

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

Aluksi

Lausun pyynnöstä otsikon asian perustuslainmukaisuudesta. Kyseessä on hallintolain ja tiedonhallintalain ja eräiden muiden lakien muutos. Tavoitteena on mahdollista yleislainsäädännön tasolla yksittäiset automaattiset hallintopäätökset. HE:n tiivistelmän mukaan 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.

Lakiehdotusten taustalla on ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp. Siinä valiokunta painotti, että hallintopäätösten automaatiosta on säädettävä yleislaintasoisesti. Samoin ylimmät laillisuusvalvojat ovat ilmaisseet huolensa automaattisen päätöksentekoon liittyvistä ongelmista. Tilanne nimittäin on, että automaattisia hallintopäätöksiä tehdään jo esim. verohallinnossa ja Kelassa ilman lainsäädännön tukea. Tämä on sangen ongelmallista ennen kaikkea perustuslain 2.3 §:n ja 80 §:n kannalta. Niinpä nyt arvioitavana olevaa hallituksen esitystä on pidettävä tervetulleena ja välttämättömänäkin, jos ja kun vastaisuudessa on tarkoitus jatkaa automaattisten hallintopäätösten tekemistä ja myös laajentaa automaation alaa.

Ehdotettu hallintolain uusi 8b luku koskisi vain hallintoasian ratkaisemista täysin automaattisesti, eikä se siten ulottuisi esim. asian selvittämiseen ja muihin ratkaisua edeltäviin vaiheisiin. Se ei estä ns. osa-automaatiota. Myös ns. tosiasiallinen hallintotoiminta (hallinto, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä) olisi rajattu lainsäädännön ulkopuolelle. Ehdotetussa tiedonhallintalain muutoksessa puolestaan säädettäisiin viranomaisten vastuista, kun luodaan ja ylläpidetään prosesseja, jotka mahdollistavat automaattiset yksittäispäätökset. Lisäksi tiedonhallintalautakunnalle annettaisiin uusia, laillisuusvalvontaan vertautuvia tehtäviä.

Hallituksen esitystä on valmistelu osin oikeusministeriössä ja osin valtionvarainministeriössä. Yleisenä huomiona todettakoon, että tämä kahtalaisuus näkyy sääntelytyylissä; hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotetut muutokset ovat lainsäädäntötavaltaan poikkeavia, eivätkä luo kokonaisuudesta erityisen linjakasta. Kattava se sen sijaan on: ehdotettu sääntely heijastaa perustuslakivaliokunnan taannoisia kriittisiä huomioita.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perusoikeuksien, joidenkin muiden perustuslain säännösten ja hallinto-oikeudellisten, suoraan lainsäädännöstä ilmenemättömien opinkappaleiden näkökulmasta. Asian merkitystä vastaavasti hallituksen esityksessä onkin kattavat säätämisyjärjestysperustelut.

Olen rakentanut lausunnon siten, että ensin tarkastelen ehdotettuja hallintolain säännöksiä erikseen. Sitten esitän joitakin yleisluontoisempia huomioita tiedonhallintalain muutoksesta. Keskityn vain kahteen ensimmäiseen lakiehdotukseen. Näiden ohella mm. virkavastuuseen, julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, julkisuusperiaatteeseen, yksittäisiin perusoikeuksiin ja lasten asemaan liittyy mahdollisesti kriittistä tarkastelua edellyttäviä ulottuvuuksia, jotka jäävät nyt tämän lausunnon ulkopuolelle. Ajan puutteen vuoksi minulla ei ole mahdollisuutta lausua kaikista asiassa merkityksellisistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista.

Huomautan vielä, että olen lausunut nyt käsiteltävänä olevasta asiasta OM:lle lainvalmisteluprosessin varhaisemmissa vaiheissa (lausunnot 12.8.2021, 27.8.2020) yhdessä apulaisprofessori Riikka Koulun kanssa.

Hallintolain muutos

Ehdotettu HL 53e §: päätösaunomaation perusedellytykset

Ehdotettu HL 53e § loisi yleiset perusteet hallintopäätösten automaatiolle. Säännöstä on sen merkittävyyden kannalta syytä tarkastella erityisen yksityiskohtaisesti. Nähdäkseni säännös sisältää joitakin kritiikille alltiita kohtia, joita erittelen seuraavassa.

Ensiksi kiinnitän huomiota hallintopäätöksen määritelmään. Säännösehduksessa on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan automaattisesti voitaisiin ratkaista vain lopullinen hallintopäätös ("asiakäsittelyn päättävä ratkaisu"). Säännöksen 1 momentin mukaan:

"Tässä luvussa säädetään edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta viranomainen voi tehdä *asiankäsittelyn päättävän ratkaisun* automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö" (kursiivi minun).

Kuten mainittua, ns. osa-automaatio samoin kuin ns. tosiasiallinen hallintotoiminta jäisivät täten säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle (ks. HE s. 96). Tämä lähtökohta on periaatteessa selvä, mutta käytännössä hankala. Voi olla joskus vaikeaa määritellä abstraktilla tasolla, mikä on asian lopullista ratkaisemista tai mikä esimerkiksi tosiasiallista hallintotoimintaa.

