

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevat säännökset. 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.

Hallintolakiin lisättäisiin säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönnotosta sekä velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista. Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin ehdotettaisiin säännöstä, joka mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattisen ratkaisemisen. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös edellytyksistä, joilla digitaalisessa palvelussa voidaan käyttää käyttäjän ja automatisoidun toiminnon reaaliaikaiseen viestien vaihtoon liittyvää neuvontaa ja opastusta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti esitys edistää hallinnon ja yhteiskunnan digitalisaatiota. Esityksellä edistetään myös hallitusohjelman tavoitetta digitalisaation hyödyntämisestä sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 202 .

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	10
2.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely.....	10
2.2 Henkilötietojen suoja	10
2.2.1 Yleinen tietosuoja-asetus	10
2.2.2 Henkilötietojen käsittely rikosasioissa	11
2.2.3 Erityiset henkilötietoryhmät automaattisessa päätöksenteossa	13
2.2.4 Henkilötietojen käsittelyn suojatoimet.....	15
2.3 Hallinnon lainalaisuus.....	16
2.4 Hyvä hallinto ja oikeusturva	17
2.5 Käsittelyn julkisuus ja asiakirjajulkisuus	17
2.6 Virkavastuu ja tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussääntely	18
2.6.1 Virkavastuun lähtökohdat ja rikosoikeudellinen virkavastuu	18
2.6.2 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvaussääntely tietosuojalainsäädännössä	19
2.6.3 Vastuun kohdentuminen	21
2.7 Julkisen hallinnon tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan sääntely	23
2.7.1 Automaattiset päätöksentekojärjestelmät ja palveluautomaatio.....	23
2.7.2 Viranomaisten varautumista koskeva sääntely	23
2.8 Julkishallinnossa käytössä olevat automaattioratkaisut	24
2.8.1 Avustava automaatio.....	24
2.8.2 Automaatio viranomaisen neuvonnassa ja palvelutoiminnassa	25
2.8.3 Automaattisesti ratkaistavat asiat.....	25
3 Tavoitteet	29
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	29
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	29
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	31
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	31
4.2.1.1 Valtion viranomaiset	31
4.2.1.2 Kunnat ja kuntayhtymät	37
4.2.1.3 Hyvinvointialueet.....	41
4.2.1.4 Muu julkinen hallinto	44
4.2.1.5 Julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksityiset ja yhteisöt	47
4.2.2 Vaikutukset yrityksiin	51
4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin.....	52
4.2.3.1 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin.....	52
4.2.3.2 Vaikutukset julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin ja yhteisöihin.....	57
4.2.3.3 Vaikutukset tiedonhallintaan.....	60
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	62
4.2.4.1 Oikeusvaltioperiaate, hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto.....	62

4.2.4.2	Hallinnon asiakkaat	63
4.2.4.3	Yhdenvertaisuus	64
4.2.4.4	Lapsen asema	65
4.2.4.5	Työllisyys ja työelämä	65
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	66
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	66
5.1.1	Automaattisen päätöksenteon sääntelyn jättäminen nykytilan varaan tai sääntely ainoastaan erityislainsäädännössä	66
5.1.2	Automaattisen päätöksenteon sääntelyvaihtoehdot yleislainsäädännössä	67
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	69
5.2.1	Automaattisen päätöksenteon käyttöala	69
5.2.2	Hyvä hallinto, suojatoimet ja läpinäkyvyys	72
5.2.3	Päätöksentekojärjestelmien kehittäminen ja käyttö	74
6	Lausuntopalaute	75
7	Säännöskohtaiset perustelut	77
7.1	Hallintolaki.....	77
7.2	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta	90
7.3	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta.....	115
7.4	Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä.....	118
8	Lakia alemman asteinen sääntely	119
9	Voimaantulo	119
10	Toimeenpano ja seuranta	119
11	Suhde muihin esityksiin.....	119
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	119
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	119
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	120
LAKIEHDOTUKSET		138
	hallintolain muuttamisesta	138
	julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta	139
	digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta	144
	henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 13 §:n muuttamisesta	146

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Julkisessa hallinnossa on käytetty vuosikymmeniä tietojärjestelmiä hallintoasioiden käsittelyssä sekä muussa julkisten palvelujen tuottamisessa. Viime vuosina muun muassa tietosuojanäkökulmien korostuminen on johtanut erityisesti automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeen tunnistamiseen. Tässä yhteydessä ovat nousseet esille myös automaattisesta päätöksenteosta johtuvien valtiosääntöisten kysymysten ratkaisemisen tarve, minkä vuoksi asian säänteleminen on nähty aiheelliseksi yleislainsäädännössä. Nykyisin tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön vaikuttava sääntely on hajanaista.

Lainsäädännössä ei ole säädetty hallintopäätösten tekemisestä automaattisesti. Siltä osin kuin automaattiset päätökset kohdistuvat luonnollisiin henkilöihin, niitä koskee EU:n tietosuojalainsäädäntö. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus*) tuli voimaan 24.5.2016 ja sen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Asetus kieltää pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvien merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältävien päätösten antamisen. Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa on mahdollista kansallisesti säätää automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytöitä tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston päätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*) annettiin 6.5.2016, ja pantiin Suomessa täytäntöön henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*). Rikosasioiden tietosuojalaki kieltää myös automatisoidut yksittäispäätökset, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy pyrkimys edistää hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaatiota. Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kehittää säädösympäristöä ja hallintoa siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestävä kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin. Hallitusohjelmassa mainitaan erikseen lainmuutokset, joilla edistetään digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä sosiaaliturvaetuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että henkilötietojen suojaa kehitetään määrätietoisesti.

Eduskunnan käsiteltävänä on ollut neljä lakiehdotusta, joihin on sisältynyt automaattiset yksittäispäätökset mahdollistava säännösehdotus (HE 224/2018 vp, HE 298/2018 vp, HE 52/2018 vp ja HE 18/2019 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt sääntelytarkkuudeltaan riittävinä ehdotuksiin sisältyneitä rajoituksia siitä, millaisia päätöksiä voitaisiin tehdä automaattisesti (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnoissaan PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp ehdotuksia laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Valiokunta piti muun muassa hyvän hallinnon ja virkavastuun näkökulmasta ongelmallisena ehdotuksiin sisältyviä säännöksiä, jotka olisivat mahdollistaneet eräiden Maahanmuuttoviraston hallintopäätösten tekemisen automatisoidussa menettelyssä. Valiokunta arvioi automaattiset päätökset mahdollistavia säännösehdotuksia myös lausunnoissaan PeVL 70/2018 vp (potilasvakuutuslaki) ja PeVL 78/2018 vp (sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta). Molemmissa asioissa valiokunta piti säännösten täsmentämistä säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Lausunnoissaan PeVL 7/2019 vp valiokunta totesi kiinnittäneensä 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 katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tuli tehdä selvitys. Selvityksessä oli tarkasteltava, 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. Perustuslakivaliokunta korosti selvitystarpeen merkitystä ja kiirehti selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mielestä käsillä olleessa tilanteessa oli välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat valvontakäytännössään kiinnittäneet huomiota automaattista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin. Apulaisoikeusasiamies arvioi 20.11.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/3379/2018) Verohallinnon automatisoitua päätöksentekomenettelyä. Apulaisoikeusasiamies totesi olevansa samaa mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa siitä, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet olisi selvitettävä. Apulaisoikeusasiamies piti valitettavana, että Verohallinnossa automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely on edennyt laajasti ilman asianmukaista selvitystä ja arviota lailla säätämisen tarpeesta, jossa olisi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetut avoimet ja selvitettävät seikat. Apulaisoikeusasiamies piti Verohallinnon automatisoitua verotus- ja päätöksentekomenettelyä lainvastaisena, koska se ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Apulaisoikeusasiamies totesi, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä. Lisäksi apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan automatisoidulla verotuksen päätöksenteolla on verovelvollisiin kohdistuvia yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia oikeusvaikutuksia tai muita vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Siten myös tietosuoja-asetuksen vaatimukset tulee ottaa huomioon automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeita selvitettäessä.

Oikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaaliturvaa koskevan päätöksenteon automatisoinnin Kansaneläkelaitoksessa ja antoi asiassa ratkaisunsa 20.4.2021 (OKV/131/70/2020). Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan Kansaneläkelaitokselta saamiensa tietojen perusteella, että Kansaneläkelaitos tekee päätöksiä osin perustuen pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn ja näissä päätöksissä on ainakin osin kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuista automaattisista päätöksistä. Kansaneläkelaitoksella ei kuitenkaan ole tälle päätöksenteolle tarvittavaa perustuslain (731/1999) 80 §:n ja yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaista oikeusperustaa. Oikeuskanslerin mukaan on ongelmallista hallinnon yleisten kehitysnäkymien ja digitalisaation kehittämisen kannalta, että Kansaneläkelaitoksella ei ole automaattiselle päätöksenteolle oikeusperustaa. Oikeuskanslerin mukaan oikeusministeriössä valmisteltavana oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö tulee ratkaisemaan automaattiseen päätöksentekoon liittyviä ongelmia, mutta ei

välttämättä Kansaneläkelaitoksen kohdalla yksin riittä ratkaisemaan automaation hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä.

Oikeuskansleri on antanut ratkaisun myös työvoimahallinnon automaattisista päätöksistä (OKV/138/10/2020). Ratkaisussa oli kyse työ- ja elinkeinotoimiston automaattisesti antamasta työvoimapoliittisesta lausunnosta, vaikka lausunnon saaja ei ollut työtön työnhakija eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan työvoimapoliittista lausuntoa ei olisi tullut antaa, koska työttömyysturvalaissa säädetyt perusteet lausunnon antamiselle eivät täytyneet kantelijan kohdalla. Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen kantelijalle ei ollut asianmukaista palvelua, vaikka lausunnon antaminen ei käytettävissä olevien tietojen perusteella aiheuttanut kantelijalle hänen oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa kohdistuvia kielteisiä seuraamuksia. Oikeuskansleri kehotti työ- ja elinkeinotoimistoa arvioimaan käyttämänsä asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta siltä osin kuin on kysymys automaattisesti annettavista työvoimapoliittisista lausunnoista.

1.2 Valmistelu

Esiselvitys

Oikeusministeriö julkaisi 14.2.2020 [esiselvityksen](#) automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Esiselvityksen tarkoituksena oli muodostaa yleiskäsitys automaattisten päätöksentekojärjestelmien toimintaperiaatteista sekä täsmentää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia ongelmia erityisesti perustuslain, hallinnon yleislakien, virkavastuun ja tietosuojalainsäädännön kannalta.

Arviomuistio

Oikeusministeriö pyysi 20.2.2020 päivätyllä tietopyynnöllä ministeriöiltä, virastoilta ja muilta viranomaisilta taustatietoa arviomuistion laatimista varten. Tietopyynnöllä selvitettiin, millaisissa asiaryhmissä ja millaisin edellytyksin automaattista päätöksentekoa tällä hetkellä käytetään ja minkäläisten säännösten perusteella. Lisäksi kartoitettiin näkemyksiä automaattisen päätöksenteon tulevaisuuden käyttökohteista eri hallinnonaloilla. Tietopyynnöllä kerättiin esimerkkejä myös virkavastuun ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamistavoista sekä viranomaisten näkemyksiä siitä, miten valmisteltavaa yleislainsäädäntöä ja sen alaa tulisi rajata. Vastausaika päättyi 13.3.2020. Oikeusministeriö sai yhteensä 28 vastausta tietopyyntöön ja kolme ilmoitusta siitä, ettei kyseisellä viranomaisella ole tietopyyntöön vastattavaa.

Oikeusministeriö julkaisi 6.7.2020 [arviomuistion](#) hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Muistiossa arvioidaan, kuinka hallinnon lainalaisuus, julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat tehtäessä automaattisia hallintopäätöksiä sekä kuinka oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen varmistetaan. Lisäksi automaattista päätöksentekoa arvioidaan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen asettamien vaatimusten kannalta. Muistiossa esitetään arvio tarvittavasta sääntelystä, jolla edellä kuvattujen periaatteiden ja säännösten toteutuminen turvataan.

Selvitykset

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa on toteutettu joitakin automaattiseen päätöksentekoon liittyviä hankkeita. Tekoälyohjelmakokonaisuuteen kuuluvasta hankkeesta julkaistiin 25.6.2019 *Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja*

haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä –selvitys. Hankkeen tavoitteena oli selvittää ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet viranomaisen päätöksentekoprosesseissa lainsäädännön näkökulmasta, jotta robotiikkaa ja tekoälyä voidaan ottaa käyttöön nykyisäädöksiin itsenäisesti tai osana päätösprosessia. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli selvittää tarpeellisia säädösmuutoksia ja analysoida kansallista lainsäädäntöä suhteessa kansainväliseen kehitykseen.

Virkavastuun kehittämistarpeita arvioiva *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä* –hanke on valmistunut ja julkaistu 15.2.2022 (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14). Hankkeessa on arvioitu virkavastuun haasteita erityisesti yksityistämisen ja ulkoistamisen, automaation ja kansainvälistymisen osalta. Selvityksen keskeisimpänä huomiona esitetään, että moderni julkishallinto näyttäisi edellyttävän täsmällisemmin säädettyjä toimintavelvoitteita. Lisäksi käynnissä on hanke *Tekoälyn vinoumien välttäminen: suomalainen arviointikehikko syrjimättömille tekoälysovelluksille*. Hankkeen tavoitteena on kartoittaa, millaisia riskejä perusoikeuksille ja syrjinnälle Suomessa käytössä ja suunnitteilla olevat koneoppimiseen perustuvat tekoälysovellukset sisältävät. Lisäksi tavoitteena on laatia arviointikehikko tekoälysovellusten syrjimättömyyden varmistamiseksi eri käyttökonteksteissa.

Lausunnot

Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 6.7.–4.9.2020, jolla annettiin 65 lausuntoa. Lausunnoista tehtiin oikeusministeriössä [lausuntotiivistelmä](#), joka julkaistiin 5.2.2021.

Oikeusministeriön asettama työryhmä

Oikeusministeriö asetti 18.1.2021 työryhmän, jonka toimeksiantona oli valmistella säännökset automaation käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa. Sääntelyn tuli sisältää tarpeelliset säännökset automaation sallitusta käyttöalasta, tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista, tietojärjestelmien hyväksynnästä ja valvonnasta, läpinäkyvyyden ja asiakirjajulkisuuden toteutumisesta sekä muut hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien varmistamiseksi tarpeelliset säännökset. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän työ valmistui 21.12.2021.

Työryhmän mietintö on julkaistu 21.2.2022 (Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö : Työryhmämietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:7)

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 30.3.2021 kaudelle 1.4.2021-30.9.2022 työryhmän selvittämään julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita sekä tekemään ehdotukset tarvittavasta lainsäädännön uudistamisesta. Työryhmän tavoitteena on tarkistaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyä, jolla varmistetaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun toteutuminen, erityisesti automaattisessa päätöksenteossa. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on tehnyt yhteistyötä oikeusministeriön asettaman työryhmän kanssa.

Valtiovarainministeriön työryhmä on laatinut lainsäädännön nykytilasta ja havaituista sääntelytarpeista [arviomuiston](#), joka on julkaistu 12.7.2021. Arviomuistiosta on järjestetty lausuntokierros 12.7.–6.9.2021 ja julkinen kuulemistilaisuus 23.8.2021. Arviomuistiosta käsiteltiin myös tietoturvallisuuden arviointia ja arviointilaitoksia koskevaa lainsäädäntöä, mutta tämän

sääntelyn valmistelua ei valtiovarainministeriössä jatkettu automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn valmistelun yhteydessä, koska sen ei katsottu olevan kiinteässä yhteydessä automaattiseen päätöksentekoon.

Kuulemiset työryhmätyön aikana

Oikeusministeriön asettama työryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista pienryhmäkuulemistilaisuuksia ja kirjallisen lausuntokierroksen. Pienryhmäkuulemiset järjestettiin 7.–10.6.2021, ja niihin kutsuttiin automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ministeriöitä, viranomaisia, kuntia ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä, jotka eivät ole työryhmässä suoraan edustettuina. Lausuntokierroksen lausuntoaika oli 9.6.–20.8.2021. Lausuntoja annettiin 70 kappaletta.

Valtiovarainministeriön työryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt useita pienryhmäkuulemisia ja verkkokyselyitä selvittääkseen ehdotusten taloudellisia vaikutuksia niihin toimijoihin, jotka ovat jo ottaneet automaattista päätöksentekoa käyttöön.

Esityksen jatkovalmistelu

Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin sekä rikosasioiden tietosuojalakiin ehdotettavat automaattisen päätöksenteon mahdollistavat säännökset muodostavat kiinteän kokonaisuuden. Valtiovarainministeriön työryhmä on pyytänyt oikeusministeriötä sisällyttämään työryhmän ehdotukset oikeusministeriön työryhmän valmistelemaan hallituksen esitykseen ja pyytämään niistä lausuntoa osana sitä.

Koska oikeusministeriön työryhmän toimikauden päättyessä työryhmällä ei ole ollut käytössä valtiovarainministeriön työryhmän ehdotuksia tiedonhallintalakiin ehdotettavista automaattista päätöksentekoa koskevista säännöksistä, on näiden kahden työryhmän ehdotusten yhteensovittamista ollut välttämätöntä tehdä virkavalmisteluna oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä ennen lausuntokierrosta. Työryhmän hallintolakiin ehdotettavien muutosten osalta on pyritty tekemään ainoastaan ne välttämättömät yhteensovittamisen edellyttämät muutokset sekä eräitä säädösteknisempiä muutoksia.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös automaation käytöstä kyseisen lain soveltamisalalla olevissa hallintoasioissa. Hallintolain ja rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n toissijaisuutta osoittavien säännösten vuoksi nimenomainen säännös oli tarpeen lisätä lainsäädännön selkeyden vuoksi.

Oikeusministeriön työryhmä jätti pohjaehdotuksen automaattista asian ratkaisemista koskeviksi muutoksiksi oikeusministeriölle. Ehdotuksia ei ollut aikatauluun liittyvistä syistä yhteensovitettu valtiovarainministeriön työryhmässä valmisteilla olleiden ehdotusten kanssa. Tästä syystä oikeusministeriön työryhmän pohjaehdotusta on jouduttu välttämättömiltä osin muuttamaan virkavalmistelussa.

Oikeusministeriön työryhmän pohjaehdotuksessa ehdotettua automaattisen ratkaisemisen määritelmää oli yhteensovittamisen yhteydessä välttämätöntä täsmentää, koska määritelmällä on keskeinen merkitys tiedonhallintalakiin ehdotettavien säännösten soveltamiseen. Soveltamisalaa oli välttämätöntä täsmentää, jotta sääntely ei jäisi tulkinnanvaraiseksi, milloin ja mihin toimintaprosesseihin tiedonhallintalakiin ehdotettavia uusia säännöksiä sovelletaan. Valtiovarain-

ministeriön työryhmän ehdottamat muutokset tiedonhallintalakiin tulisivat aiheuttamaan muutostarpeita niihin viranomaisten tietojärjestelmiin, joilla automaattisia ratkaisuja tuotetaan. Tästä syystä automaattisen ratkaisemisen määritelmää oli rajattava tarkemmin, jotta ehdotuksen vaikutukset ja ennen kaikkea kustannukset olisi mahdollista kartoittaa riittävän yksityiskohtaisella tasolla olemassa oleviin toimintaprosesseihin, jotka kuuluisivat ehdotettavan sääntelyn soveltamisalaan. Jotta automaattista päätöksentekoa koskevasta yleissääntelystä tulisi koherentti kokonaisuus, sisällytettiin automaattisen ratkaisun määritelmään myös tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen systematiikkaa, jossa automaattinen ratkaisu muodostuu ”oikeudellisen päätelyn” sijaan ”käsittelysäännöillä”. Oikeusministeriön työryhmän ehdotusta lisäksi selkeytettiin siten, että automaattisen ratkaisun soveltamisala kattaa sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä koskevat asiat.

Valtiovarainministeriön työryhmä ehdotti myös, että oikeusministeriön työryhmän pohjaehdotus automatisointia koskevasta kuvauksesta siirrettäisiin tiedonhallintalain uuteen lukuun laajemmaksi ja yksityiskohtaisemmaksi tiedottamista koskevaksi säännökseksi, jotta automaattisen ratkaisemisen läpinäkyvyys voitaisiin tehokkaasti varmistaa ja että sääntely olisi yleispiirteisen sääntelyehdotuksen sijaan täsmällisempää. Valtiovarainministeriön työryhmän ehdotus sisältää useita yksityiskohtaisia dokumentointiin liittyviä velvollisuuksia, joiden myötä automaattisia päätöksiä tekevän viranomaisen on tuotettava asiakirjoja, jotka sisältävät automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden kannalta keskeisiä tietoja. Koska viranomaisen tiedottamista koskeva velvollisuus olisi sidoksissa tiedonhallintalain 6 a luvussa tarkoitettuun dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen, ehdotti valtiovarainministeriön työryhmä tiedottamista koskevan sääntelyn sijoittamista ja sitomista tiedonhallintalain sääntelykokonaisuuteen.

Tiedon virheettömyyteen ja ajantasaisuuteen liittyviin ongelmiin hallintoasioiden käsittelyssä on kiinnitetty huomiota niin oikeuskäytännössä kuin laillisuusvalvojen kanteluratkaisuissakin. Tästä syystä työryhmä ehdotti, että jos automaattisesti ratkaistussa asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, olisi asianosaiselle muulla tavoin annettava päätöksen perusteena olleet tiedot. Koska kyse on vastaavasta tilanteesta kuin hallintolain 53 g §:n 2 momentissa kuvattu, valtiovarainministeriön työryhmä katsoi tarkoituksenmukaiseksi, että säännös sijoitettaisiin kyseiseen hallintolakiin ehdotettavaan säännökseen.

Oikeusministeriön työryhmän pohjaehdotukseen tehtiin myös muutokset, jotka koskevat automaattisesti tehdyn hallintopäätöksen sisältöä koskevia vaatimuksia. Ehdotuksen sanamuotoja selkeytettiin sekä hallintopäätökseen ehdotetaan sisällytettäväksi tieto käyttöönottopäätöksestä.

Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön työryhmien työn perusteella oikeusministeriössä laaditusta hallituksen esityksestä on järjestetty lausuntokierros x.x.–x.x.2022.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavissa ministeriöiden hankesivuilta (tunnukset [OM021:00/2020](#) ja [VM059:00/2021](#)).

Esityksen käsittely – täydennetään jatkovalmistelussa

[Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavana ja oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa.]

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely

Hallinnon yleislakeihin ei sisälly hallinto-oikeudellista eikä tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä automaattisesta päätöksenteosta hallintotoiminnassa.

Siltä osin kuin automaattisten päätösten kohteena on luonnollinen henkilö, soveltuva sääntelyä sisältyy EU:n tietosuojasääntelyyn. Vuoden 2018 loppuun asti voimassa olleen henkilötietolain (523/1999) 31 §:ssä säädettiin automatisoiduista päätöksistä. Pykälän 1 kohdan mukaan sellaisen rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointiin tarkoitettun päätöksen tekeminen, joka tapahtui ainoastaan automatisoidun tietojenkäsittelyn perusteella ja josta aiheutui rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia tai joka muuten vaikutti häneen merkittäväällä tavalla, oli sallittu vain, jos siitä oli laissa säädetty. Henkilötietolain kumonnutta EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, joka sisältää lähtökohtaisen automatisoitujen yksittäispäätösten kiellon, alettiin soveltaa 25.5.2018. Vastaava kielto on myös 1.1.2019 voimaan tulleessa rikosasioiden tietosuoja-laissa. Lainsäädännössä ei ole yleissäännöksiä, jotka sallisivat tietosuojasääntelyssä tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisen. Lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä myöskään muiden kuin luonnollisia henkilöitä koskevien päätösten tekemisestä automaattisesti.

Automaattisia päätöksiä koskevaa erityissääntelyä on kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 31 a §:ssä, jonka mukaan taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntöpäätös ja päätös tuen lopullisesta määrästä voidaan tehdä automaattisesti.

2.2 Henkilötietojen suoja

2.2.1 Yleinen tietosuoja-asetus

Yleisellä tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Asetusta sovelletaan kaikenlaiseen kokonaan tai osittain automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn, sekä osittain myös manuaaliseen henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi tietosuoja-asetuksen rinnalla sovellettavaksi voivat tulla kansallinen tietosuoja laki tai erityislainsäädäntö.

Tietosuoja-asetus sisältää säännöksen automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Asetuksen 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. Artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos päätös on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten; on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Lisäksi automatisoitu päätös on sallittu, jos se perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää lainsäätäjälle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa on mahdollista säätää automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvistä käsittelykiellon poikkeamisista. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopiva yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (jäljempänä myös *suojatoimet*). Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei tarkemmin yksilöidä, millaisia

suojatoimien on oltava silloin, kun päätöksenteosta säädetään laissa. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Seikat korostavat käsittelyä koskevan avoimuuden tarvetta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan automatisoidut yksittäispäätökset eivät saa perustua erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohtaan mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittelykieltoa ei sovelleta, jos rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa henkilötietojen käsittelyyn. Artiklan 2 kohdan g alakohtaan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tyypillisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä säädetään kunkin sektorin erityislainsäädännössä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei tehdä eroa sen välillä, koskeeko automatisoitu päätöksenteko aikuisia vai lapsia. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että lapsiin ei tulisi kohdistaa sellaista pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Koska tämä sanamuoto ei näy artiklatasolla, on esimerkiksi Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 30) katsonut, ettei yleinen tietosuoja-asetus muodosta tällaisen lapsiin kohdistuvan käsittelyn ehdotonta kieltoa.

Lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, joiden perusteella tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kiellettyjä automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä hallintoasioita ratkaistaessa. Jotta tällaisten päätösten tekeminen olisi ylipäätään mahdollista, kansallisella sääntelyllä on luotava sille oikeusperusta.

2.2.2 Henkilötietojen käsittely rikosasioissa

Toinen henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain lisäksi on rikosasioiden tietosuojalaki. Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*.

Rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä. Lakia sovelletaan myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitel-

lessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Rikosasioiden tietosuojalaki on edellä mainituissa tilanteissa sovellettava yleislaki, jonka sääntelystä voidaan erityislainsäädännössä poiketa. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisala on huomattavasti yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaa kapeampi. Rikosasioiden tietosuojalaki on hallinnon automaattisen päätöksenteon kannalta merkityksellinen siltä osin kuin viranomaisissa tehdään hallintolaisissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä asioissa, jotka kuuluvat kyseisen lain soveltamisalaan. Tällaisia hallintopäätöksiä tehdään esimerkiksi Oikeusrekisterikeskuksessa ja Rikosseuraamuslaitoksessa.

Myös rikosasioiden tietosuojadirektiivi sisältää automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan nimenomaisen säännöksen. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että sellainen päätös on kielletty, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn (ml. profilointiin) ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi. Tällainen käsittely on artiklan mukaan mahdollista vain, jos se sallitaan rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet. Niihin kuuluu vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan asianmukaisiin suoja-toimiin kuuluisivat käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Lisäksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään, etteivät 1 kohdassa tarkoitettut päätökset saa perustua direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan unionin oikeuden mukaisesti on kiellettävä profilointi, joka johtaa 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti kielletyksi sellainen profilointi, joka johtaa erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Lain esitöiden (HE 31/2018 vp) mukaan säännöksellä lähtökohtaisesti kiellettäisiin esimerkiksi sellainen algoritmeihin perustuva profilointi, jonka seurauksena johonkin tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvat henkilöt joutuvat muita tiukemman seurannan tai tarkastusten kohteeksi. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan profilointi, jonka seurauksena luonnollisia henkilöitä syrjitään sellaisten henkilötietojen perusteella, jotka ovat luonteeltaan erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, olisi kiellettävä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 ja 52 artiklassa säädettyjen ehtojen mukaisesti.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n mukaan, ellei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Säännös koskee tilanteita, joissa päätöksenteko perustuu puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn eli joissa päätöksentekoon ei osallistu luonnollista henkilöä. Tällaisen automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen on lain soveltamisalalla sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Tällöin lainsäädännön tulee täyttää direktiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö. Säännöksessä tarkoitettuja puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksentekomekanismeja ei Suomessa tietävästi ole lain soveltamisalalla tällä hetkellä käytössä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja yleinen tietosuoja-asetus eroavat käsittelyn suojatoimivaatimusten osalta toisistaan siltä osin, että toisin kuin yleinen tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi velvoittaa artiklatasolla lainsäätäjää säätämään rekisteröidyn oikeudesta vaa-
tia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö.

Lainsäädäntöön ei tiettävästi sisälly säännöksiä, joiden perusteella rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä kiellettyjä automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä hallintoasioita ratkaista-
essa. Tällaisten päätösten tekeminen tulisi mahdollistaa kansallisella sääntelyllä, joka luo oi-
keusperustan pelkästään automaattisessa käsittelyssä tapahtuvalle päätöksenteolle rikosasioiden
tietosuojalain soveltamisalalla.

2.2.3 Erityiset henkilötietoryhmät automaattisessa päätöksenteossa

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien hen-
kilötietojen käsittely on kielletty. Artiklan 2 kohdan mukaan kyseisiä tietoja voidaan kuitenkin
käsitellä, jos joku 2 kohdan alakohdissa säädetyistä edellytyksistä täyttyy. Esimerkiksi 9 artik-
lan 2 kohdan g alakohta sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, jos
käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Osa 2
kohdassa säädetyistä alakohdista on suoraan sovellettavaa oikeutta, osa edellyttää kansallista
lainsäädäntöä.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan automatisoidut yksittäispäätökset eivät saa
perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelle-
taan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien
ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Molemmat erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat käsittelyperusteet edellyttävät, että rekisterin-
pitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä
oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Suostumus ei lähtökohtaisesti sovellu viranomaistoimin-
nassa käsittelyperusteeksi. Viranomaistoiminnassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tie-
tojen käsittely automatisoidussa päätöksenteossa voisi perustua siten ainoastaan yleisen tieto-
suoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan tietoja voidaan käsitellä, kun
käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion
lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä nouda-
tetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja eri-
tyisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsitte-
lystä. Momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdassa säädetyt käsittelyperusteet täsmentävät tietosuoja-asetuk-
sen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädettyä käsittelyperustetta. Pykälän 1 momentin 1 koh-
dan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta vakuutuslaitoksen käsitellessä
vakuutustoiminnassa saatuja tietoja vakuutetun ja korvauksenhakijan terveydentilasta, sairau-
desta tai vammaisuudesta taikka sellaista häneen kohdistetuista hoitotoimenpiteistä tai niihin
verrattavista toimista, jotka ovat tarpeen vakuutuslaitoksen vastuun selvittämiseksi. Pykälän 1
momentin 2 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei niin ikään sovelleta tietojen käsittelyyn, josta
säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Py-
kälän 1 momentin 5 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta myöskään silloin, kun sosiaa-
lihuollon palveluntarjoaja järjestäessään tai tuottaessaan palveluja tai myöntäessään etuuksia
käsittelee tässä toiminnassa saamiaan tai tuottamiaan tietoja henkilön terveydentilasta tai vam-
maisuudesta taikka hänen saamistaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka muita
rekisteröidyn palvelun tai etuuden myöntämisen kannalta välttämättömiä tietoja. Henkilötietoja

voisivat käsitellä sosiaaliviranomaisten lisäksi myös muut sosiaalietuuksia myöntävät viranomaiset ja laitokset. Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei myöskään sovelleta terveyttä koskevien ja geneettisten tietojen käsittelyssä antidoping-työssä ja vammaisurheilun yhteydessä siltä osin, kuin näiden tietojen käsittely on välttämätöntä antidopingtyön tai vammaisten ja pitkäaikaissairaiden urheilun mahdollistamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämät suojatoimet toteutuisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyillä suojatoimilla. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään erityisistä suojatoimenpiteistä, joita rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on sovellettava soveltuvin osin, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tällaisia suojatoimia olisivat muun muassa rekisterinpitäjän sisäiset toimenpiteet, joilla estetään pääsy henkilötietoihin, toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista ja toimenpiteet, joilla on jälkeinpäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty. Pelkäästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa toteuttavan rekisterinpitäjän olisi sovellettava luettelossa listattuja suojatoimia soveltuvin osin silloin, kun käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan ja sitä täsmentäviin käsittelyperusteisiin, joista säädetään tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdissa.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan artiklan 1 kohdassa tarkoitetut päätökset eivät saa perustua 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Direktiivi on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalaila. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentin 1 kohta sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, jos se on välttämätöntä, rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja jos käsittelystä säädetään laissa.

Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään suojatoimista, jotka rekisterinpitäjän on toteutettava, kun käsitellään henkilötietoja. Rikosasioiden tietosuojalain 14 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän vastuusta ja velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi, 15 §:ssä sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta, 19 §:ssä rekisterinpitäjän velvollisuudesta huolehtia lokitietojen keräämisestä ja säilyttämisestä, 20 §:ssä tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista, 32 §:ssä henkilötietojen suojaamisesta automatisoidussa käsittelyssä ja 38 §:ssä rekisterinpitäjän velvollisuudesta nimittää tietosuoja-vastaava. Lisäksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla on paljon suojatoimisiin sisältyvää erityislainsäädäntöä, jota sovelletaan direktiivin soveltamisalalla toimiviin viranomaisiin.

Tietosuoja-asetuksen 22 artikla ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artikla eivät edellytä voimassa olevan lainsäädännön lisäksi suojatoimiin liittyvää lisäsääntelyä, kun tehdään pelkäästään automaattisen käsittelyyn perustuvia päätöksiä, joihin sisältyy erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely automaattisessa päätöksenteossa olisi sallittua, kun käsittely suoritetaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa täsmentävän tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdissa säädetyissä tarkoituksissa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla silloin, kun käsittelyn oikeusperusteesta on säädetty erikseen laissa.

2.2.4 Henkilötietojen käsittelyn suojaustoimet

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa käsittely hyväksytään, on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojaustoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojaustoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojaustoimia, joihin kuuluisivat tällaisesta käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen

Kuten edellä on todettu, tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että rekisteröidyllä olisi oltava oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn.

Tämän lisäksi tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kaikki 22 artiklaan perustuvat tiedot ja toimenpiteet ovat maksuttomia. Puolestaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän siitä, että kaikki 11 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset tai toteutetut toimet ovat maksuttomia.

Tietosuoja-asetuksen 3 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus huolehtia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan olemalla yhteydessä rekisterinpitäjään. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään kiellosta tehdä pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvia yksittäispäätöksiä, josta voidaan poiketa rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Edellä kuvatut vaatimukset edellyttävät säädettäväksi sellaisesta suojaustoimesta, joka antaisi rekisteröidylle mahdollisuuden vaatia ihmisen osallistumista käsittelyyn. Lisäksi suojaustoimen olisi oltava maksuton ja rekisteröidyn tulisi pystyä kohdistamaan se automaattisen päätöksen tehneelle rekisterinpitäjälle.

Käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja rekisteröidyn informointi

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osassa edellytetään, että automaattisesta käsittelystä olisi ilmoitettava rekisteröidylle. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 29)

arvioinut suoja-toimea toteamalla rekisteröidyn pystyvän riittämään päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää täysin, miten se on tehty ja millä perusteilla.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja 14 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetään velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettujen profiloimien olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tai rikosasioiden tietosuojalainsäädännössä on vastaavaa informaation käsittelyä.

Edellä kuvatut vaatimukset ja voimassa oleva informaation käsittely huomioiden, lisäsäätelyllä on perusteltu tarve. Ottaen huomioon edellä kuvattujen tietosuojajärjestelmien kannanoton, rekisteröidyn tulisi aina saada tietoa siitä, että päätös on ratkaistu pelkästään automaattisen käsittelyn perusteella riippumatta siitä, onko häntä koskevat henkilötiedot kerätty häneltä itseltään vai muualta, ja onko sovellettava käsittely tietosuoja-asetuksen vai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla.

Rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riittämään päätös

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa edellytetään, että rekisteröidyllä tulee olla automaattisen käsittelyyn perustuvan päätöksen jälkeen oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riittämään päätös. EU:n tietosuojajärjestelmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 26) katsonut, että rekisterinpitäjän on tarjottava rekisteröidylle yksinkertainen tapa käyttää näitä oikeuksia. Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimassa oleva asianosaisen kuulemista, päätöksen perustelemista, oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua koskeva sääntely toteuttaa nämä suoja-toimet. Lisäsäätelyllä ei arvioida olevan tarvetta.

2.3 Hallinnon lainalaisuus

Hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käyttöön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Organisaatorisessa mielessä julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanottujen välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Aineellisessa mielessä julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun muassa sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Hallinnon lainalaisuus tarkoittaa automaattisen päätöksenteon kannalta sitä, että automaattisia päätöksiä tekevissä järjestelmissä olisi varmistettava, että tehdyt päätökset ovat lain mukaisia. Lainalaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös sille, millaiset tekniset toteutustavat automaattisessa päätöksenteossa ovat mahdollisia. Esimerkiksi todennäköisyysajatteluun perustu-

vissa tekoälytekniikoissa lainmukaisuuden toteutuminen jokaisen yksittäisen päätöksen kohdalla voi olla vaikeammin toteutettavissa kuin ihmisen laatimiin päättelysääntöihin perustuvassa automaatiassa. Lisäksi esityksessä on arvioitu, että lainalaisuusperiaate edellyttää, että asian ratkaisemisesta automaattisesti on säädettävä laissa. Asioiden käsittelyä ja ratkaisemista koskeva lainsäädäntö on alun perin säädetty käsittelijälähtöisesti ja tilanteessa, jolloin asioiden automaattinen käsittely ei ollut nykyisissä määrin teknisesti mahdollista.

2.4 Hyvä hallinto ja oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki (434/2003) konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakiin sisältyy säännökset muun muassa asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta, hallintopäätöksen sisällöstä, hallintopäätöksen perustelemisesta, virheen korjaamisesta, valitusosoituksesta, tiedoksiannosta ja oikaisuvaatimuksesta.

Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), kielilaki (423/2003) ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Näiden lakien sääntely tulee sovellettavaksi myös automaattisesti ratkaistavissa asioissa.

Automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja käyttöön otettaessa on tärkeää jo ennakkolisesti varmistaa, että niitä koskevien tietojärjestelmien ylläpitämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Hallintolain menettelysäännöksiä on noudatettava myös asian automaattisessa käsittelyssä ja ratkaisemisessa.

Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutuminen tulisi pyrkiä varmistamaan kaiken automaattisen päätöksenteon osalta. Hallintolain hyvää hallintoa turvaavat säännökset eivät erottele hallinnon asiakasta esimerkiksi sillä perusteella, onko kyseessä luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Tästä syystä on perusteltua säätää automaattisesta päätöksenteosta siten, että sääntelyn piiriin kuuluvat tietosuojasääntelyssä tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten lisäksi kaikki sellaiset hallintopäätökset, jotka on tehty automaattisesti. Tämä tarkoittaa automaation käyttöalan määrittelyä siten, että se kattaa myös automaattiset päätökset, jotka kohdistuvat oikeushenkilöihin.

2.5 Käsittelyn julkisuus ja asiakirjajulkisuus

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan käsittelyn julkisuus ja oikeus saada perusteltu päätös, mutta automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja julkisuutta koskevat kysymykset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen kannalta. Automaattisen päätöksentekomenettelyn ja sovellettavien päätöksentekosääntöjen läpinäkyvyys on merkityksellistä yhtäältä päätöksen kohteena olevan henkilön ja toisaalta yleisön kannalta. Käytettäviin ohjelmistoihin ja päätöksentekosääntöihin liittyy myös asiakirjajulkisuutta koskevia kysymyksiä.

Automaattista päätöksentekoa koskevan yleisöjulkisuuden toteutumisen kannalta merkityksellistä on, pidetäänkö automaattiseen päätöksentekomenettelyyn liittyviä ohjelmistoja, päätöksentekosääntöjä tai suunnitteludokumentteja julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisena viranomaisen asiakirjana ja miltä osin nämä tiedot ovat salassa pidettäviä. Asiakirjaan voi sisältyä tietoja esimerkiksi viranomaisten tarkastusmenettelyyn liittyvistä raja-arvoista, jolloin sen salassapitoa on tarkasteltava julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole muun muassa asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Salassapitoa koskevat säännökset saattavat siten rajoittaa sitä, kuinka yksityiskohtaisesti asianosaiselle voidaan kuvata käytettyä automaattista päätöksentekomenettelyä.

Käsittelyn julkisuutta koskevan sääntelyn mukaisesti hallinnon asiakkaalla on oikeus saada tietoa myös viranomaisen automaattisesta päätöksenteosta siltä osin kuin kyse ei ole salassa pidettävistä tiedoista. Automaattista päätöksentekoa koskevassa yleissääntelyssä ei ole tarpeen säätää poikkeusta salassapitoa koskeviin säännöksiin. Sääntelyssä olisi kuitenkin varmistettava hallinnon asiakkaiden mahdollisuus saada tietoa viranomaisen tekemästä automaattisesta päätöksenteosta selkeästi ja vaivattomasti.

2.6 Virkavastuu ja tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussääntely

2.6.1 Virkavastuun lähtökohdat ja rikosoikeudellinen virkavastuu

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettänsä. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp). Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa toimistaan ovat virkamies, julkisyhteisön työntekijä, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja muu julkista valtaa käyttävä henkilö. Rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu luonnolliseen henkilöön, eikä sitä voida ulottaa vahingonkorvausvastuun tapaan esimerkiksi viranomaisorganisaatioon. Virkarikokseksi on rikoslain 40 luvun mukaan säädetty muun muassa lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden

rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa.

Sen sijaan, että yksittäinen virkamies tekisi päätöksen, automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon osallistuu eri vaiheissa useita virkamiehiä, joilla on erilaisia tietojärjestelmään liittyviä tehtäviä. Laissa ei ole nykyisin säädetty virkamiesten roolista ja tehtävistä automaattisessa päätöksentekojärjestelmässä, joten virkavastuun kohdentaminen ja toteuttaminen on nykyisen sääntelyn näkökulmasta haasteellista. Virkavastuun kohdentamista on käsitelty tarkemmin 2.6.3 luvussa.

Jotta virkamiestä, jolle on osoitettu automaattiseen päätöksentekoon liittyvä virkatehtävä, esimerkiksi järjestelmän valvominen jonkin asiaryhmän osalta, voitaisiin pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena, tulee hänen rikoslain 40 luvun mukaan virkaansa toimittaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Lisäksi edellytetään, että teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Menettelyyn liittyviä tehtäviä voidaan siten osoittaa tiettyjen virkamiesten tehtäväksi.

2.6.2 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvaussääntely tietosuojalainsäädännössä

Viranomaisen ja virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974). Julkisyhteisö vastaa lain perusteella sekä omasta että työntekijänsä tai virkamiehen tuottamuksesta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen isännänvastuu koskee myös valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Hallintopäätöksenteossa kyse on julkisen vallan käyttämisestä ja korvausvastuuseen sen osalta sovelletaan lain 3 luvun 2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Tähän pykälään sisältyvän niin sanotun standardisäännöksen mukaan vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Sovellettavaksi voi tulla myös lain 4 §, jonka mukaan, jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, hänellä ei ole oikeutta saada korvausta vahingosta, jolta hän muutosta hakemalla olisi voinut välttyä.

Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Virkamies on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Sekä julkisyhteisö että virkamies ovat vastuussa virkamiehen tuottamuksellaan aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n kanavointisäännöksen vuoksi virkamiehen korvausvastuu on kuitenkin toissijaista. Julkisyhteisö, joka joutuu maksamaan vahingonkorvausta, voi halutessaan

esittää regressivaatimuksen vahingon aiheuttaneelle virkamiehelle silloin, kun vahinko on aiheutettu lievää suuremmalla tuottamuksella. Virkamiehen korvausvastuuta yleensä tällöinkin sovitellaan.

Vahinkoa kärsineen korvausoikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, voidaanko jonkun yksittäisen virkamiehen katsoa aiheuttaneen vahingon tuottamuksellaan. Jos päätöksenteossa on tapahtunut virhe, jonka ei voida osoittaa johtuneen yksittäisen työntekijän virheestä tai laiminlyönnistä, julkisyhteisö vastaa siitä huolimatta vahingosta.

Automaattisen päätöksenteon kannalta merkityksellistä vahingonkorvaussääntelyä sisältyy myös tietosuoja-lainsäädäntöön. Yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuusta. Vahingonkorvausoikeus voi perustua myös kansalliseen vahingonkorvaussääntelyyn, jos vahinko ei täytä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen vahingon tunnusmerkkejä, mutta vahinko olisi korvattava kansallisen lainsäädännön perusteella. Vahingonkorvauslakia ja muuta kansallista vahingonkorvaussääntelyä sovelletaan täydentävästi suhteessa tietosuoja-asetukseen. Lakivaliokunta on maakaaren (540/1995) muuttamista koskevassa mietinnössään (LaVM 2/2020 vp) pitänyt perusteltuna kansallista sääntelyä, jonka mukaan henkilötietojen käsittelystä aiheutuneeseen vahinkoon sovelletaan, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään. Maakaaren lisätyllä virkkeellä selkiytettiin maakaaren ja tietosuoja-asetuksen välistä suhdetta vahingonkorvausvastuun määräytymisen osalta.

Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 2 kohdan mukaan kukin tietojenkäsittelyyn osallistunut rekisterinpitäjä on vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut käsittelystä, jolla on rikottu tätä asetusta. Rekisterinpitäjän vastuu on siten lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumaton ja ankara. Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjä [...] on vapautettava vastuusta 2 kohdan nojalla, jos se osoittaa, ettei se ole millään tavoin vastuussa vahingon aiheuttaneesta tapahtumasta.

Vaikka tietosuoja-asetuksen vahingonkorvausvastuu muistuttaa niin sanottua ekskulpaatiovastuuta, se on kuitenkin sitä ankarampaa. Vastuuta ei ekskulpaatiovastuun mukaan synny sille, joka pystyy osoittamaan, että on toiminut huolellisesti. Tietosuoja-asetuksessa ei kuitenkaan mainita huolellisuuteen liittyvää vapautusperustetta, minkä vuoksi vapautuminen voi tapahtua vain osoittamalla, että käsittelyssä on noudatettu tietosuojaa koskevaa sääntelyä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa säädetty ankara vahingonkorvausvastuu tulee sovellettavaksi, jos rekisterinpitäjä rikkoo tietosuoja-asetusta. Asetuksen vahingonkorvausta koskeva säännös voi tulla myös sovellettavaksi, kun kysymys on tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan perustuvasta käsittelystä. Rekisterinpitäjä voisi joutua vastuuseen esimerkiksi sellaisesta käsittelystä, jossa se tuottaa rekisteröityyn kohdistuvan pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen ilman, että sitä on tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä. Vahingonkorvausvastuuseen voi joutua myös viranomainen. Huomioitavaa on myös, että tietosuoja-asetuksen 82 artiklan vahingonkorvaussäännös voi tulla sovellettavaksi myös sellaisessa tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä käsittelee henkilötietoja vastoin tietosuoja-asetuksen muita vaatimuksia, vaikkakin automatisoituun päätöksentekoon perustuva käsittely olisi muutoin sallittua jäsenvaltion lainsäädännössä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 56 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että jos henkilölle aiheutuu aineellista tai aineetonta vahinkoa lainvastaisesta käsittelystä tai muusta tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä rikkovasta menettelystä, hänellä on oikeus saada korvaus aiheutuneesta vahingosta rekisterinpitäjältä tai muulta jäsenvaltion lainsäädännön mu-

kaisesti toimivaltaiselta viranomaiselta. Direktiivin johdanto-osan 88 kohdan mukaan, kun viitataan käsittelyyn, joka rikkoo tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä, tarkoitetaan myös käsittelyä, joka rikkoo tämän direktiivin nojalla annettuja täytäntöönpanosäädöksiä. Rikosasioiden tietosuojalain 60 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle henkilölle tämän lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan muutoin oikeudesta saada korvaus vahingosta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Toisin kuin tietosuoja-asetuksessa, rikosasioiden tietosuojalain vahingonkorvaussäännös on muotoiltu siten, että korvausvastuu ei riipu tuottamuksesta, joten rekisterinpitäjä on ankarassa vastuussa lain vastaisesta käsittelystä johtuvasta vahingosta. Näin ollen rikosasioiden tietosuojalain vahingonkorvaussäännös on tietosuoja-asetuksen vastaavaa säännöstä ankarampi. Pykälän perusteella rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan kaiken laittomasta käsittelystä aiheutuneen taloudellisen ja muun vahingon, kuten rekisteröidyn kärsimyksen.

Tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussäntelyä sovelletaan myös viranomaisiin, joten sen voidaan myös osaltaan katsoa turvaavan virkavastuun toteutumista. Automaattisesta päätöksenteosta ei vaikuttaisi seuraavan säätelytarpeita vahingonkorvauslakiin tai muuhun vahingonkorvauslainsäädäntöön.

2.6.3 Vastuun kohdentuminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viime vuosina lausunnoissaan automaattisen päätöksenteon säätelyä virkavastuun kohdentumisen näkökulmasta. Tämän lisäksi virkavastuuta ovat arvioineet eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja oikeuskansleri Verohallintoa ja Kansaneläkelaitosta koskeissa ratkaisuisaan.

Perustuslakivaliokunta piti näennäisenä ja keinotekoisena maahanmuuton henkilötietolakiesityksessä ehdotettua järjestelyä, jossa virkavastuu olisi säädöksellä kohdistettu viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohtajaan. Ehdotuksessa jäi epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja itseasiassa vastaa ja mistä virkatoimista hän olisi tosiasiallisesti oikeudellisissa käytännöissä vastuuseen saatettavissa, kun päätökset tehdään tietojärjestelmässä automatisoidusti ilman välitöntä ja suoraa päätöksokohtaista inhimillistä kontrollia. Valiokunta katsoi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista. Perustuslakivaliokunta piti selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. (PeVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt virkavastuun toteutumisen kannalta riittävänä myöskään sitä yleistä lähtökohtaa, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunnan mielestä tällainen välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ollut riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Hallintovaliokunnan oli tarkasteltava virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmennettävä säätelyä. (PeVL 62/2018 vp).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on Verohallinnon automatisoitua päätöksentekoa arvioiessaan todennut, että Verohallinnon työjärjestyksen määräys, jonka mukaan prosessinomistaja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtakunnallisen työmenettelyohjeen antamista sekä työnjakoa, suunnittelua, kehittämistä, menettelyohjausta, viestintää ja seurantaa, on yleisluonteinen eikä

sen perusteella ole johdettavissa täsmällistä virkavastuuta eikä sen sisältöä ja laajuutta automaattisesta päätöksenteosta. Myöskään prosessinomistajan virka-asemaan perustuvaa vastuuta ei voida pitää riittävänä virkavastuuna vahingonkorvausvastuun eikä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta. (EOAK/3379/2018).

Lisäksi oikeuskansleri on arvioinut virkavastuun toteutumista Kansaneläkelaitoksen automaattisessa päätöksenteossa. Kansaneläkelaitoksen mukaan vastuussa oleva yksikkö ja toimihenkilö ovat aina määritettävissä niin sanottuun systeemyömenetelmään pohjautuvan dokumentaation ja työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Oikeuskanslerin mukaan tämän kaltainen vastuun määräytymismalli voi tapauksesta riippuen hämärtää ja etäännyttää etenkin rikosoikeudellisen vastuun edellyttämän teon ja seurauksen välisen syy-seuraussuhteen siinä määrin hienovireiseksi ja/tai monipolviseksi ketjuksi, ettei vastuun kohdentaminen käytännössä ole enää mahdollista tai ainakin sen todennäköisyys on hyvin pieni. Tällöin virkavastuu voisi olla pahimmillaan välillinen ja lähinnä näennäinen eikä se käytännössä kaikissa tilanteissa voisi toteutua.

Perustuslakivaliokunta ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat edellä mainitun mukaisesti korostaneet vastuun tosiasiallista toteutumista, virkavastuuta ei voida toteuttaa pelkästään muodollisesti, eikä se saisi myöskään jäädä välilliseksi. Automaattisen päätöksenteon ja muutoinkin tietojärjestelmien käytössä virkavastuumallin rakentamisessa tulee siten mahdollistaa virkavastuun toteutuminen tosiasiallisesti. Virkavastuun toteuttaminen on mahdollista kehittämällä päätöksentekojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyä. Algoritmien ja järjestelmien tekninen sekä juridinen arviointi sekä niihin liittyvät täsmälliset velvollisuudet voivat muodostaa ne virkatoimet, joihin perustuslaissa tarkoitettu virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasolla.

Tällä hetkellä lainsäädännössä ei erikseen säädetä virkamiehen roolista tietojärjestelmän kehittämisen valvonnassa ja ominaisuuksien sekä toiminnallisuuksien määrittelyssä, testaamisessa tai käyttöönotossa. Tietojärjestelmien käytön valvonta perustuu tietosuojasetuksen 24 artiklan 1 kohdassa, 25 artiklan 2 kohdassa ja 32 artiklan 4 kohdassa säädettyyn rekisterinpitäjän velvollisuuteen toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että henkilötietoja käsitellään rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti. Käytännössä eräs tällainen asetuksessa tarkoitettu toimi on valvonnan järjestäminen ja sen dokumentointi. Tietosuojaasetuksen 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti tietosuojavastaavan tehtävänä on valvoa tietosuojaa koskevan vaatimustenmukaisuuden noudattamista. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 5 kohdassa puolestaan säädetään siitä, että tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta. Edellä esitetyssä sääntelyssä ei ole kuitenkaan säädetty mitään erityisiä vaatimuksia valvonnalle tai sen toteuttamiselle, vaan se jää laajasti rekisterinpitäjän ja tiedonhallintayksikön johdon vastuulle.

Virkavastuun asianmukainen toteuttaminen edellyttää, että automatisoitujen toimintaprosessien kehittämiseen, käyttöönottoon sekä käytön seurantaan luodaan normisto, jonka perusteella virkamiesten ja muiden vastuullisten virkavelvollisuudet ovat selvästi määriteltävissä, ja nämä virkavelvollisuudet täyttämällä hallinnon lainalaisuusperiaatteen, oikeusturvan, hyvän hallinnon takeiden sekä muiden hallintolain menettelysäännösten, asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan vi-
ranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten toteutuminen turvataan asianmukaisesti.

2.7 Julkisen hallinnon tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan sääntely

2.7.1 Automaattiset päätöksentekojärjestelmät ja palveluautomaatio

Julkisessa hallinnossa on käytetty vuosikymmeniä tietojärjestelmiä hallintoasioiden käsittelyssä sekä muussa julkisten palvelujen tuottamisessa. Tietojärjestelmien, mukaan lukien palveluautomaation, kehittämisen ja käytön sääntely on kuitenkin hajanaista ja hyvin yleisluontoista.

Erityislainsäädännössä on sallittu automaattisten päätösten tekeminen kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslain 31 a §:ssä (34/2015, muutettu L:lla 14/2019), joka ei kuitenkaan sisällä tarkempaa sääntelyä automaattiseen päätöksentekoon käytettävän järjestelmän tai toimintaprosessin kehittämisestä, käyttöönotosta tai valvonnasta. Palveluautomaation osalta verkkotunnuslain 6 §:ssä (228/2003, kumottu 1.1.2015 alkaen L:lla 917/2014) säädettiin Viestintäviraston mahdollisuudesta käyttää palveluautomaatiojärjestelmää. Tässäkään yhteydessä ei säädetty tarkemmin palveluautomaation käyttöönoton edellytyksistä tai valvonnasta tai muista kontrolloista, mutta todettiin, että Viestintäviraston on nimettävä virkamies, joka vastaa asian käsittelystä palveluautomaatiojärjestelmässä.

Yleisellä tasolla tietojärjestelmien kehittämistä ohjaa tällä hetkellä lähinnä talouden suunnittelu, julkisia hankintoja, tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö, jossa ei ole automaattiseen päätöksentekoon tai sen kehittämiseen tai käyttöön nimenomaisesti kohdistuvaa sääntelyä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi. Tiedonhallintalain 13 §:n 1–4 momentti velvoittaa varmistamaan tietojenkäsittelyn asianmukaisuuden sekä muiden perusoikeuksien toteuttaminen. Lisäksi digipalvelulain 4 §:ssä säädetään yleisesti digitaalisten palvelujen suunnitteluvollisuuden täyttämisestä ja digitaalisille palveluille asetettavista vaatimuksista, kuten tietoturvallisuudesta ja yhteensopivuudesta. Yleislainsäädännössä ei kuitenkaan ole säädetty tarkemmin siitä, millä tavoin viranomaisten tietojärjestelmissä asianmukainen asiankäsittely varmistetaan tai miten viranomaisen tulisi osoittaa, että asianmukaisen asiankäsittelyn edellytykset on varmistettu tietojärjestelmän kehittämisessä ja käytössä. Yleislainsäädännössä ei myöskään ole säädetty tarkemmin siitä, kuka käyttää julkista valtaa ja kehen virkavastuu kohdistuu, kun viranomaisen ratkaisu tehdään osittain tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa säädetään tietosuojan vaikutustenarvioinnista muun muassa uutta teknologiaa käyttöönotettaessa. Tietosuoja-asetuksen vaikutustenarviointia koskevaa velvollisuutta on tarkennettu tietosuojavaalutetun päätöksessä, jossa on määritelty, missä tilanteissa vaikutustenarviointi on pakollista. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa automaattisten päätöksenteon käyttöönotto, rekisteröityjen järjestelmällinen valvonta, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely ja laajamittainen tietojenkäsittely. Tietosuojan vaikutustenarviointia koskeva sääntely jää kuitenkin yleiselle tasolle, ja sitä sovelletaan vain henkilötietojen käsittelyyn.

2.7.2 Viranomaisten varautumista koskeva sääntely

Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan viranomaisten tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumisvelvoitteen on katsottu koskevan myös muita, poikkeusoloja lievempiä häiriötilanteita. Tiedonhallintalain 13 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen velvoitteesta varmistaa tehtäviensä hoitamisen kannalta olennaisten tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyyks riittävällä säännöllisellä testauk-

sella. Yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta koskevissa säännöksissä rekisterinpitäjän vastuulle on säädetty velvoite toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla taa-taan tietojen käytettävyys sekä kyetä palauttamaan nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa (32 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdat). Sen sijaan tietova-rantojen tietojen saatavuudesta tai käytettävydestä on vain vähän sääntelyä ja sekin kohdentuu pääosin vastuullisen viranomaisen määrittämiseen. Toiminnan jatkuvuuden ja varautumisen vaatimukset ovat lainsäädännössä yleisellä tasolla eikä viranomaisten tietojärjestelmien ja tie-toliikennejärjestelyjen arvioinnista annetussa laissa (1406/2011) erikseen mainita toiminnan jat-kuvuuden ja varautumisen vaatimusten arviointia. Varautumista koskevassa sääntelyssä ei myöskään ole otettu eikä ole voitukaan ottaa huomioon automaattisen päätöksenteon yleistymi-estä johtuvaa toimintaympäristön muutosta ja siitä aiheutuvia riskejä.

2.8 Julkishallinnossa käytössä olevat automaattioratkaisut

2.8.1 Avustava automaatio

Automaatiota eri muodoissaan käytetään useissa eri viranomaisissa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. Automaatio voi avustaa virkamiestä eri tavoin asian käsittelyssä. Auto-maattisissa ratkaisemisissa taas lopullinen asiaratkaisu muodostetaan ilman virkamiehen osal-listumista. Automaatiota käytetään enenevissä määrin myös julkishallinnon neuvonnassa ja pal-velutoiminnassa. Erilaisten automaattioratkaisujen taloudellinen merkitys on useilla viranomai-silla huomattava.

Avustavassa automaatiossa on kyse siitä, että automaation roolista huolimatta virkamies laatii tai ainakin arvioi lopullisen ratkaisun ennen sen antamista. Avustavaa automaatiota on hyvin monenlaista, ja automaatiota voidaan käyttää asian käsittelyn eri vaiheissa. Avustavaa automaa-tiota käytetään myös sellaisissa viranomaisissa tai niiden sellaisissa asiaryhmissä, joissa ei var-sinaisesti ratkaista asioita automaattisesti.

Automaatiota hyödynnetään viranomaisissa esimerkiksi päätöstä varten tarvittavien tietojen ke-räämisellä eri sähköisistä rekistereistä. Automaatiota voidaan hyödyntää myös tapausten vali-koinnissa ihmiskäsittelyyn, jolloin järjestelmään ohjelmoidaan erilaisia kriteerejä, joiden täyt-tyessä tapaus siirtyy ihmisen käsiteltäväksi. Esimerkiksi *Verohallinnossa* valikoidaan tällä ta-voin asioita virkailijan tutkittavaksi. Joissain viranomaisissa tapauksia priorisoidaan automaat-tisesti ja myös valvontaan tulevaa materiaalia voidaan seuloa automaattisesti. Automaatiolla on tärkeä rooli myös viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa esimerkiksi eri viranomaisten re-kisterien välillä.

Useat viranomaiset hyödyntävät automaatiota erilaisiin laskentatoimituksiin sekä tiedon ko-koamiseen käsittelijälle. Avustavassa automaatiossa sähköinen järjestelmä voi myös tuoda tie-toja suoraan päätöspohjaan ja joissain tapauksissa luoda olemassa olevien tietojen pohjalta myös päätösehdotuksen vakiolausekkeineen ja -perusteluineen. Tämä päätöspohja menee ma-nuaalisesti virkamiehen tarkistettavaksi tai täydennettäväksi ja siten itse hallintopäätös tehdään manuaalisesti. Esimerkiksi *Maahanmuuttovirastossa* automaatio voi tehdä alustavan arvion siitä, ylittyykö tietty myönteisen päätöksen edellyttämä raja-arvo, tai havaita, onko myönteiselle päätökselle jokin yksiselitteinen este. Avustava automaatio voi automaattisesti tai virkamiehen pyynnöstä tuottaa myös valmista asiakirjapohjaa käyttäen luonnoksen varsinaisesta päätöksestä, jonka virkamies tarkistaa ja vahvistaa mahdollisten muutosten jälkeen. Osa viranomaisista hyö-dydyntää automaatiota tiedoksiannossa tai erilaisten yhteydenotto- ja neuvontakirjeiden lähettä-misessä.

Jotkin viranomaiset hoitavat asiakirjojen arkistoinnin automaattisesti. Automaatiota käytetään myös ohjelmallisissa maksatuksissa esimerkiksi tilanteessa, jossa kuukausittain maksettavasta tuesta on annettu päätös aiemmin. Ohjelmallinen maksatus on käytössä esimerkiksi *Kansaneläkelaitoksessa* ja *työttömyyskassoissa*. Lisäksi erilaisissa määräaikojen seurannoissa ja ohjelmallisissa tarkastuksissa käytetään automaatiota.

2.8.2 Automaatio viranomaisen neuvonnassa ja palvelutoiminnassa

Viranomaiset käyttävät automaatiota yhä enemmän myös julkishallinnon neuvonnassa ja palvelutoiminnassa. Useilla viranomaisilla on esimerkiksi verkkosivuillaan käytössä chatbot, joka antaa yleistä neuvontaa hallinnon asiakkaiden tavallisimpiin kysymyksiin tai ohjaa asiakasta oikean palvelun piiriin. Jotkin viranomaiset kehittävät chatbotteja yhä henkilökohtaisempaan palveluun, jolloin myös asioita voidaan hoitaa chatbotin avulla puhelin- ja toimistopalvelun sijaan.

