

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**

Hallinto-oikeus kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä on perusteltua säätää lailla, koska asioiden käsittelyä on jo monissa viranomaisissa automatisoitu ja tämän kehityksen voidaan otaksua jatkuvan hallinnon tehostamisvaatimusten myötä. Sinänsä on selvää, että automaattinen päätöksenteko ei sovellu muutoksenhakuun. Tämä lähtökohta on esityksessä asianmukaisesti huomioitu ja automaattinen ratkaiseminen rajautuu hallintomenettelyn ensi vaiheen ns. pohjapäätöksen tekemiseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa avustavaksi automaatioksi luonnehdittujen ratkaisujen, joissa automaatio voi avustaa asian käsittelyssä esimerkiksi seulomalla, hyväksikäyttö saattaisi sinänsä olla mahdollista myös hallintolainkäytössä esimerkiksi silloin, kun valitus on saapunut hallintotuomioistuimeen myöhässä ja se olisi siksi jäämässä tutkimatta. Tällöinkin hallintotuomioistuimella on kuitenkin vain poikkeuksellisesti koneluettavassa muodossa käytettävissään myöhässä olon laskemiseen tarvittavat tiedot, kuten päätöksen tiedoksianto aika ja -tapa. Kuten esityksessä todetaan, tällaiset avustavat ratkaisut jäävät joka tapauksessa lakiesityksen soveltamisalan ulkopuolelle.

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

Hallinnon lainalaisuuden näkökulmasta automaattinen päätöksenteko voi olla riski, mikäli sitä ei rajata selkeästi asioihin, joihin ei liity oikeus- tai näyttökysymysten harkintaa. Lisäksi asianosaisella on aina oltava – riippumatta siitä, onko luonnollinen vai juridinen henkilö - oikeus hakea päätökseen

oikaisua ja saattaa siten asiansa tapauskohtaisesti ja huolella harkittavaksi ja hallintolain säännösten mukaisesti perusteltavaksi.

Lakiehdotuksen esitöiden mukaan automaattista päätöksentekoa ei sovellettaisi asioihin, jotka ratkaistaan esittelystä, jolloin perustuslaissa säädetty esittelijän vastuu ei tule automaattisesti tehtyjen päätösten osalta kysymykseen. Se, milloin asia ratkaistaan esittelystä, ei ole määritelty lailla, mutta vakiintuneesti ilman esittelyä on ratkaistu vain faktoiltaan selkeitä ja ratkaisukäytännön osalta rutiiniluonteisia hallintoasioita, joihin automaattinen ratkaisun tekeminenkin soveltuisi. Automaattinen ratkaisu tehdään ilman, että ratkaisun tarkistaa tai ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Tämä ei voine poistaa viranomaisen virkavastuuta automaattisista ratkaisuista. Käytännössä se henkilöityisi viranomaisen päällikköön, ellei delegointisäännöksistä muuta johdu. Tosin tärkeällä sijalla on koko automaattiseen päätöksentekoon liittyvä etukäteisharkinta tunnistaen tarkoin ne riskit, mitä tietyn tyyppisten asioiden vieminen automaattiseen ratkaisuntekoon sisältää.

Tärkeää on myös se, että automaattisesti tehdystä ratkaisusta näkyy selkeästi, että se on tehty automaattisesti. Näin myös asianosainen osaa arvioida päätöksen sisältöä ja mahdollista muutoksenhaun tarvetta tästä näkökulmasta.

#### **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?**

-

#### **Laki hallintolain muuttamisesta**

##### **Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta**

-

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

-

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

Pykäläehdotuksen 2 momentin määritelmä, jonka mukaan 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, on sinänsä sisällölliseltä tavoitteeltaan oikea, mutta monipolvisuudessaan vaikeasti luettava. Esitämme vielä harkittavaksi, voisiko säännöstä tältä osin yksinkertaistaa. On myös mahdollista, että saatetaan muutoksenhakuun se peruskysymys, soveltuuko asia ylipäänsä laissa säädettyjen edellytysten perusteella automaattisen ratkaisuntekoon.

Tämä voi johtaa hyvinkin vaikeisiin tulkintatilanteisiin. Asianosainen saa oikaisuvaatimusmenettelyssä asian uuteen harkintaan, mutta mikäli automaattista ratkaisuntekoa ei olisi pitänyt soveltaa alun alkaenkaan, tulisi asia palauttaa ensivaiheen päätöksentekoon tavanomaiseen ratkaisumenettelyyn.

Pykälän 4 momentin soveltamisrajaus, joka sulkee automaattisen ratkaisunteon ulkopuolelle oikaisuvaatimuksen ja sitä vastaavan oikeussuojakeinon, hallintokantelun ja rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämisen. Käytännössä myös tilanteet, joissa automaattista ratkaisuntekoa sovelletaan viranomaisaloitteisiin asioihin, kuten takaisinperintään, voivat osoittautua haastaviksi ratkaista automaattisesti, koska niissä on aina ennen ratkaisuntekoa myös kuultava asianosaista. Kuulemismenettelyn toimittaminen automaattisesti lienee vaikeasti toteutettavissa. Parhaiten automaattinen ratkaiseminen soveltunee tilanteisiin, joissa on yhden asianosaisen hakemusasia, jossa kaikki selvitys on hakemuksessa ja sen liitteissä eikä kuuleminen siten ole tarpeen.

### **Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)**

Hallinto-oikeuden toiminnan kannalta on aivan keskeistä, että hallinto-oikeuteen valitusasiana saapuvan jutun valituksen kohteena oleva päätös on perusteltu yksityiskohtaisesti hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Mainitun lainkohdan mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Vaikka hallintolain 45 §:n sääntely turvaa välittömästi asianosaisen oikeuksia, on sillä lisäksi hallintoprosessin näkökulmasta keskeinen merkitys hallintotuomioistuimen työskentelyn perustana. Tuomioistuinkäsittelyssä tapahtuvan valituksenalaisen päätöksen oikeudellisen kontrollin kannalta on tärkeää, että valituksenalaisessa päätöksessä on riittävän laajat perustelut ja siinä on yksilöity asiakirja-aineisto, johon päätös perustuu. Koska automaattista päätöksentekoa hyväksikäyttäen ratkaistussa päätöksessä ei näitä elementtejä ole, on hallintotuomioistuimen työskentelyn kannalta välttämätöntä, että automaattisessa päätöksenteossa ratkaistava asia on ennen hallinto-oikeusvaihetta ollut oikaisuvaatimusmenettelyn kohteena. Tämä on myös linjassa viimeisen noin kymmenen vuoden yleisemmän kehityksen kanssa, jonka mukaisesti oikaisuvaatimusjärjestelmää on pyritty laajentamaan siten, että hallinto-oikeuteen valitettaisiin vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.

Esityksen mukaisen hallintolain 53 e §:n 4 momentin mukaan automaattisesti ei voitaisi ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Edelleen ehdotetun hallintolain 53 f §:n 1 momentin mukaan 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. Automaattista päätöksentekoa hyväksikäyttäen tehtyyn päätökseen on siten pääsääntöisesti ehdotetun mukaan voitava hakea oikaisua, mutta sääntö ei ole poikkeukseton.

Edellä todetut painavat jatkomuutoksenhaun turvaamista ja hallintotuomioistuimen työskentelyä koskevat lähtökohdat edellyttävät, että oikaisuvaatimusvaihe ennen valittamista hallinto-oikeuteen on pakollinen riippumatta asian luonteesta tai siitä, onko päätös kohdistettu luonnolliseen henkilöön. Ehdotetun 53 f §:n viittaus luonnolliseen henkilöön, johon päätös on kohdistettu, on sikäläkin erikoinen, että kuten esityksessäkin todetaan (s. 86), asianosaisen muutoksenhakuoikeus määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Oikeudesta tehdä oikaisuvaatimus säädetään hallintolain 49 b §:n 2 momentissa. Edellä esitettyihin näkökohtiin nähden on myös erikoista viitata siihen, että vaikka viranomaisella ei olisikaan käytössä oikaisuvaatimusta tai vastaavaa menettelyä, on päätökseen tavallisesti silti mahdollista hakea muutosta esimerkiksi valittamalla (s. 64).

Jo yksin selkeyssyistä olisikin parempi kirjoittaa säännökset siten, että automaattisella päätöksenteolla ratkaistusta asiasta tulisi aina ennen hallintotuomioistuinprosessia voida tehdä oikaisuvaatimus. Vain näin rakennettu sääntely varmistaa aukottomasti sen, että hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei välittömästi tule automaattisesti ratkaistua asiaa, vaan muutoksenhaun kohteena on päätös, johon oikaisuvaatimuksen hakijalle on annettu varsinainen hallintolain 45 § edellyttämällä tavalla perusteltu hallintopäätös, jonka yhteydessä on todettu ratkaisuun vaikuttaneet selvitykset ja esitetty päätöksen perustelut ja sovelletut lainkohdat. Ilman tätä muutosta ehdotus voisi myös johtaa siihen epäsymmetriseen tilanteeseen, jossa samassa asiassa asianosaisena oleva luonnollinen henkilö voisi tehdä oikaisuvaatimuksen, mutta juridinen henkilö ei.

#### **Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)**

-

#### **Muut hallintolakia koskevat huomiot**

-

#### **Laki tiedonhallintalain muuttamisesta**

##### **Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta**

-

##### **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 oikeansuuntaisesti?

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymin 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?

-

## 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**

-

Pitkäranta Ann-Mari  
Helsingin hallinto-oikeus

Hakkola Esa  
Helsingin hallinto-oikeus