Hallintopäätöksen määrittelemine on tärkeää rajatapausten vuoksi. Miten esimerkiksi luokituu ilmoitus tai rekisterimerkintä, joka osin rinnastuu hallintopäätökseen (esimerkkejä erilaisista hallintopäätökseen vertautuvista toimista ks. HE s. 26-30), mutta ei täytä kaikkia hallintopäätöksen tunnusmerkkejä? Entä miten suhtaudutaan sellaiseen hallintoasian käsittelyyn, jonka lopputuloksena ei ole hallintopäätös vaan mahdollisesti jokin siihen rinnastuva, esim. prosessuaalinen toimi, kuten määräajan pidennys? Pidetäänkö tällaisia toimia asiankäsittelyn päättävänä ratkaisuna, ja jos kyllä, onko kyseessä HL 44 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös? Hallituksen esityksestä ilmenee, että tällaisten osin hallintopäätöksiin vertautuvien toimien määrä on huomattava. Problematiikan merkitystä käytännössä avaa hyvin etenkin Digi- ja väestötietovirasto HE:sta antamassaan lausunnossa (lausunto 6.5.2022 DVV/3336/2022).

Sillä, mikä luokitellaan hallintopäätökseksi, on oikeusturvavaikutuksia. Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta säädetään HOL (L oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) 6.1 §:ssä. Sen mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Saman lain 7.1 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on *kohdistettu* tai jonka *oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa* ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. YTA 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on *häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi* (kursiivit minun).

Toisin sanoen asian ratkaisun (tai hallintopäätöksen) käsite niin hallinto-oikeudellisen doktriinin kuin tietosuoja-asetuksen näkökulmasta kytkeytyy oikeusvaikutuksiin ja/tai muihin merkittäviin vaikutuksiin. Se, mikä merkitys näille vaikutuksille annetaan hallintopäätöksen määritelmässä, kiinnittyy edelleen siihen perustavanlaatuisen kysymykseen, mikä lopulta on koko sääntelyn asiallinen soveltamisala. Näyttäisi epätarkoituksenmukaiselta, että vain varsinainen hallintopäätös voitaisiin ratkaista automaattisesti, mutta tätä vähempimerkityksiset, joltain osin ratkaisuun verrattavat toimet jäisivät sääntelyn ulkopuolelle.

Ehdotetun 53 g.2 §:n mukaan *”Jos asiassa ei muun lain perusteella anneta hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitettut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on kuitenkin annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä”* (kursiivi minun). Näin ollen epäsuorasti annetaan ymmärtää, että muutkin automaattiset, osin hallintopäätökseen rinnastuvat toimet olisivat lain soveltamisalassa. Tämä on nähdäkseni jännitteisessä suhteessa HL 43-45 §:ssä säädettyjen hallintopäätöksen muoto- ja sisältövaatimusten kanssa. Perusteluissa (HE s. 104) viitataan tällaisen muuhun kuin hallintopäätökseen johtavan, hallintoasian päättävän toimen suhteen erityislainsäädäntöön.

Toiseksi kiinnitän huomiota normin tyyppiin. Säännöksellä pyritään luomaan toimivaltanormi automaattiselle päätöksenteolle ilman tarvetta säätää toimivallasta sektorilainsäädännössä (HE s. 96):

”Pykälän tarkoituksena on luoda toimivaltaperuste hallintoasian ratkaisemiselle automaattisesti ja rajata automaattinen päätöksenteko sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusturva huomioon ottaen soveltuu. Tarkoituksena on säätää hallinnon automaattiselle päätöksenteolle selkeä oikeudellinen perusta yleislainsäädännössä.”

Samalla kuitenkin säätämisympäristöperusteluissa nimenomaisesti todetaan, että *”Kyse on menettelylainsäädännöstä.”* Herää kysymys, voidaanko hallinto-oikeuden yleisten oppien valossa menettelysäädöksessä säätää toimivallasta. Tarkemmin ottaen ehdotettu säännös epäselvästi häilyy menettely- ja toimivaltanormin välissä, ja on kyseenalaista, voiko tai pitäisikö hallintolaissa olla toimivaltanormia ylisummaan.

Toki menettelysäännöksenkin voi nähdä luovan toimivallan menetellä jollakin tavalla. Muotoilu *”muualla laissa säädetyn lisäksi”* ei nähdäkseni kuitenkaan ole riittävä toimivaltanormin ilmaus; vastinparin on löydettävä substanssilainsäädännöstä. Mielestäni tarkoituksenmukaisempaa – ja laillisuusperiaatetta paremmin toteuttavaa – olisi, että substanssilainsäädännössä olisi toimivaltanormi ja menettely määräytyisi ehdotetun HL 8b luvun mukaan. Tällöin sääntelyratkaisu olisi samankaltainen kuin oikaisuvaatimusmenettelyn kanssa (HL 7a luku). Tällöin sanamuoto voisi olla esim. *”Laissa säädetään erikseen, jos päätöksen saa ratkaista automaattisesti.”*

Säätämisympäristöperusteluissa viranomaisen toimivalta kytkettäisiin tiedonhallintalain muutokseen ja siinä säädettyihin viranomaisvastuisiin. Niiden mukaan (kursiivi minun);

”Tiedonhallintalain 6 a luvun tehtäviä hoidettaessa toimivaltainen viranomainen on toimintaprosessista vastaava viranomainen eli viranomainen, jonka tehtävien hoitamiseksi automatisoitua prosessia käytetään ja jolla on toimivalta ratkaista toimintaprosessissa käsiteltävä asia. Toimivaltainen viranomainen määräytyisi kussakin laissa säädetyn tietyn hallintoasian ratkaisemiseen toimivallan luovan sääntelyn perusteella. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole myöskään kyse siitä, että viranomainen antaisi toimivaltaansa tietojärjestelmälle, vaan tietojärjestelmällä automatisoidussa toimintaprosessissa ratkaistavat asiat perustuisivat viranomaisen määrittelemiin käsittelysääntöihin, joiden mukaisesti asiasta muodostetaan määriteltyjen käsittelyvaiheiden, käsittelysääntöjen ja käsiteltyjen tietojen perusteella ratkaisu.”

On toki erotettava toimivaltainen viranomainen (kenellä on oikeus toimia) asiallisesta toimivallasta (mitä viranomaisella on oikeus tehdä). Tästä huolimatta on nähdäkseni hallinto-oikeuden yleisten oppien näkökulmasta ongelmallista, että menettely- ja toimivaltanormien välinen jako hälvenee. Toisaalta perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 7/2019 vp ilmaiseman vaatimuksen yleislaintasoisesta sääntelystä voi tulkita oikeuttavan, ellei jopa edellyttävän nyt valitun tyyppistä sääntelyratkaisua.

Kaiketi kysymys lopulta on, rinnastuuko automaattinen päätöksenteko oikaisuvaatimukseen (toimivalta erityislaissa, menettely hallintolaissa) vai esimerkiksi asiavirheen korjaamiseen (toimivalta ja menettely hallintolaissa) ja mitä tästä seuraa. Joka tapauksessa näyttää siltä, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy paljon jo yksilöityjä (ja osin vielä yksilöimättömiäkin, otaksun) perusoikeuslottuvuuksia. Näin ollen vaikka yleislainsäädännön on sovelluttava monenlaisiin tilanteisiin, olisi tärkeää, että sääntely olisi mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista.

Kolmanneksi kiinnitän huomiota säännöksessä omaksuttuun ymmärrykseen harkintavallasta. Ehdotetun säännöksen mukaan automaattisesti ei saisi ratkaista harkintavaltaa sisältävää asiaa. Tämä lähtökohta on kannatettava ja perustuslakivaliokunnan kantaa kunnioittava. Valiokunta on todennut (PeVL 7/2019 vp), että automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa.

Näyttää kuitenkin siltä, että harkintavallan poissulkeminen automaatiosta on omiaan aiheuttamaan lainsäädäntötekniisiä ja hallinto-oikeuden yleisiä oppeja haastavia ongelmia. Ehdotetun sääntelyn perustella nimittäin harkintavaltaa vastedes muodostuisi kahdelle abstraktiotasolle. Se jakautuisi eräänlaiseen metaharkintaan, eli harkintaan harkinnasta ("viranomaisen etukäteinen harkinta") ja yksittäiseen ratkaisuun kiinnittyvään "tapauskohtaiseen harkintaan". Säättämisperustelujen mukaan:

"Ehdotetusta pykälästä ilmenee periaate, jonka mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Käytännössä viranomaisen olisi tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (tyyppitapaukset), jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina samojen käsittelysääntöjen mukaisesti."

"Metaharkinta" näin ollen liittyy ennen kaikkea ns. tyyppitapausten yksilöintiin. Ehdotetun HL 53e §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE s. 95) mukaan:

"Yksinkertaisimmillaan tyyppitapaus voidaan tunnistaa suoraan sovellettavan aineellisen lainsäädännön perusteella, kun lainsäädäntö on riittävän yksiselitteistä. Tilanteissa, joissa aineellinen lainsäädäntö soveltuu siinä käytettyjen käsitteiden perusteella laajasti erilaisiin tapauksiin, viranomaisen on tyyppitapauksia tunnistessaan otettava ennakolta kantaa myös sovellettavien säännösten tulkintaan. Myös asioissa, joissa päätösten perustana oleva lainsäädäntö sisältää runsaasti tulkinnanvaraisuutta (esimerkiksi liikennevakuutuslaki ja sen taustalla oleva vahingonkorvauslaki), voi olla mahdollista tunnistaa tyyppitapauksia, joissa viranomaisella (tai lakisääteisten vakuutusten osalta julkista hallintotehtävää hoitavalla yksityisellä) on jossakin asiaryhmässä vakiintunut ratkaisukäytäntö, jonka mukaan tiettyjen piirteiden mukaiset asiat ratkaistaan aina samalla tavalla. Tyyppitapaus voi myös perustua raja-arvojen tarkasteluun esimerkiksi siten, että tietyn euromääräisen rajan ylittävien tulojen katsotaan tietynlaisissa tilanteissa aina täyttävän laissa vaaditun edellytyksen."

