tulevaisuuden laillisuusvalvonnan tarpeisiin katsovia tehtäviä. Hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon yleiset perusteet, johon myös käsillä oleva hallituksen esitys keskeisesti liittyy, on yksi uusista oikeuskanslerin erityistehtävistä ja laillisuusvalvonnan painopistealueista.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu viranomaisen velvollisuutta selvittää asia huolellisesti ja puolueettomasti, kertoa hallinnon asiakkaalle ohjeidensa ja neuvojensa perusteet sekä järjestää hallinnon asiakkaiden viranomaisasiointi ja siinä käytettävät asiointi- ja tietojärjestelmät siten, että asiakkailla on helposti ymmärrettävissä oleva kokonaiskuva asiointista omassa asiassaan hallinnossa sekä siitä, miten esimerkiksi verkkopalveluissa ja muutoin asioidaan. Olemme näin ollen

laillisuusvalvonnassamme painottaneet hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti hallinnon asiakkaan ja viranomaisten tarjoamien palvelujen käyttäjän näkökulmaa, kuten käyttäjälle annettavan informaation merkitystä sekä tietojärjestelmien ja niihin perustuvan palveluprosessin käyttäjälähtöisyyttä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuissa on tuotu esille yleisemminkin ihmiskeskeisen ja asiakaslähtöisen, modernia palveluperiaatetta toteuttavan digitaalisen hallinnon toteuttamisessa keskeisiä lähtökohtia. Esimerkiksi TE-hallinnon tietojärjestelmien toiminta ja niiden vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumiseen on tullut esiin oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa. Kanteluun antamassaan päätöksessä OKV/338/1/2018 oikeuskansleri totesi, että laiteriippumattomat verkkopalvelut edistäisivät yhdenvertaisuutta. Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarjoamia verkkopalveluja ei ollut sovitettu kaikille mobiililaitteille. Päätöksen mukaan sujuva asiointi yleisesti käytettävissä olevilla laitteilla, mikä on tavoitetilana sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, ei ollut käytännössä täysin toteutunut. Päätöksen mukaan uudistustyössä sähköistä asiointia tulisi edistää asiakaslähtöisesti. Verkkopalveluissa tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen laiteriippumattomuuteen, eli digitaalisen asiointin pitäisi olla mahdollista myös yleisesti käytössä olevilla mobiililaitteilla ja niissä käytettävillä sovelluksilla. Tähän velvoittaa myös laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jonka tavoitteena on parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja. Yhdenvertaisuuden edistämisestä on säädetty myös yhdenvertaisuuslaissa ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa.

TE-hallinnon tietojärjestelmän toimintaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti on arvioitu myös oikeuskanslerin kanteluun antamassa päätöksessä OKV/138/10/2020. TE-toimisto antoi kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut työttömänä työnhakijana TE-toimistossa eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Lausunto oli automaattilausunto, jonka TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä oli tiettyjen ehtojen täytyessä antanut. Kantelija oli kokenut annetun lausunnon olevan häntä syyllistävä. Ratkaisu edellyttää muun muassa riittävää huolellisuutta ja laaja-alaisuutta tietojärjestelmien ja automaattisen päätöksenteon toiminnallisuuksien suunnittelussa ja toteuttamisessa tietojärjestelmissä sekä niissä osaksi toteutettavissa palveluprosesseissa.

Yleisestikin digitaalisen hallinnon ja sähköisen asiointin kehittämisen kannalta merkityksellinen apulaisoikeuskanslerin ratkaisu koskee palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemisvelvollisuutta koskevien hallintolain säännösten noudattamista TE-toimistossa työvoimapolitiittista lausuntoa sähköisessä asiointipalvelussa annettaessa (OKV/1418/10/2020). Apulaisoikeuskanslerin mukaan sähköisessä asiointijärjestelmässä on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja osapuolten erilaisiin tulkintoihin. Verkkopalvelussa valitaan järjestelmästä jokin valmiista vaihtoehdoista ja

vastataan vakiomuotoisiin kysymyksiin joko kyllä tai ei. Palvelua käyttävä henkilö voi myös olla epävarma siitä, mitkä vaihtoehdot vastaavat hänen tosiasiallista tilannettaan. Sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija oli itse pyrkinyt aktiivisesti ja asianmukaisesti myötävaikuttamaan vireille panemansa asian selvittämiseen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Kantelijan toistuvat kysymykset, ilmoitukset ja selvitykset oli TE-toimistossa kuitenkin sivuutettu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaista on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista, vaikka työvoimapoliittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös.