Jotkin viranomaiset ovat kokeilleet puheentunnistusta palvelutoiminnassaan. Esimerkiksi *Kansaneläkelaitos* on kokeillut puhebotin käyttöä puhelinpalvelussaan. Lisäksi asiakaspalvelupuheluiden analysointia on kokeiltu puheanalytiikalla. Puheanalytiikassa puhe muunnetaan tekstiksi ja tekstiä analysoidaan tekoälyn avulla. *Kansaneläkelaitoksessa* kokeillaan myös henkilöasiakkaiden lähettämien viestien luokittelua tekoälyn avulla yksiköiden välillä viestin sisällön perusteella.

Viranomaiset kehittävät myös erilaisia automaatiota hyödyntäviä digitaalisia palveluja. Esimerkiksi *Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten* sekä *työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa* rakennetaan parhaillaan digitaalisia TE-viranomaispalveluja. Henkilö- ja yritysasiakkaiden sekä asiantuntijoiden asiointipalvelut samoin kuin näiden tietosisällöt tulevat jatkossa löytymään Työmarkkinatori-nimiseltä verkkoalustalta. Työmarkkinatorilla on niin kutsuttu ”kohtaantotoiminnallisuus”, jonka avulla työnhakijat löytävät itselleen sopivimmat työpaikat sekä työnantajat löytävät parhaiten tehtävään sopivat ehdokkaat.

2.8.3 Automaattisesti ratkaistavat asiat

Joissakin viranomaisissa on käytössä prosesseja, joissa valitut asiat käsitellään vireillepanosta päätöksentekoon ja tiedoksiantoon saakka itsenäisesti ilman käsittelijän osallistumista. Käsittelijä voi myös ottaa automatisoidussa prosessissa kantaa joihinkin, esimerkiksi harkintaa vaativiin kysymyksiin, minkä jälkeen lopullinen ratkaisu annetaan automaatioissa. Järjestelmät on toteutettu tyypillisesti niin, että vain tietyt edellytykset täyttävät tapaukset käsitellään kokonaan automaattisesti ja muut siirretään manuaaliseen käsittelyyn.

Hallintopäätösten lisäksi automaatiota hyödynnetään myös muissa sellaisissa viranomaisten toimissa, joilla on vaikutusta asianosaiseen. Nämä toimet ovat usein hallintopäätösten kaltaisia viranomaisten päätöksiä tai asiakkaalta itseltään edellytettäviä toimia. *Kansaneläkelaitoksessa* automaattisia prosesseja on käytössä muun muassa indeksitarkistusten yhteydessä. Indeksitarkistuksissa on kyse lakimuutosten perusteella tehtävästä laskennallisesta etuuden määrän muuttamisesta, josta ei erikseen anneta päätöstä kuin pyydettyä. *Työ- ja elinkeinotoimistot* antavat työvoimapolitiittisia lausuntoja automaattisesti tapauksissa, joihin ei sisälly harkintaa. Lausunnot sitovat *Kansaneläkelaitosta* ja *työttömyyskassaa* sen myöntäessä niiden perusteella etuuksia. *Liikenne- ja viestintävirastossa* automaatio on käytössä erilaisissa asiakkaan oma-aloitteisissa ilmoitus- ja rekisteröimisvelvollisuuksissa, kuten ajoneuvon ennakoilmoittamisen yhteydessä.

Verohallinnossa automatisoitua päätöksentekoa käytetään verotusmenettelyn eri vaiheissa kymmenissä eri päätösrhyhmissä. Verotus on luonteeltaan massamenettelyä ja päätökset perustuvat pääasiallisesti riidattomien seikkojen ja laissa säädettyjen kriteerien perusteella tapahtuvaan päättelyyn ja laskentaan, joka ei edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa. Verohallinto valikoi asioita virkailijoiden tutkittavaksi tietojärjestelmään ohjelmoitujen valikointiehtojen perusteella. Asiat, jotka eivät valikoidu, ratkaistaan kokonaan automaattisesti. Verohallinto antaa vuosittain ainakin 14,5 miljoonaa päätöstä automaatioissa. Suurimpia päätösrhyimiä ovat henkilöasiakkaiden säännönmukainen tuloverotus (noin 5 miljoonaa päätöstä), ennakonpidätysprosentin määrääminen (noin 4,8 miljoonaa päätöstä), säännönmukainen kiinteistöverotus (noin 1,9 miljoonaa päätöstä) sekä ennakonpidätysprosentin muuttaminen ja ennakonkannon muuttaminen henkilöasiakkailta (noin 1,4 miljoonaa päätöstä). Muita suuria päätösrhyimiä ovat omaaloitteisten verojen arvioverotuspäätökset veroilmoituksen puuttuessa (noin 80 000 päätöstä), myöhästymismaksut (noin 350 000 päätöstä) ja yhteisöasiakkaiden säännönmukainen tuloverotus (noin 380 000 päätöstä).

Kansaneläkelaitos antaa vuosittain kymmeniä miljoonia ratkaisuja täysin automatisoidusti. Ratkaisuista suuri osa koskee apteekkitilityksiä (noin 40 miljoonaa kappaletta). Apteekkitilityksistä käsittelijän tarkistettavaksi nousevat vain ne ostot, joissa on esitarkastusjakson perusteella virheitä tai muuta tarkistettavaa. Muita suuria automaattisesti ratkaistavia asiaryhmiä ovat matkakorvaukset (noin 3,1 miljoonaa kappaletta) ja sairaanhoitokorvaukset (noin 1,5 miljoonaa kappaletta). Apteekkitilityksistä, matkakorvauksista ja sairaanhoitokorvauksista ei anneta asiakkaalle kirjallista päätöstä, jos korvaus on tilityksessä haetun mukainen. Asiakas voi halutessaan pyytää kirjallisen päätöksen. Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, käsittelijä tekee kirjallisen päätöksen, joka annetaan sekä palveluntuottajalle että asiakkaalle. Varsinaisia automatisoituja hallintopäätöksiä Kansaneläkelaitos antaa esimerkiksi työttömyysturvaan kuuluvasta peruspäivärahan lakkautuksesta ja tarkistuksesta (noin 200 000 päätöstä), yleisen asumistuen lakkautuksesta (noin 70 000 päätöstä) sekä opintoetuksista (noin 130 000 päätöstä). Opintoetuksiin liittyviä automaattisia päätöksiä annetaan esimerkiksi opintotuen verkkohakemuksen perusteella haetusta opintotuesta, opintotuen lakkautuksesta, opintotuen perumisesta, opintotuen tulovalvonnassa, opintolainahyvityksestä ja –vähennyksestä sekä aikuiskoulutustuen lainatakkauksesta.

Tullissa suurin osa tulli-ilmoitusten käsittelystä on automaattista, ja koko tulliselvitys huomioiden yli 90 % siitä tehdään automaattisesti. Tullimenettelyihin liittyviä hallinnollisia päätöksiä tehtiin vuonna 2019 yhteensä noin 2,3 miljoonaa. Näistä noin 1 130 000 oli vientejä, noin 920 000 tuonteja ja noin 240 000 passituksia. Kaikista päätöksistä 91,5 % eli lähes 2,1 miljoonaa tapausta käsiteltiin automaattisesti järjestelmään määritettyjen sääntöjen avulla. Automaatio käsittelee tulli-ilmoitusten vastaanottamista, käsittelyä ja hyväksymistä sekä tavarantoimittajien luovuttamista tullimenettelyyn. Lähtökohtana on, että kaikki tavanomaiset tulli-ilmoitukset käsitellään automaattisesti, ellei ole jotakin syytä nostaa tapausta manuaalisesti käsiteltäväksi.

Liikenne- ja viestintävirasto antaa vuosittain lähes 13 miljoonaa automaattiratkaisua ajokorttien, ajoneuvoverotuksen, ajoneuvon rekisteröinnin, ajoneuvojen tyyppihyväksynnän, radiolupahallinnon, miehittämättömän ilmailun, rautatieliikenteen sekä vesiliikenteen ja merenkulun alueilla. Automaattisesti annettavista päätöksistä suurimman osan muodostavat ajoneuvoveron maksuunpanopäätökset (noin 7,3 miljoonaa päätöstä) ja ajoneuvojen rekisteröintiin liittyvät päätökset (noin 5 miljoonaa päätöstä). Muita suurempia automaatioissa tehtäviä päätös- tai ratkaisuryhmiä ovat rautatiekaluston käyttöönottolupien myöntäminen raja-asemalle saapuville vaunuille (noin 270 000 päätöstä), ajoneuvon ennakoilmoittaminen (noin 180 000 päätöstä) ja ajokorttilupa sekä ajokorttihakemukset (noin 100 000 päätöstä). Näistä ajoneuvon ennakoilmoittaminen itsessään ei ole varsinaista hallintopäätöksentekoa, mutta toimenpiteeseen liittyy kuitenkin oikeusvaikutuksia ja siitä on oikeus saada todistus ensirekisteröintiä varten.

Maanmittauslaitoksessa automaatiota käytetään joissakin maakaaren (540/1995) 5 luvun 1 §:n mukaisissa kirjaamisasioissa. Yhteensä automaattioratkaisuja annettiin vuonna 2019 noin 105 000 kappaletta. Eniten automatisoituja ratkaisuja annettiin sähköisen panttikirjan siirtämisasiossa. Näitä ratkaistiin vuonna 2019 noin 119 000 kappaletta, joista noin 93 000 asiaa automatisoidusti. Myös osa kiinnityksen vahvistamisista tehdään automatisoidusti. Vuonna 2019 kiinnityksen vahvistamista koskevia asioita ratkaistiin noin 58 000 kappaletta, joista automatisoidusti noin 10 000 asiaa. Kolmantena automatisoituna asiaryhmänä on lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun erityisen oikeuden poistaminen. Näitä ratkaistiin vuonna 2019 automatisoidusti yli 2 000 kappaletta.

Patentti- ja rekisterihallituksessa tehdään automaattisesti erilaisia yritysten ja yhteisöjen rekisteröintejä sekä kirjaamia kaupparekisteriin. Tilinpäätösasiakirjat rekisteröidään kaupparekisteriin automaattisesti silloin, kun tilinpäätös toimitetaan teknisen käyttöyhteyden välityksellä Verohallinnosta. Vuonna 2019 tällaisia tilinpäätösilmoituksia rekisteröitiin noin 225 000 kappaletta. Osoite- ja yhteystiedot voidaan kirjata automaattisesti yritys- ja yhteisötietojärjestelmään silloin, kun nämä ilmoitetaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa. Tällaisia kirjaamia tehtiin vuonna 2019 noin 59 000 kappaletta. Myös yhteisön tosiasiallisten edunsaajatietojen rekisteröiminen kaupparekisteriin voidaan tehdä automaattisesti silloin, kun ilmoitus edunsaajatiedoista on tehty vastaavasti sähköisessä asiointipalvelussa. Sähköisiä edunsaajailmoituksia tehtiin vuonna 2019 noin 23 000 kappaletta. Lisäksi kaupparekisterilain (129/1979), osakeyhtiölain (624/2006), osuuskuntalain (421/2013) ja yhdistyslain (503/1989) mukaisia poistomenettelyjä tehdään automatisoidusti. Kaupparekisteristä poistettiin syyskuussa 2018 noin 11 000 elinkeinonharjoittajan tiedot. Vuosien 2018–2019 aikana rekisteristä on poistettu yhteensä noin 30 000 osakeyhtiötä ja osuuskuntaa. Yhdistysrekisteristä poistettiin helmikuussa 2017 noin 35 000 yhdistystä.

Digi- ja väestötietovirastossa automaatiikkaa käytetään muun muassa erilaisissa kirjaamis- ja rekisteriasioissa. Kunnan sisäinen muutto kirjautuu väestötietojärjestelmään automaattisesti, ellei ilmoituksessa ole epäselvyyksiä. Vuonna 2019 tällaisia muuttoja kirjattiin noin 185 000 kappaletta. Uskontokunnasta eroaminen on mahdollista sähköisessä vahvan tunnistautumisen sisältävässä palvelussa, jolloin ero kirjautuu suoraan väestötietojärjestelmään. Rekisterimerkin­nän tekemiseen ei tarvita viranomaisen myötävaikutusta. Asioiden määrä on vuositasolla noin 55 000 kappaletta, joista vain osa tapahtuu sähköisen palvelun kautta. Myös omia tietoja koskeva Väestötietojärjestelmän rekisteriote muodostuu automaattisesti, kun henkilö tilaa sen sähköisestä palvelusta. Asiamääriä rekisteriotteen osalta ei ole tiedossa, koska palvelu on uusi. Lisäksi erilaiset yksityishenkilöiden tai organisaatioiden edustajien antamat suomi.fi-valtuudet rekisteröityvät automaattisesti tietokantaan, kun valtuuden saaja on vahvistanut valtuuden. Automaatio tarkistaa käyttäjän henkilöllisyyden ja tarvittaessa toimivallan, minkä jälkeen käyttäjä voi antaa ja vahvistaa valtuuksia.

Rajavartiolaitoksessa suoritetaan automaattisia rajatarkastuksia. Automaattisessa rajatarkastuksessa maahan saapuva henkilö luetuttaa itse asiakirjansa ja vuodesta 2022 eteenpäin kolmansien maiden kansalaiset syöttävät maahantulopuhuttelun perustiedot rajatarkastusjärjestelmään. Järjestelmä vertailee maahan saapuvan henkilön biometriikan ja tarkastaa henkilöön ja asiakirjaan liittyen taustarekisterit. Mikäli automaattisessa tarkastuksessa ei ilmene riskitekijöitä järjestelmä sallii ja kirjaa maahan saapumisen. Automaattinen rajatarkastus tapahtuu rajatarkastajan tai -tarkastajien valvomosta tapahtuvan tarkkailun alaisena ja valvojalla on mahdollisuus puuttua tarkastustapahtumaan. Automaattinen rajatarkastus on noin 95-prosenttisesti automaattinen. Automaattisia rajatarkastuksia toteutettiin vuonna 2019 noin 2,4 miljoonaa. Automaattinen rajatarkastus on toistaiseksi ollut mahdollinen EU-kansalaisille ja eräille muille kansalaisuuksille. Vuonna 2022 automaattinen rajatarkastus on laajentumassa myös EU:n ulkopuolisille kansalaisuuksille.

Suomen metsäkeskus tekee kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 31 a §:ssä tarkoitettuja automaattisia päätöksiä. Automaattinen päätöksenteko on mahdollista taimikon varhahoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämisessä sekä niin sanotuissa tuen lopullista määrää koskevista päätöksistä. Automatisoidut päätökset ovat mahdollisia vain niin sanotuissa selvissä tapauksissa eli silloin, kun ei ole tarpeen tehdä lisäselvityspyyntöä hallinnon asiakkaalla. Automaattisesti voidaan tehdä ainoastaan myönteisiä tukipäätöksiä. Päätös voidaan tehdä automaattisesti, jos hakemuksen tiedot eivät sisällä puutteita tai ristiriitaisuuksia metsäkeskuksen käytettävissä olevien sähköisten tietoaaineistojen kanssa. Taimikon varhahoidon ja nuoren metsän hoidon tuen myöntävistä koskevia päätöksiä on tehty vuonna 2019 yhteensä 8 882 kappaletta. Lopullista tuen määrää koskevien päätösten osalta saapuvat toteutusilmoitukset tarkastetaan automaattisesti ja jos toteutusilmoitus vastaa tuen myöntämistä koskevaa päätöstä, se menee automaattisesti maksuun. Näitä tapauksia metsäkeskuksessa on ollut vuonna 2019 yli 12 000 kappaletta.

Eläketurvakeskus ratkaisee, sovelletaanko työntekijään tai yrittäjään Suomen sosiaaliturvaa silloin, kun hän työskentelee toisessa EU/ETA-maassa, Sveitsissä tai maassa, jonka kanssa Suomella on sosiaaliturvasopimus. Myönteisissä tilanteissa vakuutetulle annetaan A1-todistus tai sosiaaliturvasopimusmaan todistus. Osa näistä A1-todistuksista annetaan automaattisesti. Todistuksia annettiin automaattiossa vuonna 2020 noin 4 000 kappaletta (2019 noin 4 600 kappaletta), mikä on noin 36 % kaikista samana vuonna annetuista todistuksista (vuonna 2019 noin 35 % kaikista samana vuonna annetuista todistuksista).

Valtiokonttorissa määrätään vuosittain automaattisesti kymmeniä tuhansia liikennevakuutuslaissa (460/2016) sekä työtaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) tarkoitettuja vakuutusmaksuja vastaavia maksuja ja laiminlyöntimaksuja. Liikennevakuutuslakiin perustuvia asioita saapuu vuosittain 35 000–40 000 kappaletta, ja automaatioaste on noin 96 %. Työtaturma- ja ammattitautilakiin perustuvia asioita saapuu vuosittain 2 000–2 500 kappaletta. Näiden osalta automaatioaste on noin 90 %.

Työllisyysrahasto hyödyntää automaattista päätöksentekoa työttömyysvakuutusmaksujen määräämisessä ja aikuiskoulutustuen maksuhakemuksissa. Työllisyysrahasto sai tulorekisteristä noin 57 miljoonaa palkkatietoilmoitusta koskien vuoden 2019 palkkatietoja. Yhdessä palkkatietoilmoituksessa on keskimäärin useita rivejä palkkatietoja, jotka lasketaan yhteen ja vähennetään toisistaan tiettyjen kaavamaisten laskusääntöjen perusteella. Työllisyysrahasto laskee yhden työnantajan kaikki palkkatietoilmoitukset tulorekisteriin tehtyine korjauksineen yhteen ja määrää ilmoitettujen tietojen perusteella työnantajalle työttömyysvakuutusmaksut maksettaviksi. Työllisyysrahasto antaa vuosittain noin 500 000 hallintopäätöstä työttömyysvakuutusmaksuista. Työllisyysrahasto itseoikaisee jo määrättyjä maksuja tulorekisteriin tehtyjen korjausten perusteella automaattisesti. Oikaisupäätösten lukumäärä sisältyy arvioituun vuosittaiseen 500 000 hallintopäätökseen. Päätöksistä noin 99 % tehdään automaattiossa.

Työllisyysrahastossa palkansaajan aikuiskoulutustuen hakemisen malli on kaksivaiheinen. Ensivaiheessa hakija lähettää Työllisyysrahastoon ensihakemuksen, jonka yhteydessä rahasto selvittää, onko hän oikeutettu aikuiskoulutustukeen. Tämän jälkeen hakija voi hakea aikuiskoulutustuen maksua kuukausittain maksuhakemuksella. Automaattisen käsittelyn seurauksena hakemukseen muodostetaan automaattinen päätös, jos asiakas on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa. Työllisyysrahaston arvion mukaan maksuhakemuksia saapuu vuositasolla n. 85 000 kappaletta, joista automaattinen päätös annetaan 40-70 %:ssa tapauksista eli noin 30 000–60 000 päätökseen.

Työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevat edellytykset ja antaa niitä koskevan työvoimapoliittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Työvoimapoliittinen lausunto annetaan muun muassa työttömyysetuuden saamisen niin sanotuista yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä. Työvoimapoliittinen lausunto ei ole päätös työnhakijan työttömyysturva-oikeudesta, vaan päätöksen valmisteluun liittyvä toimi. Koska lausunto sitoo Kansaneläkelaitosta tai työttömyyskassaa, lausunnon antamiseen on kuitenkin vakiintuneesti sovellettu soveltuvin osin hallintolain säännöksiä päätöksen antamisesta. Osa työvoimapoliittisista lausunnoista annetaan automaattisesti työnhakijan työ- ja elinkeinotoimiston verkkopalvelussa ilmoittamien tietojen perusteella. Työnhakijan antamien tietojen perusteella käsitellään automaattisesti ainoastaan tilanteita, joihin ei liity harkintaa. Työttömyyden alkaessa annettavia työvoimapoliittisia lausuntoja työttömyysetuuden saamisen yleisten edellytysten täytymisestä annettiin vuonna 2018 noin 600 000, joista noin 30 000 annettiin automaattisesti. Lisäksi työnhaun voimassaolon päättymisestä ja työttömyyden päättymisestä annettiin vuonna 2018 noin 790 000 työvoimapoliittista lausuntoa, joista merkittävä osa on annettu automaattisesti.

Työttömyyskassoissa hyödynnetään automaattista tietojenkäsittelyä osana päätöksenantomenetelyä. Osassa työttömyyskassoista esimerkiksi jäseneksi hyväksymisen edellytykset voidaan todeta jäsenen itsensä antamien tietojen perusteella, jolloin hakemus voidaan hyväksyä automaattisessa prosessissa. Työttömyyskassalain (603/1984) 4 §:n 4 momenttia on vakiintuneesti tulkittu siten, että jäseneksi ottamisesta annetaan valituskelpoinen päätös vain henkilön sitä itse vaatiessa.

Työeläkelaitoksissa tehdään vanhuuseläkepäätöksiä ja osittaista varhennettua vanhuuseläkkeitä koskevia päätöksiä automaattisesti. Vuonna 2019 tehtiin noin 20 000 vanhuuseläkepäätöstä automaattisesti, mikä on arviolta noin 20 % kaikista vanhuuseläkepäätöksistä. Osittaista varhennettua vanhuuseläketä koskevia päätöksiä tehtiin vuonna 2019 joitakin tuhansia.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko viranomaisissa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä turvaten erityisesti perustuslain ja hallintolain sekä muiden hallinnon yleislakien asettamat hyvää hallintoa, hallintoasian käsittelyä, viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuutta ja hallinnon lainalaisuutta koskevat vaatimukset. Sääntely koskisi sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin kohdistuvia hallintopäätöksiä. Luonnollisten henkilöiden osalta ehdotetulla lailla säädettäisiin poikkeus EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvästä automaattisten päätösten kiellosta.

Tavoitteena on myös varmistaa asiankäsittelyn asianmukaisuus, viranomaisen toiminnan läpinäkyvyys, virkavastuun kohdentuminen sekä riittävät kontrollit silloin, kun viranomainen tekee päätöksiä automaattisesti. Lisäksi tavoitteena on varmistaa viranomaisten kyvyn hoitaa tehtäviään säilyttäminen erilaisissa häiriötilanteissa, sekä riittävä tiedonkulku viranomaisten tietoa-aineistoja hyödyntäville häiriötilanteen sattuessa. Tavoitteena on selkeyttää palveluautomaation oikeustilaa erityisesti suhteessa automaattiseen päätöksentekoon ja varmistaa, että asianmukaisuus ja laadunvalvonta toteutuvat myös palveluautomaatiolla annettavassa neuvonnassa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallintolaki

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi hallintolakiin uusi asioiden automaattista ratkaisemista koskeva luku. Sääntely perustaa viranomaiselle toimivallan tehdä ratkaisuja automaattisesti lukuun sisältyvillä edellytyksillä. Lisäksi sääntely mahdollistaisi kansalliseen liikkumavaraan nojautuen EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvän automaattisten päätösten kiellosta poikkeamisen.

Lukuun sisältyvät säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta ja oikeussuojaedellytyksestä. Ehdotuksen mukaan viranomainen voisi 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat olisi valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti. Oikaisuvaatimusta, sitä vastaava oikeussuojakeino koskevaa asiaa, hallintokanteluasiaa tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevaa asiaa ei saisi ratkaista automaattisesti. Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykseksi ehdotetaan, että päätöksen kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä tulisi olla käytössään hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai sitä vastaava maksuton oikeussuojakeino.

Hallintolakiin lisättäisiin myös säännökset viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa automaattisesti ratkaisemisesta asianosaiselle sekä jos asiakkaalle ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, ratkaisun perusteena olevat tiedot. Automaattisesti ratkaistuissa asioissa ei olisi tarpeen ilmoittaa henkilön nimeä, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin ehdotettaisiin säännöstä, joka mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattisen ratkaisemisen.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tiedonhallintaan uusi automatisoituja toimintaprosesseja koskeva 6 a luku, uusi 13 a § sekä teknisuonteisia muutoksia 26 §:hen.

Yhdistettynä hallintolain ehdotettuun 8 b lukuun tiedonhallintalain 6 a luku muodostaisi automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn kokonaisuuden, jolla varmistettaisiin hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävät kontrollit. Sääntelykohteena 6 a luvussa olisi automatisoitu toimintaprosessi, jolla tarkoitettaisiin toimintaprosessia, jossa tuotetaan ehdotetussa hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettu automaattinen ratkaisu. Luku sisältäisi useita velvollisuuksia, jotka kohdistuisivat automaattista päätöksentekoa tekevään viranomaiseen. Näin muodostettaisiin virkavastuun ketju, johon kuuluisivat keskeiset automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä, käyttöönotossa ja valvonnassa mukana olevat toimijat. Luvussa säädettyjen tehtävien hoitaminen kytkettäisiin nimenomaisella säännöksellä virkamiehen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen.

Viranomaisen olisi huolehdittava automatisoidun toimintaprosessin asianmukaisesta ja kattavasta dokumentaatiosta sekä varmistettava asianmukaisella ja suunnitelmallisella testauksella, että automatisoitu toimintaprosessi vastaa sille laissa asetettuja vaatimuksia. Vaatimustenmukaisuuden varmistamiselle olisi nimettävä erityinen vastuhenkilö. Viranomaisen olisi myös huolehdittava automatisoidun toimintaprosessin laadunvalvonnasta, mihin kuuluisi tarpeellisten tietojen tallentaminen itse toimintaprosessista, laadunvalvontasuunnitelman hyväksyminen ja laadunvalvonnasta vastaavan henkilön nimeäminen. Viranomaisen olisi viipymättä ryhdyttävä

korjaaviin toimenpiteisiin, jos automatisoidussa toimintaprosessissa havaitaan virhe. Automatisoidun toimintaprosessin tietoturvallisuutta vahvistettaisiin edellyttämällä, että automatisoidussa toimintaprosessissa käytetyt käsittelysäännöt on suojattava oikeudettomalta muuttamiselta. Automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys tulisi varmistaa riskiarvioinnin perusteella. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi viranomaisen olisi julkaistava käyttöönottopäätös verkkosivuillaan sekä tiedotettava verkkosivustollaan automaattisesti ratkaistavista asioista, automaattisen toimintaprosessin käytön perusteista ja muista hallinnon asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista.

Viranomaisen olisi tehtävä ennen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa käyttöönottopäätös, jossa olisi esitettävä perusteet toimintaprosessin käyttöönotolle sekä lueteltava keskeinen toimintaprosessia kuvaava dokumentaatio. Tiedonhallintalautakunnalle annettaisiin tehtävä arvioida käyttöönottopäätöksen ja sen perusteena olevien asiakirjojen tiedonhallintalain mukaisuutta ja lautakunnalle annettaisiin tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömät tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Jos tiedonhallintalautakunta havaitsee olennaisia puutteita arviointitehtävnsä yhteydessä, se voisi kiinnittää viranomaisen huomiota niihin ja asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen olisi ilmoitettava toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta.

Lisäksi tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi velvoite tiedonhallintayksiköille selvittää tietoaaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat riskit. Lisäksi viranomaisen olisi viipymättä tiedotettava sen tietoaaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaaineistojen saatavuuden.

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin edellytyksistä, joilla viranomainen voi antaa neuvontaa digitaalisessa palvelussa palveluautomaation avulla. Viranomaisen olisi ennalta varmistettava neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus sekä palveluautomaation käyttämisen kielen ymmärrettävyys. Hallinnon asiakkaalle olisi kerrottava, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, minkä lisäksi hänelle on tarjottava mahdollisuus ottaa yhteyttä viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön. Lisäksi hallinnon asiakkaan tulisi voida tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestinvaihto ja viranomaisen olisi tallennettava viestien vaihto, jotta neuvonnan laatua ja muuta asianmukaisuutta voidaan valvoa. Tähän valvontaan olisi myös nimettävä vastuuhenkilö.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Valtion viranomaiset

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi valtion viranomaisille vaatimus tiedottaa viipymättä sen tietoaaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaaineistojen saatavuuden. Viranomaisen olisi tiedotettava myös häiriön tai uhkan päättymisestä. Ehdotettu tiedottamisvelvollisuus edellyttäisi

viranomaisilta nykyisten tiedottamiseen liittyvien toimintamallien ja menettelyiden tarkistamista sekä tarvittavien muutostoimenpiteiden toteuttamista niihin. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen mukaan valtion viranomaisten osalta tiedottamisen, niiden omalla vastuulla oleviin tietojärjestelmiin liittyvistä häiriöistä, arvioidaan olevan vakiintunut käytäntö jo nykyisin. Viranomaisilla on olemassa sovitut menettelyt, joiden avulla tietojenluovuttamiseen liittyvistä häiriötilanteista viestitään toisille viranomaisille. Kun ehdotus jättää lisäksi tiedottamisen tavan ja tiedottamisessa käytettävän välineet viranomaisten omaan harkintaan, voidaan vaatimusten toteuttamisessa tukeutua olemassa oleviin menettelyihin. Ehdotukseen liittyvä 12 kuukauden siirtymäsäännös mahdollistaisi sen, että valtion virastot ja laitokset pystyisivät toteuttamaan vaatimuksen olemassa olevilla resursseilla.

Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtion virastoille ja laitoksille sekä niiden yhteydessä toimiville viranomaisille vaatimuksesta varmistaa riskinarvioinnin perusteella toimintansa jatkuvuus toteuttamalla valittuja valmiussuunnittelua koskevia toimenpiteitä. Koska ehdotuksella lähinnä tarkennetaan voimassa olevaa sääntelyä toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi, ei ehdotuksen arvioida edellyttävän valtion viranomaisilta merkittäviä muutostoimenpiteitä. Ehdotus yksilöi tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa tarkemmin hallittavien riskien kohteeksi tietojärjestelmien hyödyntämisen ja liittää arvioinnin osaksi viranomaisille valmiuslain 12 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuutta.

Esitettyä arviota vahvistaa valmistelun aikana tehdyissä selvityksissä valtion viranomaisilta saadut arviot siitä, että tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa ehdotetut vaatimukset toteutuvat jo tällä hetkellä vähintäänkin keskeisten tietojärjestelmien ja tietojen käsittelyn osalta. Kun valtion viranomaisten varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen perustuu käytännön tasolla riskien tunnistamiseen ja arvioinnin perusteella valittuihin toimenpiteisiin, ei ehdotus muodosta sellaisia uusia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät nykyisten käytäntöjen muuttamista.

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viranomaisten laatimista asiakirjoista rekisteröitäviin tietoihin tarvittaessa tiedot asiakirjan lähettämisaikajankohdasta, lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistavasta. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asiarekisteriin rekisteröitäviksi tiedoiksi asiasta ainakin viranomaisen tekemän asiankäsitteilyn päättävän ratkaisun ajankohdasta ja tarvittaessa tiedot viranomaisen ratkaisun perusteella tehdyn rekisterimerkinnän ajankohdasta ja merkintätavasta sekä viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotavasta.

Ehdotetut asiakirjojen ja asioiden rekisteröintivaatimukset edellyttävät muutoksia valtion virastojen ja laitosten asiakirjojen ja asioiden kirjauskäytäntöihin. Asiakirjan lähettämisaikajankohdasta koskevat tiedot rekisteröitäisiin asiarekisteriin vain tarvittaessa niissä tilanteissa, kun viranomaisen asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin viranomaisen ulkopuoliselle taholle kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Asiarekisteriin rekisteröitävä rekisterimerkinnän ajankohta ja merkintätapa tulisi sovellettavaksi niissä valtion viranomaisissa, joiden ratkaisuihin sisältyy rekisterimerkinnän tekeminen. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä tulisi tehdä tarvittaessa, jos asiakirja lähetetään hallintoasioissa tiedoksiantotarkoituksessa. Vaikka asiarekisterimerkintöjä koskevat vaatimukset tulisivat sovellettavaksi vain lain tarkoittamissa tilanteissa, edellyttää vaadittujen tietojen kirjaaminen tarvittavien käytäntöjen muodostamista sekä kirjaamiskäytäntöjen ohjeistamista. Lisäksi ehdotetut vaatimukset saattavat edellyttää muutoksia nykyisin asioiden kirjaamisessa ja asiarekisterin ylläpidossa käytettäviin dokumentin- ja asianhallintajärjestelmiin. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain (906/2019) valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusten arviontien (HE 284/2018 vp) ja lausuntopalautteen perusteella, nyt ehdotettua

vastaavan kaltaisten, vaatimusten toteuttamisen ei arvioitu aiheuttavan merkittäviä muutoksia asianhallinnan tietojärjestelmäratkaisuihin. Tuolloin muutokset arvioitiin pääosin olevan toteutettavissa tietojärjestelmien normaalin versiointipäivitysten yhteydessä.

Tiedonhallintalain 26 §:ään ehdotettavien vaatimusten taloudellisia vaikutuksia valtion viranomaisille ei valmistelun aikana ole ehditty vielä riittävästi selvittää. Vaikutusarviointia täydennetään tältä osin lausuntokierroksen aikana.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettujen vaatimusten arvioidaan aiheuttavan lisätyötä edellyttävän muutostarpeen niille valtion virastoille ja laitoksille, jotka tällä hetkellä hyödyntävät automaatiota ehdotuksen tarkoittamassa ratkaisutoiminnassa. Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella automatisoituja toimintaprosesseja hyödynnetään Digi- ja väestötietoviraston, Liikenne- ja viestintäviraston, Maanmittauslaitoksen, Patentti- ja rekisterihallituksen, Tulin, työ- ja elinkeinotoimistojen, Valtiokonttorin sekä Verohallinnon prosesseissa.

Vaatimusten toteuttamisen arvioidaan edellyttävän edellä mainituilta virastoilta muutoksia nykyisiin automatisoituihin toimintaprosesseihin sekä niissä hyödynnettyjen tietojärjestelmien suunnittelun, hankinnan ja kehittämisen toimintatapoihin. Lisäksi ehdotukset muuttavat vaatimuksia, joita viranomaisten olisi otettava huomioon toimintaprosessien ja niissä hyödynnettävien tietojärjestelmien käyttöönottoon liittyvässä päätöksenteossa sekä käytössä olevien prosessien valvonnassa. Vaatimusten edellyttämien kertaluonteisen muutoksen lisäksi, ehdotuksen arvioidaan lisäävän myös automatisoituja toimintaprosesseja toteuttavien viranomaisten prosessien ja niissä hyödynnettävien tietojärjestelmien ylläpidossa tarvittavia resursseja.

Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen nykyisiin toimintaprosesseihin arvioidaan aiheuttavan valtion virastoille yhteensä noin 20–40 henkilötyövuoden sekä noin 1,5–4 miljoonan euron kertaluonteisen resurssitarpeen vuosille 2023–2024. Arvioiden osalta ei ole ollut eriteltävissä vaatimusten toteuttamisen edellyttämää lisäresurssitarvetta, vaan ne sisältävän vain muutoksen edellyttämän kokonaistyömäärän ja kustannuksen. Esimerkiksi Valtiokonttori ja Verohallinto ovat arvioineet, että edellä esitetyt resurssitarpeet ovat katettavissa suurimmilta osin olemassa olevilla resursseilla.

Nykyisiin prosesseihin ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen resurssitarve muodostuisi tiedonhallintalain 28 a §:n toimintaprosessien dokumentointivaatimuksista, jotka edellyttävät virastoja arvioimaan olemassa olevien prosessi- ja tietojärjestelmäkuvausten vastaavuutta ehdotettuihin vaatimuksiin sekä tekemään kuvauksiin tarvittavat tarkennukset ja muutokset. Lisäksi automatisoitujen toimintaprosessien testaamista koskevien tiedonhallintalain 28 b §:n vaatimusten arvioidaan edellyttävän nykyisin käytössä olevien testausmenettelyiden tarkistamista ja muuttamista ehdotusta vastaavaksi. Lisäksi testausta koskevat vaatimukset lähinnä tarkentaisivat tiedonhallintalain 13 §:n 2 momentissa jo nykyisin säädettyä. Testausta koskevien vaatimusten aiheuttamaan työmäärään vaikuttaa osaltaan myös se, miten paljon prosessin elinkaaren aikana tehdään testausta edellyttäviä merkittäviä muutoksia ja kehitystoimenpiteitä.

Tiedonhallintalain 28 c §:ssä säädettävät vaatimukset toimintaprosessien laadunvalvonnasta, tietojen tallentamisesta ja virheiden korjaamisesta edellyttäisivät nykyisin käytössä olevien valvonnan ja virheiden korjaamisen menettelyiden tarkistamista. Ehdotus edellyttäisi mahdollisesti myös muutoksia tietojärjestelmien käytöstä kerättäviin lokitietoihin, mikäli tiedonhallintalain (906/2019) 17 §:ssä aiemmin säädetyn lokitietojen keräämisvelvollisuuden toteuttamiseksi tehdyt ratkaisut eivät mahdollista ehdotuksessa vaadittujen tietojen tallentamista. Valtion viras-

toilta valmistelun aikana saatujen tietojen mukaan nykyisin prosesseissa käytettävien tietojärjestelmien arvioidaan pääosin toteuttavan ehdotetut vaatimukset. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta erityisesti sen osalta, ettei valmistelun aikana ole ollut mahdollista tarkemmin selvittää kaikkien automatisoituja toimintaprosesseja toteuttavien tietojärjestelmien nykytilannetta.

Tiedonhallintalain 28 d §:n automatisoitujen toimintaprosessien käyttöönottopäätöstä koskevien vaatimusten arvioidaan vastaavan päätöksen sisällön osalta tietojärjestelmien käyttöönoton yhteydessä nykyisin tehtävää tarkistamista. Uutena ehdotuksessa ovat päätöksen sisältöä ja päätöksentekomenettelyä koskevat vaatimukset, muun muassa päätöksen esittelyn osalta. Tämän osalta lisätyötä aiheutuisi käyttöönottopäätökseen liittyvän dokumentaation hallinnasta ja päätöksentekomenettelyn toteuttamisesta. Myös tiedonhallintalain 28 g §:ään sisältyvien käyttöönottopäätöksen arviointimenettelyä koskevien vaatimusten arvioidaan lisäävän työmäärää, kun käyttöönottopäätökset on toimitettava julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle.

Tiedonhallintalain 28 e §:ssä säädettävien vaatimusten käyttöönottopäätösten julkaisusta ja automatisoidusta toimintaprosessin tiedottamisesta arvioidaan edellyttävän valtion viranomaisilta kertaluonteisia toimenpiteitä julkaisuprosessin muodostamisen sekä julkaisujärjestelmiin tarvittavien määrittelyiden osalta. Muutoksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä resurssitarpeita, mikäli julkaisu toteutetaan esimerkiksi staattisena verkkosivuille vietävänä informaationa.

Automatisoidun toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttamista koskevat tiedonhallintalain 28 f §:n vaatimukset edellyttävät valtion viranomaisia varmistamaan, että niiden käyttämissä tietojärjestelmissä on vaatimusten mukaiset suojauskäytännöt toimintaprosesseissa käytettyjen käsittelysääntöjen suojaamiseksi. Lisäksi säännöksessä edellytettäisiin viranomaisia selvittämään, miten nykyisin tietojärjestelmien tietojen käsittelyä ohjaavien käsittelysääntöjen muutokset tallennetaan sekä muuttamaan niiden tallentamiseen liittyviä menettelyjä ja teknistä toteutusta tarvittaessa. Kun tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyt tietoturvallisuus- ja tietojärjestelmien suojausvaatimukset on valtion viranomaisten tullut toteuttaa omiin tietojärjestelmiinsä jo vuodesta 2020 alkaen, ei ehdotuksessa esitettyjen vaatimusten arvioida muodostavan merkittäviä muutuskustannuksia valtion virastoille ja laitoksille. Ehdotusten valmistelun aikana toteutetun selvityksen mukaan suurimmalle osalle automaattisia ratkaisuja toteuttavista valtion virastoista esitetyt vaatimukset eivät aiheuta muutoksia nykyisin käytössä oleviin suojaustoimiin.

Automaattisessa päätöksenteossa käytettävän tiedon laadunvarmistamista koskevat tiedonhallintalain 28 h §:n vaatimukset edellyttäisivät valtion viranomaisia arvioimaan nykyisin käytössä olevat tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistavat menettelynsä sekä tarvittaessa toteuttamaan tarvittavat kontrollit. Koska ehdotetut vaatimukset vastaavat pitkälti valtion viranomaisten tiedonhallinnan nykykäytäntöjä, ei ehdotettujen vaatimusten arvioida aiheuttavan merkittäviä kustannuksia automatisoituja toimintaprosesseja tällä hetkellä toteuttaville virastoille.

Kertaluonteisen muutostyön lisäksi tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten arvioidaan lisäävän myös automatisoitujen toimintaprosessien osalta jatkuvaa resurssitarvetta prosessien valvonnan, tietojärjestelmien ylläpidon sekä ylläpidon aikaisten muutosten osalta. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella ehdotettu sääntely tarkoittaisi vuositasolla yhteensä noin 6–20 henkilötyövuoden ja noin 0,5–1,5 miljoonan euron lisäystä nykyisiin resursseihin vuodesta 2024 eteenpäin. Virastokohteiset prosessien ylläpidon resurssitarpeet vaihtelevat suuresti riippuen käytössä olevien prosessien määrästä sekä prosessin roolista viranomaisen toiminnassa. Arvion mukaan vuosittainen lisäresurssitarve olisi katettavissa suurelta osin olemassa olevien resurssien uudelleen allokoinnilla.

Uusien automatisoitavien päätöksentekoprosessien osalta tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettujen vaatimusten arvioidaan lisäävän valtion viranomaisten resurssitarpeita verrattuna siihen, että prosessien kehittäminen, käyttöönotto ja käytön aikainen seuranta ja valvonta toteutettaisiin ilman vastaavalle tarkkuustasolle meneviä vaatimuksia. Työmäärän lisäys kohdentuisi vain automaattisia ratkaisuja toteuttaviin prosesseihin, ei laajemmin virastojen toiminnan kehittämiseen. Kun uusien prosessien vaatimat resurssitarpeet riippuvat kehitettävästä prosessista ja kehitettävien prosessien määrästä sekä myös tavasta, jolla kehittämistyötä tehdään, ei tässä yhteydessä ole mahdollista muodostaa kokonaisarvioita uusien prosessien kehittämisen ja käyttöönoton taloudellisista vaikutuksista. Tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten lähinnä tarkentaessa voimassa olevaa sääntelyä sekä vastatessa yleisesti valtion virastoilla käytössä olevia prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisen ja laadunvalvonnan hyviä käytäntöjä, voidaan ehdotettujen vaatimusten jatkossa virastoille aiheuttaman työmäärän olettaa olevan kuitenkin hyvin vähäinen suhteessa prosessien kehitystyön tai tietojärjestelmien ylläpidon kokonaiskustannuksiin. Vaatimusten toteuttamisen edellyttämät työmäärät ja määrärahatarpeet voidaan huomioida kehittämisen yhteydessä tehtävässä normaalissa resurssisuunnittelussa ja kehittämisen edellyttämässä määrärahaesityksissä.

Tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettävien vaatimusten aiheuttama lisätyö ja -kustannus kompensoituu osittain ehdotuksella aikaansaatavien hyötyjen avulla. Keskeisin suora hyöty ehdotuksesta muodostuu automaattista päätöksentekoa koskevan oikeudellisen epävarmuuden vähentymisen kautta. Tällä hetkellä useiden valtion viranomaisten toiminnan kehittäminen on pyhädyksissä toimintaprosessien automatisoinnin osalta, koska ei ole riittävää varmuutta siitä, vastaako suunniteltu kehittäminen myöhemmin mahdollisesti asetettavia vaatimuksia. Valmistelun aikana tehtyjen kartoitusten perusteella valtion virastoilla ja laitoksilla olisi useita potentiaalisia erityisesti tietojen rekisteröintiin ja kirjaamiseen sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyihin liittyviä prosesseja, joiden automatisoinnille vaatimukset muodostaisivat tarvittavat edellytykset. Epävarmuus ei myöskään tue kehittämisesä tarvittavien investointipäätösten tekemistä. Automatisoituja toimintaprosesseja koskevien vaatimusten määrittely ehdotetun mukaisesti lain tasolla muodostaisi perustan, johon tukeutuen voidaan edistää virastojen toiminnan kehittämiseksi asetettuja tavoitteita ja hyödyntää edelleen digitalisaation tarjoamia keinoja. Lisäksi automaattista päätöksentekoa koskevan yleissääntelyn puuttumisen arvioidaan vaarantavan osassa virastoissa myös nykyisen automaatioasteen säilyttämisen ja aiheuttavan pahimmillaan merkittävän lisähenkilöstön rekryointitarpeen.

Ehdotettujen vaatimusten taloudellisina hyötyinä voidaan nähdä myös prosessien ja tietojärjestelmien vaatimusten vakioimisen kautta syntyvät vaikutukset valtion viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmä- ja palveluhankintoihin. Kun valtion viranomaisille tietojärjestelmä- ja asiantuntijapalveluja tarjoavilla yrityksillä olisi laissa säädetyt automatisoituja prosesseja koskevat vaatimukset tiedossa, olisi todennäköistä, että ainakin pidemmällä aikavälillä valtion virastoille tarjottavat ratkaisut vastaisivat jo valmiiksi palveluilta edellytettäviä vaatimuksia ja sitä kautta vähentäisi palvelujen hankintoihin liittyvää työmäärää sekä mahdollisesti myös alentaisi hankintasopimusten hintaa.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Tiedonhallintalain 28 g §:ssä ehdotetaan lisättäväksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle tehtäväksi arvioida ehdotuksen 28 d §:ssä tarkoitetun käyttöönottopäätökselle ja sen perusteena oleville asiakirjoille säädettyjen vaatimusten sekä niihin liittyvien menettelyjen täyttymistä. Tiedonhallintalautakunta toteuttaisi arviointitehtävän automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoavan viranomaisen toimittaman käyttöönottopäätöksen perusteella. Tiedonhallintalautakunnan olisi mahdollista kiinnittää viranomaisen huomiota arviointitehtävän yhteydessä havaitsemiinsa dokumentaatioon liittyviin olennaisiin puutteisiin sekä asettaa määräajan, jonka

kuluessa viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta. Uusi arviointitehtävä koskisi valtion, kunnallisten ja hyvinvointialueiden viranomaisten lisäksi myös muita tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia. Vaatimuksen tiedonhallintalautakunnalle aiheuttamaan resurssitarpeeseen vaikuttaisi se, ettei lautakunta arvioisi kaikkia sille toimitettuja käyttöönottopäätöksiä, vaan se päättäisi itse käyttöönottopäätösten perusteella arvioinnin suorittamista.

Tiedonhallintalain 11 §:n uuteen 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi tiedonhallintalautakunnan toimittaa tarkastus tiedonhallintayksikön toimitiloissa. Tarkastuksen toimittamiseksi, tiedonhallintalautakunta määräisi sihteeristöstään ne henkilöt, jotka suorittavat tarkastuksen. Tiedonhallintalautakunta voisi päätöksellään myös valtuuttaa Digi- ja väestötietoviraston virkamiehen avustamaan tarkastuksen toimittamisessa. Digi- ja väestötietoviraston resurssia voitaisiin hyödyntää vain siltä osin kuin siihen on käytettävissä riittävän asiantunteva henkilö, jolla on käytettävissä aikaa tarkastuksen avustavaan tehtävään. Ehdotettavalla lailla ei esitetä Digi- ja väestötietovirastolle lisäresursseja, koska säännös on mahdollistava, mutta ei edellytä, että virasto tuottaisi yli sen resurssin, joka virastolla on käytettävissä asiantuntijapalvelujen tuottamiseen tiedonhallintalautakunnalle.

Tiedonhallintalakiin tiedonhallintalautakunnalle esitettävät uudet tehtävät edellyttäisivät lautakunnan resurssien lisäämistä yhdellä henkilötyövuodella. Tiedonhallintalautakunnan toimiessa valtiovarainministeriön yhteydessä, kohdistuisi lisätarve valtiovarainministeriön henkilöstöresursseihin.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019, digipalvelulaki) ehdotetaan lisättäväksi 6 a §, jossa säädettäisiin vaatimuksista palveluautomaatiolla toteutettavan neuvonnan käyttöön. Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot”-palveluja tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa.

Digipalvelulain 6 a §:n vaatimukset edellyttäisivät niiltä valtion virastoilta ja laitoksilta, joilla tällä hetkellä on käytössä ehdotuksen tarkoittamia ratkaisuja, olemassa olevien palvelujen tarkistamista ja mahdollista muuttamista ehdotettujen vaatimusten mukaiseksi. Lisäksi vaatimukset saattavat edellyttää lisäresursointia palvelujen ylläpidon seurannan ja valvonnan osalta. Valtion virastoissa ehdotuksen tarkoittamaa palveluautomaatiota on käytössä muun muassa aluehallintovirastoilla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla, Maahanmuuttovirastolla, Patentti- ja rekisterihallituksella, työ- ja elinkeinotoimistoilla, Tullilla, Valtiokonttorilla ja Verohallinnolla.

Siltä osin kun digipalvelulain 6 a §:ssä ehdotettavissa vaatimuksissa lähinnä tarkennetaan voimassa olevaa sääntelyä, ei ehdotuksen arvioida muodostavan merkittävää muutostarvetta käytössä olevilla palveluilla. Hallintolaisissa säädetyt viranomaisten neuvontavelvollisuutta ja hyvän kielen käyttöä koskevat vaatimukset on tullut toteuttaa jo nykyisiin palveluihin. Samoin digipalvelulain 3 luvussa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten toteutuminen, muun muassa palvelujen ymmärrettävyyden osalta, on tullut jo palveluiden osalta varmistaa.

Ehdotusten valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella suurin osa valtion virastojen käytössä olevista palveluista toimii jo nykyisin ehdotettujen vaatimusten mukaisesti. Lähes kaikki käytössä olevat palvelut informoivat asiakasta viestien vaihdosta palveluautomaation kanssa sekä antavat asiakkaalle tiedon, miten hänen on mahdollista jatkaa asiointia asiakaspalveluhen-

kilön tai palvelusta muuten vastaavan henkilön kanssa. Käytössä olevat palvelut myös pääsääntöisesti mahdollistavat vähintään sen, että asiakas voi kopioida viestien vaihdon päätteeltään tai laitteeltaan tallennettavaksi itselleen. Osaan palveluista on rakennettu asiakkaalle erillinen toiminnallisuus, jonka avulla asiakas voi viestin vaihdon tallentaa. Lähinnä edellä mainitut digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 3–5 kohdissa säädettävät vaatimukset edellyttäisivät virastoja tarkistamaan, että omissa palveluissa esitettävä informaation vastaa ehdotettua.

Vaatimukset palveluautomaation sisällön laadun ja muun toiminnan asianmukaisuuden seuraamisesta edellyttävät valtion viranomaisilta nykyisten käytäntöjen tarkistamista ja tarvittavien muutosten toteuttamista niihin. Vastaavasti viranomaisten olisi nimettävä seurannasta ja palvelun laaduntarkkailusta vastaava henkilö, mikäli henkilöä ei tällä hetkellä ole nimetty. Erityisesti palvelujen seurantaan koskevien vaatimusten arvioidaan aiheuttavat lisätyötä niille viranomaisille, jotka eivät tällä hetkellä tallenna palvelujen viestien vaihtoa.

Valtion virastoilla on myös käytössä sellaisia neuvontaa toteuttavia palveluautomaattoratkaisuja, jotka mahdollistavat asiakkaan poistaa viestien vaihto, joka myös poistaa viranomaiselta mahdollisuuden tietojen tallentamiseen. Selvitysten perusteella kaikki palveluja käyttävät viranomaiset eivät tällä hetkellä myöskään tallenna palvelussa käytyä keskustelua. Tämän kaltaisten palvelujen osalta ehdotuksen arvioidaan edellyttävän merkittävämpää muutostyötä valtion virastoilta. Muutoksen vaatiman työn määrä ja kustannukset vaihtelevat viranomaisittain, riippuen neuvontaa toteuttavan palveluautomaation roolista viranomaisen tehtävässä sekä myös osittain automaatiossa käytettävästä teknologiasta. Tämän hetkisen arvion mukaan vaatimusten toteutuksen kustannuksiksi niiden palvelujen osalta, jotka eivät tällä hetkellä vastaa ehdotettuja vaatimuksia, on arvioitu 10 000–50 000 euroa palvelua kohden. Vaatimukset olisi toteutettava käytössä oleviin palveluihin 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Myös ehdotukseen sisältyvän vaatimuksen palvelujen testaamisesta tiedonhallintalain 28 b §:n mukaisesti arvioidaan edellyttävän virastoilta ja laitoksilta lisätyötä palvelujen kehittämisen osalta. Uusien käyttöön otettavien palveluautomaattoratkaisujen osalta vaatimusten aiheuttamat kustannukset voidaan kuitenkin huomioida palvelujen kehittämistyöhön varatuissa resursseissa. Ehdotuksen aiheuttamien jatkuvien lisäresurssitarpeiden arvioidaan aiheutuvan juuri seuranta- ja laadunvarmistusta koskevista vaatimuksista.

Digipalvelulain 6 a §:ään esitettävien vaatimusten arvioidaan selkeyttävän palveluautomaatiolta edellytettäviä vaatimuksia ja parantavan mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen. Sääntelyn tuoma oikeusvarmuus edistäisi palveluautomaation käyttöönottoa ja sitä kautta pidemmällä aikavälillä tehostaisi palvelujen tuottamista ja palvelukohtaantoa. Lisäksi ehdotuksen arvioidaan parantavan myös palvelujen laatua, kun ehdotuksessa määriteltäisiin tarkemmin palveluihin kohdistuvia vaatimuksia. Toisaalta valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella useat virastoista arvioivat, että tarkkarajaiset vaatimukset lisäävät palvelujen kehittämisen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia ja nostavan palveluautomaation käyttöönoton kynnyksiä.

4.2.1.2 Kunnat ja kuntayhtymät

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi myös kunnallisille viranomaisille vaatimus tiedottaa viipymättä sen tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden. Vi-

ranomaisen olisi tiedotettava myös häiriön tai uhkan päättymisestä. Ehdotettu tiedottamisvelvollisuus edellyttäisi viranomaisilta nykyisten toimintamallien ja menettelyiden tarkistamista sekä tarvittavien muutostoimenpiteiden toteuttamista niihin. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen mukaan vaatimuksen toteuttamien ei aiheuttaisi suurta muutostarvetta nykyisiin tiedotuskäytäntöihin. Kun vaatimus jättää tiedottamisen tavan ja tiedottamisessa käytettävien välineet viranomaisten omaan harkintaan, voidaan vaatimusten toteuttamisessa tukeutua olemassa oleviin menettelyihin. Kun ehdotus jättää lisäksi tiedottamisen tavan ja tiedottamisessa käytettävien välineet viranomaisten omaan harkintaan, voidaan vaatimusten toteuttamisessa tukeutua olemassa oleviin menettelyihin. Ehdotukseen liittyvä 12 kuukauden siirtymäsäännön mahdollistaisi sen, että valtion kunnat ja kuntayhtymät pystyvät toteuttamaan vaatimuksen olemassa olevilla resursseilla.

Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaatimuksesta kunnille ja kuntayhtymille sekä niiden yhteydessä toimiville viranomaisille varmistaa riskinarvioinnin perusteella toimintansa jatkuvuus toteuttamalla valittuja valmiussuunnittelua koskevia toimenpiteitä. Vaatimusten lähinnä tarkennettaessa voimassa olevaa sääntelyä toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi, ei ehdotuksen arvioida edellyttävän kunnilta ja kuntayhtymiltä merkittäviä muutostoimenpiteitä. Ehdotus yksilöi tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa tarkemmin hallittavien riskien kohteeksi tietojärjestelmien hyödyntämisen ja liittää arvioinnin osaksi viranomaisille valmiuslain 12 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuutta.

Vaatimusten toteuttamiseen vaikuttaa osaltaan kunnille ja kuntayhtymille säädetty velvollisuus toteuttaa tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa säädetyt riskienarviointia ja tietoturvallisuustoimenpiteitä koskevat vaatimukset vuoden 2022 loppuun mennessä. Kun ehdotukset tulevat voimaan vasta tämän jälkeen, arvioidaan niiden edellyttävän kunnilta lähinnä olemassa olevien menettelyiden tarkistamista. Vastaavasti, kun voimassa olevan valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä säädetään kunnallisten viranomaisten velvollisuudesta valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa, on ehdotuksessa kyse lähinnä olemassa olevien vaatimusten sovittamisesta käytännön menettelyihin.

Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella myös tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa ehdotetut vaatimukset toteutuvat jo tällä hetkellä kuntasektorilla useimmissa kunnissa ja vähintäänkin keskeisten tietojärjestelmien osalta. Tähän on osaltaan vaikuttanut myös sektori-kohtainen sääntely, jossa vastaavista vaatimuksista on säädetty erikseen myös tietojärjestelmätasolla (ks. esim. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki 784/2021).

Ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen resurssitarpeiden arvioidaan vaihtelevan suuresti eri kuntien ja kuntayhtymien välillä. Muutoksen kustannuksiin vaikuttavat olennaisesti nykyisin käytössä olevat jatkuvuuden varmistamiseksi muodostetut käytännöt sekä prosesseissa käytetyt tietojärjestelmät. Osalle kunnista ehdotuksen ei arvioida aiheuttavan muutoksia nykytilaan. Mikäli vaatimusten toteuttaminen edellyttäisi kunnalta muun muassa toimivien varajärjestelyiden toteuttamista kriittisiin tietojärjestelmiin saattavat kustannukset nousta useisiin satoihin tuhansiin euroihin. Tältä osin on syytä huomioida, ettei ehdotuksessa, valmiussuunnittelua lukuun ottamatta, säädetä toimenpiteistä, joilla viranomainen toimintansa jatkuvuuden varmistaa. Kun toimenpiteet ja niiden aiheuttamat kustannukset jäävät lopulta viranomaisen omaan harkintaan, ei ehdotettujen vaatimusten osalta ole mahdollista arvioida ehdotuksen suorina vaikutuksina kuntasektorille tai kuntakohtaisesti. Voidaan kuitenkin olettaa, että suurimmalle osalle kunnista ja kuntayhtymistä vaatimusten toteuttamisessa tarvittavat resurssit on mahdollista kattaa olemassa olevia resursseja allokoimalla. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta.

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, että viranomaisten laatimista asiakirjoista on tarvittaessa rekisteröitävä tiedot asiakirjan lähettämisaikajankohdasta, lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistavasta. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asiarekisteriin asiasta rekisteröitäviksi tiedoiksi ainakin viranomaisen tekemän asiankäsittelyn päättävän ratkaisun ajankohta ja tarvittaessa tiedot viranomaisen ratkaisun perusteella tehdyn rekisterimerkinnän ajankohdasta ja merkintätavasta sekä viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotavasta.

Ehdotetut asiakirjojen ja asioiden rekisteröintivaatimukset edellyttävät muutoksia kuntien ja kuntayhtymien asiakirjojen ja asioiden kirjauskäytäntöihin. Asiakirjan lähettämisaikajankohdasta koskevat tiedot rekisteröitäisiin asiarekisteriin vain tarvittaessa niissä tilanteissa, kun viranomaisen asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin viranomaisen ulkopuoliselle taholle kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Asiarekisteriin rekisteröitävä rekisterimerkinnän ajankohta ja merkintätapa tulisi sovellettavaksi niissä kunnallisissa viranomaisissa, joiden ratkaisuihin sisältyy rekisterimerkinnän tekeminen. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä tulisi tehdä tarvittaessa, jos asiakirja lähetetään hallintoasioissa tiedoksiantotarkoituksessa. Vaikka asiarekisterimerkintöjä koskevat vaatimukset tulisivat sovellettavaksi vain lain tarkoittamissa tilanteissa, edellyttää vaadittujen tietojen kirjaaminen tarvittavien käytäntöjen muodostamista sekä kirjaamiskäytäntöjen ohjeistamista. Lisäksi ehdotetut vaatimukset saattavat edellyttää muutoksia nykyisin asioiden kirjaamisessa ja asiarekisterin ylläpidossa käytettäviin dokumentin- ja asianhallintajärjestelmiin. Tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusten arviontien (HE 284/2018 vp) ja lausuntopalautteen perusteella nyt ehdotettujen, vastaavan kaltaisten vaatimusten toteuttamisen ei arvioitu aiheuttavan merkittäviä muutoksia asianhallinnan tietojärjestelmiin. Tuolloin muutokset arvioitiin pääosin olevan toteutettavissa tietojärjestelmien normaalin versiointipäivitysten yhteydessä.

Tiedonhallintalain 26 §:ään ehdotettavien vaatimusten tarkempia taloudellisia vaikutuksia kunnille ei valmistelun aikana ole pystytty vielä riittävästi selvittämään. Vaikutusarviointia täydennetään tältä osin lausuntokierroksen aikana.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Valmistelun aikana tehtyjen kartoitusten perusteella kunnissa ja kuntayhtymissä ei tällä hetkellä ole käytössä automatisoituja prosesseja, joihin tiedonhallintalain 6 a luvussa esitetyt vaatimukset tulisivat sovellettavaksi. Automaatiota käytetään tällä hetkellä kuntasektorilla lähinnä päätöksentekoon liittyvissä avustavissa prosesseissa. Näin ollen ehdotetuilla vaatimuksilla ei olisi suoria muutosta edellyttäviä vaikutuksia kuntien nykyisiin prosesseihin ja niissä käytettäviin tietojärjestelmiin.

Uusien automatisoitavien toimintaprosessien osalta tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten arvioidaan lisäävän kunnallisten viranomaisten resurssitarpeita verrattuna nykyiseen. Esitetyt prosessien dokumentointia, testausta, käyttöönottoa ja käytön aikaista seuranta- ja valvontaa koskevat vaatimukset lisäävät niiden vaatimaa työmäärää. Kun resurssitarpeet riippuvat kehitettävästä prosessista ja kehitettävien prosessien määrästä sekä tavasta, jolla kehittämistyötä tehdään, ei tässä yhteydessä ole mahdollista muodostaa kokonaisarvioita uusien prosessien kehittämisen ja käyttöönoton taloudellisista vaikutuksista kunnille. Koska ehdotukset vastaavat jo pitkälti prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisen ja laadunvalvonnan hyviä käytäntöjä, voidaan ehdotusten aiheuttaman työmäärän arvioida olevan kuitenkin vähäinen suhteessa prosessien kehitystyön ja tietojärjestelmien elinkaaren kokonaiskustannuksiin. Vaatimusten toteuttamisen edellyttämät työmäärät ja määrärahatarpeet voidaan huomioida kehittämisen yhteydessä

tehtävässä normaalissa resurssisuunnittelussa ja kehittämisen edellyttämissä määrärahaesityksissä.

Tiedonhallintalain 6 a luvussa esitettävien vaatimusten arvioidaan parantavan myös kuntien ja kuntayhtymien osalta edellytyksiä, jotka mahdollistava toiminnan kehittämisen automaattisten toimintaprosessien avulla. Ehdotus poistaa asian automaattiseen ratkaisemiseen liittyvää oikeudellista epävarmuutta ja antaa kunnallisille viranomaisille selkeämmän oikeudellisen perustan, jonka perusteella mahdollista automaationkehitystyötä voidaan toteuttaa. Ehdotuksen valmistelun aikana tehtyjen kartoitusten perusteella kuntasektorilla ratkaisutoiminnan automatisoinnin avulla olisi mahdollista kehittää muun muassa varhaiskasvatukseen osallistumista sekä esi- ja perusopetukseen ottamista koskevaa päätöksentekoa.

Kuntien hyödyntäessä paljon markkinoiden tarjoamia tietojärjestelmien valmiskäyttöjä, voidaan myös kuntien osalta ehdotuksen pidemmän aikavälin välillisiksi vaikutuksiksi arvioida tarjottavien ratkaisujen kehittymisen paremmin kuntien vaatimuksia vastaavaksi ja mahdollistavan hankintoihin käytävän työmäärän vähentymisen sekä hankintasopimusten hintojen alenemisen. Palvelujen ja asiakaspalvelun tehokkuuden näkökulmasta automatisoitujen toimintaprosessien arvioidaan nopeuttavan asioiden ratkaisemista, mistä myös asiakas hyötyy. Ehdotusten arvioidaan selkeyttävän toimintaympäristöä ja varmistavan paremman laadun päätöksenteossa, mutta haasteeksi voi muodostua ehdotusten vaatiman työmäärän lisääntymisen kautta, ettei kehittämistä viedä eteenpäin.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019, digipalvelulaki) ehdotetaan lisättäväksi 6 a §, jossa säädettäisiin vaatimuksista palveluautomaatiolla toteutettavan neuvonnan käytölle. Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot”-palveluja tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa.

Digipalvelulain 6 a §:n vaatimukset edellyttäisivät niiltä kunnilta ja kuntayhtymiltä, joilla tällä hetkellä on käytössä ehdotuksen tarkoittamia ratkaisuja, olemassa olevien palvelujen tarkistamista ja mahdollista muuttamista ehdotettujen vaatimusten mukaiseksi. Lisäksi vaatimukset saattavat edellyttää lisäresursointia palvelujen ylläpidon osalta. Kunnista ja kuntayhtymistä ehdotuksen tarkoittamaa palveluautomaatiota on käytössä laajasti eri käyttötarkoituksissa.

Valtionhallintoa vastaavasti, siltä osin kun digipalvelulain 6 a §:ssä ehdotettavista vaatimuksissa lähinnä tarkennetaan voimassa olevaa sääntelyä, ei ehdotuksen arvioida muodostavan merkittävää muutostarvetta kunnissa tällä hetkellä käytössä olevilla palveluilla. Hallintolaissa säädetyt viranomaisten neuvontavollisuutta ja hyvän kielen käyttöä koskevat vaatimukset on tullut toteuttaa jo nykyisiin palveluihin. Samoin digipalvelulain 3 luvussa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten toteutuminen, muun muassa palvelujen ymmärrettävyyden osalta, on tullut palveluiden osalta jo varmistaa.

Voimassa olevan sääntelyn lisäksi valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella voidaan arvioida, että suurin osa kunnilla ja kuntayhtymillä käytössä olevista palveluista toimii jo nykyisin ehdotettujen vaatimusten mukaisesti. Lähes kaikki käytössä olevat palvelut informoivat asiakasta viestien vaihdosta palveluautomaation kanssa sekä antavat asiakkaalle tiedon, miten hänen on mahdollista jatkaa asiointia asiakaspalveluhenkilön tai palvelusta muuten vastaavan kanssa. Kuntien käyttämät palvelut pääsääntöisesti mahdollistavat vähintään sen, että asiakas voi kopioida viestien vaihdon päätteeltään tai laitteeltaan tallennettavaksi itselleen. Lähinnä

edellä mainitut digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 3–5 kohdissa esitetyt vaatimukset edellyttäisivät kunnallisia viranomaisia tarkistamaan omissa palveluissa esitettävän informaation vastaa-
vuus ehdotettuun.

Vaatimukset palveluautomaation sisällön laadun ja muun toiminnan asianmukaisuuden seuraamisesta edellyttävät kunnallisilta viranomaisilta nykyisten käytäntöjen tarkistamista ja tarvittavien muutosten toteuttamista niihin. Vastaavasti viranomaisten olisi nimettävä seurannasta ja palvelun laaduntarkkailusta vastaava henkilö, mikäli henkilöä ei tällä hetkellä ole nimetty. Eri-
tyisesti palvelujen seurantaan koskevien vaatimusten arvioidaan aiheuttavat lisätyötä niille viran-
omaisille, jotka eivät tällä hetkellä tallenna palvelujen viestien vaihtoa.

Kuntasektorilla on kuitenkin käytössä myös sellaisia neuvontaa toteuttavia palveluautomaatio-
ratkaisuja, jotka mahdollistavat asiakkaan poistaa viestien vaihdon, jolloin poistuu myös viran-
omaisilta mahdollisuus tietojen tallentamiseen. Vastaavasti kaikki palveluja käyttävät kunnat ja
kuntayhtymät eivät tällä hetkellä tallenna palvelussa käytyä keskustelua. Näiltä osin ehdotuksen
arvioidaan aiheuttavan kustannuksia muutosten toteuttamiseksi. Muutoksen vaatiman työn
määrä ja kustannukset vaihtelevat viranomaisittain riippuen neuvontaa toteuttavan palveluauto-
maation roolista viranomaisen tehtävässä sekä myös osittain automaatiossa käytettävästä tek-
nologiasta. Tämän hetkisen arvion mukaan vaatimusten toteutuksen kustannuksiksi niiden pal-
velujen osalta, jotka eivät tällä hetkellä vastaa ehdotettuja vaatimuksia, on arvioitu 10 000 – 50
000 euroa palvelua kohden. Vaatimukset olisi toteutettava käytössä oleviin palveluihin 12 kuu-
kauden kuluessa lain voimaantulosta.

Myös ehdotukseen sisältyvän vaatimuksen palvelujen testaamisesta tiedonhallintalain 28 b §:n
mukaisesti arvioidaan edellyttävän kunnilta lisätyötä palvelujen kehittämisen osalta. Uusien
käyttöön otettavien palveluautomaatiokratkaisujen osalta vaatimusten aiheuttamat kustannukset
voidaan kuitenkin huomioida palvelujen kehittämistyöhön varatuissa resursseissa. Ehdotuksen
aiheuttamien jatkuvien lisäresurssitarpeiden arvioidaan aiheutuvan juuri seurantaan ja laadunvar-
mistusta koskevista vaatimuksista.

Digipalvelulain 6 a §:ään esitettävien vaatimusten arvioidaan selkeyttävän palveluautomaatiolta
edellytettäviä vaatimuksia ja parantavan mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen. Sääntelyn
tuoma oikeusvarmuus edistäisi palveluautomaation käyttöönottoa ja sitä kautta pidemmällä ai-
kavälillä tehostaisi palveluiden tuottamista ja palvelukohtaantoa. Lisäksi ehdotuksen arvioidaan
vaatimustason määrittelyllä parantavan myös palvelujen laatua, kun ehdotuksessa määriteltä-
isiin tarkemmin palveluihin kohdistuvia vaatimuksia. Toisaalta tarkkarajaisten vaatimusten ar-
vioidaan myös lisäävän palvelujen kehittämisen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia ja nostavan
palveluautomaation käyttöönoton kynnyistä kunnissa.

4.2.1.3 Hyvinvointialueet

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden viran-
omaisille vaatimus tiedottaa viipymättä sen tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallin-
taan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden. Vi-
ranomaisen olisi tiedotettava myös häiriön tai uhkan päättymisestä. Ehdotettu tiedottamisvel-
vollisuus edellyttäisi viranomaisilta nykyisten toimintamallien ja menettelyiden tarkistamista
sekä tarvittavien muutostoimenpiteiden toteuttamista niihin. Valmistelun aikana kunnallisille
viranomaisille tehdyn selvityksen mukaan vaatimuksen toteuttamien ei aiheuttaisi suurta muu-
tostarvetta nykyisiin tiedotuskäytäntöihin. Tältä osin vastaavien käytänteiden oletetaan siirty-

vän myös hyvinvointialueille. Kun vaatimus jättää tiedottamisen tavan ja tiedottamisessa käytettävän välineet viranomaisten omaan harkintaan, voidaan vaatimusten toteuttamisessa tukeutua olemassa oleviin menettelyihin. Lisäksi, kun vaatimusta sovellettaisiin viranomaisen menettelyihin 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta, arvioidaan ehdotuksen olevan toteutettavissa olemassa olevia resursseja väliaikaisesti uudelleen allokoimalla.

Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden yhteydessä toimiville viranomaisille vaatimuksesta varmistaa riskinarvioinnin perusteella toimintansa jatkuvuus toteuttamalla valittuja valmiussuunnittelua koskevia toimenpiteitä. Vaatimusten lähinnä tarkennettaessa voimassa olevaa sääntelyä toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi, ei ehdotuksen arvioida edellyttävän hyvinvointialueiden viranomaisilta merkittäviä muutostoimenpiteitä. Ehdotus yksilöi tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa tarkemmin hallittavien riskien kohteeksi tietojärjestelmien hyödyntämisen ja liittää arvioinnin osaksi viranomaisille valmiuslain 12 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuutta.

Varautumista koskevien vaatimusten toteuttamisen vaikutuksiin hyvinvointialueiden osalta vaikuttaa myös se, että tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa kunnille ja kuntayhtymille säädetty velvollisuus selvittää olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoittaa tietoturvallisuustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti tulee toteuttaa vuoden 2022 loppuun mennessä myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta. Kun ehdotukset tulevat voimaan vasta tämän jälkeen, arvioidaan niiden edellyttävän hyvinvointialueilta lähinnä olemassa olevien menettelyiden tarkistamista. Vastaavasti, kun voimassa olevan valmiuslain 12 §:ssä säädetään kunnallisten viranomaisten velvollisuudesta valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa, on ehdotuksessa kyse lähinnä olemassa olevien vaatimusten sovittamisesta käytännön menettelyihin. Hyvinvointialueiden osalta myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin (612/2021) ja pelastustoimen järjestämisestä annettuun lakiin (613/2021) sisältyy ehdotusta vastaavaa sääntelyä jatkuvuuden hallinnan ja varautumisen osalta.

Lisäksi valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella voidaan varautumista ja valmiussuunnittelua koskevien ehdotusten arvioida toteutuvan suurelta osin jo nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävistä vastaavien kunnallisten viranomaisten käytännöissä. Kuntien ja kuntayhtymien varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen perustuu vakiintuneesti jo nykyisin riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Nykyisten toimintamallien voidaan olettaa siirtyvän myös hyvinvointialueiden vastaaviksi käytännöiksi.

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, että viranomaisten laatimista asiakirjoista on tarvittaessa rekisteröitävä tiedot asiakirjan lähettämisaikajankohdasta, lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistavasta. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asiarekisteriin rekisteröitäviksi tiedoiksi asiasta ainakin viranomaisen tekemän asiankäsittelyn päättävän ratkaisun ajankohta ja tarvittaessa tiedot viranomaisen ratkaisun perusteella tehdyn rekisterimerkinnän ajankohdasta ja merkintätavasta sekä viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotavasta.

Ehdotetut asiakirjojen ja asioiden rekisteröintivaatimukset edellyttävät muutoksia hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien asiakirjojen ja asioiden kirjauskäytäntöihin. Asiakirjan lähettämisaikajankohdasta koskevat tiedot rekisteröitäisiin asiarekisteriin vain tarvittaessa niissä tilan-

teissa, kun viranomaisen asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin viranomaisen ulkopuoliselle taholle kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Asiarekisteriin rekisteröitävä rekisterimerkinnän ajankohta ja merkintätapa tulisi sovellettavaksi niissä hyvinvointialueiden viranomaisissa, joiden ratkaisuihin sisältyy rekisterimerkinnän tekeminen. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä tulisi tehdä tarvittaessa, jos asiakirja lähetetään hallintoasioissa tiedoksiantotarkoituksessa. Vaikka asiarekisterimerkintöjä koskevat vaatimukset tulisivat sovellettavaksi vain lain tarkoittamissa tilanteissa, edellyttää vaadittujen tietojen kirjaaminen tarvittavien käytäntöjen muodostamista sekä kirjaamiskäytäntöjen ohjeistamista. Lisäksi ehdotetut vaatimukset saattavat edellyttää muutoksia nykyisin asioiden kirjaamisessa ja asiarekisterin ylläpidossa käytettäviin dokumentin- ja asianhallintajärjestelmiin. Tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusten arviontien (HE 284/2018 vp) ja lausuntopalautteen perusteella, nyt ehdotettavien, vastaavan kaltaisten, vaatimusten toteuttamisen ei arvioitu aiheuttavan merkittäviä muutoksia asianhallinnan tietojärjestelmiin. Tuolloin muutokset arvioitiin pääosin olevan toteutettavissa tietojärjestelmien normaalin versiointipäivitysten yhteydessä.

Tiedonhallintalain 26 §:ään ehdotettavien vaatimusten taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueille ei valmistelun aikana ole pystytty vielä riittävästi selvittämään. Vaikutusarviointia täydennetään tältä osin lausuntokierroksen aikana.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnallisilta viranomaisilta hyvinvointialueiden viranomaisten järjestämisvastuulle 1.1.2023. Tiedonhallintalain 6 a luvun ehdotusten valmistelun aikana tehdyissä selvityksissä ei ole tunnistettu, että tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollossa tai pelastustoimessa olisi käytössä ehdotuksessa tarkoitettuja automatisoituja toimintaprosesseja. Tällöin ehdotuksen ei arvioida aiheuttavan muutoksia hyvinvointialueiden nykyiseen toimintaan. Ehdotusten vaatimat resurssitarpeet tuleva ajankohdattaiseksi vasta siinä vaiheessa, kun hyvinvointialue päättää lähteä kehittämään prosessejaan automaattiseen ratkaisuun perustuvaksi.

Uusien automatisoitavien toimintaprosessien osalta tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten arvioidaan hyvinvointialueiden osalta mahdollistavan vastaavia hyötyjä mitä kunnille ehdotuksesta arvioidaan muodostuvan. Ehdotuksen hyvinvointialueille muodostama hyötypotentiaali voi olla kuitenkin vähäisempi verrattuna muihin julkisen hallinnon toimijoihin, koska sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtäviin päätöksiin liittyy tyypillisesti sellaista harkintaa, joiden toteuttaminen ehdotuksen tarkoittamalla automaattisella päätöksenteolla on haasteellista, tiettyjä las- kutusta ja maksujen määräytymistä koskevaa päätöksentekoa lukuun ottamatta.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019, digipalvelulaki) ehdotetaan lisättäväksi 6 a §, jossa säädettäisiin vaatimuksista palveluautomaatiolla toteutettavan neuvonnan käytölle. Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot”-palveluja tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa. Digipalvelulain 6 a §:n vaatimukset edellyttäisivät tällä hetkellä käytössä olevien palvelujen tarkistamista ja mahdollista muuttamista ehdotettujen vaatimusten mukaiseksi. Lisäksi vaatimukset saattavat edellyttää lisäresursointia palvelujen ylläpidon osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden viranomaisten järjestämisvastuulle 1.1.2023. Tällöin on todennäköistä, että tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä pelastustoimessa käytössä olevista palveluautomaatoratkaisuista ainakin osan voidaan olettaa siirtyvän myös hyvinvointialueiden viranomaisten vastuulle 1.1.2023

alkaen. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä ehdotuksen tarkoittamaa palveluautomaatiota on käytössä useissa sairaanhoitopiireissä sekä perusterveydenhuollon kuntayhtymissä.

Muilta osin ehdotuksen aiheuttamien suorien ja epäsuorien taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan vastaavat, mitä kuntien osalta on esitetty.

4.2.1.4 Muu julkinen hallinto

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momenttiin ehdotetaan viranomaiselle vaatimusta tiedottaa viipymättä sen tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden. Viranomaisen olisi tiedotettava myös häiriön tai uhkan päättymisestä. Ehdotettu tiedottamisvelvollisuus edellyttäisi viranomaisilta nykyisten toimintamallien ja menettelyiden tarkistamista sekä tarvittavien muutostoimenpiteiden toteuttamista niihin. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen mukaan osassa itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista tiedottaminen, niiden omalla vastuulla oleviin tietojärjestelmiin ja –varantoihin liittyvistä häiriöistä, on jo nykyisin vakiintunut käytäntö. Laitoksilla on käytössä vaatimusten mukaisia menettelyjä, joiden avulla tietojenluovuttamiseen liittyvistä häiriötilanteista viestitään. Kun ehdotus jättää lisäksi tiedottamisen tavan ja tiedottamisessa käytettävien välineet viranomaisten omaan harkintaan, voidaan vaatimusten toteuttamisessa tukeutua olemassa oleviin menettelyihin. Ehdotukseen liittyvä 12 kuukauden siirtymäsäännön mahdollistaisi sen, että itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset pystyvät toteuttamaan vaatimuksen olemassa olevilla resursseilla.

Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentin ehdotukseen sisältyvien tietoaineistojen käsittelyä ja tietojärjestelmien hyödyntämistä koskevien varautumisvaatimusten ei arvioida edellyttävän julkisoikeudellisilta laitoksilta tai korkeakouluilta merkittäviä muutostoimenpiteitä. Ehdotuksella lähinnä tarkennettaisiin voimassa olevaa riskienhallintaa koskevaa sääntelyä yksilöimällä tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa tarkemmin hallittavien riskien kohteeksi tietojärjestelmien hyödyntämisen ja liittämisen osaksi viranomaisille valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä säädettyä varautumisvelvollisuutta.

Itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten sekä yliopistojen ja korkeakoulujen tulee toteuttaa tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus selvittää olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoittaa tietoturvaluovustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti vuoden 2022 loppuun mennessä. Kun ehdotukset tulisivat voimaan vasta tämän jälkeen, arvioidaan niiden edellyttävän lähinnä olemassa olevien menettelyiden tarkistamista. Valmiuslain 12 §:n varautumisvelvollisuuden kohdistuessa valtion viranomaisiin ja laitoksiin sekä kunnallisiin viranomaisiin arvioidaan ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen edellyttävän lähtökohtaisesti suhteellisesti suurempaa työmäärää kuin muilta julkisen hallinnon viranomaisilta.

Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella tiedonhallintalain 13 a §:ssä ehdotetut vaatimukset toteutuvat pääosin jo tällä hetkellä Kansaneläkelaitoksessa, Kevassa ja Suomen metsäkeskuksessa. Suomen metsäkeskuksen osalta tarkan työmääräarvion laatiminen ei ole ollut mahdollista, joten esitettyyn arvioon liittyy tiettyä epävarmuutta. Muiden mainittujen osalta vaatimusten toteuttamisen ei alustavasti arvioida aiheuttavan lisäresurssitarpeita.

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, että viranomaisten laatimista asiakirjoista on tarvittaessa rekisteröitävä tiedot asiakirjan lähettämisaikankohdasta,

lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistavasta. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asiarekisteriin rekisteröitäviksi tiedoiksi asiasta ainakin viranomaisen tekemän asiankäsittelyn päättävän ratkaisun ajankohta ja tarvittaessa tiedot viranomaisen ratkaisun perusteella tehdyn rekisterimerkinnän ajankohdasta ja merkintätavasta sekä viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotavasta.

Ehdotetut asiakirjojen ja asioiden rekisteröintivaatimukset edellyttävät muutoksia viranomaisen asiakirjojen ja asioiden kirjauskäytäntöihin. Asiakirjan lähettämisaikajankohdasta koskevat tiedot rekisteröitäisiin asiarekisteriin vain tarvittaessa niissä tilanteissa, kun viranomaisen asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin viranomaisen ulkopuoliselle taholle kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Asiarekisteriin rekisteröitävä rekisterimerkinnän ajankohta ja merkintätapa tulisi sovellettavaksi niissä viranomaisissa, joiden ratkaisuun sisältyy rekisterimerkinnän tekeminen. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä tulisi tehdä tarvittaessa, jos asiakirja lähetetään hallintoasioissa tiedoksiantotarkoituksessa. Vaikka asiarekisterimerkintöjä koskevat vaatimukset tulisivat sovellettavaksi vain lain tarkoittamissa tilanteissa, edellyttää vaadittujen tietojen kirjaaminen tarvittavien käytäntöjen muodostamista sekä kirjaamiskäytäntöjen ohjeistamista. Lisäksi ehdotetut vaatimukset saattavat edellyttää muutoksia nykyisin asioiden kirjaamisessa ja asiarekisterin ylläpidossa käytettäviin dokumentin- ja asianhallintajärjestelmiin. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusten arviointien (HE 284/2018 vp) ja lausuntopalautteen perusteella, nyt ehdotettua vastaavan kaltaisten, vaatimusten toteuttamisen ei arvioitu aiheuttavan merkittäviä muutoksia asianhallinnan tietojärjestelmiin. Tuolloin muutokset arvioitiin pääosin olevan toteutettavissa tietojärjestelmien normaalin versiointipäivitysten yhteydessä.

Tiedonhallintalain 26 §:ään ehdotettavien vaatimusten taloudellisia vaikutuksia viranomaisille ei valmistelun aikana ole pystytty vielä riittävästi selvittämään. Vaikutusarviointia täydennetään tältä osin lausuntokierroksen aikana.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotetut vaatimukset aiheuttavat kertaluonteisen muutostarpeen myös niille julkisoikeudellisille laitoksille, joilla on automatisoituja toimintaprosesseja käytössä tällä hetkellä. Ehdotusten valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella ehdotuksen tarkoittamia automatisoituja toimintaprosesseja on ainakin Kansaneläkelaitoksella, Kevalla sekä Suomen metsäkeskuksella. Lisäksi yliopistoissa ja korkeakouluissa tiettyjen suoritusten arviointiin liittyvien ratkaisujen tekeminen voidaan sisällyttää automatisoitujen toimintaprosessien kategoriaan.

Ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen arvioidaan edellyttävän tällä hetkellä automatisoituja toimintaprosesseja hyödyntäviltä toimijoilta muutoksia nykyisten prosessien ja tietojärjestelmien suunnitteluun sekä kehittämiseen. Lisäksi ehdotukset muuttavat vaatimuksia, joita viranomaisten olisi otettava huomioon toimintaprosessien ja niissä hyödynnettävien tietojärjestelmien käyttöönottoon liittyvässä päätöksenteossa sekä käytössä olevien prosessien valvonnassa. Kustannuksia viranomaisille aiheutuu myös ehdotuksiin sisältyvistä tietojärjestelmien suojaustoimenpiteistä, tietojärjestelmistä tallennettavista tiedoista sekä tietojen antamista tietojärjestelmistä koskevista vaatimuksista. Automatisoidusta toimintaprosessista tiedottamisen arvioidaan edellyttävän vain vähäistä lisätyötä, mikäli tiedot julkaistaan staattisina verkkosivustoilla. Vaatimusten arvioidaan lisäävän myös automatisoituja toimintaprosesseja toteuttavien viranomaisen prosessien ylläpidossa tarvittavien resurssien määrää. Toimenpiteet, joista lisätyö aiheutuu, ovat pitkälti vastaavia kuin ne, joita valtion viranomaisia koskevassa arvioinnissa on esitetty.

Kansaneläkelaitoksen, Kevan sekä Suomen metsäkeskuksen osalta ehdotusten arvioidaan aiheuttavan suoria kustannuksia nykyisin käytössä olevien prosessien ja niissä käytettyjen tietojärjestelmien muuttamisesta ehdotettuja vaatimuksia vastaavaksi. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten toteuttaminen nykyisin käytössä oleviin prosesseihin aiheuttaisi Kansaneläkelaitokselle arvioilta noin 2,5–6 miljoonan euron kustannuksen vuosille 2023-2024. Kustannukset voivat nousta arvioitua suuremmaksi, mikäli tietojen tallentamista ja säilyttämistä koskevia vaatimuksia ei ole mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä muutoksia nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Prosessin ylläpidon osalta Kansaneläkelaitos on arvioinut ehdotusten lisäävän, sen suuresta tietojärjestelmämäärästä johtuen, prosessien ylläpidon resursseja arvioilta noin 10–20 henkilötyövuodella ja 1,5–3 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2024 alkaen. Keva on arvioinut oman toimintansa vastaavan suurelta osin jo tällä hetkellä ehdotettuja vaatimuksia, jolloin ehdotuksesta aiheutuvat muutokset voidaan toteuttaa nykyisillä resursseilla. Suomen metsäkeskukselle vaatimusten toteuttamisen arvioidaan edellyttävän kertaluonteisesti noin yhden henkilötyövuoden työpanosta. Kaikkiin edellä mainittuihin arvioihin sisältyy epävarmuutta. Luotettavamman arvioinnin toteuttaminen edellyttäisi vaatimusten tarkempaa prosessikohtaista selvittämistä.

Tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten arvioidaan lisäävän julkisoikeudellisten laitosten sekä yliopistojen ja korkeakoulujen työmäärää tulevan kehittämisen osalta. Ehdotukseen sisältyvät dokumentointivaatimukset, prosessin laadunvarmistamiseen liittyvä testaus, prosessin käyttöönottopäätösten valmistelu sekä prosessin valvontaa ja virheiden korjaamista koskevien tehtävien toteuttaminen ehdotuksessa vaaditulla laatutasolla edellyttävät prosessin kehittämisessä, käyttöönotossa ja käyttöönotetun prosessien valvonnassa käytettävien menettelyiden lainmukaisuuden varmistamista. Kun ehdotukseen sisältyvät vaatimukset vastaavat pitkälti voimassa olevaa sääntelyä ja nykyisin prosessien kehittämisessä käytettäviä käytäntöjä, voidaan ehdotetut vaatimukset huomioida osana normaalin kehittämisen resurssisuunnittelua. Lisäksi vaatimusten taloudelliset vaikutukset tulevaan kehittämiseen riippuvat pitkälti kehitettävästä prosesseista ja kehitettävien prosessien määrästä sekä kehittämisessä käytettävistä menettelyistä.

Kuten muiden viranomaisten osalta, arvioidaan ehdotusten oikeustilaan liittyvän epävarmuuden poistamisen ja automatisoituja toimintaprosesseja koskevien vaatimusten vakioimisen muodostavan myös julkisoikeudellisten laitosten ja korkeakoulujen prosessien kehittämiselle jatkossa toimintaympäristön, joka edesauttaa kehittämistä. Jos asiantila jäisi sääntelyn osalta nykyisen kaltaiseksi, saattaisi se pidemmällä aikavälillä tarkoittaa, ettei prosessien kehittämisessä voida täysimääräisesti hyödyntää digitalisaation ja teknologian tarjoamia ratkaisuja tai saavuttaa muun muassa toiminnan taloudellisuudelle ja tuottavuudelle asetettuja tavoitteita. Ehdotuksiin liittyvien vaatimusten on arvioitu myös hidastavan päätöksentekoprosessien kehittämistä sekä kasvattavan kehittämisen kustannuksia. Tiedonhallintalakiin esitetyt vaatimukset on nähty erityisesti korkeakoulupuolella raskaiksi toteuttaa ja niiden on arvioitu aiheuttavan kustannuksia, mikäli automaattista päätöksentekoa otettaisiin laajemmin käyttöön.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019) ehdotetaan lisättäväksi 6 a §, jossa säädettäisiin vaatimuksista palveluautomaatiolla toteutettavan neuvonnan käytölle. Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot”-palveluja tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa. Lain tarkoittamia palveluautomaatoratkaisuja on tällä hetkellä käytössä Kansaneläkelaitoksella, Kevalla sekä muutamissa ammattikorkeakouluissa.

Palveluautomaatiota koskevien ehdotusten lähinnä tarkentaessa voimassa olevaa sääntelyä ja vastatessa pitkälti nykyisten palveluautomaatoratkaisujen toiminnallisuuksia, ei ehdotettujen

vaatimusten toteuttamisen arvioida edellyttävän julkisoikeudellisilta laitoksilta tai korkeakouluilta merkittävää muutosta nykyisiin palveluihin tai muutoksen lisäresursointia. Muutoksen edellyttämän työn määrä ja kustannukset vaihtelevat eri toimijoiden välillä riippuen neuvontaa toteuttavan palveluautomaation roolista organisaatiossa sekä myös osittain automaatiossa käytettävästä teknologiasta.

Julkisessa hallinnossa käytössä olevat palveluautomaatioratkaisut perustuvat pitkälti samoihin valmistuotteisiin ja ratkaisuihin, jolloin muutoksen aiheuttaman resurssitarpeen muutosta vaativien palveluiden osalta voidaan arvioida edellyttävän 10 000–50 000 euron investointia palvelua kohden. Vaatimukset olisi toteutettava käytössä oleviin palveluihin 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Myös ehdotukseen sisältyvän vaatimuksen palvelujen testaamisesta tiedonhallintalain 28 b §:n mukaisesti arvioidaan edellyttävän lisätyötä palvelujen kehittämisen osalta. Uusien käyttöön otettavien palveluautomaatioratkaisujen osalta vaatimusten aiheuttamat kustannukset voidaan kuitenkin huomioida palvelujen kehittämistyöhön varatuissa resursseissa.

Muilta osin ehdotuksen aiheuttamien suorien ja epäsuorien taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan vastaavat, mitä valtion viranomaisten osalta on esitetty.

4.2.1.5 Julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksityiset ja yhteisöt

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momenttiin ehdotetaan vaatimusta tiedottaa viipymättä julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden. Tiedottamisvelvollisuus koskisi myös häiriön tai uhkan päättymisestä. Ehdotus edellyttäisi velvolliselta nykyisten toimintamallien ja menettelyiden tarkistamista sekä tarvittavien muutostöiden toteuttamista niihin. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen mukaan muun muassa vakuutustoimialalla tiedottaminen, niiden omalla vastuulla oleviin tietojärjestelmiin ja –varantoihin liittyvistä häiriöistä, on nykyisin suurelta osin vakiintunut käytäntö. Häiriötilanteissa vakuutus-toimijoiden on varmistettava, että niillä on käytössään tehokkaat viestintämenettelyt, jotta kaikille asiaankuuluville sidosryhmille, myös asianomaisille valvontaviranomaisille ja palveluntarjoajille, tiedotetaan hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla. Kun ehdotus jättää lisäksi tiedottamisen tavan ja tiedottamisessa käytettävän välineet viranomaisten omaan harkintaan, voidaan vaatimusten toteuttamisessa tukeutua olemassa oleviin menettelyihin. Ehdotukseen liittyvä 12 kuukauden siirtymäsäännön mahdollistaisi sen, että julkista hallintotehtävää hoitavat pystyvät toteuttamaan vaatimuksen olemassa olevilla resursseilla.

Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentin riskienhallintaan ja jatkuvuuden varmistamiseen liittyvillä ehdotuksilla pääasiassa tarkennetaan julkisissa hallintotehtävissä sovellettavaa voimassa olevaa sääntelyä. Kun vastaavaa sääntelyä sisältyy tiedonhallintalain 4 luvun lisäksi myös useisiin julkisista hallintotehtävistä säänteleviin erityislakeihin, muun muassa vakuutusyhtiölakiin (521/2008), työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin (354/1997), maatalousyrittäjien eläkelakiin (1280/2006) sekä työttömyyskassalakiin (603/1984), kuten myös Finanssivalvonnan määräyksiin vakuutustoimintaa koskeviin määräyksiin (ks. esim. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 6/2015, 2/2017 ja 3/2021), ei ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen arvioida vaativan merkittäviä muutostöidenpiteitä niitä soveltavilta toimijoilta. Esitettyä arviota tukee myös ehdotusten valmisteluajana vakuutustoimintaa harjoittaville tehty selvitys, jonka perusteella on arvioitavissa ehdotettujen vaatimusten toteutuminen tällä hetkellä myös käytännön tasolla.

Ehdotettujen vaatimusten on tunnistettu aiheuttavan kertaluonteista lisätyötä ja kustannuksia, jotka muodostuvat ainakin vaatimusten läpikäymisestä, niiden vertaamisesta nykyisiin menettelyihin sekä havaittujen muutostarpeiden toteuttamisesta. Toimenpiteiden edellyttämän resursitarpeen ei arvioida olevan merkittävä. Valmistelun aikana ei ole kuitenkaan pystytty muodostamaan euromääräistä arviota toimenpiteiden vaikutuksista, mikä jättää esitettyyn arvioon epävarmuutta tosiasiallisiin taloudellisiin vaikutuksiin.

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, että viranomaisten laatimista asiakirjoista on tarvittaessa rekisteröitävä tiedot asiakirjan lähettämisaikajohdasta, lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistavasta. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi asiarekisteriin rekisteröitäviksi tiedoiksi asiasta ainakin viranomaisen tekemän asiankäsittelyn päättävän ratkaisun ajankohta ja tarvittaessa tiedot viranomaisen ratkaisun perusteella tehdyn rekisterimerkinnän ajankohdasta ja merkintätavasta sekä viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotavasta. Säännöstä sovellettaisiin yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Ehdotetut asiakirjojen ja asioiden rekisteröintivaatimukset vaatimukset edellyttävät muutoksia julkista hallintotehtävää hoitavien asiakirjojen ja asioiden kirjauskäytäntöihin. Asiakirjan lähettämisaikajohdasta koskevat tiedot rekisteröitäisiin asiarekisteriin vain tarvittaessa niissä tilanteissa, kun viranomaisen asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin viranomaisen ulkopuoliselle taholle kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Asiarekisteriin rekisteröitävä rekisterimerkinnän ajankohta ja merkintätapa tulisi sovellettavaksi niissä yhteisöissä, joiden ratkaisuihin sisältyy rekisterimerkinnän tekeminen. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä tulisi tehdä tarvittaessa, jos asiakirja lähetetään hallintoasioissa tiedoksiantotarkoituksessa. Vaikka asiarekisterimerkintöjä koskevat vaatimukset tulisivat sovellettavaksi vain lain tarkoittamissa tilanteissa, edellyttää vaadittujen tietojen kirjaaminen tarvittavien käytäntöjen muodostamista sekä kirjauskäytäntöjen ohjeistamista. Lisäksi ehdotetut vaatimukset saattavat edellyttää muutoksia nykyisin asioiden kirjaamisessa ja asiarekisterin ylläpidossa käytettäviin dokumentin- ja asianhallintajärjestelmiin. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä tehtyjen vaikutusten arviontien (HE 284/2018 vp) ja lausuntopalautteen perusteella, nyt ehdotettua vastaavan kaltaisten, vaatimusten toteuttamisen ei arvioidu aiheuttavan merkittäviä muutoksia asianhallinnan tietojärjestelmäratkaisuihin. Tuolloin muutokset arvioitiin pääosin olevan toteutettavissa tietojärjestelmien normaalin versiointipäivitysten yhteydessä.

Tiedonhallintalain 26 §:ään ehdotettavien vaatimusten taloudellisia vaikutuksia julkista hallintotehtävää hoitaville ei valmistelun aikana ole pystytty vielä kattavasti selvittämään. Vaikutusarviointia täydennetään tältä osin lausuntokierroksen aikana.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettujen automatisoituja toimintaprosesseja koskevien säännösten on tunnistettu vaikuttavan tiettyihin julkisiin hallintotehtäviä toteuttavien työeläke- ja vakuutusyhtiöiden sekä työttömyyskassojen ratkaisuprosesseihin. Tehtyjen selvitysten perusteella automatisoitua ratkaisutoimintaa toteutetaan tällä hetkellä muun muassa Eläketurvakeskuksessa, Työllisyysrahastossa, Tapaturmavakuutuskeskuksessa, Liikennevakuutuskeskuksessa, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa sekä lakisääteisiä tehtäviä toteuttavissa vakuutusyhtiöissä, työeläkevakuuttajissa, työttömyyskassoissa sekä vakuutuskassoissa.

Osa 6 a luvussa ehdotetuista vaatimuksista vastaa voimassa olevaa sääntelyä, mikä osittain vähentää ehdotusten muutosvaikutuksia. Toisaalta tietty toimialakohtainen sääntely saattaa aiheuttaa myös lisätyötä sen osalta, kun nykyisiä prosessien kehittämisessä ja ylläpidossa käytettäviä menettelyjä joudutaan tarkistamaan ja muuttamaan uusia ehdotuksia vastaavaksi. Vaikutuksiin ja niiden toteutumiseen vaikuttaa osaltaan myös se, missä määrin toimialakohtaisella erityissääntelyllä säädettäisiin myöhemmässä yhteydessä poikkeuksia nyt ehdotettavasta yleissääntelystä

Muutostarpeita nykyisiin prosesseihin aiheuttaisivat muun muassa tiedonhallintalain 28 a §:n vaatimukset prosessin olennaisesta dokumentoinnista, jotka edellyttäisivät nykyisten prosessien ja niissä hyödynnettävien tietojärjestelmien olemassa olevan dokumentaation läpikäyntiä, tarkistamista ja mahdollista muuttamista vaatimusten mukaiseksi. Lisäksi automatisoitujen toimintaprosessien testaamista koskevien tiedonhallintalain 28 b §:n vaatimusten arvioidaan edellyttävän nykyisin käytössä olevien prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisessä ja versioinnissa käytettävien testausmenettelyiden tarkistamista ja muuttamista ehdotusta vastaavaksi. Testausta koskevat vaatimukset lähinnä tarkentaisivat tiedonhallintalain 13 §:n 2 momentissa säädettyä sekä muun muassa tiettyjä Finanssivalvonnan vakuutustoiminnasta antamia määräyksiä (Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 6/2015). Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella useiden julkista hallintotehtävää hoitavien yhteisöjen käytännöt vastaavat myös tällä hetkellä ehdotettuja vaatimuksia. Testausta koskevien vaatimusten osalta aiheutuvaan työmäärään vaikuttaa osaltaan myös prosessin käytön aikana tehtävien testausta edellyttävien merkittävien muutosten ja kehitystoimenpiteiden määrä.

Tiedonhallintalain 28 c §:n laadunvalvontaa ja virhetilanteiden käsittelyä koskevien vaatimusten toteuttamisen arvioidaan aiheuttavan määräraikaisen resurssitarpeen, jotta vaadittu dokumentaatio nykyisistä prosesseista voidaan tuottaa sekä olemassa olevat valvontaprosessit ja käytännöt muuttaa vaatimuksia vastaavaksi. Vaatimus aiheuttaa mahdollisesti myös muutostarpeita käytössä oleviin tietojärjestelmiin, mikäli niihin ei tällä hetkellä ole mahdollista tallentaa pykäläehdotuksessa tarkoitettuja tietoja. Ehdotusten valmistelun aikana tehdyssä selvityksessä ei pystytty tunnistamaan riittävässä määrin tietojärjestelmiin kohdistuvia muutostarpeita tai niiden euromääräistä suuruutta. Tiedon tuottaminen olisi edellyttänyt erillisten prosessikohtaisten kartoitusten tekemistä ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvissa yhteisöissä. Tältä osin ehdotuksella saattaa olla merkittäviä ennakoimattomia vaikutuksia tietojärjestelmien muutostarpeisiin. Valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella myös virheiden korjaamista koskevien vaatimusten arvioidaan vastaavan pääpiirteiltään julkista hallintotehtävää hoitavien yhteisöjen nykyisiä käytäntöjä.

Tiedonhallintalain 28 d §:n automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottopäätöksen sisältöä sekä päätöksentekomenettelyä ja tiedonhallintaa koskevien vaatimusten arvioidaan edellyttävän muutoksia nykyiseen käytäntöön erityisesti niiden julkista hallintotehtävää hoitavien yhteisöjen osalta, joissa prosessien ja tietojärjestelmien käyttöönotto on vakiintuneesti toteutettu ilman muodollista päätöstä tai muutoin kuin esittelystä tehtynä. Valmistelun aikana tehdyssä selvityksessä useat yhteisöt toivat esiin sen, että vaatimus saattaa tarkoittaa erillisen ja rinnakkaisen päätöksentekomenettelyn muodostamista lakisääteisiin hallintotehtäviin ja muuhun toimintaan.

Automatisoidusta toimintaprosessista tiedottamista koskevien tiedonhallintalain 28 e §:ssä esitettyjen vaatimusten käyttöönottopäätösten julkaisusta ja toimintaprosessin tiedottamisesta yleisessä tietoverkossa arvioidaan edellyttävän julkista hallintotehtävää toteuttavilta kertaluonteisia toimenpiteitä julkaisuprosessin muodostamisen, informaation muokkaamisen sekä julkaisujärjestelmiin tarvittavien määrittelyiden osalta. Muutoksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä resurssitarpeita, mikäli tietojen julkaisu toteutetaan esimerkiksi staattisena verkkosivuille vietävänä informaationa.

Automatisoidun toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttamista koskevat tiedonhallintalain 28 f §:n vaatimukset edellyttävät nykyisin käytössä olevien tietojärjestelmien suojauskäytäntöjen tarkistamista ja mahdollista muuttamista. Ehdotetuissa vaatimuksissa ei yksityiskohtaisesti säädettäisi siitä, mitä suojauskäytäntöjä tietojärjestelmissä tulee käyttää eri tarkoituksissa, minkä vuoksi ehdotuksen mahdollisesti eri yhteisöille aiheuttamien kustannusten lopullinen suuruus riippuu pitkälti valitusta suojauskäytännöistä. Koska julkista hallintotehtävää hoitavien on toteutettava tiedonhallintalain 15 §:n vaatimukset vuoden 2022 loppuun mennessä, ei ehdotuksen arvioida lisäävän kustannuksia merkittävästi. Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella tietojen säilyttämisen arvioidaan edellyttävän muutoksia tiettyjen vakuutustoimintaa harjoittavien toimijoiden ja työttömyyskassojen tietojärjestelmiin, mutta muutuskustannusten suuruuden arviointi edellyttäisi tarkempaa ja työmäärällisesti merkittävää prosessikohtaista analysointia. Arvioon liittyy epävarmuutta myös sen osalta, ettei ehdotuksen valmisteluajana tietojärjestelmämuutoksia ole pystytty kartoittamaan kattavasti eri toimijoiden osalta.

Päätöksenteossa käytettävien tietojen käyttöä koskevien tiedonhallintalain 28 h §:n vaatimusten arvioidaan aiheuttavan myös kertaluonteisia kustannuksia tarvittavien riskienhallintaan ja laadunvarmistamiseen liittyvien menettelyiden muodostamiseksi, mikäli niitä ei tällä hetkellä ole käytössä.

Kertaluonteisten muutuskustannusten lisäksi tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimusten arvioidaan lisäävän myös automatisoitujen toimintaprosessien resurssitarpeita prosessien valvonnan, tietojärjestelmien ylläpidon sekä ylläpidon aikaisten muutosten osalta. Tarvittavien resurssien määrät vaihtelevat huomattavasti yhteisöittäin ja ovat pitkälti kiinni muutoksen kohteena olevien prosessien ja tietojärjestelmien tämän hetkisestä tilanteesta, kuten myös prosessissa hyödynnettävien tietojärjestelmien ylläpitotavoista. Ehdotettujen vaatimusten pidemmän aikavälin vaikutusta julkista hallintotehtävää hoitavien kustannuksiin ei valmistelun yhteydessä ole pystytty muodostamaan.

Uusien kehitettävien ja käyttöönotettavien prosessien osalta ehdotettujen vaatimusten aiheuttaman työmäärän tai kustannusten lisäys riippuu pitkälti kehittämisen kohteena olevista prosesseista ja niiden määrästä. Yleisellä tasolla arvioituna, tiedonhallintalain 28 a §:n dokumentointivaatimusten ja 28 b §:ssä ehdotettujen testausta koskevien vaatimusten arvioidaan lisäävän työmäärää tulevien uusien palvelujen kehittämisen osalta. Lisäksi, kun testaaminen toteutetaan käytännössä usein tietojärjestelmätoimittajan tai ulkopuolisen asiantuntijaresurssin toimesta, voidaan ehdotuksen arvioida lisäävän ostettavaa työtä. Koska prosessien suunnittelu ja tietojärjestelmien testaaminen on selvitysten perusteella vakiintunut käytäntö julkisia hallintotehtäviä hoitavissa yhteisöissä, ei ennen prosessin käyttöönottoa koskevien 28 a ja 28 b §:ien vaatimusten arvioida muodostavan kovinkaan merkittävää osuutta kehittämisen kokonaiskustannuksista. Ehdotettujen vaatimusten aiheuttamaa resurssitarvetta vähentää osaltaan vakuutusyhtiöiden osalta se, että vastaavan kaltaisista vaatimuksista on säännelty Finanssivalvonnan määräyksillä (ks. esim. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 6/2015). Edellä esitetyn lisäksi myös ehdotuksen 28 f §:ään sisältyvän velvollisuuden käyttöönottopäätöksen toimittamisesta tiedonhallintalautakunnan arvioitavaksi, arvioidaan vaativan vähäistä lisätyötä.

Tiedonhallintalain 6 a luvun ehdotusten arvioidaan oikeustilaan liittyvän epävarmuuden poistamisen ja automatisoituja toimintaprosesseja koskevien vaatimusten määrittämisen myötä muodostavan julkista hallinto-tehtävää toteuttaville yksityisille ja yhteisöille kehittämistä tukevan toimintaympäristön. Jos asiantilan jäisi sääntelyn osalta nykyisen kaltaiseksi, voisi sillä olla pidemmällä aikavälillä huomattavia negatiivisia vaikutuksia tilanteissa, joissa prosessien kehittämisessä ei voida täysimääräisesti hyödyntää digitalisaation ja teknologian tarjoamia ratkaisuja. Virheettömästi ja laadukkaasti toimivan automaattisen päätöksenteon voidaan arvioida tukevan

asiankäsittelyprosessia ja osittain vapauttavan resursseja vaativampaan työskentelyyn. Toisaalta ehdotettujen vaatimusten on erityisesti vakuutustoimintaa toteuttavien osalta arvioitu myös mahdollisesti hidastavan automatisoitujen päätöksentekoprosessien kehittämistä ja käyttöönottoa tulevaisuudessa.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019) ehdotetaan lisättäväksi 6 a §, jossa säädettäisiin vaatimuksista palveluautomaatiolla toteutettavan neuvonnan käytölle. Ehdotus koskisi niin sanottuja ”chatbot” tai niitä vastaavia palveluja, joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa. Ehdotusta sovellettaisiin vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhdistysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota palvelua yleisölle.

Julkista hallintotehtävää hoitavien osalta palveluautomaatiota koskevat ehdotukset lähinnä tarkentavat voimassa olevaa sääntelyä. Ehdotusten arvioidaan vastaavan pitkälti myös nykyisin käytössä olevien palveluautomaatoratkaisujen toiminnallisuuksia. Muutostyön määrä ja kustannukset niiden palvelujen osalta, joihin vaatimukset edellyttäisivät kehitystyötä vaihtelevat huomattavasti eri toimijoiden välillä, riippuen neuvontaa toteuttavan palveluautomaation roolista organisaatiossa sekä myös osittain automaatiossa käytettävästä teknologiasta.

Julkista hallintotehtävää hoitavien käytössä olevat palveluautomaatoratkaisut perustuvat pitkälti samoihin valmistuotteisiin ja ratkaisuihin mitä käytetään myös julkisessa hallinnossa. Tällöin muutoksen aiheuttaman resurssitarpeen muutosta vaativien palveluiden osalta voidaan arvioida edellyttävän 10 000–50 000 euron investointia palvelua kohden. Vaatimukset olisi toteutettava käytössä oleviin palveluihin 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Myös ehdotukseen sisältyvän vaatimuksen palvelujen testaamisesta tiedonhallintalain 28 b §:n mukaisesti arvioidaan edellyttävän lisätyötä palvelujen kehittämisen osalta. Uusien käyttöön otettavien palveluautomaatoratkaisujen osalta vaatimusten aiheuttamat kustannukset voidaan kuitenkin huomioida palvelujen kehittämistyöhön varatuissa resursseissa.

Muilta osin ehdotuksen aiheuttamien suorien ja epäsuorien taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan vastaavat, mitä valtion viranomaisten osalta on esitetty.

4.2.2 Vaikutukset yritysisiin

Tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan olevan tiettyjä välillisiä vaikutuksia niihin yritysisiin, jotka toimittavat julkiselle hallinnolle tietojärjestelmien kehittämisprojekteja ja niistä syntyviä ratkaisuja sekä tarjoavat viranomaisille tietojärjestelmien testaamiseen sekä auditointiin liittyviä palveluja. Tiedonhallintalain 28 c §:n 3 momentissa ehdotetut testauksista suorittavan henkilön osaamisvaatimukset ja testauksen toteuttamiseen liittyvät vaatimukset kohdistuvat välillisesti myös viranomaisen toimeksiannosta testausta suorittaviin yritysisiin. Jotta yritykset voisivat tarjota automatisoitujen prosessien testaamiseen liittyviä palveluja, tulisi yrityksen varmistaa testaustyötä toteuttavan henkilöstönä riittävä osaaminen, joka saattaa edellyttää henkilöstön kouluttamista. Vaatimuksen perustuessa normaalisti testaamisessa käytettävään hyviin käytäntöihin, arvioidaan ehdotuksen välillistenkin vaikutusten olevan vähäisiä pidemmällä aikavälillä.

Vastaavan kaltainen osaamisvaatimus yrityksille muodostuisi myös tiedonhallintalain 28 j §:ssä ehdotetusta, joka mahdollistaisi viranomaisen antamaan 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. Myös ehdotukseen sisältyvä vaatimus tehtävää hoitavan henkilön toimimisesta tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla saattaisi palveluja tarjoavien yritysten osalta edellyttää virkavastuun tuntemisen edellyttämää henkilöstön kouluttamista. Rikosoikeudellisella virkavastuulla toimiminen saattaa myös heikentää yrityksen tehtävissä käyttämän henkilöstön saatavuutta ja kohottaa henkilöstökustannuksia ehdotettujen laatuvaatimusten ja vastuiden sekä mahdollisten seuraamusten myötä. Ehdotusten kohdistuessa vain automatisoituihin toimintaprosesseihin, ei vaikutusten arvioida kuitenkaan olevan merkittäviä tai koskevan laajasti yrityskenttää.

Tiedonhallintalain 6 a luvun ehdotusten ollessa kaikille yrityksille uusia ja koskevan kaikkia toimialalla toimivia yrityksiä samalla tavoin, ei niillä arvioida olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun tai markkinoiden toimivuuteen.

Digipalvelulain 6 a §:n ehdotukset muodostavat palveluautomaattioratkaisuja tarjoaville yrityksille tarkkarajaiset vaatimukset, joita vasten ratkaisuja voidaan kehittää pidemmällä aikavälillä. Vaatimusten sääntely laintasolla mahdollistaa pitkäjänteisen investoinnin tuotekehitykseen. Niille nykyisin viranomaisille palveluautomaattioratkaisuja tarjoaville yrityksille, joiden tuotteet eivät tällä hetkellä täytä ehdotettuja vaatimuksia, ehdotus aiheuttaa palvelujen kehitystarpeen. Yritysten on mahdollista siirtää lakisääteisten vaatimusten toteuttamisen aiheuttama työ asiakailta laskutettavaksi, jonka vuoksi vaatimuksilla ei arvioida olevan tältä osin pidemmän aikavälin vaikutuksia yritysten liiketoimintaan.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin

Sääntelyn arvioidaan mahdollistavan viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien yritysten automaation käytön ja käyttöönoton tarkoituksenmukaisissa asiaryhmissä. Osalla viranomaisista on jo käytössään automaattista päätöksentekoa ja useilla viranomaisilla on potentiaalia automatisoinnin kehittämiseksi. Ehdotuksen sääntelyä sovelletaan hallintolain mukaiseen asioiden ratkaisemiseen eli hallintopäätöksen tekemiseen. Sääntely ei kohdistu eikä sillä ole vaikutuksia muunlaisen automaation, esimerkiksi päätöksentekoa avustavan automaation käyttöön.

Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja esimerkiksi harkintaa vaativiin tapauksiin. Viranomaisen on siten mahdollista keskittää ihmistyötä tarkoituksenmukaisemmin, joka edistää viranomaisen tehtävien hoitamista.

4.2.3.1 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momentti muodostaisi viranomaiselle uuden tiedottamisvelvollisuuden tilanteissa, joissa sen vastuulla olevaan tietojärjestelmään tai tietovarantoon kohdistuu häiriö, jolla on vaikutuksia muihin viranomaisiin. Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentin riskienhallintaan ja jatkuvuuden varmistamista koskevalla ehdotuksella ei muodosteta viranomaisille uusia tehtäviä. Ehdotus lähinnä tarkentaa viranomaisille tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa sekä valmiuslain 12 §:ssä säädettyjä vaatimuksia ja liittää riskienhallinnan ja valmius-

suunnittelun toimenpiteet yhteen. Tiedonhallintalain 13 a §:n vaatimus yksilöi aikaisempaa tarkemmin hallittavien riskien kohteeksi tietojen käsittelyn lisäksi tietojärjestelmien hyödyntämisen. Lisäksi ehdotus liittäisi arvioinnin osaksi viranomaisille valmiuslain 12 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muilla toimenpiteillä. Käytännössä ehdotettu vaatimus edellyttäisi viranomaisia tarkistamaan nykyisin käytössä olevat riskienhallintaa ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen muodostetut menettelyt, muuttamaan ne vaatimuksia vastaavaksi sekä huolehtimaan muuttuneiden menettelyjen käyttöönotosta viranomaisen toiminnassa.

Tiedonhallintalain 13 a §:n ehdotettujen vaatimusten vaikutukset viranomaisen toimintaan riippuvat myös mahdollisesta viranomaiseen sovellettavasta erityissäätelystä. Hyvinvointialueiden viranomaisten on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muin toimenpitein huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa (laki hyvinvointialueista 611/2021 150 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 50 §:ssä säädetään hyvinvointialueen velvollisuudesta varautua ennakkoon tehtävillä valmiussuunnitelmilla sekä muilla toimenpiteillä yhteistyössä alueensa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden kanssa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Säännös edellyttää hyvinvointialuetta varmistamaan palvelujensa jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. Hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasoissa on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 3 §).

Varautumista koskevalla ehdotuksella pyritään varmistamaan viranomaisten tehtävien hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa. Velvollisuus kattaisi myös varautumisen niiden tehtävien osalta, joihin sisältyy yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Ehdotetut vaatimukset edistäisivät myös käytännössä viranomaisten välistä yhteistyötä erityisesti henkilöstömäärältään pienissä viranomaisissa, joissa ei kaikilta osin olisi tarkoituksenmukaista ylläpitää itsellään kaikkea vaatimusten edellyttämää osaamista. Viranomaisten tulisikin tehtävien järjestämisen yhteydessä arvioida edellytyksiä toteuttaa muun muassa häiriöistä tiedottamiseen, riskienarviointiin sekä valmiussuunnitteluun toteuttamiseen liittyviä tehtäviä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Vastaavasti viranomaiset, jotka tukeutuvat tehtävissään muiden viranomaisten tietojärjestelmiin olisi luontevaa sopia yhteistyöstä palvelua tuottavan viranomaisen kanssa varautumiseen liittyvistä menettelyistä.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 6 a luvussa säädetty vaatimukset tulevat sovellettavaksi niissä viranomaisten toimintaprosesseissa, jotka tuottavat hallintolain 53 e §:ssä tarkoitetun asian automaattisen ratkaisun (automatisoitu toimintaprosessi). Tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimukset eivät muodosta viranomaisille, julkisen hallinnon tiedonhallintalautakuntaa lukuun ottamatta, uusia tehtäviä, vaan tarkentavat vaatimuksia, joita viranomaisen on otettava huomioon sen kehittäessä ja ottaessa käyttöön automatisoituja toimintaprosesseja.

Tiedonhallintalain 6 a luku edellyttäisi viranomaisia määrittämään toimintaprosessien dokumentointiin, vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen sekä prosessin laadunvalvontaan liittyvät vastuut tavalla, joka ei jättäisi epäselväksi, kenelle laissa säädetty velvollisuudet (virkavelvollisuudet) kuuluvat ja keneltä edellytetään laissa säädettyjä virkatoimia. Tämä tarkoittaa myös sitä, että viranomaisissa on oltava riittävät resurssit, jotta virkavelvollisuudet on tosiasia

mahdollista hoitaa. Henkilöstömäärältään pienissä viranomaisissa automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja ylläpidon vastuut voivat olla liian raskaita suhteessa viranomaisen käytössä oleviin resursseihin. Mikäli myös resursseiltaan pienemmissä viranomaisissa otetaan käyttöön automatisoituja toimintaprosesseja, vastuiden kohdentaminen vastuiden edellyttämässä määrin eri henkilöille sekä vastuiden vaatiman osaamisen ylläpito ei kaikissa yhteyksissä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa vain viranomaisen oman henkilöstön toimesta, vaan osana viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten, jotka tukeutuvat prosesseissaan muiden viranomaisten vastuulla oleviin tietojärjestelmiin, olisi luontevaa järjestää automatisoitujen toimintaprosessien kehittäminen ja käyttö yhteistyössä toisten viranomaisten kanssa huolehtien myös siitä, että toimintaan liittyvät vastuut ovat oikeudellisilta perusteiltaan selvät.

Ehdotetut vaatimukset muodostaisivat välittömän muutostarpeen niille viranomaisille, jotka tällä hetkellä tuottavat ehdotuksen tarkoittamia automaattisia ratkaisuja. Etukäteisarvioinnissa ei ole mahdollista esittää tyhjentävästi viranomaisten nykyisiä tehtäviä ja toimintaprosesseja, joihin vaatimukset tulisivat sovellettavaksi lain voimaantultua. Ehdotusten valmistelun yhteydessä automatisoituja on tunnistettu olevan valtion virastoista Digi- ja väestötietovirastolla, Liikenne- ja viestintävirastolla, Maanmittauslaitoksella, Patenti- ja rekisterihallituksella, Tullilla, työ- ja elinkeinotoimistoilla, Valtiokonttorilla sekä Verohallinnolla. Itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista automaattisia ratkaisuja toteuttavat muun muassa Kansaneläkelaitos, Keva sekä Suomen metsäkeskus. Lisäksi yliopistoissa ja korkeakouluissa tiettyjen suoritusten arviointiin liittyvien ratkaisujen tekeminen voidaan sisällyttää automatisoitujen toimintaprosessien kategoriaan, joihin ehdotetut säännökset saattavat tuoda muutostarpeita.

Tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimukset kohdentuisivat lähinnä viranomaisen omaan sisäiseen toimintaan ja niihin hallinta- ja ohjausmenettelyihin, joilla se kehittää, ottaa käyttöön ja ohjaa käytössä olevia prosesseja. Lisäksi ehdotus muodostaa mainittuihin prosesseihin liittyviä dokumentointivaatimuksia sekä vaatimuksia tietojen julkaisusta ja niiden antamisesta asianosaiselle. Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutuksia viranomaisten väliseen toimintaan, muutoin kuin tiedonhallintalautakunnan ja automatisoituja toimintaprosesseja käyttönottavien viranomaisten osalta. Ehdotukseen sisältyisi uusi velvollisuus toimittaa automatisoitua toimintaprosessia koskeva käyttönottopäätös julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi sekä lautakunnan mahdollisuus kiinnittää viranomaisen huomio käyttönottopäätöksen dokumentaatiossa mahdollisesti oleviin olennaisiin puutteisiin. Ehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunta voisi myös ohjata viranomaisen omaa valmistelua asettamalla määräajan, jonka kuluessa viranomaisen olisi ilmoitettava lautakunnalle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta.

Viranomaisille kohdistuvien velvoitteiden tasolla tiedonhallintalain 28 a §:ään sisältyvät dokumentointivaatimukset tarkentavat automatisoitujen toimintaprosessien osalta viranomaisille tiedonhallintalain (906/2019) 5 §:ssä ja tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun selosteen sisältöä prosessissa käsiteltävien tietojen käsittelysääntöjen sekä asian ratkaisussa käytettävien tietojen osalta.

Tiedonhallintalain 28 b §:n ehdotus tarkentaa viranomaisen prosessien laadunvarmistamiseen liittyviä menettelytapavaatimuksia prosessin vaatimustenmukaisuuden ja prosessista tuotettavien asiakirjojen ymmärrettävyyden testaamisen ja testaamisesta syntyvän dokumentaation osalta. Lisäksi ehdotuksella tarkennetaan myös testaamisen suorittamiseen liittyviä laatu- ja osaamisvaatimuksia. Prosessin testaamista koskevat vaatimukset osittain tarkentavat tiedonhallintalain (906/2019) 13 §:n 2 momentissa viranomaiselle säädettyjä testausvelvoitteita, jotka valtion viranomaisten on tullut toteuttaa vuodesta 2020 alkaen ja muiden viranomaisten vuoden 2022 loppuun mennessä.

Tiedonhallintalain 28 c §:ssä ehdotettavat laadunvalvontaa ja virhetilanteiden käsittelyä koskevat vaatimukset niin ikään tarkentavat muualla laissa säädettyjä riskienhallintavaatimuksia ja prosessissa käsiteltävien tietojen ja prosessin tuottaman ratkaisun virheettömyyttä koskevia vaatimuksia. Automatisoiduista toimintaprosesseista tallennettavia tietoja koskevat vaatimukset ovat edellytys prosessin asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi jälkikäteen. Tiedonhallintalain 28 b §:n ja 28 c §:n säännökset mahdollistaisivat edelleen testauksen ja virheiden korjaamisen teknisen toteutuksen hankkimisen myös yksityiseltä. Ehdotuksen 28 j §:ssä olisi esitetty edellytykset ja laatuvaatimukset, joiden tulisi täytyä, jotta avustavat tehtävät olisi mahdollista antaa yksityisen hoidettavaksi toimijalle. Säännös testaamiseen ja virheiden korjaamiseen liittyviä tehtäviä hoitavan yksityisen palveluksessa olevan henkilön toimimisesta rikosoikeudellisella virkavastuulla helpottaa viranomaisista toteuttamaan omaa vastuutaan testaamisen vastuuhenkilön ja laadunvalvonnan vastuuhenkilön roolissa. Hyvinvointialueiden viranomaisten kohdalla sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevista vastaavista vaatimuksista on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (784/2021).

Tiedonhallintalain 28 d § muodostaisi viranomaisille uuden velvollisuuden päättää erikseen automatisoidun prosessin käyttöönotosta sekä määrittäisi päätöksen sisällön ja menettelyn, jolla päätös tulisi tehdä. Tiedonhallintalain 28 e § velvoittaisi viranomaisen julkaisemaan automatisoituja toimintaprosesseja koskevat käyttöönottopäätökset yleisessä tietoverkossa ja tiedottamaan verkkosivuillaan automaattisesti ratkaistavasta asiasta, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista toimintaprosessin dokumentaatioon perustuen. Ehdotetut vaatimukset tarkentaisivat julkisuuslain (621/1999) 20 §:ssä viranomaiselle säädettyä velvollisuutta tiedottaa toiminnastaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käyttöönottoon liittyvien dokumentointi- ja menettelytapavaatimusten ohella tiedonhallintalain 28 f §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia, että automatisoidussa toimintaprosessissa käytetyt käsittelysäännöt on suojattu oikeudettomalta muuttamiselta ja säilyttää käsittelysääntöjen muuttamista koskevat tiedot viisi vuotta. Kun tiedonhallintalain (906/2019) 15 §:ssä on säädetty viranomaisten velvollisuudesta varmistaa tarpeellisin tietoturvaluustoimenpitein, että sen tietoaineistojen muuttamattomuus on riittävästi varmistettu ja tietoaineistot on suojattu teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta, ehdotuksella lähinnä tarkennettaisiin vaatimusten kohdentumista automatisoitujen toimintaprosessien osalta nimenomaisesti käsittelysääntöihin. Ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, mitä suojauskäytäntöjä viranomaisen tulisi käyttää missäkin prosessissa. Hyvinvointialueiden viranomaisten kohdalla sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevista vastaavista vaatimuksista on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (784/2021).

Tiedonhallintalain 28 h §:ssä ehdotetut vaatimukset viranomaiselle toteuttaa tarvittaessa riskiarvioinnin perusteella asianmukaiset toimenpiteet, joilla se teknisesti varmistaa automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden, eivät lisäksi perusteiltaan muualla laissa säädettyjä vaatimuksia. Ehdotus kohdentaisi tietojen laadunvarmistamiseen liittyvien teknisten varmistustoimenpiteiden toteuttamisen perustumaan viranomaisen etukäteen tekemään riskienarviointiin. Viranomaisen olisi tarvittavin etukäteisin toimenpitein selvítettävä ja varmistettava asiankäsittelyssä käytettävien tietojen riittävä laatu ja toteuttamaan laadunvarmistamisen edellyttämät toimenpiteet. Vastaavasta menettelyvaatimuksista on säädetty yleisemmällä tasolla henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 24 ja 25 artiklassa.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lakiin (306/2019) ehdotettava 6 a § palveluautomaation käytöstä neuvonnassa ei muuttaisi viranomaisten tehtäviä. Säännöksellä tarkennettaisiin vaatimuksia, jotka viranomaisten olisi otettava huomioon käyttäessään digitaalisessa palvelussa hallinnon asiakkaalle neuvontaa tuottavaa palveluautomaatiota, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon hallinnon asiakkaan ja palveluautomaation välillä. Neuvontaa tuottavan palveluautomaation käyttö viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa neuvonnassa jää edelleen viranomaisen omaan harkintaan.

Vaatus neuvontaan tuottavan palveluautomaation kielen ymmärrettävyydestä vastaa hallintolain 9 §:ssä säädettyä hyvän kielenkäytön vaatimusta. Ehdotuksella vain kohdennettaisiin hyvän kielen vaatimusta nimenomaisesti palveluautomaation käyttämään kieleen. Myös digipalvelulain 3 luvussa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten toteutuminen, muun muassa palvelujen ymmärrettävyyden osalta, on tullut viranomaisen varmistaa jo nykyisin. Vaatimukset käyttäjälle tarjottavasta informaatiosta, että hän asioi palveluautomaation kanssa sekä mahdollisuudet jatkaa asiointia viranomaisessa toimivan luonnolliseen henkilön kanssa toteutuu käytännössä jo nykyisin viranomaisten käyttämissä ratkaisuisa. Vaatimusten viestien vaihdon tallentamisesta ei arvioida myöskään muuttavan viranomaisten toimintaa. Vaatimuksen toteutustavan jäädessä viranomaisten harkintaan, edellyttäisi vaatimus viranomaista varmistamaan ennen palveluautomaation käyttöönottoa asiakkaan mahdollisuus saada palvelun viestien vaihto itselleen sellaisessa muodossa, että sen tallentaminen olisi mahdollista. Viranomaiselle säädettävä vaatimus viestien vaihdon tallentamisesta edellyttäisi viranomaista tallentamaan asiakkaan kanssa käydyn keskustelun sellaisessa muodossa ja sellaisin kuvailutiedoin, että keskustelu on mahdollista löytää myöhemmin. Kun tältäkin osin ehdotus ei säädättäisi vaatimuksen toteutustavasta, jäävät vaatimuksen toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet viranomaisen omaan harkintaan.

Käytännön tasolla digipalvelulain 6 a §:n ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkisen hallinnon viranomaisten toimintaan. Tällä hetkellä valtion, kuntien ja itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten palveluautomaatoratkaisujen arvioidaan toteuttavat ehdotetut vaatimukset pääosin. Niiden viranomaisten osalta, jotka eivät tällä hetkellä neuvontaa tuottavan palveluautomaation viestien vaihtoa tallenna, ehdotus edellyttäisi muutoksia palvelun tiedonhallintaan palvelun laadunseurannan mahdollistamiseksi.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Tiedonhallintalain 28 g §:ssä julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle ehdotetaan uusi automatisoituja toimintaprosesseja koskevien käyttöönottopäätösten arviointitehtävä. Ehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunnan uutena tehtävänä olisi arvioida käyttöönottopäätösten osalta tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettyjen vaatimusten sekä niihin liittyvien menettelyjen täyttymistä. Arvioinnin toteuttamiseksi viranomaisen olisi toimitettava käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Tiedonhallintalautakunta päättäisi erikseen toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella tarvittavien arviointien toteuttamisesta yksittäistapauksessa. Tiedonhallintalautakunta voisi päätöksellään kiinnittää viranomaisen huomiota arviointitehtävän yhteydessä havaitsemiinsa dokumentaatioon liittyviin olennaisiin puutteisiin sekä asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta. Jotta tehtävän toteuttamisen kannalta välttämättömien tietojen saaminen voitaisiin varmistaa, tiedonhallintalain 28 g § laajentaisi tiedonhallintalautakunnan tietojensaantioikeuksia kattamaan myös viranomaisen käyttöönottopäätöksen perusteena olevia asiakirjoja. Automatisoituja toimintaproses-

seja koskevan arviointitehtävän osalta tiedonhallintalautakunnan toimivalta laajenisi koskemaan, valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisten lisäksi, myös muita tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia.

4.2.3.2 Vaikutukset julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin ja yhteisöihin

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momentti muodostaisi julkista hallintotehtävää hoitavalle uuden tiedottamisvelvollisuuden tilanteissa, joissa sen vastuulla olevaan tietojärjestelmään tai tietovarantoon kohdistuu häiriö, jolla on vaikutuksia muihin viranomaisiin Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentin riskienhallintaan ja jatkuvuuden varmistamista koskevalla ehdotuksilla ei muodosteta julkista hallintotehtävää hoitaville uusia tehtäviä riskienarvioinnin osalta. Ehdotuksella lähinnä tarkennetaan tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentissa säädettyjä vaatimuksia riskienhallinnasta ja liitetään ne yhteen valmiussuunnittelua koskevien vaatimusten kanssa. Kun valmiuslain (1552/2011) 12:n säännöksiä ei sovelleta julkista hallintotehtävää hoitavaan, voidaan vaatimusta riskiarvioinnin perusteella tehtävistä toiminnan jatkuvuuden turvaavista toimenpiteistä pitää uutena, ja arvioida sen edellyttävien toimenpiteiden julkistan hallintotehtävää hoitavalta. Toimenpiteiden määrään ja vaikutusten suuruuteen vaikuttaa merkittävältä osin se, miten eri tehtävistä on varautumisen osalta säädetty voimassa olevassa erityislainsäädännössä.

Vakuutustoiminnan osalta voimassa olevan vakuutusyhtiölain (521/2008) 6 luvun 8 §:ssä säädetään vakuutusyhtiöiden velvollisuuksista riskienhallinnan toimintaperiaatteiden sekä toimintansa jatkuvuuden ja toimintavarmuuden varmistamisen osalta. Vakuutusyhtiölaissa säädetään myös siitä, että vakuutusyhtiössä on oltava riskienhallintajärjestelmä sekä riskienhallinnan vähimmäisosaa-alueista ja riskiarvioinnin sisällöstä ja laatimisesta. Finanssivalvonnan vakuutusyhtiölaissa antamien määräysten mukaan yhtiön jatkuvuussuunnitelmien tulee pohjautua liiketoimintojen uhka- ja haavoittuvuusanalyysiin eli arvioon tietoihin, järjestelmiin, toimiin ja palveluihin kohdistuvista uhkista, haavoittuvuuksista ja riskeistä (ks. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 6/2015). Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 12 c §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä riskienhallintajärjestelmä, joka kattaa yhtiön kohdistuvien riskien ja riskien yhteisvaikutusten jatkuvan tunnistamisen, mittaamisen, seurannan, valvonnan ja raportoinnin. Finanssivalvonnan määräysten mukaan yhtiön riskienhallinnassa on otettava huomioon kaikki olennaiset yhtiön toimintaan vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset sekä ulkoistettujen toimintojen riskit (ks. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 2/2017). Vastaavasti maatalousyrittäjien eläkelain (1280/2006) 11 luvun 119 §:n mukaan Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hallitus huolehtii laitoksen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävästä riskienhallintajärjestelmästä ja 132 §:n mukaan eläkelaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistamalla vakuutusalan valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein. Työttömyyskassalain (603/1984) 12 a §:n 1 momentin mukaan työttömyyskassoilla on oltava sen hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma sekä kirjalliset toimintaperiaatteet riskienhallintajärjestelmästä. Finanssivalvonnan määräyksien mukaan riskienhallinnan toteuttamisessa kassan on arvioitava riskien vaikutusten merkittävyys ja toteutumisen todennäköisyys, jotta niiden hallitsemiseksi voidaan kehittää asianmukaiset menettelyt. Kassan tulee myös etukäteen arvioida, suunnitella ja varautua poikkeusoloissa ja laadultaan ja vakavuudeltaan erilaisissa häiriötilanteissa tarvittavien resurssien, toimintojen ja kapasiteetin osalta niin, että mahdollisissa häiriötilanteissa toimintaa voidaan jatkaa jatkuvuussuunnitelman pohjalta (ks. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 3/2021).

Valmistelun aikana tehdyn selvityksen perusteella ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat vakuutusyhtiöt, työttömyyseläkeyhtiöt ja työttömyyskassat arvioivat ehdotusten vastaavan pääosin nykyistä käytäntöä. Lisäksi ehdotusten arvioitiin edellyttävän vielä tarkempaa analysointia, jotta muun muassa toiminnassa käytettäviin tietojärjestelmiin kohdistuvat käytännön muutostarpeet olisi mahdollista analysoida.

Tiedonhallinnan yleislainsäädäntöön tehtävät muutokset aiheuttavat myös tarpeen tarkistaa sektorikohtaista sääntelyä suhteessa esitettyyn. Koska mainitut ehdotukset eivät ole mukana tässä ehdotuksessa, jää niiden arviointi sektorikohtaisessa lainvalmistelussa tehtäväksi. Tämän arvioidaan jättävän ehdotuksen kokonaisvaikutusten arviointiin tiettyä epävarmuutta.

Automatisoituja toimintaprosesseja koskevat vaatimukset

Tiedonhallintalain 6 a luvun automatisoituja toimintaprosesseja koskevat vaatimukset tulisivat sovellettavaksi yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimukset eivät muodosta julkista hallintotehtävää hoitaville, uusia tehtäviä, vaan tarkentavat vaatimuksia, joita niiden on otettava huomioon kehittäessään ja ottaessaan käyttöön automatisoituja toimintaprosesseja.

Ehdotetut muutokset kohdentuisivat lähinnä julkisia hallintotehtäviä hoitavien yhteisöjen sisäisiin menettelyihin, joilla se ohjaa ja valvoo toimintaprosessien kehittämistä, käyttöönottoa ja käyttöä. Vaatimukset edellyttäisivät muutoksia niiltä julkista hallintotehtävään hoitavilta, joiden nykyiseen toimintaan sisältyy asian automaattisen ratkaisun tuottavia prosesseja. Ehdotuksen valmistelun aikana tiedonhallintalain 6 a luvun säännösten soveltamisalaan on tunnistettu kuuluvaksi tietyt Eläketurvakeskuksen, Työllisyysrahaston, Tapaturmavakuutuskeskuksen, Liikennevakuutuskeskuksen, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen sekä vahinkovakuutusyhtiöiden, työeläkevakuuttajien, työttömyyskassojen sekä vakuutus-kassojen toimintaprosessit.

Ehdotus laajentaisi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävän koskemaan myös julkista hallintotehtävää hoitavan automaattisiin ratkaisuihin, kun automatisoitujen toimintaprosessien käyttöönottopäätöksen arviointia koskeva menettely tulisi sovellettavaksi myös julkista hallintotehtävään hoitaviin. Julkista hallintotehtävään hoitavien tulisi toimittaa automatisoitua toimintaprosessia koskeva käyttöönottopäätös julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Tiedonhallintalautakunnalla olisi mahdollisuus kiinnittää huomio käyttöönottopäätöksen dokumentaatioissa mahdollisesti liittyviin olennaisiin puutteisiin. Tiedonhallintalautakunta voisi myös asettaa määräajan, jonka kuluessa julkista hallintotehtävää hoitavan on ilmoitettava lautakunnalle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta.

Tiedonhallintalain 6 a luvun ehdotukset muodostaisivat julkista hallintotehtävää hoitavalle uusia tarkennettuja velvollisuuksia prosessien dokumentoinnin, laadunvarmistamisen ja –valvonnan sekä tietojen tallentamisen osalta. Osalle julkista hallintotehtävää hoitavista ehdotukset ovat myös rinnakkaista ja päällekkäistä sääntelyä verrattuna voimassa olevaan erityislainsäädäntöön. Tiedonhallintalain 28 a §:ään sisältyvät dokumentointivaatimukset tarkentaisivat automatisoitujen toimintaprosessien osalta tiedonhallintalain 5 §:ssä säädettyjen kuvausvelvoitteiden ja tietosuoja-asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun selosteen sisältöä. Tämän lisäksi ehdotus muodostaa prosessin dokumentaatioon tiedonhallintaa koskevia velvollisuuksia ja edellyttäisi määrittelemään dokumentaation hyväksymiseen liittyvät vastuut. Vaikka hallinnollisten päätöksentekoprosessien dokumentoinnin voidaan katsoa olevan vakiintunut käytäntö julkisia hal-

lintotehtäviä hoitavissa, edellyttää ehdotetun kaltainen tarkkarajainen sääntely vähintäänkin nykyisten prosessien kuvausten tarkistamista ja mahdollista täydentämistä sekä uusien prosessein dokumentointikäytäntöjen tarkistamista.

Tiedonhallintalain 28 b §:ssä ehdotettu vaatimus varmistaa testaamalla automatisoidun toimintaprosessin vaatimustenmukaisuus ja asiakirjojen ymmärrettävyys tarkentavat tiedonhallintalain 13 §:n 2 momentissa säädettyä tietojärjestelmien säännöllistä testausvelvoitetta. Henki- ja vahinkovakuutustoiminnan osalta ehdotetun vaatimuksen arvioidaan vastaavan, mitä Finanssivalvonnan määräyksissä on tietojärjestelmien testaamisen osalta säädetty (ks. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 6/2015). Myös tietojärjestelmien testaaminen ennen niiden käyttöönottoa on arvioitu normaaliksi menettelytavaksi, jonka vuoksi ehdotus vaatisi lähinnä seuraavien käyttöönotettavien prosessien testausmenetelmien ja testiaineistojen tarkistamista vaatimuksia vastaavaksi sekä testaukseen liittyvien vastuiden määrittämistä.

Tiedonhallintalain 28 c §:n laadunvalvontaa ja virhetilanteiden käsittelyä koskevat vaatimukset tarkentavat osittain tiedonhallintalain 15 §:ssä säädettyjä tietoaineistojen tietoturvaluutta ja 17 §:ssä säädettyjä lokitietojen keräämistä koskevia vaatimuksia. Ehdotus tarkentaisi myös yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 tietojen laatua ja tietojen oikaisua koskevia säännöksiä. Toimintaprosessista tallennettavia tietoja koskeva ehdotus tarkentaisi myös osaltaan vaatimuksia, joita on tullut toteuttaa jo nykyisin prosessien toimivuuden ja prosessissa tapahtuvan tietojen käsittelyn seurannan ja käsittelyn virheettömyyden varmistamiseksi. Myös tältä osin vaatimus on samansuuntainen Finanssivalvonnan vakuutustoimintaan antamien tietojärjestelmissä käsiteltävien tapahtumien kiistämättömyyttä ja tietojärjestelmissä käsiteltävien tapahtumien aukotonta jäljittämistä koskevien määräysten osalta. Lisäksi muun muassa Finanssivalvonnan vakuutustoimintaa koskevissa määräyksissä edellytetty tietojärjestelmien virheitä koskeva ilmoitusmenettely on edellyttänyt ehdotusta vastaavan virheiden hallintamenettelyn olemassa oloa (ks. Finanssivalvonnan ohjeet ja määräykset 6/2015).

Tiedonhallintalain 28 d §:n ehdotuksen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa koskevasta päätöksestä arvioidaan edellyttävän muutoksia julkista hallintotehtävää hoitavien nykyisiin toimintaprosessien ja tietojärjestelmien käyttöönoton hyväksymistä koskeviin menettelyihin. Ehdotus tarkentaisi käyttöönottopäätöksen sisältöä tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettyjen velvoitteiden ja dokumentointivaatimusten osalta sekä edellyttäisi erillisen käyttöönottopäätöksen tekemistä esittelystä. Kun nykyisin päätöksiä prosessien ja tietojärjestelmien käyttöönotosta ei kaikilta osin tehdä ehdotettua vastaavasti muodollisina ja esittelystä, saattaa ehdotus edellyttää uuden päätöksentekomenettelyn muodostamista ja mahdollisesti erillisen menettelyn käyttöönottoa lakisääteisten tehtävien osalta. Myös ehdotuksen 28 e §:ään sisältyvä velvollisuus julkaista käyttöönottopäätös yleisessä tietoverkossa ja tiedottaa ratkaistavasta asiasta ovat uusia ja edellyttävät vaatimusten mukaisten ylläpito- ja julkaisuprosessien muodostamista sekä tiedottamistoimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista. Ehdotetut vaatimuksen tarkentaisivat julkisuuslain (621/1999) 20 §:ssä julkista hallintotehtävää hoitavalle säädettyä velvollisuutta tiedottaa toiminnastaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Tiedonhallintalain 28 f §:n automatisoidun toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttamista koskevat suojausvaatimukset tarkentaisivat osittain voimassa olevaan sääntelyä. Tiedonhallintalain 15 §:n vaatimusten toteuttaminen on edellyttänyt julkista hallintotehtävää hoitavaa varmistamaan tarpeellisin suojaustoimenpitein tietoaineistojen muuttumattomuus sekä suojaamaan tietoaineistonsa teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 24 artikla on edellyttänyt rekisterinpitäjää toteuttamaan tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla se varmistaa tietojen muuttumattomuuden ja eheyden. Ehdotukseen sisältyvä velvollisuus

tallentaa käsittelysääntöjen muuttamista koskevat tiedot vähintään viisi vuotta on uusi ja edellyttää tietojen säilyttämisessä tarvittavien menettelyiden tarkistamista. Myös tiedonhallintalain 28 h §:n tietojen käyttöä koskevat vaatimukset tarkentavat lähinnä voimassa olevaan sääntelyä. Tiedonhallintalain 15 §:n vaatimukset edellyttävät julkista hallintotehtävään hoitavan varmistamaan tarvittavin tietoturvasuomenpiteiden sen tietoaineistojen ajantasaisuus ja virheettömyys. Tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 5 artiklan 1 kohta edellyttää käsiteltävien henkilö-tietojen täsmällisyyttä ja tarvittavaa ajantasaisuutta.

4.2.3.3 Vaikutukset tiedonhallintaan

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momentin tiedottamisvelvollisuus muodostaisi tiedonhallintayksikkönä toimivalle viranomaiselle velvollisuuden määrittää häiriötilanteista tiedottamiseen liittyvät vastuut, huolehtia tiedottamisen edellyttämien ohjeiden ajantasaisuudesta sekä tarvittaessa järjestää henkilöstölleen koulutusta ehdotettujen säännösten soveltamisesta. Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa ehdotetut vaatimukset varautumisesta tietoaineistojen käsittelyssä ja tietojärjestelmien hyödyntämisessä muodostaisivat tiedonhallintayksiköille uuden velvollisuuden selvittää sen tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit. Tiedonhallintayksikön olisi riskiarvioinnin perusteella valmiussuunnitelmin ja häiriötilanteissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava, että sen tietoaineistojen käsittely, tietojärjestelmien hyödyntäminen ja toiminta jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Varautumista koskevat vaatimukset tarkentaisivat ja mahdollisesti lisäisivät viranomaisen valmiussuunnittelusta muodostuvien asiakirjojen sisältöä riskienarvioinnin ja jatkuvuuden varmistamiseen liittyvien toimenpiteiden osalta. Lisäksi tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momentin vaatimukset muodostaisivat viranomaiselle tiedottamisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämiä asiakirjoja. Tiedonhallintalain 13 a §:n sääntelystä muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin julkisuuslaissa (621/1999) säädettyjä asiakirjajulkisuutta ja -salaisuutta koskevia säännöksiä.

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n vaatimus automatisoituun asiaratkaisuun liittyvien toimien todentamisen asiarekisteristä mahdollistamisesta ei muuttaisi tiedonhallintalaissa viranomaisille säädettyjä tehtäviä. Ehdotus vain tarkentaisi tietoja, joita viranomaisen laatimista asiakirjoista merkitään asiarekisteriin.

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotettava sääntely ei muuttaisi tiedonhallintalaissa säädettyjä tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten välisiä tehtäviä ja vastuista julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävää lukuun ottamatta. Ehdotukset lähinnä tarkentaisivat vaatimuksia, joita viranomaisten olisi otettava huomioon, kun ne kehittävät ja ottavat käyttöön automatisoituja prosesseja. Tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimukset edellyttäisivät tiedonhallintayksiköitä huolehtimaan tiedonhallintalain 4 §:n mukaisesti, että laissa säädettyjä vastuut on määritelty tiedonhallintayksikössä tavalla, joka ei jättäisi epäselväksi, kenelle laissa säädetty velvollisuudet (virkavelvollisuudet) kuuluvat, ja keneltä edellytetään laissa säädettyjä virkatoimia.

Tiedonhallintalain 28 g §:n ehdotus muodostaisi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle uuden tehtävän automatisoitujen käyttöönottopäätösten arvioinnin osalta. Ehdotus laajentaisi lautakunnan toimivaltaa arvioida myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten ja yhteisöjen käyttöönottopäätösten sisältöä. Arviointitehtävän hoitamiseksi tiedonhallintalain 28 g §:n 2 momentissa säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan oikeudesta saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä maksutta ja viivytyksettä välttämättömiä tietoja käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista. Lisäksi ehdotuksessa säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan mahdollisuudesta kiinnittää automatisoituja toimintaprosesseja koskevan käyttöönottopäätöksen tehneen viranomaisen huomiota arviointitehtävän yhteydessä havaitsemiinsa dokumentaatioon liittyviin olennaisiin puutteisiin. Tiedonhallintalautakunta voisi myös asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta.

Tiedonhallintalain 6 a luvun sääntelystä viranomaiselle muodostuisi asiakirjoja automatisoidun toimintaprosessin suunnittelun, testaamisen, laadunvalvonnan sekä käyttöönottopäätöksen osalta. Ehdotuksen 28 a §:ssä säädettäisiin automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennaisesta dokumentaatiosta, joka sisältäisi tietoja prosessin vaiheista, käsittelysäännöistä, asian ratkaisemisessa tarvittavista tiedoista ja tietolähteistä sekä tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistamisesta. Lisäksi asiakirjaan merkittäisiin toimintaprosessin laadunvalvonnan mahdollistavat toiminnallisuudet sekä tietoturvallisuustoimenpiteitä koskevien vaatimusten toteuttaminen. Ehdotettu vaatimus edellyttäisi viranomaista säilyttämään hyväksytyt asiakirjat viisi vuotta automaattisen toimintaprosessin käytöstä poistamista seuraavan kalenterivuoden vuoden alusta lukien.

Tiedonhallintalain 28 b § edellyttäisi viranomaista dokumentoimaan toimintaprosessin testitulokset sekä testauksessa havaitut virheet ja puutteet korjaavat toimet ja 28 c § vaatisi viranomaista hyväksymään laadunvalvontasuunnitelman. Laadunvalvontasuunnitelma sisältäisi tietoja laadunvalvonnan vastuista sekä miten automatisoidusti ratkaistujen asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan, havaitut virheet korjataan ja toimintaprosessiin liittyvä riskiä hallitaan käyttöönoton jälkeen. Tiedonhallintalain 28 c §:n 3 momentti edellyttäisi viranomaista dokumentoimaan myös toimintaprosessin käyttöönoton jälkeen havaitut virheet, virheen korjaamista koskevat toimenpiteet sekä virheen korjaamisen vaikutukset toimintaprosessissa tehtyihin viranomaisen ratkaisuihin.

Tiedonhallintalain 28 d §:ssä säädettäisiin viranomaisen tekemästä käyttöönottopäätöksestä, joka sisältäisi tietoja toimintaprosessista, prosessista vastaavasta viranomaisesta, prosessin käyttöönoton edellytyksistä ja siihen sovelletuista säännöksistä sekä käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista. Lisäksi käyttöönottopäätös sisältäisi tiedot toimintaprosessin suunnittelusta käyttöönottopäivämäärästä ja päätöksen tekemisen ajankohdasta, päätöksentekijästä ja esittelijästä sekä viranomaisen yhteystiedosta, josta saa lisätietoa automatisoidun toimintaprosessin käytöstä. Lisäksi tiedonhallintalain 28 e §:ssä säädettäisiin erikseen käyttöönottopäätöksestä tiedottamisesta, joka muodostaisi viranomaiselle velvollisuuden julkaista käyttöönottopäätökseen sekä tiedottamiseen liittyvät asiakirjat. Myös tiedonhallintalautakunnalle ehdotuksen 28 g §:ssä säädetty arviointitehtävä tuottaisi uuden asiakirjan tilanteissa, joissa lautakunta kiinnittää viranomaisten huomioon käyttöönottopäätöksen puutteisiin. Tiedonhallintalain 6 a luvun sääntelystä muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin julkisuuslaissa (621/1999) säädettyjä asiakirjajulkisuutta ja -salaisuutta koskevia säännöksiä.

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Digipalvelulain 6 a §:n palveluautomaation käyttöä neuvonnassa digitaalisessa palvelussa koskevat vaatimukset eivät muuttaisi viranomaisille tiedonhallintalaissa säädettyjä tehtäviä. Vaatimuksilla lähinnä tarkennetaan voimassa olevaan sääntelyä kohdistumaan palveluautomaatioon sekä varmistetaan palveluista käyttäjälle tuotettavan informaation asianmukaisuus ja laatu. Viranomaiselle muodostuu asiakirjoja, kun viranomaisen tallentaa palveluautomaatiossa käydyn viestin vaihdon ja kun viranomaisen dokumentoi palveluautomaation vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi toimintaprosessin testitulokset sekä testauksessa havaitut virheet ja puutteet korjaavat toimet. Digipalvelulain 6 a §:n sääntelystä muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin julkisuuslaissa (621/1999) säädettyjä asiakirjajulkisuutta ja -salaisuutta koskevia säännöksiä.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.4.1 Oikeusvaltioperiaate, hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto

Ehdotuksen arvioidaan edistävän perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan automatisoidulla julkisen vallan käyttämisellä on oltava peruste laissa ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan automaattisen päätöksenteon on noudatettava tarkoin lakia. Tällä hetkellä ei ole nimenomaisesti automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä, ja automaattinen päätöksenteko on toteutettu viranomaisten sisäisesti toteuttamien menettelyjen ja käytäntöjen avulla. Ehdotus sisältää säännökset etenkin automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista. Sääntelyn tarkoituksena on muun muassa yhdenmukaistaa viranomaisissa tällä hetkellä vallitsevia käytäntöjä ja varmistaa, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja hallinnon automaattinen päätöksenteko noudattaa tarkoin lakia. Ehdotuksen arvioidaan edistävän oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon lainalaisuutta luomalla viranomaisen automaattiselle päätöksenteolle yhtenäistä yleislain tasoista sääntelyä.

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös hyvän hallinnon toteuttamiseen viranomaisen automaattisessa päätöksenteossa. Hallinnon oikeusperiaatteista automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ovat erityisesti yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Ehdotus ei sisällä poikkeuksia esimerkiksi hallintolain mukaan asioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Viranomaisen on järjestettävä asioiden käsittely siten, että hallintolain vaatimukset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä toteutuvat sen käyttäessä automaattista päätöksentekoa toiminnassaan. Ehdotus sisältää viranomaisiin kohdistuvia velvoitteita, joiden arvioidaan toteuttavan hyvää hallintoa automaattisessa päätöksenteossa.

Hallintolain 6 §:n tasapuolisuuden vaatimus edellyttää viranomaisen kohtelevan samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja eri tapauksia eri tavoin. Yhdenvertaisuusperiaate voidaan turvata perustamalla automaattinen päätöksenteko objektiivisiin, soveltuvan lainsäädännön perusteella muodostettuihin sääntöihin. Koska ehdotuksen mukaisen automaattisen päätöksenteon on perustettava tällaisiin sääntöihin, ehdotuksella ei arvioida olevan negatiivisia vaikutuksia hallintolain mukaisen tasapuolisuuden vaatimuksen näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta on käsitelty erikseen omassa luvussa 4.2.3.3.

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut odotukset ja turvattava ne. Periaate tarkoittaa, että hallinnon asiakkaalla on tietyin perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan

lisuus saattaa koneen tekemä päätös luonnollisen henkilön tutkittavaksi maksutta samassa viranomaisessa. Ehdotus sisältää poikkeuksen tästä oikaisuvaatimuksen tai vastaavan menettelyn vaatimuksesta tilanteessa, jossa hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Tällöin asianosaisella ei arvioida olevan erityistä oikeussuojan tarvetta, koska asianosainen on saanut vaatimuksensa kaikilta osin hyväksytyä. Vaikka viranomaisella ei tällaisissa asioissa olisikaan käytössä oikaisuvaatimusta tai vastaavaa menettelyä, on päätökseen tavallisesti silti mahdollista hakea muutosta esimerkiksi valittamalla. Oikaisuvaatimusmenettely tai vastaava menettely edistää hallinnon asiakkaan oikeusturvaa, koska maksuttomuuden lisäksi menettely on valitusta nopeampi, yksinkertaisempi, vapaamuotoisempi ja kevyempi.

Viranomaisen tulisi automaattisia ratkaisuja tehdessään noudattaa hallintolain menettelysääntöjä. Viranomaisen on suunniteltava asiankäsittelyprosessinsa siten, että muun muassa asian selvittämistä, kuulemista sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat periaatteet toteutuvat asianmukaisesti. Tätä koskevan arvion dokumentointivelvoite säädettäisiin tiedonhallintalain 28 a §:ssä. Esimerkiksi kuulemisvelvoitteesta huolehtiminen voi edellyttää, että automaattisessa prosessissa tehty hakemus ohjataan ihmisen käsiteltäväksi, jos hakija on sisällyttänyt hakemukseen vapaamuotoista lisäselvitystä. Ehdotuksella ei siten arvioida olevan vaikutuksia hallinnon asiakkaalle hallintomenettelyn näkökulmasta.

4.2.4.3 Yhdenvertaisuus

Ehdotuksen mukaisesta sääntelystä ei arvioida seuraavan negatiivisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Automaattisen päätöksenteon on perustuttava viranomaisen ennalta määrittelemiin sääntöihin, joiden muodostamisessa viranomaisen on huomioitava muun muassa yhdenvertaisuutta koskevat säännökset ja syrjinnän kieltö.

Tietojärjestelmä käsittelee samanlaiset tapaukset aina samalla tavalla, kun päätös tehdään automaattisesti ja päätös perustuu tiettyihin etukäteen määriteltyihin päätöksentekosääntöihin. Tämä pienentää inhimillisen virheen todennäköisyyttä ja mahdollisuutta tehdä päätös syrjivän perusteiden avulla. Automaattisessa päätöksenteossa painottuu päätöksentekoperusteiden etukäteinen arviointi. Ehdotus sisältää viranomaiselle esimerkiksi automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän ja automaattisten prosessien suunnitteluun ja valvontaan kohdistuvia vaatimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa järjestelmän huolellinen ja lain mukainen toteuttaminen. Tietojärjestelmän suunnitteluun kohdistuvien vaatimusten voidaan katsoa edistävän myös yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten tunnistamista mahdollisimman varhaisessa tietojärjestelmän suunnittelun vaiheessa. Viranomaisen on järjestelmää suunnitellessaan ja toteuttaessaan huomioitava yhdenvertaisuusnäkökulmasta erityisesti haavoittuvat ryhmät, kuten vierasta kieltä puhuvat, vammaiset henkilöt ja ikääntyneet. Automaattisten prosessien valvontaa koskevat velvoitteet taas auttavat tunnistamaan järjestelmän poikkeavuuksia ja siten myös edistämään syrjinnän ehkäisyä. Tiedonhallintalain 28 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi erikseen, että viranomaisen on dokumentoitava millä tavalla on varmistettu automaattisten prosessien syrjimättömyys.

Automaattisessa päätöksenteossa on potentiaalisesti tunnistettavissa riski syrjivistä päätöksistä esimerkiksi käytettäessä harkinnanvaraisen seikan arvioinnin perustana tilastotietoja, joiden nojalla tehdään yksilöä koskevia olettamuksia sukupuolen tai muun kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että yksilöllisiä olosuhteita otetaan huomioon (esim. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 216/2017). Ehdotettu lainsäädäntö ei kuitenkaan sallisi päätöksenteon perustumista tällaiseen tilastolliseen päättelymekanismiin, minkä vuoksi automaatiosta ehdotuksen mukaisesti toteutettuna ei seuraa mainitun kaltaista syrjintäriskiä.

Ehdotus sisältää velvollisuuden tiedottaa viranomaisen automatisoidusta toimintaprosessista. Viranomaisen tiedottamisen perusteella kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada tietoa siitä, mitkä asiat viranomaisessa voidaan ratkaista automaattisesti, mahdolliset asioiden rajaukset sekä ne lain säännökset, joiden soveltamista ratkaiseminen koskee. Tiedottamisvelvollisuuden voidaan nähdä myös toteuttavan yhdenvertaisuutta, sillä se tekee läpinäkyvämmäksi viranomaisen automaattisen ratkaisutoiminnan, jolloin myös mahdollisiin syrjiviin käytäntöihin voidaan helpommin puuttua.

4.2.4.4 Lapsen asema

Arvion mukaan ehdotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia lasten asemaan. Ehdotus ei myöskään sisällä sääntelyä, joka koskisi nimenomaisesti lapsia. Ehdotetussa sääntelyssä korostetaan viranomaisen velvollisuutta arvioida päätöksentekosääntöjä muodostaessaan automaattisen päätöksenteon laillisuus aineellisen ja menettelyllisen lainsäädännön kannalta. Myös lapsen oikeuksia koskevat kysymykset tulee arvioida tässä yhteydessä. Jos asian ratkaiseminen edellyttää tapauskohtaista lapsen etuun liittyvää harkintaa, asian ratkaisemista ei voitaisi automatisoida tai vaihtoehtoisesti asian käsittelijän tulisi harkita tapauskohtaista harkintaa edellyttävä seikka. Tällaista harkintaa edellyttävää päätöksentekoa on esimerkiksi lastensuojelussa. Lastensuojeluasiointakin voi olla mahdollista automatisoida niiltä suppeilta osin kuin ne eivät edellytä ehdotuksessa tarkoitettua harkintaa.

Ehdotuksessa ei erikseen säädetä poikkeuksia hallinnollisen päätöksenteon menettelysääntöksiin kuten kuulemiseen. Viranomaisen on automatisoitavia asiaryhmiä määriteltäessä erikseen arvioitava, voiko lapsiin kohdistuviin päätöksiin kohdistua esimerkiksi erityistä kuulemisen tarvetta. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota muun muassa kuulemisen toteuttamiseen lapselle sopivalla tavalla.

Automaattiset päätökset voivat kohdistua lapseen usein muussa roolissa kuin varsinaisesti lapsena. Lapsi voi olla automaattisen päätöksenteon kohteena esimerkiksi verovelvollisena. Verohallinnon mukaan verotusta koskevassa päätöksenteossa automatiikkaa ei kohdisteta erityisesti lapsiin. Kun verotusta koskeva päätös tehdään automaattiossa, voi päätös kohdistua yhtä lailla täysivaltaiseen ja vajaavaltaiseen henkilöön. Verotus perustuu lakiin ja verotusta toimitettaessa noudatetaan verotuksen tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatetta. Verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Verotusta toimitettaessa ei näin ollen ole merkitystä sillä, onko päätöksenteon kohteena täysivaltainen henkilö tai esimerkiksi lapsi.

Automaattinen päätöksenteko voi joissain tapauksissa olla myös nimenomaisesti lapsen edun mukaista. Automaattinen päätös voisi olla lapsen edun mukaista tehdä esimerkiksi ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitetun oleskeluluvan jatkolupahakemuksiin, jolloin edellytykset, joiden perusteella edellinen oleskelulupa on myönnetty, ovat edelleen olemassa. Mikäli automaattista päätöstä ei kohdistettaisi lapsiin, joutuisivat esimerkiksi lapsiperheet yllä kuvatuissa jatkolupahakemustilanteissa odottamaan, että luonnollinen henkilö käsittelee asian. Käsitteleminen olisi tällaisessa tapauksessa hitaampaa kuin automaattisessa päätöksenteossa, mikä asettaisi lapset systemaattisesti muita huonompaan asemaan. (HE 224/2018 vp, s. 30).

4.2.4.5 Työllisyys ja työelämä

Ehdotuksella on vaikutuksia työelämään, erityisesti virkamiehiin, joita hallinnossa työskentelee. Automaation tarkoituksena on tehostaa viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimintaa ja muun muassa tuottaa kustannussäästöjä vähentämällä tehtävien hoitamiseen tarvittavaa henkilötyövoimaa. On mahdollista, että virkoja päädytään työvoiman tarpeen

vähentämässä lakkauttamaan, mutta on myös mahdollista, että viranomaisten tehtävien ja asiamäärien kasvun johdosta virkoja ei lakkauteta, vaan sen sijaan tarve perustaa uusia virkoja vähenee verrattuna tilanteeseen, jossa automaatiota ei oteta käyttöön. Nämä vaikutukset riippuvat voimakkaasti viranomaisen tehtävistä, rakenteesta ja toimintaympäristöstä.

Tyypillisen virkamiehen työn luonne tulee muuttumaan automaation yleistyessä samaan tapaan kuin se on digitalisaation myötä muuttunut viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. Virkamiesshallinnossa vaadittavan osaamisen ja koulutuksen luonne sekä eri viranomaisten virkarakenteet todennäköisesti muuttuvat. Viranomaiset tarvitsevat jatkossa uudenlaisia asiantuntijoita erilaisiin tehtäviin, kun taas tarve käsittelyä ja muita rutiininomaisia vaiheita tekeville vähenee. Viranomaisissa tullaan tarvitsemaan aiempaa enemmän tietojärjestelmien kehittämiseen ja hankintaan liittyvää osaamista, sekä enemmän poikkitieteellistä osaamista, jossa virkamiehen on hallittava sekä sovellettava lainsäädäntö että tietojärjestelmät ja tiedonhallinta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Automaattisen päätöksenteon sääntelyn jättäminen nykytilan varaan tai sääntely ainoastaan erityislainsäädännössä

Automaattinen päätöksenteko olisi mahdollista jättää nykyisen sääntelyn varaan. Tämä ei kuitenkaan ole perusteltua ottaen huomioon olemassa oleva tarve automaation käyttöön myös yksittäispäätösten osalta. EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen 22 artikla asettaa lähtökohtaisen automatisoitujen yksittäispäätösten kiellon, joten automaattisesta päätöksenteosta tulisi säätää tietosuojaa-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen poikkeus, elleivät muut 2 kohdassa mainitut poikkeuserusteet täyty. Sama pätee myös automaattiseen päätöksentekoon rikosasioissa, koska rikosasioiden tietosuojalajissa säädetään niin ikään automaattisen päätöksenteon käsittelykiellosta.

Automaattisen päätöksenteon jättäminen nykysääntelyn varaan muodostaisi kestävämmän oikeustilan automaatiota jo nykyisin käyttävien viranomaisten kannalta paitsi tietosuojan, myös valtiosääntöisen näkökulman kannalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi Verohallintoa koskevassa ratkaisussaan katsonut, ettei Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely täytä perustuslain vaatimuksia (EOAK/3379/2018). Myös oikeuskansleri on todennut Kansaneläkelaitosta koskevassa ratkaisussaan automaattisen päätöksenteon olevan sääntelemätöntä paitsi automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön, mutta myös mahdollisesti tarvittavan erityislainsäädännön osalta. Oikeuskanslerin mukaan toimiva ja riittävä lainsäädäntö on keino varmistaa automaattiseen päätöksentekoon ja sen edellyttämiin päätöksentekojärjestelmiin oletusarvoisesti ja sisäänrakennetusti kuuluva hyvä hallinto ja asiakkaiden oikeusturva (OKV/131/70/2020, s. 29).

Nykyisin automaattista päätöksentekoa käyttävistä viranomaisista esimerkiksi Verohallinto on käyttänyt automaattista päätöksentekoa 1990-luvulta alkaen ja automaattisten menettelyjen hyödyntäminen on olennaisesti tehostanut Verohallinnon toimintaa. Verohallinnon arvion mukaan henkilöstön pysyvä lisäresurssitarve olisi kaikki verolajit ja asiaryhmät huomioon ottaen noin 2 000 henkilötyövuotta, jos nykyisessä laajuudessa sovelletusta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan. Tämän laajuinen henkilötyövuosien lisäys aiheuttaisi Verohallinnolle vähintään noin 110 miljoonan euron vuosittaiset lisäkustannukset. Vastaavasti Kansaneläkelaitoksessa tarvittaisiin moninkertainen määrä etuuskäsittelijöitä pitämään käsittelyajat tavoitteiden mukaisina, jos automaattisia päätöksiä ei tehtäisi. Kansaneläkelaitoksen mukaan

opintotuessa yhden manuaalipäätöksen loppusuoritehintana on 52,96 euroa. Arvion mukaan automaattinen päätös on puolet halvempi, jolloin kustannussäästö on 7,2 miljoonaa euroa pelkästään opintotuessa, jossa annetaan noin 270 000 automaattista päätöstä vuosittain.

Automaattisen päätöksenteon sääntelemättä jättäminen ei olisi perusteltua myöskään viranomaisen toiminnan järjestämisen kannalta tulevaisuudessa. Sääntelemättömässä tilassa julkishallinnon digitalisaation avulla saavutettavat hyödyt jäisivät automaattisen päätöksenteon osalta toteutumatta, kun tulevaisuudessa teknologinen kehitys mahdollistaneekin yhä useampien toimintojen automatisoinnin. Useilla viranomaisilla ja julkista tehtävää hoitavilla yksityisillä on suunnitelmia nykyistä laajemman automaation käyttöönottoon toiminnoissaan tai automaation käyttöönottamiseksi ratkaisutoiminnassa, jos sitä ei vielä ole käytössä.

Automaattisesta päätöksenteosta voitaisiin säätää yleislainsäädännön sijaan vaihtoehtoisesti ainostaan erityislainsäädännössä. Tällä hetkellä esimerkiksi kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoituslain 31 a §:ssä on automaattista päätöksentekoa koskeva säännös. Tämä voi olla tietosuojanäkökulmasta riittävää, mutta ongelmaksi muodostuvat etenkin valtiosääntöiset kysymykset. Tähän vaihtoehtoon turvaututtiin EU:n yleisen tietosuojasetuksen astuessa voimaan sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännössä, potilasvakuutuslaissa sekä maahanmuuton henkilötietolaissa (HE 52/2018 vp, HE 224/2018 vp, HE 298/2018 vp ja HE 18/2019 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin kritisoi lakiehdotusten automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä, mikä johti automaattisen päätöksenteon sääntelystä luopumiseen näissä ehdotuksissa. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksiä koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti sääntelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, 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. (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, ettei automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa hallinnollista päätöksentekoa tulisi pyrkiä sääntelemään yksittäisillä pistemäisillä lakiehdotuksilla (PeVL 7/2019 vp, s. 12).

Automaattisen päätöksenteon valtiosääntöisten näkökohtien huomioon ottaminen vaikuttaisi siten vaativan yleislain tasoista sääntelyä. Lisäksi pelkästään sektorikohtaisessa erityislain tasoisessa sääntelyssä vaarana on, että hallinnon automaattisen päätöksenteon sääntely pirstaloituu ja viranomaisille muodostuu toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Tämä taas sekavoittaa oikeustilaa ja esille voi nousta myös kansalaisen oikeusturvaan liittyviä ongelmia.

5.1.2 Automaattisen päätöksenteon sääntelyvaihtoehdot yleislainsäädännössä

Valmistelun aikana on harkittu erilaisia automaattisen päätöksenteon sääntelyvaihtoehtoja yleislainsäädännössä. Valmistelussa on harkittu esimerkiksi sääntelyvaihtoehtoa, jossa sääntelyn soveltamisala olisi ollut nyt ehdotettua laajempi ulottuen osittain myös hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Vaihtoehdon etuna on se, että viranomaisen automaatio olisi mahdollista saada kattavammin sääntelyn piiriin ja näin varmistua toiminnan lainmukaisuudesta.

Tämä vaihtoehto oli esillä myös 9.6.–20.8.2021 järjestetyllä lausuntokierroksella (Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännös-

luonnoksista, VN/3071/2020). Vaihtoehdon mukaan sääntely olisi koskenut myös sellaista hallintoasian valmistelua ja tosiasiallista hallintotoimintaa, jolla on oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen. Lausuntopalautteessa ehdotus sai kuitenkin kritiikkiä sen epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta. Viranomaisilla ja julkista hallintotehtävää hoitavilla yksityisillä oli myös osittain hankaluuksia tunnistaa toiminnassaan tilanteita, joihin säännös voisi soveltua. Lausuntopalautteen kritiikin lisäksi vaihtoehdon mukaisen sääntelyn haasteena on se, että sääntelyn vaikutukset voisivat muodostua osin ennalta arvaamattomiksi ja sääntely saattaisi tuoda viranomaisille tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Toiseksi automaattinen päätöksenteko voitaisiin myös sallia esimerkiksi hallintolakiin otettavalla yleisellä säännöksellä, joka ei asettaisi erityisiä automaatioon tai sen käyttöalaa liittyviä vaatimuksia. Tämän vaihtoehdon etuna on se, että viranomaisten olisi mahdollista käyttää automaatiota harkintansa mukaisessa laajuudessa, kunhan muut yleis- ja erityislainsäädännön vaatimukset hallinnon päätöksenteolle ja tietojärjestelmille täyttyisivät. Vaihtoehto voisi periaatteessa mahdollistaa myös erilaisten todennäköisyyksiin ja tilastollisiin menetelmiin perustuvien tekoälyratkaisujen käytön automaattisessa päätöksenteossa.

Sääntelyvaihtoehto vaikuttaa kuitenkin ongelmalliselta perustuslain näkökulmasta. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 224/2018 vp ehdotettiin säädettäväksi, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettua sääntelyä oli kuitenkin välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä olisi säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisia selvitettäviä kysymyksiä ovat hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamien vaatimusten sekä oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen. (PeVL 62/2018 vp, s. 7 ja 9, vastaavasti myös PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden tämä vaihtoehto ei siten vaikuttaisi olevan perustuslain mukainen ja riittävän täsmällinen sekä tarkkarajainen.

Kolmantena vaihtoehtona sallitun automaattisen päätöksenteon käyttöalaa olisi mahdollista rajata myös ehdotettua suppeammaksi esimerkiksi tiukentamalla viranomaisen harkinnan edellytyksiä tai luettelemalla asiaryhmiä, joissa automaattista päätöksentekoa voisi hyödyntää. Myöhemmin tarpeelliseksi osoittautuvan automaation mahdollistaminen ainoastaan lakia muuttamalla muodostuisi kuitenkin raskaaksi. Asiaryhmien listaaminen automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöksessä ei myöskään vaikuta soveltuvan hyvin yleislain systematiikkaan.

Neljänneksi yleislainsäädännössä voitaisiin säätää automaattisesta päätöksenteosta, mutta tämän lisäksi erityislainsäädännössä olisi erikseen säädettävä automaattisen päätöksenteon käyttöönotosta hallinnonalakohtaisesti. Tällöin automaation käyttöönotosta säädettäessä olisi mahdollista huomioida hallinnonala- tai asiaryhmäkohtaiset erityispiirteet. Tällaisen ratkaisun etuna olisi täsmällisyys ja tarkkarajaisuus siinä, mitä asioita voidaan ratkaista automaattisesti. Automaattisen päätöksenteon käyttöönotosta säätäminen hallinnonalakohtaisesti edellyttäisi runsaasti erityislainsäädäntöä. Ehdotettu sääntely ei sekään poista kokonaan hallinnonalakohtaista erityislainsäädännön tarvetta kaikkien viranomaisten osalta.

Lisäksi valmistelussa on pohdittu automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn rajaamista koskemaan pelkästään luonnollisia henkilöitä, koska EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja asetuksen 22 artiklan automatisoitujen yksittäispäätösten kieltä sovelletaan vain luonnollisiin henkilöihin. Valmistelun aikana on harkittu, onko sääntelyä tarpeen ulottaa myös oikeushenkilöihin, sillä oikeushenkilöillä ei ole henkilötietojen suojan tarvetta. Hallintolaki ei kuitenkaan erottele luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä koskevia päätöksiä, vaan esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita ja hallintolain menettelysäännöksiä tulee noudattaa päätöksenteon kohteesta riippumatta. Perustuslakivaliokunta on säännösehdoituksia automatisoiduista yksittäispäätöksistä arvioidessaan katsonut, että automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten ohella merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (PeVL 78/2018 vp, s. 5–6, PeVL 70/2018 vp, s. 3–5 ja PeVL 62/2018 vp, s. 6–9). Valmistelussa on arvioitu, että hyvän hallinnon ja edellä mainittujen valtiosääntöisten näkökohtien huomioon ottaminen edellyttää automaattisen päätöksenteon sääntelyn ulottamista myös oikeushenkilöihin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Automaattisen päätöksenteon käyttöala

Ruotsissa säädettiin vuonna 2018 uusi hallintolaki, jonka 28 §:ää (förvaltningslag [2017:900]) mahdollisti automaattisen päätöksenteon. Säännöksen mukaan päätöksen voi tehdä virkamies yksin tai yhdessä tai se voidaan tehdä automaattisesti. Päätösautomaatiota on käytetty enenevässä määrin esimerkiksi sosiaalivakuutuksen parissa ja lain esitöiden mukaan on syytä selvittää lain tasolla, että hallintopäätös voidaan tehdä automatisoidusti. Kun automaattisesta päätöksenteosta säädetään hallintolaissa, viranomaiset eivät tarvitse erikseen erityislainsäädäntöä tehdäkseen automaattisia päätöksiä (prop. 2016/17:180 s. 179). Automaattisella päätöksenteolla tarkoitetaan päätöstä, joka tehdään koneellisesti ilman että kukaan yksittäinen virkamies osallistuu aktiivisesti päätöksentekoon yksittäisessä tapauksessa (prop. 2016/17:180 s. 315). Säännös luo oikeusperustan automaattisen päätöksenteon käytölle viranomaisessa, mutta säännös tai lain esityöt eivät ota kantaa siihen, millä tavoin automaation käyttöalaa tulisi rajata. Myöskään säännöksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ei lain esitöissä käsitellä. Yleinen hallinnon lainalaisuusvaatimus kuitenkin asettaa rajoituksia automaation käytölle.

Ruotsissa automaattisen päätöksenteon oikeusperusta on ollut kunnissa jossain määrin epäselvä, koska hallintolaki on toissijainen suhteessa kuntalakiin (kommunallag [2017:725]). Hallitus on tilannut alkuvuodesta 2021 valmistuneen selvityksen (SOU 2021:16), jossa ehdotetaan muutoksia kuntalakiin automaattisen päätöksenteon sallimiseksi. Automaattinen päätöksenteko ehdotetaan sallittavaksi asioissa, joissa toimivallan siirtäminen esimerkiksi virkailijoille on kuntalain mukaan mahdollista. Automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle olisi rajattu laillisuustarkastukseen liittyvät asiat, joihin ei voi hakea muutosta sekä hankinta-asiat, jotka eivät Euroopan unionin sääntelyn vuoksi sovellu automaattiseen päätöksentekoon (SOU 2021:16, s. 96–97). Selvityksessä huomautetaan, että päätöksentekoautomaatiolle voi seurata rajoituksia muusta lainsäädännöstä kuin kuntalain toimivallan siirtämisestä koskevasta sääntelystä, esimerkiksi päätöksen perustelemisen vaatimuksesta tai asian selvittämistä koskevista vaatimuksista. Hallintolaki tai erityislainsäädäntö voi siten rajoittaa automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa. Laissa voidaan myös edellyttää punnintaa, jota ei voida tehdä automaattisesti. Laista voi toisaalta seurata epäsuora vaatimus siitä, että luonnollinen henkilö käsittelee asian. Tällaisia voivat olla esimerkiksi asian tutkimista ja käsittelyä koskevat erityisvaatimukset. Lisäksi laissa on olemassa nimenomaisia vaatimuksia siitä, että asian käsittelee luonnollinen henkilö, jolla on erityinen säädetty toimivalta (SOU 2021:16, s. 94). Joka tapauksessa vastuu toiminnan seurannasta ja lainmukaisuudesta säilyy toimivallan siirtäneellä taholla (SOU 2021:16, s. 94, 97).

Ranskan tietosuojalain (Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) 47 artiklassa säännellään automaattista päätöksentekoa. Artiklan mukaan hallinto-päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti. Muutoksenhakuasiat on kuitenkin rajattu automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle. Automaattinen päätöksenteko ei ole tietosuojalain 47 artiklan mukaan sallittua lain 6 artiklassa mainittujen arkaluonteisten henkilötietojen osalta. Arkaluonteisten henkilötietojen käsite vastaa yleisen tietosuoja-asetuksen erityisten henkilötietoryhmien käsitettä. Tietosuojalain lisäksi hallintolaisissa (Code des relations entre le public et l'administration) säännellään automaattista päätöksentekoa. Automaattisen päätöksenteon sääntelyä sovelletaan sekä täysin automatisoituun päätöksentekoon, että sellaiseen päätöksentekoon, jossa tekoälyä tai ohjelmistorobotiikkaa hyödynnetään ainoastaan tukitoimintona. Soveltamisala on siis laajempi kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Ranskan perustuslakineuvosto on automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussaan todennut, että päätöksentekosääntöjen on oltava inhimillisesti kontrolloitavissa, eikä kontrollin ulkopuolella olevia, jatkuvasti itseoppivia ja päätte-lysääntöjä muuttavia ohjelmistoja saa käyttää (CC 2018-765, kappale 70).

Saksassa liittovaltion hallintolainkäyttölain 35a §:ssä (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) on vuodesta 2017 lähtien säädetty hallinnollisten päätösten automaatiosta. Pykälässä määritellään ne edellytykset, joiden vallitessa jokin päätöstyyppi voidaan automatisoida. Lainkohdan taustalla on ollut tarve kehittää hallintomenettelyä etenkin verotuksen ja sosiaalietuuksien osalta. Johtuen liittovaltiorakenteesta sekä yleislain toissijaisuudesta suhteessa erityislakeihin lainkohdan tulkinta ja soveltaminen käytännössä on jäänyt osavaltiokohtaisten lainsäätäjien varaan. Hallintolainkäyttölain mukaan automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää, jos siitä on erikseen säädetty laissa ja päätös ei sisällä harkintavaltaa eikä tarvetta arviointiin. Saksalainen hallintolainkäyttölaki siis edellyttää lailla säätämistä jokaisessa yksittäistapauksessa ja samalla harkinnanvaraisuutta sisältävät päätöslajit on kokonaisuudessaan rajattu automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Saksassa erityislainsäädännön osalta esimerkiksi verotuksen automaatiosta säädetään verotusta koskevassa laissa (Abgabenordnung, AO). Lain 155 § antaa verottajalle oikeuden automaattisesti myöntää, korjata, peruuttaa tai muuttaa veroehdotuksia, verohyvityksiä, verovähennyksiä ja ennakkomaksuja, mikäli ei ole syytä virkailijan käsittelylle. Sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, SGB) 31a §:n mukaan hallinnollinen päätös voi olla kokonaisuudessaan automatisoitu, jos ei ole syytä sille, että päätöksen käsittelee virkailija. Automatisoidussa päätöksessä tulee kuitenkin ottaa huomioon tapauskohtainen asiakkaan tarjoama informaatio. Näyttää siltä, että sektorikohtainen sääntely sallisi myös valitusten käsittelyn ja virheiden korjaamisen osin automaattisesti, mutta tätä mahdollisuutta hyödynnetään käytännössä vielä suppeasti. Keskeisenä huomiona voidaan todeta, että etenkin harkinnanvaraisten päätösten rajaaminen hallintolailta automatisoimisen ulkopuolelle on merkittävä oikeudellinen reunaehto.

Saksassa on hallinnollisen sääntelyn lisäksi liittovaltion tietosuojalaisissa (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG) säädetty automaattisesta päätöksenteosta. Tietosuojalain 37 §:ssä on säädetty poikkeus EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta. Pykälän mukaan automaattinen päätöksenteko on mahdollista vakuutus sopimuksen mukaisissa palveluissa. Automaattinen päätös voidaan tehdä, kun hyväksytään rekisteröidyn vaatimus. Jos rekisteröidyn pyyntöä ei hyväksytä kokonaisuudessaan, niin automaattisen päätöksen on perustuttava vakuutus sopimuksen pakollisiin sääntöihin terapeuttisen hoidon korvauksista ja rekisterinpitäjän on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin rekisteröidyn oikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Suojatoimiin kuuluvat 37 §:n mukaan ainakin oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä rekisteröidyn oikeus esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Lisäksi lainkohdassa todetaan, että rekisterinpitäjän tulee ilmoittaa rekisteröidylle hänen oikeutensa

samalla, kun hänelle ilmoitetaan, ettei hänen pyyntöään hyväksytä kokonaisuudessaan. Vakuutussopimuksia koskevan 37 §:n lisäksi tietosuojalain 54 §:ssä on säädetty, että pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuva päätös, jolla on epäedullisia seurauksia tai merkittäviä vaikutuksia rekisteröidylle, on sallittu vain, kun siitä on laissa säädetty. Tällaisissa 54 §:n mukaisissa päätöksissä ei saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, ellei asianmukaisista suojatoimista ole huolehdittu.

Norjassa ei tällä hetkellä ole yleislainsäädännössä säädetty julkishallinnon automaattisesta päätöksenteosta, mutta julkishallinnon lakikomitea on pohtinut julkishallintolain uudistamistarpeita muun muassa digitalisaation näkökulmasta laajassa lakiehdotuksen sisältävässä selvityksessä (NOU 2019:5). Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi myös automaattisesta päätöksenteosta. Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan automaattisesta päätöksenteosta on säädettävä hallinnonalakohtaisesti kuninkaan antamalla asetuksella. Päätöksiä, joilla on vain vähäisiä vaikutuksia yksilön oikeuksiin, voidaan tehdä ilman tätä oikeusperustaa. (NOU 2019:5, s. 19). Sääntelyn olisi tarkoitus olla lähtökohtaisesti teknologianeutraalia (NOU 2019:5, s. 55 ja 259). Yksiselitteiset lain säännökset soveltuisivat automatisointiin, mutta harkintaa ja arviointia edellyttävät säännökset eivät. Myös muutoksenhakuasiat voitaisiin joissain tapauksissa automatisoida, esimerkiksi tilanteessa, jossa jokin päätökseen vaikuttava tosiseikka on oletettu, tulkittu tai luokiteltu väärin. Tällöin päätös voitaisiin korjata ja suorittamalla automaattisoitu prosessi uudelleen. Jos taas valitus kohdistuu lain soveltamisen ongelmaan, muutoksenhakuasia tulisi käsitellä manuaalisesti. (NOU 2019:5, s. 261).

Isossa-Britanniassa automaattista päätöksentekoa on säännelty kansallisessa tietosuojalaissa (Data Protection Act 2018). Sääntely on laadittu alun perin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Iso-Britannia erosi Euroopan unionista 31.1.2020, mutta yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä sovelletaan kuitenkin toistaiseksi lähes samansisältöisenä Ison-Britannian asetuksista laatiman oman version muodossa (United Kingdom General Data Protection Regulation [UK-GDPR]). Ison-Britannian tietosuojalaki sisältää automaattisen päätöksenteon säännöksiä koskien yleistä henkilötietojen käsittelyä (14 §), rikosasioiden tietoduojadirektiivin alaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä (49 ja 50 §:t) sekä henkilötietojen käsittelyä kansallisen turvallisuuden alueella (96–98 §:t). Tietosuojalain 14 §:ssä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 b alakohdan mukainen poikkeus asetuksen 22 artiklan lähtökohtaisesta kiellosta koskien automatisoituja yksittäispäätöksiä. Rekisteröidylle oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia tuottavia päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti, jos 14 §:ssä säädetyistä suojatoimista huolehditaan.

Ison-Britannian tietosuojalain 49 § koskee automaattista päätöksentekoa rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvien henkilötietojen käsittelyssä. Tällaista henkilötietojen käsittelyä tehdään esimerkiksi poliisissa ja muissa rikosoikeudellisia asioita käsittelevissä viranomaisissa. Tietosuojalain 49 §:n mukaan kielteisiä oikeusvaikutuksia tai merkittäviä vaikutuksia rekisteröidylle tuottavia päätöksiä ei saa tehdä pelkästään automaattisesti, jollei sitä ole sallittu laissa. Jos tällaisen automaattisen päätöksen antamisesta on säädetty laissa, tietosuojalain 50 §:ssä säädetään päätöstä koskevista suojatoimista. Tietosuojalakia selittävissä liitteissä huomautetaan erikseen, että 49 ja 50 §:n säännösten tarkoitetaan koskevan täysin automaattista päätöksentekoa, ei pelkästään automaattista käsittelyä. Automaattisella käsittelyllä tarkoitetaan jonkin tiedoille suoritettavan toiminnon tekemistä ilman ihmisen vuorovaikutusta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla tällaista automaattista käsittelyä käytetään usein suodattamaan suurista tietojoukoista hallittavissa olevia määriä tietoja ihmiskäsittelijän käytettäväksi. Automaattinen päätöksenteko on taas automaattisen käsittelyn muoto, joka vaatii lopullisen päätöksen antamista ilman ihmisen vuorovaikutusta. Lisäksi huomautetaan, että käytännössä kielteiseen

lopputulokseen johtavaa automaattista päätöksentekoa käytetään harvoin rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla ja on epätodennäköistä, että automaattisella päätöksenteolla olisi mitään operatiivista käyttöä. (Data Protection Act 2018 – Eplanatory Notes, s. 38–39).

Isossa-Britanniassa on lisäksi säädetty erikseen automaattisesta päätöksenteosta henkilötietojen käsittelyssä kansallisen turvallisuuden alueella, mihin EU-oikeus tai yleinen tietosuoja-asetus eivät sovellu. Tietosuojalain 96 §:ssä on yleistä tietosuoja-asetusta vastaava sääntelytapa, jossa automaattinen päätöksenteko on lähtökohtaisesti kielletty, mutta voidaan sallia tietyissä tapauksissa, kuten asiasta lailla säädetäessä.

Kanadassa automaattista päätöksentekoa julkishallinnossa on säännelty lakia alemmantasoisella automaattista päätöksentekoa koskevalla direktiivillä (Directive on Automated Decision-Making). Direktiivi on eräänlainen ohjeistus, joka kuuluu erilaisten käytäntöjen, standardien ja suuntaviivojen joukkoon. Sääntely koskee liittovaltion instituutioita ja näiden järjestelmätoimittajia, mutta muut hallinnolliset organisaatiot ja yksityiset toimijat jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin soveltamisala on siinä mielessä laaja, että se koskee paitsi täysin automaattisia päätöksiä antavia järjestelmiä, mutta myös ihmistä avustavaa automaatiota. Direktiivin tarkoittamilla päätöksillä tarkoitetaan hallintopäätöksiä. Vaikka direktiivin soveltamisala on laaja, se toisaalta sallii myös tekoälyteknologioiden käyttämisen päätöksenteossa. Direktiivi perustuu riskiperusteiseen malliin, jossa erityisen algoritmien vaikutusten arviointimenettelyn avulla määritellään päätöksentekojärjestelmälle neliportainen riskitaso. Riskitason perusteella päätöksentekojärjestelmälle asetetaan erilaisia vaatimuksia. Vaikka direktiivi ei kiellä eri teknologioiden käyttöä automaattisessa päätöksenteossa, se kuitenkin edellyttää korkeammilla riskitasoilla, että päätöksentekoon osallistuu ihminen ja lopullisen päätöksen antaa ihminen.

5.2.2 Hyvä hallinto, suoja- ja läpinäkyvyys

Ruotsissa on arvioitu joidenkin automaattista päätöksentekoa koskevien erityislainsäädäntöhankkeiden yhteydessä sääntelyn suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan. Hallituksen esityksissä todetaan, että julkishallinnon automaattiseen päätöksentekoon sovelletaan hallintolain mukaisia oikeusturvatakeita. Lainalaisuutta, puolueettomuutta ja suhteellisuusperiaatetta koskevien yleisten vaatimusten lisäksi päätöksiä koskevat asianosaisjulkisuus ja kuulemisvelvollisuus sekä mahdollisuus virheen korjaamiseen ja muutoksenhakuun. Näiden oikeusturvatakeiden katsotaan kattavan yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämät suoja- ja läpinäkyvyysvaatimukset. (Esim. Prop. 2017/18:115, s. 31; Prop. 2019/20:196, s. 35 ja Prop. 2017/18:112, s. 64).

Ranskan hallintolakiin on vuonna 2016 lisätty automaattista päätöksentekoa koskeva artikla L311-3-1, jonka mukaan automaattisen päätöksenteon kohdetta on muun muassa informoitava automaattisesta käsittelystä. Säännöksen soveltamisen edellytyksistä säädetään erillisellä asetuksella (Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique), jossa määritellään tarkemmin yksilön oikeudet automatisoitujen yksittäispäätösten suhteen. Mikäli päätös pohjautuu automaattiseen käsittelyyn, päätöksen kohteena olevalle henkilölle on tämän pyynnöstä annettava tieto algoritmin toimintalogiikasta ja sen täytäntöönpanon pääpiirteistä. Lisäksi asetusta velvoittaa viranomaista tiedottamaan yksilölle tämän tiedonsaantioikeuksista ja menettelystä, jolla tiedonsaantioikeutta voidaan käyttää. Tämä tarkoittaa yksilöllä olevaa oikeutta saada selvitys automaattisen päätöksen taustoista ja perusteluista, mikä on jonkin verran laajempi kuin vastaava oikeus yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Kansallisen asetuksen mukaan automatisoidussa yksittäispäätöksessä viranomaisten tulee asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa salassapitovelvollisuutta loukkaamatta ymmärrettävässä muodossa seuraavat päätökseen liittyvät seikat: missä määrin ja missä muodossa algoritmista päätöksentekoa on käytetty päätöksenteossa; mitä tietoa päätöksentekoprosessissa on hyödynnetty ja mistä päätöksessä käytetty tieto on peräisin;

algoritmisen käsittelyn parametrit ja, jos mahdollista, niiden painotukset päätöstä tehdessä sekä algoritmisen käsittelyn toimet. Selitysvollisuus tosin koskee yksittäisiä päätöksiä, eikä velvoita selittämään järjestelmän toimintaa kokonaisuutena. Koska jokainen yksittäinen tapaus perustuu erilaisiin faktoihin ja jokainen tapaus on ainutlaatuinen, ei myöskään ole tarkoituksenmukaista selittää koko järjestelmän toimintaa.

Saksan liittovaltion sisäministeriön hallintomenettelylainsäädännön neuvoa-antava lautakunta (Der Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern) on antanut automaattista päätöksentekoa koskevan lausunnon vuonna 2015, eli ennen hallintolainkäyttölain 35 a §:n säätämistä vuonna 2017. Lausunnossa on todettu, että automaattinen käsittely hallinnossa tulee järjestää tavalla, jossa oikeusvaltion vaatimukset toteutuvat. Näihin kuuluvat tietyt hyvän hallinnon takeet, kuten asianomaisen kuulemisesta huolehtiminen. Kokonaan automaattisessa menettelyssä on varmistettava, että kaikki päätökseen kuuluvat tosiseikat ovat tiedossa ja ne ovat yksiselitteisiä. Harkintaa sisältävää hallintotoimea ei voida tehdä automaattisesti. Lautakunta lisäksi korostaa päätösten perusteluvollisuutta, viranomaisen tutkintavelvollisuutta, asianosaisen menettelyllisiä oikeuksia sekä informaatio-oikeutta. (Automatisiert erlassene Verwaltungsakte und Bekanntgabe über Internetplattformen – Fortentwicklung des Verfahrensrechts im Zeichen der Digitalisierung: Wie können rechtsstaatliche Standards gewahrt werden? [NVwZ 2015, 1114]).

Norjassa julkishallinnon lakikomitean julkishallintolain uudistusta koskevan lakiehdotuksen (NOU 2019:5) 12 §:n mukaan hallintoviranomaisen olisi dokumentoitava automaattisten päätöksentekojärjestelmien oikeudellinen sisältö. Asiakirjat olisivat ehdotuksen mukaan julkisia, ellei laki tai erityiset syyt rajoita julkisuutta. (NOU 2019:5, s. 20). Dokumentointivaatimus edellyttäisi ehdotuksen perustelutekstin mukaan dokumentointia siitä, miten lain soveltaminen tapahtuu järjestelmässä. Vaatimuksella helpotettaisiin automaattisen päätöksenteon valvontaa, ja dokumentointi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi pseudokoodin muodossa. Järjestelmän oikeudellinen sisältö olisi julkistettava esimerkiksi viranomaisen verkkosivuilla salassapitosäännökset ja muut asiakirjajulkisuuden poikkeukset huomioiden. (NOU 2019:5, s. 265–267). Ehdotuksen 47 §:n 2 kohdassa ehdotetaan lisäksi, että päätöksessä olisi ilmoitettava, jos asia on käsitelty täysin automaattisesti (NOU 2019:5, s. 19–20, 30).

Isossa-Britanniassa on säädetty tietosuojalaissa yhteneväisesti automaattista päätöksentekoa koskevista suojatoimista niin yleisen tietosuojasetuksen, rikosasioiden tietosuojadirektiivin kuin kansallisen turvallisuudenkin alueella. Automaattisen päätöksenteon kohdetta on informoitava kirjallisesti siitä, että päätös perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Päätöksenteon kohde voi tällöin yhden kuukauden kuluessa vaatia päätöksen uudelleen harkitsemista tai uutta päätöstä, joka ei perustu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. (Data Protection Act 2018 14(4), 50(2) ja 97(3–4) §:t).

Kanadassa automaattista päätöksentekoa koskevan direktiivin tavoitteena on varmistaa, että automaattiset päätöksentekojärjestelmät ovat kehitetty tavalla, joka vähentää kansalaisiin ja liittovaltion instituutioihin kohdistuvia riskejä ja johtaa tehokkaampaan, tarkempaan, johdonmukaisempaan ja selitettävämpään lain mukaiseen päätöksentekoon. Direktiivi asettaa erilaisia vaatimuksia päätöksentekojärjestelmille sen mukaan, mille neljästä riskitasosta järjestelmä algoritmien vaikutusten arviointimenettelyn mukaan asettuu. Arviointimenettelyssä arvioidaan, kuinka suuria vaikutuksia järjestelmällä on ihmisten ja yhteisöjen oikeuksiin; terveyteen tai hyvinvointiin; taloudellisiin etuihin sekä luonnon kestävyys. Direktiivi asettaa erikseen kaikkia automaattisia päätöksentekojärjestelmiä koskevia vaatimuksia ja toisaalta riskiperusteisesti määräytyviä vaatimuksia, joita tulee toteuttaa järjestelmän riskitason mukaisesti. Kaikkia järjestelmiä koskevia vaatimuksia ovat etenkin lähdekoodin julkaiseminen, elleivät salassapito-

säännökset sitä estä; päätösten dokumentointi; järjestelmän testaus ja valvonta esimerkiksi syrjivien ratkaisujen tunnistamiseksi; tietojen laatuvaatimukset; järjestelmän turvallisuusvaatimukset; järjestelmän lainmukaisen toiminnan varmistaminen; muutoksenhakumahdollisuus sekä tietojen julkaiseminen siitä, miten järjestelmä on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Riskiperusteisesti määräytyviä vaatimuksia ovat ilmoitus automaattisen päätöksenteon käytöstä, kuvaus järjestelmästä, vertaisarviointi, henkilöstön koulutus, häiriöihin varautuminen, ihmisen osallistuminen ja järjestelmän etukäteinen hyväksymismenettely.

5.2.3 Päätöksentekojärjestelmien kehittäminen ja käyttö

Ruotsissa automaattisten päätöksentekojärjestelmien vaatimuksista tai kontroleista ei ole säädetty lain tasolla. Valtiontalouden tarkastusvirasto (Reksrevisionen) julkaisi 4.11.2020 selvityksen automaattisesta päätöksenteosta valtionhallinnossa (RIR 2020:22, saatavilla osoitteesta <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2020/automatiserat-beslutsfattande-i-statsforvaltningen---effektivt-men-kontroll-och-uppfoljning-brister.html>). Selvityksessä analysoitiin automaattista päätöksentekoa verohallinnossa, liikennevirastossa sekä vakuutuslainsäädännössä (Försäkringskassan). Valtiontalouden tarkastusvirasto päätyi suosittelemaan selvityksessä, että automaattisia päätöksentekojärjestelmiä käyttäessä tulisi kiinnittää huomiota automaattisesti tuotettujen ratkaisujen oikeellisuuden ja lainmukaisuuden seurantaan, automatisoinnin kattavaan dokumentointiin sekä siihen, että automaattisten ratkaisujen lainmukaisuuden ja laadunvalvonta on järjestetty asianmukaisesti. Lisäksi selvityksessä todettiin, että vastuun kohdistumista automaattisten ratkaisujen osalta tulisi tarkentaa.

Iso-Britanniassa ei myöskään ole säädetty tarkemmista päätöksentekojärjestelmien vaatimuksista tai kontroleista lain tasolla. Sen sijaan hallitus on 13.5.2021 antanut ohjeen automaattisen päätöksenteon eettisyyttä, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta koskevista periaatteista ("Ethics, Transparency and Accountability Framework for Automated Decision-making", saatavilla osoitteesta <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-transparency-and-accountability-framework-for-automated-decision-making/ethics-transparency-and-accountability-framework-for-automated-decision-making>). Ohjeessa painotetaan erilaisia hyviä käytäntöjä, kun automaattista päätöksentekojärjestelmää kehitetään ja suunnitellaan. Ohjeessa korostetaan erilaisten systeemisten riskien kuten teknisten virheiden, tietoturvariskien ja tiedon laatuun liittyvien riskien tunnistamista ja hallintaa. Keskeisen lainsäädännön tuntevien asiantuntijoiden olisi osallistuttava järjestelmän suunnitteluun ja kehittämiseen alusta asti. Tekoälyjärjestelmien kouluttamisessa koulutetun datan tulisi olla riittävän laadukasta, ja laatu olisi varmistettava asianmukaisella testaamisella. Käyttööntöövaiheen testaamisen lisäksi myös jo käytössä olevaa järjestelmää olisi säännöllisesti testattava ja sen vaikutuksia arvioida. Testaajalla tulisi olla tehtävän edellyttämä osaaminen ja asiantuntemus. Virkavastuun osalta kaikille automatisoiduille prosesseilla tulisi ohjeen mukaan nimetä "omistaja", joka on vastuussa kyseisen prosessin riskien hallinnasta, minkä lisäksi viranomaisen tulisi itse kyetä ymmärtämään käytössä olevan päätöksentekojärjestelmän keskeinen logiikka ja toimintaperiaatteet. Ohjeessa suositellaan myös hallinnon asiakkaiden informointia automaattisesta päätöksenteosta ja erityisen tiedottamisesta vastuussa olevan henkilön nimeämistä.

Kanadassa automaattista päätöksentekoa julkishallinnossa on edellä kuvatulla tavalla säännelty lakia alemmantasoisella automaattista päätöksentekoa koskevalla direktiivillä (Directive on Automated Decision-Making). Direktiivi perustuu riskiperusteiseen malliin, jossa erityisen algoritmien vaikutusten arviointimenettelyn avulla (Algorithmic Impact Assessment) määritellään päätöksentekojärjestelmälle neliportainen riskitaso. Direktiivin soveltamisen tueksi Kanadan hallitus on laatinut luonnoksen automaattisen päätöksentekojärjestelmän kehittämistä ja käyttööntöötä koskevasta ohjeesta ("How Should I Implement an Automated Decision System?")

saatavilla verkko-osoitteesta <https://canada-ca.github.io/digital-playbook-guide-numerique/views-vues/automated-decision-automatise/en/automated-decision.html>). Kehittämisessä tehtävät toimenpiteet ja käytön kontrollit riippuvat siitä, kuinka korkea riskitaso järjestelmällä perusteella on.

Kehittämävaiheessa järjestelmästä suositellaan tehtäväksi ennakoarviointi, johon osallistuu esimerkiksi eri viranomaisten, järjestöjen tai korkeakoulujen asiantuntijoita. Kehittämisvaiheessa olisi myös varmistuttava siitä, että päätöksentekojärjestelmälle on käytössä riittävät varajärjestelmät tai että häiriötilanteita varten on laadittu riittävä varautumissuunnitelma. Ennen käyttöönottoa päätöksentekojärjestelmän kouluttamiseen käytettävä data tulisi myös testata asianmukaisesti. Lähtökohtana ohjeessa pidetään järjestelmän lähdekoodin julkaisemista siihen tarkoitettulla verkkosivustolla, ellei salassapitoa koskeva sääntely tätä estä tai ellei julkaisemisesta saada lupaa poiketa. Riskitasosta riippuen Kanadan julkishallinnon kokonaisarkkitehtuuria arvioivalta lautakunnalta on myös pyydettävä hyväksyntää päätöksentekojärjestelmän käyttöön ottamiseen.

Ohjeen mukaan päätöksentekojärjestelmää käyttävän organisaation tulisi huolehtia päätöksenteon kohteena olevien osapuolten riittävästä tiedottamisesta sekä automaattisesti tuotetun ratkaisun riittävästä perustelemisesta. Tiedottamisen ja perustelemisen tarkkuuden ja laajuuden taso on niin ikään kiinnitetty järjestelmästä tehtävään riskiarviointiin. Käyttöönoton jälkeen päätöksentekojärjestelmää operoivan viranomaisen olisi seurattava järjestelmän toimivuutta ja valvottava sen tuottamien ratkaisujen laatua ja lainmukaisuutta, sekä tuotettava yleisölle tietoa järjestelmän tehokkuudesta ja toimivuudesta.

6 Lausuntopalaute

Lausunnot ja kuulemisen palautteet valmistelun aikana

Oikeusministeriö on laatinut hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä sääntelytarpeista [arviomuistion](#). Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 6.7.2020–4.9.2020, jolla annettiin 65 lausuntoa. Useat lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti arviomuistion ehdotukseen, jonka mukaan automaattisten hallintopäätösten tekeminen rajattaisiin tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteissa, joihin ei liity harkintavaltaa. Useissa lausunnoissa kuitenkin pidettiin tärkeänä mahdollistaa automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttäminen valmisteleavassa roolissa osana sellaisia päätösprosesseja, joihin liittyy harkinnanvallan käyttämistä. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä säännellä automaation käyttämistä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Useissa lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti tekoälysovellusten pois sulkemiseen ainakin sääntelyn ensimmäisessä vaiheessa. Osa lausunnonantajista piti tällaista sääntelytapaa liian rajaavana ja katsoi, että sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia. Myös muista arviomuistion ehdotuksista esitettiin runsaasti huomioita. Lausunnoista tehtiin oikeusministeriössä [lausuntotiivistelmä](#), joka julkaistiin 5.2.2020.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista pienryhmäkuulemistilaisuuksia ja kirjallisen lausuntokierroksen. Pienryhmäkuulemiset järjestettiin 7.–10.6.2021, ja niihin kutsuttiin automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ministeriöitä, viranomaisia,

kuntia ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä, jotka eivät ole työryhmässä suoraan edustettuina. Lausuntokierroksen lausuntoaika oli 9.6.–20.8.2021, ja lausuntoja annettiin 70 kappaletta.

Pienryhmäkuulemisissa ja lausuntopalautteessa näkemykset jakaantuivat käyttöalasäännöksen osalta jonkin verran. Useat pitivät käyttöalasäännöstä riittävän selvänä ja tarkkarajaisena, mutta toisaalta osa katsoi, että säännöksen pitäisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. Osa piti käyttöalan rajausta liian kapeana ja osa taas katsoi, että esimerkiksi avustava automaatio pitäisi jättää käyttöalan ulkopuolelle. Epävarmuutta esiintyi kuitenkin myös merkittäväillä automaation käyttäjillä siitä, sallisiko säännös jo nyt tehtäviä massaluonteisia automaattisia päätöksentekomenettelyjä. Säännösluonnosta pidettiin osittain epäselvänä ja käytettyjä käsitteitä liian tulkinnanvaraisina. Etenkin käyttöalasäännöksen hallintoasian valmistelua ja tosiasiallista hallintotoimintaa koskeva momentti nähtiin haasteellisena. Kriittistä huolimatta lausuntopalautteen perusteella ehdotetun käyttöalasäännöksen nähtiin mahdollistavan pääosin tai ainakin osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset. Läpinäkyvyyttä koskevat ehdotukset saivat laajaa kannatusta, mutta niihin esitettiin myös lisähuomioita.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on laatinut julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista [arviomuistion](#), joka on julkaistu 12.7.2021. Arviomuistiosta on järjestetty lausuntokierros 12.7.–6.9.2021 ja julkinen kuulemistilaisuus 23.8.2021.

Lausunnonantajat pitivät valtiovarainministeriön työryhmän laatimaa arviomuistiota kattavana ja seikkaperäisenä katsauksena tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn nykytilaan. Lainsäädännössä on jo nykyisin runsaasti sääntelyä, joka toisaalta koskee tietojärjestelmiä ja toisaalta yleisesti kaikkea hallintomenettelyä käsittelytavoista riippumatta. Tietojärjestelmiä koskeva lainsäädäntö on osin melko uutta, eikä sen soveltamisesta ole vielä paljon kokemusta. Useissa lausunnoissa korostettiin sitä, että tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn olisi oltava teknologiarippumatonta ja että sääntelyn tulisi kohdistua itse järjestelmien sijaan toimintaprosesseihin, joita tietojärjestelmillä toteutetaan. Sääntelyn tulisi olla suhteellisen ylätasosta, koska tietojärjestelmien kehittämiseen käytetään erilaisia menetelmiä ja niitä kehitetään hyvin erilaisiin tarkoituksiin. Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin myös suomalaisen julkisen hallinnon asema eri tietojärjestelmätoimittajien asiakkaina, ja että tätä asemaa ei tulisi heikentää. Julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tahot olivat erityisesti huolissaan mahdollisesta sääntelytaakasta sekä uuden sääntelyn vaikutuksista niiden kilpailuasemaan. Osa lausunnonantajista pitikin tarkempaa tietojärjestelmiin kohdistuvaa, nykyistä pidemmälle menevää sääntelyä tarpeettomana, ja katsoi että arviomuistiosta havaitut ongelmat olisi mahdollista ratkaista itsesääntelyllä, standardeilla ja muilla vastaavilla, lainsäädäntöä kevyemmällä keinoilla. Lisäsääntelyn tarvetta, soveltamisalaa, yhteensovittamista voimassa olevan lainsäädännön kanssa sekä kustannusvaikutuksia olisi arvioitava huolellisesti. Lausunnoista laadittiin [lausuntotiivistelmä](#) 24.9.2021.

Lausunnot

Hallituksen esityksen luonnoksesta sisältäen valtiovarainministeriön työryhmän ehdotukset on järjestetty lausuntokierros [x.x.–x.x.2022].

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Hallintolaki

8 b luku – Asian ratkaiseminen automaattisesti

Voimassa oleva hallintolaki on laadittu aikana, jolloin lähtökohtana oli, että virkamies valmistelee, käsittelee ja ratkaisee asian. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että lain on tarkoitettu soveltuvan myös niin sanottuun massahallintoon (HE 72/2002 vp, s. 40). Hallintolain menettelyä koskeva sääntely on pääosin luonteeltaan välineneutraalia, se sisällä esimerkiksi säännöksiä asian vireillesaattamisesta tai asiakirjojen toimittamisesta tietyssä muodossa tai asian käsittelystä tietyssä muodossa. Tiedoksiantoa koskevissa säännöksissä säädetään esimerkiksi postitiedoksiannosta, kun taas sähköisestä tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003). Asiointilaki rinnastaa sähköisen ja kirjallisen muodon. Uusi 8 b luku yhdessä tiedonhallintolakiin ehdotettujen säännösten kanssa muodostaisivat nimenomaisen säännösperustan hallintoasioiden ratkaisemiselle automaattisesti. Kyseessä olisi mahdollistava lainsäädäntö. Viranomaisen harkintaan jäisi se, ottaako se käyttöön automaattisen toimintaprosessin asioissa, joissa se olisi mahdollista.

Ehdotettavalla sääntelyllä ei pääosin ole tarkoitettu poikettavan hallintomenettelyä koskevasta sääntelystä. 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. Myös hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava viranomaisen toiminnassa. Viranomaisen on siten otettava nämä velvoitteet huomioon automatisoitujen toimintaprosessien suunnittelussa. Ehdotetun 8 b luvun vaatimukset muodostaisivat asioiden käsittelyä koskevat menettelylliset lisäedellytykset, kun asia ratkaistaan automaattisessa toimintaprosessissa.

Ehdotettu sääntely on rajattu koskemaan asioiden automaattista ratkaisemista. Asioiden muihin käsittelyvaiheisiin, esimerkiksi asian selvittämiseen tai asianosaisen kuulemiseen, sääntely ei kohdistuisi, vaan viranomainen voisi edelleen järjestää nämä toimet käyttäen soveltuvaksi harkitsemiaan toimintatapoja. Ehdotettu sääntely ei siten ole este esimerkiksi asian käsittelijää avustavan automaation käyttämiselle esimerkiksi hallintoasian muiden käsittelyvaiheiden suorittamiseksi tai päätösluonnoksen laatimiseksi. Tällaisessakin automaatioissa viranomaisen on otettava huomioon muu hallintolakiin, erityislainsäädäntöön ja mahdollisesti tietosuojasääntelyyn sisältyvä sääntely.

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lain 2 §:n 3 momentin mukaan sitä sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Ehdotetussa 8 b luvussa *viranomaisella* tarkoitettaisiin hallintolaissa käytetyn käsitteistön mukaisesti sekä 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisia että 3 momentissa tarkoitettuja tahoja.

53 e §. *Asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset.* 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.

Pykälässä säädettäisiin, milloin viranomainen voi ratkaista asioita automaattisesti. Asian ratkaisemisella viitataan hallintolain 7 lukuun ("Asian ratkaiseminen") ja siinä tarkoitettuun hallintoasian käsittelyn päättävään ratkaisuun, jolla päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisia ratkaisuja tehdään esimerkiksi asioissa, jotka koskevat etuuden hakemista (esimerkiksi sosiaaliturvaetuudet), velvoitetta (esimerkiksi verotus), lupaa (esimerkiksi ajokortti) tai merkintää julkiseen rekisteriin (esimerkiksi väestötietojärjestelmä tai yhteisötietojärjestelmä). Kuten hallintolain yleinen soveltamisala, ehdotettu sääntely koskisi lähtökohtaisesti niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin koskevia päätöksiä. Henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä 53 f §:ssä säädettäisiin päätöksen kohteena olevaa luonnollista henkilöä koskevasta oikeussuojaedellytyksestä.

Asian ratkaisemista kutsutaan myös hallintopäätöksen tekemiseksi. Ellei erityislaista muuta johdu, asian ratkaiseminen johtaakin yleensä hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kirjalliseen hallintopäätökseen. Asian ratkaisemisesta on kuitenkin kysymys myös silloin, kun hallintoasia ratkaistaan tekemällä merkintä julkiseen rekisteriin (esimerkiksi väestötietojärjestelmä tai kaupparekisteri), jos rekisteröintiin on vaikutus jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Julkiseen rekisteriin tehdyllä merkinnällä ei ole välttämättä etua, oikeutta tai velvollisuutta perustavaa vaikutusta, mutta sillä voi olla erittäin merkittävä vaikutus etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. Esimerkiksi väestötietojärjestelmään tehdyllä merkinnällä voi olla tosiasiallinen vaikutus sosiaaliturvaetuuksien saamiseen.

Ehdotettu sääntely soveltuisi myös virheen korjaamiseen, jos automaattiselle ratkaisemiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Eräitä asioita, esimerkiksi oikaisuvaatimusta ja hallintokanteluasiaa, ei kuitenkaan voitaisi ehdotetun yleislainsäädännön nojalla ratkaista automaattisesti. Tästä rajauksesta olisi mahdollista poiketa erityislainsäädännössä täsmällisesti rajatuissa ja asianmukaisesti arvioiduissa tilanteissa.

Hallintoasian yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleensä tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetusta sovelletaan esimerkiksi opintotukilain (65/1994) 23 §:n mukaiseen opintotuen myöntämiseen, verotusmenettelylain (1558/1995) 7, 10 ja 26 §:n mukaiseen henkilöasiakkaan säännönmukaiseen tuloverotukseen ja kotikuntalain (201/1994) 9 a §:n 3 momentin mukaiseen henkilön kunnan sisäisen muuton kirjaamiseen väestötietojärjestelmään. Käsittelyyn sovelletaan kuitenkin rikosasioiden tietosuojalakia, kun käsittelyssä on kyse lain 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta. Rikosasioiden tietosuojalain alaan kuuluvia hallintoasioita ovat muun muassa eräät rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoon liittyvät asiat, esimerkiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 14 §:ssä tarkoitettu sakon maksuajan myöntäminen ja vankeuslain (767/2005) 9 §:ssä tarkoitetun käyttörahan, toimintarahan tai palikan maksaminen. Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin ehdotettaisiin säännöstä, joka mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattisen ratkaisemisen.

Siltä osin kuin asioiden automaattinen ratkaiseminen kohdistuu luonnollisiin henkilöihin, tietosuoja-sääntelyyn sisältyvät automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevat kiellot tulevat sovellettavaksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kielletään automatisoidut yksittäispäätökset ja niihin liittyvä profilointi. 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. 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. Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n mukaan, jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn

perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Hallintolain ja rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n toissijaisuutta osoittavien säännösten vuoksi rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 2 momenttiin on tarve lisätä säännös lainsäädännön selkeyden vuoksi.

Pykälän tarkoituksena olisi käyttää tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa liikkumavaraa ja mahdollistaa kansallisella lainsäädännöllä automatisoidut yksittäispäätökset. Yleinen tietosuoja-asetus jättää lainsäätäjälle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa tällainen poikkeus on mahdollinen. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin uuden 8 b § luvun tarkoituksesta ja asian automaattisen ratkaisemisen määritelmästä.

Uudessa 8 b luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täyttyvä, jotta viranomainen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisen tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Kyse olisi siten automaattiselle ratkaisemiselle asetettavista lisäedellytyksistä. Ratkaisutoiminnassa on siten edelleen noudatettava menettelysääntelyä, aineellista lainsäädäntöä että esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä.

Momentissa määriteltäisiin mitä asian automaattisella ratkaisemisella tarkoitetaan. Samalla määritelmä rajaa sen, millaisiin ratkaisuihin 8 b lukua sovellettaisiin. Lukua sovellettaisiin sellaisiin asioihin, joissa viranomainen tekee asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Ehdotettavaa 8 b lukua ei siten sovellettaisi mihin tahansa asiankäsittelyyn, jossa käytetään automaattista tietojenkäsittelyä. Luku tulisi sovellettavaksi, kun asiankäsittelyn päättävä ratkaisu tehdään yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Tällaisessa asiankäsittelyssäkin voisi olla vaiheita, joissa luonnollinen henkilö osallistuu asian valmisteluun tekemällä välitoimia asiankäsittelyssä, kuten tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä vaiheita. Jos ratkaisu tehdään yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, mutta lopputuloksen tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö, ei ehdotettu 8 b luvun sääntely tulisi sovellettavaksi, koska tällöin luonnollinen henkilö kontrolloi automaattisesti tuotetun asian ratkaisun lopputuloksen, jolloin asian ratkaisee lopputuloksen tarkistanut ja hyväksynyt luonnollinen henkilö. Säännöksessä nimenomaisesti edellytettäisiin tarkistustoimen tekemistä siten, että luonnollinen henkilö voi tosiasiasa muuttaa automaattisesti muodostetun päätösehdotuksen sisältöä. Tarkistaminen korostaa myös sitä, että päätöksen hyväksyvä luonnollinen henkilö käy läpi ratkaisun asiasisällön ja sen oikeellisuuden. Pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi ei riittäisi siihen, että ehdotettu 8 b luku ei tulisi sovellettavaksi. Asianmukaiseen asiankäsittelyyn ja asioiden ratkaisemiseen kuuluu, että ratkaisun hyväksyjä myös tarkistaa ratkaisun sisällön. Sääntelyä ei voitaisi myöskään tulkita siten, että automaattisesti muodostettu ratkaisu annettaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla esittelystä ratkaisun hyväksyjälle. Sääntelyä ei voitaisi soveltaa tilanteissa, joissa asia ratkaistaan esittelystä. Käytännössä ehdotettu sääntely tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa asian käsittelyn päättävän ratkaisun lopputulosta ei kontrolloida systemaattisesti viran-

omaisessa siten, että jokaisen asiankäsittelyn päättävän ratkaisun kontrolloi ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Hallintolain ehdotetussa sääntelyssä yhdessä tiedonhallintalain ehdotetun sääntelyn kanssa muodostuu kokonaisuus, jossa ei luoda toimivaltaa, jonka perusteella voitaisiin toteuttaa automatisoitua päätöksentekoa ilman viranomaisen myötävaikutusta päätöksen tekemiselle. Siten sääntely ei mahdollistaisi autonomisten tekoälyjärjestelmien käyttöä, vaan asia ratkaistaisiin ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella. Tällaisia sääntöpohjaisia järjestelmiä on käytetty jo pitkään hallintoasioiden käsittelyssä, jolloin viranomainen määrittelee ennalta ne kriteerit ja muut säännöt, joilla päätöksiä tehdään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole siten kyse viranomaisen toimivallan siirtämisestä automaattista tietojenkäsittelyä tekeväälle tietojärjestelmälle, vaan tietojärjestelmä tuottaa toimivaltaisen viranomaisen määritysten perusteella ennakoitavissa olevan lopputuloksen asian päättävänä ratkaisuna. Hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa käsittelysääntöillä tarkoitettaisiin kuvauksia ja määrittelyjä, joista ilmenee, mitä muuttujia automaattisesti käsiteltävään asiaan liittyy, miten nämä muuttujat vaikuttavat asiankäsittelyn etenemiseen, millä perusteilla asian käsittelyssä mahdolliset väli-toimet tehdään, missä vaiheessa asiankäsittelyyn osallistuu luonnollinen henkilö ja miten asian ratkaisu muodostetaan. Käsittelysääntöihin kuuluisivat myös valintasäännöt, joiden perusteella asia voitaisiin käsitellä automatisoidusti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 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 käsitelijä on arvioinut. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti.

Momentista 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 on tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (*tyyppitapaukset*), jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina saman säännön mukaisesti.

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 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.

Automaattinen ratkaiseminen olisi rajattua siten, että tapauskohtaista harkintaa edellyttävät asiat olisi suljettava automaation ulkopuolelle tai päätöksenteko olisi organisoitava siten, että ratkaisun tekemiseen osallistuu virkamies tai muu asian käsitelijä 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 lupahakemusta koskeva asia, joka ratkaistaan yksise-

litteisten edellytysten perusteella ja johon ei sisälly kokonaisharkintaa). Yleensä tapauskohtaisen harkinnan tarvetta arvioidaan aineellisen lainsäädännön perusteella, mutta myös erityislakien menettelysäännökset voivat vaikuttaa harkintaan. Esimerkiksi verotusmenettelylain 26 §:n 6 momenttiin sisältyvä niin sanottu valikointisäännös voi vaikuttaa kaventavasti veroviranomaisen tutkimisvelvollisuuteen ja sitä kautta vähentää tapauskohtaisen harkinnan tarvetta.

Toisaalta automaattisesti voitaisiin ratkaista myös asioita, joihin tapauskohtaista harkintaa liittyy, mutta joissa virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut harkintaa edellyttävät seikat. Tällainen arvio voi kohdistua esimerkiksi veroilmoituksessa vaaditun vähennyksen edellytyksiin, jotka verovirkailija arvioi verovelvollisen esittämien perusteluiden perusteella. Tällöin asian lopullinen ratkaisu automaattisesti tehdään virkailijan tietojärjestelmään syöttämän arvion ja muiden asiaa koskevien tietojen perusteella. Jos asian käsittelijä tekee tässä yhteydessä kokonaisuudessaan lopullisen oikeudellisen päättelyn, jonka mukaisesti asia ratkaistaan, 1 momentin määritelmän mukaan kyseessä ei ole automaattinen ratkaisu.

Säännöksessä virkamiehellä tarkoitetaan hallintolain mukaisesti myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijaa. Asian muulla käsittelijällä tarkoitetaan sellaista virkailijaa, etuuskäsittelijää tai vastaavaa luonnollista henkilöä, jonka tehtäväksi asian ratkaiseminen viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen sisäisen työnjaon mukaisesti kuuluu.

Momentin toisen virkkeen perusteella automaattinen ratkaiseminen toteutettaisiin tietojärjestelmään sisältyvillä käsittelysäännöillä. Käsittelysääntöjen perusteella ratkaistaisiin esimerkiksi, täyttääkö tehty etuushakemus ne edellytykset, jotka viranomaisen tulkinnan mukaan vaaditaan etuuden myöntämiseen, tai tulisiko etuusvalvonnassa tarkasteltava etuus lakkauttaa, koska etuuden saaja ei enää täytä edellytyksiä. Koska asian ratkaiseminen tulisi kuvata nimenomaan käsittelysääntönä, säännös sulki pois sellaiset tekniset toteutustavat, jotka perustuvat sääntöjen sijasta esimerkiksi todennäköisyysajatteluun (ns. oppivat tekoälytekniikat). Käsittelysäännöt tulisi kuvata ehdotetun tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan automaattisen toimintaprosessin dokumentaatioissa sekä käyttöönottopäätöksessä.

Säännöksen mukaan käsittelysääntöjen tulisi perustua sovellettavaan lakiin. Tällä korostetaan viranomaisen velvoitetta toteuttaa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä hallinnon lainalaisuusperiaatetta, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sovellettavalla lailla tarkoitetaan laajasti kaikkea asiassa sovellettavaa oikeutta mukaan lukien muun muassa eduskuntalaki, Euroopan unionin säädökset ja lakia alemman tasoisen sääntely sekä oikeuskäytäntö. Sovellettava laki voi koskea asiassa sovellettavia aineellisia säännöksiä (esimerkiksi etuuksia koskeva sääntely) tai menettelysäännöksiä (esimerkiksi hallintolain ja erityislakien menettelysääntely).

Vaatus käsittelysääntöjen perustumisesta sovellettavaan lakiin tarkoittaa myös, että viranomaisen voisi käyttää asioiden automaatioon valikoimiseen ja käsittelyyn vain sellaisia sääntöjä, joille voidaan esittää hyväksyttävä oikeudellinen peruste. Viranomaisen ei siten voisi käyttää käsittelysääntöjä, jotka johtaisivat hallintolain 6 §:ssä turvatun tasapuolisen kohtelun velvoitteen tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä säädetyn syrjinnän kiellon vastaisiin hallintotoimiin, eikä esimerkiksi kuulemisesta olisi mahdollista poiketa ilman tämän mahdollistamaa lainsäädäntöä. Sääntöjen syrjimättömyyttä koskevan arvion sekä käsittelysääntöjen dokumentointivelvoitteesta säädetäisiin tiedonhallintalain 28 a §:ssä.

Koska käsittelysääntöjen tulee perustua sovellettavaan lakiin, viranomaisen on tehtävä sääntöjä laatiessaan huolellinen arviointi siitä, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti siten, että lopputuloksena on lain mukainen ratkaisu. Tämä tarkoittaa käytännössä sellaisten tyyppitapaus-

ten tunnistamista, joiden osalta viranomaisen pitää selvänä, että päättelysäännön mukainen lopputulos on lain mukainen. Toisaalta koska ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitettu poikettavan viranomaisen hallintomenettelyä koskevista velvoitteista, viranomaisen on suunniteltava automatisoidut toimintaprosessinsa siten, että muun muassa asian selvittämistä, kuulemista sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat velvoitteet toteutuvat asianmukaisesti. Tätä koskevan arvion dokumentointivelvoitteesta säädettäisiin tiedonhallintalain 28 a §:ssä.

Viranomaisen tulisi dokumentoida automaattisen ratkaisemisen perustana olevat käsittelysäännöt ja niitä koskeva etukäteinen harkinta sen mukaan kuin tiedonhallintalakiin ehdotetussa 28 a §:ssä säädettäisiin. Lisäksi automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olisi, että viranomaisen on tehnyt tiedonhallintalain 28 e §:ssä tarkoitetun käyttöönottopäätöksen.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaus asian automaattisen ratkaisemisen käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotossa noudatettavasta menettelystä koskevaan tiedonhallintalain sääntelyyn. Viittaussäännös on tarpeellinen, koska tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotettavat säännökset muodostavat lisäedellytyksiä sille, missä tilanteissa asioita voidaan ratkaista viranomaisessa automaattisesti. Tiedonhallintalaissa säädetyt vaatimukset on täyttyttävä, jotta hallintolain 8 b luvussa tarkoitettuja asioita voidaan ratkaista automatisoidusti.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kieltö ratkaista automaattisesti oikaisuvaatimus tai sitä vastaavaa oikeussuojakeino, hallintokanteluasia tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrääminen.

Hallintolaki on luonteeltaan yleislaki, minkä osoittaa sen 5 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan, jos muussa laissa on tästä hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. Ehdotettu 4 momentin säännös on muotoiltu kiellon muotoon, sillä yleislain säännöksessä mainitut asiat on arvioitu luonteeltaan sellaisiksi, joiden automaattista ratkaisemista ei ole yleislain tasolla mahdollista sallia niihin liittyen erityisten oikeusturvaelementtien vuoksi.

Oikaisuvaatimusta vastaavalla oikeussuojakeinolla tarkoitetaan sellaisia erityislainsäädännössä säädettyjä hallinnon sisäisiä muutoksenhakukeinoja, 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 verotusmenettelylain 63 §) ja sosiaaliturvalainsäädännössä käytetty itseoikaisu (esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvun 3 §). Hallintolain 8 luvun mukaista virheen korjaamista ei ole pidettävä oikaisuvaatimukseen rinnastuvana oikeussuojakeinona.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on ”osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Oikaisuvaatimussääntelyä on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on aiemmin katsonut, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II)” (PeVL 55/2014 vp). Oikaisuvaatimuksen, sitä vastaavan oikeussuojakeinon ja hallintokantelun oikeusturvaan liittyvä luonne edellyttää, että tällaisen asian tutkii luonnollinen henkilö. Näiden asioiden ratkaiseminen usein myös edellyttää sellaista harkintaa, joka ei ole automatisoitavissa. Lisäksi oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomaisen voi hallintolain 49 f §:n mukaan kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.

Tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä asiaryhmissä saattaa kuitenkin olla sellaisia oikaisuvaatimuksia koskevia tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti. Muualla lainsäädännössä on lisäksi saatettu rajata oikaisuvaatimuksen perusteita, mitä hallintolain 7 a luvussa tarkoitettussa oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole tehty. Oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on siten tietyissä erikseen arvioituissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, tai tietosuojasääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä. Erityislain säätämisen yhteydessä tulee arvioida myös tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys, kun huomioidaan se, että hallintolain 53 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asian automatisoinnin edellytykseksi oikaisuvaatimusmenettely, jonka käsittelee luonnollinen henkilö, ellei kyse ole 53 f §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan hallintopäätökseen perustuva seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta.

Säännöksessä rangaistusluonteisuudella tarkoitettaisiin sitä, että seuraamus on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Hallinnollinen sanktio on muun muassa menettelyllisesti ja oikeusturvavaatimusten kannalta rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos se täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit (nk. Engel-kriteerit). Sääntelyllä on tällöin rangaistuksellinen tarkoitus ja sanktio määrätään lainvastaisesti menettelleelle taholle. Myös vastuun perustavat sekä vastuusta vapauttavat säännökset, kuten teon tahallisuutta ja huolimattomuutta koskevat säännökset, sisältävät piirteitä, jotka muistuttavat rikosoikeudellista sääntelytapaa.

Useimmiten hallinnollinen sanktio sisältää velvoitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksujen ohella myös osa kurinpidollisista seuraamuksista on luonteeltaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi verotusmenettelylain (1558/1995) 22 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, 32 §:ssä tarkoitettu veronkorotus, 33 §:ssä tarkoitettu myöhästymismaksu, pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 3 §:ssä tarkoitettu pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) tarkoitettu tarkastusmaksu, ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä tarkoitettu liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, jätelain (646/2011) 131 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu ja vankeuslain (767/2005) 15 luvun 4 §:ssä tarkoitettut kurinpitorangaistukset. Tieliikennelain (729/2018) 6 luvussa säädetyt liikennevirhemaksut määrätään myös hallinnollisissa menettelyissä.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja että laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Valiokunta on todennut, että hallinnollista seuraamusmaksua koskevan asian käsittelyssä on otettava soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Esimerkiksi perustuslain 8 §:n säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettama on otettava huomioon rangaistusluonteista seuraamusta määrättäessä (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II).

Seuraamusmaksut voivat vaihdella luonteeltaan merkittävästi muutamien kymmenien eurojen seuraamusmaksuista useiden miljoonien seuraamusmaksuihin. Kohteena voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, tahallisuuden aste kiinnittyä törkeään huolimattomuuteen tai kaikkiin laiminlyönteihin ja todistustaakka eräissä tapauksissa jopa käänteiseen todistustaakkaan.

Koska rangaistusluonteisten seuraamusten määräämiseen liittyy korostettuja oikeusturvavaatimuksia ja rangaistusluonteiset seuraamukset voivat olla luonteeltaan hyvin erilaisia ja eri tasoisesti hallinnon asiakkaisen oikeusasemaan puuttuvia, kyseisten seuraamusten määräämistä automaattisesti ei sallittaisi yleislaissa. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen voitaisiin sallia muussa lainsäädännössä (hallintolain 5 §:n 1 momentti). Muussa laissa säätämisen yhteydessä tulisi tällöin arvioida myös oikeussuojakeinojen ja tietosuojakeudellisten suojatoimien riittävyys. Tässä arvioinnissa painoarvoa tulisi antaa esimerkiksi seuraamuksen luonteelle ja suuruudelle (esimerkiksi kaavamainen määrääminen, vähäinen teko ja vähäinen seuraamuksen suuruus, käännettyyn todistustaakkaan perustuva) sekä seuraamuksen kohteelle.

Rangaistusluonteisen seuraamuksen määräämistä koskeva kielto kohdistuu vain itse seuraamuksen määräämiseen. Kielto ei koske esimerkiksi päätöstä määrätyn seuraamusmaksun maksajan myöhentämisestä.

53 f §. *Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on muun 8 b luvussa säädetyin lisäksi, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Säännöksellä toteutetaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetyjä suojatoimivaatimuksia. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan asianmukaisia suojatoimia olisivat ainakin oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Puolestaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden vahvistavan lainsäädäntötoimenpitein asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeuden vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen.

Koska yleisen tietosuoja-asetuksen edellytys oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista todetaan ainoastaan asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa, mutta ei itse artiklatekstissä, on arvioitava kyseisen edellytyksen velvoittavuutta. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut johdanto-osan perustelukappaleille huomattavaa painoarvoa ratkaisuissaan (esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisu C-203/15, kohta 87 ja ratkaisu C 454/18, kohta 71). Ottaen huomioon, että ehdotettu sääntely tulisi yleislakina sovellettavaksi laajasti monenlaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, riittävien suojatoimien takaamisen vuoksi on perusteltua, että ehdotetussa säännöksessä toteutettaisiin oikeus vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn. Hallintolain 5 §:n 1 momentista seuraa, että 1 momentin vaatimuksesta on mahdollista säätää toisin erityislaissa. Tässä yhteydessä olisi huolehdittava, että erityislakiin sisältyvät riittävät tietosujalainsäädännön edellyttämät suojatoimet. Säätämisen yhteydessä olisi arvioitava, miten ihmisen osallistumista koskevaa johdantokappaletta on kyseisessä asiayhteydessä tulkittava.

Tietosuojan yleislainsäädännössä säädetään siitä, että oikeuksien käyttämisen on oltava rekisteröidylle maksuton toimenpide. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kaikki 22 artiklaan perustuvat tiedot ja toimenpiteet ovat maksuttomia. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioilta lainsäädäntötoimenpiteitä, jotta kaikki 11 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset tai toteutetut toimet ovat maksuttomia. Tämän vuoksi oikaisuvaatimuksen tai sitä vastaavan oikeussuojakeinon olisi oltava rekisteröidylle maksuton toimenpide.

Tietosuojalainsäädännön lähtökohta on, että rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan rekisterinpitäjään, joka käsittelee häntä koskevia henkilötietoja. Koska pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaan päätöksentekoon liittyy tavanomaista henkilötietojen käsittelyä suurempia riskejä, on rekisteröidyllä oltava oikeus käyttää oikeuttaan päätöksen tehnyttä rekisterinpitäjää kohtaan, jotta oikeussuojakeino voitaisiin pitää tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuna rekisteröidyn oikeutena. Tämän vuoksi oikaisuvaatimukseen tai sitä vastaavaan oikeussuojakeinoon liittyvän menettelyn olisi oltava sellainen, että vaatimuksen käsittelee se rekisterinpitäjä, joka on myös tehnyt pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen. Esimerkiksi muutoksenhaku hallinto-oikeuteen ei voitaisi pitää soveltuvana, koska hallinto-oikeus ei olisi päätöksen tehnyt rekisterinpitäjä.

Euroopan unionin tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 22 ja 29) on täsmennetty tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen sisältöä, erityisesti rekisteröidyn oikeutta vaatia ihmisen osallistumista ja siihen liittyvien menettelyjä. Työryhmän mukaan ihmisellä, joka osallistuu käsittelyyn, olisi oltava asianmukaiset valtuudet ja pätevyys muuttaa päätöstä. Lisäksi hänen olisi arvioitava perusteellisesti kaikkia merkityksellisiä tietoja, rekisteröidyn toimittamat lisätiedot mukaan luettuna. Hallintolain 7 a luvussa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen voidaan katsoa soveltuvan erittäin hyvin tietosuojaoikeudelliseksi suojatoimeksi, joka täyttää tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa todetut vaatimukset.

Jos oikaisuvaatimuksesta ei ole säädetty, oikeusturvaedellytyksen täyttää myös oikaisuvaatimusta vastaava muu laissa säädetty oikeussuojakeino. Säännöksessä on kuvattu piirteet, joiden perusteella oikeussuojakeinon vastaavuutta oikaisuvaatimukseen nähden arvioidaan. Kyseessä on oltava hallintomenettelyssä käsiteltävä oikeussuojakeino, joka käsitellään päätöksen teo-
neessä viranomaisessa.

Oikeussuojakeinon käsitelijänä voisi olla myös toinen viranomainen, jos se on osa samaa rekisterinpitäjää kuin alkuperäisen ratkaisun tehnyt viranomainen. Esimerkiksi kunnan viranhaltijan päätökseen vaaditaan oikaisua kunnan lautakunnalta. Viranhaltija ja lautakunta voivat olla eri viranomaisia, mutta niiden tulkitaan olevan osa samaa rekisterinpitäjää. Rekisterinpitäjän käsite on määritelty tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa.

Jotta tietosuojasääntelystä seuraava edellytys käsittelyyn osallistuvan ihmisen mahdollisuudesta muuttaa päätöstä toteutuisi, asianosaisen on voitava vaatia muutosta ratkaisuun sen kaikilta osin. Sekä oikaisuvaatimuksen että sitä vastaavan oikeussuojakeinon on oltava maksuton.

Edellä 53 e §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on selitetty, mitä tarkoitetaan vastaavalla oikeussuojakeinolla. Vastaava oikeussuojakeino toimisi myös rekisteröidyn oikeutena saada asia ihmisen käsiteltäväksi.

Oikeus hakea ratkaisuun muutosta hallintovalituksella ei täytä 1 momentin edellytyksiä hallintomenettelystä ja samasta viranomaisesta. Sen sijaan hallintolain 8 luvussa säädetty virheen

korjaaminen ei ole tällainen oikeussuojakeino koska lain 50 ja 51 §:ssä virheen korjaaminen on rajattu vain tietynlaisiin tilanteisiin eikä se siten täytä vaatimusta, jonka mukaan ratkaisuun on voitava vaatia oikaisua kaikilta osin,

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohta edellyttävät, että suojatoimista tulee säätää lainsäädännössä. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklassa säädetään yksityiskohtaisesti rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä koskevasta menettelystä ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään rekisteröidyn oikeuksien käytöstä, kun käsittely perustuu 11 artiklassa tarkoitettuun pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut korkean riskin aiheuttamia uhkia todeten, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksesta, rikosasioiden tietosuojadirektiivistä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä seuraavat vaatimukset, olisi vastaavan oikeussuojakeinon menettelystä säädettävä lailla.

Koska pykälän tarkoituksena on tietosuojasääntelystä seuraavan suojatoimen toteuttaminen, 1 momentin edellytys on rajattu vain asioihin, joissa on asianosaisena luonnollinen henkilö. Jos asiassa on asianosaisena sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö, asianosaisena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi oltava mahdollisuus 1 momentissa tarkoitettuun oikeussuojakeinoon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeus 1 momentin edellytyksestä. Edellytystä ei sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Keskeinen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan taustalla oleva tavoite on ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan virheellisillä perusteilla ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon. Kun asianosaisen vaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella voida katsoa enää olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi. Muutoksenhakuoikeus päätökseen määrittyy muun kuin hallintolain 8 b luvun perusteella.

Pykälän 1 momentin suojatoimea voidaan pitää tehokkaana vain, jos oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti. Tätä koskeva kielto sisältyisi 53 e §:n 4 momenttiin.

Pykälässä on tarkoitus säätää lisäedellytyksestä, jonka on täytyttävä, jotta automaattisia ratkaisuja voidaan tehdä. Pykälästä itsessään ei seuraa oikeutta oikaisuvaatimukseen eikä se muutenkaan vaikuta olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin. Asianosaisen muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeusturvaan määräytyvät muun lainsäädännön perusteella. Oikaisuvaatimusmenettelystä on säädettävä erikseen (hallintolain 49 b §:n 1 momentti). Myöskään 2 momentin poikkeuksella ei ole tarkoitettu poikettavan oikeusturvakeinoista vaan ainoastaan asian automaattiselle ratkaisemiselle asetetusta edellytyksestä eräissä tilanteissa.

53 g §. *Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen antamasta kirjallisesta hallintopäätöksestä olisi 44 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti. Samalla olisi annettava tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Tiedonhallintalaissa tarkoitettu käyttöönottopäätös tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivustolla, jolloin kirjallisessa päätöksessä voitaisiin kertoa yksilöity verkkosivun osoite tai tarpeen mukaan muu yksilöity tieto asian automaattiseen ratkaisuun liittyvästä käyttöönottopäätöksestä sekä tieto siitä, missä käyttöönottopäätös

on saatavilla. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta päätöksen olisi oltava saatavilla myös muutoin kuin viranomaisen verkkosivuilla. Koska automaattinen ratkaisun tekeminen ja automatisoidun toimintaprosessin käyttö perustuisi käyttöönottopäätökseen, olisi perusteltua, että automaattisessa ratkaisussa on tätä koskeva tieto. Lisäksi on huomioitava, että viranomaisen tulisi tiedonhallintalain 28 e §:n mukaan tiedottaa automaattisesti ratkaistavista asioista ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranomaisen on kerrottava avoimesti asiakkailleen, milloin heidän asiansa on ratkaistu automaattisesti. Asianosainen pystyisi arvioimaan saamaansa ratkaisua viranomaisen antamien tietojen nojalla ja voisi esimerkiksi käyttää mahdollisuuttaan vaatia ratkaisuun oikaisua. Automaattista ratkaisua koskisivat lisäksi normaalit hallintolain 44 §:n päätöksen sisältöä ja 45 §:n päätöksen perustelemista koskevat velvoitteet, kun asiassa annetaan kirjallinen perusteltu hallintopäätös pääsäännön mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, tulisi viranomaisen antaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä. Viranomainen voisi antaa tiedot esimerkiksi digitaalisessa palvelussa, kun asianosainen on pannut asian vireille tai kun viranomainen ilmoittaa asian tulleen vireille. Tällaisia tilanteita olisivat esimerkiksi myönteinen päätös ajokortin hakemisesta ja eräät asianosaiselle myönteiset ilmoitus- ja rekisteröintiasiat. Ehdotetun hallintolain 53 f §:n 3 momentin mukaan asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olevaa oikaisuvaatimusmenettelyä tai sitä vastaavaa menettelyä ei sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Tällöin ei myöskään ole tarpeen antaa asianosaiselle oikaisuvaatimusohjetta. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen suorakorvausmenettelyssä asiakas saa kirjallisen päätöksen, jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, mutta myönteisestä ratkaisusta päätös annetaan ainoastaan pyydettyessä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva perusteltu päätös. Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleisemmin oikeutta saada päätös. Valiokunta on pitänyt asianmukaisena tai välttämättömänä, että hakija saa päätöksen myös sellaisissa tilanteissa, joissa asia on ratkaistu hakemuksen mukaisesti tai muuten hakijan kannalta myönteisesti (PeVL 53/2018 vp, s. 3, PeVL 6/2010 vp, s. 3/II, PeVL 10/2012 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on todennut, että säännös ei estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 40/2010 vp, s. 5/II ja PeVL 12/2002 vp, s. 6/I). Hallintolain 43 §:n 2 momentin mukaan hallintopäätös voidaan poikkeuksellisesti antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi, mutta suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena muutoksenhakuohjauksineen. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla puolestaan tarkoitetaan sitä osaa julkista hallintotoimintaa, joka ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä ja jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa myös sisältyä julkisen vallan käyttämistä. (HE 72/2002 vp, s. 49). Varsinaista hallinnollista päätöksentekoa tosiasialliseen hallintotoimintaan ei juurikaan sisälly ainakaan kirjallisten hallintopäätösten muodossa. Poikkeukset hallintopäätöksen antamiseen perustuvat siten muuhun lainsäädäntöön tai toiminnan luonteeseen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että viranomaisen on annettava asianosaiselle tiedot siitä, mihin tietoihin asian automaattinen ratkaisu perustuu, jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä. Säännöksellä veloitettaisiin viranomainen antamaan asianosaiselle ne konkreettiset tiedot, joihin automaattinen ratkaisu hänen asiassaan perustuu. Ratkaisun perusteena olevien tietojen antamisvelvollisuudessa on kyse eri asiasta kuin julkisuuslaissa säädetyistä oikeudesta saada pyynnöstä asianosaisaseman perusteella sellaiset viranomaisen asiakirjat, jotka ovat voineet vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Ehdotetun säännöksen perusteella asianosaiselle olisi annettava ratkaisun perusteena olevat tiedot, eikä

tietojen antaminen perustuisi asianosaisen pyyntöön. Hallintolain 45 §:n perusteella hallintopäätöksen perusteluista on jo nykyisinkin ilmevä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Tietojen antamista koskeva velvollisuus kohdistuisi siten muihin automaattisiin ratkaisuihin kuin kirjallisiin hallintopäätöksiin.

Velvollisuus koskisi kaikkia tietoja, joihin automaattinen ratkaisu perustuu, riippumatta siitä, perustuuko automaattinen ratkaisu viranomaisen omiin tietovarantoihin vai ulkoisten tietovarantojen tietoihin. Säännöksen perusteella viranomaisella olisi lähtökohtaisesti harkintavaltaa sen suhteen, missä asiankäsittelyn vaiheessa tiedot annetaan. Viranomainen voisi ottaa huomioon käsittelyn ominaispiirteet ja antaa tiedot asianosaiselle siinä vaiheessa, kun tiedot ovat valmiina viranomaisessa tapahtuvaa asian ratkaisua varten. Tiedot voitaisiin antaa esimerkiksi asian vireillepanon yhteydessä, jos tiedot ovat viranomaisella valmiina asian ratkaisua varten. Viranomaisen tulisi ottaa tietojen antamisessa huomioon myös digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 5 §, jonka perustella viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomainen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Siirryttäessä asioimaan yhä enemmän digitaalisten palvelujen avulla, tulisi viranomaisen aktiivisesti tarjota annettavia tietoja digitaalisten palvelujen tai muiden riittävän tietoturvallisten sähköisten tiedonsiirtomenetelmien avulla.

Tietojen antamisvelvoitteen tarkoituksena olisi varmistaa asianosaisen oikeusturvan toteutumista asian automaattisessa ratkaisemisessa. Erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa sovelletaan hallintolain 34 §:n 2 momentin poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta tai tehtäisiin sellaisia 53 f §:n 3 momentin mukaisia myönteisiä ratkaisuja, ettei niihin sovellettaisi oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa vaatimusta, muodostuu riski siitä, ettei asianosainen pysty arvioimaan, perustuuko automaattinen ratkaisu oikeaan tietopohjaan. Esimerkiksi väestötietojärjestelmään tehtävästä rekisterimerkinnästä ei tehdä kirjallista hallintopäätöstä, mikäli rekisterimerkintä tehdään ilmoituksen mukaisesti tai se vastaa rekisteröidyn pyyntöä. Annettaessa asianosaiselle automaattisessa ratkaisemisessa käytetyt tiedot asianosaisella itsellään on mahdollisuus varmistaa, että ratkaisu perustuu oikeisiin ja ajantasaisiin tietoihin. Ottaen huomioon automaattisen ratkaisemisen massaluonteisuuden ja puuttuvan inhimillisen kontrollin sekä toisaalta viranomaisten tietovarantojen hyödyntämisen verkottuneen toiminnan, olisi perustelua luoda menettely, jolla asianosainen voi varmistua myös säännöksessä määritellyissä tilanteissa siitä, että automaattisessa ratkaisemisessa käytetty tietopohja on oikea ja ajantasainen. Tiedon virheettömyyteen ja ajantasaisuuteen liittyviin ongelmiin hallintoasioiden käsittelyssä on kiinnitetty huomiota niin oikeuskäytännössä kuin laillisuusvalvojien kanteluratkaisuissakin (esimerkiksi KHO:2020:168, EOAK/5571/2020 ja OKV/1547/10/2020).

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa pidetään automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvänä suojatoimena henkilötietojen virheellisyyksiin liittyvien tekijöiden korjaamista ja virheriskien minimointia. Tietojen antamisvelvoitteesta säätämällä kansallisella lailla on tarkoituksena yhtäältä varmistaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisia riittäviä suojatoimia automaattisessa ratkaisemisessa. Toisaalta sääntelyn kohteena oleva asioiden automaattinen ratkaiseminen kohdistuu myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin, joten tavoitteena on varmistaa, että myös näissä tapauksissa on olemassa riittävät suojatoimet, joilla varmistetaan tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus.

Viranomaisen on rekisterinpitäjän roolissa jo tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan perusteella informoitava rekisteröityä henkilötietojen käsittelystä. Informointivelvollisuus koskee myös käsittelyn kohteena olevia henkilötietoryhmiä sekä tietoa siitä, mistä tietolähteistä henki-

lötiedot on saatu. Tietosuoja-asetuksen informointivelvollisuus jää kuitenkin ehdotettua 2 momenttia yleisemmälle tasolle. Viranomaisella ei tietosuoja-asetuksen perusteella ole velvollisuutta toimittaa oma-aloitteisesti ja säännönmukaisesti asianosaisasemassa olevalle rekisteröidylle tietoja kaikista niistä tiedoista, joihin viranomaisen ratkaisu yksittäisessä asiassa perustuu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että automaattisesti ratkaistuun asiaan ei sovellettaisi 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta henkilön nimen ilmoittamisesta. Poikkeus tästä vaatimuksesta säädettäisiin, koska automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ei ole aina etukäteen nimeätyissä tiettyä henkilöä. Poikkeus koskee vain nimen ilmoittamista, eli kirjallisessa päätöksessä olisi kuitenkin 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti ilmoitettava yhteystiedot, joista asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Henkilöllä olisi siis mahdollisuus saada asiantuntevaa neuvontaa oman asiansa ratkaisuun liittyen. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi tiedonhallintalain 28 d §:n 1 momentissa ehdotettaisiin säädettäväksi erikseen, että automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottopäätökseen on sisällytettävä viranomaisen yhteistieto, josta saa lisätietoa automatisoidun toimintaprosessin käytöstä.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voimaantulo. Ehdotetun hallintolain 8 b luvun ja tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimukset ovat yhtenäinen kokonaisuus, jonka tarkoituksena on varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden, virkavastuun, läpinäkyvyyden ja riittävän valvonnan toteutuminen silloin, kun viranomaisen tuottaa ratkaisuja automatisoidussa toimintaprosessissa. On keskeistä, että hallintolain 8 b luvun voimaantulo ja siirtymäaika kytketään yhteen tiedonhallintalain 6 a luvun voimaantulon ja siirtymäajan kanssa.

Hallintolain 53 e §:n 1-3 momentit sisältäisivät säännökset automaattisen päätöksenteon määritelmästä ja mahdollisuudesta asian ratkaisemiseen automaattisesti. Hallintolain 8 b luku ja tiedonhallintalain 6 a luku muodostavat automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelykokonaisuuden, jonka tarkoituksena on toimia automaattisen päätöksenteon yleissääntelynä. Automaattinen päätöksenteko ei siten olisi mahdollista ainoastaan hallintolain 53 e §:n 1-3 momentin nojalla, vaan hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen edellyttää myös tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotettavien säännösten noudattamista.

Siirtymäsäännökset. Ennen hallintolain voimaantuloa käytössä ollut asian automaattinen ratkaiseminen olisi saatettava tämän lain 53 f–g §:n mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Kyse on automaattiseen ratkaisemiseen liitettävistä erityisistä lisäedellytyksistä: oikaisuvaatimuksen tai sitä vastaavan ihmisen käsittelemän maksuttoman oikeusturvakeinon vaatimus sekä velvollisuus ilmoittaa asian automaattisesta ratkaisemisesta sekä eräistä tiedoista. Siirtymäaika on tarkoituksenmukaista olla vastaava kuin tiedonhallintalain 6 a luvun mukainen siirtymäaika, ja näiltä osin viitataan tiedonhallintalain siirtymäsäännöksistä esitettyihin perusteluihin. Valmistelussa on arvioitu, että ehdotettu siirtymäaika olisi riittävä myös tiettyjä erityistilanteita koskevien lainsäädäntömuutosten tekemiseksi, kun otetaan huomioon, että nykytila ei ole lainmukainen.

Hallintolain 53 e §:n 4 momentissa säädettäisiin, että automaattisesti ei voida ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Säännöstä sovellettaisiin 12 kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Mikäli viranomaisen ennen tämän lain voimaantuloa käyttää automaattista ratkaisemista momentin mukaisissa asioissa, tulisi menettelystä luopua siirtymäajan kuluessa tai sallia muussa lainsäädännössä tällaisten automaattisten ratkaisujen tekeminen.

Valmistelussa on arvioitu, että ehdotettu siirtymäaika olisi riittävä näitä tiettyjä erityistilanteita koskevien lainsäädäntömuutosten tekemiseksi, kun otetaan huomioon, että nykytila ei ole lainmukainen.

7.2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

3 §. *Lain soveltamisala.* Lain 3 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin ehdotetun uuden 6 a luvun soveltamisalasta. Momenttiin lisättäisiin uusi virke, jonka mukaan lain 6 a lukua sovelletaan hallintolain 53 e §:ssä tarkoitetun asian automaattisen ratkaisun tuottavan toimintaprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja ylläpitoon. Tiedonhallintalaissa tällaisesta automaattisen asian ratkaisun tuottavasta prosessista käytettäisiin sääntelykohteena nimitystä automatisoitu toimintaprosessi. Tiedonhallintalaissa on määritelty toimintaprosessi, jolla tarkoitetaan viranomaisen asiankäsitteily- tai palveluprosessia. Uutta 6 a lukua ei sovellettaisi muuhun tiedonhallintaan tai toimintaprosesseihin kuin asian automaattisen ratkaisun sisältävään toimintaprosessiin. Soveltamisalassa viitattaisiin tältä osin hallintolain ehdotettuun uuteen 53 e §:ään, jossa olisi säädetty asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä. Tiedonhallintolain 6 a luvun säännöksiä automatisoidusta toimintaprosessista sovellettaisiin siten automaattiseen ratkaisutoimintaan, joka olisi mahdollistettu hallintolain 8 b luvussa. Soveltamisalan tulkinnassa merkityksellistä olisi se, että toimintaprosessi sisältää hallintolain 53 e §:ssä tarkoitetun automaattisen asian ratkaisun ja että automatisoitu päätöksentekomenettely täyttäisi 53 e ja 53 f §:ssä säädetty edellytykset ja asia ratkaistaisiin automaattisesti. Viranomaisella voi olla myös muita automatisoituja toimintaprosesseja, mutta asiaa ei ratkaista automatisoidusti silloin, kun ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Tällaisissa tilanteissa ei olisi kyse hallintolain 8 b luvussa tarkoitetusta asian automaattisesta ratkaisemisesta eikä tiedonhallintolain 6 a lukua ei sovellettaisi toimintaprosessiin. Tiedonhallintolain 6 a luku sisältäisi siten toimintaprosesseihin ja niiden käyttöönottoon kohdistuvia lisävaatimuksia silloin, kun toimintaprosessi kuuluu hallintolain 8 b luvun soveltamisalaan.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi siten, että uutta 6 a lukua sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Koska hallintolain säännökset ja lain ehdotettu uusi 8 b luku koskevat myös muita kuin viranomaisena toimivia, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää, on perusteltua ulottaa myös tiedonhallintolain automatisoitua toimintaprosessia koskeva sääntely näihin toimijoihin. Tämä on välttämätöntä myös muissa kuin viranomaisissa tapahtuvan automaattisen ratkaisemisen lainmukaisuuden ja hallinnon asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi sekä virkavastuun kohdentamiseksi. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt hallinnon yleislakien soveltamista julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa (esimerkiksi PeVL 46/2002 vp, s. 10). Edelleen perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 25/1994 vp) mukaan, jos perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan, on viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta katsottava perusoikeuksien kannalta julkiseksi toiminnaksi. Ehdotetavalla sääntelyllä on kiinteä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä sidoksensa.

Lisäksi 4 momenttiin ehdotetaan teknisiä korjauksia sen selventämiseksi, että sanamuodostaan huolimatta momentissa luetellut säännökset, jotka velvoittavat viranomaisia tai tiedonhallintayksiköjä, koskisivat myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä taikka muuna kuin tiedonhallintayksikkönä tai viranomaisena toimivia julkisoikeudellisia yhteisöjä.

Pykälän 5 momenttiin tehtäisiin välttämättömät muutokset, jotta Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten olisi mahdollista tehdä asioiden automaattisia ratkaisuja niiden hoitaessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Tästä syystä momenttiin ehdotetaan lisättäväksi toinen

virke, jonka mukaan lain 13 a §:ää ja 6 a lukua sovellettaisiin Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin niiden hoitaessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia viranomaistehtäviä, joissa tehdään hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettuja asian automaattisia ratkaisuja.

Voimassa olevan tiedonhallintalain 3 §:n 5 momentin mukaan tiedonhallintalakia ei sovelleta Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin. Koska hallintolaki tulee sovellettavaksi Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin niiden hoitaessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä, on välttämätöntä, että myös tiedonhallintalakia sovellettaisiin Ahvenanmaalla valtakunnan viranomaisten tehtäviin tehtäessä automaattisia ratkaisuja. Jos ehdotettua tiedonhallintalain 13 a §:ää ja 6 a lukua ei sovellettaisi Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin silloin, kun ne hoitavat valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä ja soveltavat valtakunnan hallintolakia, ajautettaisiin tilanteeseen, jossa Ahvenanmaalla toimiva viranomainen ei voisi tehdä hallintolaissa tarkoitettua asian automaattista ratkaisua. Tiedonhallintalain 6 a luvun soveltamiseen vaikuttaisi kuitenkin erityislainsäädännössä säädetyt valtakunnan viranomaisen ja Ahvenanmaan viranomaisen tehtäväjakoa koskevat säännökset esimerkiksi tietojärjestelmään liittyvien vastuiden osalta. Otettaessa käyttöön automatisoitu toimintaprosessi, on arvioitava erikseen, miten toimivaltasuhteet tosiasiallisesti toteutetaan valtakunnan viranomaisen ja Ahvenanmaalla valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitavan viranomaisen välillä. Tarvittaessa nämä toimivaltasuhteet tulisi ratkaista erityislainsäädännössä.

Lisäksi pykälän 5 momentin ensimmäistä virkettä selkiytettäisiin siten, että virkkeestä poistettaisiin maininta maakunnan ja kunnan viranomaisista. Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta jakautuu valtakunnan ja maakunnan kesken Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella. Koska tiedonhallintalaki ei tule sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan ja kunnan viranomaisiin niissä asioissa, joissa lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle, pykälän 5 momentti on tarpeeton siltä osin kuin siinä todetaan, että lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan ja kunnan viranomaisiin. Tältä osin momentin muuttaminen ei muuttaisi nykytilaa, mutta sääntelyteknisesti toimivallanjaon perusteet selkiytyisivät. Tiedonhallintalakia ei sovellettaisi jatkossakaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin muilta osin kuin 13 a §:n ja 6 a luvun osalta silloin, kun Ahvenanmaan viranomainen ratkaisee automaattisesti asioita, joihin sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvaa hallintolakia.

Tiedonhallintalain soveltamisessa Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin ja valtakunnan viranomaiselle kuuluvien tehtäviä hoitaviin viranomaisiin on todettu kehittämistarpeita muun muassa asianhallinnan ja tietoturvallisuuden sääntelyn osalta. Tiedonhallintalain laajemman soveltamisen selvittäminen näissä tilanteissa vaatii erillisen perusteellisen valmistelun, joten soveltamisalaa ei ehdoteta tässä yhteydessä laajennettavaksi.

13 a §. Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin. Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 a §, jossa säädettäisiin viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta tiedonhallinnan häiriötilanteissa sekä tiedonhallintayksikön varautumisvelvoitteista tietoaineistojen käsittelyssä ja tietojärjestelmien hyödyntämisessä. Automatisoidut prosessit tukeutuvat pitkälti tietoaineistojen käsittelyyn sekä tietojärjestelmien hyödyntämiseen, joskin viranomaisten toiminta muutoinkin on suuressa määrin riippuvaista näistä. Automatisoiduissa toimintaprosesseissa hyödynnettävät tietoaineistot ja tietojärjestelmät eivät aina ole pelkästään viranomaisen omia, mistä syystä säännöksen soveltamista ei rajattaisi vain automatisoituja toimintaprosesseja käyttäviin viranomaisiin.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen olisi viipymättä tiedotettava sen tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden. Viranomaisen on tiedotettava häiriön tai sen uhkan arvioidusta

kestosta sekä mahdollisuuksien mukaan korvaavista tavoista hyödyntää viranomaisen tietoi-
neistoja. Myös häiriön tai uhkan päättymisestä olisi tiedotettava.

Tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten toiminta sekä varsinkin niiden automatisoidut toi-
mintaprosessit ovat pitkälti riippuvaisia niiden omien sekä muiden viranomaisten tietojärjestel-
mien toiminnasta ja tiedon saatavuudesta. Monet muutkin yhteiskunnan sektorit sekä yksityiset
henkilötkin tarvitsevat viranomaisen tietoi-
neistoja päivittäisissä toiminnoissaan. Tästä syystä
on tärkeää, että tiedot mahdollisista häiriöistä ja niiden kestosta sekä vaihtoehtoisista tavoista
hyödyntää tietoi-
neistoja saavuttavat tietoi-
neistoja hyödyntävät tahot. Säännöksen vaatimus
korostuu entisestään, kun sähköisestä asioinnista muodostuu ensisijainen tapa asioida ja kun
sähköisen palvelut ovat ajasta riippumatta saatavilla ja ne ovat riippuvaisia viranomaisten tietoi-
neistojen saatavuudesta.

Tapa, jolla käyttökatkoista ja palvelun saatavuudesta tiedotetaan, jää viranomaisen harkintaan.
Tiedottaminen olisi mahdollista esimerkiksi viranomaisen yleisillä verkkosivuilla tai asiayhtey-
teen muuten olennaisesti liittyvällä muulla verkkosivulla. Tiedottamisen tapaan vaikuttaisi se,
kenelle tiedotetaan. Vakiintuneille yhteistyötahoille ja viranomaisen tietoi-
neistoista keskei-
sesti riippuvaisille tiedottaminen voisi olla kohdennetumpaa kuin luonnollisille henkilöille
suunnattu tiedottaminen.

Viranomaisen olisi myös tiedotettava mahdollisuuksien mukaan korvaavista tavoista hyödyntää
viranomaisen tietoi-
neistoja. Lisäksi tulisi kertoa häiriön arvioitu kesto – eli tieto siitä, koska
arvioidaan tietoi-
neistojen olevan saatavilla normaalisti.

Ehdotettuun 2 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaus digitaalisten palvelujen tarjoami-
sesta annetun lain (306/2019) 4 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään digitaalisten palvelujen ja
muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatkoista tiedottamisesta yleisölle. Mainitun
lain kohdan mukaan viranomaisen on tiedotettava digitaalisten palvelujensa ja muiden tiedon-
siirtomenetelmien käyttökatkoista sopivalla tavalla ennalta yleisölle. Viranomaisen on myös
julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella
tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin varautumisesta häiriötilanteisiin. Tiedonhallintayksikön
olisi varauduttava toiminnassaan siihen, että tietojärjestelmät vikaantuvat tai niiden toiminta
muusta syystä estyy. Tiedonhallintayksikön tulee pyrkiä turvaamaan tietojärjestelmien mahdol-
lisimman häiriötön toiminta kaikissa tilanteissa, minkä lisäksi niiden tulisi varautua turvaamaan
tietojen käsittelyn ja sitä kautta toiminnan jatkuvuus myös tilanteissa, joissa tietojärjestelmää ei
voida käyttää. Tämä edellyttää myös varautumista vaihtoehtoisten asiointimuotojen käyttöön-
ottoon, mikäli automatisoitua toimintaprosessia ei voida hyödyntää viranomaisen oman tietoi-
järjestelmän häiriön taikka prosessissa hyödynnettävien muiden viranomaisten tietovarantojen
käytön häiriötilanteissa.

Pykälä sisältäisi osin vastaavaa sääntelyä kuin on jo valmiuslain 12 §:ssä. Varautumisvelvolli-
suudesta on säädetty myös toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä. Säännöksessä velvoitet-
taisiin tiedonhallintayksiköitä ja muita julkista hallintotehtävää hoitavia kiinnittämään varautu-
misessa erityistä huomiota myös varautumiseen tiedonhallinnassa. Valmiuslain ja muiden la-
kien perusteella poikkeusoloihin varautumisen lisäksi ehdotettu varautumisvelvollisuus koskisi
myös normaaliolojen häiriötilanteita. Pykälää sovellettaisiin 3 §:n 4 momentin johdosta myös
yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeu-
dellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Säännös velvoittaa tiedonhallintayksiköitä, joiden tehtävänä olisi huolehtia myös normaaliolojen varautumisen suunnittelusta. Käytännössä tiedonhallintayksikön olisi varautumisessa tehtävä tarkoituksenmukaista yhteistyötä sen yhteydessä toimivan viranomaisen sekä muiden viranomaisten kanssa.

Tiedonhallintayksikön olisi selvitettävä olennaiset tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat riskit. Riskejä ovat tietojärjestelmän vikaantumisen lisäksi esimerkiksi riippuvuudet muiden hallinnassa olevista tietoaineistoista ja –järjestelmistä, häiriöt sähkönsyötössä tai viestintäverkkojen ja -palvelujen toiminnassa, sekä toimitusketjujen kriittisyys ja niiden varautumisen taso. Tietojärjestelmätoimittajien ja muiden sopimuskumppaneiden kanssa tehtävissä sopimuksissa olisi myös huomioitava viranomaisen toiminnan jatkuvuuteen liittyvät näkökohdat riskiarvion perusteella.

Tiedonhallintayksikön olisi riskiarvioinnin perusteella huolehdittava valmiussuunnitelmin, häiriötilanteissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun ja muilla toimenpiteillä, että sen tietoaineistojen käsittely, tietojärjestelmien hyödyntäminen ja toiminta jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Riskiarvioinnissa tulisi ottaa huomioon tietoaineistojen ja tietojärjestelmien kriittisyys, tunnistettujen riskien kriittisyys ja todennäköisyys sekä jatkuvuuden turvaamisen mahdollisuudet ja eritasoisten jatkuvuutta turvaavien toimenpiteiden kustannukset.

Häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa toimimisen etukäteisvalmistelut ja muut toimenpiteet voisivat käsittää esimerkiksi teknisiä ja rakenteellisia etukäteisvalmisteluita sekä tilojen ja kriittisten resurssien varauksia. Esimerkiksi tarpeellisilla olosuhdehälytyksillä ja seurannalla varmistetaan, että viranomaisen saa tiedon tietojärjestelmän häiriötilanteesta mahdollisimman varhain. Tarpeen mukaan olisi myös toteutettava esimerkiksi tehonsyötön varmistaminen sekä tietoliikenneyhteyksien reittivarmistukset. Etukäteisvalmisteluihin kuuluisivat myös osaamisen varmistaminen henkilöstön ohjeistamisella ja kouluttamisella sekä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan harjoittelulla ennalta. Viranomaisen päätöksenteon sekä muun toiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttää myös tarpeenmukaisia ennalta suunniteltuja sijaisuusjärjestelyjä.

Myös häiriötilanteiden viestinnän suunnittelu on osa varautumista. Viranomaisen olisi suunniteltava, miten se tiedottaa muille viranomaisille 1 momentissa tarkoitettulla tavalla myös häiriötilanteissa. Viestinnän suunnittelu kuuluu häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin ja siinä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota niille viranomaisille tiedottamiseen, joiden toiminta on riippuvaista viranomaisen tietojärjestelmän toiminnasta. Esimerkiksi automaattisen päätöksenteon tukeutuminen ulkoisiin tietovarantoihin edellyttää varmuutta tietojen saantiin, sekä sovittuja menettelyjä, joilla häiriötilanteissa tietojärjestelmät pysyvät toimimaan, tai vähintäänkin ilmoittamaan häiriöstä. Yleisölle tiedottamisenkin osalta on ehdotetun 3 momentin perusteella etukäteen suunniteltava häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen viestintä sekä digitaalisten palvelujen että muutoinkin tietoaineistojen saatavuuden osalta suunnitelmassa on otettava huomioon myös tiedottaminen yleisölle tarjottavien palvelujen järjestelyistä.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi informatiivinen viittaus valmiuslakiin.

26 §. *Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot.* Pykälään ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, jotka ovat tarpeellisia automatisoidun toimintaprosessin ja muutenkin sähköisen asiankäsittelyn asianhallinnan järjestämiseksi siten, että jälkikäteen voidaan todentaa asianhallinnasta asiankäsittelyyn liittyvät keskeiset seikat.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin 4 kohta, jonka mukaan viranomaisen laatimasta asiakirjasta rekisteröitäisiin asiarekisteriin tiedot asiakirjan lähettämisaikahetkestä, lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistavasta. Tiedot tulisi rekisteröidä asiarekisteriin, jos asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin ulkopuoliselle toimijalle, kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Automatisoidussa toimintaprosessissa on kerättävä kontrollitietoa muun muassa lähtevästä ja saapuvasta asiakirjaliikenteestä. Tästä syystä, jos viranomaisen laatima asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin taholle, tulisi asiarekisteriin rekisteröidä lähettämisaikakohta sen todentamiseksi, milloin lähetys on tapahtunut. Lisäksi olisi rekisteröitävä tietoa lähettämisen tarkoituksesta, jolla tarkoitetaan tietoa siitä, onko asiakirja lähetetty esimerkiksi päätöksen tiedoksiantona, selvityspyynnönä, lausuntopyyntönä tai tiedoksi vastaanottajalle. Tiedonhallintayksikön tulisi määritellä tarkemmin ne tarkoitukset, joissa kussakin toimintaprosessissa asiakirjoja lähetetään. Asiarekisteriin tulisi myös tehdä merkintä lähettämistavasta, jolla tarkoitetaan tapaa, jolla asiakirja on lähetetty, kuten postitse, sähköpostilla tai muulla vastaavalla tavalla.

Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momenttiin lisättäisiin uudet 4-5 kohdat. Lisäykset ovat tarpeellisia automatisoidun asiaratkaisuun liittyvien toimien todentamiseksi asiarekisteristä. Uuden 4 kohdan mukaan asiarekisteriin tulisi rekisteröidä tieto viranomaisen tekemän asiankäsittelyn päättävän ratkaisun ajankohdasta. Säännöksellä tarkoitetaan tyypillisesti hallintopäätöstä, mutta asian ratkaisu voisi olla myös rekisterimerkinnän tekeminen, lausunnon antaminen tai muu hallintoasiaan liittyvä viranomaisen ratkaisu, joka päättää viranomaisessa varsinaisen hallintoasian käsittelyn. Uuden 5 kohdan mukaan viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotapa tulisi myös ilmetä asiarekisteristä. Viranomaisen voi antaa asiakirjat tiedoksi postitse, sähköisesti tai yleistiedoksiantona. Tiedoksiantotavasta on säädetty muualla lainsäädännössä kuten hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003). Tiedoksiantotavalla on merkitystä muun muassa määräaikoja laskettaessa. Esimerkiksi postitse ja sähköisesti tapahtuvan tiedonannon johdosta tapahtuva määräaikojen laskeminen tapahtuu eri perusteilla. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä tulisi tehdä tarvittaessa, jos asiakirja lähetetään hallintoasioissa tiedoksiantotarkoituksessa. Tiedoksiantotapaa koskeva merkintä olisi tarpeellinen automatisoidussa toimintaprosessissa, jotta asiarekisteristä voidaan todentaa, miten esimerkiksi hallintopäätös on annettu automaattisesti tiedoksi asianosaiselle. Koska momenttiin lisätään uudet 4-5 kohdat, 3 kohtaan tehdään tekninen muutos.

6 a luku Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a luku. Ehdotettujen säännösten sijoittaminen omaan lukuunsa on perusteltua siksi, että luvun säännökset koskisivat ainoastaan automatisoitua toimintaprosessia.

28 a §. *Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio.* Pykälässä säädettäisiin automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen liittyvästä olennaisesta dokumentaatiosta. Käytännössä viranomaisen olisi dokumentoitava, millaista oikeudellista harkintaa viranomaisen on tehnyt automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottamiseksi. Varsinaiset dokumentoitavat vaatimukset perustuvat muualla lainsäädännössä säädettyihin säännöksiin ja niistä johtuviin velvollisuuksiin. Esimerkiksi asiankäsittelyssä noudatettavasta menettelystä ja

kuulemisvelvollisuudesta sekä oikeudellisen harkinnan perusteista on säädetty erikseen yleislainsäädännössä sekä erityislainsäädännössä. Dokumentoinnin kohteena olisivat hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta keskeiset seikat sekä käsittelysäännöt, joista voitaisiin selvittää, millä säännöillä prosessi on suunniteltu toteutettavaksi ja minkälaisen etukäteisen oikeudellisen harkinnan lopputuloksena automatisoidun prosessin on suunniteltu toimivan. Hallintolaki sisältää puolestaan säännökset, joiden perusteella automatisoitua asian ratkaisemista voitaisiin käyttää hallintoasioissa, sekä keskeiset hallintoasian käsittelyä koskevat säännökset.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus dokumentoida ne henkilöt, jotka ovat vastuussa automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinnasta säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseksi. Säännöksen tarkoituksena olisi velvoittaa viranomaisia yksilöimään ja dokumentoimaan automatisoidun päätöksenteon valmisteluun, päätöksentekoon ja laadunvalvontaan osallistuvat henkilöt, jolloin myös on selvää, keneen tässä luvussa säädetty velvollisuudet kohdistuvat. Säännös on tarpeellinen virkamiesten ja muiden tehtävävastuussa olevien henkilöiden oikeusturvan kannalta, koska virkavastuuta määriteltäessä ei voi jäädä epäselväksi, kenelle laissa säädetty velvollisuudet (virkavelvollisuudet) kuuluvat, ja keneltä edellytetään laissa säädetystä johtuvia virkatoimia. Koska tietojärjestelmien kehittämisessä erilaiset vastuut eivät tyypillisesti ole selkeitä, on tarpeen säätää erikseen laissa, että tehtävät ja niihin liittyvät vastuut dokumentoidaan riittävästi. Tällaiset vastuut voidaan dokumentoida osittain virallisiin työjärjestyksiin, johtosääntöihin tai hallintosääntöihin, mutta käytännössä vastuuta voi olla myös kirjattuna tiedonhallintalaissa säädettyyn tiedonhallintamalliin sekä erilaisiin hanke- ja projektisuunnitelmiin. Laissa ei siten säädettäisi, mihin asiakirjoihin nämä vastuut määritellään tai kuka ne määritteli, vaan tämä ratkaistaan viranomaisessa sisäisen tehtävä- ja toimivaltamääräysten mukaisesti. Näistä päättää siten viranomaisessa toimivaltainen toimielin, virkamies tai muu toimihenkilö. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa on säädetty siitä, että tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Siten jo olemassa oleva sääntely edellyttää, että tiedonhallinnan yleiset vastuut on pitänyt määritellä viranomaisorganisaatiossa, jonka perusteella voidaan antaa esimerkiksi työnjohdollisia määräyksiä vastuista ja tehtävistä tiedonhallinnan toteuttamiseksi käytännössä viranomaisessa.

Pykälän *2 momentin* ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus varmistaa, että automatisoituun toimintaprosessiin liittyvät menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu selkeästi ja kattavasti. Viranomaiselle muodostuisi siten velvollisuus varmistaa automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen dokumentoinnin selkeys ja kattavuus, jolloin muodostettavasta dokumentaatiosta tulisi ilmetä, miten automatisoidun toimintaprosessin on määritelty toimivan tuotantokäytössä ja minkälaiseen etukäteiseen harkintaan automatisoidut toimintaprosessit pohjautuvat. Lisäksi viranomaisen tulisi varmistaa, että dokumentaatio on ajantasaista ja siten vastaa toimintaprosessin toimintaa. Ajantasaisuudesta huolehtiminen olisi merkityksellistä muun muassa siitä syystä, että dokumentaatiosta pitää pystyä todentamaan tietyllä ajan hetkellä voimassa olevat käsittelysäännöt, johon automatisoidussa toimintaprosessissa tapahtuva asioiden ratkaisu perustuu.

Säännöksen perusteella viranomaiselle ei säädettäisi suoraa dokumentointivelvollisuutta, koska toimintaprosessin dokumentointi voi olla osittain valmiina hankittavan tietojärjestelmän dokumentaatiota, jolloin vain osa dokumentaatiosta olisi varsinaisesti viranomaisen tuottamaa. Viranomaiselle kohdistettu vastuu on sen varmistaminen, että dokumentaatio täyttää laissa säädetty vaatimukset. Viranomaisella olisi kuitenkin säännöksen nojalla velvollisuus tuottaa dokumentaatiota siltä osin kuin sitä ei ole saatavissa esimerkiksi tietojärjestelmän valmiista dokumentaatiosta. Oikeudelliseen etukäteisen tehtävään harkintaan liittyvä dokumentointi liittyy keskeisesti julkisen vallan käyttöön eikä viranomainen voi tällaisia tehtäviä antaa yksityiselle ilman

nimenomaista lakitasoista säännöstä perustuslain 124 §:ssä säädetty rajoitukset huomioiden. Tässä laissa ei ehdoteta yleisesti säädettäväksi, että viranomainen voisi siirtää yksityiselle tehtävän määrittellä oikeudellisesti merkityksellisiä käsittelysääntöjä automatisoituun toimintaprosessiin. Selvä on, että tällainen esimerkiksi oikeudellista harkintaa sisältävä määrittely ja dokumentointi on tehtävä viranomaisessa, kuten myös menettelyyn liittyvien keskeisten käsittelysääntöjen määrittely, ellei erikseen laissa ole säädetty mahdollisuudesta antaa näitä tehtäviä yksityiselle tai ellei ne sisälly muuten sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, jonka antaminen yksityiselle on mahdollistettu laissa. Sen sijaan teknisluonteista määrittelyä ja siihen liittyvää dokumentointia, kuten valmisohjelmiston tekninen toimintalogiikka ja tekninen arkkitehtuuri, yksityiset tekevät kehittäessään tuotteitaan eivätkä tässä laissa säädetty velvollisuudet kohdistu suoraan yksityisiin toimijoihin niiden tietojärjestelmien ja ohjelmistojen kehittämis-työssä. Kuitenkin viranomaisen tulee varmistaa tällaisenkin dokumentaation lainmukaisuus sekä tarkastaa ja hyväksyä 3 momentissa säädetyllä tavalla tällainen dokumentaatio, jos se sisältää tässä tai muussa laissa säädettyjä dokumentoitavia tietoja toimintaprosessista.

Viranomainen määrittelee tietojärjestelmän keskeiset asiankäsittelyyn vaikuttavat käsittelysäännöt ja vastaa siitä, että automatisoitu toimintaprosessi täyttää laissa säädetty edellytykset ja menettelyvaatimukset. Momentin ensimmäisessä virkkeessä menettelytavoilla tarkoitetaan niitä dokumentoituja kuvauksia, joista ilmenee, miten asia käsitellään automatisoidusti viranomaisen tietojärjestelmissä. Käsittelysäännöillä puolestaan tarkoitettaisiin kuvausta, josta ilmenee, mitä muuttujia toimintaprosessiin liittyy, miten nämä muuttujat vaikuttavat toimintaprosessin etene- miseen, millä perusteilla asian käsittelyssä mahdolliset välitoimet tehdään, missä vaiheessa toi- mintaprosessiin osallistuu luonnollinen henkilö ja miten asian ratkaisu muodostetaan toiminta- prosessissa. Käsittelysääntöihin kuuluisivat myös valintasäännöt, joiden perusteella asia voitai- siin ottaa automatisoituun toimintaprosessiin. Puolestaan käänteisesti ne asiat, joita toiminta- prosessissa ei voida käsitellä automatisoidusti, sisältyisivät dokumentaation käsittelysääntöjen kokonaiskuvaukseen. Hallintolaissa ehdotetun perusteella automatisoidussa toimintaproses- sissa voisi olla myös käsittelyvaiheita, joissa luonnollinen henkilö käsittelee asiaa, jonka jälkeen toimintaprosessi etenee automaattisesti tehtävään asian ratkaisemiseen. Valintasäännöt voisivat vaikuttaa myös siihen, missä vaiheissa työnkulkua luonnollinen henkilö osallistuisi asiankäsit- telyyn toimintaprosessin sisällä. Asiankäsittelyn siirtäminen luonnolliselle henkilölle voisi pe- rustua esimerkiksi viranomaisen tekemään riskiarvioon, tavallisesta poikkeaviin tietoihin kuten epätavallisen suuriin tai pieniin lukuarvoihin, tai siihen, että tietty käsittelyvaihe edellyttää luon- nollisen henkilön tekemää harkintaa. Lisäksi automaattisessa toimintaprosessissa oleva asia voi- taisiin ohjata luonnolliselle henkilölle esimerkiksi sisäisen laillisuusvalvonnan tai laadunval- vonnan toteuttamiseksi satunnaisotannalla.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä olisi säädetty dokumentoinnin sisällön minimivaati- muksista. Momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen olisi dokumentoitava toimintaprosessin kaikki vaiheet, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen toimintaprosessin keskeinen sisältö on kehittämisvaiheessa kuvattava riittä- västi siten, että siitä saa käsityksen, millaisella työnkululla automatisoitu ratkaisu on suunniteltu muodostuvaksi ja mihin sääntelyyn käsittelyvaiheet perustuvat.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin kuhunkin käsittelyvaiheeseen sisältyvien käsittelysääntöjen dokumentointivelvollisuudesta. Jotta asia voidaan käsitellä ja ratkaista viranomaisessa auto- maattisesti, on viranomaisen määriteltävä, millä käsittelysäännöillä asia käsitellään automaatti- sesti toimintaprosessissa sekä minkälaisia vaihtoehtoja ja muuttujia kuhunkin käsittelyvaihee- seen voi suunnitellusti sisältyä. Jos automaattiseen asian ratkaisemiseen liittyy asianosaiseen liittyviä valikointiin johtavia syitä, tulisi tällaiset valintasäännöt kuvata osana käsittelysääntöjä ja lisäksi dokumentoida perusteet tällaiselle valikoinnille.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin vielä erikseen siitä, että dokumentaatioissa tulisi erikseen esittää perusteet sille, miten viranomainen on varmistanut käytettävien käsittelysääntöjen syrjimättömyyden tilanteissa, joissa automaattisesti käsiteltävät asiat valikoituvat asianosaiseen liittyvien syiden vuoksi. Syrjimättömyyden arviointiin vaikuttavat hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, perustuslain 6 § sekä yhdenvertaisuuslainsäädännöstä johtuva syrjintäkielto. Automatisoituun toimintaprosessiin valikointi ei saisi käytännössä muualla säädetyin perusteella kohdistua yksin johonkin asianosaisen syrjintäperusteisiin, kuten ikään, sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, mutta valikointiin voisi vaikuttaa kuitenkin yhtenä perusteena hyväksyttävissä tilanteissa esimerkiksi asianosaisen ikä. Tämä olisi merkityksellistä erityisesti tilanteissa, joissa toimintaprosesseissa käsiteltäisiin alaikäisten asioita, jolloin viranomaisella saattaa olla hyväksyttävänä valikointiperusteena automaattisen asiankäsittelyn sijaan manuaalikäsittely alaikäisen oikeuksien turvaamisen tai varmistamisen vuoksi. Niin ikään erilaisten etuuksien myöntämisen yhteydessä valikointiin tai muihin käsittelysääntöihin voi vaikuttaa henkilön ikä. Käsittelysäännöt määriteltäisiin tai ne määräytyisivät muun lainsäädännön ja niihin liittyvän tulkinnan perusteella, joka tehdään viranomaisessa etukäteen siinä vaiheessa, kun viranomainen suunnittelee automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa tai muutoksia käytössä olevaan automatisoituun toimintaprosessiin. Ehdotettu säännös tarkoittaisi näiden perusteiden dokumentointia osaksi toimintaprosessin dokumentaatiota. Syrjimättömyyden varmistaminen olisi kuitenkin kehittämistyöhön kohdistuva olennainen vaatimus, jota voidaan pitää perusoikeuksien kannalta merkityksellisenä dokumentoinnin kohteena, jolla voidaan myös varmistaa se, että viranomainen tekee kehittämissä vaiheissa tosiasiallisesti harkintaa, millä asianosaiseen liittyvillä syillä toimintaprosesseissa voidaan tehdä valikointia.

Momentin 4 kohdan perusteella viranomaisen automaattisen toimintaprosessin dokumentaatiosta tulisi ilmetä perusteet sille, miten perustuslain 21 §:ssä säädetty asianosaisen oikeus tulla kuulluksi toteutetaan tai millä perusteella viranomainen katsoo, ettei kuulemista ole tarve lailliseen perusteeseen vetoamalla toteuttaa. Säännöksen tarkoituksena on edellyttää viranomaisen tekävän tietoisesti arvioinnin siitä, että asianosaisen oikeus tulla kuulluksi tosiasiallisesti toteutuu. Dokumentoinnista tulisi ilmetä kuulemisen toteuttamisen järjestelyt, kuten se, miten kuuleminen toteutetaan osana automatisoitua prosessia, se, miten kuulemisessa asianosaiselta saadut tiedot käsitellään, sekä se, miten vastine otetaan huomioon automatisoidussa käsittelyssä, vai ohjautuuko vastineen perusteella asia luonnollisen henkilön käsiteltäväksi viranomaisessa. Hallintolaissa ja muualla lainsäädännössä on säädetty perusteista, jolloin asianosaisen kuulemisesta voidaan poiketa. Jos muualla lainsäädännössä säädetyt edellytykset täyttyvät, tulisi dokumentaatiosta ilmetä poikkeamisen perustuva säännös sekä viranomaisen perustelut sille, että se voi järjestelmällisesti poiketa määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella kuulemisvelvollisuudesta. Käytännössä, jos viranomainen ei voi toteuttaa asianosaisen kuulemista automatisoidusti, on tällainen käsittelyvaihe toteutettava viranomaisessa luonnollisen henkilön myötävaikutuksella. Tämä ei olisi kuitenkaan sinänsä este sille, että viranomainen voi tehdä kuulemisessa ilmenneiden seikkojen jälkeen asiassa automaattisen asiankäsittelyn päättävän ratkaisun. Kuulemisessa ilmenneet seikat olisi joka tapauksessa huomioitava asianmukaisesti ennen asian automaattista ratkaisemista. Yleinen menettelysääntely sekä hyvän hallinnon turvaaminen koskee viranomaista myös asian automaattisessa ratkaisemisessa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin asian ratkaisemiseen liittyvän tietopohjan perusteiden dokumentoinnista. Voimassa olevan tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin nojalla tiedonhallintayksikön on tehtävä tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi tiedonhallintamalliin olennaisesti vaikuttavista tietojärjestelmien käyttöönotoista. Tässä yhteydessä tiedonhallintayksikön on arvioitava käsiteltäviä tietoja ja niihin liittyviä muutoksia. Tiedonhallintalain 20 §:ssä on säädetty tietoaineistojen keräämisestä viranomaisen tehtäviä varten. Lainkohta käytännössä ohjaa viranomaisten tietojen keräämistä asiankäsittelyä varten. Ehdotettu 5 kohdan säännös täydentäisi tie-

donhallintalaissa jo aiemmin säädettyä siten, että tietojen käsittelyyn ja hallintaan liittyvät suunnitelmat ja toteutus dokumentoidaan sekä samalla varmistetaan, että asiankäsittelyn asianmukaisuus varmistetaan käytettäessä automaattisia menettelyitä asian ratkaisemiseksi. Dokumentaatiosta pitäisi ilmetä tietolähteet, joilla tarkoitetaan viranomaisia ja muita toimijoita, joilta asiaa käsittelevä viranomainen saa tietoja automatisoituun toimintaprosessiinsa. Lisäksi tulisi ilmetä hankittavat tiedot kustakin tietolähteestä. Tietojen hankintaan liittyvät menettelyt tarkoittavat tiedonsaantiin oikeuttavan sääntelyn dokumentointia sekä tietojensaannin toteuttamista, jollainen automatisoiduissa toimintaprosesseissa voi olla lähinnä tietojensaantitapana tietojensaanti teknisen rajapinnan avulla toiselta viranomaiselta. Jos teknisillä rajapinnoilla on tarvetta saada tietoja muilta kuin viranomaisilta, on tästä säädetty erikseen laissa. Tiedonhallintalain teknisten rajapintojen käyttöä koskevat säännökset liittyvät tiedonsaantiin viranomaiselta, jolloin tietojen luovuttajana sääntelyn perusteella toimii viranomainen tai siihen rinnastuva muu toimija, kuten julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen.

Momentin 6 kohdassa säädetäisiin velvollisuudesta dokumentoida kehittämisvaiheessa, miten asian ratkaisemisessa tarvittavien tietojen laatu on varmistettu. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on erityisesti merkitystä sillä, että hänen asiansa käsitellään viranomaisessa sellaisten tietojen perusteella, jotka ovat ajantasaisia ja virheettömiä. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että viranomainen tosiasiallisesti suunnittelee automatisoidun asian selvittämisen siten, että asianmukaiselle selvittämiselvöllisyydelle säädetty vaatimukset täyttyvät myös täysin automatisoiduissa toimintaprosesseissa. Tiedonhallintalain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvaluotoimenpitein, että sen tietoineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys on varmistettu. Tietosuojasääntelyssä puolestaan edellytetään rekisterinpitäjän huolehtivan siitä, että käsiteltävät henkilötiedot ovat täsmällisiä, jolla tarkoitetaan muun muassa tietojen virheettömyyden ja ajantasaisuuden varmistamista. Lisäksi lakiehdotus sisältäisi uuden 28 h §:n, jossa säädetäisiin viranomaiselle velvollisuus varmistaa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys. Hallintolain mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Ehdotetun 6 kohdan sisältö määrittäisi muun muassa edellä mainittujen säännösten perusteella.

Momentin 7 kohdassa säädetäisiin velvollisuudesta dokumentoida ne käsittelysäännöt, joilla päätöksen perustelut esitetään asianosaiselle viranomaisen ratkaisua osoittavassa asiakirjassa, kuten hallintopäätöksessä. Viranomaisen olisi suunniteltava ennalta, miten automaattisessa toimintaprosessissa muodostuvan ratkaisun perustelut esitetään hyvää hallintoa noudattaen asianosaiselle ymmärrettävästi ja selkeästi ja siten, että asianosaiselle muodostuu käsitys siitä, mihin viranomaisen ratkaisu perustuu. Se, missä tilanteessa ja miten viranomaisen ratkaisun perustelut esitetään ja milloin niistä voidaan poiketa, ratkaistaan muun sääntelyn perusteella. Viranomaisen olisi kuitenkin dokumentoitava myös ne perusteet, joilla se katsoo, että automatisoidun päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Kohdan tarkoituksena olisi varmistaa se, että viranomainen suunnittelee automatisoinnin siten, että perusteluvollisuus toteutuu perustuslain 21 §:ssä ja muualla laissa, erityisesti hallintolaissa, säädetty huomioiden. Automaattisestikin muodostettujen perustelujen on täytettävä perusteluille muualla lainsäädännössä asetetut vaatimukset ja perusteluiden on oltava asianmukaisia, ymmärrettäviä, liityttävä kunkin asian ratkaisun muuttujiin ja täytettävä oikeusturvan toteutumiseksi säädetty vaatimukset.

Momentin 8 kohdassa säädetäisiin velvollisuudesta dokumentoida, miten toimintaprosessin laadunvalvonta on mahdollista toteuttaa tietojärjestelmään. Säännös täydentäisi 28 c §:ssä säädettyä velvollisuutta laadunvalvontaan automatisoidun toimintaprosessin tuotantokäytössä. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaisen velvollisuutta suunnitella, miten laadunvalvonta voidaan teknisesti toteuttaa automatisoidun toimintaprosessin sisältäviin tietojärjestelmiin.

Momentin 9 kohdassa säädettäisiin tietoturvaluustoimenpiteiden dokumentointiin liittyvästä vaatimuksesta. Tietoturvaluustoimenpiteiden dokumentointivaatimus sisältyy voimassa olevaan tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentissa säädettyyn tiedonhallintamalliin. Ehdotetun lisäsääntelyn tarkoituksena on korostaa tietoturvaluustoimenpiteiden merkitystä automatisoitujen toimintaprosesseihin toteuttamisessa.

Lakiehdotuksen 28 a §:n 2 momentissa säädettäisiin dokumentointiin liittyvistä tiedonhallinnallisista vaatimuksista. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen olisi merkittävä dokumentaation lopputuloksena muodostuneisiin asiakirjoihin versionumero, hyväksymispäivämäärä ja hyväksyjä. Virkkeessä säädettäisiin myös hyväksyjän velvollisuudesta tarkastaa asiakirjojen vaatimuksenmukaisuus suhteessa tiedonhallintalaissa tai muussa laissa säädettyihin vaatimuksiin. Dokumentointivaatimuksen täyttämiseksi viranomaisille muodostuu useita erilaisia asiakirjoja, joiden sisällön vaatimuksenmukaisuuden tarkastamiseen tarvitaan erilaista asiantuntemusta. Tästä syystä asiakirjan hyväksyjällä on oltava paitsi viranomaisessa sellainen asema, että hän voi viranomaisen puolesta hyväksyä asiakirjan sisällön, mutta myös ymmärrys asiakirjan asiallisesta sisällöstä, jotta ehdotettu velvollisuus tarkastamisesta voi käytännössä toteutua. Erilaisen asiantuntemuksen vuoksi asiakirjan hyväksyy se toimija viranomaisessa, jolla on tosiasiallisesti mahdollisuus toteuttaa laissa säädetty velvollisuus ja suorittaa virkatoimi asianmukaisesti. Toisaalta laissa ei säädettäisi siitä, että hyväksyjän pitäisi olla yksittäinen henkilö, vaan hyväksyjänä voisi olla myös toimielin. Asiakirjojen tarkastamisessa ja hyväksymisessä on käytännössä huomioitava muissa laeissa säädetty menettelysäännökset, jotka olisi huomioitava automatisoidussa toimintaprosessissa ja jotka olisi myös dokumentoitava. Hyväksyttyä asiakirjaa ei voisi muuttaa, vaan tarvittaessa viranomaisen olisi laadittava uusi versio asiakirjasta ja hyväksyttävä se. Aiemmat versiot ja ajantasaisin asiakirjaversio olisi säilytettävä vähintään viisi vuotta siitä, kun automatisoitu toimintaprosessi on poistettu käytöstä. Säilytysvelvollisuudella on tarkoitus varmistaa, että tehdyt kehittämistoimet voidaan tarvittaessa todentaa riittävän kauan mahdollisia virkavastuukysymyksiä koskevissa selvittelyissä. Säilytysaikasäännös olisi minimisäilytysaikaa koskeva vaatimus. Asiakirjoja voitaisiin säilyttää mainittua pidempi aika, jos siihen on jokin syy. Asiakirjan hyväksyjä vastaa hyväksymiseen liittyvistä virkatoimista. Asiakirjojen hyväksyjänä ei voida käyttää viranomaisen ulkopuolista toimijaa, vaan sellaista, johon ulottuu virkavastuusääntely joko tässä tai muussa laissa säädetyn perusteella.

28 b §. *Vaatimustenmukaisuuden ja asiakirjojen ymmärrettävyyden varmistaminen testamalla.* Pykälässä säädettäisiin automatisoitujen toimintaprosessien käyttöönottoon vaatimustenmukaisuuden varmistamisen perusteista, jotka ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, että prosessit toimivat ennalta määritellyllä tavalla ja että toimintaprosessia ei oteta käyttöön keskeneräisenä. Sääntely olisi osa automatisoituun toimintaprosessiin liittyvien, virkatoimiin kuuluvien velvollisuuksien yksilöintiä sekä prosessin toiminnan ennakkollista kontrollointia, jolla pyritään varmistamaan asianosaisen oikeusturvan toteutuminen hallintoasioita käsiteltäessä. Automaattisessa tietojenkäsittelyssä vaatimustenmukaisuus varmistetaan testamalla. Tietojärjestelmien keskeneräisyys on ollut useissa laillisuusvalvojen käsittelemissä tapauksissa syynä sille, että asianmukainen asiankäsittely on vaarantunut, muun muassa AOA 1137/4/04, AOA 645/4/04, EOA 2071/4/05 ja EOA 33/2/06.

Pykälässä tarkoitettu vaatimustenmukaisuuden varmistaminen testaamalla tarkoittaa testausta, joka tehdään automatisoidun toimintaprosessin hyväksymiseksi käyttöönottoa varten tai tilanteissa, joissa toimintaprosessia on muutettu. Tyypillisesti tätä testausvaihetta kutsutaan hyväksymistestaukseksi. Pykälässä säädettäväksi ehdotettavia säännöksiä ei siten sovellettaisi muuhun testaamiseen, jota tehdään tietojärjestelmäkehittämisen eri vaiheissa. Käytännössä viranomaisen ei voi edellyttää osallistuvan erilaisten valmisohjelmistojen testaamiseen, joka on tehty ennen kuin viranomainen on sen hankkinut, eikä myöskään hankinnan jälkeen teknisluonteiseen testaamiseen. Kuitenkin viranomaisen olisi käytännössä asetettava vaatimuksia testauksen

suunnitelmalliselle tekemiselle ja dokumentoinnille silloin, kun viranomaisen tekee julkisia hankintoja, joissa hankintakohteena on automatisoidun toimintaprosessin sisältävä tai toteuttava tietojärjestelmä. Tällainen testauksen kokonaisuuden varmistaminen on niitä hankintoihin liittyviä toimia, joita viranomaisen on velvollinen tekemään muutenkin kaikkien tietojärjestelmiensä osalta riippumatta siitä, käsitelläänkö niissä asioita automatisoiduissa toimintaprosesseissa. Ehdotus koskee kuitenkin vain automatisoidun toimintaprosessin vaatimustenmukaisuuden varmistamista. Yleisistä tietojärjestelmien käyttöön liittyvistä vaatimuksista on säädetty tiedonhallintalain ohella myös muualla lainsäädännössä.

Pykälän 1 momentin perusteella viranomaisen olisi huolehdittava, että hyväksymistestaus on tehty suunnitelmallisesti siten, että testauksella voidaan varmistaa toimintaprosessin toimivan sille määriteltyjen vaatimusten mukaisesti. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä velvoitettaisiin viranomaisen varmistamaan ennen toimintaprosessin käyttöönottoa tai kun toimintaprosessin käsittelysääntöjä on muutettu se, että automatisoidun toimintaprosessin menettelytavat ja käsittelysäännöt täyttävät niille asetetut vaatimukset ja että automaattisesti tuotettavat asianosaiselle annettavat asiakirjat ovat ymmärrettäviä. Varmistaminen tulisi tehdä testaamalla. Menettelytavat ja käsittelysäännöt olisivat määritelmältään samoja kuin ne, joihin viitataan edellä dokumentaatiota koskevan 28 a §:n 2 momentissa. Toimintaprosessiin kohdistuvat vaatimukset onkin esitetty kehittämistä koskevassa dokumentaatiossa, mutta ne ilmenevät myös asiakirjoista, jotka koskevat tietojärjestelmän hankintaa sekä muita automatisoituun prosessiin liittyviä teknisiä eritelmiä ja kuvauksia (eli vaatimusmäärittelyjä). Käytännössä suurin osa viranomaisten tietojärjestelmien vaatimuksista on laissa säädettyjä vaatimuksia, jotka on muutettu rakenteiseen muotoon ja sovitettu viranomaisen toimintaympäristöön, joten vaatimusten asettamisessa on väistämättä käytetty myös lainsäädäntöön liittyvää tulkintaa. Näin on erityisesti sellaisen lainsäädännön osalta, jossa sääntelyn sisältö jää yleiselle tasolle. Näiden vaatimusten täytyminen automatisoidussa prosessissa on varmistettava testaukselle, mutta tulkinta ja sovitaminen viranomaisen toimintaan perustuu 28 a §:ssä tarkoitettuihin asiakirjoihin. Näiden asiakirjojen sekä muiden teknisten määrittelyjen pohjalta viranomaisen tulee suunnitella testauksen suorittaminen valitsemalla asianmukaiset testausmenetelmät sekä muodostamalla asianmukainen testiaineisto vaatimustenmukaisuuden todentamiseksi. Testaamista koskevat vaatimukset kohdentuisivat nimenomaisesti ennen käyttöönottoa tehtävään testaamiseen sekä kun tuotantokäytössä olevaan automatisoituun toimintaprosessiin sisältyviä käsittelysääntöjä on muutettu, jolloin testaamista koskeva vaatimus kohdentuu käsittelysääntöjen muutosten vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen. Siten testaamista koskevat vaatimukset eivät koskisi muuta testaamista.

Momentin toisessa virkkeessä korostettaisiin testauksen suunnitelmallisuutta ja sitä, että testauksessa olisi käytettävä asianmukaisia testausmenetelmiä ja testiaineistoja. Säännös jättää kuitenkin viranomaisen arvioitavaksi sen, mitkä testausmenetelmät ja millaiset testiaineistot ovat missäkin tapauksessa asianmukaisia, koska lähestymistapoja testaamiseen on useita ja myös uusia kehitetään jatkuvasti. Testausmenetelmien tulisi olla kuitenkin sellaisia, joilla voidaan varmistaa vaatimustenmukaisuus ja testiaineistojen kattavia, jotta kaikkien vaatimusten toteutuminen voidaan varmistaa aineiston ja testauksen perusteella.

Testauksen tavoitteena olisi saada kohtuullinen varmuus siitä, että automatisoitu toimintaprosessi toimii ennalta määriteltyjen vaatimusten mukaisesti ja että toimintaprosessi toimii lainmukaisesti ja asiankäsittelyn asianmukaisuusvaatimuksen täyttäen. Testauksen kohteena olisi menettelytapojen ja käsittelysääntöjen lisäksi asianosaiselle tuotettavien asiakirjojen, kuten selvityspyyntöjen, kuulemispyyntöjen ja päätösten ymmärrettävyys, jolloin testauksen keskiössä on varmistaa, että automaattisesti muodostetut asiakirjat ovat niin selkeitä, että asianosaisen oikeusturva ei vaarannu epäselvien automaattisesti tuotettujen asiakirjojen vuoksi. Hallintolain 9 §:ssä on säädetty viranomaistoiminnassa noudatettavasta hyvän kielenkäytön vaatimuksesta.

Viranomaisen on käytettävä tuottamisissaan asiakirjoissa selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lisäksi on huomioitava kielilainsäädännöstä johtuvat vaatimukset asiakirjoissa käytettävästä kielestä. Digitaalisissa palveluissa noudatettavista saavutettavuusvaatimuksista, joihin kuuluu myös ymmärrettävyysovaatimus, on säädetty digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019). Nämä ovat itsestään selviä testauskohteita, jotka johtuvat muualla lainsäädännössä säädetyistä velvollisuuksista, joten ehdotettavaan lakiin ei esitetä säädettäväksi viittaussäännöksiä siitä, mitkä asiat olisi erityisesti huomioitava ymmärrettävyyttä arvioitaessa. Tietojärjestelmien tuottamien asiakirjojen kieltä koskevista vaatimuksista on annettu esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA 2523/4/08, jossa oli kyse ruotsinkieliselle asianosaiselle annetusta osittain suomenkielisestä rikesakkomääräyksestä. Syyksi tälle poliisi kertoi keskeneräiseen tietojärjestelmään. Ehdotettavalla säännöksellä edistettäisiin kielellisten oikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamista.

Pykälän 1 momentin kolmannessa virkkeessä säädettäisiin testaukseen liittyvästä erityisestä dokumentointivaatimuksesta, jonka mukaan testitulokset sekä havaittujen virheiden ja puutteiden korjaavat toimet olisi dokumentoitava. Säännöksen tarkoituksena olisi velvoittaa testauksen suorittavat ja testauksen perusteella korjaavia toimia tekevät henkilöt dokumentoimaan testitulokset, niiden perusteella havaitut virhetoiminnallisuudet sekä tiedot toimenpiteistä, joilla havaitut virheet on korjattu. Dokumentaation tulisi olla riittävän täsmällistä ja selkeää, jotta jälkikäteen voidaan todentaa testaus suoritetuksi asianmukaisesti. Ehdotettava säännös palvelee automatisoidun toimintaprosessin käyttöönoton asianmukaisuuden varmistamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vaatimustenmukaisuuden varmistamista koskevasta velvollisuudesta nimetä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa, että testaaminen on toteutettu 1 momentin mukaisesti ja että testaus dokumentoidaan asianmukaisesti. Vastuuhenkilöllä on työnjohdollinen vastuu automatisoidun toimintaprosessin ja automaattisesti tuotettavien asiakirjojen vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta testauksessa. Vastuuhenkilö ei välttämättä osallistuisi varsinaiseen testaamiseen, vaan hän toimisi testauksen laadun ja asianmukaisen toteuttamisen valvojana. Vastuuhenkilön vastuu kohdistuu nimenomaisesti pykälässä tarkoitettuun hyväksymistestausvaiheeseen, joten vastuuhenkilön lakisääteisenä tehtävänä ei ole valvoa kaikkea testaamista, joka liittyy automatisoidun toimintaprosessin toiminnalliseen ja tekniseen testaamiseen. Vastuuhenkilölle voisi kuulua myös muiden testausvaiheiden valvontaan liittyviä tehtäviä, jos viranomaisen tällaisia tehtäviä antaa hänelle. Ne eivät kuitenkaan liittyisi tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tai testauksen valvontaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin testaamista suorittavan henkilön velvollisuuksista. Testausta suorittavan henkilön tulisi käyttää viranomaisen testaussuunnitelmassa määrittelemää testausmenetelmää sekä suorittaa testaus testaussuunnitelmassa määritellyllä testiaineistolla. Testaajan olisi siis suoritettava testaus toimintaprosessista vastaavan viranomaisen päättämällä tavalla niin, että 1 momentin vaatimukset voidaan täyttää. Testaamisella on keskeinen rooli toimintaprosessin automatisoinnin vaatimustenmukaisuuden varmistamisessa, ja puutteellinen testaus voi johtaa muun muassa hallinnon asiakkaan oikeusturvan vaarantumiseen, viranomaisen valvontaintressin vaarantumiseen, tai viranomaisen toimintakyvyn ja palvelutason heikkenemiseen. Siltä osin kuin testaus tehdään automaattisesti, olisi testausautomaatio yksi testausmenetelmä muiden joukossa ja velvoite kohdistuisi henkilöön, joka toteuttaa automaattisen testauksen. Säännöksessä edellytettäisiin lisäksi, että testaamista suorittavan henkilön olisi dokumentoitava testitulokset huolellisesti. Momentin tarkoituksena on kohdentaa testausta suorittavaan henkilöön sellaisia yksilöityjä velvollisuuksia, jotka muodostavat testaamisessa virkatoimia, joiden noudattamista voidaan jälkikäteen arvioida. Laissa olisi erikseen säädetty siitä, että testausta suorittavaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä riippumatta palvelussuhteesta tai toimeksiantosuhteesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen olisi todettava toimintaprosessin menettelytapojen ja käsittelysääntöjen vaatimustenmukaisuus sekä asiakirjojen ymmärrettävyys testitulosten perusteella. Viranomaiselle kohdistettaisiin testauksen päätyttyä velvoite perehtyä testituloksiin ja niiden perusteella todeta kirjallisesti, että automatisoitu toimintaprosessi täyttää sille asetetut vaatimukset ja toimii ennalta laadittujen määrittelyjen mukaisesti. Pelkkä testauksen toteuttaminen itsessään ei olisi riittävää, vaan viranomaisen on myös käsiteltävä testauksessa tehdyt havainnot ja arvioitavat niiden mahdolliset vaikutukset toimintaprosessin vaatimustenmukaisuuteen ja käyttöönottokelpoisuuteen. Tällä tavoin kiinnitettäisiin virkavastuu viranomaisen velvoitteeseen varmistua siitä, että toimintaprosessi on valmis tarkoitukseensa eikä keskeneräinen. Keskeneräisten tietojärjestelmien käyttöönotto on useissa laillisuusvalvojen tutkimissa tapauksissa ollut syynä sille, että hyvän hallinnon vaatimukset eivät ole toteutuneet tai viranomaisen toimet ovat olleet virheellisiä, esimerkiksi AOA 1137/4/04, AOA 645/4/04, EOA 2071/4/05, EOA 33/2/06, EOA 206/4/11, EOA 2357/2/11 ja OKV/1453/1/2018.

Pykälässä korostuisivat testaamiseen kohdennettavat velvollisuudet niin suunnitteluun, testauksen toteuttamiseen, valvontaan kuin testauksen lopputulosten arviointiin. Vaatimustenmukaisuuden todentaminen on keskeinen osa asianmukaista toimintaprosessin käyttöönoton valmistelua ja siten siihen kohdennetaan ehdotetussa pykälässä erityisiä velvollisuuksia, jotka tulisi suorittaa virkatoimina, jolloin myös virkavastuu huomioidaan osana asianmukaista asiankäsitelyä varmistavia toimia.

28 c §. Laadunvalvonta ja virhetilanteiden käsittely. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa se, että viranomainen huolehtii automatisoidun toimintaprosessin asianmukaisuuden varmistamisesta sen käyttöönoton jälkeen ja siten hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisesta perustuslain 21 §:ssä säädetyt vaatimukset huomioiden. Pykälässä säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus järjestää automatisoidun toimintaprosessin toiminnan valvonta sekä siinä olevien kontrollien varmistaminen, kun toimintaprosessi on tuotantokäytössä. Velvoite on tarpeen edellä kuvatun vaatimustenmukaisuuden varmistamista koskevan 28 b §:n lisäksi, koska automatisoidun toimintaprosessin kehittäminen voi prosessina olla monimutkainen ja siihen voi osallistua lukuisia henkilöitä ja toimijoita, jolloin ei olisi kohtuullista tai realististakaan odottaa toimintaprosessilta täyttä täysin virheettömyyden vaatimuksen, toisin sanoen sitä, että testausvaiheessa löydetäisiin kaikki virheet. Tästä syystä virheiden löytämistä ja korjaamista koskeva viranomaisen toimintavelvoite olisi tarpeen hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi ja virkavastuun kohdentamiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 7/2019 vp), että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johduttavista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Testausta ja laadunvalvontaa koskevan ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on täyttää perustuslakivaliokunnan esiin nostamat automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyvät vaatimukset.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin laadunvalvontasuunnitelmasta ja sen vähimmäissisällöstä, koska laadunvalvonnan tulisi olla suunnitelmallista ja dokumentoitua. Viranomaisen olisi hyväksyttävä laadunvalvontasuunnitelma, josta ilmenee, miten automatisoidussa toimintaprosessissa ratkaistujen asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan toimintaprosessin käyttöönoton jälkeen. Laadulla lainkohdassa tarkoitettaisiin sitä, että toimintaprosessi toimii lainmukaisesti, ennalta määriteltyjen vaatimusten mukaisesti ja tuottaa asianmukaisen asiankäsitelyn vaatimukset täyttäviä ratkaisuja. Laadunvalvontasuunnitelmaa ei laadittaisi kertaluonteisesti, vaan suunnitelmaa olisi ylläpidettävä tarpeen mukaan tekemällä siihen muutoksia, korjauksia ja päivityksiä. Laadunvalvontasuunnitelman hyväksyminen on säädetty viranomaisen tehtäväksi, joten laadunvalvontasuunnitelman laadintaan voisi osallistua myös esimerkiksi tietojärjestelmän toimittavan yrityksen edustajia, koska suunnitelma on osin teknisluonteinen tietojärjestelmän ominaisuuksiin ja toiminnallisuuksiin liittyvä.

Ehdotuksen mukaan laadunvalvontasuunnitelmaan olisi sisällytettävä tiedot laadunvalvonnan vastuista sekä siitä, miten automatisoidusti ratkaisujen asioiden laatua ja erityisesti sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan käyttöönoton jälkeen ja miten toimintaprosessiin liittyviä riskejä hallitaan. Laadunvalvontasuunnitelma olisi viranomaisen toimintaa sitova siten, että laadunvalvontaa olisi tehtävä laadunvalvontasuunnitelman mukaisesti. Viranomaisen harkittavaksi jäisi, millä keinoilla laadunvalvontaa tehdään, mutta suunnitelman tulisi sisältää konkreettisia ja toistuvia toimia, joilla voidaan todeta, mitä päätöksiä ja muita ratkaisuja automatisoidussa toimintaprosessissa on tehty sekä vastaavatko muodostetut asiakirjat asiasisällöltään vaatimuksia. Laadunvalvonta voisi sisältää tapahtumalokien tarkkailua sekä toimintaprosessissa käsiteltävien tietojen laaduntarkkailua. Laadunvalvonnan tulisi sisältää erityisesti sellaista prosessitarkkailua, jossa voidaan havaita mahdolliset toimintaprosessia hyödyntävät väärinkäytökset tai muu häiritsevä tekijä. Niin ikään laadunvalvontaan kuuluisi tuotettavien asiakirjojen sisällön laadun tarkkailu otosperusteisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laadunvalvonnan järjestämisestä. Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi nimettävä laadunvalvonnan vastuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa laadunvalvonnan toteutuminen viranomaisen hyväksymän laadunvalvontasuunnitelman mukaisesti. Vastuhenkilö voisi osallistua itse myös laadunvalvontaan. Säännöksen tarkoituksena on osoittaa vastuu laadunvalvonnan toteuttamisesta viranomaisessa ja siten osoittaa ne henkilöt, jotka laadunvalvontaa tekevät. Viranomainen määrittäisi laadunvalvontaa tekevät henkilöt työnjohtomääräyksillään tai osana laadunvalvontasuunnitelmaa. Laadunvalvontaan osallistuvat henkilöt tulisi määritellä laadunvalvontasuunnitelmassa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan viranomaisen olisi huolehdittava, että sen automatisoidusta toimintaprosessista tallennetaan tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöillä automatisoitu prosessi on edennyt kunkin asian käsittelyn osalta, mitä tietovarantoja ja tietoja prosessissa on hyödynnetty, sekä missä määrin luonnollinen henkilö on osallistunut prosessiin. Ehdotettu säännös täsmäntäisi tiedonhallintalain 17 §:ssä säädettyä lokitietojen keräämistä koskevaa sääntelyä. Ehdotus pitää sisällään kerättävien tietojen vähimmäisvaatimukset. Tiedonhallintalain 17 §:ssä säädetyn mukaisesti viranomainen voi kerätä myös muita lokitietoja automatisoiduista toimintaprosesseista. Momentin mukaiset tiedot voitaisiin kerätä lokitietoina, asiankäsittelyn metatietoina asiarekisteriin tai muulla tavalla. Säännös ei siten kiinnitä tapaa, jolla viranomainen dokumentoisi automatisoidun toimintaprosessin työkulun kunkin yksittäisen asian käsittelyn osalta. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa ja varmistaa asianmukaisen automatisoidun toimintaprosessin valvonta. Lisäksi kerättyjen tietojen tarkoitus on mahdollistaa tietojärjestelmän toiminnan mahdollisten virheiden havaitseminen sekä varmistaa asian käsittelyn päättävän ratkaisun lainmukaisuus ja asianosaisen oikeusturva.

Viranomaisen olisi säilytettävä automatisoitua toimintaprosessia suorittavien tietojärjestelmien toiminnasta tallennetut tiedot vähintään viisi vuotta tietojen tallentamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien. Vähimmäissäilytysaika perustuu virkavastuun todentamista koskeviin velvollisuuksiin. Säilytysaika voisi olla pidempi, jos viranomainen arvioi tiedonhallintalain 21 §:n perusteella tietojen säilyttämisen olevan tarpeellista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin toimista, joihin viranomaisen olisi ryhdyttävä, jos automatisoidussa toimintaprosessissa havaitaan virheitä aiheuttavia toimintoja. Viranomaiselle säädettäisiin velvollisuus ryhtyä viivytyksettä korjaaviin toimenpiteisiin havaituista virhetilanteista, joilla on voinut olla vaikutuksia toimintaprosessissa ratkaistuihin asioihin. Viranomaisen olisi dokumentoitava toimintaprosessin käyttöönoton jälkeen havaittu virhe, virheen korjaamista koskevat toimenpiteet sekä virheen korjaamisen vaikutus toimintaprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Säännöksessä tarkoitettut toimet voisivat tarkoittaa esimerkiksi teknistä virheen korjaamista, toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttamista sekä toimintaprosessissa jo tehtyjen

ratkaisujen, kuten hallintopäätösten sisällön tai virheellisen rekisterimerkinnän, korjaamista. Viranomaisen ratkaisussa olevan virheen korjaamisesta säädetään kuitenkin erikseen. Virheen korjaamisesta hallintopäätöksessä noudatettavasta menettelystä on säädetty hallintolaissa. Rekisterimerkintöjen korjaamisesta on säädetty erityislainsäädännössä tai se voi perustua yleiseen tietosuojasääntelyyn. Momentti edistää hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamista erityisesti asianmukaiseen asiankäsittelyyn liittyvien vaatimusten täyttämistä.

28 d §. Päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta. Pykälässä säädettäisiin automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta. Viranomaisen tulisi varmistaa ennen päätöksen tekemistä, että käyttöönotolle on olemassa edellytykset, joista on säädetty tiedonhallintalaissa, hallintolaissa sekä mahdollisesti erityislainsäädännössä. Säännöksen tarkoituksena olisi osoittaa viranomaiselle vastuu varmistua siitä, että käyttöönotolle säädetty edellytykset täyttyvät kaikilta osin. Päätöksen tarkoituksena olisi osoittaa, että viranomaisessa on selvitetty automatisoidun toimintaprosessin edellytykset ja että käyttöönotolle on olemassa laissa säädetty perusteet. Käyttöönottopäätös olisi luonnehdittavissa automatisoitua asiankäsittelyä valmistelevaksi päätökseksi ja sille olisi säädetty tiedonhallintalaissa erityiset muotovaatimukset. Käyttöönottopäätös ei olisi siten valmisteluvaihetta koskevana päätöksenä valituskelpoinen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 2 momentin perusteella. Käyttöönottopäätöksellä ei välittömästi ratkaistaisi yksittäistapauksessa kenenkään etuun, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun liittyvää asiaa. Käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen ja niihin perustuvan menettelyn lainmukaisuudesta voisi valittaa osana kussakin tilanteessa annettua viranomaisen yksittäistä automatisoituna tehtyä ratkaisua siten kuin menettelyyn liittyvistä seikoista muutoinkin. Tästä syystä viranomaisen olisi annettava tieto yksittäisen automatisoidun ratkaisun tekemisen yhteydessä myös käyttöönottopäätöksestä, josta ilmenisi perusteet automaattisen päätöksenteon käytöstä kussakin ratkaistussa asiassa. Käyttöönottopäätös olisi edellytys sille, että viranomainen voisi ratkaista asian automaattisesti. Jos viranomainen ratkaisisi asian hallintolaissa tarkoitetuissa tilanteissa automaattisesti ilman, että viranomainen olisi tehnyt käyttöönottopäätöstä, kysymys olisi hallintoasian käsittelyssä tapahtuneesta menettelyvirheestä. Siten varsinainen asianosaisen asiassa tehty päätös voitaisiin korjata esimerkiksi hallintolain asiavirheen korjaamista koskevien säännösten perusteella. Menettelyvirhe voidaan korjata myös oikaisuvaatimusmenettelyssä. Hallintotuomioistuimessa menettelyvirheitä arvioidaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Valitusperusteena olisi tällöin viranomaisen hallintoasiassa tekemä menettelyvirhe eikä varsinaisesti käyttöönottopäätös. Jos viranomaisen menettelyssä ilmenee virheitä, tulisi viranomaisen itse ryhtyä toimenpiteisiin mahdollisesti toimintaprosessissa olevan virheellisen menettelyn korjaamiseksi. Tällainen korjaaminen voi johtaa myös uuden käyttöönottopäätöksen tekemiseen.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin toimintaprosessista vastaavalle viranomaiselle velvollisuus tehdä automaattisen toimintaprosessin käyttöönotosta päätös. Lisäksi käyttöönottopäätös olisi tehtävä tilanteissa, joissa toimintaprosessia muutetaan siten, että viranomaisen on arvioitava uudelleen automatisoidun toimintaprosessin käytön edellytyksiä. Tällaisia muutoksia voisivat olla esimerkiksi toimintaprosessin käsittelysääntöjen olennaiset muutokset tai prosessin käsittelyvaiheisiin vaikuttavat muutokset, joissa muutos johtuisi käsittelyssä noudatettavien valintaedellytysten muutoksista. Päätöksen tekisi se viranomainen, jonka tehtävien hoitamiseksi automatisoitua prosessia käytetään ja jolla on toimivalta ratkaista toimintaprosessissa käsiteltävä asia. Tällaisesta viranomaisesta käytettäisiin säännöksessä nimitystä toimintaprosessista vastaava viranomainen.

Momentti sisältäisi luettelon niistä seikoista, joita viranomaisen tulisi sisällyttää käyttöönottopäätökseen. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan sääntely pitäisi sisällään minimivaatimukset käyttöönottopäätöksen sisällöstä. Momentin *1 kohdan* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä se toiminta-

prosessi, jota käyttöönottopäätös koskee. Mainittu toimintaprosessi tulisi ilmaista samassa muodossa kuin se on määritelty tiedonhallintamalliin, joten päätöksessä mainittaisiin toimintaprosessin nimike. Momentin *2 kohdan* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä toimintaprosessista vastaava päätöksen tehnyt viranomainen. Käyttöönottopäätöksen tekevä viranomainen ei välttämättä olisi kaikissa tilanteissa vastuussa tietojärjestelmistä, joissa asiaa käsitellään automatisoidussa toimintaprosessissa. Tällaisia tilanteita olisi muun muassa tietojärjestelmissä, joita tuottaa erilliseksi viranomaiseksi organisoitu palvelukeskus.

Momentin *3 kohdassa* säädettäisiin viranomaiselle perusteluvelvollisuus. Viranomaisen tulisi arvioida ennen päätöksentekoa, täyttyvätkö automatisoidun toimintaprosessin käyttöönoton hallintolaissa, tiedonhallintalaissa, tietosuojasääntelyssä sekä mahdollisesti erityislainsäädännössä säädetyt. Hallintolaissa säädettäisiin asian automaattisen ratkaisemisen yleisistä edellytyksistä. Tiedonhallintalaissa puolestaan säädettäisiin käyttöönotonmenettelystä ja siihen liittyvistä dokumentointivaatimuksista. Lisäksi erityislainsäädännöstä voi johtua erilaisia vaatimuksia toimintaprosessin käyttöönotolle, kuten tietosuoja-asetuksen perusteella laadittava tietosuojan vaikutustenarvioinnin tekeminen sekä rekisteröidyille annettavat tiedon automatisoidun yksittäispäätökseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Käyttöönottopäätös olisi viranomaisen ratkaisu, jossa viranomainen osoittaisi, että automatisoitu toimintaprosessi ja automaattisesti tuotettavat viranomaisen ratkaisut täyttävät oikeusturvalle ja hyvälle hallinnolle säädetyt vaatimukset sekä laissa säädetyt edellytykset. Perustelut muodostaisivat siten kokonaisuuden, josta ilmenisi, miten viranomainen katsoo toimintaprosessin täyttävän laissa säädetyt sisällölliset ja menettelylliset vaatimukset ja että ne on dokumentoitu sekä testattu huolellisesti.

Perustelujen tulisi olla kattavat, jotta niistä voidaan todentaa, että viranomaisella on olemassa edellytykset automatisoituun päätöksentekoon ilman, että ratkaisuja tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Käyttöönottopäätöksen perustelut ovat merkityksellisiä arvioitaessa automatisoidun toimintaprosessin käytön laillisuutta. Kysymys on myös hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvien vaatimusten täyttymisestä. Vaikka käyttöönottopäätöksellä ei olisi suoria vaikutuksia asianosaisiin, voi käyttöönottopäätöksellä ja sen perusteluilla olla vaikutuksia yksittäistapauksessa asianosaiselle automatisoidun toimintaprosessin tuotoksena syntyvän asian ratkaisuun. Tällöin esimerkiksi muutoksenhaussa tai laillisuusvalvonnassa joudutaan arvioimaan sitä, täyttävätkö viranomaisen automatisoidulla toimintaprosessilla tuotettaman ratkaisun menettelyt laissa säädetyt vaatimukset. Perustelut olisi laadittava niin, että hallintolain 9 §:ssä säädetyt hyvän kielenkäytön vaatimukset täyttyvät. Perustelujen tulisi olla yksittäisen ratkaisun saavalle asianosaiselle ymmärrettäviä. Koska käyttöönottopäätöksen tarkoituksena olisi myös toteuttaa viranomaistoimintaan ja julkisen vallan käyttöön liittyvää, julkisuusperiaatteeseen sisältyvää jokaisen oikeutta valvoa viranomaisen toimintaa, tulisi perusteluiden olla ymmärrettävät jokaiselle.

Momentin *4 kohdan* mukaan päätöksen tulisi sisältää tiedot niistä asiakirjoista, joihin käyttöönottopäätös perustuu. Tällaisia asiakirjoja ovat 28 a §:n perusteella muodostetut automatisoidun toimintaprosessin dokumentointia koskevien vaatimusten täyttämiseksi laaditut asiakirjat, laadunvarmistuksessa muodostuneet asiakirjat sekä laadunhallinnan toteuttamista koskeva suunnitelma. Asiakirjojen luettelointi käyttöönottopäätöksessä korostaisi viranomaisen selvittämismuutoksia ennen käyttöönottopäätöksen tekemistä. Toisaalta kertynyt asiakirja-aineisto muodostaa perustan käyttöönottopäätökselle. Käyttöönottopäätöksen valmistelun yhteydessä viranomaisessa olisi tarkastettava, että käyttöönoton dokumentoinnissa muodostuneet asiakirjat ja niiden sisältö vastaavat laissa säädetyt vaatimuksia ja edellytyksiä toimintaprosessin käyttöönotolle. Käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen luettelointi edistää myös asiakirjajulkisuutta ja hallinnon toiminnan läpinäkyvyyttä. Halutessaan asianosainen tai muu yleisö voisi saada tietoja tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa asiakirjoista, joihin käyttöönottopäätös perustuu.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta yksilöidä se päivämäärä, jolloin toimintaprosessi on suunniteltu otettavaksi käyttöön. Käyttöönottopäivämäärällä voisi olla merkitystä, kun arvioidaan jälkikäteen toimintaprosessin muutoksia ja niiden lainmukaisuutta. Päivämäärän avulla voitaisiin kiinnittää tietynä ajankohtana tehty ratkaisu siihen käyttöönottopäätökseen, jonka puitteissa automatisoitu ratkaisu on tehty. Toimintaprosessia ei voitaisi ottaa käyttöön ennen mainittua päivämäärää. Sillä olisi myös informatiivinen merkitys valvontaviranomaisille. Lisäksi päätöksestä tulisi ilmetä sen tekemisen ajankohta.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin sen osoittamisesta, kenen virkatoimena käyttöönottopäätös tehdään. Perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu pitää pystyä kohdentamaan siihen virkamieheen, jolla on ollut kyseisessä tilanteessa velvollisuus toimia. Päätöksentekijän tiedolla on myös merkitystä selvitetessä, onko päätöksen tehnyt viranomaisessa toimivaltainen henkilö tai toimielin. Päätös tehtäisiin esittelystä, jolloin esittelijänä olevalla henkilöllä täytyisi olla asiantuntemus valmistella päätösesitys. Päätöksen tekisi joko yksittäinen virkamies tai toimielin siten kuin viranomaisessa on päätöksentekoon määritelty toimivaltasuhteet. Siten esimerkiksi kunnissa käyttöönottopäätöstä ei voitaisi tehdä viranhaltijapäätöksenä ilman esittelyä. Päätöksen esittelijänä toimisi henkilö, joka on valmistellut 2 momentissa säädetyllä tavalla päätösesityksen.

Momentin 7 kohdassa säädettäisiin, että päätöksestä tulisi ilmetä viranomaisen yhteystieto, josta jokainen voisi saada lisätietoja automatisoidun toimintaprosessin käytön edellytyksistä ja niiden soveltamisesta sekä muista käyttöönottopäätökseen liittyvistä asioista sekä tarvittaessa esittää tietopyyntöjä liittyen niihin asiakirjoihin, jotka ovat toimineet käyttöönottopäätöksen perusteina. Yhteystiedon tulisi olla sellainen, josta voidaan vastata nimenomaan käyttöönottopäätöstä koskeviin tiedusteluihin, mutta siinä ei tarvitsisi yksilöidä henkilöä, joka lisätietoja antaa. Lähdekohtaisesti käyttöönottopäätöksen esitellyt henkilö antaa lisätietoja käyttöönottopäätöksen perusteista, mutta lisätietoja voisivat antaa myös muut käyttöönottopäätöksen perusteet tuntevat henkilöt viranomaisessa. Laissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että yhteystiedon tulisi olla viranomaisen yhteystieto, joten se ei voisi olla esimerkiksi jonkin tietojärjestelmän toimittajan yhteystieto. Yhteystiedon ei tarvitsisi olla sama, joka ilmenee varsinaisesta hallintopäätöksestä, jossa on ratkaistu yksittäinen asia. Hallintolaissa on säädetty erikseen tuon päätöksen sisällöstä.

Päätöksen esittelisi se henkilö, joka on 2 momentin mukaisesti tarkastanut käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen tiedonhallintalain vaatimusten mukaisuuden. Lisäksi esittelijän tulisi valmistella päätös ja muodostaa perustelut käyttöönottopäätökselle. Virkavastuu kohdentuisi käyttöönottopäätöksen valmistelussa asiakirja-aineiston tarkastamiseen sekä sen varmistamiseen, että käyttöönotolle on laissa säädetyt edellytykset. Esittelijä ei vastaisi käyttöönottomenetelyssä aiemmin tuotettujen asiakirjojen sisällöstä, vaan asiakirjan laatija tai hyväksyjä vastaa niiden lainmukaisuudesta osana kullekin säädetyjä velvollisuuksia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jolloin viranomaisen olisi tehtävä uusi käyttöönottopäätös. Toimintaprosessiin voisi kohdistua eri syistä muutoksia, joilla ei olisi kuitenkaan vaikutuksia automatisoidun toimintaprosessin käytön edellytyksiin. Tällaisista muutoksista ei tarvitsisi tehdä uutta käyttöönottopäätöstä. Vähäiset muutokset olisivat esimerkiksi indeksimuutoksia, laskentasaäntöjen muutoksia sekä teknisistä virhetilanteista johtuvia muutoksia. Tällaisetkin muutokset tulisi dokumentoida ja muutokset versioida asiakirjoihin tiedonhallintalaissa säädetyllä tavalla. Niin ikään vähäisempienkin muutosten vaatimuksenmukaisuus tulisi varmistaa tiedonhallintalaissa säädetyllä tavalla. Lainsäädännön muuttuessa tai tietojärjestelmien kehityksen myötä voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa automatisoituun toimintaprosessiin tehdään niin olennaisia muutoksia, että toimintaprosessin automatisoinnin edellytykset on arvioitava uudelleen. Tällaisia tilanteita olisivat muun muassa toimintaprosessin vaiheisiin tehtävät

muutokset, jotka johtavat toimintaprosessissa noudatettavan menettelyn muutoksiin. Esimerkiksi jos vaihe, jossa on aiemmin käytetty luonnollista henkilöä, muuttuisi automatisoiduksi vaiheeksi tai päinvastoin, tarkoittaisi tämä sellaista muutosta, jonka johdosta toimintaprosessin käytön edellytykset olisi arvioitava uudelleen ja käyttöönotosta on tehtävä uusi päätös. Uusi päätös ei vaikuttaisi ennen uudistetun automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa toimintaprosessissa tehtyihin ratkaisuihin. Uuden päätöksen perusteena olisivat ne asiakirjat ja niiden versiot, jotka kuvaavat ajantasaisesti käyttöönottoprosessissa noudatettavaa menettelyä sekä käsitteilyäntöjä. Uuden käyttöönottopäätöksen pohjana olevat asiakirjat voisivat siten olla versionumeroiltaan aiempaan päätökseen nähden muuttuneet muistakin syistä, joten käyttöönottopäätöksistä ilmenevät versionumerot päätöksen perusteena olevista asiakirjoista eivät välttämättä noudattaisi toisiaan seuraavia versionumeroita. Lähtökohtana voitaisiin pitää sitä, että versionumeroinnissa aloitetaan uusi numerosarja uuden käyttöönottopäätöksen myötä esimerkiksi siten, että aiemman käyttöönottopäätöksen puitteissa tehdyt muutokset ovat alkaneet versionumerolla 1 ja uuden käyttöönottopäätöksen perusteena olevat asiakirjat alkavat versionumerolla 2 ja niin edelleen kuitenkin siten, että kustakin käyttöönottopäätöksestä pystytään aukottomasti todentamaan ne asiakirjat, joihin uusi käyttöönottopäätös perustuu. Uuden käyttöönottopäätöksen tarkoituksena olisi asettaa viranomaiselle velvollisuus osoittaa, että olennaisia käyttöönoton edellytyksiä koskevia muutoksia on arvioitu ennen käyttöönottoa.

28 e §. *Automatisoidusta toimintaprosessista tiedottaminen.* Pykälässä säädettäisiin käyttöönottopäätöksen julkaisuvelvollisuudesta sekä viranomaisen yleisemmästä tiedottamisvelvollisuudesta koskien asioiden automaattista ratkaisemista. Hallintolaisissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen olisi annettava tieto siitä yksittäisen automatisoidun ratkaisun tekemisen yhteydessä myös käyttöönottopäätöksestä, josta ilmenisi perusteet automaattisen päätöksenteon käytöstä kussakin ratkaistussa asiassa. Lisäksi viranomaisen olisi kerrottava, mistä käyttöönottopäätös olisi saatavilla.

Pykälän 1 momentissa ehdotetun mukaisesti käyttöönottopäätös tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivustolla. Käyttöönottopäätöksen julkaiseminen toteuttaa laajempaa automatisoidun toimintaprosessin ja asian automaattisen ratkaisemisen läpinäkyvyyden edistämistä, kun kuka tahansa voisi tutustua automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteisiin ja pyytää halutessaan tarkempaa dokumentaatiota tai lisätietoja automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista. Säännöksellä ei poiketa salassapitoa koskevista säännöksistä. Käyttöönottopäätös tulisi julkaista siltä osin kuin se ei sisällä salassa pidettäviä tietoja.

Verkkosivustolla tulisi julkaista voimassa oleva käyttöönottopäätös. Tämä tarkoittaa sitä, että jos viranomainen tekee toimintaprosessiinsa sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät uuden käyttöönottopäätöksen tekemistä, tulee viranomaisen julkaista uusi käyttöönottopäätös. Verkkosivustolla ei tarvitse pitää saatavilla vanhentuneita käyttöönottopäätöksiä, mutta tällaiseen päätökseen tulee kuitenkin olla pääsy sillä, jonka asian ratkaisu on tehty aiemman käyttöönottopäätöksen perusteella käytössä olleella automatisoidulla toimintaprosessilla. Käyttöönottopäätöksen julkaisuvelvollisuus ei vaikuta päätöksen säilytysaikaan. Säilytysaika ratkaistaan tiedonhallintalaisissa säädettyjen säilytysajan määritysten perusteella. Siten julkaisuvelvollisuus ei poista viranomaisen velvollisuutta säilyttää käyttöönottopäätöksiä ja antaa niistä tietoja tiedonsaanti-oikeuksia koskevien säännösten, kuten julkisuuslain, perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin julkisuuslain 20 §:n 2 momenttia täydentävästi viranomaisen yleisemmästä velvollisuudesta jakaa tietoa asioiden automaattisesta ratkaisemisesta toimialallaan. Tiedottamisvelvollisuus kohdistuisi erityisesti sellaisiin seikkoihin, jotka ovat merkityksellisiä hallinnon asiakkaan oikeusaseman toteutumisen näkökulmasta. Viranomaisen tulisi tiedottaa automaattisesti ratkaistavasta asiasta sekä automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista. Lisäksi viranomaisella olisi harkintavaltaa sen suhteen, mistä muista asioista on

tarkoituksenmukaista tiedottaa automatisoidun toimintaprosessin olennaisen dokumentaation ja käyttöönottopäätöksen perusteella. Tiedottamisen tulisi tapahtua tavalla, jossa asiakkaalle muodostuu automatisoidun toimintaprosessin käyttöön liittyen käsitys siitä, millä perusteella viranomaisen ratkaisee asioita automaattisesti ja tullaanko hänen asiansa todennäköisesti käsittelemään automaattisesti. Tiedottamisessa on otettava huomioon hallintolain 9 §:ssä säädetty vaatimus hyvästä kielenkäytöstä. Tiedottamisen on oltava ymmärrettävää ja saavutettavaa. Siinä on huomioitava kielelliset oikeudet sekä erityisryhmien tarpeet. Riittävänä ei siten voida pitää ainoastaan verkkosivuilla tiedottamista, vaan tietojen on oltava saatavilla myös muilla tavoin.

Automaattisesta ratkaisemisesta tiedottaessaan viranomaisen tulisi kertoa, mitkä asiat viranomaisen ratkaisee automaattisesti. Tiedottamisvelvollisuus automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista tarkoittaisi käytännössä sitä, että viranomaisen tulisi avata verkkosivustolla erikseen käyttöönottopäätöksessä olevia käyttöönoton edellytyksiä. Muita asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisiä tiedotettavia seikkoja käyttöönottoon liittyvien asiakirjojen perusteella voisivat olla esimerkiksi syrjimättömyyden varmistaminen sekä kuulemisen toteuttaminen tai toteuttamatta jättäminen sekä selvittämisvelvollisuuden toteuttaminen. Viranomaisen tuottaman tiedon tulisi perustua käyttöönottopäätökseen ja sen perusteena olevaan dokumentointiin, koska oikeudellinen perusta asian automaattiselle ratkaisemiselle tulee olla kuvattuna muodostuneessa asiakirja-aineistossa. Tiedottaminen tulisi hoitaa siten, että se tehdään kunkin asiaryhmän osalta erikseen. Siten riittävää ei olisi yleiset kuvaukset, joissa informoidaan automaattisesti ratkaistavista asioista.

Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin lisäksi viranomaisen velvollisuudesta julkaista tuottamansa tiedot verkkosivustolla. Säännöksellä velvoitettaisiin viranomaisen jakamaan asian automaattisesta ratkaisemisesta tietoa verkkosivustollaan. Verkkosivustolla julkaisutavat tiedot olisi pidettävä ajan tasalla. Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen yleinen tiedottamisvelvollisuus on välineneutraali, eikä siinä määritellä tiedon jakamisen keinoja. Viranomaisella olisikin tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisen osalta harkintavaltaa sen suhteen, mitä muita tapoja se käyttää tietojen jakamiseen kuin verkkosivustoaan.

Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Käyttöönottopäätökseen liittyvistä asioista tiedottamisen tarkoituksena on täydentää tätä vaatimusta. Tiedottamisen tarkoituksena on edistää avointa hallintoa, turvata julkisuusperiaatteen toteutuminen sekä lisätä luottamusta asian automaattiseen ratkaisemiseen. Viranomaisen edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista jakamalla tietoa hallinnon asiakkaan oikeusaseman kannalta merkityksellisistä seikoista koskien asian automaattista ratkaisemista. Tiedottaminen toteuttaisi myös automaattisen ratkaisemisen ennakoitavuutta, kun hallinnon asiakkaat voisivat jo ennen asian vireillepanoa saada tietoa siitä, voitaisiinko heidän asiansa ratkaista viranomaisessa automaattisesti.

Tiedottamisvelvollisuus ei poista niitä velvollisuuksia, joita rekisterinpitäjällä on tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan perusteella koskien rekisteröidyn informoimista automaattisen yksittäispäätöksen tekemisestä. Viranomaisen tulee huolehtia erikseen siitä, että tietosuoja-asetuksessa säädetty vaatimukset tietojen antamisesta rekisteröidylle täyttyvät ja että tiedot annetaan oikea-aikaisesti rekisteröidylle. Momentissa säädettävä tiedottamisvelvollisuus ei sisällä sääntelyä, jonka perusteella määriteltäisiin, missä tilanteessa tiedottamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot esitettäisiin esimerkiksi osana vireillepanoa. Toisaalta hallintolaisissa ehdotetaan käyttöönottopäätöstä koskien säädettäväksi, että yksittäisen asian ratkaisun yhteydessä tulisi kertoa, mistä käyttöönottopäätös on saatavilla.

28 f §. *Automatisoidun toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin automaattisen toimintaprosessin suojaamisesta oikeudettomalta muuttamiselta sekä menettelyistä, joita tulisi noudattaa, kun prosessia muutetaan. Viranomaisen olisi huolehdittava, että automatisoidussa toimintaprosessissa käytetyt käsittelysäännöt on suojattu oikeudettomalta muuttamiselta. Suojaamisella tarkoitetaan tavanomaisten tietoturvallisuustoimenpiteiden (esimerkiksi tiedon eheyden turvaaminen, pääsynhallinta ja käyttöoikeuksien ajan tasalla pitäminen) lisäksi, että viranomaisen tulisi erityisesti huolehtia, että muutoksia tietojärjestelmän käsittelysääntöihin voidaan tehdä vain ennalta suunnitellusti ja hallitusti.

Lisäksi pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta tallentaa ja säilyttää tiedot käsittelysääntöjen muuttamisesta vähintään viisi vuotta tietojen tallentamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien. Toimintaprosessin muuttamisesta tallennettavat tiedot ovat pääosin henkilötietoja, joten niiden sääntelyssä on otettava huomioon tietosuojan yleissääntely. Tietojen tallentamisen ja säilyttämisen tarkoituksena on, että jälkikäteen voidaan osoittaa, millaisia muutoksia käsittelysääntöihin on tehty, milloin ja kenen toimesta. Näin tehdään mahdolliseksi tietojärjestelmän toiminnan virheiden havaitseminen ja selvittäminen sekä varmistetaan automatisoidun toimintaprosessin sekä asian käsittelyn päättävän ratkaisun lainmukaisuus, asianosaisen oikeusturva ja virkavastuun kohdentuminen.

Pykälässä ei säädettäisi lokitietojen tiedonsaannista, vaan se ratkaistaisiin julkisuuslain tai erityislakien perusteella. Säännöksessä ei myöskään olisi säädetty, mikä taho käytännössä suorittaisi tallentamisen tai säilyttämisen, koska siihen vaikuttaa tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön liittyvät järjestelyt olennaisesti. Joka tapauksessa viranomaisen on varmistettava, että dokumentointi käsittelysääntöihin tehtävistä muutoksista tehdään aukottomasti ja viranomainen olisi säilytettävien tietojen osalta rekisterinpitäjä. Tietojen tallentaminen muutoksista voisi olla automaattista eli lokitietojen keräämistä käsittelysääntöjen muutoksista ohjelmistokoodiin tai muutokset voitaisiin dokumentoida muuten aikajärjestyksessä ja täsmällisesti kuvattuna. Tehdyt muutokset tulisi dokumentoida ja testata siten kuin ehdotetuissa 28 a ja 28 b §:ssä säädettäisiin.

28 g §. *Käyttöönottopäätöksen arviointi.* Pykälässä säädettäisiin tiedonhallintalautakunnalle tehtäväksi arvioida 28 d §:ssä säädetyn käyttöönottopäätöksen ja sen perusteena olevien asiakirjojen tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten mukaisuutta. Lisäksi lautakunta arvioisi tässä luvussa säädettyjen menettelyjen noudattamista asiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella sekä tarvittaessa tarkastuksin. Tiedonhallintalautakunnalle on säädetty tiedonhallintalain 10 ja 11 §:ssä arviointitehtävä, johon sisältyy valtion hallintoviranomaisten, kunnallisten viranomaisten ja hyvinvointialueiden viranomaisten toimintaan kohdistuvaa tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten täyttämiseen liittyvää laillisuusarviointia sekä muuten säännösten toteuttamisen arviointia. Ehdotettava uusi arviointitehtävä koskisi myös muita tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia. Tiedonhallintalautakunta toimisi tiedonhallintalaissa säädettyjen automatisoidun toimintaprosessin dokumentointivaatimusten täyttämistä valvovana viranomaisena suorittamalla arviointia sille toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella. Arviointitehtävään sisältyy myös olennaisena osana viranomaisen neuvontavelvollisuus toimivaltaansa kuuluvista asioista sekä toimivalta antaa ohjeita käyttöönottopäätöksen tekemisestä sekä siihen liittyvien asiakirjojen laatimisesta. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi erikseen tällaisesta arviointiin liittyvistä oheistehtävistä, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutustakin. Ohjeiden antamista koskevat valtuussäännökset ovat omiaan hämärtämään oikeudellisesti sitovien sääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa, jolloin tällaista sääntelyä ei ole pidetty tarpeellisenä ja hyväksyttävänä (ks. esim. PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I ja PeVL 30/2005 vp, s. 6/II). Ehdotettava uusi tehtävä ei muuttaisi tiedonhallintalautakunnan voimassa olevien tehtävien luonnetta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus toimittaa käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi. Päätös tulisi toimittaa seitsemän päivän kuluessa käyttöönottopäätöksen tekemisestä. Säännöksen tarkoituksena olisi tiedonhallintalaissa säädettyjen automatisoituihin toimintaprosesseihin kohdistuvien vaatimusten täyttämisen valvonta ulkoisena valvontana tiedonhallinnan asiantuntijaviranomaisena toimivassa tiedonhallintalautakunnassa. Tiedonhallintalaissa säädetyt vaatimukset liittyvät käyttöönoton menettelyyn ja dokumentointiin sekä eräiltä osin myös automatisoidun toimintaprosessin käyttöön. Lisäksi sääntely sisältää jonkin verran suoja säännöksiä.

Momentissa säädettäisiin myös siitä, että tiedonhallintalautakunta päättäisi erikseen toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella arvioinnin suorittamisesta. Siten kaikkia toimitettuja käyttöönottopäätöksiä ei arvioitaisi lautakunnassa, vaan lautakunnan sihteeri arvioisi, mitkä käyttöönottopäätökset olisi tarpeen arvioida osana lautakunnan arviointitehtävän toteuttamista. Tiedonhallintalautakunta päättäisi esityksen pohjalta yksittäistapauksissa suoritettavasta arvioinnista. Siten arvioinnit perustuvat lautakunnan tekemiin päätöksiin eikä arviointia ole sidottu esimerkiksi lautakunnan vuosittaiseen arviointisuunnitelmaan. Ehdotettu sääntely ei olisi tarkoitettu ennakkohyväksyntämenettelyksi, vaan automatisoidun toimintaprosessin erityisten vaatimusten noudattamisen valvomiseksi ja kontrolloimiseksi arviointitehtävää suorittamalla tiedonhallintalautakunnan tekemän harkinnan perusteella.

Tiedonhallintalautakunta ei valvoisi automatisoidun toimintaprosessin sisällöllistä lainmukaisuutta tai muusta lainsäädännöstä, kuten hallintolaista, johtuvien käyttöönottoedellytysten täyttymistä. Tätä valvontaa tekevät tehtäväjakonsa mukaisesti ylimmät laillisuusvalvojat – valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies Tietosuojavaltuutettu puolestaan valvoo tietosuojasetuksen 55-59 artiklassa ja muussa laissa säädettyjen tehtävä- ja toimivaltuuksien perusteella rekisterinpitäjän automatisoituun toimintaprosessiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Asian asiamukainen käsittely voi tulla arvioitavaksi myös tuomioistuimissa. Tieto siitä, mitä prosesseja on automatisoitu missäkin viranomaisissa, olisi saatavissa muun laillisuusvalvonnan käyttöön tiedonhallintalautakunnasta. Käyttöönottopäätösten arviointitehtävä olisi tiedonhallintalautakunnan erillinen tehtävä ja se kohdistuisi laajempaan joukkoon tiedonhallintayksiköitä ja niissä toimivia viranomaisia kuin muut tiedonhallintalautakunnan tehtävät. Arviointitehtävä kohdentuisi kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin viranomaisiin ja niiden rinnastettaviin toimijoihin, jos ne ottavat käyttöön automatisoidun toimintaprosessin hallintoasioissa ja jotka kuuluisivat ehdottavan lain 6 a luvun sääntelyn piiriin.

Arviointitehtävä ei ulottuisi esimerkiksi tuomioistuinten lainkäyttöön tai ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontatoimintaan. Koska hallintolaissa ehdotetaan säädettäväksi automatisoidun asian ratkaisuun liittyvistä edellytyksistä nimenomaisesti hallintoasioissa, ei pykälään ehdoteta erillistä tuomioistuimiin kohdistuvaa rajaavaa säännöstä. Pykälässä olisi kuitenkin *4 momentissa* selvyuden vuoksi rajattu ylimmät laillisuusvalvojat pykälän soveltamisen ulkopuolelle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tiedonhallintalautakunnalle toimivalta suorittaa arviointitehtävänsä. Lautakunnalle säädettäisiin tiedonsaantioikeudet välttämättömiin käyttöönottopäätökseen liittyviin asiakirjoihin. Näiden asiakirjojen avulla lautakunta selvittäisi, onko käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen dokumentaatio tehty tässä laissa säädetyin mukaisesti ja että onko käyttöönotossa noudatettu tässä laissa säädettyjä menettelyjä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin lautakunnan tarkastusoikeudesta niissä tilanteissa, joissa arviointitehtävän toteuttaminen sitä välttämättä edellyttää. Tiedonhallintalautakunnalla olisi tällöin oikeus toimittaa tarkastus tiedonhallintayksikön ja sen yhteydessä toimivan viranomaisen

toimitiloissa lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Tiedonhallintayksikön ja sen yhteydessä toimivan viranomaisen olisi avustettava tarkastuksen suorittamisessa esittämällä tarvittavat asiakirjat tarkastajalle. Tiedonhallintalautakunta määräisi sihteeristöään ne henkilöt, jotka suorittavat tarkastuksen. Tarkastukseen määrätty sihteerit käyttäisivät yksittäisissä tarkastuksissa lautakunnalle kuuluvia toimivaltuuksia, kuten laatisivat tarvittavat tietopyynnöt ja yhteydenotot, käsittelevät saadut asiakirjat sekä suorittaisivat tarkastukset ja laatisivat tarkastuspöytäkirjat. Lisäksi ehdotetaan, että tiedonhallintalautakunta voisi päätöksellään valtuuttaa Digi- ja väestötietoviraston virkamiehen avustamaan tarkastuksen toimittamisessa. Digi- ja väestötietoviraston valtuutetulla virkamiehellä olisi samat toimivaltuudet kuin tiedonhallintalautakunnan tarkastajalla. Digi- ja väestötietoviraston virkamies ei voisi tehdä itsenäisesti tarkastuksia, vaan vain tiedonhallintalautakunnan määräämän tarkastajan apuna. Toisaalta Digi- ja väestötietoviraston resurssia voidaan hyödyntää vain siltä osin kuin siihen on käytettävissä riittävän asiantunteva henkilö, jolla on käytettävissä aikaa tarkastuksen avustavaan tehtävään. Ehdotettavalla lailla ei esitetä Digi- ja väestötietovirastolle lisäresursseja, koska säännös on mahdollistava, mutta ei edellytä, että virasto tuottaisi yli sen resurssin, joka virastolla on käytettävissä asiantuntijapalvelujen tuottamiseen tiedonhallintalautakunnalle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin lautakunnalle toimivalta osana arviointitehtävän suorittamista kiinnittää viranomaisen huomiota havaittuihin olennaisiin puutteisiin dokumentaatioissa. Lautakunta ei antaisi hallinnollista ohjausta vähäisistä puutteista, mutta tilanteissa, joissa jokin asiakirja puuttuu kokonaan tai se on sisällöltään selvästi keskeneräinen tai puutteellinen, lautakunta voisi kiinnittää huomiota puutteisiin. Tämän lisäksi lautakunta voisi asettaa määräajan, jonka kuluessa viranomaisen olisi ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta. Säännöksellä vastuutettaisiin viranomaisia reagoimaan lautakunnan huomion kiinnittämiseen sekä samalla tehostettaisiin kontrollointia siitä, että olennaisimmat puutteet korjattaisiin viranomaisessa. Sinällään lautakunnan antama hallinnollinen ohjaus ei ole viranomaista sitovaa. Olennaisten puutteiden korjaamatta jättäminen voisi kuitenkin tulla arviotavaksi muissa valvontaviranomaisissa.

28 h §. *Tietojen käyttö automatisoidussa toimintaprosessissa.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta varmistaa, että automaattisessa ratkaisemisessa käytettävät tiedot ovat ajantasaisia ja virheettömiä. Viranomaisen olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, joilla teknisesti varmistetaan automaattisessa ratkaisemisessa käytettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys. Asianmukaisten toimenpiteiden tarpeellisuuden arviointi toteutettaisiin riskiarvioinnin perusteella. Riskiarvioinnissa olisi tunnistettava olennaiset riskit, jotka voivat vaikuttaa automaattisessa ratkaisemisessa käytettävien tietojen ajantasaisuuteen ja virheettömyyteen. Olennaisilla riskeillä tarkoitetaan riskejä, jotka voivat vaikuttaa hallinnon asiakkaan oikeusasemaan haittaavalla tai vahingoittavalla tavalla. Mikäli riskiarvioinnin perusteella automaattisessa päätöksenteossa käytettävien tietojen ajantasaisuuteen ja virheettömyyteen liittyy olennaisia riskejä, tulee viranomaisen toteuttaa sellaiset asianmukaiset kontrollit, joilla pystytään automatisoidussa toimintaprosessissa varmistamaan hyödynnettävien tietojen laatu. Velvollisuus koskee niin viranomaisen omia tietoaineistoja kuin toisen viranomaisen tai muun toimijan tietojen hyödyntämistä. Säännös myös korostaa sitä, että viranomaisen on selvitettävä ja varmistettava automaattisessa ratkaisemisessa hyödyntämänsä tietojen laatu jo aktiivisesti etukäteen. Käytettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys ovat keskeisiä tekijöitä asianosaisen oikeusturvan varmistamisessa siten, että toimintaprosessissa tuotettava päätös tai muu ratkaisu on tehty asiallisesti oikein laadukkaasti tietopohjan perusteella. Viranomaisella on jo voimassaolevan hallintolain 31 §:n nojalla velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Säännös täydentäisi hallintolain selvitysvelvollisuuden sisältöä automatisoidun toimintaprosessin yhteydessä velvoittamalla kohdistamaan toimenpiteitä nimenomaisesti tiedon laadun varmistamiseen. Asianmukaisen asiankäsittelyn varmistamisessa tulisi huomioida myös voimassa oleva tiedonhallintalain

13.1 §:n säännös siitä, että tiedonhallintayksikön on selvitettävä olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti. Ehdotettava pykälä täydentäisi tältä osin sääntelyä siten, että toimintavelvoitteita kohdistettaisiin tietoturvaluustoimenpiteiden lisäksi tiedon oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa pidetään automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvänä suojatoimena henkilötietojen virheellisyyksiin liittyvien tekijöiden korjaamista ja virheriskien minimointia. Kansallisen tason sääntelyllä on tarkoituksena yhtäältä varmistaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisia riittäviä suojatoimia automaattisessa ratkaisemisessa. Toisaalta sääntelyn kohteena oleva asioiden automaattinen ratkaiseminen kohdistuu myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin, joten tavoitteena on varmistaa, että myös näissä tapauksissa on olemassa riittävät suojatoimet, joilla varmistetaan tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus.

28 i §. *Julkisyhteisön työntekijän virkavastuu.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta virkavastuun laajentamisesta siten, että virkavastuun laajuus ei olisi riippuvaa siitä, minkälaisessa palvelussuhteessa henkilö suorittaa ehdotetussa 6 a luvussa säädettyjä tehtäviä. Pykälä olisi tarpeellinen, koska viranomaisissa tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävissä toimii varsin laajasti sekä virkasuhteisia että työsuhteisia henkilöitä.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentissa on säädetty julkisyhteisön työntekijään sovellettavista virkarikossäännöksistä. Jos julkisyhteisön työntekijä käyttää julkista valtaa, häneen sovelletaan pykälän 1 momentin nojalla samoja virkarikossäännöksiä kuin virkamieheen. Ehdotetavassa sääntelyssä osa tehtävistä liittyy vain välillisesti julkisen vallan käyttöön, kuten testauksen suorittaminen. Toisaalta vaikka virkamies tekisi tällaisia välillisesti julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, tulee virkarikossääntely sovellettavaksi häneen virkatehtävistä riippumatta. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a alakohdassa tarkoitettun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Rikoslaisissa säädetty julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä ei välttämättä kata kaikkia niitä toimia, jotka tässä luvussa on ehdotettu säädettäväksi viranomaisissa työskentelevien tehtäviksi. Jotta virkavastuu rikosvastuuna toteutuisi automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä ja käyttönotossa tosiasiallisesti ja vastuu olisi selkeästi ennakoitavissa, on perusteltua säätää erikseen siitä, että tiedonhallintalain 6 a luvussa ehdotettua sääntelyä toteuttavissa tehtävissä toimivat henkilöt kuuluvat kattavasti rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin siten kuin sitä sovelletaan virkamiehiin. Tällä myös varmistetaan, että sääntelyyn ei jää aukkoisuutta virkavastuun tosiasiallisessa toteuttamisessa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä ja käytössä.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen palveluksessa olevat julkisyhteisön työntekijät toimisivat virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla suorittaessaan 6 a luvussa säädettyjä automatisoituun toimintaprosessiin liittyviä tehtäviä. Virkavastuun laajentaminen perustuisi siihen, että automatisoituun toimintaprosessiin liittyvät tehtävät voivat vaikuttaa automaattisesti ratkaistavan asian ratkaisun lopputulokseen ja siten julkisen vallan käyttöön.

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Lain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Automatisoituun toimintaprosessiin liittyvissä tehtävissä ei välttämättä ole kyse ainakaan suorasta julkisen vallan

käytöstä tai edes suorista valmistelevista tehtävistä, mutta toimintaprosessin laadulla on keskeinen merkitys automaattisen ratkaisemisen lopputuloksen oikeellisuudelle. Rikoslain edellä kuvatut soveltamisalarajaukset huomioon ottaen esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikoslain 40 luvun 9 ja 10 § eivät välttämättä ulottuisi automatisoituun toimintaprosessiin liittyviin kehittämistä ja käyttöönottoa koskeviin tehtäviin, joita hoitavat muut kuin virkamiehet, mutta kuitenkin viranomaiseen palvelussuhteessa olevat henkilöt. Tästä syystä ehdotetaan säädettäväksi, että virkamiehen rikosoikeudellinen virkavastuu koskisi kaikkia automatisoituun toimintaprosessiin liittyviä tehtäviä.

28 j §. *Tehtävien antaminen yksityiselle ja virkavastuu.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta antaa tässä laissa säädettäväksi ehdotettavia viranomaiselle kohdistettuja tehtäviä yksityisen hoidettavaksi. Sääntely olisi tarkoitettu sovellettavaksi ja tulkittavaksi vain ehdotetun 6 a luvun soveltamisen yhteydessä. Koska ehdotuksessa tehtävät on säädetty lähtökohtaisesti viranomaisen tehtäviksi, pitäisi tässä sääntely-yhteydessä mahdollistaa erikseen tiettyjen tehtävien antaminen perustuslain 124 §:ssä johtuvista syistä yksityiselle. Siten sääntelyehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, miten julkisia hallintotehtäviä arvioidaan muussa tietojärjestelmien tai toimintaprosessin kehittämistyössä sovellettaessa muita tiedonhallintalain tai muun lain säännöksiä. Osittain tehtävät ovat luonteeltaan teknisiä ja avustavia, mutta ne liittyvät julkisen vallan käyttöön ja perusoikeuksien turvaamiseen. Näiden tehtävien siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle on säädettävä laissa, jos ne liittyvät julkisen vallan käyttöön ja ovat kohdennettuja viranomaiselle (PeVL 30/2012 vp).

Pykälän mukaan viranomaisen voisi antaa 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyviä avustavia tehtäviä hoidettavaksi yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Kyse olisi teknisluonteisista ja myös teknistä osaamista edellyttävistä tehtävistä, jotka liittyisivät viranomaiselle säädetyksi ehdotettuun tehtäväkokonaisuuteen. Sääntely ei mahdollistaisi sellaisten tehtävien antamista yksityiselle, joissa viranomaisen olisi määriteltävä vastuuhenkilö. Siten testaamisesta vastuussa olevan henkilön tehtävää ei voitaisi antaa ehdotetun perusteella yksityiselle, koska se ei ole vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen liittyvä avustava tehtävä. Niin ikään testauksen lopputuloksen todentaminen kuuluu viranomaisen palveluksessa toimivien henkilöiden tehtäviin. Käytännössä yksityinen voisi osallistua testausmenetelmien suunnitteluun, testiaineistojen muodostamiseen ja testaamiseen. Yksityiselle voitaisiin antaa tehtäväksi suorittaa viranomaisen edellä kuvatulla tavalla määrittelemä ja valvoma testaus.

Virheiden korjaamisen osalta viranomaisen laadunvarmistamissuunnitelmasta olisi 28 c §:n 1 momentin mukaan ilmentävä, miten automatisoidusti ratkaistujen asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan, havaitut virheet korjataan ja toimintaprosessiin liittyvä riskiä hallitaan käyttöönoton jälkeen. Viranomaisen olisi myös nimettävä laadunvalvonnalle viranomaisen palveluksessa oleva vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa laadunvalvonnan toteutuminen suunnitelman mukaisesti. Yksityiselle voitaisiin antaa tehtäväksi virheiden korjaamiseen suorittamiseen liittyviä avustavia teknisluonteisia tehtäviä sen perusteella, miten viranomaisen on määritellyt virheet korjattaviksi.

Ehdotetussa 2 momentissa ehdotetaan myös säädettäväksi, että yksityisen palveluksessa olevat, näitä tehtäviä hoitavat henkilöt toimitaisivat tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla. Lisäksi säännökseen sisältyisi informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin (412/1974). Siten tehtävien hoito yksityisen tuottamina palveluina ei vaikuttaisi virkavastuun arvioimiseen tai toteutumiseen.

Voimaantulo. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen. Lain olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Kuten edellä hallintolain voimaantuloa koskevan säännöksen yhteydessä on todettu, hallintolain 8 b luku ja tiedonhallintalain 6 a luku muodostavat yhtenäisen ja kiinteän kokonaisuuden, jonka olisi tultava voimaan samanaikaisesti.

Siirtymäsäännökset. Ehdotettava laki sisältäisi siirtymäsäännöksiä, koska lain voimaantullessa kaikilla viranomaisilla ei ole valmiuksia tai mahdollisuuksia välittömästi soveltaa uutta lakia ja noudattaa sen säännöksiä. Siirtymäsääntely on tarpeen sekä 13 a §:n varautumista että 26 §:n asianhallintaa koskevien muutosten osalta, ja myös automatisoitujen toimintaprosessien käyttöönoton edellytyksiä koskevan 6 a luvun osalta. Kaiken kaikkiaan sääntely tulee edellyttämään muutoksia käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin useissa sellaisissa viranomaisissa, jotka käyttävät automatisoituja toimintaprosesseja jo tällä hetkellä. Näitä voivat olla esimerkiksi laadunvalvontaa ja käsittelysääntöjen muuttamisen suojaamista koskevat toiminnallisuudet, jos ne eivät nykyisellään vielä vastaa laissa säädettäviä vaatimuksia.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen toiminta olisi järjestettävä lain 13 a §:n mukaisesti kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Siirtymäsäännös koskisi siis 13 a §:n tavoin kaikkia tiedonhallintalain soveltamisalassa olevia viranomaisia, joihin lain 4 lukua sovelletaan. Ehdotetussa 13 a §:ssä on pääasiassa kyse nykyisten varautumisvelvoitteiden tarkentamisesta, jolloin riittävien toimenpiteiden ja valmisteluiden toteuttamiseksi ja suunnitelmien laatimiseksi arvioidaan kahdentoista kuukauden olevan riittävä siirtymäaika. Koska säännöksen tarkoituksena on muun ohella varmistaa, että viranomaiset varautuvat riittävällä häiriötilanteisiin toimintaympäristössä, jossa automaattinen päätöksenteko on entistä yleisempää ja siten aiheuttaa aiempaa enemmän erilaisia riskejä, olisi säännöksen siirtymäaika perusteltua asettaa samanpituiseksi kuin 6 a lukua koskeva siirtymäaika.

Pykälän 2 momentin mukaan asianhallinta olisi järjestettävä 26 §:n 4 momentin 4 kohdan ja 5 momentin 3–6 kohdan vaatimusten mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Muutos voi edellyttää vähäisiä suurempia muutoksia asiarekistereitä toteuttaviin tietojärjestelmiin, jolloin kaksitoista kuukautta olisi riittävä aika näiden muutosten tekemiseen. Arvion mukaan muutokset voitaisiin siirtymäajan kuluessa tehdä pääasiallisesti osana tietojärjestelmien tavanomaisia ja suunniteltuja päivityksiä, mikä vähentäisi muutosten vaatimia kustannuksia. Koska säännöksen tarkoitus on varmistaa mahdollisuus todentaa automatisoituun ratkaisuun liittyvät toimet asiarekisteristä, olisi säännöksen siirtymäaika niin ikään perusteltua asettaa samanpituiseksi kuin 6 a lukua koskeva siirtymäaika.

Pykälän 3 momentin mukaan lain voimaantuloa käyttöön otettu automatisoitu toimintaprosessi olisi saatettava lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Ehdotetun 6 a luvun vaatimukset ovat yhtenäinen kokonaisuus, jonka tarkoituksena on varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden, virkavastuun, läpinäkyvyyden ja riittävän valvonnan toteutuminen silloin, kun viranomaisen tuottaa ratkaisuja automatisoidussa toimintaprosessissa. Tästä syystä luvun sisältämiä velvoitteita ei voida ajallisesti irrottaa toisistaan siirtymäaikasääntelyn yhteydessä. Aineellisesti siirtymäsäännös koskisi 6 a luvussa automatisoidun toimintaprosessin kehittämiselle ja käyttöönotolle asetettuja vaatimuksia. Ehdotettu sääntely vaatisi hallinnollisia järjestelyjä ja mahdollisesti myös tietojärjestelmämuutoksia toimijasta riippuen. Viranomaisten olisi käytävä läpi jo käytössä olevat automatisoidut toimintaprosessit, niistä laadittu dokumentaatio, niitä tuottavien tietojärjestelmien tekniset ominaisuudet sekä niiden vaatimustenmukaisuus ja automaattisesti tuotettavien asiakkaille tarkoitettujen asiakirjojen ymmärrettävyys. Sääntely tulee edellyttämään arvioiden mukaan toimenpiteitä ja rekrytointeja erilaisten hallinnollisten järjestelyjen tuomiseksi vastaamaan sääntelyssä esitettyjä vaatimuksia. Viranomaisten on esimerkiksi nimettävä ja tarvittaessa ensin rekrytoitava laadunvarmistus-

misen ja laadunvalvonnan vastuuhenkilöt, minkä lisäksi olemassa oleva dokumentaatio on tarkistettava ja tarvittaessa dokumentaatiota on täydennettävä laatimalla uutta dokumentaatiota. Viranomaisen on myös suunniteltava ja pantava toimeen riittävä automatisoitu toimintaprosessia koskeva tiedottaminen. Viranomaisen on siirtymäajan kuluessa varmistettava toimintaprosessia koskevan käyttöönottopäätöksen perusteet sekä tehtävä itse käyttöönottopäätös, jotta automaattisesti tuotetun ratkaisun virkavastuu voidaan riittävällä tarkkuudella kohdentaa.

Sääntelystä seuraisi hallinnollisten toimien ja järjestelyjen sekä dokumentaation täydentämistarpeiden lisäksi todennäköisesti myös jonkin verran muutoksia tietojärjestelmiin, joista ainakin osa voidaan riittävän siirtymäajan kuluessa tehdä tavanomaisten päivitysten yhteydessä, mikä vähentäisi niiden kustannuksia. Toisaalta, koska kyse on hallinnon asiakkaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden turvaamisen kannalta keskeisestä sääntelystä, ei sääntelyn siirtymäaika voi myöskään olla erityisen pitkä. Tästä syystä ehdotetaan siirtymäajaksi jo käytössä olevien automatisoitujen toimintaprosessien osalta kahtatoista kuukautta. Sen sijaan lain voimaantulon jälkeen käyttöön otettavissa automatisoiduissa toimintaprosesseissa sääntelyä olisi noudatettava saman tien.

7.3 Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

6 a §. *Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisissa palveluissa.* Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla digitaalisessa palvelussa voitaisiin käyttää käyttäjän, eli hallinnon asiakkaan, ja automatisoidun toiminnon reaaliaikaisen viestien vaihdon välityksellä tapahtuvaa neuvontaa ja opastusta. Pykälässä neuvonnalla tarkoitetaan hallintolain 8 §:ssä tarkoitettua neuvontaa. Siten pykälässä tarkoitettu neuvonta koskee viranomaisen toimivaltansa rajoissa antavaa neuvontaa hallinnon asiakkaille hallintoasioiden hoitamiseksi sekä asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamiseksi. Viranomaisen toimivallan rajat määritellään muualla lainsäädännössä; esimerkiksi kunnalla on kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaisesti ne tehtävät, jotka se ottaa itsehallinnon tai sopimuksen nojalla itselleen, minkä lisäksi kunnalla voi olla muualla laissa säädettyjä tehtäviä. Palveluautomaatiota ei voitaisi ehdotetun sääntelyn perusteella käyttää muissa kuin hallintolain 8 §:n tarkoittamissa neuvontatilanteissa. Muissa tilanteissa annettavasta neuvonnasta palveluautomaation avulla olisi säädettävä erikseen. Toisaalta sääntely ei koskisi tilanteita, joissa palveluautomaatiota käytetään automaattisessa asian ratkaisemisessa. Asian automaattisen ratkaisemisen tulee perustua hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa säädettyihin edellytyksiin.

Monet viranomaiset ovat ottaneet käyttöön erilaisia automatisoituja neuvonta- ja opastuspalveluja (kuten niin kutsuttuja keskustelurobotti- eli chatbot-palveluja), joissa käyttäjä kommunikoi reaaliaikaisesti luonnollisella kielellä digitaalisen palveluautomaation kanssa. Tämä on erona perinteisempiin digitaalisiin palveluihin, kuten verkkosivuihin ja –lomakkeisiin, joissa kommunikaatio ei ole kaksisuuntaista tai reaaliaikaista, tai sitä ei käydä luonnollisella kielellä. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa hyvän hallinnon perusteiden ja hallinnossa asioivan oikeusturvan toteutuminen asettamalla palveluautomaation käyttämiselle eräitä vaatimuksia. Samalla selkeytettäisiin automatisoitujen neuvontapalveluiden sääntelytilaa ja madallettaisiin viranomaisten kynnystä hyödyntää palveluautomaatiota neuvonnassa. Sääntely koskisi vain sellaista neuvontaan tai ohjaukseen liittyvää palveluautomaatiota, jossa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua. Asian ratkaisemiseen liittyvän automatisoidun prosessin käyttöönoton edellytyksistä säädettäisiin tiedonhallintalakiin lisättäväksi ehdotetussa 6 a luvussa. Hallintolain 8 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta antaa neuvontaa toimivaltansa rajoissa sekä velvollisuudesta vastata asiointia koskeviin kysymyksiin maksutta. Säännöksessä velvoitetaan viranomaista myös opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu neuvontaa antavan viranomaisen toimivaltaan. Viranomaisen tulisi huolehtia siitä, että palveluautomaatio

tuottaa viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa neuvontaa sekä tarvittaessa ohjaa asiakkaan toisen viranomaiselle neuvontatarpeen ratkaisemiseksi tai palveluautomaatiossa tulisi olla toiminnallisuudet, jossa automaatio pystyy rajaamaan neuvonnan viranomaisen toimivallan piiriin, jotta hallinnon asiakkaalle ei annettaisi palveluautomaatiossa neuvontaa, joka voisi johtaa väärintymmäryksiin toimivaltaisesta viranomaisesta tai neuvonnan asiallisesta sisällöstä. Palveluautomaation käyttö on sidottu hallintolaissa säädettyyn neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen, joka on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Tässä laissa ei ehdoteta säädettäväksi neuvontaan liittyvän julkisen hallintotehtävän antamismahdollisuudesta yksityiselle. Tästä syystä ehdottavan sääntelyn perusteella viranomaisen on toteutettava myös digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain velvollisuudet, ellei muualla lainsäädännössä ole mahdollistettu neuvontavelvollisuuden toteuttamista yksityisen toteuttamana tai ellei kysymys ole muuten muualla lainsäädännössä säädetyn perusteella julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kuuluvasta neuvonnasta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tarkemmin edellytyksistä reaaliaikaiseen viestinvaihtoon perustuvan palveluautomaation käyttämiselle.

Momentin *1 kohdan* mukaan neuvontaa tuottavaa palveluautomaatiota voitaisiin käyttää, jos palveluautomaatio ei tuota viestien vaihdon aikana viranomaisen ratkaisua. Selvää on, että kyse ei ole hallintolain 8 §:ssä tarkoitettusta neuvonnasta, mikäli neuvonnan aikana hallintoasia ratkaistaan. Kohdan tarkoituksena on selkeyttää säännöksen suhdetta varsinaiseen automaattista ratkaisemista koskevaan sääntelyyn. Jos palveluautomaatio tuottaa automaattisesti ratkaisuja, tulisi sen käyttöönoton edellytykset arvioida 6 a §:n sijaan hallintolakiin ehdotetun uuden 8 b luvun, tiedonhallintalakiin ehdotetun uuden 6 a luvun, tietosuojasääntelyn sekä muun mahdollisesti soveltuvan sääntelyn näkökulmasta.

Momentin *2 kohdan* mukaan viranomaisen olisi ennalta varmistettava, että palveluautomaatiosta tuotettavan neuvonnan tietosisältö on asianmukaista. Säännös käytännössä tarkoittaisi sitä, että viranomaisen on luotava palveluautomaatioon tietosisällöt itse ja kontrolloitava tietosisällöt. Siten sääntely ei mahdollistaisi sellaista palveluautomaatiota, joka toimisi autonomisesti ja tekoälymäisesti ilman luonnollisen henkilön kontrollia. Nykyisin viranomaisissa käytössä oleva palveluautomaatio toimii siten, että sen tietosisältöä kartutetaan ihmisen muodostamilla vastauksilla. Autonomisten palveluautomaatiotoiminnallisuuksien käyttöön liittyy Euroopan unionissa valmisteilla oleva tekoälynsääntely. Lisäksi tällaiseen autonomiseen palveluautomaation käyttöön liittyy vielä ratkaisemattomia kysymyksiä virkavastuun toteuttamisesta, joten sääntelylle ei ole tässä vaiheessa riittäviä mahdollisuuksia. Sinällään nykyisin käytössä olevaan palveluautomaatioon liittyvät kysymykset on ratkaistavissa samalla tavalla kuin muuten kun viranomaisen julkaisee neuvoja ja ohjeita verkkosivustollaan. Neuvojen ja ohjeiden laatija tai hyväksyjä vastaa virkatoimistaan neuvontatarkoituksia varten luotavia sisältöjä muodostaessaan. Sääntelyllä halutaan varmistaa, että hyvään hallintoon ja oikeusturvaan sekä virkavastuuseen liittyvät kysymykset tulee huomioiduksi palveluautomaation sisältöjä tuottaessa.

Momentin *3 kohdan* mukaan viranomaisen tulisi varmistaa, että viestien vaihdossa käytettävän palveluautomaation kieli on ymmärrettävää. Se, mitä kieliä palveluautomaatiossa on käytettävä, ratkaistaan kielilainsäädännön perusteella. Hallintolaissa on säädetty hyvän kielenkäytön vaatimuksesta yleisesti viranomaisessa, mutta ehdotettavalla säännöksellä kohdennettaisiin viranomaiselle velvollisuus varmistua palveluautomaation käyttämän kielen laadusta. Säännöksen tarkoituksena on minimoida riskejä, jotka voisivat johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisen antaisi palveluautomaation avulla puutteellista, virheellistä tai väärin tulkittavaa tietoa neuvonnan tai ohjauksen yhteydessä. Varmistaminen voi tapahtua esimerkiksi testaamalla palveluautomaatiota riittävästi ennen sen käyttöä, täydentämällä palveluautomaation tietosisältöä tuotantokäy-

tön aikana sekä huolehtimalla siitä, että palveluautomaation käyttämät, etukäteen laaditut tekstisisällöt on laadittu ymmärrettävällä kielellä. Säännöksessä tarkoitettu ymmärrettävyyden vaatimus olisi laajempi kuin saavutettavuusvaatimuksiin sisältyvä ymmärrettävyyden vaatimus, joka on sisällöllisesti teknisluonteinen. Siten ehdotetun säännöksen täytäntöönpanemiseksi ei riitä, että palveluautomaation sisältö täyttää saavutettavuusvaatimuksena säädetyn teknisluonteisen ymmärrettävyyden vaatimukset.

Momentin 4 kohdan mukaan käyttäjää pitäisi jatkuvasti informoida siitä, että hän on vuorovai-
kutuksessa reaaliaikaisessa viestien vaihdossa palveluautomaation kanssa. Säännöksen tarkoi-
tuksena olisi varmistaa, että käyttäjä ymmärtää, että hän ei kommunikoi luonnollisen henkilön
kanssa palvelutilanteessa eikä esimerkiksi keskustele neuvontatarpeestaan viranomaisessa neu-
vontatehtäviä hoitavan virkamiehen kanssa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin velvollisuudesta tarjota käyttäjälle mahdollisuus ottaa yh-
teyttä neuvontatilanteeseensa liittyvään, viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön asi-
oinnin jatkamiseksi. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa käyttäjille katkeamaton pal-
veluketju neuvontatilanteessa, jos käyttäjä ei saa riittävää neuvontaa palveluautomaatiolta. Se,
miten viranomaisen toteuttaisi tällaisen mahdollisuuden jatkaa palvelua luonnollisen henkilön
kanssa, jäisi viranomaisen harkintaan. Olennaista olisi se, että käyttäjälle tarjotaan riittävä tieto
siitä, miten ja missä asiointia voi jatkaa luonnollisen henkilön kanssa, kuten sähköpostitse tai
puhelimitse yhteystietoineen. Viranomaisen palveluaikoina mahdollisuus voisi tarkoittaa myös
sitä, että viestien vaihto jatkuisi katkeamatta luonnollisen henkilön kanssa. Palveluaikojen ul-
kopuolella yhteystiedon antamisen sijaan tai lisäksi viestien vaihto tai käyttäjän laatima kysy-
mys tai viesti voitaisiin välittää suoraan viranomaiselle palveluaikana vastattavaksi esimerkiksi
sähköpostitse. Palveluautomaatissa käyttäjälle on lisäksi viestittävä, mikäli palveluautomaatio
ei osaa vastata käyttäjän esittämiin kysymyksiin, ja ohjattava käyttäjä tällaisessa tilanteessa ot-
tamaan yhteyttä luonnolliseen henkilöön.

