

Olli Mäenpää

15.11.2022

Hallintovaliokunnalle

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

Sääntelyn lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi hallintolakiin uusi 8 b luku, jossa säädettäisiin asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä. Lisäksi tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a luku, jossa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden perusteella automaattisen asian ratkaisemisen mahdollistava menettely voitaisiin ottaa käyttöön ja menettely dokumentoida. Lisäksi digipalvelulakiin ehdotetaan teknisempiä muutoksia. Sääntelyn yleisenä tarkoituksena on turvata perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden sekä 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteutuminen myös automaattisessa päätöksenteossa.

Sääntelyn tarve liittyy myös henkilötietojen suojaan. Yleisen tietosuojasetuksen 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. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on vastata myös näihin tietosuojasetuksessa määriteltuihin, jäsenvaltion lainsäädäntöön kohdistuviin vaatimuksiin.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää yleisesti arvioiden onnistuneena ja asianmukaisena näiden tavoitteiden kannalta. Ne määrittelevät riittävän täsmällisellä ja ennakoitavalla tavalla virkavastuun perusteet automaattisessa ratkaisutoiminnassa. Etenkin kahden ensimmäisen lakiehdotuksen voidaan myös katsoa vastaavan tietosuojasetuksen jäsenvaltion automaattista päätöksentekoa sääntelevälle lainsäädännölle asettamia perusvaatimuksia.

Sääntelyn kaksijakoisuus ja terminologia

Ehdotettu sääntely jakautuu pääasiassa kahteen eri lakiin, hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin tehtäväksi ehdotettuihin muutoksiin. Vaikka ne sääntelevät samaa asiakokonaisuutta, sääntelyn yksityiskohtaisuus ja käsitteet eroavat näissä laeissa toisistaan hyvin huomattavasti. Olisi siksi varsin aiheellista, että molemmissa laeissa säädettäisiin samasta asiasta, eli hallintoasian automaattisesta ratkaisusta ja ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä.

Tältä kannalta arvioituna 2. lakiehdotuksen mukainen ratkaisun ”tuottaminen” ”automatisoidussa toimintaprosessissa” antaa vakiintuneesta poikkeavan kuvan hallinnollisesta ratkaisutoiminnasta, joka perustuu hallintopäätösten tekemiseen hallintolaissa säädetyssä menettelyssä. Sääntelyä olisi aiheellista täsmentää ja erityistä huomiota tulisi kiinnittää 1. ja 2. lakiehdotuksen yhteensopivuuteen.

Sääntelyn soveltaminen muissa kuin viranomaisissa

Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin lisättäväksi ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin sekä viranomaiskoneistossa että yksityisissä toimijoissa, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tämä on johdonmukaista ja perusteltua siltä kannalta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset kohdistuvat julkisten hallintotehtävien hoitamiseen riippumatta toimijan organisaatiomuodosta. Kyseisiä lakeja sovelletaan jo nyt yksityisiin toimijoihin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Hallinnon yleislakien soveltamisalaa toisaalta rajoittaa se, että näitä lakeja ei sovelleta esimerkiksi yksityisten toimijoiden henkilöstö- tai taloushallintoon, ellei sillä on kiinteä yhteys julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Vaikka lain soveltamisala kohdistuu julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, on tuskin kuitenkaan perusteltua edellyttää, että yksityiset toimijat ottaisivat käyttöön esittelijämenettelyn ja nimeäisivät erikseen esittelijän tehdäkseen päätöksen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta (28 d §). Hallinnon yleislakien soveltaminen muun kuin viranomaisen toiminnassa ei edellytä, että yksityinen toimija ottaisi käyttöön esittelymenettelyn ja nimeäisi päätöksenteolle esittelijän. Lisäksi on tulkinnanvaraista, soveltuisiko perustuslain 118 §:ssä säädetty esittelijän vastuu muun kuin viranomaisen toimintaan ilman nimenomaista sääntelyä. Ei sen sijaan ole estettä sille, että esittelyä erikseen edellytetään hallintoviranomaisten tehdessä käyttöönottopäätöksen, vaikka niiden toiminnassa esittelymenettelyn käyttö perustuu yleensä viranomaista koskevaan lainsäädäntöön.

Hallinnollinen taakka

Etenkin 2. lakiehdotukseen sisältyvä tiedonhallintaa koskeva sääntely on monelta osin erittäin yksityiskohtaista ja luonteeltaan varsin teknistä. Se myös edellyttäisi varsin byrokraattisia toimintamalleja. Näin voidaan arvioida ainakin laadunvalvontaa (28 c §), testaamista (28 b §) ja arviointia (28 g §) koskevaa sääntelyä, jonka yksinkertaistaminen on epäilemättä mahdollista. Myös kattava dokumentointivelvollisuus (28 a §) on määritelty erittäin laajasti ja yksityiskohtaisesti.

Kaikkien näiden pykälien kohteena olevia velvoitteita voidaan pitää sinänsä välttämättöminä. Osittainen ylisääntely ja terminologian tulkinnanvaraisuudet 2. lakiehdotuksessa voivat olennaisesti vaikeuttaa lain toimeenpanoa ja aiheuttaa suhteetonta hallinnollista taakkaa, joka ei ole välttämätöntä automatisoidun päätöksenteon perusteiden määrittelyn kannalta. Sääntelyä olisi aiheellista pelkistää ja keskittää olennaiseen. Yksityiskohtaisten velvoitteiden sijasta myös julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan ohjeilla on mahdollista yhtenäistää menettelykäytäntöjä.

Automaattinen ratkaisutoiminta edellyttää epäilemättä laadunvalvontaa, jota koskeva 2. lakiehdotuksen 28 c §:n 1 momentti edellyttää laadun ja sisällöllisen virheettömyyden valvontaa sekä riskien hallintaa ja laadunvalvontasuunnitelmaa. Pykälän 3 muuta momenttia määrittelevät yksityiskohtaisia lisävelvoitteita, joiden toteuttaminen edellyttäisi verraten merkittäviä hallinnollisia lisätoimintoja, joiden välttämättömyyttä ei kaikissa tilanteissa voitane pitää välttämättöminä. Myös 28 b ja 28 g §:ssä määriteltyä testaamista ja arviointia voidaan pitää automaattisen ratkaisutoiminnan laadun takeena. Säännöksissä määriteltyt testaamis- ja arviointivelvoitteet olisi mahdollista toteuttaa väljemmän ja joustavamman sääntelyn puitteissa.

Dokumentointivelvollisuutta määrittelevä 2. lakiehdotuksen 28 a §:n 2 momentissa määritellään yhdeksän erillistä toimenpidettä dokumentoinnin toteuttamiseksi. Dokumentointivelvollisuutta voidaan pitää virkavastuun perusteiden ja kohdentamisen kannalta asianmukaisena ja välttämättömänä sääntelynä, Myös tältä osin sääntelyssä olisi ilmeisesti kuitenkin sijaa yksinkertaistamiselle. Varsin pitkälle riittävänä dokumentointivelvoitteen määrittelynä voidaan pitää jo momentin yleissäännöstä, joka edellyttää, että dokumentointi kohdistuu menettelytapoihin, käsittelysääntöihin ja etukäteiseen harkintaan. Lisäksi dokumentointi on toteutettava selkeästi, kattavasti ja ajantasaisesti. Näiden yleisvelvoitteiden toteuttamisessa tulisi voida ottaa huomioon asia- ja alakohtaiset eroavuudet.

Toisaalta 28 a § sääntelee olennaista dokumentaatiota, mutta dokumentoinnin tai dokumentointimenettelyn toteuttamisen sisällöllistä määrittelyä ei sisälly lakiehdotukseen. Tältä osin perusteluissa viitataan vain ”audit trail -periaatetta myötäilevään aukottomaan dokumentointiketjuun” (s. 145), mikä on varsin moniselitteinen vaatimus. Periaatteen tarkempi sisältö ei käy ilmi perusteluista. Olennainen dokumentointi edellyttäneen käytännössä ainakin dokumentointikohteiden todentamista ja kirjaamista.

Hyvän hallinnon vaatimukset

1. lakiehdotuksessa asian ratkaisemista automaattisesti määrittelevä menettelysääntely ehdotetaan lisättäväksi hallintolain II osaan, jossa säädetään hallintoasian vireilletulosta ja asian käsittelystä viranomaisessa. Tämä merkitsee, että hallintolain hallintomenettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan myös menettelyyn, jossa hallintoasia ratkaistaan automaattisesti. Lähtökohtana on siten, että myös automatisoidussa menettelyssä sovelletaan asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä sekä päätöksenteon sisällöllisiä vaatimuksia koskevia hallintolain yleisiä menettelyvelvoitteita. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää asianmukaisena hyvän hallinnon lailla säädettävien takeiden kannalta.

Oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti voidaan katsoa sisältävän myös vaatimuksen, jonka mukaan käsiteltävän asian erityispiirteet on otettava huomioon käsittelyä koskevassa menettelysääntelyssä. Tältä kannalta on merkitystä sillä arviolla, että automatisoitu päätöksenteko ei sovellu hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän harkintavaltaa.

