

Asia: VN/3071/2020

## **Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista**

### **1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala**

#### **1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?**

Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta. (Miten?)

#### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

25 a § 1 mom.

Voisiko säännöksessä olla vaihtoehtoinen tai täydentävä kriteeri ”jos asian ratkaisuun ei sisälly (merkittävää?) harkintavallan käyttöä”? Tekisikö kriteeri säännöksestä tarkkarajaisemman / toisiko siihen jotakin lisää, vai onko tämä vain yksiselitteisen johtamisen synonyymi?

Työryhmän säännösluonnosten perusteluissa (s. 3) todetaan: "yksiselitteinen johtaminen ei ole mahdollista silloin, jos taustalla olevaan säännökseen liittyy merkittävää harkintavallan käyttöä, esimerkiksi kohtuullisuusharkintaa tai lapsen edun arvioimista". Jatkovalmistelussa olisi tärkeää jollain tavalla täsmentää, milloin harkintavallan käyttö on merkittävää, ja milloin ei. Asian tarkempi avaaminen on tarpeen, sillä nykyiset perusteluluonnokset antavat ymmärtää, että jonkinlaista ei-merkittävää harkintavallan käyttöä sisältävä päätöksenteko voisi kuulua automaattisen päätöksenteon piiriin.

25 a § 2 mom.

”Mitä edellä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on [vai: voi olla - - tai joka voi vaikut-taa?] oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen.”

Ilmaus ”joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen” voi olla perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallinen. Onko oikeudellisesti arvioitavissa, milloin hallintotoiminta vaikuttaa merkittävällä tavalla asianosaiseen tai asiakkaaseen?

Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta.

Työryhmän ehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että vammaispalveluja tai kehitysvammalain mukaisia palveluita koskeva päätöksenteko soveltuu hyvin huonosti tai ei sovellu lainkaan automaattisen päätöksenteon kohteeksi.

Vammaispalvelulain mukaisten palvelujen myöntäminen ja epääminen edellyttää ensinnäkin sen arvioimista, onko henkilö lain 2 §:n tarkoittama henkilö (pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista) ja toisekseen sen arvioimista, tarvitseeko henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista (8.2 §). Välttämättömyysarviointi ei työryhmän luonnoksessa mainitun kohtuullisuusarvioinnin tavoin ole yksiselitteistä, vaan edellyttää harkintavallan käyttöä.

Kehitysvammalain mukaisista palveluista päätettäessä tulee arvioitavaksi muun muassa se, voiko henkilö saada palveluita muun ensisijaisen lainsäädännön nojalla, jolloin tehdään muun muassa ensisijaisesti sovellettavan vammaispalvelulain mukaisten palvelujen myöntämiskriteerien arviointia kuten edellä. Lisäksi arvioidaan yksilöllistä tarvetta.

Edellä todetun perusteella voidaan katsoa, että vammaisten henkilöiden palveluita koskevassa päätöksenteossa on pääsääntöisesti kyse merkittävästä harkintavallan käytöstä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, tulisiko ainakin lain perusteluissa rajata nimenomaisesti joitakin asiaryhmiä hallinnon automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle (esim. vammaispalvelut ja kehitysvammalain mukaiset palvelut, joissa on aina mukana tarve- ja välttämättömyysharkintaa sekä sen arviointia, onko henkilö lain tarkoittamalla tavalla vammainen). Näiden asioiden pitäisi tuki pääsääntöisesti rajautua automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle jo sillä perusteella, että ne eivät ole säännöksen tarkoittamalla tavalla yksiselitteisesti ratkaistavissa.

Lain valmistelussa tulisi vammaisvaikutuksia arvioitaessa pohtia: Voisiko ulkopuolelle rajaamisesta olla haittaa / automaattisen päätöksenteon mahdollistamisesta joiltain rajatuilta osin olla hyötyä vammaisten henkilöiden oikeuksien ja palveluiden näkökulmasta.

Esimerkiksi tulo- ja etuusrekisterien perusteella pitäisi voida joko osittain automaattisesti tai täysin automaattisesti tehdä päätöksiä asiakasmaksujen alentamisesta tai poistamisesta asiakkaan hyväksi.

Vammaispalvelut sopivat sitä vastoin hyvin hankalasti hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa, koska sekä palveluiden myöntäminen että niiden epääminen sisältää merkittävää harkintavallan käyttöä sekä mm. välttämättömyys ja kohtuullisuusharkintaa, joiden vuoksi päätöksiä on näissä asioissa hankalaa tai mahdotonta johtaa yksiselitteisesti.

Automaattisesta päätöksenteosta voisi joistakin näkökulmista katsoen olla hyötyä vammaispalveluita koskevassa päätöksenteossa: asioiden käsittelynopeus voisi parantua, minkä lisäksi automaattinen käsittely poistaisi yksittäisen viranhaltijan subjektiivisten näkemysten vaikutuksen asian ratkaisuun – käsittely voisi siis tapauskohtaisesti olla mahdollisesti ”puolueettomampaa”, joskin tiedossa on se, että myös algoritmit voivat olla monin tavoin ”puolueellisia”, ehkä jopa vaikeammin havaittavilla ja siten vahingollisemmilla tavoilla kuin päätöksen tekevä ihminen.

Lähtökohtaisesti päätökset pysyväisluonteisissa tilanteissa tulisi tehdä toistaiseksi voimassa oleviksi. Näin ei suinkaan aina ole, vaan monesti jo tietojärjestelmät (mm. Effic) vaativat syöttämään päätöksen viimeisen voimassaolopäivän. Tällöin uuden päätöksen voisi automatisoida näissä tapauksissa, mikäli henkilö ei halua esimerkiksi palvelusuunnitelmansa päivittämistä ja olosuhteissa ei ole tapahtunut muutoksia.

Pidimme tältä pohjalta perusteltuna ratkaisuna sitä, että automaattiseen päätöksentekoon valikoituvat vain yksiselitteisesti laista ja (riidattomista) tosiseikoista johdettavat asiat. Yhtään enempää harkintavallaa sisältävissä tapauksissa automaattisen käsittelyn potentiaaliset haitat vaikuttavat lähtökohtaisesti hyötyjä suuremmilta.

Lisää oikeudellista punnintaa esitämme kohdassa ”muut huomiot (5.1)”

## **1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne automatisoitavien asiaryhmien kannalta?**

-

### **Perustelut ja lisätiedot:**

-

## **1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?**

-

**1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?**

-

**Perustelut ja muutosehdotukset:**

-

**1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:**

-

## **2. Oikeussuojakeinot**

**2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?**

-

**Perustelut ja muutosehdotukset:**

Vammaisfoorumi ehdottaa, että mikäli oikaisuvaatimuksen kohteena oleva hakemus automaattisen käsittelyn johdosta hylätään, asia siirtyy ”takaisin” ihmisen käsiteltäväksi.

Oikeusturvan näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että oikaisutarpeet huomioidaan huolellisesti jo käsittelyn alkuvaiheessa. Muutoin käsittelyajat voivat venyä kohtuuttomasti ja järjestelmän myöhemmät vaiheet rasittua. Mikäli nämä reunaehdot eivät toteudu, ei oikaisuvaatimuksen käsittelyä tule sallia.

Yhdymme siten suurilta osin Riikka Koulun ja Helsingin Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan esittämiin näkökohtiin asiassa.

Oikaisuvaatimuksen automaattista käsittelyä ei tule sallia.

**2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?**

-

**2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?**

-

**2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:**

-

### 3. Tietosuoja

#### 3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

#### 3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

#### 3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

### 4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

#### 4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

#### 4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

#### 4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

#### 4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Vammaisfoorumi kannattaa käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemista, jotta mahdolliset systeemiset virheet ja välillisen syrjinnän lähteet tulisivat paremmin ilmi.

#### **4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?**

-

#### **4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot**

-

### **5. Muut huomiot**

#### **5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä**

Vammaisfoorumi kiittää mahdollisuudesta lausua. Vammaisfoorumi on 28 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö. Vammaisfoorumi edistää vammaisten henkilöiden oikeuksien ja osallisuuden toteutumista yhteiskunnassa.

Vammaisfoorumi kannattaa sääntöpohjaisen tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon kehittämistä julkishallinnossa. Lainsäädännössä on kuitenkin huomioitava erilaisten automaattisten päätöksentekoratkaisujen lähtökohdat ja rajoitteet. Esimerkiksi oppivan tekoälyn käyttö voisi olla meidän kohderyhmiemme kohdalla ongelmallista, sillä aikaisempia päätöksiä on saattanut ohjata esimerkiksi kuntien säästöpainet tai puutteellinen ymmärrys yhdenvertaisuudesta. Kuten aiemmassa arviomuistiossa todetaan, perustuu oppiva tekoäly tilastollisiin todennäköisyyksiin eikä toistaiseksi kykene yksilölliseen oikeudelliseen punnintaan. Täten Vammaisfoorumi pitää muistion laatijoiden tavoin oikeana, että hallinnollisten päätösten on perustuttava sääntöpohjaiseen tekoälyyn. Oppivalla tekoälyllä voisi silti olla oma välineellinen arvonsa sote-hallinnossa tietyissä tarkoin määritellyissä tilanteissa. Mikäli sen avulla voisi lääketieteellisesti ennakoida rappeutuvan toimintakyvyn, voisi tämä myös helpottaa avun ja tuen tarjoamista oikea-aikaisesti ja oikeasuhtaisesti. On myös todennäköistä, että tämä sama tieto on jo saatavilla vammaiselta henkilöltä itseltään ja esim. terveydenhuollon tahoilta, joihin hänellä on hoitosuhde. Tekoälyn ja vastaavan käyttö ei siten voi korvata yksilöllisten tarpeiden arvioimista ja huomioimista.

Lainsäädännön kehityksessä on myös huomioitava yhdenvertaisuus ja mahdollisuuksien tasa-arvo; vammaiset henkilöt eivät saa jäädä automaattisen päätöksenteon hyötyjen ulkopuolelle, vaikka eivät pystyisikään itse käyttämään digitaalisia käyttöliittymiä. Tämä tulee huomioida lainsäädännössä ja sen sovelluksessa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden valossa (PL 6 §, YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet).

Vammaisfoorumi pitää tärkeänä, että oikaisumenettely lähtökohtaisesti toteutuu manuaalisesti, jotta käyttäjien oikeusturva ei vaarannu ja asia saadaan prosessitehokkaasti ja nopeasti ratkaistua jo alussa. Tältä osin yhdyimme Riikka Koulun ja Helsingin Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan esittämiin näkökohtiin.

Vammaisfoorumi pitää hyvänä että arviomuistiossa on lasten erityisasema huomioitu. Tämän lisäksi tulisi erityisesti perusoikeusherkissä lainsäädäntöhankkeissa tehdä myös vammaisten henkilöiden vaikutusarviointi (VaVa).

## AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA VAMMAISTEN PALVELUT

Lähtökohtaisesti vammaispalvelut ja erityishuoltolain perusteella myönnettävät palvelut sopivat puhtaan automaattisen päätöksenteon piiriin huonosti, sillä ne edellyttävät runsaasti yksilöllistä harkintaa. Lisäksi kysymys siitä milloin päätös on tehty hakijan eduksi, on epäselvempi vammaispalveluiden kohdalla. Hakija voi esimerkiksi saada osittain myönteisen päätöksen, joka on kuitenkin laajuudeltaan tai laadultaan riittämätön asiakkaan tarpeisiin nähden.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp).

Samalla tavalla – mutatis mutandis – Vammaisfoorumi katsoo, että automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen päätöksentekoon, joka edellyttää paljon yksilöllistä punnintaa, kuten Vammaispalvelut.

Yksi mahdollinen poikkeus tähän voisi olla se, että yksilöllinen punninta on toteutettu jo aiemmin, jolloin vähintään samantasoiselle päätökselle tulisi olla automattisesti perusteet olemassa. Syy tähän on se, että vammaisten henkilöiden vamma on pääsääntöisesti pysyvä ja elämänmittainen eikä se parane. Tällöin on epätarkoituksenmukaista alistaa samat perustarpeet joka kerta uudelle harkinta-arviolle, sillä tarpeet eivät lähtökohtaisesti vähene vaan pysyvät samalla tasolla tai lisääntyvät vamman toimintojen heikkenemisen myötä. Ihmisellä tulisi kuitenkin aina olla mahdollisuus saada asiansa myös oikean viranhaltijan (ihmisen) käsittelyyn. Kuitenkin automatisointia voitaisiin käyttää tilanteessa, jossa päätöksellä ei ole muuttamisen kriteereitä ja sen tulisi lähtökohtaisesti olla toistaiseksi voimassa oleva eikä asiakas halua voimassa olevaan päätökseensä muutoksia.

(\*Ks. YK:n vammaisyleissopimuksen määritelmä vammaisuudesta: "Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.")

Tällä tavoin olisi parhaassa tapauksessa mahdollista automaattisen päätöksenteon avulla poistaa yksi vammaisia henkilöitä koskeva suuri epäkohta. Simo Vehmas on todennut vammaisten henkilöiden olleen kautta historian kurjista kurjimpia ja köyhistä köyhimpiä. Mikään muu väestöryhmä ei ole yhtä riippuvainen viranomaispäätöksistä kuin tämä ryhmä, usealla eri elämän saralla. (Vammaisuus: Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan, 2013). Kärjistäen, kun meitä muita kehoitetaan keskittymään vahvuksiimme, joutuvat vammaiset henkilöt jatkuvasti kertomaan ja samalla arvioituttamaan avuntarvettaan viranomaisten silmissä.

STM:n 2019 asettama osallisuusryhmä ehdottaa 2021 julkaistussa loppuraportissaan, että päätökset olisivat lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa olevia. Tämä voi osaltaan helpottaa yllä kuvattua

ongelmaa, mutta olisi syytä selvittää myös se, missä määrin osittain tai täysin automatisoitu päätöksenteko voisi edistää vammaisten henkilöiden asemaa vaarantamatta heidän oikeusturvaansa ja oikeutta yksilölliseen harkintaan sekä kohtuullisiin mukautuksiin. Tähän asiaan olisi kiinnitettävä huomiota lainsäädännön vammaisvaikutusten arvioinnissa.

#### ASIAKASMAKSUT JA TULO- JA ETUREKISTERIT

Yksi vammaisia henkilöitä koskeva päätösmuoto ovat esimerkiksi terveydenhuollon asiakasmaksut. Laki terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakasmaksuista mahdollistaa asiakkaan maksun alentamisen tai perimättä jättämisen, mikäli tämän maksukyky on heikko (11§). Tiedetään, että asiakasmaksujen huojennuksia haetaan vähän niissäkin tapauksissa, joissa henkilö olisi siihen oikeutettu. Tämä lisää painetta toimeentulotuen hakemiselle. Tulorekisteristä ja myöhemmin etuus- ja eläkerekisteristä tai mahdollisesti verottajalta olisi mahdollisuus saada ajantasaista tietoa, jonka perusteella asiakasmaksuja voisi alentaa tai niistä voitaisiin luopua automaattisesti olemassa olevien tulotietojen pohjalta. Tämä vaatisi siis rekisteripohjaisten tietojen yhdistämistä. Nämä yllä olevat mahdollisuudet olisi syytä tarkoin selvittää. Parhaassa tapauksessa se voisi edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja hyvinvointia suhteessa vammattomaan väestöön ja vapauttaa sekä hallinnollisia että yksilöllisiä resursseja tuottavampaan työhön.

Lisätietoja:

Elias Vartio, Juridiskt ombud, SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder r.f.

Elias.vartio@samsnet.fi 040 519 6598

Saara Kokko, Neuvontaläkare, Utvecklingsförbundet för funktionshindrade r.f.

Saara.kokko@utvecklingsforbundet.fi 040 664 1493

Kokko Sari  
Vammaisfoorumi ry