Näin ollen tyyppitapaukset tunnistamalla voitaisiin automatisoida myös tiettyä harkinnanvaraisuutta sisältäviä päätöstyyppisiä – minkä sinänsä perustuslakivaliokunnan voi katsoa hyväksyneen, kun automaation ulkopuolelle jäisi vain "laaja harkintavalta" – kun taas "tapauskohtaista harkintaa" sisältävät päätökset jäisivät sallitun automaation ulkopuolelle (HE s. 98):

"Automaattinen ratkaiseminen olisi rajattua siten, että tapauskohtaista harkintaa edellyttävät asiat olisi suljettava automaation ulkopuolelle tai päätöksenteko olisi järjestettävä siten, että ratkaisun tekemiseen osallistuu virkamies tai muu asian käsittelijä siltä osin kuin asiaan liittyy tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä seikkoja. Automaattinen ratkaiseminen

koskisi yhtäältä asioita, joihin ei viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan sisälly yksittäistä asiaa koskevan harkinnan tarvetta. Tällaisia ovat erityisesti luonteeltaan yksinkertaiset asiat, joita koskeva lainsäädäntö on yksiselitteinen (esimerkiksi lupahakemus, joka ratkaistaan yksiselitteisten edellytysten perusteella ja johon ei sisälly kokonaisharkintaa). Yleensä tapauskohtaisen harkinnan tarvetta arvioidaan aineellisen lainsäädännön perusteella, mutta myös erityislakien menettelysäännökset voivat vaikuttaa harkintaan. Esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 6 momenttiin sisältyvä niin sanottu valikointisäännös voi vaikuttaa kaventavasti veroviranomaisen tutkimisvelvollisuuteen ja sitä kautta vähentää tapauskohtaista harkintaa.”

Niinpä automaattisen päätöksenteon muodossa tullaan luoneeksi myös toinen harkintavallan lakisäätien tyyppi: ”tapauskohtainen” harkinta. Em. katkelman perusteella jää melkoisen epäselväksi se, miten voidaan varmistua siitä, että kaikki tapauskohtainen harkinta voidaan etukäteisen harkinnan muodossa ottaa kattavasti huomioon, jotta se voidaan sulkea ulos automaation alasta.

Avoimeksi myös jää, millaista tuo metaharkinta tai etukäteinen harkinta on luonteeltaan. ”Etukäteisen harkinnan” konstruktio antaa viranomaiselle huomattavasti valtaa päättää automaation alasta. Avoimeksi jää myös, päteekö siihenkin hallinto-oikeudellinen harkintavaltadoktriini väärinkäytön kieltoineen ja oikeusperiaatteineen. Entä millaisia oikeusturvaintressejä metaharkintavallan (väärin)käyttöön voi liittyä ja ketä ne koskevat?

Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että harkintavallan kaksitasoistuminen saattaa luoda vaikeasti ennakoitavia oikeudellisia tulkintatilanteita. Lisäksi on syytä huomata, että vaikka yhdenvertaisuuden, tasapuolisen kohtelun (PL 6 §, HL 6 §) ja johdonmukaisen ratkaisukäytännön nimissä on perusteltua ratkaista samanlaiset tapaukset samalla tavalla, vakiintunuttakin ratkaisukäytäntöä on mahdollista muuttaa. Niinpä pidän perusteltuna, että ns. tyyppitapausten automaatiota tarkastellaan tarpeeksi usein sen varmistamiseksi, että vakiintunut ratkaisukäytäntö ei johda kaavamaiseen, syrjivään, tarpeettoman konservatiiviseen tai muuten ongelmalliseen ratkaisukäytäntöön.

Lisäksi olisi hyvä varmistua asianmukaisista ja riittävästä oikeusturvamekanismeista ”etukäteisen harkinnan” suhteen. Nyt omaksutun sääntelymallin mukaan oikeusturvatae olisi dokumentaatio. Tiedonhallintalautakunta valvoisi etukäteisen harkintavallan käyttöä ehdotetun tiedonhallintalain 28 a§:n perusteella. Tiedonhallintalautakunta kuitenkin itse harkitsee, milloin tällaiselle arvioinnille on tarve.

Neljänneksi: ”sovellettava laki” on epämääräinen ilmaus. Ehdotetun HL 53e.2 §:n mukaan: ”Ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettuihin käsittelysääntöihin.” Tätä virkettä on vaikea ymmärtää. Sitä lukemalla ei avaudu, tarkoitetaanko ”sovellettavalla lailla” yksinomaan tiedonhallintalakia vai sen lisäksi tai asemesta substanssilainsäädäntöä. Jälkimmäistä vaihtoehtoa lienee tarkoitettu. Tähän viittaavat myös säännöksen yksityiskohtaiset perustelut (HE s. 99):

”Sovellettavalla lailla tarkoitetaan laajasti kaikkea asiassa sovellettavaa oikeutta mukaan lukien muun muassa eduskuntalaki, Euroopan unionin säädökset, lakia alemman tasoinen sääntely, viranomais määräykset sekä oikeuskäytäntö. Sovellettava laki voi koskea asiassa sovellettavia aineellisia säännöksiä (esimerkiksi etuuksia koskeva sääntely) tai menettelysäännöksiä (esimerkiksi hallintolain ja erityislakien menettelysääntely).”

Kehotan valiokuntaa pohtimaan, onko virke tarpeeksi selkeä ja täsmällinen. Mielestäni parempi sanamuoto voisi olla esimerkiksi ”asiassa sovellettavan lain perusteella”.

Viidenneksi kiinnitän huomiota ilmaukseen ”oikaisuvaatimus tai siihen rinnastuva vaatimus”. Ehdotetun säännöksen neljännen momentin mukaan ”Oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.” Ilmaisu avataan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, joiden (HE s. 100) mukaan:

”Oikaisuvaatimukseen rinnastettavalla vaatimuksella tarkoitetaan sellaisia erityislainsäädännössä säädettyjä hallinnon sisäisiä muutoksenhakekeinoja, jotka tarkoituksensa puolesta rinnastuvat hallintolain 7 a luvussa tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen. Tällaisia oikeussuojakeinoja ovat muun muassa kuntalain (410/2015) 137 §:ssä säädetty oikaisuvaatimus, verotuslainsäädäntöön sisältyvä oikaisuvaatimus (esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain 63 §) ja sosiaaliturvalainsäädännössä käytetty itseoikaisu (esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvun 3 §). Hallintolain 8 luvun mukaista virheen korjaamista ei ole pidettävä oikaisuvaatimukseen rinnastuvana oikeussuojakeinona.”

Vaikka perusteluissa todetaankin, että virheen korjaamista ei ole pidettävä oikaisuvaatimukseen rinnastuvana oikeussuojakeinona, tämä ei näy itse säännöstekstistä. Asialla on merkitystä siksi, että automaattisessa päätöksenteossa erilaiset virheet voivat skaalautua, mistä syystä mahdollisuus niiden automaattiseen korjaamiseen tai itseoikaisuun on tärkeä. Pohdin, tulisiko maininnan siitä, että virheen saa korjata automaattisesti, olla näkyvissä itse säännöstekstissä. Käsittelen oikeusvaatimusoikeuden merkitystä ns. suojoitena myöhemmin erikseen.

Ehdotetut HL 53 f §: päätösaunomaation suojoitoimet

Automaattinen päätöksenteko on EU:n yleisessä tietosuojaa-asetuksessa lähtökohtaisesti kielletty. Kiellosta on kuitenkin mahdollista poiketa monella perusteella, kuten kansallisella lainsäädännöllä, niin kuin nyt käsiteltävänä olevan HE:n muodossa ollaan tekemässä. Kuten HE:n tiivistelmässä todetaan, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen 22 artiklan edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Toisin sanoen säädetään sellainen lainsäädäntö, joka oikeuttaa poikkeamaan tietosuojaa-asetuksessa määritellystä päätösaunomaation kiellosta.

Edellytyksiä kiellosta poikkeamiselle on tässä kaksi: automaattisesta päätöksenteosta säädetään jäsenvaltion oikeudessa ja asianmukaiset suojoitoimet vahvistetaan. Toisin sanoen säännöksen muodossa tulee esille se marginaali, jonka sisällä kansallisista suojoiteista voidaan säätää. Voidaan todeta, että ensimmäinen edellytys täyttyy, kun päätösaunomaatiosta ollaan säätämässä kansallisessa lainsäädännössä. Niinpä on arvioitava suojoitoimien asianmukaisuutta ja riittävyttä tietosuojaa-asetuksen ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän näkökulmista. Nyt arvioitavana olevissa säännöksissä (ehdotetut HL 53 f ja g §:t) puolestaan säädettäisiin näistä automaattisen päätöksenteon suojoitoimista. Niiden perusta on YTA 22 artiklan 2-kohdan b-alakohdassa:

”Edellä olevaa 1 kohtaa [jossa luodaan oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi] 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 suojoitamiseksi”

Artikla itse on kuitenkin epämääräinen: siinä ei yksilöidä, mitä ovat nuo asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojoitamiseksi ovat. Sen sijaan asetuksen perustelukappaleessa 71 asiaan saadaan osviittaa. Sen mukaan:

” [Tällaiseen] käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojoitoimia, joihin olisi kuuluttava *käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista*

tietojen käsittelyyn, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.” (Kursiivi minun.)

Toisin sanoen suoja-toimiksi olisi säädettävä vähintään nämä viisi. Perustelukappaleen teksti ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti sitova, missä mielessä tiettyjä vapauksiakin suoja-toimitulokinnassa on mahdollista ottaa. Niinpä nähdäkseni ”asianmukaiset toimenpiteet” voidaan tulkita viittaaviksi ennen kaikkea kansalliseen perusoikeusjärjestelmään ja etenkin sen sisältämiin vakiintuneisiin oikeusturvatakeisiin (PL 21 §). Tämä ratkaisu on lähtökohta myös ehdotetussa lainsäädännössä: ehdotetussa säännöksessä suoja-toimeksi on omaksuttu oikaisuvaatimus, jota ei – kuten edellä kävi ilmi – voi käsitellä automaattisesti.

Ratkaisu on sinänsä tyylikäs, että samalla tullaan kattaneeksi ainakin kaksi perustelukappaleessa 71 edellytettyä suoja-toimea: päätöksenteon ihmisosallisuus- ja riitautettavuus-edellytykset tulisivat oikaisuvaatimusoikeuden muodossa katetuiksi siten, että sääntelytyyli samalla kunnioittaa kansallista hallinto-oikeudellista oikeusturvadoktriinia. Näin näkyy myös tarkoitettun säätämisyjärjestysperustelujen valossa:

”Koska rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä koskeva pyyntö tulee osoittaa sille rekisterinpitäjälle, joka on käsitellyt henkilötietoja pelkästään automaattisesti, toimisi oikaisuvaatimus tai muu vastaava oikeussuojakeino rekisteröidyn oikeutena saada asia ihmisen käsiteltäväksi.”

Mahdollisesti myös ”selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä” -kriteerin voisi katsoa tulevan täytetyksi. Samalla on kuitenkin varmistuttava, että kotimainen hallintopäätöksedoktriini vastaa YTA:ssa omaksuttua käsitystä automaattisesta päätöksenteosta, eikä sääntelyyn jää tästä syystä ongelmallisia aukkoja. Avoimeksi kuitenkin jää joitain kysymyksiä.

Ensiksikin tulkinnanvaraiseksi jää se, tarkoittaako 71 perustelukappaleen sanamuoto sitä, että luonnollisella henkilöllä olisi oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn jo hallintopäätösvaiheessa eikä vain oikaisuvaatimuvaiheessa. Toisin sanoen kyse on siitä, voidaanko edellyttää lähtökohtaisesti ns. opt out –vaihtoehtoa. Tämä epäselvyys kuitenkin johtuu YTA:sta itsestään, eikä sitä voida sinänsä kansallisessa lainsäädännössä ratkaista. Lienee kuitenkin ajateltu, ettei rekisteröidyiltä tarvittaisi erityistä suostumusta siihen, että heidän asiansa saisi ratkaista automaattisesti. Kehotan valiokuntaa arvioimaan, pitäisikö tästä olla säännöksessä erikseen maininta.

Toiseksi kiinnitän huomiota kuulemisperiaatteeseen, jolla on merkitystä jo ensi asteen päätöksenteossa. Se on keskeinen osa PL 21 §:ssä määriteltyä oikeusturvaperusoikeutta sekä hyvää hallintoa. Tarkemmin siitä säädetään HL 43 §:ssä. Perustuslakivaliokunta on painottanut (PeVL 7/2019 vp, PeVL 62/2018 vp), ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I). Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan:

”Viranomaisen on toteutettava automatisoitu toimintaprosessinsa siten, että muun muassa asianosaisen kuulemista koskeva velvoite sekä muut asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat.” Samoin siinä todetaan, että ” Automaattisesti ratkaistaviin asioihin soveltuisivat hallintolain normaalit menettelyvelvoitteet kuten asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleminen.”

Suoja-toiminäkökulmasta tarkasteltuna hallintolaissa säädetyin kuulemisperiaatteen voi katsoa tarkoittavan osapuilleen samaa, kuin perustelukappaleen 71 muotoilu ”rekisteröidyn oikeus esittää kantansa”. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 7/2019 vp säätämisyjärjestyskysymyksenä kysymystä kuulemisesta ja sen mahdollisesta ilmeisestä tarpeettomuudesta:

”Valiokunnan mielestä -- automatisoitua päätöksentekoa ei voi käyttää sillä perusteella, että kuuleminen asiassa olisi muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Automatisoitu päätöksenteko on käsillä olevassa sääntelykontekstissa rajattava vain sellaiseen päätöksentekoon, jossa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on olennaisesti täsmennettävä määrittelemällä -- ne hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan jälkimmäisen lauseen alaan kuuluvat tilanteet, joissa päätöksenteko ei edellytetä viranomaisen käyttävän harkintavaltaa.”

Kuulemisen ulottuvuus niveltyy myös edellä käsiteltyyn kysymykseen harkintavallasta. Nyt arvioitavana olevassa HE:ssa kuulemisproblematiikkaa arvioidaan niukasti, ja on omaksuttu ratkaisu, jossa yksittäistapauksellista harkintavaltaa sisältävät päätöstyyppit jätettäisiin automaation ulkopuolelle, kun taas ”tyyppitapaukset” tulisivat automaation kohteeksi. Tyyppitapauksiin kuitenkin voi liittyä kuulemisvelvollisuus. Paljon kuitenkin jätetään viranomaiselle harkintavaltaa siinä, miten tämä kuuleminen käytännössä toteutetaan. Jos automatisoituneeksi päätyviin ”tyyppitapauksiin” sisältyy seikkoja, jotka edellyttävät kuulemista, tulee tämä kuuleminen tehdä mahdolliseksi. Erityisen tärkeää tämä on, kun kyse on hallinnollisista sanktioista (PeVL 35/2005 vp).

On siis pyritty säätämään automaattisen päätöksenteon ulottuvuudesta niin, että kuulemisperiaate voidaan toteuttaa automaatiassa, jos se ei ole HL 34.2 §:n poikkeussäännöksen piirissä. Keskeinen mekanismi tässä on dokumentaatio. Kuulemiseen viitataan ehdotetun tiedonhallintalain 28 a.2 §:n 4-alakohdassa. Sen mukaan ”Viranomaisen toimintaprosessista on dokumentoitava ainakin: - - 4) perusteet asianosaisen kuulemisen toteuttamiselle automaattisesti tai kuulematta jättämiselle”. Kehotan valiokuntaa pohtimaan, onko ehdotetulla lainsäädännöllä luotu riittävät puitteet kuulemisperiaatteen toteutumiselle, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kuulemiselle antama keskeinen merkitys.

53 g §: rekisteröidyn tiedonsaantioikeudet

Päätösautomaatiosta ilmoittamisesta puolestaan säädettäisiin ehdotetussa 53 g §:ssä. Sen funktion voi katsoa vastaavan YTA:n 71 perustelukappaleen ns. ilmoitusedellytystä. Nähdäkseni sen voi arvioida tulevan lähtökohtaisesti katetuksi.

Kiinnitän kuitenkin huomiota ehdotetun 53 g §:n muotoiluun. Sen 2 momentissa säädettäisiin, että ”Jos asiassa ei muun lain perusteella anneta hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on kuitenkin annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä.” Ilmaisun ”muulla tavoin” on sangen laaja. Ilmaisun merkitystä avataan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE s. 104-105), mutta koska kyse on yksilön oikeudesta tiedonsaantiin ja YTA:ssa edellytetystä suojaustoimesta, kehotan valiokuntaa arvioimaan, olisiko tarkkarajaisempi muotoilu itse säännöstekstissä PL 80 §:n henkeä paremmin noudattava ratkaisu. Samalla säännös ilmentää jo aiemmin esiin tuomaani kysymystä hallintopäätöksen määritelmästä päätösautomaation asiayhteydessä.

Mitä yksilön tiedonsaantioikeuksiin tulee, on myös otettava tässä huomioon YTA:n 13 artiklan 2 kohdan f-alakohta, 14 artiklan 2 kohdan g-alakohta ja 15 artiklan 1 kohdan h-alakohta ja niissä edellytetty rekisteröidyn oikeus tiedonsaantiin automaattisesta päätöksenteosta. Kaikissa näissä sanamuoto on saman tyyppinen, esim. 13 artiklan mukaan:

”[toimitettava] rekisteröidylle seuraavat lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi:

automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn

liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle.”

Mitä nuo ”merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta” käytännössä tarkoittavat, on kokonaisen kansainvälisen akateemisen debatin kohde. Epäselvyyttä on mm. siitä, luoko kohta rekisteröidylle ns. oikeuden selitykseen. Tämä kysymyksenasettelu niveltyy myös kansalliseen hyvän kielenkäytön vaatimukseen (HL 9 §), josta ehdotetun tiedonhallintalain 28 e §:n perusteella varmistuttaisiin testaamalla. Joka tapauksessa rekisterinpitäjän on tarpeen ilmoittaa käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Voidaan tulkita, että nämä edellytykset tulevat katetuiksi ehdotetun tiedonhallintalain 28 e §:n muodossa. Osin tulkinnanvaraiseksi kuitenkin jää, tulisiko ehdotetussa 53 g §:ssä olla viittaus myös tähän säännökseen.

Joistakin tiedonhallintalain ehdotetuista muutoksista

Ehdotetut tiedonhallintalain muutokset koskisivat viranomaisen vastuita, kun hallintopäätökseen johtavia prosesseja automatisoitaisiin. Yleisenä huomiona todettakoon, että pykälät on kirjoitettu hyvin yksityiskohtaisesti ja kapulakielisesti (esim. ”Tiedonhallintalautakunta päättää toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella tarvittavien arviointien toteuttamisesta yksittäistapauksessa.”) Säännöstekstin ymmärrettävyyttä ja selkeyttä voidaan pitää yhtenä hyvän hallinnon osatekijänä, missä mielessä ehdotetuissa pykälissä olisi kohennettavaa. Pidän vaarana sitä, että laki osoittautuu vaikeasti sovellettavaksi.

Samalla kiinnitän huomioita siihen, että myös itse automaattisten prosessien ja niihin liittyvien käyttöliittymien tulee olla niin virkamiesten kuin hallinnon asiakkaiden näkökulmasta helppokäyttöisiä. Kuten Riikka Koulu, Suvi Sankari ja Sofia Sormunen tuovat esiin artikkelissaan Digitaalinen julkishallinto – käytettävyys kuuluu kaikille (Edilex 2022/3), niin viranomaisen kuin asiakkaan käyttöliittymällä on merkitystä niin oikeuksien toteutumisen, hyvän hallinnon kuin laajemminkin hallintoautomaation legitimitetin näkökulmista.

