

Oikeusministeriö

VASTAUS OIKEUSMINISTERIÖN TIETOPYYNTÖÖN AUTOMAATTISEN PÄÄTÖKSENTEON KÄYTTÖKOhteista JULKISHALLINNOSSA

Maa- ja metsätalousministeriö esittää vastauksena oikeusministeriön tietopyyntöön seuraavaa.

1. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti ratkaistavat hallintoasiat

Maa- ja metsätalousministeriössä ei ole asiaryhmiä, joissa hallintopäätös tehtäisiin automaattisesti. Sen sijaan Maanmittauslaitoksessa ja Suomen metsäkeskuksessa on asioita, jotka ratkaistaan automatisoidussa prosessissa. Viljelijätukihakemusten käsittelyä kunnissa on automatisoitu osittain ja viljelijätukia käsitellään vastauksen lopussa, vaikka asian ratkaiseminen ei tapahdu oikeusministeriön tietopyynnössä tarkoitetulla tavalla automatisoidusti.

1.1 Maanmittauslaitos**1.1.1 Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun erityisen oikeuden poistaminen**

Kysymys on erityisen oikeuden kirjauksen poistamisesta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä automatisoidusti sellaisissa tapauksissa, joissa erityinen oikeus on perustettu määräaikaisena, määräaika on kulunut umpeen ja oikeuden päättymispäivä on merkitty rekisteriin sille varattuun rakenteiseen tietokenttään oikeutta kirjattaessa. Kun oikeuden sopimuksen mukainen voimassaoloaika on päättynyt, oikeuden ei tarvitse enää näkyä kohteena olevan kiinteistön räsitudistuksella. Oikeutta koskevan kirjauksen tietoja ei tällöin enää tarvitse säilyttää rekisterin siinä osassa, jossa ovat kirjattuina voimassa olevat oikeudet. Oikeutta koskevaa kirjausta ei kuitenkaan poisteta kokonaisuudessaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä, vaan tieto siitä jää arkistoituneena rekisterin pysyvään tietokantaan.

Erityisen oikeuden edellä kuvattuun automaattiseen poistamiseen rekisteristä (räsitudistukselta) valikoituvat kaiken tyyppiset erityiset oikeudet, joiden voimassaolo on sovittu määräaikaiseksi ja joiden osalta oikeuden päättymispäivä on merkitty sitä koskevaan, kirjauksen rakenteiseen tietokenttään. Kirjaamishenkilöstön tulee muistaa, että jos oikeus ei ole määräaikainen tai jos oikeus määräaikaisen jakson jälkeen jatkuu esim. toistaiseksi voimassa olevana, oikeuden määräaikaista päättymispäivää ei tule merkitä asianomaiseen, kirjauksen rakenteiseen tietokenttään. Edelleen kirjaamisasioita ratkaisevien tulee ottaa huomioon, että jos ennen oikeuden ennalta

sovittua, rekisterin rakenteiseen tietokenttään merkittyä päättymispäivää on tullut vireille hakemus oikeuden voimassaoloajan jatkamisen kirjaamisesta, tällaisen hakemuksen vireille laittamisen yhteydessä oikeuden aiempi päättymispäivä on välittömästi poistettava rakenteisesta tietokentästä.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset:

-maakaari (MK) 14:15.1: erityisen oikeuden kirjauksen poistaminen mahdollista myös kirjaamisviranomaisen omasta aloitteesta, kun kirjatun oikeuden sopimuksen mukainen voimassaoloaika on päättynyt

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityislainsäädäntöä:

- MK 6:14.1: kirjaamisasian käsittelyyn sovelletaan hallintolakia ainoastaan, jos maakaarissa ei ole tietyistä menettelykysymyksestä omia säännöksiään

- MK 6:6.1: maakaaren mukaan kirjaamisasiassa ei kuulla hakijaa tai muutakaan asianosaista, ellei siihen katsota olevan erityistä syytä; hallintolain yleinen kuulemiseen velvoittava säännös ei sovellu

Vuonna 2019 erityisen oikeuden poistamisia ratkaistiin automatisoidusti 2235 kappaletta.

1.1.2 Sähköisen panttikirjan siirtäminen

Kiinteistöön tai kiinnityskelpoiseen käyttöoikeuteen vahvistetusta kiinnityksestä ei enää nykyisin anneta kirjallista panttikirjaa. Sen sijaan kiinnityksen vahvistamiseen liittyy sähköisen panttikirjan antaminen. Sähköinen panttikirja toimii panttioikeuden perustamisessa hyödynnettävänä vakuusinstrumenttina. Nimestään huolimatta kysymys ei ole sähköisestä asiakirjasta vaan ainoastaan rasiustodistukselta ilmenevästä rekisterimerkinnästä. Sähköinen panttikirja tarkoittaa vahvistetun kiinnityksen yhteydessä rekisteriin merkittyä tietoa siitä, että kiinnityksestä ei ole annettu kirjallista panttikirjaa (vaan ”sähköinen panttikirja”) sekä tietoa siitä, kuka on sähköisen panttikirjan ”haltija”. Nämä rekisteristä ilmenevät tiedot ovat yhtä kuin ”sähköinen panttikirja”. Sähköinen panttikirja luovutetaan velan vakuudeksi merkitsemällä velkoja hakemuksesta rekisteriin sähköisen panttikirjan ”haltijaksi” (laissa ja rekisterissä käytetään ilmaisua ”sähköisen panttikirjan saaja”). Hakemuksen perusteella kirjaamisviranomaisen muuttaa sähköisen panttikirjan saajaksi rekisteriin omistajan sijasta uuden tahon eli velkojan. Näitä sähköisen panttikirjan saajaan liittyviä muutoksia kirjataan myös usein esim. kauppojen yhteydessä, kun sähköiset panttikirjat kirjataan uuden omistajan nimiin. Kysymys voi olla myös siitä, että sähköinen panttikirja palautuu velkojalta omistajalle lainan maksun myötä, jolloin velkojan hakemuksesta rekisteriin kirjataan sähköisen panttikirjan uudeksi saajaksi kiinnityskohteen omistaja. Sähköisen panttikirjan saajaa koskevia muutoksia kutsutaan sähköisen panttikirjan siirtämiseksi. Tämä tapahtuu aiemmin rekisteriin kirjatun saajan hakemuksesta. Sähköisen panttikirjan siirtämistä koskevat kirjaamisasiat ovat oikeudellisesti helppoja, rutiininomaisia asioita. Suuri osa näistä hakemuksista ratkaistaan nykyisin automatisoidusti.