Momentin 5 ja 6 kohdissa säädettäisiin viestienvaihdon tallentamisesta. Momentin 5 kohdan
mukaan käyttäjällä tulisi olla mahdollisuus keskustelun tallentamiseen. Tallentaminen voisi ta-
pahtua suoraan palveluautomaation käyttöliittymässä olevan valikon tai painikkeen kautta, jol-
loin viestit voitaisiin tallentaa tiedostoon, jonka käyttäjä lataa koneelleen, tai jonka viranomai-
nen lähettää käyttäjän antamaan sähköpostiosoitteeseen. Tallentaminen voisi tapahtua myös
muulla asianmukaisella tavalla, esimerkiksi niin, että käyttäjä voi halutessaan kopioida viestien-
vaihdon käyttöliittymästä ja liittää ja tallentaa sen omalla laitteellaan olevaan tiedostoon. Mo-
mentin 6 kohdan mukaan viranomaisen tulisi tallentaa käyty viestien vaihto siten, että keskus-
telu olisi jälkikäteen löydettävissä. Jälkikäteen löydettävyyden ei välttämättä tarkoittaisi kysyjän
yksilöintiä henkilötietojen perusteella, vaan keskustelun tallentamista sellaisessa muodossa ja
sellaisin kuvailutiedoin (kuten ajankohta, jolloin keskustelu on käyty), että käyty keskustelu
asiayhteyksineen on myöhemmin löydettävissä ilman kohtuutonta vaivaa.

Momentin 5 ja 6 kohdat olisivat tarpeellisia palvelun käyttäjän oikeusturvan takaamiseksi neu-
vontatilanteessa. Oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että neuvon-
tatilanteissa sekä verkkosivustojen sisällössä olevat virheelliset neuvot voivat muodostaa hal-
linnon asiakkaalle luottamuksen suojan (esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu
KHO:2006:90). Viestien tallentaminen palvelisi myös 2 momentissa säädettävää velvollisuutta
seurata palveluautomaation asianmukaisuutta ja tarkkailla sen laatua. Sääntely liittyy yleisesti
automaation käytön kontrolloitavuuteen ja sen toiminnan lainmukaisuuden todentamiseen jäl-
kikäteisessä valvonnassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palveluautomaation laaduntarkkailuun liittyvistä vaatimuksista. Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi seurattava tallennettujen viestien vaihdon perusteella automatisoitujen toimintojen laatua ja muuta asianmukaisuutta. Viranomaisen olisi nimettävä seurannasta vastaava henkilö, jonka tehtävänä olisi huolehtia laaduntarkkailun toteuttamisesta. Näin palveluautomaation laaduntarkkailuun kiinnitettäisiin myös toimintavelvollisuus, jonka toteuttamiseen liittyisi myös virkavastuu. Vastuuhenkilön tulisi olla viranomaisessa työskentelevä, joten vastuuhenkilönä ei voisi toimia yksityinen.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaussäännös tiedonhallintalakiin. Palveluautomaatio tulisi testata ennen käyttöönottoa siten kuin tiedonhallintalain 28 b §:ssä olisi säädetty automatisoidun toimintaprosessin vaatimustenmukaisuuden ja asiakirjojen ymmärrettävyyden varmistamisesta. Säännös on tarpeellinen, koska tällä tavalla palveluautomaation käyttöönottoon liittyvä asianmukaisuuden varmistaminen sidotaan tiedonhallintalaissa säädettyihin toimintavelvollisuuksiin, joiden toteuttaminen tehdään virkavastuulla.

Voimaantulo. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen. Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Koska ehdotettu säännös sisältää viittauksen tiedonhallintalain 28 b §:hen, olisi lain tarkoituksenmukaista tulla voimaan samanaikaisesti tiedonhallintalain 6 a luvun kanssa.

Siirtymäsäännökset. Ehdotuksen mukaan ennen lain voimaantuloa käytössä ollut palveluautomaatio olisi saatettava lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Säännös edellyttäisi viranomaisilta, joilla on jo käytössä palveluautomaatiota, laaduntarkkailusta vastaavan henkilön nimeämistä sekä mahdollisia muutoksia palveluautomaatioon ja sitä toteuttavaan järjestelmään sekä mahdollisia hallinnollisia järjestelyjä. Palveluautomaation vaatimustenmukaisuus olisi varmistettava tiedonhallintalain 28 b §:ssä tarkoitetulla tavalla. Viranomaisen on myös käytävä läpi palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisältö ja varmistettava sen asianmukaisuus, sekä tarkistettava käytetty kieli ja varmistua sen ymmärrettävyydestä. Tämä voi vaatia aikaa erityisesti sellaisen palveluautomaation kohdalla, jossa sisältöä on jo tuotettu huomattavia määriä. Lisäksi viranomaisen voi joutua järjestämään asiakaspalvelunsa ja neuvontansa sekä sitä koskevan sisäisen ohjeistuksen uuden sääntelyn mukaiseksi. Sääntely voi edellyttää olemassa olevan palveluautomaation toteuttamistavasta riippuen myös muutoksia tietojärjestelmiin, joista osa voitaneen tehdä tavanomaisten päivitysten yhteydessä riittävän siirtymäajan puitteissa, mikä vähentäisi muutoksista aiheutuvia kustannuksia. Näin ollen kahdentoista kuukauden siirtymäaikaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Lain voimaantulon jälkeen käyttöön otettavissa neuvontaa tarjoavissa palveluautomaatioissa sääntelyä olisi noudatettava heti sen tultua voimaan.

7.4 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä

13 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (rikosasioiden tietosuojalain) soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn osalta automaattisen päätöksenteon mahdollistamisesta, kun kyse on hallintoasioista.

Pykälän tarkoituksena olisi vastaavasti tarkoitus säätää poikkeus ja mahdollistaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattinen ratkaiseminen. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeuksesta säädettäessä jäsenvaltion lainsäädännössä on otettava huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset

suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan asianmukaisesti suojatoimiin kuuluisivat käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Voimassaolevan 13 §:n mukaan, jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä.

Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa säädetystä poiketen toimivaltainen viranomainen voi ratkaista hallintoasian pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella siten kuin hallintolain 8 b luvussa säädetään. Hallintoasioilla tarkoitetaan hallintolain soveltamisalaan kuuluvia hallintoasioita. Näihin eivät hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan kuulu lainkäyttö, esitutkinta, poliisitutkinta eikä ulosotto.

Koska sekä voimassa oleva 13 § että hallintolain 5 §:n 1 momentti osoittavat sääntelyn toissijaisuutta, on 13 §:n 2 momentiksi lisättävä uusi säännös rikosasioiden tietosuojalain piiriin kuuluvia henkilötietoja sisältävien hallintoasioiden automaattisesta ratkaisemisesta. Kuten hallintolain 53 e §:n 1 momentissa säädettäisiin, hallintolain 8 b luvussa säädettäisiin niistä lisäedellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täyttyttävä, jotta viranomainen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.

Momentissa tarkoitettuja hallintoasioita, jotka olisi mahdollista ratkaista automaattisesti, olisivat ainakin eräät rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät hallintopäätökset. Näitä olisivat Oikeusrekisterikeskuksen sakon maksuajan myöntämistä koskevat päätökset ja Rikosseuraamuslaitoksen rangaistusaikapäätökset sekä vangin käyttörahaa ja ruokarahaa koskevat päätökset.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotuksia alemman asteisen sääntelyn antamisesta.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian automaattisten ratkaisujen tekemisen mahdollistamiseksi ja sääntelytilan selkeyttämiseksi, kuitenkin aikaisintaan 1.X.2023

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole riippuvuutta muihin eduskunnan käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on todennut, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita pitäisi arvioida yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta (PeVL 7/2019 vp, PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston tulee selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet ja valmistella tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavilla erityislaeilla. (PeVL 7/2019 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi automatisoitua päätöksentekoa koskeva menettelyllinen yleislainsäädäntö. 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 toimintaprosessi voitaisiin ottaa käyttöön. Uusi sääntely muodostaa kiinteän kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on varmistaa perustuslaista johtuvien vaatimusten toteutuminen ratkaistaessa hallintoasioita automaattisesti. Kyse on menettelylainsäädännöstä. Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotettava sääntely hallintoasian ratkaisemisesta automaattisesti on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden kannalta, perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuutta koskevan sekä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuksien kannalta. Ehdotus vaikuttaa myös perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun tosiasiallisen toteuttamisen kannalta. Tiedonhallintalakiin ehdotetaan lisäksi säännöstä, jota on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta (julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle).

Lainalaisuusperiaate, julkisen toiminnan lakisidonnaisuus ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttöön liittyvän lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseen vaikuttaa myös yksilötasolle kohdistettu virkavastuusääntely. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Sääntely tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjällä on oltava viime kädessä toiminnalleen perusteena toimivaltasäännös. Yksilötasolla julkisen vallan käyttäjä vastaa siitä, että hänen tehtäviensä hoidossa noudatetaan tarkoin lakia.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten,

että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamiesshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II, PeVL 70/2018 vp, s. 4). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu esimerkiksi, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan automaattista päätöksentekoa kiinnittänyt huomiota hallinnon lainalaisuuteen ja virkavastuuseen (esimerkiksi PeVL 62/2018 vp, s. 8—9 ja PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi niistä perusteista, joilla lainalaisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset tulevat täytetyksi viranomaisessa ratkaistaessa asioita automaattisesti. Esityksessä säädettäisiin myös siitä, miten automaattisesti ratkaistavien asioiden toimintaprosessin kehittämisessä, käyttöönotossa ja käytössä virkavastuu kohdentuu virkamieheen tai muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön. Ehdotus sisältää tiedonhallintalain 6 a luvussa täsmälliset velvollisuudet, joita olisi noudatettava, jotta automatisoidun asian ratkaisun mahdollistava toimintaprosessi voitaisiin ottaa käyttöön. Siten sääntely muodostaisi kokonaisuuden, jossa säädettäisiin automatisoituun toimintaprosessiin ja sillä tehtäviin automatisoituihin ratkaisuihin liittyvistä erityisistä toimintavelvollisuuksista, jotka olisi kohdennettava viranomaisessa tiettyihin nimettyihin henkilöihin, joiden vastuut ja velvollisuuksien täyttäminen voidaan jälkikäteen todentaa. Virkavastuun kohdentaminen perustuisi yhtäältä laissa säädettyihin vaatimuksiin ja toisaalta viranomaisessa tehtävään automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien vastuiden määrittelyyn. Ehdotetun sääntelyn perusteella määräytyisivät ne tehtävät ja niihin sisältyvät velvollisuudet, joiden toteuttamisesta nimetty henkilö olisi virkavastuussa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Hyväksyttävänä ei ole voitu pitää sitä, että virkavastuun toteutuminen olisi näennäistä tai keinotekoisia. (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Kun päätös ratkaistaan automaattisesti, päätöksen muodostaminen ei tapahdu virkamiehen myötävaikutuksella. Päätös voidaan muodostaa ja antaa automaattisesti toimintaprosessin tuloksena. Kuitenkin automatisoidut toimintaprosessit muodostavat asiaan ratkaisun ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella. Nämä käsittelysäännöt on laadittava viranomaisessa enakkoon, ennen yksittäisen asian käsittelyä, virkavalmisteluna. Tätä lakiin ja sen tulkintaan perustuvien käsittelysääntöjen määrittelyä ja laatimista voidaan luonnehtia julkisen vallan käyttöön liittyväksi valmisteleväksi tehtäväksi, jonka perusteella teknisesti käsittelysäännöt koodataan automatisoiduksi toimintaprosessiksi. Tällöin automatisoidussa toimintaprosessissa tuotettu ratkaisu perustuu viranomaisessa määriteltyihin käsittelysääntöihin eikä automatisoitu toimintaprosessi toimi itsenäisesti ratkaisuja tuottaessaan. Tällaisessa tilanteessa lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttö perustuu yhtäältä lakiin ja sen tulkintaan perustuviin käsittelysääntöihin ja automatisoidun toimintaprosessin käyttö hallintolaissa, tiedonhallintalaissa ja muissa erityislaeissa säädettyihin edellytyksiin. Käsittelysäännöt ja niitä koskeva harkinta viranomaisen olisi dokumentoitava tiedonhallintalain 28 a §:n mukaisesti ja automatisoidun toimintaprosessin käyttöönoton edellytykset olisi arvioitava ja dokumentoitava tiedonhallintalain 28 d §:n mukaisesti käyttöönottopäätöksessä.

Ehdotettava sääntely sisältäisi yksityiskohtaisia velvollisuuksia dokumentoinnin laativille henkilöille, jotka lähtökohtaisesti olisivat virkamiehiä. Viranomaisen tulisi määritellä tiedonhallintalain 28 a §:n 1 momentin nojalla ne henkilöt, jotka hoitavat ehdotetun lain 6 a luvussa tarkoitettuja tehtäviä. Säännöksen perusteella on siten kohdistettavissa viranomaisen tekemän sisäisen määräyksen perusteella ne virkamiehet tai muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt, jotka olisivat velvollisia noudattamaan tiedonhallintalain 6 a luvun säännöksiä sekä samalla ottamaan huomioon myös muualla laissa säädetyt vaatimukset asiankäsittelystä viranomaisessa. Tiedonhallintalaissa säädettäisiin myös velvollisuuksia kohdennetusti tiettyihin tehtäviin. Esimerkiksi tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan käsittelysäännöt olisi hyväksyttävä erikseen viranomaisessa. Hyväksyjän tulisi tarkastaa, että käsittelysääntöjä sisältävien asiakirjojen sisältö täyttää tiedonhallintalaissa tai muussa laissa säädetyt vaatimukset. Muulla lainsäädännöllä tarkoitettaisiin asian ratkaisemiseen vaikuttavaa menettelysääntelyä sekä aineellista sääntelyä. Puolestaan käyttöönottopäätöksen valmistelu olisi kohdistettu esittelijälle, jonka virkavastuun perusteista on säädetty perustuslain 118 §:n 2 momentissa. Käyttöönottopäätöksen esittelijän tehtävänä olisi tarkastaa, että käyttöönottopäätöksen perusteena olevat asiakirjat täyttävät tiedonhallintalaissa säädetyt vaatimukset. Luonnollisesti esittelijä vastaa myös muusta käyttöönottopäätöksen asianmukaisesta valmistelusta muun muassa käyttöönottopäätökseen sisältyvien käyttöönoton edellytysten selvittämisestä ja perustelujen esittämisestä käyttöönottopäätökseen. Tiedonhallintalain 6 a luku sisältäisi myös kohdennettuja velvollisuuksia vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta, laadunvalvonnasta ja virheiden korjaamisesta. Näihin tehtäviin olisi ehdotetun lain mukaan nimettävä vastuuhenkilöt sekä henkilöt, jotka toteuttaisivat säädettyjä velvollisuuksia.

Ehdotetun sääntelyn perusteella virkavastuu voitaisiin kohdentaa tiedonhallintalain 6 a luvun mukaisia tehtäviä hoitaviin henkilöihin, joille säädettäisiin täsmällisiä toimintavelvollisuuksia tehtäviä hoitaessaan. Siten ehdotetun sääntelyn perusteella virkavastuun toteutuminen ei jäisi näennäiseksi, vaan perustuslain 118 §:ssä säädetyt virkavastuuseen liittyvät perusteet ja muualla laissa säädetyt virkatoimia ja virkavastuuta määrittävät säännökset tulisivat sovellettavaksi ratkaistaessa automaattisesti hallintoasioita.

Virkavastuun tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi tiedonhallintalain 28 i §:ssä ehdotetaan säädettäväksi selvyiden vuoksi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta samassa laajuudessa julkisyhteisön työntekijöihin kuin virkamiehiin. Rikoslain 40 luvun säännöksiä siten kuin virkamieheen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi katsotaan se, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Tiedonhallintalain 6 a luku sisältää tehtäviä ja niihin liittyviä velvollisuuksia, joissa valmistellaan sinällään julkisen vallan käyttöä tarkoitavia päätöksiä ja muita ratkaisuja, jotka ovat tuotetaan automatisoidusta toimintaprosessista. Ehdotettu sääntely ei kaikilta osin luo suoraa sidosta yksittäisen päätöksen valmistelutoimiin. Jotta rikosoikeudellinen virkavastuu olisi ennakoitavissa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti ja perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tosiasiallisesti, on välttämätöntä, että julkisyhteisön työntekijöiden vastuuasema säädettäisiin selkeästi ja täsmällisesti erikseen 28 i §:ssä. Viranomaisissa työskentelee työsuhteisia henkilöitä asiantuntijoina tietojärjestelmien kehittämistehtävissä suhteellisen runsaasti. Ehdotetun sääntelyn perusteella ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, että viranomaiset joutuisivat virkavastuun tosiasialliseen toteutumiseen liittyvistä syistä muuttamaan palvelussuhteita teknisluonteisissa, mutta julkisen vallan käyttöön vaikuttavissa tehtävissä työsuhteista virkasuhteisiksi esimerkiksi testausta suorittavien henkilöiden osalta. Toisaalta sääntelyä ei voida jättää myöskään sen varaan, miten kukin työsuhteinen henkilö tulkitsee tehtäviään ja niihin liittyviä velvollisuuksiaan suhteessa rikoslain 40

luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdassa säädettyyn nähden. Ehdotetulla sääntelyllä on myös vaikutuksensa julkisyhteisön työntekijän oikeusturvaan. Edelleen perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta katsottuna, sääntelyn tulee olla täsmällistä ja ennakoitavaa (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Hallituksen esityksen 28 j §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että viranomainen voisi siirtää eräitä tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotettavia tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:n soveltamista koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti vaadittu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen PL 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (esim. PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole esitetty tarkempia edellytyksiä (ks. PeVL 17/2021 vp). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Tällaisen yleisarvioinnin vielä puuttuessa virkavastuusäännös on syytä muotoilla tavanomaisesti (PeVL 47/2021 vp). Lain 28 j §:ään ehdotetaan säädettäväksi siitä, että rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin yksityiseen julkista hallintotehtävää hoitaviin henkilöihin sekä viitattavaksi vahingonkorvauslakiin.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti sekä 21 § edellyttävät, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevasta lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 49/2014 vp, s. 4/II, PeVL 9/2014 vp, s. 3/II, PeVL 3/2014 vp, s. 4/I, PeVL 32/2012 vp, s. 6 ja PeVL 2/2012 vp, s. 3). Tiedonhallintalain 6 a luvun tehtäviä hoitettaessa toimivaltainen viranomainen on toimintaprosessista vastaava viranomainen, jolla tarkoitetaan viranomaista, 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.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Ehdotettu tiedonhallintalain 6 a luvun logiikka perustuu eräänlaiseen audit trail -periaatetta myötäilevään aukottomaan dokumentointiketjuun, johon automatisoitu asian ratkaisu perustuu. Ehdotetun sääntelyn perusteella automatisoidun toimintaprosessin kehittämisestä, käyttönotosta ja käytöstä kertyisi vaiheittain dokumentaatio. Tämän perusteella automatisoituun asian ratkaisemiseen johtaneet perusteet ja niihin liittyvät vastuut pystyttäisiin todentamaan jälkikäteen. Samalla sääntely toisi läpinäkyvyyttä automatisoidun päätöksenteon perusteisiin ja vastuiden jakautumiseen. Dokumentointi mahdollistaisi jälkikäteen vastuiden selvit-

tämisen ja laillisuusvalvonnan sekä toteuttaisi hallinnon avoimuutta ja edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ehdotetun 28 c §:n nojalla viranomaisen tulisi järjestää automatisoidussa toimintaprosessissa tapahtuvan käsittelyn laadunvalvonta, jota olisi toteutettava laadunvalvontasuunnitelman mukaisesti. Ehdotettu sääntely muodostaisi kokonaisuuden, jossa automatisoitu asian ratkaiseminen olisi kontrolloitua ja valvottua.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään tarkemmin lailla. Hallintolaki on keskeinen hyvän hallinnon takeita turvaava laki. Hallintolaissa säädetään muun muassa hallinnon oikeusperiaatteista, asian vireilletulosta, asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta, asian ratkaisemisesta ja hallintopäätöksen perusteleminen sekä tiedoksiannosta. Hallintolakiin sisältyy sääntely myös päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ja oikaisuvaatimuksesta. Muutoksenhausta hallintoasiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Hyvää hallintoa turvaavat lisäksi muut hallinnon yleislait kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), kielilaki (423/2003) ja tiedonhallintalaki. Erityislainsäädännössä on hallintolakia täydentävää tai siitä poikkeavaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2019 vp). Valiokunta on todennut, että myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. (PeVL 7/2019 vp). Hallintolakia koskevassa ehdotuksessa on lähtökohtana, että muualla hallintolaissa ja muussa lainsäädännössä säädetty hallintomenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi myös silloin, kun asia ratkaistaan automaattisesti. Viranomaisen on toteutettava automatisoitu toimintaprosessinsa siten, että muun muassa asianosaisen kuulemista koskeva velvoite sekä muut asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat. Ehdotetun tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan viranomaisen olisi varmistettava, että automatisoituun toimintaprosessiin sisältyvät menettelytavat ja niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu. Dokumentaatiosta on ilmeistä muun muassa perusteet asianosaisen kuulemisen toteuttamisesta automaattisesti tai kuulematta jättämisestä ja asian ratkaisuun liittyvien perustelujen muodostaminen tai perusteluvelvollisuudesta poikkeaminen. Ehdotetun tiedonhallintalain 28 e §:n mukaan automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa koskevaan päätökseen on sisällyttävä muun muassa perustelut käyttöönoton edellytyksistä. Perusteluissa tulisi osoittaa, että automatisoidun toimintaprosessin on arvioitu täyttävän lainsäädännössä säädetty vaatimukset siten, että toimintaprosessista tuotettavat viranomaisen ratkaisut täyttävät oikeusturvalle ja hyvälle hallinnolle säädetty vaatimukset. Tiedonhallintalaissa säädettäväksi ehdotettu dokumentointivelvollisuus sekä testaamista ja laadunvalvontaa koskevat säännökset muodostaisivat oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta kontrolleja siten, että viranomaisten toiminnassa varmistettaisiin perustuslain 21 §:stä johtuvien vaatimusten toteutuminen niin automatisoitua toimintaprosessia kehitettäessä, käyttöönotettaessa kuin käytettäessä.

Toisin kuin lausuntojen PeVL 51/2016 vp ja PeVL 29/2018 vp taustalla olevissa hallituksen esityksissä, käsillä olevassa esityksessä on kysymys hallintoasian ratkaisemisesta automaattisesti. Automaattisesti ratkaistaviin asioihin soveltuisivat hallintolain normaalit menettelyvelvoitteet kuten asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleminen. Perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hyvään hallintoon konkretisoi erityisesti hallintolaki, joka tulee sovellettavaksi myös hallintoasian automaattisessa käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Ehdotetulla automaattista

päätöksentekoa koskevalla sääntelyllä ei myöskään muutettaisi kussakin asiassa olevaa mahdollisuutta jälkikäteisen oikeusturvan keinoihin.

Tiedonhallintalain 28 b §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta testata automatisoitu toimintaprosessi ja 28 c §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta tarkkailla automatisoidun toimintaprosessin laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä. Viranomaisen olisi ryhdyttävä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin, jos automatisoidussa toimintaprosessissa havaitaan virhe, jolla voi olla vaikutus toimintaprosessissa ratkaistuihin asioihin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 38/2021 vp, s. 4) perusteella perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä 2. lakiehdotuksen 28 d §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta sisällyttää käyttöönottopäätökseen tiedot päätöksentekijästä ja esittelijästä. Ehdotus palvelisi myös virkavastuun yksilöintiin liittyvää vaatimusta.

Automaattisen päätöksenteon rajaukset

Perustuslakivaliokunta totesi potilasvakuutuslakiin ehdotettua automaattista päätöksentekoa koskevaa säännöstä arvioidessaan, että automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä tuli täsmällisemmin säätää, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin (PeVL 70/2018 vp, s. 3). Ehdotuksen mukaan asioiden valikoimisen perusteista säädettäisiin hallintolain 53 e §:ssä, jonka mukaan viranomaisen voisi 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti.

Ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp, s. 9). Ehdotuksen mukaan tapauskohtaista harkintaa edellyttävää asiaa ei voitaisi ratkaista automaattisesti tai vaihtoehtoisesti virkamiehen olisi arvioitava asiassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat. Ehdotetusta pykälästä ilmenee periaate, jonka mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava tekniset 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. Lähtökohta on yhtenevä hallintolain 6 §:ssä säädetyn tasapuolisen kohtelun periaatteen kanssa. Periaate edellyttää, että viranomaisen ratkaisutoiminta on johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein (HE 72/2002 vp, s. 59). Yhdenvertainen kohtelu lain edessä on turvattu myös perustuslain 6 §:n 1 momentissa. Viranomaisen tulisi dokumentoida käsittelysäännöt ja valikointiin liittyvät perusteet mukaan luettuna yhdenvertaisuuden toteuttamiseen liittyvät seikat nimenomaisesti tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettyinä vaatimuksina. Siten viranomaisen tulisi osoittaa osana dokumentointivaatimuksen täyttymistä, että ratkaistaessa asioita automatisoidusti, käsittely tapahtuu suunnitelmallisesti noudattaen kulloinkin asiankäsittelyyn sovellettavaa lainsäädäntöä yhdenvertainen kohtelu huomioiden.

Oikeusturvaan liittyvistä syistä hallintolain 53 e §:n 4 momentin mukaan automaattisesti ei voitaisi ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoa, hallintokanteluasiaa tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä.

Valmistelussa on arvioitu, että 53 e §:n 4 momentissa mainitut asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden automaattista ratkaisemista ei ole yleislaissa mahdollista sallia niihin liittyen erityisten oikeusturvaelementtien vuoksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on ”osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Oikaisuvaatimussääntelyä on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on aiemmin katsonut, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II).” (PeVL 55/2014 vp). Oikaisuvaatimuksen, sitä vastaavan oikeussuojakeinoon ja hallintokantelun oikeusturvaan liittyvä luonne edellyttää, että tällaisen asian tutkii luonnollinen henkilö. Näiden asioiden ratkaiseminen usein myös edellyttää sellaista harkintaa, joka ei ole automatisoitavissa.

Oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on tietyissä erikseen arvioiduissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, tai tietosuoja-sääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä. Erityislain säätämisen yhteydessä tulee arvioida myös tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys, kun huomioidaan se, että hallintolain 53 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asian automatisoinnin edellytykseksi oikaisuvaatimusmenettely, jonka käsittelee luonnollinen henkilö, ellei kyse ole 53 f §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja että laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Valiokunta on todennut, että hallinnollista seuraamusmaksua koskevan asian käsittelyssä on otettava soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Esimerkiksi perustuslain 8 §:n säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettama on otettava huomioon rangaistusluonteista seuraamusta määrättäessä (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II).

Seuraamusmaksut voivat vaihdella luonteeltaan merkittävästi muutamien kymmenien eurojen seuraamusmaksuista useiden miljoonien seuraamusmaksuihin. Kohteena voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, tahallisuuden aste kiinnittyä törkeään huolimattomuuteen tai kaikkiin laiminlyönteihin ja todistustaakka eräissä tapauksissa jopa käänteiseen todistustaakkaan. Koska rangaistusluonteisten seuraamusten määräämiseen liittyy korostettuja oikeusturvavaatimuksia ja rangaistusluonteiset seuraamukset voivat olla luonteeltaan hyvin erilaisia ja eri tasoisesti hallinnon asiakkaisen oikeusasemaan puuttuvia, kyseisten seuraamusten määräämistä automaattisesti ei sallittaisi yleislaissa. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen voitaisiin sallia muussa lainsäädännössä (HL 5 §:n 1 mom.). Muussa laissa säätämisen yhteydessä tulisi tällöin arvioida myös oikeussuojakeinojen ja tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys. Tässä arvioinnissa painoarvoa tulisi antaa esimerkiksi seuraamuksen luonteelle ja suuruudelle (esimerkiksi kaavamainen määrääminen, vähäinen teko ja vähäinen seuraamuksen suuruus, käännettyyn todistustaakkaan perustuva) sekä seuraamuksen kohteelle.

Rangaistusluonteisen seuraamuksen määräämistä koskeva kielto kohdistuu vain itse seuraamuksen määräämiseen. Kielto ei koske esimerkiksi päätöstä määrätyn seuraamusmaksun maksajan myöhentämisestä.

Oikeussuojavaatimus

Automaattiseen päätöksentekoon liittyvästä erityisestä oikeussuojavaatimuksesta säädetäisiin 53 f §:ssä. Säännöstä on käsitelty jäljempänä. Muutoksenhakuoikeus päätökseen määrätty voimassaolevan, muun kuin ehdotetun hallintolain 8 b luvun perusteella.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2).

Automaattisen päätöksenteon on perustuttava viranomaisen ennalta määrittelemiin käsittelysääntöihin, joiden muodostamisessa viranomaisen on huomioitava muun muassa yhdenvertaisuutta koskevat säännökset ja syrjinnän kielto.

Tietojärjestelmä käsittelee samanlaiset tapaukset aina samalla tavalla, kun päätös tehdään automaattisesti ja päätös perustuu tiettyihin etukäteen määriteltyihin käsittelysääntöihin. Tämä pienentää inhimillisen virheen todennäköisyyttä ja mahdollisuutta tehdä päätös syrjivin perustein. Automaattisessa päätöksenteossa painottuu päätöksentekoperusteiden etukäteen arviointi. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotus sisältää viranomaiselle esimerkiksi automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän ja automaattisten prosessien suunnitteluun ja valvontaan kohdistuvia vaatimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa järjestelmän huolellinen ja lain mukainen toteuttaminen. Viranomaisen tulisi dokumentoida erikseen, miten se on varmistanut määriteltyjen käsittelysääntöjen syrjimättömyyden. Viranomaisen tulisi siten arvioida erikseen, miten syrjimättömyys on varmistettu automatisoidussa toimintaprosessissa. Siten sääntely muodostaisi erään suojakeinon torjua syrjintää, joka mahdollisesti voisi tapahtua käsittelysääntöjä määriteltäessä. Viranomaisen olisi dokumentoinnillaan varmistettava ja siten kontrolloitava käsittelysääntöjen lainmukaisuus erityisesti syrjimättömyyden osalta.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Automaattisessa päätöksenteossa on potentiaalisesti tunnistettavissa riski syrjivistä päätöksistä esimerkiksi käytettäessä harkinnanvaraisen seikan arvioinnin perustana tilastotietoja, joiden nojalla tehdään yksilöä koskevia olettamuksia sukupuolen tai muun kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että yksilöllisiä olosuhteita otetaan huomioon (esim. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 216/2017). Ehdotettu lainsäädäntö ei kuitenkaan sallisi päätöksenteon

perustumista tällaiseen tilastolliseen päättelymekanismiin, minkä vuoksi automaatiosta ehdotuksen mukaisesti toteutettuna ei seuraa mainitun kaltaista syrjintäriskiä. Puolestaan ikään tai muuhun tekijään liittyvä valikointi voi tapahtua ainoastaan laissa säädetyn perusteella. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on todettu, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Tällaisen sääntelyn on tarkkarajaista ja täsmällistä (Ks. PeVL 57/2016 vp, s. 3 ja siinä viitatus). Hallituksen esityksen lakiehdotuksissa ei säädettäisi perusteita sille, miten automatisoiduissa toimintaprosesseissa tehdään valikointia erilaisiin käsittelyvaiheisiin. Tällainen valikointi tapahtuisi erikseen säädetyn perusteella.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp).

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on mainitun perustuslain säännöksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-ala rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun ohella rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 51/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 11/2005 vp). Valiokunta on kuitenkin tarkistanut kantaansa yleisen tietosuojasetuksen johdosta, ja sen mukaan lähtökohtaisesti on riittävää, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain nojalla (PeVL 14/2018 vp). Lisäksi valiokunnan mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata säätäminen vain välttämättömään (PeVL 14/2018 vp, s. 3–5). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on niin ikään lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp) katsonut tarpeelliseksi muun ohella tarkoin varmistua ehdotetun automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta yleisessä tietosuojasetuksessa edellytetyn kanssa.

Tietosuoja-asetuksen 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. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan edellä olevaa 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. Tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröitävä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojaustoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen.

Ehdotettu sääntely olisi mahdollista tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan liikkumavaran puitteissa. Kansallista sääntelyä olisi pidettävä myös välttämättömänä edellytyksenä sille, että automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä, ja tietosuoja-asetuksessa säädetyistä kielloista voitaisiin poiketa.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:llä on pantu täytäntöön tietosuojadirektiivin 11 artikla. Pykälän mukaan, jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 1054/2018 vp, s. 43) todetaan, että automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen olisi ehdotetun säännöksen mukaan sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Käytännössä tällaisesta automatisoidusta päätöksenteosta tulisi siten säätää aina erityislainsäädännössä. Tällaisen lainsäädännön tulee täyttää direktiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö. Sääntelyn olisi myös oltava yhteensopivaa tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan sääntelyn kanssa, jotta automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä tietosuojadirektiivin soveltamisalalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan yhteensopivaa tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan kanssa. Sääntely mahdollistaisi automatisoidut yksittäispäätökset hallintoasioissa, kun henkilötietojen käsittelyä suoritetaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla.

Arkaluonteiset tiedot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatus lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimer-

kiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämistäjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 5–6).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arkaluonteisiin tietoihin kuuluviksi luetaan sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tiedot että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksumat ns. valtiosääntöisesti arkaluonteiset tiedot. Valtiosääntöisesti arkaluonteisina tietoina perustuslakivaliokunta on pitänyt ainakin sosiaalihuollon asiakastietoja (PeVL 15/2018 vp, s. 38), luonnollisen henkilön yksityiskohtaisia tilitietoja (PeVL 48/2018 vp) ja maksukorttitietoja (PeVL 36/2020 vp, s. 3–4). Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot voidaan myös lukea valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp, s. 38). Niiden käsittelystä säädetään erikseen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa, jossa edellytetään asianmukaisten suojatoimien säätämistä.

Hallintolakiin, tiedonhallintalakiin, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin tai rikosasioiden tietosuojalakiin ehdotetut muutokset eivät itsessään mahdollistaisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä, vaan näiden tietojen käsittelystä tulee säätää muualla, kuten eri hallinnonalojen osalta erityislainsäädännössä tyypillisesti tehdäänkin. Mikäli arkaluonteisten tietojen käsittely olisi erityislainsäädännössä sallittua, voitaisiin niitä käsitellä myös automaattisessa päätöksenteossa, jos ehdotetun lain automaattiselta käsittelyltä edellytettävät vaatimukset täyttyisivät. Kuitenkin näissä yhteyksissä rekisteröidyn oikeuksia arvioidaan erikseen tietosuojalainsäädännössä säädetyn tietosuojan vaikutustenarvioinnin yhteydessä, jolloin myös tarve riittävästä suojatoimista tulee arvioida osana automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa.

Käsittelyn suojatoimet automatisoidussa päätöksenteossa

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa käsittely hyväksytään, on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuojasetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin kuuluisivat tällaisesta käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut johdanto-osan perustelukappaleille huomattavaa painoarvoa ratkaisuisaan (esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisu C-203/15, kohta 87 ja ratkaisu C 454/18, kohta 71). Ehdotetun ja voimassa olevan sääntelyn on siten oltava tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa mainittujen suojatoimien kanssa yhteensopivia, jotta korkean riskin käsittely on kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista antaa.

Hallintolakia koskevan lakiehdotuksen 53 f §:n 1 momentissa ehdotetaan, että automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olisi, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Mahdollisuutta vaatia oikaisua ei kuitenkaan edellyttäisi, jos automaattisella ratkaisulla hyväksyttäisiin asianosaisen vaatimus, joka ei koskisi toista asianosaista.

Koska pykälän tarkoituksena on tietosuoja sääntelystä seuraavan suojatoimen toteuttaminen, 1 momentin edellytys on rajattu vain asioihin, joissa on asianosaisena luonnollinen henkilö. Jos asiassa on asianosaisena sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö, asianosaisena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi oltava mahdollisuus 1 momentissa tarkoitettuun oikeussuojakeinoon. Pykälässä on tarkoitus säätää lisäedellytyksestä, jonka on täytyttävä, jotta automaattisia ratkaisuja voidaan tehdä. Pykälästä itsessään ei seuraa oikeutta oikaisuvaatimukseen eikä se

muutenkaan vaikuta olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin. Asianosaisen muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeusturvaan määräytyvät muun lainsäädännön perusteella.

Oikaisuvaatimus toimisi tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin edellyttämänä suojatoimena, joka toteuttaisi rekisteröidyn oikeuden vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01s. 29) katsonut, että ”uudelleentarkastelun suorittavalla henkilöllä on oltava asianmukaiset valtuudet ja valmiudet muuttaa päätöstä. Hänen olisi arvioitava perusteellisesti kaikkia merkityksellisiä tietoja, rekisteröidyn toimittamat lisätiedot mukaan luettuna.”

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kaikki 22 artiklaan perustuvat tiedot ja toimenpiteet ovat maksuttomia. Puolestaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän siitä, että kaikki 11 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset tai toteutetut toimet ovat maksuttomia. Edellä selostetun vuoksi oikaisuvaatimuksen tai sitä vastaavan oikeussuojakeinon olisi oltava rekisteröidylle maksuton toimenpide.

Tietosuoja-asetuksen 3 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus huolehtia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Rekisteröity voi käyttää oikeuksiinsa olemalla yhteydessä rekisterinpitäjään. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään kiellosta tehdä pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvia yksittäispäätöksiä, josta voidaan poiketa rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Rekisteröidyllä olisi ehdotetun lain mukaan mahdollisuus saada automaattisesti ratkaistu asia rekisterinpitäjän käsiteltäväksi uudelleen hakemalla asiaan oikaisua tai käyttämällä muuta vastaavaa maksutonta oikeussuojakeino. Koska rekisteröidyn oikeudet tulee osoittaa sille rekisterinpitäjälle, joka on käsitellyt henkilötietoja pelkästään automaattisesti, toimisi oikaisuvaatimus tai muu vastaava oikeussuojakeino rekisteröidyn oikeutena saada asia ihmisen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi esimerkiksi muutoksenhakua tuomioistuimeen ei voitaisi pitää soveltuvana, koska muutoksenhaku olisi erillinen prosessi, jossa asia käsiteltäisiin kokonaan uudelleen eri rekisterinpitäjän toimesta.

Oikaisuvaatimuksen arvioidaan täyttävän EU:n tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa asetetut edellytykset sekä soveltuvan erityisen hyvin tietosuoja-oikeudelliseksi rekisteröidyn oikeudeksi saada asia ihmisen käsiteltäväksi, koska mahdollinen uudelleentarkastelu suoritettaisiin maksutta päätöksen tehneen rekisterinpitäjän toimesta. Ehdotettu 53 f §:n 1 momentti toteuttaisi myös perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Pykälän 1 momentin suojatoimea voidaan pitää tehokkaana vain, jos oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti. Tätä koskeva kielto sisältyisi 53 e §:n 4 momenttiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeus 1 momentin edellytyksestä. Edellytystä ei sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Keskeinen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan taustalla oleva tavoite on ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan virheellisillä perusteilla ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon. Kun asianosaisen vaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella voida katsoa enää olevan tietosuoja-oikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi. Muutoksenhakuoikeus päätökseen määrittyy muun kuin hallintolain 8 b luvun perusteella.

Käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osassa edellytetään, että automaattisen käsittelyn yhteydessä käsittelystä olisi ilmoitettava rekisteröidylle. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01 s. 29) katsonut, että rekisteröity pystyy riitauttamaan päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää täysin, miten se on tehty ja millä perusteilla.

Ehdotetun hallintolain 53 g §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvoite merkitä automaattisesti ratkaistuun hallintopäätökseen tieto siitä, että asia on ratkaistu automaattisesti. Puolestaan pykälän 2 momentti velvoittaisi antamaan tiedon automaattisesta käsittelystä asianosaiselle käsittelyn aikana, jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on arvioitu, että säännös olisi tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa tarkoitettu suoja-toimi, jolla toteutettaisiin käsittelyn ilmoittaminen rekisteröidylle.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja 14 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetään velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettujen profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Mainitut voimassa olevat säännökset vahvistavat rekisteröidyn informoiduksi tulemistä automaattisesta käsittelystä, kun pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa tehdään tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

Rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa edellytetään, että rekisteröidyllä tulee olla automaattisen käsittelyyn perustuvan päätöksen jälkeen oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 26) katsonut, että rekisterinpitäjän on tarjottava rekisteröidylle yksinkertainen tapa käyttää näitä oikeuksia. Hallintolain säännökset asianosaisen kuulemisesta, päätöksen perustelemisesta ja oikaisuvaatimuksesta toteuttavat nämä suoja-toimet. Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa lain 11 §:ssä on säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeudesta ja 12 §:ssä jokaisen oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Julkisuuslain sääntelyn edistää myös tietosuojalainsäädännössä mainittujen suoja-toimien toteuttamista.

Julkisuusperiaate

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan käsittelyn julkisuus ja oikeus saada perusteltu päätös.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti ns. perustulokokeilun yhteydessä huomiota lailla säätämisen vaatimuksen johdosta tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Kyseessä oli niin sanottu kokeilulaki, johon liittyi kysymys perustulokokeilun kohdejoukon tasapuolisesta kohtelusta. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitattiin siihen, että valinta kokeilun piiriin kuulumisesta tehtäisiin satunnaisotannalla ja satunnaistamisen ohjelmakoodi julkaistaisiin ennen poiminnan suorittamista. Ohjelmakoodin julkaisemisesta ei ollut otettu säännöstä ehdotettuun lakiin. Valiokunnan mukaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa. Lisäksi laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5).

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen profiloitikäyttöä koskeneen lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp, s. 5).

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotukseen sisällyntä vaatimusta siitä, että viranomaisen on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Ehdotukseen ei sisällynyt algoritmin määritelmää. Perustuslakivaliokunta painotti, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmeilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan (PeVL 7/2019 vp, s. 10). Algoritmin julkistamisella ja siitä erillisen selvityksen antamisella tavoiteltiin yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavien velvoitteiden täyttämistä (HE 18/2019 vp, s. 101).

Edellä kuvatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 51/2016 vp ja PeVL 29/2018 vp oli kysymys erityislakiin liittyvistä tilanteista, joissa ohjelmakoodin tai algoritmin julkistamisella oli yhdenvertaisuusperiaatteeseen kytkeytyvä erityinen merkitys. Lausunnossa PeVL 7/2019 vp oli kysymys lain tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä silloin, kun algoritmin julkaisemisesta oli nimenomaisesti ehdotettu säädettävän (tämä peruste liittyy myös lausuntoon PeVL 51/2016 vp).

Tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen 28 a §:n mukaan viranomaisen olisi laadittava automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio, johon sisältyisi muun muassa tieto toimintaprosessin kunkin vaiheen valinta- ja käsittelysäännöistä. Tiedonhallintalain 28 e §:n mukaan viranomaisen olisi tehtävä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta nimenomainen päätös, johon sisältyisi tieto muun muassa käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja perustelut käyttöönoton edellytyksistä. Tiedonhallintalain 28 a ja 28 e §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen julkisuus ratkaistaisiin julkisuuslain tai mahdollisen erityislain perusteella. Tyypillisesti kysymys olisi julkisista asiakirjoista. Joissain tapauksissa asiakirjoihin voisi sisältyä esimerkiksi tietojärjestelmän tietoturvasuutta koskevia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella tai julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettua valvontasalaisuuden perusteella. Tiedonhallintalain 28 e §:n mukaan viranomaisen on julkaistava voimassa oleva käyttöönottopäätös yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan. Viranomaisen on tiedotettava automaattisesti ratkaistavasta asiasta, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista toimintaprosessin dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen perustuen. Tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivustolla. Lainvalmis-

telussa arvioitiin, että ohjelmistokoodin julkaisuun sisältyy merkittäviä väärinkäytön ja tietojenkäsittelyn turvallisuuteen liittyviä riskejä. Toisaalta ohjelmistokoodi ei ole itsessään helposti ymmärrettävää kuin tietyille alan asiantuntijoille, joten ohjelmistokoodin julkaisu ei palvele myöskään yleisön tiedonsaantia automatisoidun päätöksenteon perusteista eikä edistä muutenkaan hallinnon toimintaan kohdistuvaa yleisön valvontaa. Ohjelmistokoodin julkisuus määräytyy julkisuuslain perusteella.

Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotetulla sääntelyllä turvataan automaattisen päätöksenteon julkisuus yleislakiin soveltuvalla tavalla.

Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

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

Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 11/2002 vp, s. 5). 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 (PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisenä, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3, PeVL 42/2005 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt säädettäväksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, 3, PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2—3, PeVL 8/2014 vp, s. 5). Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävä julkisen vallan käyttöön liittyvä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 28/2001 vp, s. 5—6).

Julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle tulee täyttää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp, s. 3). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää huomiota hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Valiokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (PeVL 40/2002 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täytyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp, s. 2).

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaiselle erilaisia tehtäviä. Koska kyse olisi viranomaisen lakisääteisistä tehtävistä, olisivat tehtävät lähtökohdiltaan julkisia hallintotehtäviä tiedonhallintalakia sovellettaessa. Lisäksi säädettäväksi ehdotetut tehtävät olisivat osin myös julkisen vallan käyttöön liittyviä avustavia tehtäviä, jotka on katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi (PeVL 30/2012 vp, s. 4). Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 28 j §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta antaa yksityiselle eräitä ehdotettavaan lakiin sisältyviä viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Viranomainen voisi antaa yksityisen hoidettavaksi ehdotetun 28 b §:ssä tarkoitettuja testaamiseen liittyviä tehtäviä, muttei kuitenkaan testauksesta vastuussa olevan henkilön tehtävää. Käytännössä testaaminen voi vaatia erilaista teknisluonteista asiantuntemusta, jollaista viranomainen voisi hankkia tarkoituksenmukaisuusharkintansa pohjalta yksityisiltä. Lisäksi viranomainen voisi hankkia 28 c §:ssä tarkoitettujen teknisten virheiden korjaamiseen asiantuntemusta yksityisiltä silloin, kun se on tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tarpeellista. Ehdotetut tehtävät eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä ja kysymys on resursoinnista, jollaista viranomainen ei tarvitse jatkuvasti siten, että tällaisten resurssien hankkiminen viranomaisen palvelussuhteeseen olisi tarkoituksenmukaista. Ehdotus sisältää myös täsmällisen säännöksen siitä, että näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä rikosoikeudellinen virkavastuu tulee kattavasti sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa testauksessa on laiminlyöty testaamiseen liittyviä velvollisuuksia.

Tiedonhallintalautakunnan tarkastusoikeus

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle oikeus tehdä tarkastuksia käyttöönottopäätökseen liittyvään asiakirja-aineistoon osana 28 g §:ssä säädetyn arviointitehtävän toteuttamista. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojaan liittyvän kotirauhan kannalta katsottuna.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Valiokunta on tarkastuksen mahdollistavan lainsäädännön yhteydessä vakiintuneesti edellyttänyt erikseen säädettäväksi siitä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6 ja PeVL 46/2001 vp, s. 4—5). Tiedonhallintalautakunnan tarkastustehtäviin ei liittyisi kotirauhan piiriin kohdistuvaa tarkastusta, vaan tarkastukset toimitettaisiin viranomaisen toimitiloissa. Selvytyden vuoksi lakiin ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, ettei tarkastusta voida suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa. Tiedonhallintalautakunnalle ei myöskään esitetä mahdollisuutta antaa tarkastustehtävää yksityiselle, vaan tarkastukset toimittaisi lautakunnan sihteeristöstä nimetty henkilö tai henkilöt, joita voisi avustaa Digi- ja väestötietoviraston virkamiehistö.

Ahvenanmaa

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Itsehallintolain 18 §:ssä luetellaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat ja 27 §:ssä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. Hallintovalta Ahvenanmaalla jakautuu valtakunnan ja maakunnan kesken pääsääntöisesti sen mukaan, kummalla on lainsäädäntövalta tietyllä oikeudenalalla (itsehallintolain 23 ja 30 §). Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa.

Hallintolakia sovelletaan Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin silloin, kun nämä hoitavat valtakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Hallintolain ehdotetut säännökset sekä tiedonhallintalain 13 a §:ään ja 6 a lukuun ehdotetut säännökset muodostavat kokonaisuudessaan ne edellytykset, joiden on täyttyvä, jotta hallintolain 8 b luvussa tarkoitettuja asioita voidaan ratkaista automaattisesti. Esityksessä ehdotetaan, että tiedonhallintalain 13 a §:ää ja 6 a lukua sovellettaisiin Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin silloin, kun Ahvenanmaan viranomaisen ratkaisee automaattisesti asioita, joihin sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvaa hallintolakia. Tämä mahdollistaisi sen, että Ahvenanmaalla toimiva viranomaisen voisi ottaa käyttöön automatisoituja toimintaprosesseja ja tehdä automaattisia ratkaisuja hoitaessaan valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Esityksellä ei ole vaikutusta Ahvenanmaan itsehallinnolliseen asemaan.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään hallintolakiin (434/2003) uusi 8 b luku seuraavasti:

8 b luku

Asian ratkaiseminen automaattisesti

53 e §

Asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset

Tässä luvussa säädetään niistä edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytettävä, jotta viranomainen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.

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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti.

Asian automaattisen ratkaisemisen käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotossa noudatettavasta menettelystä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 6 a luvussa.

Automaattisesti ei voida ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoa, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä.

53 f §

Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys

Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

53 g §

Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen

Sen lisäksi, mitä 44 §:n 1 momentissa säädetään, on kirjallisesta hallintopäätöksestä käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla.

Jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitettut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä.

Tämän lain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta ei sovelleta asiassa, joka on ratkaistu automaattisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa käytössä ollut asian automaattinen ratkaiseminen on saatettava tämän lain 53 f–g §:n mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain 53 e §:n 4 momenttia sovelletaan kahdentoista kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

2.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 3 §:n 1 ja 4 momentti, 26 §:n 4 momentin 3 kohta ja 5 momentin 3 kohta, sellaisena kuin niistä on 3 §:n 4 momentti laissa 653/2021, sekä

lisätään uusi 13 a §, 26 §:n 4 momenttiin uusi 4 kohta ja 5 momenttiin uusi 4-5 kohta sekä lakiin uusi 6 a luku seuraavasti:

3 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaaineistoja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tämän lain 6 a lukua sovelletaan hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä tarkoitettujen asian automaattisen ratkaisun tuottavan toimintaprosessin (*automatisoitu toimintaprosessi*) kehittämiseen, käyttöönottoon ja ylläpitoon. Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös yliopistolaissa (588/2009) tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin.

Mitä tämän lain 4 luvussa, 22–24 ja 25–27 §:ssä sekä 6 a luvussa säädetään tiedonhallintayksiköstä ja viranomaisesta, sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan lisäksi, mitä 4 ja 28 §:ssä säädetään tiedonhallintayksiköstä, niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kun mainittu laki on säädetty erikseen sovellettavaksi niiden toiminnassa. Edelleen yksityisiin yhteisöihin ja muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sovelletaan, mitä tämän lain 19 §:n 2 momentissa sekä 24 a ja 24 b §:ssä säädetään viranomaisesta, niiden käyttäessä julkista valtaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin. Kuitenkin tämän lain 13 a §:ää ja 6 a lukua sovelletaan Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin niiden hoitaessa sellaisia valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia viranomaistehtäviä, joissa tehdään hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettuja asian automaattisia ratkaisuja.

13 a §

Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Viranomaisen on viipymättä tiedotettava sen tietoaaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaaineistojen saatavuuden. Viranomaisen on tiedotettava häiriön tai sen uhkan arvioidusta kestosta, mahdollisuuksien mukaan korvaavista tavoista hyödyntää viranomaisen tietoaaineistoja sekä häiriön tai uhkan päättymisestä.

Viranomaisen digitaalisten palvelujen ja muiden sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttökatoista tiedottamisesta yleisölle säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 4 §:n 2 momentissa.

Tiedonhallintayksikön on selvitettävä sen tietoaaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit. Tiedonhallintayksikön on riskiarvioinnin perusteella valmiussuunnitelmin ja häiriötilanteissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava, että sen tietoaaineistojen käsittely, tietojärjestelmien hyödyntäminen ja niihin perustuva toiminta jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Viranomaisten yleisestä varautumisvelvollisuudesta poikkeusoloihin sekä valtion tietohallinnon, tiedonkäsittelyn, sähköisten palveluiden, tietoliikenteen ja tietoturvallisuuden järjestämisestä poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa.

26 §

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Viranomaisen laatimista asiakirjoista rekisteröidään ainakin:

3) laatimisajankohta;

4) asiakirjan lähettämisaikajankohta, lähettämisen tarkoitus ja lähettämistapa

Asiarekisteriin rekisteröidään lisäksi asiasta ainakin:

- 3) viranomaisen toimenpiteet ja niissä käsitellyt asiakirjat käsittelyvaiheittain;
- 4) viranomaisen tekemän asiankäsittelyn päättävän ratkaisun ajankohta;
- 5) tarvittaessa viranomaisen lähettämien asiakirjojen tiedoksiantotapa.

6 a luku

Automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta

28 a §

Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio

Viranomaisen on dokumentoitava tässä luvussa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako.

Viranomaisen on varmistettava, että automatisoituun toimintaprosessiin sisältyvät menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu selkeästi, kattavasti ja ajantasaisesti. Viranomaisen toimintaprosessin dokumentaatiosta on ilmentävä erityisesti:

- 1) toimintaprosessin kaikki vaiheet, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun;
- 2) toimintaprosessin kunkin vaiheen käsittelysäännöt;
- 3) asianosaiseen liittyvien käsittelysääntöjen syrjimättömyyden varmistaminen;
- 4) perusteet asianosaisen kuulemisen toteuttamisesta automaattisesti tai kuulematta jättämisestä;
- 5) asian ratkaisemiseen tarvittavat tiedot, tietolähteet ja tietojen hankintaan liittyvät menettelyt;
- 6) asian ratkaisemista varten hankittavien tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistaminen;
- 7) asian ratkaisuun liittyvien perustelujen muodostaminen tai perusteluvollisuudesta poikkeaminen;
- 8) toimintaprosessin laadunvalvonnan mahdollistavat toiminnallisuudet;
- 9) tietoturvaluustoimenpiteitä koskevien vaatimusten toteuttaminen;

Viranomaisen on merkittävä dokumentaatiota koskeviin asiakirjoihin versionumero, hyväksymispäivämäärä ja asiakirjan hyväksyjä, jonka tehtävänä on tarkastaa asiakirjan sisällön tämän tai muun lain vaatimustenmukaisuus. Viranomaisen on säilytettävä hyväksytyt asiakirjat vähintään viisi vuotta automaattisen toimintaprosessin käytöstä poistamista seuraavan kalenterivuoden vuoden alusta lukien.

28 b §

Vaatimustenmukaisuuden ja asiakirjojen ymmärrettävyyden varmistaminen testaamalla

Viranomaisen on huolehdittava, että automatisoidun toimintaprosessin menettelytapojen ja käsittelysääntöjen vaatimustenmukaisuus sekä asianosaiselle annettavien automaattisesti tuotettavien asiakirjojen ymmärrettävyys varmistetaan testaamalla ennen toimintaprosessin käyttöönottoa tai kun toimintaprosessin käsittelysääntöjä muutetaan. Testauksen on oltava suunnitelmallista ja siinä on käytettävä asianmukaisia testausmenetelmiä ja testiaineistoja. Testitulokset sekä havaittujen virheiden ja puutteiden korjaavat toimet on dokumentoitava.

Viranomaisen on nimettävä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa, että testaaminen suoritetaan 1 momentin mukaisesti ja että testaaminen, testitulokset ja korjaavat toimet dokumentoidaan.

Testaamista suorittavan henkilön on käytettävä viranomaisen määrittelemää testausmenetelmää, suoritettava testaus määritellyllä testiaineistolla ja dokumentoitava testaustulokset huolellisesti.

Viranomaisen on todettava toimintaprosessin menettelytapojen ja käsittelysääntöjen vaatimustenmukaisuus sekä asianosaiselle annettavien asiakirjojen ymmärrettävyys testitulosten perusteella.

28 c §

Laadunvalvonta ja virhetilanteiden käsittely

Viranomaisen on hyväksyttävä laadunvalvontasuunnitelma, josta ilmenevät laadunvalvonnan vastuut, miten automatisoidusti ratkaistujen asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan, miten havaitut virheet korjataan ja miten toimintaprosessiin liittyviä riskejä hallitaan käyttöönoton jälkeen.

Viranomaisen on nimettävä laadunvalvonnalle vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on varmistaa laadunvalvonnan toteutuminen laadunvalvontasuunnitelman mukaisesti.

Viranomaisen on varmistettava, että automatisoidusta toimintaprosessista tallennetaan vähintään tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöillä automatisoitu prosessi on edennyt, mitä tietovarantoja ja tietoja prosessissa on hyödynnetty sekä missä vaiheissa luonnollinen henkilö on osallistunut toimintaprosessiin. Tiedot on säilytettävä vähintään viisi vuotta tietojen tallentamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien.

Viranomaisen on ryhdyttävä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin, jos automatisoidussa toimintaprosessissa havaitaan virhe, jolla voi olla vaikutus toimintaprosessissa ratkaistuihin asioihin. Toimintaprosessin käyttöönoton jälkeen havaittu virhe, virheen korjaamista koskevat toimenpiteet sekä virheen korjaamisen vaikutus toimintaprosessissa tehtyihin viranomaisen ratkaisuihin on dokumentoitava. Viranomaisen ratkaisussa olevan virheen korjaamisesta säädetään erikseen.

28 d §

Päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta

Toimintaprosessista vastaavan viranomaisen on tehtävä ennen automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa päätös (*käyttöönottopäätös*), jonka on sisällettävä vähintään seuraavat tiedot:

- 1) toimintaprosessi, joka otetaan käyttöön
- 2) toimintaprosessista vastaava viranomainen
- 3) perustelut, joista on ilmevä käyttöönoton edellytykset ja sovelletut säännökset
- 4) luettelo käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista
- 5) toimintaprosessin suunniteltu käyttöönottopäivämäärä ja päätöksen tekemisen ajankohta
- 6) päätöksentekijä ja esittelijä
- 7) viranomaisen yhteystieto, josta saa lisätietoa automatisoidun toimintaprosessin käytöstä

Käyttöönottopäätöksen esittelee se, joka on tarkastanut käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen tämän lain vaatimusten mukaisuuden.

Käyttöönottopäätös on tehtävä lisäksi toimintaprosessin muutoksista, jotka edellyttävät hallintolain 53 e ja 53 f §:ssä säädettyjen edellytysten arviointia.

28 e §

Automatisoidusta toimintaprosessista tiedottaminen

Viranomaisen on julkaistava voimassa oleva käyttöönottopäätös yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan.

Viranomaisen on tiedotettava automaattisesti ratkaistavasta asiasta, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista toimintaprosessin dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen perustuen. Tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivustolla.

28 f §

Automatisoidun toimintaprosessin käsittelysääntöjen muuttaminen

Viranomaisen on huolehdittava, että automatisoidussa toimintaprosessissa käytetyt käsittelysäännöt on suojattu oikeudettomalta muuttamiselta. Tiedot käsittelysääntöjen muuttamisesta on tallennettava ja säilytettävä vähintään viisi vuotta tietojen tallentamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien.

28 g §

Käyttöönottopäätöksen arviointi

Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on arvioida 28 d §:ssä tarkoitetun käyttöönottopäätöksen ja sen perusteena olevien asiakirjojen tässä luvussa säädettyjen vaatimusten sekä niihin liittyvien menettelyjen täyttymistä. Viranomaisen on toimitettava käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Tiedonhallintalautakunta päättää erikseen toimitettujen käyttöönottopäätösten perusteella tarvittavien arviointien toteuttamisesta yksittäistapauksessa.

Tiedonhallintalautakunnalla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta ja viivytyksettä välttämättömiä tietoja käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista. Tiedonhallintalautakunta voi toimittaa tarkastuksen käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen vaatimustenmukaisuuden selvittämiseksi sekä käyttöönottoon liittyvien menettelyjen lainmukaisuuden todentamiseksi.

Jos arviointitehtävän toteuttaminen sitä välttämättä edellyttää, on tiedonhallintalautakunnalla oikeus toimittaa tarkastus tiedonhallintayksikön toimitiloissa lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Tiedonhallintayksikön ja sen yhteydessä toimivan viranomaisen on avustettava tarkastuksen suorittamisessa esittämällä tarvittavat asiakirjat tarkastajalle. Tarkastuksen toimittamiseksi, tiedonhallintalautakunta määrää sihteeristöstä ne henkilöt, jotka suorittavat tarkastuksen. Tiedonhallintalautakunta voi päätöksellään valtuuttaa Digi- ja väestötietoviraston virkamiehen avustamaan tarkastuksen toimittamisessa. Digi- ja väestötietoviraston valtuutetulla virkamiehellä on samat toimivaltuudet kuin tiedonhallintalautakunnan tarkastajalla.

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.

Tässä pykälässä säädettyä ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan.

28 h §

Tietojen käyttö automatisoidussa toimintaprosessissa

Viranomaisen on tarvittaessa toteutettava riskiarvioinnin perusteella asianmukaiset toimenpiteet, joilla teknisesti varmistetaan automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys.

28 i §

Julkisyhteisön työntekijän virkavastuu

Viranomaisen palveluksessa olevat julkisyhteisön työntekijät toimivat tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla.

28 j §

Tehtävien antaminen yksityiselle ja virkavastuu

Viranomaisen 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. Näitä tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Viranomaisen on saatettava toimintansa tämän lain 13 a §:n mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Asianhallinta on järjestettävä 26 §:n 4 momentin 4 kohdan ja 5 momentin 4–5 kohdan vaatimusten mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Ennen tämän lain voimaantuloa käyttöön otettu automatisoitu toimintaprosessi on saatettava tämän lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

3.

Laki

digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019) uusi 6 a § seuraavasti:

6 a §

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa

Viranomaisen voi antaa hallinnon asiakkaalle neuvontaa käyttämällä digitaalisessa palvelussa palveluautomaatiota, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon palvelun käyttäjän ja viranomaisen palveluautomaation välillä, jos:

- 1) neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua;
- 2) viranomaisen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden;
- 3) viranomaisen on ennalta varmistanut palveluautomaation käyttämän kielen ymmärrettävyyden;
- 4) käyttäjälle informoidaan jatkuvasti siitä, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa;
- 5) käyttäjälle tarjotaan palveluautomaatiota käytettäessä mahdollisuus ottaa yhteys viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön asioinnin jatkamiseksi;
- 6) käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus tallentaa digitaalisessa palvelussa tapahtunut viestien vaihto;
- 7) viranomaisen tallentaa viestien vaihdon tietojärjestelmäänsä siten, että yksittäinen viestien vaihto voidaan tarkastaa.

Viranomaisen on seurattava tallennettujen viestien vaihdon perusteella palveluautomaation avulla annetun neuvonnan laatua ja muuta sen asianmukaisuutta. Viranomaisen on nimettävä seurannasta vastaava henkilö, jonka tehtävänä on huolehtia laaduntarkkailun toteuttamisesta.

Palveluautomaation vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen sovelletaan mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 28 b §:ssä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa käytössä ollut palveluautomaatio on saatettava tämän lain mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

4.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 13 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

13 §

Automatisoidut yksittäispäätökset

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen toimivaltainen viranomainen voi ratkaista hallintoasian pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella siten kuin hallintolain 8 b luvussa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson