

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:

Käyttöalasäännöksen 2 momentissa säädetään, että 1 momentissa säädettyä sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialiseen hallintotoimintaan, jolla on oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen.

Käyttöalasäännöksen 1 momentin perusteluissa todetaan, että säännöksen ulkopuolelle jää sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa, tällaista ollen esimerkiksi automaatio joka valmistelee päätösluonnoksen käsittelijän työn pohjaksi. Lisäksi todetaan muutamien esimerkein, millaisia valmistelutoimia voitaisiin piiriin ulottaa, esimerkkinä TE-toimiston antama työvoimapoliittinen lausunto sekä rikosvahinkosaamisen täytäntöönpano. Säännöstä tulisi näiltä osin avata ja konkretisoida laajemmin. Yleisesti automatiikan käyttöala on laaja ja monipuolinen sekä tulee jatkossa kasvamaan. ”Tai vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen” tekee käyttöalasäännöksen vaikeaksi hahmottaa. Tarkennuksena voisi olla muun muassa ”jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa välittömästi merkittävällä tavalla

asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen”.

Katsotaanko esimerkiksi hallintopäätöksen tiedoksiänto sellaiseksi vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen vaikuttavana, että se tulisi sääntelyn piiriin.

Käyttöalasäännöksen otsikko on 'Asian käsitteleminen automaattisesti'.

Kuitenkaan, sääntely ei pyri kattamaan varsinaisessa merkityksessä asian käsittelemistä automaattisesti (asian käsittelyn eri vaiheita mm. vireilletulosta valmisteluun ym.) vaan käyttöalasäännös koskee käytännössä asian ratkaisemista automaattisesti tai muuta tällaiseen ratkaisuun tai hallintopäätökseen oikeusvaikutuksiltaan rinnastuvaa valmistelua tai tosiasiallista hallintotoimintaa.

'Asian ratkaiseminen automaattisesti' vastaisi näin otsikoltaan sisältöön paremmin.

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

Ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

-

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

Päätös tehdään viranhaltijan toimesta tai automaattisesti, ja päätös annetaan tiedoksi käyttäen automatiikkaa. Tiedoksiannolla on välittömiä oikeusvaikutuksia muun muassa muutoksenhakuajan kannalta.

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmisteleavan 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?

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Oikaisuvaatimuksen luonne on kuntalain mukaisissa asioissa erilainen verrattuna hallintolain mukaiseen oikaisuvaatimukseen ja valitukseen. Kuntalain mukaisissa asioissa oikaisuvaatimus sisältää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lisäksi kunnissa oikaisuvaatimuksen käsittelee usein monijäseniset toimielimet.

Oikaisuvaatimuksen automatisointi rajautuisi suurelta osin kunnissa ulkopuolelle. Viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe. Viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisten vaatimuksesta. Automaattinen oikaisuvaatimuksen käsittely soveltuisi näin mahdollisesti vastaaviin tilanteisiin, missä virhe on päätöksen lähtötiedoissa. Mikäli ei puhuttaisi tällaisista yksiselitteisen käsittelysäännöksen puutteesta, sisältäisi asian käsittely lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja tulisi näin ollen edetä normaaliin luonnollisen henkilön käsittelemäksi oikaisuvaatimukseksi.

Lisäksi, oikaisuvaatimuksen käsittelyssä yksiselitteisen ratkaisun ja automaation käyttöönotto edellyttäisi, että oikaisuvaatimuksen muotoa säänneltäisiin määrämuotoisena (automaatiikan luettavaa muotoon). Hallintolain vaatimukset oikaisuvaatimuksen muodolle ovat avoimet. Hallintolaissa on myös viittauksia siihen, että ”oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon - -” sekä ”viranomaisen voi muuttaa hallintopäätöstä”, jotka tulisi myös erikseen tarkastella.

Erytisten edellytysten osalta tulisi kuitenkin vähintään tarkentaa, että

oikaisuvaatimusta ei voida käsitellä automaattisesti, mikäli alkuperäistä päätöstä ei ole tehty automaattisesti.

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

Ehdotetaan lisäystä HL 44 § 1 mom. 5) tieto automaattisesta käsittelystä, jos asia on käsitelty 25 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla automaattisesti. Tulisi lisätä myös: ”- - sekä tieto oikeudesta vaatia, että tiedot käsittelee luonnollinen henkilö.” Tämä lisäisi läpinäkyvyyttä ja asianosaisen tietämystä oikeuksistaan.

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?

Eryteisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Eryteisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidätkö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Otsikko on 'Kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä'. Koskeeko kuvaus näin ollen vain kyseisen uuden säädöksen mukaisia 'hallintoasioiden käsittelyä' vai, hallintolain nykyisessä merkityksessä asian käsittelyä (sisältäen vireillepanoa, siirtoa ym. mahdollisia valmistelutoimia) koskeva automatisoinnin laajemmassa merkityksessä?

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Kuvauksessa tulisi yleisellä tasolla mainita ne asiaryhmät, jotka viranomaisessa voidaan ratkaista automaattisessa käsittelyssä ja miten asioita valikoidaan automaattiseen käsittelyyn.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Pääosa nykyisistä hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä kuuluu tällä hetkellä valmisteleviin toimiin, eli tämän käyttöalasäännöksen ulkopuolelle. Olisiko kuitenkin hyvä, että myös näiden osalta olisi myös vastaava kuvaus olemassa?

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Tarve sääntelylle on. Lainsäädännön tulee kuitenkin mahdollisimman hyvin mahdollistaa automatisoinnin ja uuden teknologian käyttöönottoa myös julkishallinnossa.

Tampereen kaupungilla käytännössä on otettu käyttöön lähinnä avustavaa automaatiota mm. tietojen siirtämisessä päätöksentekojärjestelmään. Lisäksi osittain automaattisia päätöksiä on mm. varhaiskasvatuksen ottamis- ja maksupäätöksissä sekä perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulumatkaetuuspäätöksissä. Osittain automaattiset päätökset ovat olleet hakijalle myönteisiä ja perustuneet yksilöityihin kriteereihin, mm. matkan pituuteen sekä asiakkaan sähköisellä lomakkeella antamiin tietoihin.

Lähitulevaisuudessakin pääpaino tulee olemaan ohjelmallisen automatisoinnin käytössä prosessin eri osissa ja tietojen siirtämisessä päätöksentekojärjestelmään automaation/robotiikan avulla. Jo tämä taso edellyttää merkittäviä resursseja ja yhteistyötä järjestelmätoimittajien kanssa.

Julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi tehtävä, jossa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta sekä tehtävät, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen. Lisäksi ovat esimerkiksi valmistelutoimenpiteet, jolla on merkittävä vaikutus julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon.

Kunnissa kuntalain 91 §:n mukaan valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Hallintopäätöksissä tulee perustella päätöksentekijän toimivalta ratkaista asia. Kunnissa tämä tarkoittaa viittaamista hallintosääntöön, toimintasäntöihin tai

delegointipäätöksiin ja sieltä viranhaltijalle tuleva toimivalta ratkaista asia.
Toimihaltijoille päätösvaltaa ei voida delegoida, ainoastaan viranhaltijoille.
Automaattinen päätöksenteko sijoittuu mielenkiintoisella tavalla
toimihaltijoiden päätösvallan yläpuolelle ja viranhaltijoiden päätösvallan
rinnalle, mahdollistaen hallintopäätösten tekemisen.

Automaattisen päätöksenteon osalta tulisi tarkastella kuntalain
toimivaltasäännökset ja otto-oikeus, kuntalain 90-92§.

Aittala Pauliina
Tampereen kaupunki