Sähköisen panttikirjan siirtoa voi pyytää kirjaamisviranomaiselta sekä perinteisellä kirjallisella hakemuksella että sähköisellä hakemuksella. Kirjallinen hakemus voidaan toimittaa kirjaamisviranomaiselle henkilökohtaisesti, postitse tai sähköpostitse (käsien allekirjoitettu ja skannattu hakemus liitetiedostona). Varsinaisella sähköisellä hakemuksella tarkoitetaan maakaaren 9 a luvun

mukaisessa sähköisessä kiinnitysjärjestelmässä tehtyä siirtohakemusta. Sähköinen kiinnitysjärjestelmä sisältyy Maanmittauslaitoksen ylläpitämään sähköiseen Kiinteistöväihdännän palveluun eli KVP:uun. Automatisoituun ratkaisumenettelyyn valikoituvat ainoastaan sähköisessä kiinnitysjärjestelmässä tehdyt siirtohakemukset. Näistä automatisoituun menettelyyn ohjataan vain hakemukset, jotka voidaan hyväksyä. Asiat, joissa joudutaan mahdollisesti pyytämään jotakin lisäselvitystä tai jotka joudutaan jopa hylkäämään, ohjataan järjestelmän avulla manuaaliseen käsittelyyn. Asiat, joista ei varmuudella tiedetä, voidaanko ne hyväksyä vai liittyykö niihin jotakin ongelmaa, ohjataan myös varmuuden vuoksi manuaaliseen käsittelyyn. Järjestelmä on etukäteen määrittelyn avulla ohjelmoitu niin, että automatisoituun ratkaisuun ohjautuvat ainoastaan sellaiset tapaukset, joissa hakemuksen hyväksymistä tarkoittavan ratkaisun kaikki lakisääteiset edellytykset voidaan sähköisesti tarkastaa ja joissa tämän tarkastuksen mukaan kaikki edellytykset ovat täyttyneet. Päätöksentekojärjestelmä perustuu täysin viranomaisen etukäteen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset:

- MK 16:8a.2: sähköisen panttikirjan siirtohakemusta koskeva perussäännös
- MK 16:6: kiinnityksen lepäämäänjättämissäännös, sovelletaan analogisesti, soveltuvin osin
- MK 16:7: kiinnityksen hylkäämisperusteet, sovelletaan analogisesti, soveltuvin osin

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityissäännöksiä:

- MK 6:14.1: kirjaamisasian käsittelyyn sovelletaan hallintolakia ainoastaan, jos maakaarella ei ole tietystä menettelykysymyksestä omia säännöksiään
- MK 6:6.1: maakaaren mukaan kirjaamisasiassa ei kuulla hakijaa tai muutakaan asianosaista, ellei siihen katsota olevan erityistä syytä; hallintolain yleinen kuulemiseen velvoittava säännös ei sovellu
- MK 6:9.2: hyväksytyissä asioissa päätös tehdään merkitsemällä asian ratkaisu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin; päätös ei samaistu päätösdokumentin tekemiseen ja allekirjoittamiseen
- MK 6:9.3: hakijalle ei tarvitse laatia ja toimittaa erillistä, perusteltua päätöstä, vaan toimituskirjaksi hän saa ainoastaan todistuksen rekisteriin tehdystä merkinnästä
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (SAL) 20.2 § ja asetus lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä 26.1 §: toimituskirjan allekirjoittaa ratkaisun tekijä, mutta allekirjoitus voidaan tehdä koneellisesti (ks. myös MK 9a:6.1)
- MK 9:1: hakemuksen mukaan hyväksytyksi ratkaistun asian yhteydessä ei anneta valitusosoitusta
- MK 9:10: päätöksen varsinaista tiedoksiantovelvollisuutta ei ole, kun asia on ratkaistu hakemuksen mukaisesti eikä mikään taho (ns. muu asiaan osallinen) ole vastustanut ratkaisua; hakijalle annetaan kuitenkin toimituskirja
- MK 9a:6.2: jos kirjaamisasia on tullut vireille MK 9 a luvussa tarkoitettujen asiointijärjestelmien kautta (kiinnitysjärjestelmä tai kaupankäyntijärjestelmä), asiakirja, kuten asian ratkaisusta

annettava toimituskirja, voidaan antaa tiedoksi sähköisesti (erillinen suostumus sähköiseen tiedoksiintoon ei ole tarpeellinen, vrt. SAL 19.1 §)

- MK 9a:15.2, 16 ja 17: kun sähköisen panttikirjan siirtohakemus tehdään MK 9 a luvun mukaisessa kiinnitysjärjestelmässä (KVP:ssa), järjestelmä varmistaa lakisääteisesti jo tuossa yhteydessä eräitä tärkeitä hakemuksen hyväksyttävyyden edellytyksiä; jos ne eivät ole olleet olemassa, järjestelmä on estänyt hakemuksen tekemisen, joten järjestelmän kautta vireille tulleissa asioissa nämä edellytykset ovat jo tällä perusteella olleet kunnossa

Vuonna 2019 sähköisen panttikirjan siirtoasioita ratkaistiin 118849 kappaletta. Näistä ratkaistiin automatisoidusti 78 % eli yhteensä 93 255 asiaa.

1.1.3 Kiinnityksen vahvistaminen

Kiinteistöjen käyttö velan vakuutena perustuu kiinnitysjärjestelmään. Kiinnityksen vahvistaminen tarkoittaa, että rekisteriin merkitään kiinteistöön tai kiinnityskelpoiseen käyttöoikeuteen kohdistuvana ”kiinnityksenä” tietty hakemuksessa ilmoitettu pääoma, johon määrään kiinnityksen kohde voi sitten enintään vastata siitä velasta, jonka vakuudeksi kiinteistö tai kiinnityskelpoinen käyttöoikeus on kiinnitystä hyödyntäen annettu. Kiinnitystä tarkoittavaan rekisterimerkintään liittyy olennaisena osana sähköinen panttikirja, joka kertoo, kuka on kyseisen kiinnityksen ”haltija”. Jo kiinnitystä vahvistettaessa haltijaksi eli sähköisen panttikirjan saajaksi voidaan merkitä tietty velkoja. Jos velkojaa ei tuossa yhteydessä vielä merkitä, sähköisen panttikirjan saajaksi merkitään omistaja. Panttaustilanteessa velkoja merkitään rekisteriin sähköisen panttikirjan siirtohakemuksella. Kiinnitystä hakee kiinteistön omistaja tai kiinnityskelpoisen käyttöoikeuden haltija. Kiinnitysasioiden laatu vaihtelee helpoista, rutiininomaisista asioista vaikeahkoihin tapauksiin, joissa voi olla kysymys monimutkaisista määräosakiinnityksistä tai yhteiskiinnityksistä. Eräät yksinkertaiset kiinnitysasiat ratkaistaan nykyään automatisoidusti.

Kiinnitystä voi hakea sekä perinteisellä kirjallisella hakemuksella että sähköisellä hakemuksella. Kirjallinen hakemus voidaan toimittaa kirjaamisviranomaiselle henkilökohtaisesti, postitse tai sähköpostitse (käsini allekirjoitettu ja skannattu hakemus liitetiedostona). Varsinaisella sähköisellä hakemuksella tarkoitetaan maakaaren 9 a luvun mukaisessa sähköisessä kiinnitysjärjestelmässä tehtyä kiinnityshakemusta. Automatisoituun ratkaisumenettelyyn valikoituvat ainoastaan sähköisessä kiinnitysjärjestelmässä tehdyt kiinnityshakemukset. Näistä automatisoituun menettelyyn ohjataan vain eräät yksinkertaiset hakemukset, jotka voidaan hyväksyä. Automatisoituun ratkaisumenettelyyn ei myöskään ohjata kiinnityshakemuksia, joissa kohteena on määräosa kiinteistöstä tai kiinnityskelpoisesta käyttöoikeudesta tai joissa kohteena on kaksi tai useampia kiinteistöjä yhteisesti (yhteiskiinnitys). Tässäkin tapauksessa järjestelmä on etukäteisen määrittelyn avulla ohjelmoitu niin, että automatisoituun ratkaisuun ohjautuvat ainoastaan sellaiset tapaukset, joissa hakemuksen hyväksymistä tarkoittavan ratkaisun kaikki lakisääteiset edellytykset voidaan sähköisesti tarkastaa ja joissa tämän tarkastuksen mukaan kaikki edellytykset ovat täyttyneet. Päätöksentekojärjestelmä perustuu täysin viranomaisen etukäteen määrittelemiін päätöksentekosääntöihin.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset:

- MK 16:1: sallitut kiinnityskohteet

- MK 16:2: yhteiskiinnityksen ja erilliskiinnityksen erottelu, erilliskiinnityksen vahvistamisedellytys tietyissä tapauksissa

- MK 16:3: kuka saa hakea kiinnitystä
- MK 16:4: kiinnityshakemuksen muoto ja sisältö
- MK 16:4a: valtuutus kiinnittämiseen
- MK 16:6: kiinnityshakemuksen lepäämäänjättämisperusteet
- MK 16:7: kiinnityshakemuksen hylkäämisperusteet

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityislainsäädäntöä:

- Ks. samat lainkohdat, jotka mainittu edellä sähköisen panttikirjan siirtoa koskevassa yhteydessä

Vuonna 2019 kiinnityksen vahvistamista koskevia asioita ratkaistiin 58 369 kappaletta. Näistä ratkaistiin automatisoidusti 16 % eli 9 610 asiaa.

1.2 Suomen metsäkeskus

Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 31 a §:ssä säädetään automaattisesti tehtävistä päätöksistä. Automaattinen päätöksenteko on mahdollista taimikon varhishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämisessä sekä ns. tuen lopullista määrää koskevissa päätöksissä (tuen lopullista määrää koskevat päätökset, ks. 30 §). Oikeusministeriön esiselvityksessä arvioidaan, ettei automaattinen päätöksenteko olisi mahdollista sellaisissa asioissa, joihin liittyy harkintaa. Tähän liittyen voidaan todeta, että kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain tuet ovat harkinnanvaraisia tukia. Harkinnanvaraisuudella tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että tuen myöntäminen on riippuvainen siitä, onko kyseiseen tarkoitukseen käytettävissä valtion talousarviossa osoitettua määrärahaa. Tämä asia on automatisoitavissa. Lisäksi kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslain 6 §:n mukaan tuettavien töiden on oltava taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisia. Tähän liittyen kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 31 a §:ssä säädetään seuraavasti:

”Poiketen siitä, mitä tämän lain 6 §:n 1 momentissa säädetään tuettavan työn toteuttamisesta taloudellisesti ja metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, nämä seikat otetaan tukea myönnettäessä huomioon vain siltä osin kuin kyseisiä tuettavan työn tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liittyviä tietoja on sähköisesti käytettävissä päätöksenteon automatisoimisessa.”

Edellä oleva tarkoittaa, että osa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa huomioon otettavista asioista on sellaisia asianomaiseen metsäkohteeseen liittyviä tietoja, jotka ovat tarkistettavissa metsävaratiedoista. Kyse on esimerkiksi siitä, että metsävaratiedoista tai muista sähköisistä aineistoista tarkistetaan, onko metsäkohde tietynlainen vai ei.

Automatisoidut päätökset ovat mahdollisia vain ns. selvissä tapauksissa eli silloin, kun ei ole tarpeen tehdä lisäselvityspyyntöä hallinnon asiakkaalle. Tämä tarkoittaa samalla, ettei kielteisiä päätöksiä voida tehdä automaattisesti. Automaattisesti voidaan tehdä ainoastaan myönteiset tukipäätökset, jos hakemuksen tiedot eivät sisällä puutteita tai ristiriitaisuuksia metsäkeskuksen käytettävissä olevien sähköisten tietoaiteistojen kanssa. (Ks. myös vastaus 3. kappaleessa.)

Suomen metsäkeskukselta saadun tiedon mukaan taimikon varhishoidon ja nuoren metsän hoidon tuen myöntämistä koskevia päätöksiä on tehty vuonna 2019 yhteensä 8 882 kappaletta. Lisäksi metsäkeskus tekee ns. lopullista tuen määrää koskevia päätöksiä automaattisesti. Saapuvat toteutusilmoitukset tarkastetaan automaattisesti ja jos toteutusilmoitus vastaa tuen myöntämistä koskevaa päätöstä se menee automaattisesti maksuun. Näitä tapauksia on metsäkeskuksessa ollut viime vuonna yli 12 000 tapausta.

2. Asiaryhmät, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon

2.1 Maanmittauslaitos

2.1.1 Yksinkertaiset kiinnitysten muutosasiat

Kiinnitysten muutosasioita ovat esimerkiksi kiinnityksen kuolettaminen, yhteiskiinnityksen purkaminen, kiinnityksen laajentaminen, kiinnitysten yhdistäminen ja kiinnitysten etusijajärjestyksen muuttaminen. Eräät edellä kuvatuista asioista ovat erittäin yksinkertaisia, kuten kiinnityksen kuolettaminen. Kiinnityksen kuolettamista voi hakea nykyisin myös sähköisesti MK 9 a luvun mukaisen sähköisen kiinnitysjärjestelmän kautta. Tällaiset sähköisesti haetut yksinkertaiset kiinnitysten muutosasiat, joissa ratkaisuna olisi hakemuksen hyväksyvä päätös, voitaisiin ratkaista automatisoidusti samalla tavalla kuin helpot sähköisen panttikirjan siirtoasiat ja helpot kiinnityshakemukset. Automaatio olisi mahdollista määritellä ja toteuttaa sääntöpohjaisena päätöksentekojärjestelmänä.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset:

- MK 18 luvun säännökset sekä soveltuvin osin MK 16 luvun kiinnityksen vahvistamista koskevat säännökset

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityissäännöksiä:

- Ks. samat lainkohdat, jotka mainittu edellä sähköisen panttikirjan siirtoa koskevassa yhteydessä

Arvio automatisoidusti ratkaistavissa olevista asioista vuositasolla: n. 10000 asiaa.

2.1.2 Yksinkertaiset lainhuutoasiat

Lainhuudossa on kysymys kiinteistöön kohdistuvan saannon eli omistusoikeuden kirjaamisesta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Kiinteistön saantoon liittyy lainhuudatusvelvollisuus. Lainhuutoa on haettava pääsääntöisesti 6 kuukauden kuluessa saannon tapahtumisesta. Lainhuudatuksen yhteydessä kirjaamisviranomaisen on tutkittava saannon pätevyys. Se tutkitaan lähtökohtaisesti asiakirjaselvityksen sekä käytössä olevien rekisteritietojen perusteella. Lainhuudon oikeusvaikutukset ovat merkittävät. Myönnetty lainhuuto nauttii ns. positiivista julkista luotettavuutta. Vilpittömässä mielessä oleva kolmas saa luottaa, oikeudellisesti tehokkaalla tavalla, että lainhuudon haltija on kiinteistön oikea omistaja.

Lainhuutoasioiden vaikeusaste vaihtelee merkittävästi. On olemassa erittäin vaikeita ja merkittävää oikeudellista asiantuntemusta vaativia lainhuutoasioita. Toisaalta voi olla myös hyvin yksinkertaisia lainhuutoasioita, joissa saannon laillisuuden tutkiminen on hyvin helppoa. Tällaisten lainhuutoasioiden ratkaiseminen on varsin rutiiniluonteista. Voidaan esimerkiksi todeta, että perusluonteinen kiinteistönkauppa, jossa omistusoikeus on siirtynyt kauppakirjan allekirjoituksin ja johon ei muutenkaan liity lykkäviä tai purkavia ehtoja, on hyvin helppo ja nopea ratkaista. Samoin kiinteistöä koskevat lahjoitussaannot voivat olla hyvin helppoja tapauksia. Kiinteistöjen luovutukset voidaan tehdä joko kirjallisesti, kaupanvahvistajan oikeaksi todistamina luovutuksina tai sähköisesti maakaaren 9 a luvun mukaisessa kaupankäyntijärjestelmässä (KVP:ssä). Automaattisesti ratkaistavaksi voitaisiin valita tällaisia sähköisesti tehtyjä, erittäin yksinkertaisia saantoja. Edellytyksenä olisi, että kaupankäyntijärjestelmään luotaisiin mahdollisuus tehdä luovutus täysin rakenteiseen luovutuskirjaan perustuen.

Tällöin luovutuskirjassa ei olisi lainkaan ns. vapaita tekstikenttiä, johon voisi kirjoittaa erilaisia ehtoja. Kaikki ehdot olisivat rakenteisia, etukäteen järjestelmästä valittavia. Lainsäädäntö mahdollistaa jo nykyisin kiinteistönluovutuksen tekemisen siten, että muotovaatimukset täyttävään luovutuskirjaan otetaan vain ns. kaupan minimiehdot. Muista ehdoista voidaan sopia erikseen. Ilmeisesti lainsäädäntö mahdollistaisi jo nykyisin myös sen, että maakaaren 9 a luvun mukaiseen kaupankäyntijärjestelmään luotaisiin tällainen minimiehdoin tehtävän luovutuskirjan pohja, jota luovutuksen osapuolet voisivat käyttää vapaaehtoisuuden pohjalta. Nytkin järjestelmä tulisi etukäteen määrittelyn avulla ohjelmoida niin, että automatisoituun ratkaisuun ohjautuvat ainoastaan sellaiset tapaukset, joissa lainhuutohakemuksen hyväksymistä tarkoittavan ratkaisun kaikki lakisääteiset edellytykset voidaan sähköisesti tarkastaa ja joissa tämän tarkastuksen mukaan kaikki edellytykset olisivat täyttyneet. Päätöksentekojärjestelmä perustuisi siis täysin viranomaisen etukäteen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin. Vaikka saannon laillisuuden tutkimisessa tulee pääsääntöisesti aina sovellettavaksi useampia säädöksiä kuin esimerkiksi helppoissa kiinnitysasioissa, yksinkertaisissa saannoissa tämä säädöspohja on ennalta hallittavissa ja säädösten edellyttämät tarkastukset ovat myös tyhjentävästi sähköisesti tehtävissä silloin, kun luovutus olisi tehty sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä. Järjestelmän tulee kuitenkin tunnistaa, että kysymys on juuri tietynlaisesta saannosta, jotta saantoa koskeva lainhuutohakemus voitaisiin ohjata automaattisesti ratkaistavaksi. Tämä on järjestelmäteknisesti mahdollista toteuttaa.

Jos ajatellaan yksinkertaisia luovutussaantoja, kuten perusluonteista kiinteistönkauppaa tai lahjaa, keskeiset sovellettavat säännökset ovat:

- Avioliittolain 38 §: varmistetaan, ettei luovutukseen tarvita puolison suostumusta tai että puolison suostumus on olemassa
- Holhoustoimilaki: varmistetaan, ettei luovutuksen osapuoli ole vajaavaltainen tai edunvalvonassa - Perintökaari: kuolinpesän edustaminen kaupassa, yksinkertaisissa tapauksissa taustalla kuolinpesän selvennyslainhuuto, josta osakkaat tarkastetaan
- Yhteisölainsäädäntö, kuten OyL, AsOyL, L avoimista yhtiöistä ja kommandiittiyhtiöistä, OsuuskuntaL jne.: tarkastetaan yhteisön edustajan kelpoisuus ja toimivalta
- Varainsiirtoverolaki: tarkastetaan saannosta menevä varainsiirtovero ja se, että vero on suoritettu
- Etuostolaki: tarkastetaan kunnan etuosto-oikeus

- Valtion etuistolaki: tarkastetaan valtion etuusto-oikeus (valtion kokonaisturvallisuus alueidenkäytössä ja kiinteistönvaihdannassa)
- MK 12:1: yleinen säännös saannon laillisuuden selvittämisestä lainhuudatuksen edellytyksenä
- MK 12:2: lainhuutoasian lepäämäänjättämisperusteet, osoittavat käänteisesti, mitkä asiat kussakin lainhuutoasiassa tulee tarkastaa
- MK 12:4: lainhuutoasian hylkäämisperusteet, osoittavat käänteisesti, mitkä asiat kussakin lainhuutoasiassa tulee tarkastaa

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityissäännöksiä:

- MK 6:14.1: kirjaamisasian käsittelyyn sovelletaan hallintolakia ainoastaan, jos maakaassa ei ole tietystä menettelykysymyksestä omia säännöksiään
- MK 6:6.1: maakaaren mukaan kirjaamisasiassa ei kuulla hakijaa tai muutakaan asianosaista, ellei siihen katsota olevan erityistä syytä; hallintolain yleinen kuulemiseen velvoittava säännös ei sovellu
- MK 6:9.2: hyväksytyissä asioissa päätös tehdään merkitsemällä asian ratkaisu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin; päätös ei samaistu päätösdokumentin tekemiseen ja allekirjoittamiseen
- MK 6:9.3: hakijalle ei tarvitse laatia ja toimittaa erillistä, perusteltua päätöstä, vaan toimituskirjaksi hän saa ainoastaan todistuksen rekisteriin tehdystä merkinnästä
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (SAL) 20.2 § ja asetus lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä 26.1 §: toimituskirjan allekirjoittaa ratkaisun tekijä, mutta allekirjoitus voidaan tehdä koneellisesti (ks. myös MK 9a:6.1)
- MK 9:1: hakemuksen mukaan hyväksytysti ratkaistun asian yhteydessä ei anneta valitusosoitusta
- MK 9:10: päätöksen varsinaista tiedoksiantovelvollisuutta ei ole, kun asia on ratkaistu hakemuksen mukaisesti eikä mikään taho (ns. muu asiaan osallinen) ole vastustanut ratkaisua; hakijalle annetaan kuitenkin toimituskirja
- MK 9a:6.2: jos kirjaamisasia on tullut vireille MK 9 a luvussa tarkoitettujen asiointijärjestelmien kautta (kiinnitysjärjestelmä tai kaupankäyntijärjestelmä), asiakirja, kuten asian ratkaisusta annettava toimituskirja, voidaan antaa tiedoksi sähköisesti (erillinen suostumus sähköiseen tiedoksiantoon ei ole tarpeellinen, vrt. SAL 19.1 §)
- MK 9a:7.1: kun luovutus tehdään MK 9 a luvun mukaisessa kaupankäyntijärjestelmässä (KVP:ssä), järjestelmä varmistaa lakisääteisesti jo tuossa yhteydessä eräitä tärkeitä saannon laillisuuteen liittyviä edellytyksiä; jos ne eivät ole olleet olemassa, järjestelmä on estänyt luovutuksen tekemisen, joten järjestelmän kautta vireille tulleissa asioissa nämä edellytykset ovat jo tällä perusteella olleet kunnossa
- MK 9a:12: kun luovutus on syntynyt sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä, lainhuutoasia tulee vireille automaattisesti ilman eri hakemusta; asian vireille tulosta kirjautuu automaattisesti tieto lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin; sähköinen luovutuskirja ja muut luovutukseen liittyvät sähköiset dokumentit siirtyvät järjestelmäteknisesti suoraan kirjaamisviranomaisen tietojärjestelmiin lainhuutoasian yhteydessä käytettäväksi ja myöhemmin kirjaamisviranomaisen sähköiseen arkistoon siirrettäväksi

Arvio automatisoidusti ratkaistavissa olevista asioista vuositason olettaen, että KVP:n käyttöaste kiinteistönluovutuksissa vähitellen nousee: n. 25000 asiaa.

2.1.3 Asunto-osakkeita koskevan saannon kirjaaminen huoneistotietojärjestelmään

Huoneistotietojärjestelmää koskeva laki tuli voimaan vuoden 2019 alussa. Lailla perustettiin osakehuoneistorekisteri, johon kirjataan asunto-osakkeeseen kohdistuva omistusoikeus, panttioikeus sekä eräitä asunto-osakkeisiin kohdistuvia vallintarajoituksia. Osakehuoneistorekisterin lisäksi huoneistotietojärjestelmään kuuluu hallintakohderekisteri. Osakehuoneistorekisteriin kirjataan edellä mainitut oikeudet ja rajoitukset, hallintakohderekisteriin kirjataan mm. tiedot näiden oikeuksien ja rajoitusten kohteista, kuten osakeryhmätunnukset. Huoneistotietojärjestelmän ylläpitäjänä on Maanmittauslaitos. Kun asunto-osakeyhtiö on tullut kuulumaan huoneistotietojärjestelmän piiriin ja kun yhtiöön kuuluva osake (tai osakeryhmä) on myös tullut järjestelmän piiriin, osaketta koskeva saanto kirjataan osakehuoneistorekisteriin. Kirjaamista hakee uusi omistaja. Saannon kirjaamisen edellytyksenä on rekisteriin aiemmin kirjatun osakkeenomistajan suostumus. Suostumuksen muodosta ei ole laissa tarkemmin säädetty. Suostumus voidaan antaa myös sähköisesti. Kirjaamisen yhteydessä ei siis pääsääntöisesti tarvita erillistä saantoselvitystä vaan kirjaaminen perustuu suostumukseen. Asunto-osakkeen saannon kirjaamisella osakehuoneistorekisteriin on merkittäviä oikeusvaikutuksia. Kirjaus nauttii ns. positiivista julkista luotettavuutta eli vilpittömässä mielessä ollut kolmas saa luottaa siihen, että rekisteriin merkitty taho on osakkeen laillinen omistaja. Asunto-osakkeen saannon kirjaamisella on merkittäviä oikeusvaikutuksia luovutuksensaajalle myös suhteessa luovuttajan mahdollisiin ulosmittaus- ja konkurssivelkoihin ja ns. seuraajiin eli tahoihin, jotka perustavat oikeutensa luovutuksen jälkeen mahdollisesti tapahtuneisiin kilpaileviin luovutuksiin tai panttauksiin.

Huoneistotietojärjestelmän piiriin kuuluvan asunto-osakkeen saantoa osakehuoneistorekisteriin kirjattaessa ei yleensä tapahdu varsinaista saantoasiakirjoihin nojautuvaa saannon laillisuuden tutkimista. Tämän vuoksi saannon kirjaaminen on pääsääntöisesti hyvin yksinkertaista. Kirjaamisessa tulee lähinnä tutkittavaksi kirjaamiseen annetun suostumuksen pätevyys. Se, keneltä suostumus tarvitaan, tarkastetaan osakehuoneistorekisteriin sisältyvien omistustietojen perusteella. Jos suostumus on annettu sähköisesti luotettavassa, kirjaamisviranomaisen tai yksityisen toimijan toteuttamassa asiointijärjestelmässä, suostumuksen pätevyden muu tutkiminen voi tapahtua lähinnä eri perusrekisterien tietojen pohjalta (VTJ ja tarvittaessa kaupparekisteri). Lisäksi on tutkittava huoneistotietojärjestelmästä, käytännössä siis osakehuoneistorekisteristä, ilmenevät tiedot. Yksinkertaisissa tapauksissa automatisoitu saannon kirjaaminen olisi teknisesti hyvinkin mahdollista. Tästä lähdetään myös huoneistotietojärjestelmää koskevan lainsäädännön valmisteluasiakirjoissa. Hallituksen esityksessä HE 127/2018 vp tuodaan selvästi esiin, että kirjaamisratkaisuja tulisi pyrkiä tekemään myös automatisoidusti (ks. esim. s. 25, 29 ja 45). Itse lakiin tästä ei otettu säännöksiä lähinnä ilmeisesti siksi, että automatisoinnin tueksi ei tuolloin vielä katsottu tarvittavan erillislainsäädäntöä. Tässäkin tapauksessa etukäteisen määrittelyn avulla järjestelmä ohjelmoitaisiin niin, että automatisoituun ratkaisuun ohjautuvat ainoastaan sellaiset tapaukset, joissa hakemuksen hyväksymistä tarkoittavan ratkaisun kaikki lakisääteiset edellytykset voidaan sähköisesti tarkastaa. Päätöksentekojärjestelmä perustuisi nytkin viranomaisen etukäteen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin. Tapaukset, joissa hakemusta ja suostumusta ei ole lähetetty rakenteisina sähköisten kanavien kautta, sekä tapaukset, joissa rekistereistä tai muuten ilmenee jotakin tarkempaa tutkittavaa, ratkaistaisiin perinteiseen tapaan manuaalisesti. Myös tapaukset, joissa jouduttaisiin poikkeuksellisesti tutkimaan hakemuksen perusteena olevat saantoasiakirjat, ratkaistaisiin lähtökohtaisesti manuaalisesti. Näihin tapausryhmiin voi kuitenkin periaatteessa sisältyä myös tilanteita, joissa automatisoitu ratkaisu voisi olla mahdollinen.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset:

- Laki huoneistotietojärjestelmästä (HTJL) 5.2 §: perussäännös osaketta koskevan saannon kirjaamisedellytyksistä
- HTJL 5.3 §: ehdollisen saannon kirjaamista koskeva säännös
- HTJL 10.2 §: kirjaamiskirjaamista tehtäessä huomioon otettavat, rekistereistä ja yhtiöjärjestyksestä ilmenevät seikat
- HTJL 10.4 §: riitaiseksi tulleen hakemuksen käsittelyä koskeva säännös

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityissäännöksiä:

- HTJL 10.2 § viimeinen virke: kirjaamismenettelyyn ei sovelleta hallintolain yleistä kuulemisvelvollisuutta koskevaa säännöstä, vaan kuuleminen suoritetaan vain tarvittaessa
- HTJL 10.3 §: hyväksytysti hakemuksen mukaan ratkaistavissa asioissa, joissa mikään taho ei ole myöskään vastustanut ratkaisua, päätös tehdään tekemällä pyydetty kirjaus tai merkintä rekisteriin, erillistä päätöstä perusteluineen ei tarvitse laatia; näissä tapauksissa hakija saa toimituskirjaksi todistuksen rekisteriin tehdystä kirjauksesta tai merkinnästä

Arvio automatisoidusti ratkaistavissa olevista asioista vuositasolla, kun pääosa yhtiöistä siirretty huoneistotietojärjestelmän piiriin: n. 50 000 –70000 asiaa.

2.1.4 Asunto-osaketta koskeva panttauskirjaus tai panttauskirjauksen poistaminen

Panttioikeuden perustaminen huoneistotietojärjestelmän piiriin kuuluvaan asunto-osakkeeseen edellyttää, että osaketta koskien tehdään panttausta koskeva kirjaus osakehuoneistorekisteriin. Kirjausta voi hakea pantinhaltija ja kirjauksen tekemiseen vaaditaan rekisteriin merkityn omistajan suostumus. Poikkeuksellisesti panttauskirjaus voidaan tehdä myös muun panttioikeutta koskevan selvityksen nojalla, siis ilman suostumusta. Panttauskirjauksen poistaminen voi tapahtua osakkeenomistajan tai pantinhaltijan hakemuksesta. Varsinkin pantinhaltijan, siis tavallisesti pankin, pyytäessä panttauskirjauksen poistamista asian ratkaiseminen voisi olla hyvin yksinkertaista. Mitään suostumuksia ei tarvita.

Kun panttauskirjaus perustuu omistajan antamaan suostumukseen, kysymys on tavallisesti varsin yksinkertaisesta kirjaamisasiasta. Jos suostumus on annettu luotettavassa asiointipalvelussa sähköisesti ja jos sekä hakemus että suostumus ovat rakenteisessa muodossa, lakisäätteiset tarkastukset ovat toteutettavissa myös automatisoidusti. Päätöksentekojärjestelmä perustuisi viranomaisen etukäteen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin. Jos panttauskirjauksen poistamista on hakenut pantinhaltija rakenteisella sähköisellä hakemuksella, asia voitaisiin ratkaista pääsääntöisesti automatisoidusti.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset:

- HTJL 6.1 §: panttauskirjauksen edellytykset
- HTJL 6.3 §: panttauskirjauksen poistamisen edellytykset
- HTJL 10.2 §: kirjaamiskirjaamista tehtäessä huomioon otettavat, rekistereistä ja yhtiöjärjestyksestä ilmenevät seikat

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityissäännöksiä:

- HTJL 10.2 § viimeinen virke: kirjaamismenettelyyn ei sovelleta hallintolain yleistä kuulemisvelvollisuutta koskevaa säännöstä, vaan kuuleminen suoritetaan vain tarvittaessa
- HTJL 10.3 §: hyväksytysti hakemuksen mukaan ratkaistavissa asioissa, joissa mikään taho ei ole myöskään vastustanut ratkaisua, päätös tehdään tekemällä pyydetty kirjaus tai merkintä rekisteriin, erillistä päätöstä perusteluineen ei tarvitse laatia; näissä tapauksissa hakija saa toimituskirjaksi todistuksen rekisteriin tehdystä kirjauksesta tai merkinnästä

Arvio automatisoidusti ratkaistavissa olevista asioista vuositasolla, kun pääosa yhtiöistä siirretty huoneistotietojärjestelmän piiriin: n. 80 000 –100 000 asiaa.

2.2 Suomen metsäkeskus

Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslain osalta pohdinnassa on ollut kaksi muutakin tukea, joissa automaattiseen päätöksentekoon voitaisiin uudessa kannustejärjestelmässä siirtyä (kulutus ja ympäristötuki). Selvittämistyö vielä kesken.

Automatisointi on mahdollista, jos päätöksenteon pohjana olevat tukiehdot ovat koodattavissa tarkastettavaan muotoon ja tuen täyttymisen edellytykset ovat sähköisesti tarkistettavissa. Täytyy olla on-off –tyyppisiä tuen edellytyksiä. Lisäksi edellytyksenä on, että tuki myönnetään hakemuksen mukaisena. Mikäli tietojen tarkastuksessa ilmenee puutteita tai ristiriitaisuuksia tai tuen myöntäminen edellyttää maanomistajan kuulemista, ei päätöstä voida tehdä automaattisesti. Metsätalouden tukien osalta esimerkiksi:

- onko yksityinen maanomistaja
- onko käytettävissä määrärahaa
- onko kohde tietynlainen (s.o. voidaan selvittää monentyyppisiä asioita metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä)

Myönnettävä tuki määräytyy tällä hetkellä automatisoiduissa tuissa euroina per hehtaari eli las-kentakaava on yksinkertainen.

3. Menettelyt automaattiseen hallintoon liittyvän virkavastuun kohdentamiseksi, päätösten oikeellisuuden valvomiseksi taikka hyvän hallinnon, oikeusturvan tai menettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi

3.1 Maanmittauslaitos

Kirjaamisasioiden ratkaisemiseen kuuluvasta toimivallasta säädetään MK 5 luvun 2 §:n 2 momentissa. Kirjaamisasian ratkaisee Maanmittauslaitoksen palveluksessa oleva, virkasuhteinen kirjaamislakimies tai muu tehtävään määrätty Maanmittauslaitoksen palveluksessa oleva, virkasuhteinen henkilö. Automatisoidusti tehtävien ratkaisujen osalta ei ole tältä osin poikkeussäännöstä. Niinpä automatisoidut ratkaisutkin on osoitettava lainkohdassa tarkoitetun statuksen omaavan henkilön vastuulle ja ratkaisuksi. Tältä pohjalta automatisoitujen päätösten käyttöön ottamisesta on päättänyt kirjaamisprosessin johtaja, jolla on kirjaamislakimieheltä edellytetty koulutus. Ennen päätöksentekojärjestelmän käyttöön ottamista hän on tehnyt nimenomaisen kirjallisen päätöksen, jonka mukaan järjestelmän tekemät ratkaisut luetaan hänen nimiinsä.

Päätöksentekojärjestelmän hyödyntämä päätös algoritmi tai vastaavasti sen taustalla oleva määrittelydokumentaatio on olemassa ja periaatteessa julkistettavissa. Määrittelydokumentaatio osoittaa, että järjestelmän suorittama oikeudellinen päätösharkinta tapahtuu moitteettomasti eli että jokaisen automatisoidusti tehdyn ratkaisun osalta tarkastetaan kaikki lain edellyttämät seikat. Ratkaisun taustalla olevat dokumentit, kuten KVP:ssa tehdyt sähköiset hakemukset, jotka lain-säädäntö edellyttää säilytettäväksi, arkistoidaan pysyvästi Maanmittauslaitoksen sähköiseen arkistoon. Järjestelmän päätöstä tehdessään suorittamien rekisteritarkastusten osalta, jos näitä tarkastuksia pitää myöhemmin arvioida, voidaan tukeutua rekistereissä pysyvästi säilytettävään historiatietoon.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon edellytysten takaaminen automatisoidussa päätöksenteossa on varmistettu erityisesti siitä lähtökohdasta, että automatisoituun menettelyyn valikoidaan vain tapaukset, joissa sekä oikeudelliset tarkastukset että oikeudelliset menettelysäännökset voidaan täysimääräisesti huomioida. Kun asiaryhmät on tarkkaan etukäteen valittu, voidaan päätöksentekojärjestelmä suunnitella ja toteuttaa niin, että ratkaisut ovat sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti moitteettomia. Päätöksentekojärjestelmä perustuu täysin viranomaisen etukäteen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin.

Maanmittauslaitoksen kirjaamisasioiden osalta on säädetty valtion ankarasta, tuottamuksesta riippumattomasta vahingonkorvausvastuusta. Asunto-osakkeita koskevan kirjaamisen osalta sovellettava säännös sisältyy HTJL 22 §:än ja kiinteistökirjaamisen osalta MK 13 luvun 6 §. Jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää, mikä merkitys on annettava automaattista ratkaisutoimintaa koskevalle, valtion tuottamuksesta riippumattomalle vahingonkorvausvastuulle hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa. Nämä erityissäännökset tulisi huomioida, mikäli tarkoituksena on täsmentää automaattiseen päätöksentekoon liittyvää vahingonkorvausoikeudellista vastuuta koskevaa sääntelyä.

3.2 Suomen metsäkeskus

Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 31 a §:ssä tarkoitettut tuet myöntää Suomen metsäkeskus, joka ei ole viranomainen. Metsäkeskuksesta säädetään Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011). Metsäkeskus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisia hallinto-tehtäviä hoitava organisaatio. Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukaan metsäkeskuksen johtaja, metsäjohtaja ja rahoitus- ja tarkastuspäällikkö ratkaisevat esittelystä 8 §:ssä tarkoitettuihin, julkista valtaa sisältäviin tehtäviin liittyvät hallintoasiat. Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 31 a §:ssä, joka koskee automaattisesti tehtäviä päätöksiä, on poikettu mainitusta säännöksestä, koska automaattisesti tehtävissä päätöksissä ei ole esittelyä. Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 31 a §:ssä ei poiketa hallintolaista (434/2003). Poikkeamisesta olisi pitänyt säätää laissa eikä poikkeamiselle ole perusteita. Mainitun rahoituslain 31 a §:n esitöistä käy ilmi seuraava:

”Ehdotetussa pykälässä poikettaisiin siten metsäkeskuslaissa säädetystä asian ratkaisemista esittelystä koskevasta vaatimuksesta. Tarkoituksena on mahdollistaa tuen myöntäminen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla silloin, kun tuen myöntämisen edellytyksenä ovat hakemuksessa ja toteutusilmoituksessa ilmoitetut seikat ovat tarkistettavissa suoraan metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä tai viranomaisen tietojärjestelmästä, joka on metsäkeskuksen käytettävissä sähköisen rajapinnan kautta. Jos hakemuksessa tai toteutusilmoituksessa esitetyissä tiedoissa olisi esimerkiksi puutteita tai ristiriitaisuuksia verrattuna metsäkeskuksen käytettävissä oleviin sähköisiin

tietoihin, asia siirtyisi ratkaistavaksi noudattaen edellä selostettua esittelymenettelyä. Asian käsittelyssä noudatetaan tällöin hallintolain (434/2003) säännöksiä.”

Toisin sanoen hallintolaista ei poiketa ja jos lisäselvitystä tarvitaan, siirtyy asia manuaaliseen käsittelyyn ja ratkaistaan esittelystä.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 11.12.2019 toimitetusta selvityksestä (asiantuntijalausunto/Taipale) käy ilmi seuraavat asiat:

”Rahoituslain nojalla tehtävää automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvaa päätöstä ei ole tarkoitus allekirjoittaa. Tarkoituksena kuitenkin on, että päätökseen tulisi informatiivisluonteisesti metsäkeskuksen rahoitus- ja tarkastuspäällikön asemassa olevan toimihenkilön nimi. Samoin päätöksestä tulisi käydä ilmi sen henkilön nimi, joka antaa asiasta lisätietoja, ellei tarkoituksena ole, että edellä mainittu rahoitus- ja tarkastuspäällikön asemassa oleva toimihenkilö antaa päätöksestä lisätietoja.”

”Kun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen sisältyy toimivalta käyttää julkista valtaa, on säädettävä myös rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Tästä vastuusta säädetään Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2018) 15 §:ssä (Tehtävien hoidossa noudatettava menettely ja virkavastuu). Samassa säännöksessä on myös viittaus muun muassa hallintolakiin. Johtajan, metsäjohtajan ja rahoitus- ja tarkastuspäälliköiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään mainitun pykälän 2 momentissa. Metsäkeskuksen työjärjestyksen mukaan metsäjohtaja johtaa metsätieto- ja tarkastuspalveluja. Metsäjohtaja vastaa metsätieto- ja tarkastuspalvelujen osalta johtajalle resurssien käytön tehokkuudesta, prosessien toimivuudesta ja laadusta, tulostavoitteiden saavuttamisesta, asiakaspalveluista ja valtakunnallisesta valvonnasta. Automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta ja lainmukaisuudesta vastaa viime kädessä metsäkeskuksen metsäjohtaja. Tämä virkavastuuta koskeva asia ei käy eikä sen ole tarkoituskaan käydä ilmi rahoituslaista. Metsäkeskuksella on useita julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi kyseistä organisaatiota koskevat virkavastuusäännökset on ollut lakien systematiikan näkökulmasta järkevää sisällyttää yhteen lakiin eli edellä mainittuun metsäkeskusorganisaatiota koskevaan lakiin.”

Edellä olevasta käy ilmi, miten virkavastuu toteutuu automaattisesti tehtävissä päätöksissä. Taus-talla siis se, että automaattisesta päätöksenteostakin vastaa virkavastuulla toimiva henkilö.

Mahdollista on siis tehdä automaattisia päätöksiä vain ns. selvissä tapauksissa, joissa ei tarvitse tehdä lisäselvityspyyntöä hallinnon asiakkaalle. Lisäselvityspyyntöjä ei ole katsottu mahdollisiksi automatisoida.

4. Millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla automatisoitu päätöksenteko on käytössä sekä yksityiskohtaisesti säännellyssä tai ehdoiltaan hyvin yksinkertaistetussa päätöksenteossa sekä toisaalta harkinnanvaraisten avustusten myöntämisessä. Molemmissa tapauksissa päätöksenteon tulisi jatkossakin olla toteutettavissa automaation keinoin, kun huolehditaan että hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet toteutuvat.

Kuten esiselvityksessä on todettu automaattisessa päätöksenteossa ratkaistaviksi soveltuvat erityisesti rajattua harkintavaltaa tai ei- lainkaan harkintavaltaa sisältävät hallintoasiat. Kyse olisi tyypillisesti asioista, joissa ratkaisuun vaikuttavat asiat ovat määriteltävissä kyllä/ei –tarkistusten perusteella tai laskentakaavan mukaan. Samoin ratkaisuun vaikuttavat asiat tulisi olla tarkistettavissa päätöksentekijän käytössä olevista sähköisistä tietoaaineistoista.

Esiselvityksessä on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, joka koskee automaattisen päätöksenteon edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut perustetta, joka koskee asianosaisten kuulemista (PeVL 7/2019 vp.). Valiokunta katsoi, että käsillä olleessa tapauksessa automaattinen päätöksenteko oli rajattava asioihin, jotka eivät koske toista asianosaista. Taustalla oli se seikka, että ehdotettu automaattisen päätöksenteon mahdollistava säännös perustui PeV:n mukaan liian väljään, harkintavaltaa sisältävään normiin ”jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeellontona”. PeV:n lausuntokäytäntöä olisi tässäkin yhteydessä arvioitava siinä kontekstissa, jossa se on syntynyt. Mainittua rajoitusta ei tulisi soveltaa esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa asianosaisten kuuleminen voidaan toteuttaa automatisoidusti, tai laissa on nimenomaisesti säädetty, ettei kuulemista toteuteta käsillä olevassa tilanteessa. Tästä esimerkkinä käynevät tapaukset, joissa asia ratkaistaan hakemuksen mukaisena ja joissa on nimenomaisesti säädetty, ettei asianosaisia ole kuultava tässä tilanteessa. Lisäksi tulisi harkita, voidaanko automatisoidusti ratkaista asia, jossa asianosainen ei ole määräjassa käyttänyt mahdollisuutta tulla kuulluksi, minkä jälkeen asian käsittely voisi edetä automaattisessa päätöksenteossa. Automaattisen päätöksenteon edellytysten tulisi olla siten väljiä, että ne tunnistavat erilaiset tilanteet ja antavat sijaa erilaisille teknisille ratkaisuille, joilla esimerkiksi kuulemiseen liittyvät hyvän hallinnon ja oikeussuojan takeet voidaan toteuttaa.

Päätöksenteon automatisoinnin merkitys tulisi ottaa huomioon yleislainsäädännön kehittämisessä. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksessa nykyisin tapahtuvan automaattisen päätöksenteon (ks. edellä kappaleessa 1 mainitut asiatyypit) arvioidaan merkitsevän vuositasolla vähintään n. 10 htv:n säästöä. Huoneistotietolainsäädäntöön perustuvaa päätöksentekoa ei ole vielä automatisoitu. On arvioitu, että siirtymäkauden jälkeen HTJL:n mukaiseen kirjaamistoimintaan tarvittaisiin jopa 100 htv:n panos, mikäli ratkaisuja ei kyettäisi suunnitellulla tavalla automatisoimaan. Jos ratkaisutoiminnassa voidaan hyödyntää automaatiota, riittäisi lain toimeenpanoon tältä osin 20 htv:ta. Suomen metsäkeskukselta saadun tiedon mukaan taimikon varhaishoidon ja nuoren metsän hoidon tuen myöntämistä koskevia päätöksiä on tehty vuonna 2019 yhteensä 8 882 kappaletta. Automaattisen päätöksenteon tuoma metsäkeskuksen arvioima resurssi- ja kustannussäästö on vuonna 2019 noin 1,9 miljoonaa euroa. Lisäksi metsäkeskus tekee ns. lopullista tuen määrää koskevia päätöksiä automaattisesti. Saapuvat toteutusilmoitukset tarkastetaan automaattisesti ja jos toteutusilmoitus vastaa tuen myöntämistä koskevaa päätöstä se menee automaattisesti maksuun. Näitä tapauksia on metsäkeskuksessa ollut viime vuonna yli 12 000 tapausta. Puhutaan kaiken kaikkiaan viranomaisten ja julkista hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden resurssien kannalta erittäin merkittävästä kysymyksestä.

Jos päätöksenteon automatisoinnille asetetaan liian korkea kynnys yksityiskohtaisten joustamattomien reunaehtojen muodossa, jäävät sähköisen viranomaisasioinnin edut saavuttamatta. Esimerkiksi maakaareen tai HTJL:in perustuvat kirjaamisratkaisut eivät täytä vaatimusta, jonka mukaan automatisoidusti ratkaistava asia ei voisi koskea toista asianosaista (PeVL 7/2019vp.). Tällöin ratkaisutoimintaa ei voitaisi automatisoida lainkaan, vaikka prosessi itsessään sisältää molempien asianosaisten kannalta riittävät oikeussuojan takeet. Vaikka hakumenettelyä voitaisiin yhä sujuvoittaa sähköisin palveluin, monet hallinnon asiakkaalle koituvat hyödyt jäisivät toteuttamatta. Palvelun nopeus ja saavutettavuus eivät toteutuisi koko potentiaalinen mukaisena, eikä ratkaisutoiminnan tehostumisesta saatavia hyötyjä voitaisi siirtää asiakaspalvelumaksuihin.

5. Eräät erikoistapaukset

Seuraavassa käsitellään tapauksia, joissa osa päätöksentekoprosessista on automatisoitu, tai joissa päätöksenteko tapahtuu lain nojalla toisen viranomaisen ilmoituksen perusteella ilman, että edellytetään ilmoituksen tarkempaa selvittämistä.

5.1 Viljelijätuet

Ministeriö katsoo, ettei täysin automatisoitu päätöksentekojärjestelmä soveltuisi sellaisiin tukipäätöksiin, joihin sisältyy EU-säädösperusteista harkintavaltaa, paikan päällä tapahtuvaa valvontaa ja vielä mm. velvoite tarkistaa ristiin eri tietoja. Tämä koskee myös tukien valvontaan liittyviä päätöksiä.

Osa päätöksentekoprosessia tapahtuu jo nykyisin niin sanottua tukisovellusta hyödyntäen. Tämä koskee ns. IACS –tukia (ns. viljelijätuet; laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle 193/2013, laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista 1360/2014 ja laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista 1559/2001), joiden myöntämisessä päätöksen pohja tulee pitkälti tukisovelluksesta ja sinne syötetyistä tiedoista. Päätökset tehdään usein hakemuksesta poiketen ns. ristiintarkastuksessa tai paikan päällä tehdyn valvonnan tuloksissa havaituista puutteista / virheistä johtuen. Pääosin päätöksentekijänä on kunta, jonka viranhaltija tekee kuitenkin päätökset ilman, että asian ratkaiseminen tapahtuisi automatisoidusti. Tarkoituksena on, että tulevalle rahoituskehyskaudelle tietojärjestelmiä kehitetään siten, että sovellusta voidaan hyödyntää seuraamuksen laskeamisessa eli haetun tuen vähentämisessä, mutta ratkaisutoimintaa ei automatisoitaisi. Automaattinen päätöksentekojärjestelmä ei sovellu edellä mainittujen tukien myöntämiseen, koska tuen myöntämisen kriteerejä on paljon (mm. aktiiviviljelijä, tukikelpoinen pinta-ala, luomutuen osalta useat eri ehdot, joita on tuen saamiseksi noudatettava), valvontaseuraamukset vähentävät haettua tukea ja lisäksi on olemassa mm. tilanteita, joissa voidaan ottaa huomioon ylivoimainen este tuen myöntämisessä/ valvonnassa. Ministeriö varaa mahdollisuuden täydentää vastaustaan eräiden Ruokavirastossa tehtävien päätösten osalta, mikäli Ruokaviraston toimittama selvitys antaa tähän aihetta.

5.2 Eräät ilmoitukseen perustuvat ratkaisut

Huoneistotietojärjestelmän hakemukseen ja omistajan suostumukseen perustuvia kirjaamisratkaisuja on käsitelty edellä kappaleissa 2.1.3 ja 2.1.4. Näiden tapausten lisäksi omistajan tai osakeryhmään kohdistuvan rajoituksen kirjaaminen voi tapahtua ilmoituksen perusteella. HTJL 5 §:n 1 momentin mukaan osakeryhmän omistaja voidaan kirjata esimerkiksi uuden yhtiön perustamisen eli kaupparekisteriin merkitsemisen perusteella. Tieto tulee automatisoidusti Patentti- ja hallituksesta ja kirjautuu jatkossa automatisoidusti osakeryhmittäin osakehuoneistorekisterissä. HTJL:n 7 §:n mukaan ulosmittaus- ja turvaamistoimenpide kirjataan viranomaisen ilmoituksesta ja osakkeenomistajan konkurssi konkurssipesän ilmoituksesta. Maanmittauslaitos ei enempää tutki ilmoituksen taustalla olevia seikkoja. Ilmoitukseen perustuva kirjaamistoimenpide on lopullinen asiaratkaisu, johon voidaan hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen ja johon liittyy HTJL:n 22 §:n mukaisesti valtion tuottamuksesta riippumaton, ankara vastuu.

Myös lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tulee suoraan kiinteistön ulosmittausta ja eräitä muita vastaavia tietoja ulosottoviranomaisilta. Tämä tapahtuu Maanmittauslaitoksen ja ulosottoviranomaisen välille rakennetulla rajapinnalla. Näissä tapauksissa rajapinta itsessään varmistaa, että tieto voi tulla vain oikealta taholta ja tieto voi olla vain oikeansisältöistä. Vaikka kysymys ei olisikaan varsinaisesta sääntöpohjaisesta automatisoidusta päätöksenteosta, voi silti olla perusteltua harkita, tulisiko tällaisesta tietojen siirtämisestä ja siihen liittyvistä vastuista erityisesti säätää.

yhteyshenkilö:


Susanna Paakkola
040 733 6228
susanna.paakkola@mmm.fi

kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

lainsäädäntöneuvos



Susanna Paakkola

TIEDOKSI MMM osastot ja toimialat
Maanmittauslaitos
Suomen metsäkeskus
Ruokavirasto