

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen (RP 145/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Niklas Vainio, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Petteri Jartti, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Helin, finansministeriet
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, Dataombudsmannens byrå
- biträdande professor Ida Koivisto
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i förvaltningslagen, lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten och jordabalken.

De föreslagna lagarna avsågs träda i kraft den 1 januari 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på grundlagens 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen, 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter, 12 § 2 mom. om offentlighetsprincipen, 21 § om rättsskydd och god förvaltning, 118 § om tjänsteansvar samt 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det trots det vara motiverat att begära utlåtande om propositionen från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Syftet med propositionen är att möjliggöra automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. I propositionen föreslås en sådan nationell rättsgrund för automatiserat individuellt beslutsfattande som förutsätts i EU:s allmänna dataskyddsförordning. I dataskyddslagen avseende brottmål som bygger på dataskyddsdirektivet föreslås analogt ett undantag från förbudet mot automatiserat individuellt beslutsfattande i förvaltningsärenden.

(2) Enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen (s. 146) grundar sig det avgörande den automatiserade processen resulterar i på behandlingsregler som myndigheten har fastställt på förhand som tjänsteberedning. Den automatiserade verksamhetsprocessen arbetar alltså inte självständigt i sina avgöranden. Detta fastställande och upprättande av behandlingsregler grundat på lag och tolkning av lagen karakteriseras i propositionen som en beredande uppgift vid utövning av offentlig makt och ligger till grund för den tekniska kodningen av behandlingsreglerna till en automatiserad verksamhetsprocess. Propositionens ståndpunkt är att utövningen av offentlig makt i enlighet med principen om lagbundenhet grundar sig på behandlingsregler som utgår från lag och tolkning av lagen och användningen av automatiserade verksamhetsprocesser på förutsättningarna enligt förvaltningslagen, lagen om informationshantering och andra speciallagar.

(3) De viktigaste ändringsförslagen med avseende på grundlagen hänför sig dels till förvaltningslagen, som kompletteras med bestämmelser om förutsättningarna för att avgöra ärenden automatiserat, rättsskyddsförutsättningen och myndighetens skyldighet att underrätta parterna om att ett ärende avgjorts automatiserat, dels till lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, till vilken fogas bestämmelser som främjar fördelningen av tjänsteansvaret för det automatiska beslutsfattandet och tillgodoseendet av principerna för god förvaltning bland annat när det gäller dokumentering, kvalitetssäkring, kvalitetskontroll och införande av automatiserade verksamhetsprocesser samt skyldighet att informera om automatiserade verksamhetsprocesser.

(4) Enligt artikel 22.1 i den allmänna dataskyddsförordningen ska den registrerade ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Enligt artikel 22.2 b ska artikel 22.1 inte tillämpas om beslutet tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen.

(5) Grundlagsutskottet anser att regleringen av automatiserat beslutsfattande framför allt måste bedömas i skenet av principerna för god förvaltning enligt grundlagens 21 § och bestämmelserna i grundlagens 118 § om tjänsteansvar. Utskottet har inte i sig haft något att anmärka på de mål som eftersträvas med automatisering av beslutsfattandet (GrUU 7/2019 rd, s. 9). Utskottet har

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

med hänsyn till 21 § i grundlagen och kravet på att offentlig maktutövning ska grunda sig på lag dock fäst uppmärksamhet vid att automatiserat beslutsfattande inte ens i masshantering får äventyra kraven på god förvaltning eller parternas rättssäkerhet (GrUU 7/2019 rd, s. 9, GrUU 49/2017 rd, s. 5/I, GrUU 35/2005 rd, s. 2).

(6) En impuls till propositionen är att grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 62/2018 rd fäste statsrådets uppmärksamhet vid att automatiserat beslutsfattande verkar innehålla flera frågor som inte uttryckligen regleras i allmänna förvaltningslagar (se även GrUU 70/2018 rd och GrUU 78/2018 rd). Grundlagsutskottet har ansett det vara klart att automatiserat beslutsfattande inte får leda till att grundlagens bestämmelser om tjänsteansvar förlorar sin betydelse (GrUU 7/2019 rd). Utskottet ansåg då att det behövdes en utredning om ärendet och behovet av att föreskriva om den allmänna förvaltningslagstiftningen, som hör till justitieministeriets beredningsansvar. Utredningen avsågs undersöka hur regleringen av automatiserat förvaltningsförfarande och beslutsfattande uppfyller de krav som följer av förvaltningens lagbundenhet, offentlighetsprincipen och rättsprinciperna för förvaltningen, som ligger till grund för en god förvaltning, samt hur rättstryggheten tillgodoses och tjänstemännens ansvar förverkligas. Utskottet har senare understrukit vikten av dessa utredningar och menar att utredningsarbetet bör inledas utan dröjsmål och anvisas de resurser som behövs. Enligt utskottet har det samtidigt varit nödvändigt att avstå från nya förvaltningsområdesspecifika förslag till bestämmelser om automatiserat beslutsfattande (GrUU 7/2019 rd, s. 11).

(7) Grundlagsutskottet har betonat att bestämmelserna i den dataskyddsförordning som utarbetats med tanke på skyddet för personuppgifter inte utgör en tillräcklig grund för automatiserat beslutsfattande med avseende på principerna för god förvaltning och rättsskyddet inom förvaltningen (GrUU 7/2019 rd).

(8) Å andra sidan är det enligt utskottet i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företrädde framför nationell rätt i enlighet med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II) och att det inte finns skäl att i Finlands nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen (t.ex. GrUU 19/2021 rd, stycke 14 och den utlåtandep Praxis som nämns där). Det ingår a priori inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma nationell genomförandelagstiftning med avseende på den materiella EU-rätten (t.ex. GrUU 32/2021 rd, stycke 3).

(9) Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, i allmänhet utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå (se GrUU 14/2018 rd, s. 4). Utskottet har granskat lagförslag som innebär profilering och automatiserat beslutsfattande (GrUU 15/2018 rd, s. 43—45) också med tanke på skyddet för personuppgifter och ansett det vara klart att lagstiftarens behörighet inte i strid med bestämmelserna i dataskyddsförordningen kan införa bestämmelser om automatiserad behandling av känsliga uppgifter som är centrala med tanke på skyddet för privatlivet.

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

(10) Vid bedömningen av den nu föreslagna regleringen bör man således också fästa uppmärksamhet vid det krav som i dataskyddsförordningen ställs på automatiserade individuella beslut. Förvaltningsutskottet bör försäkra sig om att regleringen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i artikel 22.3 om rätten till personlig kontakt med den personuppgiftsansvarige.

Förslagen till ändring av förvaltningslagen

(11) Enligt 53 e § i lagförslag 1 kan en myndighet avgöra ett ärende automatiserat, när det i ärendet inte ingår omständigheter som enligt myndighetens förhandsprövning förutsätter prövning från fall till fall eller när de i ärendet ingående omständigheter som förutsätter prövning från fall till fall har bedömts av en tjänsteman eller någon annan som handlägger ärendet. Automatiserade avgöranden ska grundas på behandlingsregler som har utarbetats med stöd av tillämplig lag. En begäran om omprövning eller ett jämförbart rättsmedel får inte avgöras automatiserat. Enligt 53 f § i lagförslaget ska den fysiska person som är föremål för ett beslut om automatiserat avgörande kunna begära omprövning enligt förvaltningslagen eller ha tillgång till ett därmed jämförbart avgiftsfritt rättsmedel. Detta tillämpas dock inte om det automatiska avgörandet gäller en parts yrkande som inte rör någon annan part.

(12) I 53 g § i förvaltningslagen föreslås det bestämmelser om myndighetens skyldighet att underrätta en part om att ärendet har avgjorts automatiserat. Om ett förvaltningsbeslut inte meddelas i ärendet, ska parten ges de uppgifter som avgörandet grundar sig på. I ärenden som avgjorts automatiserat behöver enligt förslaget inte namnet på den person anges av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet.

(13) Bestämmelserna i lagförslag 1 granskas relativt ingående i propositionens motivering till lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet kan i stora drag instämma i de slutsatser om lagförslag 1 som dras i motiveringen till lagstiftningsordningen. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid bestämmelsernas tillämpningsområde, formuleringen av förutsättningarna för tillämpning av bestämmelserna och informationen till den registrerade.

Regleringens tillämpningsområde

(14) Bestämmelserna i lagförslag 1 gäller automatiserat avgörande av ärenden. I propositionsmotiven (s. 98) hänvisas det till att avsikten med den föreslagna regleringen i huvudsak inte är att avvika från regleringen om förvaltningsförfarande. Enligt propositionsmotiven blir till exempel bestämmelserna om utredning av ärenden, hörande av parter samt innehållet i förvaltningsbeslut, motivering av förvaltningsbeslut, rättelse av fel, besväransvisning, delgivning och omprövning följaktligen tillämpliga också vid automatiserat beslutsfattande, om inte något annat bestäms i en speciallag. Motiveringen tar också upp att grunderna för god förvaltning enligt 2 kap. i förvaltningslagen ska iakttas i myndigheternas verksamhet. Utskottet har ingenting att anmärka på bestämmelsernas tillämpningsområde i det här avseendet.

(15) Grundlagsutskottet noterar dock att myndigheterna enligt motiveringen (s. 96) i sådana fall av ärendehantering som regleringen inte gäller, till exempel vid utredning av ärenden eller hörande av en part, fortfarande kan organisera åtgärderna på det sätt de anser lämpligt. Ut-

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

skottet är av den uppfattningen att automatisering redan nu används också inom dessa delområden. I motiven (s. 26) sägs det att automatisering kan utnyttjas också för att välja ut fall för att handläggas av människor: då programmeras det in olika kriterier i systemet, och om de uppfylls prövar en människa fallet. Också utskottet har noterat till exempel att vissa anhängiga ärenden behandlas annorlunda till exempel till följd av profilering (se t.ex. GrUU 37/2021 rd).

(16) Enligt grundlagsutskottet har det därför funnits anledning att bedöma inte bara hur regleringen av beslutsfattandet utan också regleringen av förvaltningsförfarande uppfyller de krav som följer av förvaltningens lagbundenhet, offentlighetsprincipen och rättsprinciperna för förvaltningen, som ligger till grund för en god förvaltning, samt hur rättstryggheten tillgodoses och tjänstemännens ansvar förverkligas. Förvaltningsutskottet bör bedöma om också andra faser av behandlingen av förvaltningsärenden bör bli föremål för allmän reglering genom separat beredning.

Förutsättningar för automatiserat beslutsfattande

(17) Enligt 53 e § i lagförslag 1 kan en myndighet avgöra ett ärende automatiserat, när det i ärendet inte ingår omständigheter som enligt myndighetens förhandsprövning förutsätter prövning från fall till fall eller när de i ärendet ingående omständigheter som förutsätter prövning från fall till fall har bedömts av en tjänsteman eller någon annan som handlägger ärendet. Enligt 4 mom. i samma paragraf får en begäran om omprövning eller ett jämförbart rättsmedel inte avgöras automatiserat.

(18) Enligt motiveringen (s. 148—149) har syftet med den föreslagna bestämmelsen varit att bland annat beakta grundlagsutskottets praxis i fråga om automatiserat beslutsfattande. Enligt utskottet ska det av lagen framgå på vilka grunder ärenden kan avgöras genom automatiserat beslutsfattande (GrUU 70/2018 rd, s. 3). Enligt utskottet lämpar sig automatiserat beslutsfattande inte för sådant administrativt beslutsfattande som förutsätter att beslutsfattaren utövar omfattande prövningsrätt (GrUU 7/2019 rd, s. 9).

(19) Grundlagsutskottet fäster här uppmärksamhet vid bestämmelsens ordalydelse. Enligt ordalydelsen beror lagenligheten i användningen av automatiserat beslutsfattande på om myndigheten vid sin förhandsprövning har ansett att ärendet inte förutsätter prövning från fall till fall. Enligt ordalydelsen är det alltså inte en förutsättning för att ett automatiserat avgörande ska vara lagenligt att avgörandet direkt är förknippat med prövning. Det är inte heller relevant hur omfattande prövningsrätten är. Enligt ordalydelsen är det med avseende på lagenligheten tillräckligt att myndigheten har gjort en förhandsprövning av ärendet. Enligt utredning till utskottet är syftet med bestämmelsen till denna del dock närmast att betona att det är nödvändigt att göra en förhandsbedömning. Förvaltningsutskottet bör granska bestämmelsens ordalydelse.

(20) Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att det är motiverat att göra en förhandsprövning av ärendena. Utskottet fäster dock i fråga om innehållet i en sådan förhandsprövning uppmärksamhet vid att till exempel proportionalitetskravet i 6 § i förvaltningslagen kan, med tanke på ordalydelsen i den materiella lag som ska tillämpas, också i mycket klara tillämpningssituationer uttryckligen kräva en situationsspecifik prövning.

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

Meddelande om automatiserat avgörande

(21) I 53 g § i lagförslag 1 föreslås det bestämmelser om myndighetens skyldighet att meddela en part att ärendet har avgjorts automatiserat. Enligt 1 mom. får en part del av ett automatiserat avgörande av ett förvaltningsärende först när han eller hon får förvaltningsbeslutet. Samtidigt får parten information om var det beslut om införande som avses i 28 d § i lagen om informationshantering finns att tillgå.

(22) Grundlagsutskottet betonar att det inte räcker att den registrerade får information om automatiserat beslutsfattande i efterhand. Enligt EU:s dataskyddsförordning ska den registrerade ges lättåtkomlig och lättbegriplig information utformad på ett tydligt och enkelt språk när datainsamlingen inleds, det vill säga till exempel när den registrerade börjar fylla i en ansökan som avgörs med hjälp av automatiserat beslutsfattande. I motiveringen till bestämmelsen (s. 105) konstateras det i sig på behörigt sätt att en myndighet med stöd av artiklarna 12, 13 och 14 i dataskyddsförordningen i egenskap av personuppgiftsansvarig ska informera den registrerade om behandlingen av personuppgifter. Å andra sidan hänvisas det i motiveringen också till att informations-skyldigheten enligt dataskyddsförordningen är på en mer allmän nivå än den föreslagna regleringen. Dataskyddsförordningen kräver inte att myndigheten på eget initiativ och regelbundet till en registrerad i partsställning lämnar ut information om alla de omständigheter som myndighetens avgörande i ett enskilt ärende grundar sig på.

(23) Grundlagsutskottet konstaterar att bestämmelser om förhandsinformation till den registrerade finns i dataskyddsförordningen, som är direkt tillämplig lagstiftning. Det finns alltså ingen anledning att utfärda nationella bestämmelser om förhandsinformation. Förvaltningsutskottet bör dock överväga om det oklara rättsläge som motiveringen medför kan förtydligas genom en informativ hänvisning till bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Förslagen till ändring av informationshanteringslagen

De grundläggande lösningarna

(24) I propositionens lagförslag 2 föreslås det att det till informationshanteringslagen fogas ett nytt 6 a kap. om automatiserade verksamhetsprocesser, en ny 13 a § och att vissa andra bestämmelser i lagen ändras. Enligt propositionsmotiven (s. 32) bildar 6 a kap. i lagen om informationshantering i kombination med föreslagna 8 b kap. i förvaltningslagen en allmän reglering för automatiserat beslutsfattande som ska säkerställa att kraven på god förvaltning tillgodoses, att tjänsteansvaret riktas, beslutsfattandet är transparent samt att kontrollerna är tillräckliga. I 2 § i lagen om informationshantering föreskrivs det om de för 6 a kap. centrala begreppen och i 3 § om tillämpningsområdet för det nya 6 a kap.

(25) Informationshanteringslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 73/2018 rd). Med tanke på den nu aktuella propositionen är det av betydelse att de allmänna förutsättningarna för automatiserat avgörande av ärenden till sina centrala delar har samlats dels i förvaltningslagen, dels i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen. Av de skäl som nämnts är dessa förutsättningar viktiga bland annat med tanke på rättstryggheten,

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

grunderna för god förvaltning och tjänstemännens ansvar (se GrUU 62/2018 rd, s. 8). Förslaget är betydelsefullt också med tanke på rättsstatsprincipen.

(26) Enligt propositionen (s. 78) bedöms förslaget främja genomförandet av rättsstatsprincipen och principen om förvaltningens lagbundenhet, vilka det föreskrivs om i 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt propositionen förutsätter rättsstatsprincipen att automatiserad utövning av offentlig makt bygger på lag, och utifrån principen om förvaltningens lagbundenhet ska lag noggrant iaktas i det automatiserade beslutsfattandet.

(27) Propositionen redogör ingående för antalet ärenden som i olika ärendegrupper avgörs automatiserat (s. 27—31). Exempelvis har beskattningen stor betydelse för medborgarna och för grunderna för det egna livet. Skatteförvaltningen meddelar årligen åtminstone 14,5 miljoner automatiserade beslut, och de största beslutsgrupperna är enligt motiveringen ordinarie inkomstbeskattning av personkunder (cirka 5 miljoner beslut). På samma grunder meddelar Folkpensionsanstalten varje år cirka 200 000 automatiserade beslut till exempel i fråga om avbrytande och justering av grunddagpenning, som hör till utkomstskyddet för arbetslösa, cirka 70 000 beslut om avbrytande av allmänt bostadsbidrag samt cirka 130 000 beslut om studieförmåner. Den föreslagna regleringen berör således i stor utsträckning människornas dagliga liv.

(28) Grundlagsutskottet ser det som beklagligt att lagförslag 2 i propositionen är mycket oklart och lämnar rum för tolkning i fråga om de gällande och föreslagna bestämmelserna i förvaltningslagen. Utskottet noterar till exempel att det i 53 e § 3 mom. i lagförslag 1 sägs att bestämmelser om förutsättningarna för att införa ett automatiserat avgörande och det förfarande som ska iaktas vid införandet finns i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, vilket kan anses vara förenligt med de etablerade sätten att genomföra det krav på god förvaltning som uttrycks i 21 § 2 mom. i grundlagen. I lagförslag 2 i propositionen föreskrivs det dock om en "automatiserad verksamhetsprocess" som "resulterar i" ett sådant avgörande som avses i förvaltningslagen. Enligt motiveringen (s. 115) sker detta "i produktionsbruk".

(29) Grundlagsutskottet anser att den produktion av ett avgörande som avses i lagförslag 2 i det rättsliga språkbruket i allmänhet avser produktion av tjänster. Förvaltningens avgöranden grundar sig på förvaltningsbeslut som fattas med stöd av lag och i ett förfarande enligt förvaltningslagen. Å andra sidan är en automatiserad verksamhetsprocess en klart mer omfattande term än det automatiserade beslutsförfarande som regleringen egentligen gäller. Eftersom det är fråga om ett beslutsförfarande som berör rättsskyddet och utövningen av offentlig makt, men inte regleringen av produktionen, finns det enligt utskottet anledning att i regleringen bruka en enhetlig och rättsligt entydig terminologi.

(30) Grundlagsutskottet har understrukt att det är viktigt med en tydlig reglering när det finns kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (GrUU 70/2022 rd, stycke 12, GrUU 45/2016 rd, s. 3, se också GrUU 41/2006 rd, s. 4). Att den nu aktuella regleringen är svårbegriplig kan också ha en negativ inverkan på rättsskyddet för tjänstemän (se även GrUU 4/2021 rd, stycke 13).

(31) Grundlagsutskottet anser att en tydlig reglering är av betydelse också för att ansvaret för ämbetsåtgärder enligt 118 § i grundlagen riktas korrekt. Till exempel ur denna synvinkel förut-

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

sätter vissa centrala bestämmelser i 28 a § i lagförslag 2 ”dokumentering”, men någon innehållsmässig definition eller beskrivning av dokumentationen eller dokumentationsförfarandet har inte tagits in i lagförslaget. I motiveringen (s. 148) hänvisas i huvudsak till en ”sammanhängande dokumenteringskedja som följer *audit trail*-principen”, utan att detta förfarande definieras närmare. Grundlagsutskottet anser att det grundläggande innehållet i dokumentationen av grunderna för det automatiserade beslutsfattandet och behandlingsreglerna uttryckligen bör definieras i lagen.

(32) Grundlagsutskottet menar alltså att grunderna för en behörig behandling, god förvaltning och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen inte framgår tillräckligt exakt och tydligt av regleringen. Regleringen är problematiskt oklar också med tanke på en korrekt fördelning av tjänsteansvaret. Bestämmelserna måste preciseras. Regleringen som helhet måste utvecklas så att förhållandet mellan lagförslagen är väsentligt tydligare. Eftersom utskottet ovan har ansett att lagförslag 1 inte är problematiskt oklart i fråga om regleringssättet, är en sådan precisering och ett sådant förtydligande en förutsättning för att lagförslag 2 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(33) En harmonisering av regleringen med grundlagen förutsätter enligt grundlagsutskottets uppfattning dock inte en kasuistisk reglering. Även om tillämpningsområdet för bestämmelserna om informationshantering i lagförslag 2 är omfattande, är de å andra sidan till många delar mycket detaljerade och till sin karaktär mycket tekniska. Enligt utskottets uppfattning kan exempelvis 28 c § om kvalitetskontroll, 28 b § om testning och 28 g § om bedömning anses vara tämligen detaljerade. Utskottet anser att det föreslagna regleringssättet, också för att minska den administrativa bördan, bör ändras från en tekniskt kasuistisk teknik till att på lämpligt vis fastställa de väsentliga grunderna för regleringen.

Offentlighet i fråga om grunderna för automatiserade avgöranden

(34) Grundlagsutskottet har tidigare betonat vikten av att den kod eller algoritm som tillämpas vid automatiserade avgöranden blir allmänt tillgänglig i en för enskilda begriplig form (GrUU 7/2019 rd). Enligt föreslagna 28 a § i lagförslag 2 ska myndigheten utarbeta sådan väsentlig dokumentation om utvecklingen av en automatiserad verksamhetsprocess där det bland annat också ingår uppgifter om behandlingsreglerna för respektive fas i verksamhetsprocessen. Enligt 28 d § i lagförslag 2 ska myndigheten dessutom fatta ett uttryckligt beslut om införande av en automatiserad verksamhetsprocess. I beslutet ska bland annat ingå uppgifter om de handlingar som ligger till grund för beslutet och motiveringarna till förutsättningarna för införandet.

(35) Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen har var och en rätt att ta del av ett beslut och därtill hörande handlingar. Dessa handlingar hör till tillämpningsområdet för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I fråga om det som ovan sagts om informationsskyldigheten och det som föreskrivs om den i propositionen har grundlagsutskottet inget att anmärka på regleringen. Förvaltningsutskottet bör dock kontrollera att regleringen är tydlig också till denna del.

Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

(36) I 124 § i grundlagen sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten el-

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

ler andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får däremot bara anförtros myndigheter.

(37) I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, GrUU 20/2006 rd, s. 2/I). Grundlagens 124 § kräver dock inte att det i lag alltid hänvisas till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom dessa med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också tillämpas på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Också informationshanteringslagen innehåller en motsvarande bestämmelse om tillämpningsområdet.

(38) Enligt 3 § 4 mom. i lagförslag 2 tillämpas 6 a kap. om utveckling av automatiserade verksamhetsprocesser och informationshantering vid användningen på privatpersoner, privaträttsliga sammanslutningar och sådana offentlighetsrättsliga samfund som inte är myndigheter till den del dessa sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot grunderna för regleringen. Utskottet anser dock att det är relativt exceptionellt att ett föredragningsförfarande av det slag som avses i 28 d § i lagförslaget utsträcks också till enskilda.

(39) Grundlagsutskottet noterar också 28 j § i lagförslag 2 i propositionen. En myndighet får enligt paragrafen överföra skötseln av en biträdande uppgift med anknytning till testning enligt 28 b § och korrigering av tekniska fel enligt 28 c § till en privat aktör som har tillräckliga tekniska förutsättningar och tillräckliga kunskaper för ändamålet. Samtidigt föreslås det att bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på en privatperson som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och att det ska hänvisas till skadeståndslagen.

(40) Grundlagsutskottet har inget att anmärka mot den föreslagna regleringen eller motivering-
en till den med avseende på 124 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan bestämmelsen också ha en betydelse som begränsar överföringen av biträdande uppgifter. Regleringsbehovet i ärendet grundar sig delvis på den rättsliga grund som föreskrivs i medlemsstatens lagstiftning och som förutsätts i artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning för att ett automatiserat enskilt beslut ska vara tillåtet. Förvaltningsutskottet bör därför kontrollera att regleringen är förenlig med EU-rätten särskilt i de fall där en myndighet som utkontrakterar en biträdande uppgift som hör till bestämmelsens tillämpningsområde enligt EU-rätten handlar inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om dess exakthet och tydlighet beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 81/2022 rd

Helsingfors 19.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.