Tältä kannalta on merkityksellistä, että hallintolakiin lisättäväksi ehdotetun 53 e §:n 2 momentin mukaan automaattisesti voidaan ratkaista vain asia, 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. Ehdotettu raja edellyttää, että viranomainen ja siinä toimiva luonnollinen henkilö arvioi ensi vaiheessa, mitkä asiat voidaan saattaa automaattiseen käsittelyyn. Tätä voidaan pitää asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kannalta perusteltuna. Sama arvio voidaan esittää pykälän 4 momentin säännöksestä, jonka mukaan oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti, joten tällaisen vaatimuksen voi käsitellä vain ihminen.

Virkavastuun kohdentuminen ja laajuus

Virkavastuu kohdistuu virkamiehiin ja muihin julkista valtaa käyttäviin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin ihmisiin. Koska automaattisessa päätöksenteossa päätöksen muodostaminen ei tapahdu virkamiehen tai muun ihmisen välittömällä myötävaikutuksella, virkavastuun toimivuus edellyttää toisenlaista sääntelyratkaisua kuin varsinaisena päätöksen tekijänä tai sen esittelijänä toimivaan luonnolliseen henkilöön kohdistuva virkavastuu.

Esityksen tarkoituksena on sen perustelujen mukaan (s. 142), että ehdotettu sääntely muodostaisi virkavastuun perusteita määrittelevän kokonaisuuden. Laissa säädettäisiin automatisoituun päätöksentekomenettelyyn ja siinä tehtäviin automatisoituihin ratkaisuihin liittyvistä erityisistä toimintavelvollisuuksista, jotka voidaan kohdentaa tiettyihin nimettyihin henkilöihin viranomaisessa. Näiden henkilöiden vastuut ja velvollisuuksien noudattaminen voidaan siten jälkikäteen todentaa virkavastuun kohdentamiseksi oikein. Virkavastuun kohdentaminen perustuisi yhtäältä laissa säädettyihin vaatimuksiin ja toisaalta viranomaisessa tehtävään automatisoidun ratkaisuprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien vastuiden määrittelyyn ja dokumentointiin. Ehdotetun sääntelyn perusteella määräytyisivät ne tehtävät ja niihin sisältyvät velvollisuudet, joiden toteuttamisesta nimetty henkilö olisi virkavastuussa.

Erityisesti 2. lakiehdotus määrittelee yksityiskohtaisia velvollisuuksia, jotka kohdistuvat automaattiseen ratkaisutoimintaan. Virkavastuun perusteiden selkeyden kannalta asianmukaisena voidaan pitää 28 d §:n sisältämää sääntelyä. Se edellyttää hallintopäätöstä, kun automatisoitu päätöksentekomenettely otetaan käyttöön. Viranomaisen tulee 28 a §:n 1 momentin mukaan myös dokumentoida lakiehdotuksen 6 a luvussa säädettyjen automatisoituun päätöksentekoprosessiin liittyvien velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako. Koska henkilöiden tehtävänjaon määrittelyn voidaan katsoa edellyttävän myös niiden henkilöiden määrittelyä, jotka hoitavat kyseisiä tehtäviä, virkavastuu on säännöksen perusteella kohdennettavissa virkamiehiin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettyjen lakisääteisten velvollisuuksien kohteena.

Lakiehdotusten mukaan virkavastuu kohdentuisi kaikkiin henkilöihin, jotka osallistuvat automaattiseen ratkaisutoimintaan sen eri vaiheissa. Näin määräytyvää virkavastuun kattavuutta ja kohdennettavuutta voidaan pitää tehokkaan ja toimivan virkavastuun takeiden kannalta välttämättömänä ja myös selkeänä. On kuitenkin tärkeä ottaa huomioon, että sääntelymalli ei laajentaisi tai muuten muuttaisi virkavastuun eri muotojen määräytymisen perusteita. Niitä ovat rikos-, vahingonkorvaus- ja hallinto-oikeudellinen virkavastuu.

Rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen edellyttää yleensä tahallisuutta, joten se voi realisoitua vain tarkoituksellisten ja erityisen moitittavien virheiden tai laiminlyöntien johdosta. Se tulee siten käytännössä sovellettavaksi todennäköisesti verraten harvoin ja vakavimpien virheiden tai laiminlyöntien perusteella. Myös *vahingonkorvausvastuun* kynnys on melko korkealla, sillä vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan korvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä on julista valtaa käytettäessä se, että toimen tai tehtävän suorittamiselle ”sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”. *Hallinto-oikeudellisen virkavastuun* perusteet määräytyisivät niin ikään edelleen voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Virkavastuun kohdentaminen ja kattavuus sääntelymallin mukaisesti säilyttää siten virkavastuun määräytymisen perusteet ja laajuuden nykyisellään, mitä voidaan pitää perusteltuna sääntelyn lähtökohtana.