Ehdotetun 28 c §:n mukaan viranomaisen on tehtävä ns. käyttöönottopäätös automaattisesta prosessista. Säännöksessä on lueteltu kattavasti, mitä päätökseen pitää sisältyä. Ehdotetun 28 g §:n 1 momentin toisen ja kolmannen virkkeen mukaan ”Viranomaisen on toimitettava käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Tiedonhallintalautakunta päättää toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella tarvittavien arviointien toteuttamisesta yksittäistapauksessa.” Niinpä vaikka hallintolain ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus luoda yleinen toimivaltaperusta automaattiselle päätöksenteolle, lopulta toimivalta riippuu kuitenkin käyttöönottopäätöksestä ja edelleen tiedonhallintalautakunnan sille antamasta hyväksynnästä.

Nähdäkseni jääkin avoimeksi, mikä on käyttöönottopäätöksen oikeusvoima, jos tämä tiedonhallintalautakunnalle toimittaminen laiminlyödään. Itse päätöksenteon laiminlyömistä pidettäisiin menettelyvirheenä (HE s. 122). Onko kyseessä vastaavasta lähtökohdasta kuin mielenterveysasioissa käytössä olevassa alustusmenettelyssä, jossa päätös on alistettava tuomioistuimen vahvistettavaksi? Kysymykseen lienee vastattava kielteisesti: Tässä kyse ei ole siitä, että tuomioistuin vahvistaisi hallintopäätöksen vaan tiedonhallintalautakunnan jonkinlaisesta etukäteisestä laillisuusvalvonnasta tai -seurannasta. Tämä vastaa 28 g § perusteluissa lausuttua (HE s. 128):

” Ehdotettu sääntely ei olisi tarkoitettu ennakkohyväksyntämenettelyksi, vaan automatisoidun toimintaprosessin erityisten vaatimusten noudattamisen valvomiseksi ja kontrolloimiseksi arviointitehtävää suorittamalla tiedonhallintalautakunnan tekemän harkinnan perusteella”

Säännöksessä omaksuttu sanasto on omiaan hämärtämään sen ymmärtämistä, mikä merkitys käyttöönottopäätöksellä on itsenäisenä hallintopäätöksenä ja mikä tiedonhallintalautakunnan toimivallan ydin on. Ehdotetun sääntelyn mukaan tiedonhallintalautakuntaisi päättäisi, mitkä käyttöönottopäätökset arvioitaisiin. Toisin sanoen tiedonhallintalautakunta tekisi toimivaltainen viranomaisen esittelystä tekemän käyttöönottopäätöksen, jonka perusteella voidaan tehdä automaattisia päätöksiä, arviointia koskevan hallintopäätöksen. Toisin sanoen luodaan raskassoutuinen ketjumainen prosessi, jonka käytännön merkitystä on vaikea tässä vaiheessa vaikea ennakoida. Pidän todennäköisenä, että menettely lisää hallinnollista taakkaa niin viranomaisissa kuin yksityisissä toimijoissa niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävä on ”päättää arviointien toteuttamisesta”. Mitä tällaisista arvioinneista seuraa? Ehdotetun 28 g.4 §:n 4 mukaan ”Tiedonhallintalautakunta voi kiinnittää viranomaisen huomiota arviointitehtävän yhteydessä havaitsemiinsa dokumentaatioon liittyviin olennaisiin puutteisiin. Tiedonhallintalautakunta voi myös asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta.” Tiedonhallintalautakunta siis mahdollisesti tarkastaa kaikki ehdotetun lainsäädännön perusteella tehdyt käyttöönottopäätökset – jos se niin harkitsee – mikä antaa sille melkoisen laajan tehtäväkentän. Samalla se voi kuitenkin puuttua vain ”olennaisiin” puutteisiin.

Säännöksen perusteella tiedonhallintalautakunnalle annetaan sangen laajat tiedonsaantioikeudet. Kuitenkin toimivalta niiden perusteella on kapea; lautakunta ”voi kiinnittää huomiota”. Toisin sanoen avoimeksi jää, mitä muuta lautakunta voi tehdä, jos käyttöönottopäätös perustuu esim. selvästi lainvastaiseksi, muuta kuin asettaa määräajan virheiden korjaamiseksi. Ehdotetun 28a §:n mukaan käyttöönottopäätöksen lainmukaisuudesta voisi valittaa osana yksittäistapauksen asian ratkaisua. Laillisuusvalvontamalli puolestaan on ehdotetun 28 g §:n perusteella sekava. Kehotan valiokuntaa pohtimaan, onko tällainen oikeusturvamekanismi riittävä.

Lopuksi

Hallituksen esitys on kannatettava ja välttämätön. Siihen kuitenkin liittyy joitakin ongelmallisia näkökohtia, jotka liittyvät ennen kaikkea hallintopäätöksen käsitteeseen, normin tyyppiin, harkintavallan ulottuvuuteen ja osittain vaikeaselkoiseen sääntelytyyliin. Näiden lisäksi siihen voi liittyä perustuslakinäkökohtia, jotka ovat jääneet tämän lausunnon ulkopuolelle.

Helsingissä 23.11.2022

Ida Koivisto