

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Rahoitusvakausvirasto (RVV) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta. RVV on aiemmin lausunut sekä oikeusministeriön työryhmän arviomuistiosta että valtiovarainministeriön työryhmän arviomuistiosta.

Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon ja avoimuuteen sekä virkavastuuseen

Ehdotettu sääntely parantaa RVV:n näkemyksen mukaan virkavastuun kohdentumista. Nykysääntelyssä on jossain määrin epäselvää, kenellä on virkavastuu yksittäistä tallettajaa koskevasta talletussuojakorvauspäätöksestä.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?

- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu kattavasti ehdotetun sääntelyn vaikutuksia, mutta vaikutustenarvioinnissa ei ole tunnistettu RVV:tä automaattisten päätösten tekijänä. Luonnoksessa on arvioitu vaikutuksia muiden viranomaisten kuin RVV:n osalta. Esimerkiksi arvioitaessa ehdotuksen aiheuttamia resurssivaikutuksia RVV:tä ei ole otettu huomioon.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

Huomiot automaattisen ratkaisemisen määritelmästä (53 e §:n 1 momentti)

RVV pitää ehdotettua määritelmää kannatettavana. Ehdotetun määritelmän mukaan automaattisen ratkaisemisen piiriin kuuluisivat myös RVV:n tehtäviin kuuluvat talletussuojakorvauspäätökset. Talletussuojakorvauksia maksettaessa RVV ratkaisee automaattisesti sen, minkä suuruinen talletussuojakorvaus tallettajalle maksetaan. Määritelmän mukainen asiankäsittelyn päättävä ratkaisu tässä tilanteessa on tallettajakohtainen talletussuojakorvauspäätös.

Huomiot automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2-4 momentti)

Luonnoksen mukaan viranomaisen tekisi etukäteisen harkinnan siitä, edellyttääkö päätös tapauskohtaista harkintaa. RVV:n näkemyksen mukaan kyseinen muotoilu ei täysin vastaa sitä, miten asiat RVV:n nykyisessä automaattisessa päätöksenteossa ohjautuvat automaattiseen prosessiin. RVV:n omassa automaattisessa päätöksenteossa harkintatilanteet on määritelty laissa, ja RVV:n mahdollisuus etukäteen harkita tapauskohtaisen harkinnan tarvetta on tarkkaan rajattu. Koska talletussuojakorvausten maksatus tehdään suoraan pankilta saatavien tietojen perusteella, määräytyy talletus automaattiseen tai manuaaliseen prosessiin pankilta saatavien tietojen perusteella. Laissa määritellyt tilanteet, joihin sisältyy harkintaa, on kirjattu raportointiohjeisiin. Raportointiohjeen perusteella pankit raportoivat tallettaja- ja tilitiedot tilanteissa, joihin sisältyy harkintaa, siten, että harkintatilanteet siirtyvät järjestelmässä manuaalikäsitteilyyn.

Luonnoksen mukaan käsittelysääntöjen on perustuttava lakiin. RVV pitää ehdotettua muotoilua toimivana ja yhteensopivana käytössä olevien käsittelysääntöjensä kanssa.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Ehdotuksen mukaan automaattisiin päätöksiin tulisi pääsääntöisesti voida vaatia oikaisua. RVV pyytää huomioimaan, että talletussuojakorvauksia koskeviin päätöksiin, jotka tehdään rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 5 luvun 20 § perusteella automaattisesti, ei voi voimassa olevan lain mukaan vaatia oikaisua eikä käytössä ole ehdotuksen mukaista oikaisuvaatimusta vastaavaa oikeussuojakeinoja.

Talletussuojakorvauksia koskevissa päätöksissä RVV on pitänyt vallitsevaa lainsäädäntöä riittävänä, eikä se ole aiemmin nähnyt tarvetta säätää tallettajille oikeutta vaatia oikaisua talletussuojapäätöksistä. Talletussuojapäätökset tehdään suoraan kaatuvan pankin tallettaja- ja tilitietojen perusteella, jolloin on hyvin epätodennäköistä, että oikaisuvaatimus johtaisi päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen. Talletussuojakorvausten maksatustilanteessa tallettajalla ei itsellään ole enää pääsyä pankin asiointikanaviin, kuten verkkopankkiin. Tallettajalla ei siis ole käytössään sellaisia tietoja, jotka voisivat automaattisen päätöksenteon tilanteissa täydentää pankilta saatavia tietoja ja täten vaikuttaa oikaisuvaatimuksen perusteella tehtävään ratkaisuun.

Ehdotetun säännöksen mukaan oikeussuojaedellytystä ei tarvita tilanteissa, joissa automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. RVV:n näkemyksen mukaan ehdotus vastaa usein automaattisen päätöksenteon tilanteita. On kuitenkin hyvä huomata, että kaikkia päätöksiä ei tehdä vaatimuksesta, mutta niihin saattaa silti liittyä vastaavan kaltaisia syitä, joiden vuoksi oikaisu ei käytännössä ole tarpeen. Yllä kuvatun mukaisesti talletussuojatilanteissa tallettajalla ei itsellään ole tietoja, joiden perusteella päätös tehdään, vaan

päätöksen perusteena olevat tiedot saadaan suoraan pankilta. RVV:n on lain mukaan asetettava korvaukset tallettajien saataville ilman erillistä hakemusta. Periaate siitä, että tallettajan ei tarvitse vaatia talletussuojakorvausta, tulee talletussuojadirektiivistä. Talletussuojadirektiivin 8 artiklan 6 kohdan mukaan korvattava määrä on asetettava saataville ilman, että sitä tarvitsee erikseen pyytää. Vaikka tallettaja ei teekään erillistä vaatimusta, on kyseinen tilanne jossain määrin rinnastettavissa tilanteisiin, joissa asianosaisen vaatimus hyväksytään sellaisenaan.

Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että 53 f § mukaisesta vaatimuksesta voidaan hallintolain 5 § 1 momentin mukaisesti poiketa erityislaissa. Hallintolain 49 b § 1 momentin mukaisesti oikaisuvaatimusmenettelystä on säädettävä erikseen lailla. RVV:n käsityksen mukaan pelkästään se, että oikaisuvaatimusmenettelystä talletussuojakorvauspäätökseen ei ole erikseen säädetty, ei tarkoita sitä, että hallintolain 5 § 1 momentin mukaisesti ehdotetusta oikeussuojaedellytysvaatimuksesta poikettaisiin. Tämän vuoksi RVV:tä koskeva lainsäädäntö ei tällä hetkellä vastaa ehdotettua.

Jotta talletussuojakorvauspäätöksiä koskeva prosessi vastaisi ehdotettuja hallintolain vaatimuksia, tulisi RVV:n käsityksen mukaan tallettajille joko säätää oikeus vaatia oikaisua talletussuojakorvauspäätökseen tai mikäli tallettajan oikeussuoja katsottaisiin muuten turvatuksi, tulisi erikseen säätää, että talletussuojakorvauspäätöksiin ei sovelleta ehdotettua hallintolain 53 f §:ää. Ehdotettujen siirtymäsäännösten mukaisesti lakimuutos tallettajan oikeudesta vaatia oikaisua tulisi säätää 12 kk kuluessa hallintolain muutosten voimaantulosta.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

RVV kannattaa ehdotusta siitä, että päätöksestä on käytävä ilmi, että asia on ratkaistu automaattisesti.

Ehdotuksen mukaan päätöksestä on käytävä ilmi myös se, missä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottopäätös on saatavilla. RVV:n näkemyksen mukaan samoja tavoitteita voidaan saavuttaa ehdotetulla tiedonhallintalain 28 e §:llä, jonka mukaan viranomaisen tulee tiedottaa automaattisesti ratkaistavista asioista ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla. RVV kannattaa sen arvioimista, antaako käyttöönottopäätöksen saatavuustietojen ilmoittaminen sellaista lisäarvoa, joka olisi päätöksen kohteena olevalle tarpeen. Toisaalta RVV toteaa, että RVV:n tekemissä automaattisissa päätöksissä on joka tapauksessa RVV:n verkkosivujen osoite, joten vaatimuksen noudattaminen ei vaadi suuria muutoksia nykyiseen toimintatapaan.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 5 luvun 20 §:ssä on säädetty siitä, että virasto voi talletussuojakorvausten maksatuksessa tehdä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä ja allekirjoittaa päätökset koneellisesti. RVV:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä kiinnittää huomiota ehdotettujen yleislakien suhteeseen jo voimassa oleviin erityislakeihin, joita säädettäessä ei ole ollut voimassa automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

RVV pitää kannatettavana ehdotuksen mukaista dokumentaatiota siitä, kenen vastuulle tiedonhallintalain mukaiset velvollisuudet kuuluvat. Selkeästi nimetyt vastuuhenkilöt parantavat virkavastuun kohdentumista.

Ehdotuksen mukaan käyttöönottopäätös on keskeinen automatisoitujen toimintaprosessien dokumentaation ja valvonnan väline. Ehdotuksen mukaan käyttöönottopäätös tehdään nimensä mukaisesti ennen prosessin käyttöönottoa. Ehdotetussa sääntelyssä ei kuitenkaan säädetä velvollisuudesta antaa vastaavat tiedot niissä tilanteissa, joissa prosessi on jo käytössä ennen lain voimaantuloa. RVV pitää jossain määrin epäselvänä sitä, miten jo käytössä olevien automatisoitujen toimintaprosessien osalta täytetään samat dokumentaatio- ja valvontatavoitteet. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä olisi hyvä huomioida tilanne, jossa automaattiseen päätöksentekoon tehdään merkittäviä muutoksia. Esitykseen voitaisiin esimerkiksi lisätä mahdollisuus siihen, että tiedonhallintalautakunta voisi tehdä uuden arvion dokumentaatiosta automatisoituun toimintaprosessiin tehtyjen merkittävien muutosten jälkeen joko omasta tai viranomaisen aloitteesta.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

-

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymien ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?

- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

RVV käyttää automatisoituja päätöksentekoprosesseja talletussuojakorvauspäätöksissä. RVV:n näkemyksen mukaan arvioinnissa on pääosin huomioitu kaikki keskeiset näkökulmat.

Ehdotuksen mukaisten muutosten edellyttämät resurssitarpeet on hallituksen esitysluonnoksessa arvioitu RVV:n näkemyksen mukaan suurempien virastojen tilanteen mukaan. RVV on pieni virasto, jolle muutosten edellyttämien resurssitarpeiden ohjaaminen muista tehtävistä ei ole samalla tavalla mahdollista kuin niissä virastoissa, joissa on enemmän resursseja.

Ehdotuksen mukaan testaamiseen ja teknisten virheiden korjaamiseen liittyvän avustavan tehtävän voi antaa yksityiselle toimijalle, joka näitä tehtäviä hoitaessaan toimii virkamiehen rikosoikeudellisella vastuulla. RVV pyytää huomioimaan vaikutusarvioinnissa sen, että rikosoikeudellinen virkavastuu saattaa vähentää yksityisten toimijoiden halukkuutta ottaa tällaisia tehtäviä vastaan ja nostaa tällaisten palveluiden hintoja. Lisäksi voi olla mahdollista, että viranomainen on solminut yksityisen palveluntarjoajan kanssa näiden tehtävien hoitamisesta sopimuksen, joka on voimassa lain tultua voimaan. Tällöin yksityinen palveluntarjoaja ei ole voinut sopimukseen sitoutuessaan tietää kyseisestä vastuusta. RVV:n näkemyksen mukaan voisi olla hyödyllistä arvioida tulisiko rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyen säätää siitä, että viranomaisen on sopimuksen yhteydessä tiedotettava sopimukseen liittyvästä rikosoikeudellisesta vastuusta tai pitäisikö työnantajalla olla velvollisuus kouluttaa työntekijöitään tällaisen vastuun merkityksestä.

Kuten RVV on oikeusministeriön arviomuistiosta antamassaan lausunnossa todennut, RVV:n tulee talletussuojakorvauksia maksaessaan pystyä muutamassa päivässä tekemään kaikille kaatuvan pankin tallettajille päätökset siitä, korvataanko heidän talletuksensa talletussuojarahaston varoista. Talletussuojakorvaukset on saatettava tallettajien saataville seitsemässä työpäivässä siitä, kun RVV on todennut talletussuojakorvausten maksuvelvollisuuden alkaneen, joten päätökset tulee olla tehtynä ennen tämän aikarajan umpeutumista. Talletuspankin tallettajien määrä vaihtelee talletuspankin koosta riippuen. Pienimmissäkin talletuspankeissa tallettajia on kuitenkin niin paljon, että ilman automaattista päätöksentekoa RVV ei pysty tekemään päätöksiä riittävän nopeasti. Päätöksenteon nopeusvaatimus tulee talletussuojadirektiivistä, joka on saatettu kansallisesti voimaan rahoitusvakausviranomaisesta annetulla lailla.

Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, RVV ei pystyisi tekemään päätöksiä lakisääteisessä ajassa eikä täyttämään lakisääteisiä tehtäviään. RVV ei näe tarvittavien resurssimäärien laskemista tarkoituksenmukaisena, sillä luopuminen automaattisesta päätöksenteosta käytännössä estäisi kyseisen tehtävän hoitamisen lain edellyttämässä nopeudessa.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

-

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

RVV on yllä lausunut ehdotetun lainsäädännön voimaantuloon liittyen, että voi olla mahdollista, että viranomaisen on solminut yksityisen palveluntarjoajan kanssa sopimuksen ehdotetun tiedonhallintalain 28 j § mukaisten testaamiseen ja teknisten virheiden korjaamiseen liittyvien avustavien tehtävien hoitamisesta ennen lain voimaantuloa, jolloin ehdotettu yksityisen palveluntarjoajan rikosoikeudellinen virkavastuu astuu voimaan. Tällaisessa tilanteessa yksityinen palveluntarjoaja ei olisi voinut sopimusta solmiessaan tietää sitä, että sopimukseen sitoutuessaan henkilöstö toimii virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Rahoitusvakausvirasto - Tuija Taos, ylijohdaja; Fanni Teinilä, lakimies