



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunnan kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö 20.10.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi HE 145/2022 vp

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

Lähtökohtia

Hallinto-oikeus pitää esitystä lähtökohdiltaan kannatettavana. Asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä on perusteltua säätää lailla, koska asioiden käsittelyä on jo monissa viranomaisissa automatisoitu. Tämän kehityksen voidaan otaksua jatkuvan hallinnon tehostamisvaatimusten myötä. On kuitenkin selvää, että automaattinen päätöksenteko ei sovellu muutoksenhakuun. Tämä lähtökohta on esityksessä asianmukaisesti huomioitu ja automaattinen ratkaiseminen rajautuu hallintomenettelyn ensi vaiheen, hallintotuomioistuimen näkökulmasta niin sanotun pohjapäätöksen, tekemiseen.

Vaikka esitys ei siten suoraan vaikuta hallintotuomioistuinten oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, on sillä kuitenkin epäsuoria vaikutuksia myös hallintotuomioistuihin. 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 ja 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.

Hallinto-oikeus on asian valmistelun aikaisemmassa vaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeussuojavaatimuksen tekeminen on rajattu vain luonnollisiin henkilöihin. Myös eräät muut lausunnonantajat ovat aikaisemmassa vaiheessa kiinnittäneet huomiota samaan seikkaan. Edelleen esityksessä on kuitenkin lähtökohtana, että asianosaisen luonteella luonnollisena tai oikeushenkilönä on merkitystä oikeussuojan saatavuuden kannalta. Hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan tähän liittyviin näkökohtiin.

Oikaisuvaatimusvaihemennettelyn henkilöllisestä soveltamisalasta

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 siihen rinnastuvaa vaatimusta. Edelleen ehdotetun hallintolain 53 f §:n 1 momentin mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Automaattista päätöksentekoa hyväksikäyttäen tehtyyn päätökseen on siten ehdotetun mukaan yleensä voitava hakea oikaisua, mutta sääntö ei ole poikkeukseton.

Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan jatkomuutoksenhaun turvaamista ja hallintotuomioistuimen työskentelyä koskevat näkökohdat edellyttävät, että oikaisuvaatimusvaiheen ennen valittamista hallinto-oikeuteen tulisi olla pakollinen riippumatta asian luonteesta tai siitä, onko päätös kohdistettu luonnolliseen henkilöön. Esimerkiksi perustuslain 21 §:n asianmukaista käsittelyä ja oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta merkitystä ei ole sillä, onko hallintomenettelyssä asianosaisena luonnollinen vai oikeushenkilö. Vaikuttaakin siltä, että henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset ovat epätarkoituksenmukaisessa laajuudessa ohjanneet asianomaisten kohtien valmistelua. Tämä on sinänsä ymmärrettävää ottaen huomioon hallituksen esityksen antamiseen johtaneen hallituksen esityksen taustan. Hallinnon automaattisessa päätöksenteossa on kuitenkin kysymys ensisijaisesti hallintoasian ratkaisemisesta. Automaattisen päätöksenteon mahdolliset virheet voivat koskea samalla tavalla oikeushenkilöitä kuin luonnollisia henkilöitäkin. Muutoksenhakujärjestelmän ja sääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta olisi siten parempi, jos luonnollisia henkilöitä ei eroteltaisi oikeussuojavaatimuksen osalta. Tällainen muutos täyttäisi epäilyksettä tietosuoja-sääntelyn vaatimukset ja se olisi samalla muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta linjakkaampi ja olennaisesti selkeämpi ratkaisu.

Ehdotetun 53 f §:n viittaus luonnolliseen henkilöön, johon päätös on kohdistettu, on sikälikin erikoinen, että kuten esityksessäkin todetaan (s. 103 ja 153), 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. 78). Tällaisen automaattisesti ratkaistun asian tuleminen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ilman, että päätöksestä on ensin annettu oikaisuvaatimusmenettelyssä asianmukaisesti hallintolain 45 §:n tarkoittamalla tavalla perusteltu hallintopäätös, on edellä todetuista syistä ongelmallinen.

Näistä lähtökohdista hallintolain ehdotettua 53 f § 1 momenttia voitaisiin muuttaa esimerkiksi seuraavasti (poisto yliviivauksella, lisäysehdotus tummennetulla):

”Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että ~~luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu~~ muutoksenhakuun oikeutettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.”

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Esa Hakkola.

Helsingissä 11.11.2022



Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

Helsingin hallinto-oikeus
Sörnäistenkatu 1
Helsinki 00580
Puh.: 029 56 42000
S-posti: helsinki.hao@oikeus.fi
www.hehao.fi