

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*?**

Säännös on riittävän selvä ja tarkkarajainen.

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

Kuntaliitto kannattaa käyttöalasäännöksen lisäämistä hallintolakiin. Ehdotetussa käyttöalasäännöksessä sallitaan automaattista päätöksentekoa, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä.

Käyttöalasäännöksen on oltava mahdollisimman selkeä ja käyttäjäystävällinen, koska sitä tullaan soveltamaan laajasti. Automaattinen päätöksenteko tulee ajan myötä koskemaan hyvin laajaa joukkoa hallintoasioita ja täten hallintoasioiden kanssa työskenteleviä viranhaltijoita. Laaja käyttöala asettaa erityisiä vaatimuksia säännösten ymmärrettävyydelle ja selkeydelle. Käyttöalasäännöksessä on pyrittävä täsmälliseen ja ymmärrettävään ilmaisuun. Perustelujen mukaan ehdotettu käyttöalasäännös kieltää selkeästi itseoppivan tekoälyn käyttöä automaattisessa päätöksenteossa. Samaten on oletettu, että ehdotetun säännön perusteella ymmärretään sen suhdetta tietosuojasetukseen ilman tarkempia selityksiä. Kuntaliitto katsoo, että säännöstä on edelleen muokattava käyttäjäystävällisempään, ymmärrettävään sekä selkeämpään muotoon sallitun teknologian sekä tietosuojan näkökulmasta.

Sana "yksiselitteisesti" ei käsityksemme mukaan lisää käyttöalasäännökseen omia elementtejä tai ulottuvuuksia. Käyttöalasäännöksen merkitys pysyy samana, mutta ymmärtävyys lisääntyy jos sana "yksiselitteinen" poistetaan ensimmäisestä momentista.

Oikeussäännön määrittelyyn on otettu kantaa perusteluissa, joissa todetaan, että ilmaisulla tarkoitetaan niitä oikeussääntöjä, joiden perusteella ratkaisu tulee tehdä. Oikeussääntö voi ilmetä

suoraan laista taikka se voi olla muodostettu viranomaisen tai tuomioistuimen tulkinnan perusteella, taikka alemmanasteisen säännöksen perusteella. Paikallishallinnon näkökulmasta olisi ehdottoman tärkeä täsmällisesti määritellä millainen viranomaistulkinta nähdään riittävänä käyttöalasäännöksen näkökulmasta. Vaaditaanko, että tulkinta on esimerkiksi kirjattu tai ohjeistettu viranomaisessa? Riittääkö, että viranomaisen ratkaisukäytäntö on vakiintunut tietynlaisena?

Ehdotetun käyttöalasäännöksen toisessa momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että säännöksen yleisiä vaatimuksia sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on / voi olla oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen. Kuntaliitto kannattaa tässä ilmaisua, jonka mukaan yleisiä vaatimuksia sovelletaan, jos on selvä, että oikeusvaikutuksia on. "Voi olla" johtaisi tulkinnanvaraiseen tilanteeseen, jossa säännöksen yleisiä vaatimuksia sovellettaisiin hyvin laajaan joukkoon tosiasiallisia hallintotoimia.

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

-

### **Perustelut ja lisätiedot:**

Kuntaliitto ei tee automatisoituja päätöksiä.

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

Kuntaliitto ei tee automatisoituja päätöksiä.

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

Ei

### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sote-sektorin kliininen toiminta pysyy hallintolain soveltamisalan ulkopuolella. Emme myöskään näe tarvetta tässä yhteydessä tarkemmin säännellä esimerkiksi neuvontaa, ohjausta taikka muu hallinnon palvelutoimintaa, jos toiminnalla ei ole oikeusvaikutuksia tai siihen rinnastettavia vaikutuksia hallinnon asiakkaille. Hallintolain yleisiä säännöksiä hallinnon neuvonta- ja palveluvollisuudesta sovelletaan myös automaattisin keinoin tapahtuvaan neuvontaan.

## **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:

Paikallishallinnossa on käytössä lukuisia eri muutoksenhakumenettelyjä, osittain kuntalakiin perustuen ja osittain hallintolakiin tai erityislainsäädäntöön perustuen. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuksia käsitellään kuitenkin toimielimissä, eikä automaattinen päätöksenteko sen takia useimmiten paikallishallinnossa sovellu oikaisuvaatimusten käsittelyyn. On kuitenkin mahdollista, että oikaisuvaatimuksen käsittely on delegoitu viranhaltijatasolle, esimerkiksi julkisissa hankinnoissa. Näin ollen viranhaltija voi olla toimivaltainen yksin käsittelemään hankintaoikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen käsittely edellyttää yleisesti hankintayksikön harkintaa, mutta esimerkiksi tilanteissa, joissa oikaisuvaatimus on saapunut myöhässä, voisi automaattinen päätöksenteko olla mahdollista.

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

Sääntelyn selkeys ja ymmärrettävyys vähentää väärinkäsitysten ja tahattomien väärinkäytösten mahdollisuutta. Sääntelyn täytäntöönpanon yhteydessä tapahtuva laaja ja selkokielineen informaatio kansalaisille ja kuntalaisille automaattisen päätöksenteon perustoiminnoista lisää luotettavuutta järjestelmään.

### 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:

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan, silloin kun automaattinen päätöksenteko perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, lainsäädännössä on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Kuntien viranomaistoimintaan kohdistuu ilman erikseen tähän tarkoitukseen säädettyjä suojatoimia jo

yleislainsäädännön ja sektorikohtaisen erityislainsäädännön muotovaatimuksia sekä suojatoimia, joissa tietosuojasetuksen vaatimuksia on otettu huomioon. On arvioitava, toisiko erikseen säädetyt suojatoimet sellaista konkreettista lisää rekisteröidyn näkökulmasta, jota ei jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla ole.

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

-

**Perustelut ja muutosehdotukset:**

Erityisten suojatoimien tarvetta on selvitettävä tarkemmin suhteessa tilanteisiin, joissa automaattiset päätökset perustuvat tietosuojasetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin (arkaluonteisiin tietoihin).

**3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:**

-

## 4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

**4.1. Pidätkö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?**

Kyllä

**Perustelut ja muutosehdotukset:**

-

**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?**

Kuvaukseen sovelletaan hallintolain yleisiä vaatimuksia hyvästä ja selkeästä kielenkäytöstä.

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

Automaattisesta päätöksenteosta ilmiönä ja sen konkreettisista merkityksistä hallinnon asiakkaille on annettava tietoa säännöksen täytäntöönpanon yhteydessä.

### **5. Muut huomiot**

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

Paikallishallinnon toimialalla on useita verrattain laajoja mahdollisia käyttökohteita automaattiselle päätöksenteolle: eri sektoreiden maksupäätökset, paikkojen osoituspäätökset sivistys- ja sotesektoreilla, koulukuljetusten päätökset jne. Myös julkisten hankintojen parissa on mahdollisia käyttökohteita, esimerkiksi tarjouksen hylkääminen hankintaprosessin seuraavista vaiheista sen vuoksi, että se on jätetty myöhässä tarjouspyynnössä esitetyn määräajan jälkeen. Lisäksi tosiasiallisen hallinnon puolella, esimerkiksi palvelutoiminnan, palvelutarpeen arvioinnin sekä päätösten valmistelussa, automaattikaa on ehdotetun sääntelyn puitteissa mahdollista käyttää hallinnon tehostamiseksi.

Paikallishallinnon päätöksentekoon ja tosiasialliseen hallintotoimintaan sovelletaan hallintolakia yleislakina, kuntalakia paikallishallinnon erityislakina sekä sektorikohtaisesti erityislainsäädäntöä. Päätöksentekoon vaikuttavia säännöksiä on kaikilla lainsäädännön tasoilla ja esimerkiksi kuntalakiin sisältyy säännöksiä toimivallan siirtämisestä sekä otto-oikeudesta (91 ja 92 §§).

Automaattisen päätöksenteon mahdollisimman sujuvan ja laajan käyttömahdollisuuden takaamiseksi on yleislainsäädännön voimaansaattamisen yhteydessä varmistettava, että kuntien viranomaisten käytettävissä on ehyt ja toimiva lainsäädäntö, jossa eriasteiset päätöksentekoon ja tosiasialliseen hallintotoimintaan vaikuttavat säännökset yhdessä mahdollistavat automaattisen päätöksenteon ja automatiikan käyttöä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan

käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Kuntaliitto näkee tarpeellisena, että myös tähän vaatimukseen otetaan kantaa ehdotetun sääntelyn perusteluissa.

Sulin Ida  
Suomen Kuntaliitto - Lakiyksikkö