Edellä mainitsemani laillisuusvalvontaratkaisut ilmentävät sitä, että asiakas tulisi huomioida palveluperiaatteen mukaisesti ja että hallinnossa asioinnin, hallinnon henkilöstön koulutuksen sekä tietojärjestelmien suunnittelun ja toteutuksen tulisi vastata tästä johtuvia tarpeita. Ihmisten yksilöllisten elämäntilanteiden huomioon ottamisen vuoksi hallinto ja sen tietojärjestelmäratkaisut eivät saa perustua vain tyyppitapauksille perustuville olettamuksille, vaikka jo yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksen - samalla lailla samanlaisessa asiassa - sekä hallinnon tuloksellisuuden turvaamiseksi tyyppitapausten tunnistaminen on hyödyllistä.

Edellä todettuun nähden pidän erittäin hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa on muistutettu lainsoveltajaa ja viranomaista siitä, ettei automaattinen päätöksenteko eroa hallintomenettelyiltään ja hyvän hallinnon vaatimuksiltaan siitä, miten asioita tulee käsitellä "normaalissa" (muussa kuin automaattisessa) hallinnollisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi asian selvittämistä, asianosaisten kuulemista sekä hallintopäätöksen sisältöä ja päätöksen perustelemista, virheen korjaamista, valitusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulevat samalla tavoin sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa, ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Myös hyvän hallinnon perusteita olisi noudatettava viranomaisen toiminnassa automaattisessa päätöksenteossa. Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti myös huomautettu, että viranomaisen on vastaavasti otettava nämä velvoitteet huomioon myös automatisoitujen toimintaprosessien suunnittelussa.

Lopuksi

Selkeä ja nimenomaan yleislakeihin sisältyvä sääntely automaattisen päätöksenteon sallitusta käyttöalasta, samoin kuin tiedonhallintalakiin ehdotettava sääntely automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöön otosta, luovat oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta olennaisen perustan valvottavuudelle. Sääntelyn puuttuessa näitä seikkoja koskevia yleisiä periaatteita kehitetään ja johdetaan muun muassa laillisuusvalvojien toimesta ratkaisukäytännössä. Nyt ehdotettu sääntely muodostaa näkemykseni mukaan hyvän lähtökohdan tälle työlle.

Esityksessä ehdotetun lisäksi myös tekoälyn hyödyntämiseen julkisessa toiminnassa liittyy laajemminkin mahdollisuuksia, joita olisi näkemykseni mukaan vielä tarpeen selvittää ja arvioida esimerkiksi Euroopan unionin tekoälysäädösehdotuksen kansalliselle käsittelylle rinnakkaisena työnä. Teknologianeutraalissa julkisessa hallinnossa ja palvelujärjestelmässä oppivan tai vahvan tekoälyn käyttöä ei nähdäkseni pitäisi kokonaan sulkea pois. Vaikka esitys ei nyt katakaan esimerkiksi koneoppimiseen perustuvia tekoälyratkaisuja, on esitys kokonaisuudessaan tärkeä avaus automaattiselle päätöksenteolle. Oppivien tekoälyratkaisujen kysymyksiin jouduttaneen palaamaan vielä myöhemmässä vaiheessa. Esityksessä on pyritty turvaamaan erityisesti tiedonhallintalakiin ehdotetuilla säännöksillä perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun säilyminen todellisena oikeusturvan takeena. Tekoälyn kehittäminen ja laajempi hyödyntäminen pakottavat kuitenkin jatkossa miettimään myös organisaatiotason eli systeemitason vastuiden vahvistamista hyvän hallinnon toteutumisesta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

OKV/2539/22/2022-OKV-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: