

Julkisen hallinnon automaattista päättöksentekoa koskeva lainsäädäntö

Työryhmämietintö



Julkisen hallinnon automaattista päättöksentekoa koskeva lainsäädäntö

Työryhmämietintö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-259-944-5

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö Työryhmämietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:7		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Niklas Vainio, Kari Hämäläinen, Petteri Jartti, Antti Helin		
Kieli	suomi	Sivumäärä	110
Tiivistelmä	Oikeusministeriö asetti ajalle 18.1.–31.12.2021 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi. Mietinnössä ehdotetaan lisättäväksi hallintolakiin uusi 8 b luku, joka sisältäisi säännökset asioiden automaattisesta ratkaisemisesta ja siihen liittyvästä oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta laatia kuvaus ja ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa hallinnon automaattinen päätöksenteko turvaten erityisesti perustuslain ja hallintolain sekä muiden hallinnon yleislakien asettamat hyvää hallintoa, hallintoasian käsittelyä, viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuutta ja hallinnon lainalaisuutta koskevat vaatimukset. Luonnollisten henkilöiden osalta säädettäisiin poikkeus EU:n tietosuojasäätelyyn sisältyvästä automaattisten päätösten kiellosta. Julkisen hallinnon tietojärjestelmien käyttöä ja kehittämistä koskevat säännösehdotukset valmistellaan erillisessä valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä ja ne ovat keskeisiä muun muassa virkavastuun kohdentumiseksi automaattisessa päätöksenteossa. Säännösehdotusten arvioidaan valmistuvan alkuvuodesta 2022. Mietintöön liittyy valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajien eriävät mielipiteet.		
Asiasanat	automaatio, hallintolaki, päätöksenteko, tietosuoja, hallinto-oikeus (oikeudenala), läpinäkyvyys, tekoäly		
ISBN PDF	978-952-259-944-5	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/3071/2020	Hankenumero	OM021:00/2020
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-944-5		

Lagstiftning som gäller automatiserat beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen
Arbetsgruppsbetänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:7		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Niklas Vainio, Kari Hämäläinen, Petteri Jartti, Antti Helin		
Språk	finska	Sidantal	110
Referat	Justitieministeriet tillsatte för tiden 18.1–31.12.2021 en arbetsgrupp som hade till uppgift att bereda ett förslag till allmän lagstiftning om den offentliga förvaltningens automatiserade beslutsfattande. I ett betänkande föreslås att det till förvaltningslagen fogas ett nytt 8 b kapitel som ska innehålla bestämmelser om automatiska avgöranden av ärenden och om rättsskyddsföresättningar i anslutning till detta samt om myndighetens skyldighet att utarbeta en beskrivning och underrätta parten om att ärendet avgörs automatiskt. Syftet med förslaget är att möjliggöra automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen med beaktande av i synnerhet de krav på god förvaltning, behandling av förvaltningsärenden, lagbundenhet i myndigheternas verksamhet och förvaltningens lagbundenhet som ställs i grundlagen och förvaltningslagen samt i andra allmänna förvaltningslagar. I fråga om fysiska personer ska det föreskrivas om ett undantag från förbudet mot automatiserade beslut som ingår i EU:s dataskyddslagstiftning. Förslagen till bestämmelser om användning och utveckling av informationssystemen inom den offentliga förvaltningen bereds i en separat arbetsgrupp som tillsatts av finansministeriet och de är centrala bland annat när det gäller riktandet av tjänsteansvar vid automatiserat beslutsfattande. Förslagen till bestämmelser beräknas bli klara i början av 2022. I betänkandet ingår avvikande meningar som anmälts av finansministeriets och arbets- och näringsministeriets företrädare.		
Nyckelord	automatisering, förvaltningslag, beslutsfattande, dataskydd, förvaltningsrätt (rättsområde), transparens, artificiell intelligens		
ISBN PDF	978-952-259-944-5	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenr.	VN/3071/2020	Projektnr.	OM021:00/2020
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-944-5		

Sisältö

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	12
---------------------------------------	----

PERUSTELUT	13
------------------	----

1 Asian tausta ja valmistelu	13
---	-----------

1.1 Tausta	13
1.2 Valmistelu	16

2 Nykytila ja sen arviointi	20
--	-----------

2.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely	20
2.2 Henkilötietojen suoja	20
2.2.1 Yleinen tietosuoja-asetus	20
2.2.2 Henkilötietojen käsittely rikosasioissa	22
2.2.3 Erityiset henkilötietoryhmät automaattisessa päätöksenteossa	24
2.2.4 Henkilötietojen käsittelyn suojatoimet	27
2.3 Hallinnon lainalaisuus	29
2.4 Hyvä hallinto ja oikeusturva	30
2.5 Käsittelyn julkisuus ja asiakirjajulkisuus	31
2.6 Virkavastuu ja tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussääntely	32
2.6.1 Virkavastuun lähtökohdat ja rikosoikeudellinen virkavastuu	32
2.6.2 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvaussääntely tietosuojalainsäädännössä	33
2.6.3 Vastuun kohdentuminen	36
2.7 Julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntely	38
2.8 Julkishallinnossa käytössä olevat automaattioratkaisut	38
2.8.1 Avustava automaatio	38
2.8.2 Automaatio viranomaisen neuvonnassa ja palvelutoiminnassa	39
2.8.3 Automaattisesti ratkaistavat asiat	40

3 Tavoitteet	46
---------------------------	-----------

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	47
---	-----------

4.1 Keskeiset ehdotukset	47
--------------------------------	----

4.2	Pääasialliset vaikutukset	48
4.2.1	Taloudelliset vaikutukset	48
4.2.2	Vaikutukset viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin	48
4.2.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	48
4.2.3.1	Oikeusvaltioperiaate, hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto	48
4.2.3.2	Hallinnon asiakkaat.....	50
4.2.3.3	Yhdenvertaisuus	51
4.2.3.4	Lapsen asema	52
4.2.3.5	Työllisyys ja työelämä	53
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	55
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	55
5.1.1	Automaattisen päätöksenteon sääntelyn jättäminen nykytilan varaan tai sääntely ainoastaan erityislainsäädännössä.....	55
5.1.2	Automaattisen päätöksenteon sääntelyvaihtoehdot yleislainsäädännössä	57
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	59
5.2.1	Automaattisen päätöksenteon käyttöala.....	59
5.2.2	Hyvä hallinto, suojatoimet ja läpinäkyvyys	63
5.2.3	Tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttö.....	66
6	Lausuntopalaute	67
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	69
7.1	Hallintolaki.....	69
7.2	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta	82
7.3	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta	82
8	Lakia alemman asteinen sääntely	83
9	Voimaantulo	83
10	Toimeenpano ja seuranta	83
11	Suhde muihin esityksiin.....	84

11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	84
11.2	Suhde talousarvioesitykseen.....	84
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	85
	LAKIEHDOTUKSET	98
	Laki hallintolain muuttamisesta	98
	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta.....	100
	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta	101
	LAGFÖRSLAG	102
	Lag om ändring av förvaltningslagen	102
	ERIÄVÄT MIELIPITEET	104

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvoston selvittävän viranomaisten automaattiseen päätöksentekoon liittyvän yleislainsäädännön tarvetta. Tällaisen hankkeen käynnistämistä edellyttivät myös eräät ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot ja EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvä automatisoitujen yksittäispäätösten kieltö.

Oikeusministeriö asetti ajalle 18.1.2021–31.12.2021 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi. Työryhmän tehtävänä oli valmistella säännökset yleislain tasolla automaation käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa. Sääntelyn tuli sisältää tarpeelliset säännökset automaation sallitusta käyttöalasta, tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista, tietojärjestelmien hyväksynnästä ja valvonnasta, läpinäkyvyyden ja asiakirjajulkisuuden toteutumisesta sekä muut hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien varmistamiseksi tarpeelliset säännökset. Työryhmän tuli lisäksi selvittää, olisiko sääntely tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan myös automaation käyttämistä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa vai tulisiko sitä koskevat säännökset valmistella erikseen ottaen huomioon muun muassa tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvä erityisen perusoikeussuojan ja oikeusturvan tarve.

Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän kokoonpano

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Tiina Astola. Jäseniksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Hanna Helinko sisäministeriöstä, erityisasiantuntija Maria Miró liikenne- ja viestintäministeriöstä ja hallitusneuvos Timo Meling työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä oikeusministeriöstä, juristi Petri Lemettinen Kansaneläkelaitoksesta, johtava lakimies Matti Merisalo Verohallinnosta, oikeuspäällikkö Katariina Lehtola Maahanmuuttovirastosta, johtava asiantuntija Kari Niemi Maanmittauslaitoksesta, lakimies Eija Alavesa Liikenne- ja viestintävirasto Traficomista, vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Taru Kuosmanen oikeuskanslerinvirastosta, esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, johtava lakimies Ida Sulin Suomen Kuntaliitto ry:stä ja johtava lakimies Kirsi Suopelto Finanssiala ry:stä. Eija Alavesan tilalle pysyväksi asiantuntijaksi tuli sittemmin johtava asiantuntija Kimmo Pylväs Liikenne- ja viestintävirasto Traficomista ja Taru Kuosmanen tilalle esittelijäneuvos Tuula Karjalainen oikeuskanslerinvirastosta.

Työryhmän sihtereiksi nimettiin erityisasiantuntija Petteri Jartti oikeusministeriöstä, suunnittelija Kari Hämäläinen oikeusministeriöstä ja erityisasiantuntija Antti Helin valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäsen, lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio toimi sihteeristön pääsihteerinä.

Työryhmän työskentely

Työryhmä on valmistellut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon. Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi mietinnössä ehdotetaan lisättäväksi hallintolakiin (434/2003) asioiden ratkaisemista automaattisesti koskeva uusi 8 b luku. Sääntely koskisi niin luonnolliseen henkilöön kuin oikeushenkilöönkin kohdistuvia päätöksiä.

Ehdotuksen 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat olisi valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti.

Silloin kun päätös on kohdistettu luonnolliseen henkilöön, edellytyksenä olisi lisäksi, että henkilö voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta hallintolain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Edellytyksellä vastataan erityisesti tietosuojalainsäädännöstä seuraaviin suojaustoimivaatimuksiin.

Hallintolaissa säädettäisiin lisäksi viranomaisen velvollisuudesta laatia kuvaus automaattisesta ratkaisutoiminnasta ja ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti.

Työryhmä on arvioinut, että tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvät muut kuin asian automaattista ratkaisemista koskevat kysymykset on selvitettävä erikseen.

Työryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista pienryhmäkuulemistilaisuuden ja kirjallisen lausuntokierroksen. Pienryhmäkuulemiset järjestettiin 7.–10.6.2021, ja niihin kutsuttiin automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ministeriöitä, viranomaisia, kuntia ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä, jotka eivät ole työryhmässä suoraan edustettuina. Lausuntokierroksen lausuntoaika oli 9.6.–20.8.2021. Lausuntoja annettiin 70 kappaletta.

Viranomaisten tietojärjestelmiä koskevien säännösten valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 30.3.2021 julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmistelevan työryhmän, jonka toimikaudeksi asetettiin 1.4.2021–30.09.2022. Työryhmän tehtävänä on muun muassa laatia tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöä koskevat säännösehdotukset, jotka voidaan liittää osaksi oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotusta.

Valtiovarainministeriön työryhmän säännösehdotusten arvioidaan valmistuvan alkuvuodesta 2022.

Säätelykokonaisuus

Valtiovarainministeriön työryhmän ehdotukset eivät ole valmistuneet oikeusministeriön työryhmän toimikauden aikana, joten työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta tutustua niihin. Työryhmä ei siten ole voinut arvioida säännösehdotuksia eikä ottaa kantaa sääntelyn kokonaisuuteen. Tämän vuoksi työryhmä ei ole myöskään arvioinut virkavastuun kokonaisuutta automaattisessa päätöksenteossa. Työryhmän mietintö kohdistuu pääasiassa hallintolakiin ehdotettuun säätelyyn.

Työryhmän mielestä valtiovarainministeriössä valmisteltavat säännökset ovat keskeisiä automaattista päätöksentekoa koskevan säätelyn tavoitteiden saavuttamiseksi.

Mietintöön liittyy valtiovarainministeriötä edustaneen Tomi Voutilaisen ja työ- ja elinkeinoministeriötä edustaneen Timo Melingin eriävät mielipiteet.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 22. päivänä joulukuuta 2021

Tiina Astola

Niklas Vainio

Tomi Voutilainen

Kirsi Päivänsalo

Hanna Helinko

Maria Miró

Timo Meling

Heini Färkkilä

Petri Lemettinen

Matti Merisalo

Katariina Lehtola

Kari Niemi

Kimmo Pylväs

Tuula Karjalainen

Ulla-Maija Lindström

Ida Sulin

Kirsi Suopelto

Petteri Jartti

Kari Hämäläinen

Antti Helin

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Vastaavasti esityksessä säädettäisiin poikkeus rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan rikosasioiden tietosuojalain automatisoidun yksittäispäätöksen kiellosta.

Hallintolakiin lisättäisiin säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta laatia kuvaus automaattisesta ratkaisemisesta ja ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Tiedonhallintalakiin lisättäisiin säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönotosta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti esitys edistää hallinnon ja yhteiskunnan digitalisaatiota. Esityksellä edistetään myös hallitusohjelman tavoitetta digitalisaation hyödyntämisestä sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 202 .

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Julkisessa hallinnossa on käytetty vuosikymmeniä tietojärjestelmiä hallintoasioiden käsittelyssä sekä muussa julkisten palvelujen tuottamisessa. Viime vuosina muun muassa tietosuojanäkökulmien korostuminen on johtanut erityisesti automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeen tunnistamiseen. Tässä yhteydessä ovat nousseet esille myös automaattisesta päätöksenteosta johtuvien valtiosääntöisten kysymysten ratkaisemisen tarve, minkä vuoksi asian sääntelemineen on nähty aiheelliseksi yleislainsäädännössä. Nykyisin tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön vaikuttava sääntely on hajanaista.

Lainsäädännössä ei ole säädetty hallintopäätösten tekemisestä automaattisesti. Siltä osin kuin automaattiset päätökset kohdistuvat luonnollisiin henkilöihin, niitä koskee EU:n tietosuojalainsäädäntö. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus*) tuli voimaan 24.5.2016 ja sen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Asetus kieltää pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvien merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältävien päätösten antamisen. Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa on mahdollista kansallisesti säätää automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten

suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*) annettiin 6.5.2016, ja pantiin Suomessa täytäntöön henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja yleisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*). Rikosasioiden tietosuojalaki kielittää myös automatisoidut yksittäispäätökset, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy pyrkimys edistää hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaatiota. Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kehittää säädösympäristöä ja hallintoa siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestävä kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin. Hallitusohjelmassa mainitaan erikseen lainmuutokset, joilla edistetään digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä sosiaaliturvatuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että henkilötietojen suojaa kehitetään määrätietoisesti.

Eduskunnan käsiteltävänä on ollut neljä lakiehdotusta, joihin on sisältynyt automaattiset yksittäispäätökset mahdollistava säännösehdotus (HE 224/2018 vp, HE 298/2018 vp, HE 52/2018 vp ja HE 18/2019 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt sääntelytarkeudeltaan riittävinä ehdotuksiin sisältyneitä rajoituksia siitä, millaisia päätöksiä voitaisiin tehdä automaattisesti (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnoissaan PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp ehdotuksia laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Valiokunta piti muun muassa hyvän hallinnon ja virkavastuun näkökulmasta ongelmallisena ehdotuksiin sisältyviä säännöksiä, jotka olisivat mahdollistaneet eräiden Maahanmuuttoviraston hallintopäätösten tekemisen automatisoidussa menettelyssä. Valiokunta arvioi automaattiset päätökset mahdollistavia säännösehdotuksia myös lausunnoissaan PeVL 70/2018 vp (potilasvakuutuslaki) ja PeVL 78/2018 vp (sosiaaliturva- ja vakuutuslain säädännön muuttaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta). Molemmissa asioissa valiokunta piti säännösten täsmentämistä sääätämisyjärjestyskysymyksenä.

Lausunnossaan PeVL 7/2019 vp valiokunta totesi kiinnittäneensä lausunnossa PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tuli tehdä selvitys. Selvityksessä oli tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon

lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamies-ten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Perustuslakivaliokunta korosti selvitystarpeen merkitystä ja kiirehti selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmu-kaista resursointia. Valiokunnan mielestä käsillä olleessa tilanteessa oli välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat valvontakäytännössään kiinnittäneet huomiota auto-maattista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin. Apulaisoikeusasiamies arvioi 20.11.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/3379/2018) Verohallinnon automatisoi-tua päätöksentekomenettelyä. Apulaisoikeusasiamies totesi olevansa samaa mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa siitä, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytar-peat olisi selvitettävä. Apulaisoikeusasiamies piti valitettavana, että Verohallinnossa automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely on edennyt laajasti ilman asianmu-kaista selvitystä ja arviota lailla säätämisen tarpeesta, jossa olisi otettu huomioon pe-rustuslakivaliokunnan lausunnossa todetut avoimet ja selvitettävät seikat. Apulaisoi-keusasiamies piti Verohallinnon automatisoitua verotus- ja päätöksentekomenettelyä lainvastaisena, koska se ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asian-mukainen toteutuminen. Apulaisoikeusasiamies totesi, että automatisoidun päätök-senteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä. Lisäksi apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan automatisoidulla verotuksen päätöksenteolla on verovelvollisiin kohdistuvia yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia oikeusvaikutuksia tai muita vas-taavia merkittäviä vaikutuksia. Siten myös tietosuoja-asetuksen vaatimukset tulee ot-taa huomioon automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeita selvitettäessä.

Oikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaaliturvaa koskevan päätök-senteon automatisoinnin Kansaneläkelaitoksessa ja antoi asiassa ratkaisunsa 20.4.2021 (OKV/131/70/2020). Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan Kansaneläkelai-tokselta saamiensa tietojen perusteella, että Kansaneläkelaitos tekee päätöksiä osin perustuen pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn ja näissä päätöksissä on ainakin osin kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuista auto-maattisista päätöksistä. Kansaneläkelaitoksella ei kuitenkaan ole tälle päätöksenteolle tarvittavaa perustuslain (731/1999) 80 §:n ja yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaista oikeusperustaa. Oikeuskanslerin mukaan on ongelmallista hallinnon yleisten kehitysnäkymien ja digitalisaation kehittämisen kannalta, että Kansaneläkelai-toksella ei ole automaattiselle päätöksenteolle oikeusperustaa. Oikeuskanslerin mu-kaan oikeusministeriössä valmisteltavana oleva automaattista päätöksentekoa kos-keva yleislainsäädäntö tulee ratkaisemaan automaattiseen päätöksentekoon liittyviä ongelmia, mutta ei välttämättä Kansaneläkelaitoksen kohdalla yksin riittä ratkaisemaan automaation hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä.

Oikeuskansleri on antanut ratkaisun myös työvoimahallinnon automaattisista päätöksistä (OKV/138/10/2020). Ratkaisussa oli kyse työ- ja elinkeinotoimiston automaattisesti antamasta työvoimapolitiittisesta lausunnosta, vaikka lausunnon saaja ei ollut työn työnhakija eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan työvoimapolitiittista lausuntoa ei olisi tullut antaa, koska työttömyysturvalaissa säädetyt perusteet lausunnon antamiselle eivät täyttyneet kantelijan kohdalla. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen kantelijalle ei ollut asianmukaista palvelua, vaikka lausunnon antaminen ei käytettävissä olevien tietojen perusteella aiheuttanut kantelijalle hänen oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa kohdistuvia kielteisiä seuraamuksia. Oikeuskansleri kehotti työ- ja elinkeinotoimistoa arvioimaan käyttämänsä asiakastietojärjestelmän asianmukaisuutta siltä osin kuin on kysymys automaattisesti annettavista työvoimapolitiittisista lausunnoista.

1.2 Valmistelu

Esiselvitys

Oikeusministeriö julkaisi 14.2.2020 [esiselvityksen](#) automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Esiselvityksen tarkoituksena oli muodostaa yleiskäsitys automaattisten päätöksentekojärjestelmien toimintaperiaatteista sekä täsmentää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia ongelmia erityisesti perustuslain, hallinnon yleislakien, virkavastuun ja tietosuojalainsäädännön kannalta.

Arviomuistio

Oikeusministeriö pyysi 20.2.2020 päivätyllä tietopyynnöllä ministeriöltä, virastoilta ja muilta viranomaisilta taustatietoa arviomuistion laatimista varten. Tietopyynnöllä selvitettiin, millaisissa asiaryhmissä ja millaisin edellytyksin automaattista päätöksentekoa tällä hetkellä käytetään ja minkälaisen säännösten perusteella. Lisäksi kartoitettiin näkemyksiä automaattisen päätöksenteon tulevaisuuden käyttökohteista eri hallinnonaloilla. Tietopyynnöllä kerättiin esimerkkejä myös virkavastuun ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamistavoista sekä viranomaisten näkemyksiä siitä, miten valmisteltavaa yleislainsäädäntöä ja sen alaa tulisi rajata. Vastausaika päättyi 13.3.2020. Oikeusministeriö sai yhteensä 28 vastausta tietopyyntöön ja kolme ilmoitusta siitä, ettei kyseisellä viranomaisella ole tietopyyntöön vastattavaa.

Oikeusministeriö julkaisi 6.7.2020 [arviomuistion](#) hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Muistiossa arvioidaan, kuinka

hallinnon lainalaisuus, julkisuusperiaate, hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat tehtäessä automaattisia hallintopäätöksiä sekä kuinka oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen varmistetaan. Lisäksi automaattista päätöksentekoa arvioidaan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen asettamien vaatimusten kannalta. Muistiossa esitetään arvio tarvittavasta sääntelystä, jolla edellä kuvattujen periaatteiden ja säännösten toteutuminen turvataan.

Selvitykset

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa on toteutettu joitakin automaattiseen päätöksentekoon liittyviä hankkeita. Tekoälyohjelmakokonaisuuteen kuuluvasta hankkeesta julkaistiin 25.6.2019 *Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä* -selvitys. Hankkeen tavoitteena oli selvittää ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet viranomaisen päätöksentekoprosesseissa lainsäädännön näkökulmasta, jotta robotiikkaa ja tekoälyä voidaan ottaa käyttöön nykysäädöksiin itsenäisesti tai osana päätösprosessia. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli selvittää tarpeellisia säädösmuutoksia ja analysoida kansallista lainsäädäntöä suhteessa kansainväliseen kehitykseen.

Parhaillaan käynnissä on virkavastuun kehittämistarpeita arvioiva *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä* -hanke. Hankkeessa on tarkoitus analysoida myös julkishallinnon automatisaatioon liittyviä kysymyksiä. Toinen käynnissä oleva hanke on *Tekoälyn vinoumien välttäminen: suomalainen arviointikehikko syrjimättömille tekoälysovelluksille*. Hankkeen tavoitteena on kartoittaa, millaisia riskejä perusoikeuksille ja syrjinnälle Suomessa käytössä ja suunnitteilla olevat koneoppimiseen perustuvat tekoälysovellukset sisältävät. Lisäksi tavoitteena on laatia arviointikehikko tekoälysovellusten syrjimättömyyden varmistamiseksi eri käyttökonteksteissa.

Lausunnot

Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 6.7.–4.9.2020, jolla annettiin 65 lausuntoa. Lausunnoista tehtiin oikeusministeriössä [lausuntotiivistelmä](#), joka julkaistiin 5.2.2021.

Oikeusministeriön asettama työryhmä

Oikeusministeriö asetti 18.1.2021 työryhmän, jonka toimeksiantona oli valmistella säännökset automaation käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa. Sääntelyn tuli sisältää tarpeelliset säännökset automaation sallitusta käyttöalasta, tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista,

tietojärjestelmien hyväksynnästä ja valvonnasta, läpinäkyvyyden ja asiakirjajulkisuuden toteutumisesta sekä muut hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien varmistamiseksi tarpeelliset säännökset. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän työ valmistui 21.12.2021.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 30.3.2021 kaudelle 1.4.2021–30.9.2022 työryhmän selvittämään julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita sekä tekemään ehdotukset tarvittavasta lainsäädännön uudistamisesta. Työryhmän tavoitteena on tarkistaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyä, jolla varmistetaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun toteutuminen, erityisesti automaattisessa päätöksenteossa. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on tehnyt yhteistyötä oikeusministeriön asettaman työryhmän kanssa.

Valtiovarainministeriön työryhmä on laatinut lainsäädännön nykytilasta ja havaituista sääntelytarpeista [arviomuiston](#), joka on julkaistu 12.7.2021. Arviomuistiosta on järjestetty lausuntokierros 12.7.–6.9.2021 ja julkinen kuulemistilaisuus 23.8.2021. Arviomuistiossa käsiteltiin myös tietoturvallisuuden arviointia ja arviointilaitoksia koskevaa lainsäädäntöä, mutta tämän sääntelyn valmistelua ei valtiovarainministeriössä jatkettu automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn valmistelun yhteydessä, koska sen ei katsottu olevan kiinteässä yhteydessä automaattiseen päätöksentekoon.

Kuulemiset työryhmätyön aikana

Oikeusministeriön asettama työryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista pienryhmäkuulemistilaisuuksia ja kirjallisen lausuntokierroksen. Pienryhmäkuulemiset järjestettiin 7.–10.6.2021, ja niihin kutsuttiin automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ministeriöitä, viranomaisia, kuntia ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä, jotka eivät ole työryhmässä suoraan edustettuina. Lausuntokierroksen lausuntoaika oli 9.6.–20.8.2021. Lausuntoja annettiin 70 kappaletta.

Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön työryhmien työn perusteella oikeusministeriössä laaditusta hallituksen esityksestä on järjestetty lausuntokierros x.x.–x.x.2022.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavissa ministeriöiden hankesivuilta (tunnukset [OM021:00/2020](#) ja [VM059:00/2021](#)).

Esityksen käsittely

[Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston arvioitavana ja oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa.]

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely

Hallinnon yleislakeihin ei sisälly hallinto-oikeudellista eikä tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä automaattisesta päätöksenteosta hallintotoiminnassa.

Siltä osin kuin automaattisten päätösten kohteena on luonnollinen henkilö, soveltuvaa sääntelyä sisältyy EU:n tietosuoja-sääntelyyn. Vuoden 2018 loppuun asti voimassa olleen henkilötietolain (523/1999) 31 §:ssä säädettiin automatisoiduista päätöksistä. Pykälän 1 kohdan mukaan sellaisen rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointiin tarkoitetun päätöksen tekeminen, joka tapahtui ainoastaan automatisoidun tietojenkäsittelyn perusteella ja josta aiheutui rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia tai joka muuten vaikutti häneen merkittäväällä tavalla, oli sallittu vain, jos siitä oli laissa säädetty. Henkilötietolain kumonnutta EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, joka sisältää lähtökohtaisen automatisoitujen yksittäispäätösten kiellon, alettiin soveltaa 25.5.2018. Vastaava kiello on myös 1.1.2019 voimaan tullessa rikosasioiden tietosuojalaissa. Lainsäädännössä ei ole yleissäännöksiä, jotka sallisivat tietosuoja-sääntelyssä tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisen. Lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä myöskään muiden kuin luonnollisia henkilöitä koskevien päätösten tekemisestä automaattisesti.

Automaattisia päätöksiä koskevaa erityissääntelyä on kestävän metsätalouden määräraikaisen rahoituslain (34/2015) 31 a §:ssä, jonka mukaan taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntöpäätös ja päätös tuen lopullisesta määrästä voidaan tehdä automaattisesti.

2.2 Henkilötietojen suoja

2.2.1 Yleinen tietosuoja-asetus

Yleisellä tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojalle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Asetusta sovelletaan kaikenlaiseen kokonaan tai osittain automaattiseen

henkilötietojen käsittelyyn, sekä osittain myös manuaaliseen henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi tietosuoja-asetuksen rinnalla sovellettavaksi voivat tulla kansallinen tietosuojalaki tai erityislainsäädäntö.

Tietosuoja-asetus sisältää säännöksen automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos päätös on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten; on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Lisäksi automatisoitu päätös on sallittu, jos se perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää lainsäätäjälle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa on mahdollista säätää automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvistä käsittelykiellon poikkeamisista. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (jäljempänä myös suojatoimet). Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei tarkemmin yksilöidä, millaisia suojatoimien on oltava silloin, kun päätöksenteosta säädetään laissa. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Seikat korostavat käsittelyä koskevan avoimuuden tarvetta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 4 kohdan automatisoidut yksittäispäätökset eivät saa perustua erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittelykieltoa ei sovelleta, jos rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa henkilötietojen käsittelyyn. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suo-

jaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tyypillisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä säädetään kunkin sektorin erityislainsäädännössä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei tehdä eroa sen välillä, koskeeko automatisoitu päätöksenteko aikuisia vai lapsia. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että lapsiin ei tulisi kohdistaa sellaista pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Koska tämä sanamuoto ei näy artiklatasolla, on esimerkiksi Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 30) katsonut, ettei yleinen tietosuoja-asetus muodosta tällaisen lapsiin kohdistuvan käsittelyn ehdontona kieltoa.

Lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, joiden perusteella tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kiellettyjä automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä hallintoasioita ratkaistaessa. Jotta tällaisten päätösten tekeminen olisi ylipäättään mahdollista, kansallisella sääntelyllä on luotava sille oikeusperusta.

2.2.2 Henkilötietojen käsittely rikosasioissa

Toinen henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain lisäksi on rikosasioiden tietosuojalaki. Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

Rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä. Lakia sovelletaan myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Rikosasioiden tietosuojalaki on

edellä mainituissa tilanteissa sovellettava yleislaki, jonka sääntelystä voidaan erityislainsäädännössä poiketa. Rikosasioden tietosuojalain soveltamisala on huomattavasti yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaa kapeampi. Rikosasioden tietosuojalaki on hallinnon automaattisen päätöksenteon kannalta merkityksellinen siltä osin kuin viranomaisissa tehdään hallintolaissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä asioissa, jotka kuuluvat kyseisen lain soveltamisalaan. Tällaisia hallintopäätöksiä tehdään esimerkiksi Oikeusrekisterikeskuksessa ja Rikosseuraamuslaitoksessa.

Myös rikosasioden tietosuojadirektiivi sisältää automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan nimenomaisen säännöksen. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että sellainen päätös on kielletty, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn (ml. profilointiin) ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi. Tällainen käsittely on artiklan mukaan mahdollista vain, jos se sallitaan rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet. Niihin kuuluu vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan asianmukaisiin suojatoimiin kuuluisivat käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Lisäksi rikosasioden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään, etteivät 1 kohdassa tarkoitettut päätökset saa perustua direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan unionin oikeuden mukaisesti on kiellettävä profilointi, joka johtaa 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Rikosasioden tietosuojalain 11 §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti kielletyksi sellainen profilointi, joka johtaa erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Lain esitöiden (HE 31/2018 vp) mukaan säännöksellä lähtökohtaisesti kiellettäisiin esimerkiksi sellainen algoritmeihin perustuva profilointi, jonka seurauksena johonkin tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvat henkilöt joutuvat muita tiukemman seurannan tai tarkastusten kohteeksi. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan profilointi, jonka seurauksena luonnollisia henkilöitä syrjitään sellaisten henkilötietojen perusteella, jotka ovat luonteeltaan erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, olisi kiellettävä perusoikeuskirjan 21 ja 52 artiklassa säädettyjen ehtojen mukaisesti.

Rikosasioden tietosuojalain 13 §:n mukaan, ellei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen

kannaltaan merkittävä. Säännös koskee tilanteita, joissa päätöksenteko perustuu puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn eli joissa päätöksentekoon ei osallistu luonnollista henkilöä. Tällaisen automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen on lain soveltamisalalla sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Tällöin lainsäädännön tulee täyttää direktiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö. Säännöksessä tarkoitettuja puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksentekomekanismeja ei Suomessa tietyvästi ole lain soveltamisalalla tällä hetkellä käytössä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja yleinen tietosuoja-asetus eroavat käsittelyn suoja-toimivaatimusten osalta toisistaan siltä osin, että toisin kuin yleinen tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi velvoittaa artiklatasolla lainsäätäjää säätämään rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö.

Lainsäädäntöön ei tietyvästi sisälly säännöksiä, joiden perusteella rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä kiellettyjä automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä hallintoasioita ratkaistaessa. Tällaisten päätösten tekeminen tulisi mahdollistaa kansallisella sääntelyllä, joka luo oikeusperustan pelkästään automaattisessa käsittelyssä tapahtuvalle päätöksenteolle rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla.

2.2.3 Erityiset henkilötietoryhmät automaattisessa päätöksenteossa

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittely on kielletty. Artiklan 2 kohdan mukaan kyseisiä tietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos joku 2 kohdan alakohdissa säädetyistä edellytyksistä täyttyy. Esimerkiksi 9 artiklan 2 kohdan g alakohta sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Osa 2 kohdassa säädetyistä alakohdista on suoraan sovellettavaa oikeutta, osa edellyttää kansallista lainsäädäntöä.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan automatisoidut yksittäispäätökset eivät saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Molemmat erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat käsittelyperusteet edellyttävät, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Suostumus ei lähtökohtaisesti sovellu viranomaistoiminnassa käsittelyperusteeksi. Viranomaistoiminnassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely automatisoidussa päätöksenteossa voisi perustua siten ainoastaan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdassa säädetyt käsittelyperusteet täsmentävät tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädettyä käsittelyperustetta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta vakuutuslaitoksen käsitellessä vakuutustoiminnassa saatuja tietoja vakuutetun ja korvauksenhakijan terveydentilasta, sairaudesta tai vammaisuudesta taikka sellaista häneen kohdistetuista hoitotoimenpiteistä tai niihin verrattavista toimista, jotka ovat tarpeen vakuutuslaitoksen vastuun selvittämiseksi. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei niin ikään sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tehtävistä. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta myöskään silloin, kun sosiaalihuollon palveluntarjoaja järjestäessään tai tuottaessaan palveluja tai myöntäessään etuuksia käsittelee tässä toiminnassa saamiaan tai tuottamiaan tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka muita rekisteröidyn palvelun tai etuuden myöntämisen kannalta välttämättömiä tietoja. Henkilötietoja voisivat käsitellä sosiaali- ja viranomaisten lisäksi myös muut sosiaalietuuksia myöntävät viranomaiset ja laitokset. Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei myöskään sovelleta terveyttä koskevien ja geneettisten tietojen käsittelyssä antidoping-työssä ja vammaisurheilun yhteydessä siltä osin, kuin näiden tietojen käsittely on välttämätöntä antidopingtyön tai vammaisten ja pitkäaikaissairaiden urheilun mahdollistamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämät suojatoimet toteutuisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyillä suojatoimilla. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään erityisistä suojatoimenpiteistä, joita rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on sovellettava soveltuvin osin, kun käsitellään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Tällaisia suojatoimia olisivat muun muassa rekisterinpitäjän sisäiset toimenpiteet, joilla estetään pääsy henkilötietoihin, toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista ja toimenpiteet, joilla on jälkeenpäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja

on tallennettu, muutettu tai siirretty. Pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa toteuttavan rekisterinpitäjän olisi sovellettava luettelossa listattuja suoja-toimia soveltuvin osin silloin, kun käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan ja sitä täsmentäviin käsittelyperusteisiin, joista säädetään tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdissa.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan artiklan 1 kohdassa tarkoitetut päätökset eivät saa perustua 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Direktiivi on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalailla. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentin 1 kohta sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, jos se on välttämätöntä, rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suoja-toimet on toteutettu ja jos käsittelystä säädetään laissa.

Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään suoja-toimista, jotka rekisterinpitäjän on toteutettava, kun käsitellään henkilötietoja. Rikosasioiden tietosuojalain 14 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän vastuusta ja velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi, 15 §:ssä sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta, 19 §:ssä rekisterinpitäjän velvollisuudesta huolehtia lokitietojen keräämisestä ja säilyttämisestä, 20 §:ssä tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista, 32 §:ssä henkilötietojen suojaamisesta automatisoidussa käsittelyssä ja 38 §:ssä rekisterinpitäjän velvollisuudesta nimittää tietosuojavastaava. Lisäksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla on paljon suoja-toimisääntelyä sisältävää erityislainsäädäntöä, jota sovelletaan direktiivin soveltamisalalla toimiviin viranomaisiin.

Tietosuoja-asetuksen 22 artikla ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artikla eivät edellytä voimassa olevan lainsäädännön lisäksi suoja-toimiin liittyvää lisäsääntelyä, kun tehdään pelkästään automaattisen käsittelyyn perustuvia päätöksiä, joihin sisältyy erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely automaattisessa päätöksentekossa olisi sallittua, kun käsittely suoritetaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa täsmentävän tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdissa säädettyissä tarkoituksissa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla silloin, kun käsittelyn oikeusperusteesta on säädetty erikseen laissa.

2.2.4 Henkilötietojen käsittelyn suojatoimet

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa käsittely hyväksytään, on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riittauttaa päätös.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin kuuluisivat tällaisesta käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riittauttaa päätöksen.

Oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen

Kuten edellä on todettu, tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa ja rikosasioiden direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että rekisteröidyllä olisi oltava oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn.

Tämän lisäksi tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kaikki 22 artiklaan perustuvat tiedot ja toimenpiteet ovat maksuttomia. Puolestaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän siitä, että kaikki 11 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset tai toteutetut toimet ovat maksuttomia.

Tietosuoja-asetuksen 3 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus huolehtia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan olemalla yhteydessä rekisterinpitäjään. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa

säädetään kiellosta tehdä pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvia yksittäispäätöksiä, josta voidaan poiketa rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lain-säädännössä.

Edellä kuvatut vaatimukset edellyttävät säädettäväksi sellaisesta suojatoimesta, joka antaisi rekisteröidylle mahdollisuuden vaatia ihminen osallistumista käsittelyyn. Lisäksi suojatoimen olisi oltava maksuton ja rekisteröidyn tulisi pystyä kohdistamaan se automaattisen päätöksen tehneelle rekisterinpitäjälle.

Käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja rekisteröidyn informointi

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osassa edellytetään, että automaattisesta käsittelystä olisi ilmoitettava rekisteröidylle. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 29) arvioinut suojatoimea toteamalla rekisteröidyn pystyvän riitauttamaan päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää täysin, miten se on tehty ja millä perustein.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja 14 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetään velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tai rikosasioiden tietosuoja-laissa ei ole vastaavanlaista informointisäännöstä.

Edellä kuvatut vaatimukset ja voimassa oleva informointisääntely huomioiden, li-säsääntelylle on perusteltu tarve. Ottaen huomioon edellä kuvatun tietosuojatyöryhmän kannanoton, rekisteröidyn tulisi aina saada tieto siitä, että päätös on ratkaistu pelkästään automaattisen käsittelyn perusteella riippumatta siitä, onko häntä koskevat henkilötiedot kerätty häneltä itseltään vai muualta, ja onko sovellettava käsittely tietosuoja-asetuksen vai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla.

Rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa edellytetään, että rekisteröidyllä tulee olla automaattisen käsittelyyn perustuvan päätöksen jälkeen oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 26) katsonut, että rekisterinpitäjän on tarjottava rekisteröidylle yksinkertainen tapa käyttää näitä oikeuksia. Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimassa oleva asianosaisen kuulemista, päätöksen perustelemista, oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakuja koskeva sääntely toteuttaa nämä suoja-toimet. Lisäsääntelylle ei arvioida olevan tarvetta.

2.3 Hallinnon lainalaisuus

Hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Organisatorisessa mielessä julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Aineellisessa mielessä julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun muassa sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Hallinnon lainalaisuus tarkoittaa automaattisen päätöksenteon kannalta sitä, että automaattisia päätöksiä tekevissä järjestelmissä olisi varmistuttava, että tehdyt päätökset ovat lain mukaisia. Lainalaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös sille, millaiset tekniset toteutustavat automaattisessa päätöksenteossa ovat mahdollisia. Esimerkiksi todennäköisyysajatteluun perustuvissa tekoälytekniikoissa lainmukaisuuden toteutuminen jokaisen yksittäisen päätöksen kohdalla voi olla vaikeammin toteutettavissa kuin ihmisen laatimiin päättelysääntöihin perustuvassa automaatioissa. Lisäksi esityksessä on arvioitu, että lainalaisuusperiaate edellyttää, että asian ratkaisemisesta automaattisesti on säädettävä laissa. Asioiden käsittelyä ja ratkaisemista koskeva lainsäädäntö on alun perin säädetty käsittelijälähtöisesti ja tilanteessa, jolloin asioiden automaattinen käsittely ei ollut nykyisissä määrin teknisesti mahdollista.

2.4 Hyvä hallinto ja oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitel-lyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuo-mioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvolli-suuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuul-luksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukai-sen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki (434/2003) konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakiin sisältyy säännökset muun muassa asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta, hallintopäätöksen si-sällöstä, hallintopäätöksen perusteleminen, virheen korjaamisesta, valitusosoituk-sesta, tiedoksiannosta ja oikaisuvaatimuksesta.

Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait kuten laki viranomaisten toi-minnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), kielilaki (423/2003) ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Näiden lakien sääntely tulee sovellet-tavaksi myös automaattisesti ratkaistavissa asioissa.

Automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja käyttöön otettaessa on tärkeää jo ennakol-lisesti varmistaa, että niitä koskevien tietojärjestelmien ylläpitämisessä otetaan asian-mukaisesti huomioon hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Hallintolain menette-lyssäännöksiä on noudatettava myös asian automaattisessa käsittelyssä ja ratkaisemi-nessä.

Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutuminen tulisi pyrkiä varmistamaan kaiken automaattisen päätöksenteon osalta. Hallintolain hyvää hallintoa turvaavat säännökset eivät erottele hallinnon asiakasta esimerkiksi sillä pe-rusteella, onko kyseessä luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Tästä syystä on pe-rusteltua säätää automaattisesta päätöksenteosta siten, että sääntelyn piiriin kuuluvat tietosuojasääntelyssä tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten lisäksi kaikki sellaiset hallintopäätökset, jotka on tehty automaattisesti. Tämä tarkoittaa automaa-tion käyttöalan määrittelyä siten, että se kattaa myös automaattiset päätökset, jotka kohdistuvat oikeushenkilöihin.

2.5 Käsittelyn julkisuus ja asiakirjajulkisuus

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan käsittelyn julkisuus ja oikeus saada perusteltu päätös, mutta automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja julkisuutta koskevat kysymykset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattun julkisuusperiaatteen kannalta. Automaattisen päätöksentekomenettelyn ja sovellettavien päätöksentekosääntöjen läpinäkyvyys on merkityksellistä yhtäältä päätöksen kohteena olevan henkilön ja toisaalta yleisön kannalta. Käytettäviin ohjelmistoihin ja päätöksentekosääntöihin liittyy myös asiakirjajulkisuutta koskevia kysymyksiä.

Automaattista päätöksentekoa koskevan yleisöjulkisuuden toteutumisen kannalta merkityksellistä on, pidetäänkö automaattiseen päätöksentekomenettelyyn liittyviä ohjelmistoja, päätöksentekosääntöjä tai suunnitteludokumentteja julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisena viranomaisen asiakirjana ja miltä osin nämä tiedot ovat salassa pidettäviä. Asiakirjaan voi sisältyä tietoja esimerkiksi viranomaisten tarkastusmenettelyyn liittyvistä raja-arvoista, jolloin sen salassapitoa on tarkasteltava julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole muun muassa asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Salassapitoa koskevat säännökset saattavat siten rajoittaa sitä, kuinka yksityiskohtaisesti asianosaiselle voidaan kuvata käytettyä automaattista päätöksentekomenettelyä.

Käsittelyn julkisuutta koskevan sääntelyn mukaisesti hallinnon asiakkaalla on oikeus saada tietoa myös viranomaisen automaattisesta päätöksenteosta siltä osin kuin kyse ei ole salassa pidettävistä tiedoista. Automaattista päätöksentekoa koskevassa yleissääntelyssä ei ole tarpeen säätää poikkeusta salassapitoa koskeviin säännöksiin. Sääntelyssä olisi kuitenkin varmistettava hallinnon asiakkaiden mahdollisuus saada tietoa viranomaisen tekemästä automaattisesta päätöksenteosta selkeästi ja vaivattomasti.

2.6 Virkavastuu ja tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussäätely

2.6.1 Virkavastuun lähtökohdat ja rikosoikeudellinen virkavastuu

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkis-yhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp). Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa toimistaan ovat virkamies, julkisyhteisön työntekijä, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja muu julkista valtaa käyttävä henkilö sekä julkista hallintotehtävää hoitava henkilö. Rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu luonnolliseen henkilöön, eikä sitä voida ulottaa vahingonkorvausvastuun tapaan esimerkiksi viranomaisorganisaatioon. Virkarikokseksi on rikoslain 40 luvun mukaan säädetty muun muassa lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain

täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa.

Sen sijaan, että yksittäinen virkamies tekisi päätöksen, automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon osallistuu eri vaiheissa useita virkamiehiä, joilla on erilaisia tietojärjestelmään liittyviä tehtäviä. Laissa ei ole nykyisin säädetty virkamiesten roolista ja tehtävistä automaattisessa päätöksentekojärjestelmässä, joten virkavastuun kohdentaminen ja toteuttaminen on nykyisen sääntelyn näkökulmasta haasteellista. Virkavastuun kohdentamista käsitellään tarkemmin 2.6.3 luvussa.

Jotta virkamiehestä, jolle on osoitettu automaattiseen päätöksentekoon liittyvä virkatehtävä, esimerkiksi järjestelmän valvominen jonkin asiaryhmän osalta, voitaisiin pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena, tulee hänen rikoslain 40 luvun mukaan virkaansa toimittaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Lisäksi edellytetään, että teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Menetteilyyn liittyviä tehtäviä voidaan siten osoittaa tiettyjen virkamiesten tehtäväksi.

2.6.2 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvaussäätely tietosuojalainsäädännössä

Viranomaisen ja virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974). Julkisyhteisö vastaa lain perusteella sekä omasta että työntekijänsä tai virkamiehen tuottamuksesta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen isännänvastuu koskee myös valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Hallintopäätöksenteossa kyse on julkisen vallan käyttämisestä ja korvausvastuuseen sen osalta sovelletaan lain 3 luvun 2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Tähän pykälään sisältyvän niin sanotun standardisäännöksen mukaan vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja

tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Sovellettavaksi voi tulla myös lain 4 §, jonka mukaan, jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, hänellä ei ole oikeutta saada korvausta vahingosta, jolta hän muutosta hakemalla olisi voinut välttyä.

Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Virkamies on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Sekä julkisyhteisö että virkamies ovat vastuussa virkamiehen tuottamuksellaan aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n kanavointisäännöksen vuoksi virkamiehen korvausvastuu on kuitenkin toissijaista. Julkisyhteisö, joka joutuu maksamaan vahingonkorvausta, voi halutessaan esittää regressivaatimuksen vahingon aiheuttaneelle virkamiehelle silloin, kun vahinko on aiheutettu lievää suuremmalla tuottamuksella. Virkamiehen korvausvastuuta yleensä tällöinkin sovitellaan.

Vahinkoa kärsineen korvausoikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, voidaanko jonkun yksittäisen virkamiehen katsoa aiheuttaneen vahingon tuottamuksellaan. Jos päätöksenteossa on tapahtunut virhe, jonka ei voida osoittaa johtuneen yksittäisen työntekijän virheestä tai laiminlyönnistä, julkisyhteisö vastaa siitä huolimatta vahingosta.

Automaattisen päätöksenteon kannalta merkityksellistä vahingonkorvaussääntelyä sisältyy myös tietosuojaalainsäädäntöön. Yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuusta. Vahingonkorvausoikeus voi perustua myös kansalliseen vahingonkorvaussääntelyyn, jos vahinko ei täytä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun vahingon tunnusmerkkejä, mutta vahinko olisi korvattava kansallisen lainsäädännön perusteella. Vahingonkorvauslakia ja muuta kansallista vahingonkorvaussääntelyä sovelletaan täydentävästi suhteessa tietosuoja-asetukseen. Lakivaliokunta on maakaaren (540/1995) muuttamista koskevassa mietinnössään (LaVM 2/2020 vp) pitänyt perusteltuna kansallista sääntelyä, jonka mukaan henkilötietojen käsittelystä aiheutuneeseen vahinkoon sovelletaan, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään. Maakaareen lisätyllä virkkeellä selkiytettiin maakaaren ja tietosuoja-asetuksen välistä suhdetta vahingonkorvausvastuun määräytymisen osalta.

Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 2 kohdan mukaan kukin tietojenkäsittelyyn osallistunut rekisterinpitäjä on vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut käsittelystä, jolla on rikottu tätä asetusta. Rekisterinpitäjän vastuu on siten lähtökohtaisesti tuottamuksesta

riippumaton ja ankara. Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjä [...] on vapautettava vastuusta 2 kohdan nojalla, jos se osoittaa, ettei se ole millään tavoin vastuussa vahingon aiheuttaneesta tapahtumasta.

Vaikka tietosuoja-asetuksen vahingonkorvausvastuu muistuttaa niin sanottua ekskulpaatiovastuuta, se on kuitenkin sitä ankarampaa. Vastuuta ei ekskulpaatiovastuun mukaan synny sille, joka pystyy osoittamaan, että on toiminut huolellisesti. Tietosuoja-asetuksessa ei kuitenkaan mainita huolellisuuteen liittyvää vapautusperustetta, minkä vuoksi vapautuminen voi tapahtua vain osoittamalla, että käsittelyssä on noudatettu tietosuojaa koskevaa sääntelyä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa säädetty ankara vahingonkorvausvastuu tulee sovellettavaksi, jos rekisterinpitäjä rikkoo tietosuoja-asetusta. Asetuksen vahingonkorvausta koskeva säännös voi tulla myös sovellettavaksi, kun kysymys on tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan perustuvasta käsittelystä. Rekisterinpitäjä voisi joutua vastuuseen esimerkiksi sellaisesta käsittelystä, jossa se tuottaa rekisteröityyn kohdistuvan pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen ilman, että sitä on tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä. Vahingonkorvausvastuuseen voi joutua myös viranomainen. Huomioitavaa on myös, että tietosuoja-asetuksen 82 artiklan vahingonkorvaussäännös voi tulla sovellettavaksi myös sellaisessa tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä käsitelisi henkilötietoja vastoin tietosuoja-asetuksen muita vaatimuksia, vaikkakin automatisoituun päätöksentekoon perustuva käsittely olisi muutoin sallittua jäsenvaltion lainsäädännössä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 65 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että jos henkilölle aiheutuu aineellista tai aineetonta vahinkoa lainvastaisesta käsittelystä tai muusta tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä rikkovasta menettelystä, hänellä on oikeus saada korvaus aiheutuneesta vahingosta rekisterinpitäjältä tai muulta jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti toimivaltaiselta viranomaiselta. Direktiivin johdanto-osan 88 kohdan mukaan, kun viitataan käsittelyyn, joka rikkoo tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä, tarkoitetaan myös käsittelyä, joka rikkoo tämän direktiivin nojalla annettuja täytäntöönpanosäädöksiä. Rikosasioiden tietosuojalain 60 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle henkilölle tämän lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan muutoin oikeudesta saada korvaus vahingosta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Toisin kuin tietosuoja-asetuksessa, rikosasioiden tietosuojalain vahingonkorvaussäännös on muotoiltu siten, että korvausvastuu ei riipu tuottamuksesta, joten rekisterinpitäjä on ankarassa vastuussa lain vastaisesta käsittelystä johtuvasta vahingosta. Näin ollen rikosasioiden tietosuojalain vahingonkorvaussäännös on tietosuoja-asetuksen

vastaavaa säännöstä ankarampi. Pykälän perusteella rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan kaiken laittomasta käsittelystä aiheutuneen taloudellisen ja muun vahingon, kuten rekisteröidyn kärsimyksen.

Tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussäätelyä sovelletaan myös viranomaisiin, joten sen voidaan myös osaltaan katsoa turvaavan virkavastuun toteutumista. Automaattisesta päätöksenteosta ei vaikuttaisi seuravan säätelytarpeita vahingonkorvauslakiin tai muuhun vahingonkorvauslainsäädäntöön.

2.6.3 Vastuun kohdentuminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viime vuosina lausunnoissaan automaattisen päätöksenteon säätelyä virkavastuun kohdentumisen näkökulmasta. Tämän lisäksi virkavastuuta ovat arvioineet eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja oikeuskansleri Verohallintoa ja Kansaneläkelaitosta koskevilla ratkaisuisaan.

Perustuslakivaliokunta piti näennäisenä ja keinotekoisena maahanmuuton henkilötietolakesityksessä ehdotettua järjestelyä, jossa virkavastuu olisi säädöksellä kohdistettu viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohtajaan. Ehdotuksessa jäi epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja itseasiassa vastaa ja mistä virkatoimista hän olisi tosiasiassa oikeudellisissa käytännöissä vastuuseen saatettavissa, kun päätökset tehdään tietojärjestelmässä automatisoidusti ilman välitöntä ja suoraa päätökskohtaista inhimillistä kontrollia. Valiokunta katsoi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista. Perustuslakivaliokunta piti selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. (PeVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt virkavastuun toteutumisen kannalta riittävänä myöskään sitä yleistä lähtökohtaa, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunnan mielestä tällainen välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ollut riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Hallintovaliokunnan oli tarkasteltava virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmennettävä säätelyä. (PeVL 62/2018 vp).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on Verohallinnon automatisoitua päätöksentekoa arvioidessaan todennut, että Verohallinnon työjärjestyksen määräys, jonka mukaan

prosessinomistaja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtakunnallisen työmenettelyohjeen antamista sekä työnjakoa, suunnittelua, kehittämistä, menettelyohjausta, viestintää ja seuranta, on yleisluonteinen eikä sen perusteella ole johdettavissa täsmällistä virkavastuuta eikä sen sisältöä ja laajuutta automaattisesta päätöksenteosta. Myöskään prosessinomistajan virka-asemaan perustuvaa vastuuta ei voida pitää riittävänä virkavastuuna vahingonkorvausvastuun eikä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta. (EOAK/3379/2018).

Lisäksi oikeuskansleri on arvioinut virkavastuun toteutumista Kansaneläkelaitoksen automaattisessa päätöksenteossa. Kansaneläkelaitoksen mukaan vastuussa oleva yksikkö ja toimihenkilö ovat aina määritettävissä niin sanottuun systeemyömenetelmään pohjautuvan dokumentaation ja työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Oikeuskanslerin mukaan tämän kaltainen vastuun määrittymismalli voi tapauksesta riippuen hämärtää ja etäännyttää etenkin rikosoikeudellisen vastuun edellyttämän teon ja seurauksen välisen syy-seuraussuhteen siinä määrin hienovireiseksi ja/tai monipolviseksi ketjuksi, ettei vastuun kohdentaminen käytännössä ole enää mahdollista tai ainakin sen todennäköisyys on hyvin pieni. Tällöin virkavastuu voisi olla pahimmillaan välillinen ja lähinnä näennäinen eikä se käytännössä kaikissa tilanteissa voisi toteutua.

Perustuslakivaliokunta ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat edellä mainitun mukaisesti korostaneet vastuun tosiasiallista toteutumista, virkavastuuta ei voida toteuttaa pelkästään muodollisesti, eikä se saisi myöskään jäädä välilliseksi. Automaattisen päätöksenteon ja muutoinkin tietojärjestelmien käytössä virkavastuumallin rakentamisessa tulee siten mahdollistaa virkavastuun toteutuminen tosiasiallisesti. Virkavastuun toteuttaminen on mahdollista kehittämällä päätöksentekojärjestelmien ja automatisoitujen toimintaprosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyä. Algoritmien ja järjestelmien tekninen sekä juridinen arviointi sekä niihin liittyvät täsmälliset toimintavelvollisuudet voivat muodostaa ne virkatoimet, joihin perustuslaissa tarkoitettu virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasolla.

Tällä hetkellä lainsäädännössä ei erikseen säädetä virkamiehen roolista tietojärjestelmän kehittämisen valvonnassa ja ominaisuuksien sekä toiminnallisuuksien määrittelyssä, testaamisessa tai käyttöönotossa. Tietojärjestelmien käytön valvonta perustuu tietosuoja-asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa, 25 artiklan 2 kohdassa ja 32 artiklan 4 kohdassa säädettyyn rekisterinpitäjän velvollisuuteen toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että henkilötietoja käsitellään rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti. Käytännössä eräs tällainen asetuksessa tarkoitettu toimi on valvonnan järjestäminen ja sen dokumentointi. Tietosuoja-asetuksen 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti tietosuojavastaavan tehtävänä on

valvoa tietosuojaa koskevan vaatimustenmukaisuuden noudattamista. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 5 kohdassa puolestaan säädetään siitä, että tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta. Edellä esitetystä sääntelystä ei ole kuitenkaan säädetty mitään erityisiä vaatimuksia valvonnalle tai sen toteuttamiselle, vaan se jää laajasti rekisterinpitäjän ja tiedonhallintayksikön johdon vastuulle.

Virkavastuun asianmukainen toteuttaminen edellyttää, että automatisoitujen toimintaprosessien kehittämiseen, käyttöönottoon sekä käytön seurantaan luodaan normisto, jonka perusteella virkamiesten ja muiden vastuullisten virkavelvollisuudet ovat selvästi määriteltävissä, ja nämä virkavelvollisuudet täyttämällä hallinnon lainalaisuusperiaatteen, oikeusturvan, hyvän hallinnon takeiden sekä muiden hallintolain menettelysääntösten, asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten toteutuminen turvataan asianmukaisesti.

2.7 Julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntely

[Täydennetään tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen valmistuttua.]

2.8 Julkishallinnossa käytössä olevat automaattioratkaisut

2.8.1 Avustava automaatio

Automaatiota eri muodoissaan käytetään useissa eri viranomaisissa ja julkista hallintotohtävää hoitavissa yksityisissä. Automaatio voi avustaa virkamiestä eri tavoin asian käsittelyssä. Automaattisessa ratkaisemisessa taas lopullinen asiaratkaisu muodostetaan ilman virkamiehen osallistumista. Automaatiota käytetään enenevässä määrin myös julkishallinnon neuvonnassa ja palvelutoiminnassa. Erilaisten automaattioratkaisujen taloudellinen merkitys on useilla viranomaisilla huomattava.

Avustavassa automaatiossa on kyse siitä, että automaation roolista huolimatta virkamies laatii tai ainakin arvioi lopullisen ratkaisun ennen sen antamista. Avustavaa automaatiota on hyvin monenlaista, ja automaatiota voidaan käyttää asian käsittelyn eri

vaiheissa. Avustavaa automaatiota käytetään myös sellaisissa viranomaisissa tai niiden sellaisissa asiaryhmissä, joissa ei varsinaisesti ratkaista asioita automaattisesti.

Automaatiota hyödynnetään viranomaisissa esimerkiksi päätöstä varten tarvittavien tietojen keräämisellä eri sähköisistä rekistereistä. Automaatiota voidaan hyödyntää myös tapausten valikoinnissa ihmiskäsittelyyn, jolloin järjestelmään ohjelmoidaan erilaisia kriteerejä, joiden täytyessä tapaus siirtyy ihmisen käsiteltäväksi. Esimerkiksi *Verohallinnossa* valikoidaan tällä tavoin asioita virkailijan tutkittavaksi. Joissain viranomaisissa tapauksia priorisoidaan automaattisesti ja myös valvontaan tulevaa materiaalia voidaan seuloa automaattisesti. Automaatiolla on tärkeä rooli myös viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa esimerkiksi eri viranomaisten rekisterien välillä.

Useat viranomaiset hyödyntävät automaatiota erilaisiin laskentatoimituksiin sekä tiedon kokoamiseen käsittelijälle. Avustavassa automaatiossa sähköinen järjestelmä voi myös tuoda tietoja suoraan päätöspohjaan ja joissain tapauksissa luoda olemassa olevien tietojen pohjalta myös päätösehdotuksen vakiolausekkeineen ja -perusteluineen. Tämä päätöspohja menee manuaalisesti virkamiehen tarkistettavaksi tai täydennettäväksi ja siten itse hallintopäätös tehdään manuaalisesti. Esimerkiksi *Maahanmuuttovirastossa* automaatio voi tehdä alustavan arvion siitä, ylittyykö tietty myönteisen päätöksen edellyttämä raja-arvo, tai havaita, onko myönteiselle päätökselle jokin yksiselitteinen este. Avustava automaatio voi automaattisesti tai virkamiehen pyynnöstä tuottaa myös valmista asiakirjapohjaa käyttäen luonnoksen varsinaisesta päätöksestä, jonka virkamies tarkistaa ja vahvistaa mahdollisten muutosten jälkeen. Osa viranomaisista hyödyntää automaatiota tiedoksiannossa tai erilaisten yhteydenotto- ja neuvontakirjeiden lähettämisessä.

Jotkin viranomaiset hoitavat asiakirjojen arkistoinnin automaattisesti. Automaatiota käytetään myös ohjelmallisissa maksatuksissa esimerkiksi tilanteessa, jossa kuukausittain maksettavasta tuesta on annettu päätös aiemmin. Ohjelmallinen maksatus on käytössä esimerkiksi *Kansaneläkelaitoksessa* ja *työttömyyskassoissa*. Lisäksi erilaisissa määräaikojen seurannoissa ja ohjelmallisissa tarkastuksissa käytetään automaatiota.

2.8.2 Automaatio viranomaisen neuvonnassa ja palvelutoiminnassa

Viranomaiset käyttävät automaatiota yhä enemmän myös julkishallinnon neuvonnassa ja palvelutoiminnassa. Useilla viranomaisilla on esimerkiksi verkkosivuillaan käytössä chatbot, joka antaa yleistä neuvontaa hallinnon asiakkaiden tavallisimpiin kysymyksiin tai ohjaa asiakasta oikean palvelun piiriin. Jotkin viranomaiset kehittävät

chatbotteja yhä henkilökohtaisempaan palveluun, jolloin myös asioita voidaan hoitaa chatbotin avulla puhelin- ja toimistopalvelun sijaan.

Jotkin viranomaiset ovat kokeilleet puheentunnistusta palvelutoiminnassaan. Esimerkiksi *Kansaneläkelaitos* on kokeillut puhebotin käyttöä puhelinpalvelussaan. Lisäksi asiakaspalvelupuheluiden analysointia on kokeiltu puheanalytiikalla. Puheanalytiikassa puhe muunnetaan tekstiksi ja tekstiä analysoidaan tekoälyn avulla. Kansaneläkelaitoksessa kokeillaan myös henkilöasiakkaiden lähettämien viestien luokittelua tekoälyn avulla yksiköiden välillä viestin sisällön perusteella.

Viranomaiset kehittävät myös erilaisia automaatiota hyödyntäviä digitaalisia palveluja. Esimerkiksi *Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten* sekä *työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa* rakennetaan parhaillaan digitaalisia TE-viranomaispalveluja. Henkilö- ja yritysasiakkaiden sekä asiantuntijoiden asiointipalvelut samoin kuin näiden tietosisällöt tulevat jatkossa löytymään Työmarkkinatori-nimiseltä verkkoalustalta. Työmarkkinatorilla on niin kutsuttu ”kohtaantotoiminnallisuus”, jonka avulla työnhakijat löytävät itselleen sopivimmat työpaikat sekä työnantajat löytävät parhaiten tehtävään sopivat ehdokkaat.

2.8.3 Automaattisesti ratkaistavat asiat

Joissakin viranomaisissa on käytössä prosesseja, joissa valitut asiat käsitellään vireilepanosta päätöksentekoon ja tiedoksiantoon saakka itsenäisesti ilman käsittelijän osallistumista. Käsittelijä voi myös ottaa automatisoidussa prosessissa kantaa joihinkin, esimerkiksi harkintaa vaativiin kysymyksiin, minkä jälkeen lopullinen ratkaisu annetaan automaatioissa. Järjestelmät on toteutettu tyypillisesti niin, että vain tietyt edellytykset täyttävät tapaukset käsitellään kokonaan automaattisesti ja muut siirretään manuaaliseen käsittelyyn.

Hallintopäätösten lisäksi automaatiota hyödynnetään myös muissa sellaisissa viranomaisten toimissa, joilla on vaikutusta asianosaiseen. Nämä toimet ovat usein hallintopäätösten kaltaisia viranomaisten päätöksiä tai asiakkaalta itseltään edellytettäviä toimia. *Kansaneläkelaitoksessa* automaattisia prosesseja on käytössä muun muassa indeksitarkistusten yhteydessä. Indeksitarkistuksissa on kyse lakimuutosten perusteella tehtävästä laskennallisesta etuuden määrän muuttamisesta, josta ei erikseen anneta päätöstä kuin pyydettyä. *Työ- ja elinkeinotoimistot* antavat työvoimapolitiittisia lausuntoja automaattisesti tapauksissa, joihin ei sisälly harkintaa. Lausunnot sitovat Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sen myöntäessä niiden perusteella

etuuksia. *Liikenne- ja viestintävirastossa* automaatio on käytössä erilaisissa asiakkaan oma-aloitteisissa ilmoitus- ja rekisteröimisvelvollisuuksissa, kuten ajoneuvon ennakoilmoittamisen yhteydessä.

Verohallinnossa automatisoitua päätöksentekoa käytetään verotusmenettelyn eri vaiheissa kymmenissä eri päätösrhythmissä. Verotus on luonteeltaan massamenettelyä ja päätökset perustuvat pääasiallisesti riidattomien seikkojen ja laissa säädettyjen kriteerien perusteella tapahtuvaan päättelyyn ja laskentaan, joka ei edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa. Verohallinto valikoi asioita virkailijoiden tutkittavaksi tietojärjestelmään ohjelmoitujen valikointiehtojen perusteella. Asiat, jotka eivät valikoidu, ratkaistaan kokonaan automaattisesti. Verohallinto antaa vuosittain ainakin 14,5 miljoonaa päätöstä automaatiossa. Suurimpia päätösrhythmiä ovat henkilöasiakkaiden säännönmukainen tuloverotus (noin 5 miljoonaa päätöstä), ennakonpidätysprosentin määrittäminen (noin 4,8 miljoonaa päätöstä), säännönmukainen kiinteistöverotus (noin 1,9 miljoonaa päätöstä) sekä ennakonpidätysprosentin muuttaminen ja ennakonkannon muuttaminen henkilöasiakkaille (noin 1,4 miljoonaa päätöstä). Muita suuria päätösrhythmiä ovat oma-aloitteisten verojen arvioverotuspäätökset veroilmoituksen puuttuessa (noin 80 000 päätöstä), myöhästymismaksut (noin 350 000 päätöstä) ja yhteisöasiakkaiden säännönmukainen tuloverotus (noin 380 000 päätöstä).

Kansaneläkelaitos antaa vuosittain kymmeniä miljoonia ratkaisuja täysin automatisoidusti. Ratkaisusta suuri osa koskee apteekkitilityksiä (noin 40 miljoonaa kappaletta). Apteekkitilityksistä käsittelijän tarkistettavaksi nousevat vain ne ostot, joissa on esitarkastusjakson perusteella virheitä tai muuta tarkistettavaa. Muita suuria automaattisesti ratkaistavia asiaryhmiä ovat matkakorvaukset (noin 3,1 miljoonaa kappaletta) ja sairaanhoitokorvaukset (noin 1,5 miljoonaa kappaletta). Apteekkitilityksistä, matkakorvauksista ja sairaanhoitokorvauksista ei anneta asiakkaalle kirjallista päätöstä, jos korvaus on tilityksessä haetun mukainen. Asiakas voi halutessaan pyytää kirjallisen päätöksen. Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, käsittelijä tekee kirjallisen päätöksen, joka annetaan sekä palveluntuottajalle että asiakkaalle. Varsinaisia automatisoituja hallintopäätöksiä Kansaneläkelaitos antaa esimerkiksi työttömyysturvaan kuuluvasta peruspäivärahan lakkautuksesta ja tarkistuksesta (noin 200 000 päätöstä), yleisen asumistuen lakkautuksesta (noin 70 000 päätöstä) sekä opintoetuuksista (noin 130 000 päätöstä). Opintoetuuksiin liittyviä automaattisia päätöksiä annetaan esimerkiksi opintotuen verkkohakemuksen perusteella haetusta opintotuesta, opintotuen lakkautuksesta, opintotuen perumisesta, opintotuen tulovalvonnassa, opintolainahyvityksestä ja -vähennyksestä sekä aikuiskoulutustuen lainatakauksesta.

Tullissa suurin osa tullilmoitusten käsittelystä on automaattista, ja koko tulliselvitys huomioiden yli 90 % siitä tehdään automaattisesti. Tullimenettelyihin liittyviä hallinnollisia päätöksiä tehtiin vuonna 2019 yhteensä noin 2,3 miljoonaa. Näistä noin 1 130 000 oli vientejä, noin 920 000 tuonteja ja noin 240 000 passituksia. Kaikista

päätöksistä 91,5 % eli lähes 2,1 miljoonaa tapausta käsiteltiin automaattisesti järjestelmään määritettyjen sääntöjen avulla. Automaatio käsittää tullilmoitusten vastaanottamista, käsittelyä ja hyväksymistä sekä tavarantoimittajien luovuttamista tullimenettelyyn. Lähökohtana on, että kaikki tavanomaiset tullilmoitukset käsitellään automaattisesti, ellei ole jotakin syytä nostaa tapausta manuaalisesti käsiteltäväksi.

Liikenne- ja viestintävirasto antaa vuosittain lähes 13 miljoonaa automaattiratkaisua ajokorttien, ajoneuvoverotuksen, ajoneuvon rekisteröinnin, ajoneuvojen tyyppihyväksynnän, radiolupahallinnon, miehittämättömän ilmailun, rautatieliikenteen sekä vesiliikenteen ja merenkulun alueilla. Automaattisesti annettavista päätöksistä suurimman osan muodostavat ajoneuvoveron maksuunpanopäätökset (noin 7,3 miljoonaa päätöstä) ja ajoneuvojen rekisteröintiin liittyvät päätökset (noin 5 miljoonaa päätöstä). Muita suurempia automaatiossa tehtäviä päätös- tai ratkaisuryhmiä ovat rautatiekaluston käyttöönottolupien myöntäminen raja-asemalle saapuville vaunuille (noin 270 000 päätöstä), ajoneuvon ennakoilmoittaminen (noin 180 000 päätöstä) ja ajokorttilupa sekä ajokorttihakemukset (noin 100 000 päätöstä). Näistä ajoneuvon ennakoilmoittaminen itsessään ei ole varsinaista hallintopäätöksentekoa, mutta toimenpiteeseen liittyy kuitenkin oikeusvaikutuksia ja siitä on oikeus saada todistus ensirekisteröintiä varten.

Maanmittauslaitoksessa automaatiota käytetään joissakin maakaaren (540/1995) 5 luvun 1 §:n mukaisissa kirjaamisasioissa. Yhteensä automaattiratkaisuja annettiin vuonna 2019 noin 105 000 kappaletta. Eniten automatisoituja ratkaisuja annettiin sähköisen panttiikirjan siirtämisasioissa. Näitä ratkaistiin vuonna 2019 noin 119 000 kappaletta, joista noin 93 000 asiaa automatisoidusti. Myös osa kiinnityksen vahvistamisista tehdään automatisoidusti. Vuonna 2019 kiinnityksen vahvistamista koskevia asioita ratkaistiin noin 58 000 kappaletta, joista automatisoidusti noin 10 000 asiaa. Kolmantena automatisoituna asiaryhmänä on lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin kirjatun erityisen oikeuden poistaminen. Näitä ratkaistiin vuonna 2019 automatisoidusti yli 2 000 kappaletta.

Patentti- ja rekisterihallituksessa tehdään automaattisesti erilaisia yritysten ja yhteisöjen rekisteröintejä sekä kirjaamia kaupparekisteriin. Tilinpäätösasiakirjat rekisteröidään kaupparekisteriin automaattisesti silloin, kun tilinpäätös toimitetaan teknisen käyttöyhteyden välityksellä Verohallinnosta. Vuonna 2019 tällaisia tilinpäätösilmoituksia rekisteröitiin noin 225 000 kappaletta. Osoite- ja yhteystiedot voidaan kirjata automaattisesti yritys- ja yhteisötietojärjestelmään silloin, kun nämä ilmoitetaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa. Tällaisia kirjaamia tehtiin vuonna 2019 noin 59 000 kappaletta. Myös yhteisön tosiasiallisten edunsaajatietojen rekisteröiminen kaupparekisteriin voidaan tehdä automaattisesti silloin, kun ilmoitus edunsaajatiedoista on tehty vastaavasti sähköisessä asiointipalvelussa. Sähköisiä

edunsaajailmoituksia tehtiin vuonna 2019 noin 23 000 kappaletta. Lisäksi kaupparekisterilain (129/1979), osakeyhtiölain (624/2006), osuuskuntalain (421/2013) ja yhdistyslain (503/1989) mukaisia poistomenettelyjä tehdään automatisoidusti. Kaupparekisteristä poistettiin syyskuussa 2018 noin 11 000 elinkeinonharjoittajan tiedot. Vuosien 2018–2019 aikana rekisteristä on poistettu yhteensä noin 30 000 osakeyhtiötä ja osuuskuntaa. Yhdistysrekisteristä poistettiin helmikuussa 2017 noin 35 000 yhdistystä.

Digi- ja väestötietovirastossa automatiikkaa käytetään muun muassa erilaisissa kirjaimis- ja rekisteriasioissa. Kunnan sisäinen muutto kirjautuu väestötietojärjestelmään automaattisesti, ellei ilmoituksessa ole epäselvyyksiä. Vuonna 2019 tällaisia muuttoa kirjattiin noin 185 000 kappaletta. Uskontokunnasta eroaminen on mahdollista sähköisessä vahvan tunnistautumisen sisältävässä palvelussa, jolloin ero kirjautuu suoraan väestötietojärjestelmään. Rekisterimerkinnän tekemiseen ei tarvita viranomaisen myöntävaikutusta. Asioiden määrä on vuositasolla noin 55 000 kappaletta, joista vain osa tapahtuu sähköisen palvelun kautta. Myös omia tietoja koskeva Väestötietojärjestelmän rekisteriote muodostuu automaattisesti, kun henkilö tilaa sen sähköisestä palvelusta. Asiamääriä rekisteriotteen osalta ei ole tiedossa, koska palvelu on uusi. Lisäksi erilaiset yksityishenkilöiden tai organisaatioiden edustajien antamat suomi.fi-valtuudet rekisteröityvät automaattisesti tietokantaan, kun valtuuden saaja on vahvistanut valtuuden. Automaatio tarkistaa käyttäjän henkilöllisyyden ja tarvittaessa toimivallan, minkä jälkeen käyttäjä voi antaa ja vahvistaa valtuuksia.

Rajavartiolaitoksessa suoritetaan automaattisia rajatarkastuksia. Automaattisessa rajatarkastuksessa maahan saapuva henkilö luetuttaa itse asiakirjansa ja vuodesta 2022 eteenpäin kolmansien maiden kansalaiset syöttävät maahantulopuhuttelun perustiedot rajatarkastusjärjestelmään. Järjestelmä vertailee maahan saapuvan henkilön biometriikan ja tarkastaa henkilöön ja asiakirjaan liittyen taustarekisterit. Mikäli automaattisessa tarkastuksessa ei ilmene riskitekijöitä järjestelmä sallii ja kirjaa maahan saapumisen. Automaattinen rajatarkastus tapahtuu rajatarkastajan tai -tarkastajien valvomosta tapahtuvan tarkkailun alaisena ja valvojalla on mahdollisuus puuttua tarkastustapahtumaan. Automaattinen rajatarkastus on noin 95-prosenttisesti automaattinen. Automaattisia rajatarkastuksia toteutettiin vuonna 2019 noin 2,4 miljoonaa. Automaattinen rajatarkastus on toistaiseksi ollut mahdollinen EU-kansalaisille ja eräille muille kansalaisuuksille. Vuonna 2022 automaattinen rajatarkastus on laajentumassa myös EU:n ulkopuolisille kansalaisuuksille.

Suomen metsäkeskus tekee kestävän metsätalouden määräaikaisten rahoituslain 31 a §:ssä tarkoitettuja automaattisia päätöksiä. Automaattinen päätöksenteko on mahdollista taimikon varhishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntämisessä sekä niin sanotuissa tuen lopullista määrää koskevissa päätök-

sissä. Automatisoidut päätökset ovat mahdollisia vain niin sanotuissa selvissä tapauksissa eli silloin, kun ei ole tarpeen tehdä lisäselvityspyyntöä hallinnon asiakkaalla. Automaattisesti voidaan tehdä ainoastaan myönteisiä tukipäätöksiä. Päätös voidaan tehdä automaattisesti, jos hakemuksen tiedot eivät sisällä puutteita tai ristiriitaisuuksia metsäkeskuksen käytävissä olevien sähköisten tietoineistojen kanssa. Taimikon varhaisoidon ja nuoren metsän hoidon tuen myöntävistä koskevia päätöksiä on tehty vuonna 2019 yhteensä 8 882 kappaletta. Lopullista tuen määrää koskevien päätösten osalta saapuvat toteutusilmoitukset tarkastetaan automaattisesti ja jos toteutusilmoitus vastaa tuen myöntämistä koskevaa päätöstä, se menee automaattisesti maksuun. Näitä tapauksia metsäkeskuksessa on ollut vuonna 2019 yli 12 000 kappaletta.

Eläketurvakeskus ratkaisee, sovelletaanko työntekijään tai yrittäjään Suomen sosiaaliturvaa silloin, kun hän työskentelee toisessa EU/ETA-maassa, Sveitsissä tai maassa, jonka kanssa Suomella on sosiaaliturvasopimus. Myönteisissä tilanteissa vakuutetulle annetaan A1-todistus tai sosiaaliturvasopimusmaan todistus. Osa näistä A1-todistuksista annetaan automaattisesti. Todistuksia annettiin automaatioissa vuonna 2020 noin 4 000 kappaletta (2019 noin 4 600 kappaletta), mikä on noin 36 % kaikista samana vuonna annetuista todistuksista (vuonna 2019 noin 35 % kaikista samana vuonna annetuista todistuksista).

Valtiokonttorissa määrätään vuosittain automaattisesti kymmeniä tuhansia liikennevakuutuslaissa (460/2016) sekä työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) tarkoitettuja vakuutusmaksuja vastaavia maksuja ja laiminlyöntimaksuja. Liikennevakuutuslakiin perustuvia asioita saapuu vuosittain 35 000–40 000 kappaletta, ja automaatioaste on noin 96 %. Työtapaturma- ja ammattitautilakiin perustuvia asioita saapuu vuosittain 2 000–2 500 kappaletta. Näiden osalta automaatioaste on noin 90 %.

Työllisyysrahasto hyödyntää automaattista päätöksentekoa työttömyysvakuutusmaksujen määräämisessä ja aikuiskoulutustuen maksuhakemuksissa. Työllisyysrahasto sai tulorekisteristä noin 57 miljoonaa palkkatietoilmoitusta koskien vuoden 2019 palkkatietoja. Yhdessä palkkatietoilmoituksessa on keskimäärin useita rivejä palkkatietoja, jotka lasketaan yhteen ja vähennetään toisistaan tiettyjen kaavamaisten laskusääntöjen perusteella. Työllisyysrahasto laskee yhden työnantajan kaikki palkkatietoilmoitukset tulorekisteriin tehtyine korjauksineen yhteen ja määrää ilmoitettujen tietojen perusteella työnantajalle työttömyysvakuutusmaksut maksettaviksi. Työllisyysrahasto antaa vuosittain noin 500 000 hallintopäätöstä työttömyysvakuutusmaksuista. Työllisyysrahasto itseoikaisee jo määrättyjä maksuja tulorekisteriin tehtyjen korjausten perusteella automaattisesti. Oikaisupäätösten lukumäärä sisältyy arvioituun vuosittaiseen 500 000 hallintopäätökseen. Päätöksistä noin 99 % tehdään automaatioissa.

Työllisyysrahastossa palkansaajan aikuiskoulutustuen hakemisen malli on kaksivaiheinen. Ensivaiheessa hakija lähettää Työllisyysrahastoon ensihakemuksen, jonka

yhteydessä rahasto selvittää, onko hän oikeutettu aikuiskoulutustukeen. Tämän jälkeen hakija voi hakea aikuiskoulutustuen maksua kuukausittain maksuhakemuksella. Automaattisen käsittelyn seurauksena hakemukseen muodostetaan automaattinen päätös, jos asiakas on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa. Työllisyysrahaston arvion mukaan maksuhakemuksia saapuu vuositason n. 85 000 kappaletta, joista automaattinen päätös annetaan 40–70 %:ssa tapauksista eli noin 30 000–60 000 päätökseen.

Työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat työnhakijan työttömyysturvaoikeutta koskevat edellytykset ja antaa niitä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan muun muassa työttömyysetuuden saamisen niin sanotuista yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Työvoimapolitiittinen lausunto ei ole päätös työnhakijan työttömyysturvaoikeudesta, vaan päätöksen valmisteluun liittyvä toimi. Koska lausunto sitoo Kansaneläkelaitosta tai työttömyyskassaa, lausunnon antamiseen on kuitenkin vakiintuneesti sovellettu soveltuvien osin hallintolain säännöksiä päätöksen antamisesta. Osa työvoimapolitiittisista lausunnoista annetaan automaattisesti työnhakijan työ- ja elinkeinotoimiston verkkopalvelussa ilmoittamien tietojen perusteella. Työnhakijan antamien tietojen perusteella käsitellään automaattisesti ainoastaan tilanteita, joihin ei liity harkintaa. Työttömyyden alkaessa annettavia työvoimapolitiittisia lausuntoja työttömyysetuuden saamisen yleisten edellytysten täyttymisestä annettiin vuonna 2018 noin 600 000, joista noin 30 000 annettiin automaattisesti. Lisäksi työnhaun voimassaolon päättymisestä ja työttömyyden päättymisestä annettiin vuonna 2018 noin 790 000 työvoimapolitiittista lausuntoa, joista merkittävä osa on annettu automaattisesti.

Työttömyyskassoissa hyödynnetään automaattista tietojenkäsittelyä osana päätöksen antamisen menettelyä. Osassa työttömyyskassoista esimerkiksi jäseneksi hyväksymisen edellytykset voidaan todeta jäsenen itsensä antamien tietojen perusteella, jolloin hakemus voidaan hyväksyä automaattisessa prosessissa. Työttömyyskassalain (603/1984) 4 §:n 4 momenttia on vakiintuneesti tulkittu siten, että jäseneksi ottamisesta annetaan valituskelpoinen päätös vain henkilön sitä itse vaatiessa.

Työeläkelaitoksissa tehdään vanhuuseläkepäätöksiä ja osittaista varhennettua vanhuuseläkkeitä koskevia päätöksiä automaattisesti. Vuonna 2019 tehtiin noin 20 000 vanhuuseläkepäätöstä automaattisesti, mikä on arviolta noin 20 % kaikista vanhuuseläkepäätöksistä. Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä koskevia päätöksiä tehtiin vuonna 2019 joitakin tuhansia.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko viranomaisissa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä turvaten erityisesti perustuslain ja hallintolain sekä muiden hallinnon yleislakien asettamat hyvää hallintoa, hallintoasian käsittelyä, viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuutta ja hallinnon lainalaisuutta koskevat vaatimukset. Sääntely koskisi sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin kohdistuvia hallintopäätöksiä. Luonnollisten henkilöiden osalta ehdotetulla lailla säädettäisiin poikkeus EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvästä automaattisten päätösten kiellosta.

[Täydennetään tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen valmistuttua.]

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallintolaki

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi hallintolakiin uusi asioiden automaattista ratkaisemista koskeva luku. Sääntely perustaa viranomaiselle toimivallan tehdä ratkaisuja automaattisesti lukuun sisältyvillä edellytyksillä. Lisäksi esityksellä säädetään poikkeus EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvästä automaattisten päätösten kiellosta.

Lukuun sisältyvät säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta ja oikeussuojaedellytyksestä. Ehdotuksen mukaan viranomainen voisi 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat olisi valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti. Oikaisuvaatimusta, sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja koskevaa asiaa, hallintokanteluasiaa tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrittämisestä koskevaa asiaa ei saisi ratkaista automaattisesti. Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykseksi ehdotetaan, että päätöksen kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä tulisi olla käytössään hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai sitä vastaava maksuton oikeussuojakeino.

Uuteen hallintolain lukuun tulisi lisäksi säännökset viranomaisen velvollisuudesta laatia kuvaus automaattisesta ratkaisutoiminnastaan ja velvollisuudesta ilmoittaa automaattisesta ratkaisemisesta asianosaiselle. Kuvauksen tulisi olla helposti ymmärrettävä ja tiivis, ja sen perusteella hallinnon asiakkaalla olisi mahdollisuus saada lisätietoja viranomaisen automaattisesta ratkaisutoiminnasta. Automaattisesti ratkaistuissa asioissa ei olisi tarpeen ilmoittaa henkilön nimeä, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

[Täydennetään tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen valmistuttua.]

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin

Sääntelyn arvioidaan mahdollistavan viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten automaation käytön ja käyttöönoton tarkoituksenmukaisissa asiaryhmissä. Osalla viranomaisista on jo käytössään automaattista päätöksentekoa ja useilla viranomaisilla on potentiaalia automatisoinnin kehittämiseksi. Ehdotuksen sääntelyä sovelletaan hallintolain mukaiseen asioiden ratkaisemiseen eli hallintopäätöksen tekemiseen. Sääntely ei kohdistu eikä sillä ole vaikutuksia muunlaisen automaation, esimerkiksi päätöksentekoa avustavan automaation käyttöön.

Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja esimerkiksi harkintaa vaativiin tapauksiin. Viranomaisen on siten mahdollista keskittää ihmistyötä tarkoituksenmukaisemmin, joka edistää viranomaisen tehtävien hoitamista.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Oikeusvaltioperiaate, hallinnon lainalaisuus ja hyvä hallinto

Ehdotuksen arvioidaan edistävän perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan automatisoidulla julkisen vallan käyttämisellä on oltava peruste laissa ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan automaattisen päätöksenteon on noudatettava tarkoin lakia. Tällä hetkellä ei ole nimenomaisesti automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä, ja automaattinen päätöksenteko on toteutettu viranomaisten sisäisesti toteuttamien menettelyjen ja käytäntöjen avulla. Ehdotus sisältää säännökset etenkin automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista. Sääntelyn tarkoituksena on muun muassa yhdenmukaistaa viranomaisissa tällä hetkellä vallitsevia käytäntöjä ja varmistaa, että julkisen vallan

käyttö perustuu lakiin ja hallinnon automaattinen päätöksenteko noudattaa tarkoin lakia. Ehdotuksen arvioidaan edistävän oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon lainalaisuutta luomalla viranomaisen automaattiselle päätöksenteolle yhtenäistä yleislain ta-soista sääntelyä.

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös hyvän hallinnon toteuttamiseen viranomaisen automaattisessa päätöksenteossa. Hallinnon oikeusperiaatteista automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ovat erityisesti yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate. Ehdotus ei sisällä poikkeuksia esimerkiksi hallintolain mukaan asioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Viranomaisen on järjestettävä asioiden käsittely siten, että hallintolain vaatimukset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä toteutuvat sen käyttäessä automaattista päätöksentekoa toiminnassaan. Ehdotus sisältää viranomaisiin kohdistuvia velvoitteita, joiden arvioidaan toteuttavan hyvää hallintoa automaattisessa päätöksenteossa.

Hallintolain 6 §:n tasapuolisuuden vaatimus edellyttää viranomaisen kohtelevan samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja eri tapauksia eri tavoin. Yhdenvertaisuusperiaate voidaan turvata perustamalla automaattinen päätöksenteko objektiivisiin, soveltuvan lainsäädännön perusteella muodostettuihin sääntöihin. Koska ehdotuksen mukaisen automaattisen päätöksenteon on perustuttava tällaisiin sääntöihin, ehdotuksella ei arvioida olevan negatiivisia vaikutuksia hallintolain mukaisen tasapuolisuuden vaatimuksen näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta on käsitelty erikseen omassa luvussa 4.2.3.3.

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut odotukset ja turvattava ne. Periaate tarkoittaa, että hallinnon asiakkaalla on tietyin perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan ja hallintopäätöksen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 56). Eduskunnan oikeusasiamies on Verohallinnon automatisoitua päätöksentekomenettelyä käsittelevässä ratkaisussaan katsonut, että luottamuksensuoja edellyttää, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän veroasi-ansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Eduskunnan apulais-oikeusasiamiehen mukaan Verohallinnon asiakkailla on oikeus tietää heidän asiansa käsittelyn perusteet, jotta he voivat arvioida automaattisen päätöksenteon asianmu-kaisuutta ja jotta heidän oikeusturvansa toteutuisi. (EOAK/3379/2018, s. 36). Ehdotuk-sen mukaisessa sääntelyssä edellytetään viranomaista ilmoittamaan asianosaiselle, jos asia on ratkaistu automaattisesti. Tältä osin ehdotus toteuttaa luottamuksensuojaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen katsomalla tavalla.

Ehdotus sisältää viranomaiselle velvollisuuden julkaista yleisessä tietoverkossa kuvauksen automaattisesta ratkaisutoiminnasta. Kuvauksesta tulee käydä pääpiirteissään ilmi, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti, mahdolliset asioiden rajaukset sekä ne lain säännökset, joiden soveltamista ratkaiseminen koskee. Tältä osin ehdotuksen arvioidaan toteuttavan osaltaan hallinnon palvelu- ja neuvontaperiaatteita. Säännöksen johdosta hallinnon asiakkaalla on mahdollisuus saada selkeä kuva siitä, millaisissa asioissa viranomainen tekee automaattisia ratkaisuja

4.2.3.2 Hallinnon asiakkaat

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin. Päätöksentekoautomaatiolla on todennäköisesti mahdollista lyhentää viranomaisten käsittelyaikoja, jolloin päätös on mahdollista saada nopeammin, joissain tapauksissa jopa heti hakemuksen jättämisen jälkeen. Esimerkiksi verokortti annetaan jo nykyään pääosin välittömästi Verohallinnon sähköisessä asiointijärjestelmässä asiakkaan täyttämien tietojen perusteella. Verohallinnossa automaatiolla on onnistuttu nopeuttamaan henkilöasiakkaiden tuloverotusta siten, että noin 90 prosentilla asiakkaista verotus päättyy verovuotta seuraavan vuoden kesä–heinäkuussa sen sijaan, että verotus päättyisi aikaisempaan tapaan vasta lokakuun lopussa. Eläketurvakeskuksessa todistus Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta (A1-todistus) pystytään antamaan automaattiossa vuorokauden käsittelyajalla, kun kaikkien A1-todistusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 46 päivää vuonna 2020. Ehdotuksen arvioidaan siten nopeuttavan asioiden käsittelyä viranomaisissa, kun automaattisen päätöksenteon käytölle on selkeä oikeusperusta ja toimintoja on mahdollista ryhtyä automatisoimaan yhä useammassa viranomaisessa.

Samalla kun yksinkertaisempia asioita voidaan automatisoida, ihmistyö voidaan keskittää monimutkaisempiin ja harkintaa vaativiin tapauksiin, mikä saattaa nopeuttaa myös manuaalisten asioiden käsittelyä. Toisaalta jotkin viranomaiset ovat huomauttaneet, ettei automaattisella päätöksenteolla ole vaikutusta manuaalisen päätöksenteon käsittelyaikoihin, koska resurssit mitoitetaan työmäärän mukaan. Keskimäärin automaattisen päätöksenteon arvioidaan kuitenkin nopeuttavan käsittelyä, ja käsittelyn nopeutumisella taas on myönteinen vaikutus hallinnon asiakkaan oikeusturvaan. Käsittelyn nopeutumisen arvioidaan edistävän hallinnon asiakkaan näkökulmasta myös perustuslain 19 §:n mukaista oikeutta sosiaaliturvaan. Käsittelyn tehostuminen voi lisäksi alentaa viranomaisten suoritteiden omakustannushintaa, josta hallinnon asiakkaat hyötyisivät alempina käsittelymaksuina.

Ehdotuksen mukaan asianosaisella on mahdollisuus vaatia automaattisesti tehtyyn ratkaisuun oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla maksutta. Säännös toteuttaa EU:n yleisen tietosuojaasetuksen vaatimuksia sekä kansalaisen oikeusturvaa. Menettelyyn osallistuu tällöin

ihminen, ja asianosaisella on mahdollisuus saattaa koneen tekemä päätös luonnollisen henkilön tutkittavaksi maksutta samassa viranomaisessa. Ehdotus sisältää poikkeuksen tästä oikaisuvaatimuksen tai vastaavan menettelyn vaatimuksesta tilanteessa, jossa hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Tällöin asianosaisella ei arvioida olevan erityistä oikeussuojan tarvetta, koska asianosainen on saanut vaatimuksensa kaikilta osin hyväksyttyä. Vaikka viranomaisella ei tällaisissa asioissa olisikaan käytössä oikaisuvaatimusta tai vastaavaa menettelyä, on päätökseen tavallisesti silti mahdollista hakea muutosta esimerkiksi valittamalla. Oikaisuvaatimusmenettely tai vastaava menettely edistää hallinnon asiakkaan oikeusturvaa, koska maksuttomuuden lisäksi menettely on valitusta nopeampi, yksinkertaisempi, vapaamuotoisempi ja kevyempi.

Viranomaisen tulisi automaattisia ratkaisuja tehdessään noudattaa hallintolain menettelysäännöksiä. Viranomaisen on suunniteltava asiankäsittelyprosessinsa siten, että muun muassa asian selvittämistä, kuulemista sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat periaatteet toteutuvat asianmukaisesti. Tätä koskevan arvion dokumentointivelvoite säädettäisiin tiedonhallintalain 28 a §:ssä. Esimerkiksi kuulemisveloitteesta huolehtiminen voi edellyttää, että automaattisessa prosessissa tehty hakemus ohjataan ihmisen käsiteltäväksi, jos hakija on sisällyttänyt hakemukseen vapaamuotoista lisäselvitystä. Ehdotuksella ei siten arvioida olevan vaikutuksia hallinnon asiakkaalle hallintomenettelyn näkökulmasta.

4.2.3.3 Yhdenvertaisuus

Ehdotuksen mukaisesta sääntelystä ei arvioida seuraavan negatiivisia vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Automaattisen päätöksenteon on perustuttava viranomaisen ennalta määrittelemiin sääntöihin, joiden muodostamisessa viranomaisen on huomioitava muun muassa yhdenvertaisuutta koskevat säännökset ja syrjinnän kieltö.

Tietojärjestelmä käsittelee samanlaiset tapaukset aina samalla tavalla, kun päätös tehdään automaattisesti ja päätös perustuu tiettyihin etukäteen määriteltyihin päätöksentekosääntöihin. Tämä pienentää inhimillisen virheen todennäköisyyttä ja mahdollisuutta tehdä päätös syrjivin perustein. Automaattisessa päätöksenteossa painottuu päätöksentekoperusteiden etukäteinen arviointi. Ehdotus sisältää viranomaiselle esimerkiksi automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän ja automaattisten prosessien suunnitteluun ja valvontaan kohdistuvia vaatimuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa järjestelmän huolellinen ja lain mukainen toteuttaminen. Tietojärjestelmän suunnitteluun kohdistuvien vaatimusten voidaan katsoa edistävän myös yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten tunnistamista mahdollisimman varhaisessa tietojärjestelmän suunnittelun vaiheessa. Viranomaisen on järjestelmää suunnitellessaan ja toteuttaessaan huomioitava yhdenvertaisuusnäkökulmasta erityisesti haavoittuvat ryhmät, kuten vierasta kieltä puhuvat, vammaiset henkilöt ja ikääntyneet. Automaattisten

prosessien valvontaa koskevat velvoitteet taas auttavat tunnistamaan järjestelmän poikkeavuuksia ja siten myös edistämään syrjinnän ehkäisyä. Tiedonhallintalain 28 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi erikseen, että viranomaisen on dokumentoitava millä tavalla on varmistettu automaattisten prosessien syrjimättömyys.

Automaattisessa päätöksenteossa on potentiaalisesti tunnistettavissa riski syrjivistä päätöksistä esimerkiksi käytettäessä harkinnanvaraisen seikan arvioinnin perustana tilastotietoja, joiden nojalla tehdään yksilöä koskevia olettamuksia sukupuolen tai muun kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että yksilöllisiä olosuhteita otetaan huomioon (esim. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 216/2017). Ehdotettu lainsäädäntö ei kuitenkaan salli päätöksenteon perustumista tällaiseen tilastolliseen päättelymekanismiin, minkä vuoksi automaatiosta ehdotuksen mukaisesti toteutettuna ei seuraa mainitun kaltaista syrjintäriskiä.

Ehdotus sisältää velvollisuuden julkaista kuvaus viranomaisen automaattisesta ratkaisemisesta. Kuvauksen perusteella kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus saada pääpiirteissään kuva siitä, mitkä asiat viranomaisessa voidaan ratkaista automaattisesti, mahdolliset asioiden rajaukset sekä ne lain säännökset, joiden soveltamista ratkaiseminen koskee. Kuvauksen voidaan nähdä myös toteuttavan yhdenvertaisuutta, sillä se tekee läpinäkyvämmäksi viranomaisen automaattisen ratkaisutoiminnan, jolloin myös mahdollisiin syrjiviin käytäntöihin voidaan helpommin puuttua.

4.2.3.4 Lapsen asema

Arvion mukaan ehdotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia lasten asemaan. Ehdotus ei myöskään sisällä sääntelyä, joka koskisi nimenomaisesti lapsia. Ehdotetussa sääntelyssä korostetaan viranomaisen velvollisuutta arvioida päätöksentekosääntöjä muodostaessaan automaattisen päätöksenteon laillisuus aineellisen ja menettelyllisen lainsäädännön kannalta. Myös lapsen oikeuksia koskevat kysymykset tulee arvioida tässä yhteydessä. Jos asian ratkaiseminen edellyttää tapauskohtaista lapsen etuun liittyvää harkintaa, asian ratkaisemista ei voitaisi automatisoida tai vaihtoehtoisesti asian käsittelijän tulisi harkita tapauskohtaista harkintaa edellyttävä seikka. Tällaista harkintaa edellyttävää päätöksentekoa on esimerkiksi lastensuojelussa. Lastensuojeluasioitakin voi olla mahdollista automatisoida niiltä suppeilta osin kuin ne eivät edellytä ehdotuksessa tarkoitettua harkintaa.

Ehdotuksessa ei erikseen säädetä poikkeuksia hallinnollisen päätöksenteon menettelysäännöksiin kuten kuulemiseen. Viranomaisen on automatisoitavia asiaryhmiä määriteltäessä erikseen arvioitava, voiko lapsiin kohdistuviin päätöksiin kohdistua esimerkiksi erityistä kuulemisen tarvetta. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota muun muassa kuulemisen toteuttamiseen lapselle sopivalla tavalla. Taloudellisissa asioissa

taas lapsi ei yleensä itse käytä puhevaltaa suhteessa viranomaiseen, joten tältä osin lasten erityisasema tulee huomioon otetuksi edunvalvontaan liittyvillä järjestelyillä.

Automaattiset päätökset voivat kohdistua lapseen usein muussa roolissa kuin varsinaisesti lapsena. Lapsi voi olla automaattisen päätöksenteon kohteena esimerkiksi verovelvollisena. Verohallinnon mukaan verotusta koskevassa päätöksenteossa automatiikkaa ei kohdisteta erityisesti lapsiin. Kun verotusta koskeva päätös tehdään automaattiossa, voi päätös kohdistua yhtä lailla täysivaltaiseen ja vajaavaltaiseen henkilöön. Verotus perustuu lakiin ja verotusta toimitettaessa noudatetaan verotuksen tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatetta. Verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Verotusta toimitettaessa ei näin ollen ole merkitystä sillä, onko päätöksenteon kohteena täysivaltainen henkilö tai esimerkiksi lapsi.

Automaattinen päätöksenteko voi joissain tapauksissa olla myös nimenomaisesti lapsen edun mukaista. Automaattinen päätös voisi olla lapsen edun mukaista tehdä esimerkiksi ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitetun oleskeluluvan jatkolupahakemukseen, jolloin edellytykset, joiden perusteella edellinen oleskelulupa on myönnetty, ovat edelleen olemassa. Mikäli automaattista päätöstä ei kohdistettaisi lapsiin, joutuisivat esimerkiksi lapsiperheet yllä kuvatuissa jatkolupahakemustilanteissa odottamaan, että luonnollinen henkilö käsittelisi asian. Käsittely olisi tällaisessa tapauksessa hitaampaa kuin automaattisessa päätöksenteossa, mikä asettaisi lapset systemaattisesti muita huonompaan asemaan. (HE 224/2018 vp, s. 30).

4.2.3.5 Työllisyys ja työelämä

Ehdotuksella on vaikutuksia työelämään, erityisesti virkamiehiin, joita hallinnossa työskentelee. Automaation tarkoituksena on tehostaa viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimintaa ja muun muassa tuottaa kustannussäästöjä vähentämällä tehtävien hoitamiseen tarvittavaa henkilötyövoimaa. On mahdollista, että virkoja päädytään työvoiman tarpeen vähetessä lakkauttamaan, mutta on myös mahdollista, että viranomaisten tehtävien ja asiämäärien kasvun johdosta virkoja ei lakkauteta, vaan sen sijaan tarve perustaa uusia virkoja vähenee verrattuna tilanteeseen, jossa automaatiota ei oteta käyttöön. Nämä vaikutukset riippuvat voimakkaasti viranomaisen tehtävistä, rakenteesta ja toimintaympäristöstä.

Tyypillisen virkamiehen työn luonne tulee muuttumaan automaation yleistyessä samaan tapaan kuin se on digitalisaation myötä muuttunut viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana. Virkamieshallinnossa vaadittavan osaamisen ja koulutuksen luonne sekä eri viranomaisten virkarakenteet todennäköisesti muuttuvat. Viranomaiset tarvitsevat jatkossa uudenlaisia asiantuntijoita erilaisiin tehtäviin, kun taas tarve käsitellä

ja muita rutiininomaisia vaihteita tekeville vähenee. Viranomaisissa tullaan tarvitsemaan aiempaa enemmän tietojärjestelmien kehittämiseen ja hankintaan liittyvää osaamista, sekä enemmän poikkitieteellistä osaamista, jossa virkamiehen on hallittava sekä sovellettava lainsäädäntö että tietojärjestelmät ja tiedonhallinta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Automaattisen päätöksenteon sääntelyn jättäminen nykytilan varaan tai sääntely ainoastaan erityislainsäädännössä

Automaattinen päätöksenteko olisi mahdollista jättää nykyisen sääntelyn varaan. Tämä ei kuitenkaan ole perusteltua ottaen huomioon olemassa oleva tarve automaation käyttöön myös yksittäispäätösten osalta. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla asettaa lähtökohtaisen automatisoitujen yksittäispäätösten kiellon, joten automaattisesta päätöksenteosta tulisi säätää tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen poikkeus, elleivät muut 2 kohdassa mainitut poikkeusperusteet täyty. Sama pätee myös automaattiseen päätöksentekoon rikosasioissa, koska rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään niin ikään automaattisen päätöksenteon käsittelykiellosta.

Automaattisen päätöksenteon jättäminen nykyisäntelyn varaan muodostaisi kestävämmän oikeustilan automaatiota jo nykyisin käyttävien viranomaisten kannalta paitsi tietosuojan, myös valtiosääntöisen näkökulman kannalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi Verohallintoa koskevassa ratkaisussaan katsonut, ettei Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely täytä perustuslain vaatimuksia (EOAK/3379/2018). Myös oikeuskansleri on todennut Kansaneläkelaitosta koskevassa ratkaisussaan automaattisen päätöksenteon olevan sääntelemätöntä paitsi automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön, mutta myös mahdollisesti tarvittavan erityislainsäädännön osalta. Oikeuskanslerin mukaan toimiva ja riittävä lainsäädäntö on keino varmistaa automaattiseen päätöksentekoon ja sen edellyttämiin päätöksentekojärjestelmiin oletusarvoisesti ja sisäänrakennetusti kuuluva hyvä hallinto ja asiakkaiden oikeusturva (OKV/131/70/2020, s. 29).

Nykyisin automaattista päätöksentekoa käyttävistä viranomaisista esimerkiksi Verohallinto on käyttänyt automaattista päätöksentekoa 1990-luvulta alkaen ja automaattisten menettelyjen hyödyntäminen on olennaisesti tehostanut Verohallinnon toimintaa. Verohallinnon arvion mukaan henkilöstön pysyvä lisäresurssitarve olisi kaikki verolajit ja asiaryhmät huomioon ottaen noin 2 000 henkilötyövuotta, jos nykyisessä laa-

juudessa sovelletusta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan. Tämän laajuinen henkilötyövuosien lisäys aiheuttaisi Verohallinnolle vähintään noin 110 miljoonan euron vuosittaiset lisäkustannukset. Vastaavasti Kansaneläkelaitoksessa tarvittaisiin moninkertainen määrä etuuskäsittelijöitä pitämään käsittelyajat tavoitteiden mukaisina, jos automaattisia päätöksiä ei tehtäisi. Kansaneläkelaitoksen mukaan opintotuessa yhden manuaalipäätöksen loppusuoritehintaa on 52,96 euroa. Arvion mukaan automaattinen päätös on puolet halvempi, jolloin kustannussäästö on 7,2 miljoonaa euroa pelkästään opintotuessa, jossa annetaan noin 270 000 automaattista päätöstä vuosittain.

Automaattisen päätöksenteon sääntelemättä jättäminen ei olisi perusteltua myöskään viranomaisen toiminnan järjestämisen kannalta tulevaisuudessa. Sääntelemättömmässä tilassa julkishallinnon digitalisaation avulla saavutettavat hyödyt jäisivät automaattisen päätöksenteon osalta toteutumatta, kun tulevaisuudessa teknologinen kehitys mahdollistaneekin yhä useampien toimintojen automatisoinnin. Useilla viranomaisilla ja julkista tehtävää hoitavilla yksityisillä on suunnitelmia nykyistä laajemman automaation käyttöönottoon toiminnoissaan tai automaation käyttöönottamiseksi ratkaisutoiminnassa, jos sitä ei vielä ole käytössä.

Automaattisesta päätöksenteosta voitaisiin säätää yleislainsäädännön sijaan vaihtoehtoisesti ainoastaan erityislainsäädännössä. Tällä hetkellä esimerkiksi kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 31 a §:ssä on automaattista päätöksentekoa koskeva säännös. Tämä voi olla tietosuojanäkökulmasta riittävää, mutta ongelmaksi muodostuvat etenkin valtiosääntöiset kysymykset. Tähän vaihtoehtoon turvauduttiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen astuessa voimaan sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännössä, potilasvakuutuslaissa sekä maahanmuuton henkilötietolaissa (HE 52/2018 vp, HE 224/2018 vp, HE 298/2018 vp ja HE 18/2019 vp). Perustuslakivaliokunta kuitenkin kritisoi lakiehdotusten automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä, mikä johti automaattisen päätöksenteon sääntelystä luopumiseen näissä ehdotuksissa. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksiä koskevista lausunnoistaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti sääntelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, ettei automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa hallinnollista päätöksentekoa tulisi pyrkiä sääntelemään yksittäisillä pistemäisillä lakiehdotuksilla (PeVL 7/2019 vp, s. 12).

Automaattisen päätöksenteon valtiosääntöisten näkökohtien huomioon ottaminen vaikuttaisi siten vaativan yleislain tasoista sääntelyä. Lisäksi pelkästään sektorikohtaisessa erityislain tasoisessa sääntelyssä vaarana on, että hallinnon automaattisen päätöksenteon sääntely pirstaloituu ja viranomaisille muodostuu toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Tämä taas sekavoittaa oikeustilaa ja esille voi nousta myös kansalaisen oikeusturvaan liittyviä ongelmia.

5.1.2 Automaattisen päätöksenteon sääntelyvaihtoehdot yleislainsäädännössä

Valmistelun aikana on harkittu erilaisia automaattisen päätöksenteon sääntelyvaihtoehtoja yleislainsäädännössä. Valmistelussa on harkittu esimerkiksi sääntelyvaihtoehtoa, jossa sääntelyn soveltamisala olisi ollut nyt ehdotettua laajempi ulottuen osittain myös hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Vaihtoehdon etuna on se, että viranomaisen automaatio olisi mahdollista saada kattavammin sääntelyn piiriin ja näin varmistua toiminnan lainmukaisuudesta.

Tämä vaihtoehto oli esillä myös 9.6.–20.8.2021 järjestetyllä lausuntokierroksella (Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista, VN/3071/2020). Vaihtoehdon mukaan sääntely olisi koskenut myös sellaista hallintoasian valmistelua ja tosiasiallista hallintotoimintaa, jolla on oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen. Lausuntopalautteessa ehdotus sai kuitenkin kritiikkiä sen epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta. Viranomaisilla ja julkista hallintoa tehtävää hoitavilla yksityisillä oli myös osittain hankaluuksia tunnistaa toiminnassaan tilanteita, joihin säännös voisi soveltua. Lausuntopalautteen kritiikin lisäksi vaihtoehdon mukaisen sääntelyn haasteena on se, että sääntelyn vaikutukset voisivat muodostua osin ennalta arvaamattomiksi ja sääntely saattaisi tuoda viranomaisille tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Toiseksi automaattinen päätöksenteko voitaisiin myös sallia esimerkiksi hallintolakiin otettavalla yleisellä säännöksellä, joka ei asettaisi erityisiä automaatioon tai sen käyttöalaa liittyviä vaatimuksia. Tämän vaihtoehdon etuna on se, että viranomaisten olisi mahdollista käyttää automaatiota harkintansa mukaisessa laajuudessa, kunhan muut yleis- ja erityislainsäädännön vaatimukset hallinnon päätöksenteolle ja tietojärjestelmille täyttyisivät. Vaihtoehto voisi periaatteessa mahdollistaa myös erilaisten todennäköisyyksiin ja tilastollisiin menetelmiin perustuvien tekoälyratkaisujen käytön automaattisessa päätöksenteossa.

Sääntelyvaihtoehto vaikuttaa kuitenkin ongelmalliselta perustuslain näkökulmasta. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 224/2018 vp ehdotettiin säädettäväksi, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettua sääntelyä oli kuitenkin välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä olisi säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että automatisoituun päätöksenteon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisia selvitettäviä kysymyksiä ovat hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamien vaatimusten sekä oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen. (PeVL 62/2018 vp, s. 7 ja 9, vastaavasti myös PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden tämä vaihtoehto ei siten vaikuttaisi olevan perustuslain mukainen ja riittävän täsmällinen sekä tarkkarajainen.

Kolmantena vaihtoehtona sallitun automaattisen päätöksenteon käyttöalaa olisi mahdollista rajata myös ehdotettua suppeammaksi esimerkiksi tiukentamalla viranomaisen harkinnan edellytyksiä tai luettelemalla asiaryhmiä, joissa automaattista päätöksentekoa voisi hyödyntää. Myöhemmin tarpeelliseksi osoittautuvan automaation mahdollistaminen ainoastaan lakia muuttamalla muodostuisi kuitenkin raskaaksi. Asiaryhmien listaaminen automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöksessä ei myöskään vaikuta soveltuvan hyvin yleislain systematiikkaan.

Neljänneksi yleislainsäädännössä voitaisiin säätää automaattisesta päätöksenteosta, mutta tämän lisäksi erityislainsäädännössä olisi erikseen säädettävä automaattisen päätöksenteon käyttöönotosta hallinnonalakohtaisesti. Tällöin automaation käyttöönotosta säädettäessä olisi mahdollista säätää myös muuta tarvittavaa hallinnonalakohtaista automaatiota koskevaa sääntelyä. Tällaisen ratkaisun etuna olisi täsmällisyys ja tarkkarajaisuus siinä, mitä asioita voidaan ratkaista automaattisesti. Automaattisen päätöksenteon käyttöönotosta säätäminen hallinnonalakohtaisesti edellyttäisi runsaasti erityislainsäädäntöä. Ehdotettu sääntely ei sekään poista kokonaan hallinnonalakohtaista erityislainsäädännön tarvetta kaikkien viranomaisten osalta.

Lisäksi valmistelussa on pohdittu automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn rajaamista koskemaan pelkästään luonnollisia henkilöitä, koska EU:n yleistä tietosuojasetusta ja asetuksen 22 artiklan automatisoitujen yksittäispäätösten kieltoa sovelletaan vain luonnollisiin henkilöihin. Valmistelun aikana on harkittu, onko sääntelyä tarpeen ulottaa myös oikeushenkilöihin, sillä oikeushenkilöillä ei ole henkilötietojen

suojan tarvetta. Hallintolaki ei kuitenkaan erottele luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä koskevia päätöksiä, vaan esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita ja hallintolain menettelysäännöksiä tulee noudattaa päätöksenteon kohteesta riippumatta. Perustuslakivaliokunta on säännösehdotuksia automatisoiduista yksittäispäätöksistä arvioidessaan katsonut, että automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten ohella merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (PeVL 78/2018 vp, s. 5–6, PeVL 70/2018 vp, s. 3–5 ja PeVL 62/2018 vp, s. 6–9). Valmistelussa on arvioitu, että hyvän hallinnon ja edellä mainittujen valtiosääntöisten näkökohden huomioon ottaminen edellyttää automaattisen päätöksenteon sääntelyn ulottamista myös oikeushenkilöihin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Automaattisen päätöksenteon käyttöala

Ruotsissa muutettiin vuonna 2018 hallintolain 28 §:ää (förvaltningslag [2017:900]) siten, että automaattinen päätöksenteko on mahdollista. Säännöksen mukaan päätöksen voi tehdä virkamies yksin tai yhdessä tai se voidaan tehdä automaattisesti. Päätösautomaatiota on käytetty enenevässä määrin esimerkiksi sosiaalivakuutuksen parissa ja lain esitöiden mukaan on syytä selvittää lain tasolla, että hallintopäätös voidaan tehdä automatisoidusti. Kun automaattisesta päätöksenteosta säädetään hallintolaissa, viranomaiset eivät tarvitse erikseen erityislainsäädäntöä tehdäkseen automaattisia päätöksiä (prop. 2016/17:180 s. 179). Automaattisella päätöksenteolla tarkoitetaan päätöstä, joka tehdään koneellisesti ilman että kukaan yksittäinen virkamies osallistuu aktiivisesti päätöksentekoon yksittäisessä tapauksessa (prop. 2016/17:180 s. 315). Säännös luo oikeusperustan automaattisen päätöksenteon käytölle viranomaisessa, mutta säännös tai lain esityöt eivät ota kantaa siihen, millä tavoin automaation käyttöalaa tulisi rajata. Myöskään säännöksen suhdetta yleiseen tietosuojasetukseen ei lain esitöissä käsitellä. Yleinen hallinnon lainalaisuusvaatimus kuitenkin asettaa rajoituksia automaation käytölle.

Ruotsissa automaattisen päätöksenteon oikeusperusta on ollut kunnissa jossain määrin epäselvä, koska hallintolaki on toissijainen suhteessa kuntalakiin (kommunallag [2017:725]). Hallitus on tilannut alkuvuodesta 2021 valmistuneen selvityksen (SOU 2021:16), jossa ehdotetaan muutoksia kuntalakiin automaattisen päätöksenteon salli-

miseksi. Automaattinen päätöksenteko ehdotetaan sallittavaksi asioissa, joissa toimivallan siirtäminen esimerkiksi virkailijoille on kuntalain mukaan mahdollista. Automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle olisi rajattu laillisuustarkastukseen liittyvät asiat, joihin ei voi hakea muutosta sekä hankinta-asiat, jotka eivät Euroopan unionin sääntelyn vuoksi sovellu automaattiseen päätöksentekoon (SOU 2021:16, s. 96–97). Selvityksessä huomautetaan, että päätöksentekoautomaatiolle voi seurata rajoituksia muusta lainsäädännöstä kuin kuntalain toimivallan siirtämistä koskevasta sääntelystä, esimerkiksi päätöksen perustelemisen vaatimuksesta tai asian selvittämistä koskevista vaatimuksista. Hallintolaki tai erityislainsäädäntö voi siten rajoittaa automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa. Laissa voidaan myös edellyttää punnintaa, jota ei voida tehdä automaattisesti. Laista voi toisaalta seurata epäsuora vaatimus siitä, että luonnollinen henkilö käsittelee asian. Tällaisia voivat olla esimerkiksi asian tutkimista ja käsittelyä koskevat erityisvaatimukset. Lisäksi laissa on olemassa nimenomaisia vaatimuksia siitä, että asian käsittelee luonnollinen henkilö, jolla on erityinen säädetty toimivalta (SOU 2021:16, s. 94). Joka tapauksessa vastuu toiminnan seurannasta ja lainmukaisuudesta säilyy toimivallan siirtäneellä taholla (SOU 2021:16, s. 94, 97).

Ranskan tietosuojalain (Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) 47 artiklassa säännellään automaattista päätöksentekoa. Artiklan mukaan hallintopäätöksiä voidaan tehdä automaattisesti. Muutoksenhakuasiat on kuitenkin rajattu automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle. Automaattinen päätöksenteko ei ole tietosuojalain 47 artiklan mukaan sallittua lain 6 artiklassa mainittujen arkaluonteisten henkilötietojen osalta. Arkaluonteisten henkilötietojen käsite vastaa yleisen tietosuoja-asetuksen erityisten henkilötietoryhmien käsitettä. Tietosuojalain lisäksi hallintolaissa (Code des relations entre le public et l'administration) säännellään automaattista päätöksentekoa. Automaattisen päätöksenteon sääntelyä sovelletaan sekä täysin automatisoituun päätöksentekoon, että sellaiseen päätöksentekoon, jossa tekoälyä tai ohjelmistorobotiikkaa hyödynnetään ainoastaan tukitoimintona. Soveltamisala on siis laajempi kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Ranskan perustuslakineuvosto on automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussaan todennut, että päätöksentekosääntöjen on oltava inhimillisesti kontrolloitavissa, eikä kontrollin ulkopuolella olevia, jatkuvasti itseoppivia ja päätteleysääntöjä muuttavia ohjelmistoja saa käyttää (CC 2018-765, kappale 70).

Saksassa liittovaltion hallintolainkäyttölain 35a §:ssä (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) on vuodesta 2017 lähtien säädetty hallinnollisten päätösten automaatiosta. Pykälässä määritellään ne edellytykset, joiden vallitessa jokin päätöstyyppi voidaan automatisoida. Lainkohdan taustalla on ollut tarve kehittää hallintomenettelyä etenkin verotuksen ja sosiaalietuuksien osalta. Johtuen liittovaltiorakenteesta sekä yleislain toissijaisuudesta suhteessa erityislakeihin lainkohdan tulkinta ja soveltaminen käytännössä on jäänyt osavaltiokohtaisten lainsäätäjien varaan. Hallintolainkäyttölain mukaan automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää, jos siitä on erikseen säädetty

laissa ja päätös ei sisällä harkintavaltaa eikä tarvetta arviointiin. Saksalainen hallintolainkäyttölaki siis edellyttää lailla säätämistä jokaisessa yksittäistapauksessa ja samalla harkinnanvaraisuutta sisältävät päätöslajit on kokonaisuudessaan rajattu automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Saksassa erityislainsäädännön osalta esimerkiksi verotuksen automaatiosta säädetään verotusta koskevassa laissa (Abgabenordnung, AO). Lain 155 § antaa verottajalle oikeuden automaattisesti myöntää, korjata, peruuttaa tai muuttaa veroehdotuksia, verohyvityksiä, verovähennyksiä ja ennakkomaksuja, mikäli ei ole syytä virkailijan käsittelylle. Sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, SGB) 31a §:n mukaan hallinnollinen päätös voi olla kokonaisuudessaan automatisoitu, jos ei ole syytä sille, että päätöksen käsittelee virkailija. Automatisoidussa päätöksessä tulee kuitenkin ottaa huomioon tapauskohtainen asiakkaan tarjoama informaatio. Näyttää siltä, että sektorikohtainen sääntely sallisi myös valitusten käsittelyn ja virheiden korjaamisen osin automaattisesti, mutta tätä mahdollisuutta hyödynnetään käytännössä vielä suppeasti. Keskeisenä huomiona voidaan todeta, että etenkin harkinnanvaraisten päätösten rajaaminen hallintolailla automatisoimisen ulkopuolelle on merkittävä oikeudellinen reunaehto.

Saksassa on hallinnollisen sääntelyn lisäksi liittovaltion tietosuojalaissa (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG) säädetty automaattisesta päätöksenteosta. Tietosuojalain 37 §:ssä on säädetty poikkeus EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta. Pykälän mukaan automaattinen päätöksenteko on mahdollista vakuutusopimuksen mukaisissa palveluissa. Automaattinen päätös voidaan tehdä, kun hyväksytään rekisteröidyn vaatimus. Jos rekisteröidyn pyyntöä ei hyväksytä kokonaisuudessaan, niin automaattisen päätöksen on perustuttava vakuutusopimuksen pakollisiin sääntöihin terapeuttisen hoidon korvauksista ja rekisterinpitäjän on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin rekisteröidyn oikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Suojatoimiin kuuluvat 37 §:n mukaan ainakin oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä rekisteröidyn oikeus esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Lisäksi lainkohdassa todetaan, että rekisterinpitäjän tulee ilmoittaa rekisteröidylle hänen oikeutensa samalla, kun hänelle ilmoitetaan, ettei hänen pyyntöään hyväksytä kokonaisuudessaan. Vakuutusopimuksia koskevan 37 §:n lisäksi tietosuojalain 54 §:ssä on säädetty, että pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuva päätös, jolla on epäedullisia seurauksia tai merkittäviä vaikutuksia rekisteröidylle, on sallittu vain, kun siitä on laissa säädetty. Tällaisissa 54 §:n mukaisissa päätöksissä ei saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, ellei asianmukaisista suojatoimista ole huolehdittu.

Norjassa ei tällä hetkellä ole yleislainsäädännössä säädetty julkishallinnon automaattisesta päätöksenteosta, mutta julkishallinnon lakikomitea on pohtinut julkishallintolain

uudistamistarpeita muun muassa digitalisaation näkökulmasta laajassa lakiehdotuksen sisältävässä selvityksessä (NOU 2019:5). Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi myös automaattisesta päätöksenteosta. Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan automaattisesta päätöksenteosta on säädettävä hallinnonalakohtaisesti kuninkaan antamalla asetuksella. Päätöksiä, joilla on vain vähäisiä vaikutuksia yksilön oikeuksiin, voidaan tehdä ilman tätä oikeusperustaa. (NOU 2019:5, s. 19). Sääntelyn olisi tarkoitus olla lähtökohtaisesti teknologianeutraalia (NOU 2019:5, s. 55 ja 259). Yksiselitteiset lain säännökset soveltuisivat automatisointiin, mutta harkintaa ja arviointia edellyttävät säännökset eivät. Myös muutoksenhakuasiat voitaisiin joissain tapauksissa automatisoida, esimerkiksi tilanteessa, jossa jokin päätökseen vaikuttava tosiseikka on oletettu, tulkittu tai luokiteltu väärin. Tällöin päätös voitaisiin korjata ja suorittamalla automatisoitu prosessi uudelleen. Jos taas valitus kohdistuu lain soveltamisen ongelmaan, muutoksenhakuasia tulisi käsitellä manuaalisesti. (NOU 2019:5, s. 261).

Isossa-Britanniassa automaattista päätöksentekoa on säännelty kansallisessa tietosuojalaissa (Data Protection Act 2018). Sääntely on laadittu alun perin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaiseksi. Iso-Britannia erosi Euroopan unionista 31.1.2020, mutta yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä sovelletaan kuitenkin toislaiseksi lähes samansisältöisenä Ison-Britannian asetuksesta laatiman oman version muodossa (United Kingdom General Data Protection Regulation [UK-GDPR]). Ison-Britannian tietosuojalaki sisältää automaattisen päätöksenteon säännöksiä koskien yleistä henkilötietojen käsittelyä (14 §), rikosasioiden tietoduojadirektiivin alaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä (49 ja 50 §:t) sekä henkilötietojen käsittelyä kansallisen turvallisuuden alueella (96–98 §:t). Tietosuojalain 14 §:ssä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 b alakohdan mukainen poikkeus asetuksen 22 artiklan lähtökohtaisesta kiellosta koskien automatisoituja yksittäispäätöksiä. Rekisteröidylle oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia tuottavia päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti, jos 14 §:ssä säädetyistä suojatoimista huolehditaan.

Ison-Britannian tietosuojalain 49 § koskee automaattista päätöksentekoa rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvien henkilötietojen käsittelyssä. Tällaista henkilötietojen käsittelyä tehdään esimerkiksi poliisissa ja muissa rikosoikeudellisia asioita käsittelevissä viranomaisissa. Tietosuojalain 49 §:n mukaan kielteisiä oikeusvaikutuksia tai merkittäviä vaikutuksia rekisteröidylle tuottavia päätöksiä ei saa tehdä pelkästään automaattisesti, jollei sitä ole sallittu laissa. Jos tällaisen automaattisen päätöksen antamisesta on säädetty laissa, tietosuojalain 50 §:ssä säädetään päätöstä koskevista suojatoimista. Tietosuojalakia selittävässä liitteissä huomautetaan erikseen, että 49 ja 50 §:n säännösten tarkoitetaan koskevan täysin automaattista päätöksentekoa, ei pelkästään automaattista käsittelyä. Automaattisella käsittelyllä tarkoitetaan jonkin tiedoille suoritettavan toiminnon tekemistä ilman ihmisen vuorovaikutusta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla tällaista automaattista käsittelyä käy-

tetään usein suodattamaan suurista tietojoukoista hallittavissa olevia määriä tietoja ihmiskäsittelijän käytettäväksi. Automaattinen päätöksenteko on taas automattisen käsittelyn muoto, joka vaatii lopullisen päätöksen antamista ilman ihmisen vuorovaikutusta. Lisäksi huomautetaan, että käytännössä kielteiseen lopputulokseen johtavaa automaattista päätöksentekoa käytetään harvoin rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla ja on epätodennäköistä, että automaattisella päätöksenteolla olisi mitään operatiivista käyttöä. (Data Protection Act 2018 – Eplanatory Notes, s. 38–39).

Isossa-Britanniassa on lisäksi säädetty erikseen automaattisesta päätöksenteosta henkilötietojen käsittelyssä kansallisen turvallisuuden alueella, mihin EU-oikeus tai yleinen tietosuoja-asetus eivät sovellu. Tietosuojalain 96 §:ssä on yleistä tietosuoja-asetusta vastaava sääntelytapa, jossa automaattinen päätöksenteko on lähtökohtaisesti kielletty, mutta voidaan sallia tietyissä tapauksissa, kuten asiasta lailla säädettyessä.

Kanadassa automaattista päätöksentekoa julkishallinnossa on säännelty lakia alemmantasoisella automaattista päätöksentekoa koskevalla direktiivillä (Directive on Automated Decision-Making). Direktiivi on eräänlainen ohjeistus, joka kuuluu erilaisten käytäntöjen, standardien ja suuntaviivojen joukkoon. Sääntely koskee liittovaltion instituutioita ja näiden järjestelmätöimittäjiä, mutta muut hallinnolliset organisaatiot ja yksityiset toimijat jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin soveltamisala on siinä mielessä laaja, että se koskee paitsi täysin automaattisia päätöksiä antavia järjestelmiä, mutta myös ihmistä avustavaa automaatiota. Direktiivin tarkoittamilla päätöksillä tarkoitetaan hallintopäätöksiä. Vaikka direktiivin soveltamisala on laaja, se toisaalta sallii myös tekoälyteknologioiden käyttämisen päätöksenteossa. Direktiivi perustuu riskiperusteiseen malliin, jossa erityisen algoritmien vaikutusten arviointimenettelyn avulla määritellään päätöksentekojärjestelmälle neliportainen riskitaso. Riskitason perusteella päätöksentekojärjestelmälle asetetaan erilaisia vaatimuksia. Vaikka direktiivi ei kiellä eri teknologioiden käyttöä automaattisessa päätöksenteossa, se kuitenkin edellyttää korkeammilla riskitasoilla, että päätöksentekoon osallistuu ihminen ja lopullisen päätöksen antaa ihminen.

5.2.2 Hyvä hallinto, suoja-toimet ja läpinäkyvyys

Ruotsissa on arvioitu joidenkin automaattista päätöksentekoa koskevien erityislainsäädäntöhankkeiden yhteydessä sääntelyn suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan. Hallituksen esityksissä todetaan, että julkishallinnon automaattiseen päätöksentekoon sovelletaan hallintolain mukaisia oikeusturvatakeita. Lainalaisuutta, puolueettomuutta ja suhteellisuusperiaatetta koskevien yleisten vaatimusten lisäksi päätöksiä koskevat asianosaisjulkisuus ja kuulemisvelvollisuus sekä mahdollisuus virheen

korjaamiseen ja muutoksenhakuun. Näiden oikeusturvatakeiden katsotaan kattavan yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämät suojatoimet. (Esim. Prop. 2017/18:115, s. 31; Prop. 2019/20:196, s. 35; Prop. 2017/18:112, s. 64 ja Prop 2017/18:115, s. 31.).

Ranskan hallintolakiin on vuonna 2016 lisätty automaattista päätöksentekoa koskeva artikla L311-3-1, jonka mukaan automaattisen päätöksenteon kohdetta on muun muassa informoitava automaattisesta käsittelystä. Säännöksen soveltamisen edellytyksistä säädetään erillisellä asetuksella (Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique), jossa määritellään tarkemmin yksilön oikeudet automaattisoidun yksittäispäätösten suhteen. Mikäli päätös pohjautuu automaattiseen käsittelyyn, päätöksen kohteena olevalle henkilölle on tämän pyynnöstä annettava tieto algoritmin toimintalogiikasta ja sen täytäntöönpanon pääpiirteistä. Lisäksi asetus velvoittaa viranomaista tiedottamaan yksilölle tämän tiedonsaantioikeuksista ja menettelystä, jolla tiedonsaantioikeutta voidaan käyttää. Tämä tarkoittaa yksilöllä olevaa oikeutta saada selvitys automaattisen päätöksen taustoista ja perusteluista, mikä on jonkin verran laajempi kuin vastaava oikeus yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Kansallisen asetuksen mukaan automatisoidussa yksittäispäätöksessä viranomaisten tulee asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa salassapitovelvollisuutta loukkaamatta ymmärrettävässä muodossa seuraavat päätökseen liittyvät seikat: missä määrin ja missä muodossa algoritmista päätöksentekoa on käytetty päätöksenteossa; mitä tietoa päätöksentekoprosessissa on hyödynnetty ja mistä päätöksessä käytetty tieto on peräisin; algoritmin käsittelyn parametrit ja, jos mahdollista, niiden painotukset päätöstä tehdessä sekä algoritmin käsittelyn toimet. Selitysvelvollisuus tosin koskee yksittäisiä päätöksiä, eikä velvoita selittämään järjestelmän toimintaa kokonaisuutena. Koska jokainen yksittäinen tapaus perustuu erilaisiin faktoihin ja jokainen tapaus on ainutlaatuinen, ei myöskään ole tarkoituksenmukaista selittää koko järjestelmän toimintaa.

Saksan liittovaltion sisäministeriön hallintomenettelylainsäädännön neuvoa-antava lautakunta (Der Beirat Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern) on antanut automaattista päätöksentekoa koskevan lausunnon vuonna 2015, eli ennen hallintolainkäyttölain 35 a §:n säätämistä vuonna 2017. Lausunnossa on todettu, että automaattinen käsittely hallinnossa tulee järjestää tavalla, jossa oikeusvaltion vaatimukset toteutuvat. Näihin kuuluvat tietyt hyvän hallinnon takeet, kuten asianomaisen kuulemisesta huolehtiminen. Kokonaan automaattisessa menettelyssä on varmistettava, että kaikki päätökseen kuuluvat tosiseikat ovat tiedossa ja ne ovat yksiselitteisiä. Harkintaa sisältävää hallintotoimea ei voida tehdä automaattisesti. Lautakunta lisäksi korostaa päätösten perusteluvollisuutta, viranomaisen tutkintavelvollisuutta, asianosaisen menettelyllisiä oikeuksia sekä informaatio-oikeutta. (Automatisiert erlassene Verwaltungsakte und Bekanntgabe über Internetplattformen – Fortentwicklung des Verfahrensrechts im Zeichen der Digitalisierung: Wie können rechtsstaatliche Standards gewahrt werden? [NVwZ 2015, 1114]).

Norjassa julkishallinnon lakikomitean julkishallintolain uudistusta koskevan lakiehdotuksen (NOU 2019:5) 12 §:n mukaan hallintoviranomaisen olisi dokumentoitava automaattisten päätöksentekojärjestelmien oikeudellinen sisältö. Asiakirjat olisivat ehdotuksen mukaan julkisia, ellei laki tai erityiset syyt rajoita julkisuutta. (NOU 2019:5, s. 20). Dokumentointivaatimus edellyttäisi ehdotuksen perustelutekstin mukaan dokumentointia siitä, miten lain soveltaminen tapahtuu järjestelmässä. Vaatimuksella helpotettaisiin automaattisen päätöksenteon valvontaa, ja dokumentointi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi pseudokoodin muodossa. Järjestelmän oikeudellinen sisältö olisi julkistettava esimerkiksi viranomaisen verkkosivuilla salassapitosäännökset ja muut asiakirjajulkisuuden poikkeukset huomioiden. (NOU 2019:5, s. 265–267). Ehdotuksen 47 §:n 2 kohdassa ehdotetaan lisäksi, että päätöksessä olisi ilmoitettava, jos asia on käsitelty täysin automaattisesti (NOU 2019:5, s. 19–20, 30).

Isossa-Britanniassa on säädetty tietosuojalaissa yhteneväisesti automaattista päätöksentekoa koskevista suojatoimista niin yleisen tietosuojasetuksen, rikosasioiden tietosuojadirektiivin kuin kansallisen turvallisuudenkin alueella. Automaattisen päätöksenteon kohdetta on informoitava kirjallisesti siitä, että päätös perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Päätöksenteon kohde voi tällöin yhden kuukauden kuluessa vaatia päätöksen uudelleen harkitsemista tai uutta päätöstä, joka ei perustu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. (Data Protection Act 2018 14(4), 50(2) ja 97(3–4) §:t).

Kanadassa automaattista päätöksentekoa koskevan direktiivin tavoitteena on varmistaa, että automaattiset päätöksentekojärjestelmät ovat kehitetty tavalla, joka vähentää kansalaisiin ja liittovaltion instituutioihin kohdistuvia riskejä ja johtaa tehokkaampaan, tarkempaan, johdonmukaisempaan ja selitettävämpään lain mukaiseen päätöksentekoon. Direktiivi asettaa erilaisia vaatimuksia päätöksentekojärjestelmille sen mukaan, mille neljästä riskitasosta järjestelmä algoritmien vaikutusten arviointimenettelyn mukaan asettuu. Arviointimenettelyssä arvioidaan, kuinka suuria vaikutuksia järjestelmällä on ihmisten ja yhteisöjen oikeuksiin; terveyteen tai hyvinvointiin; taloudellisiin etuihin sekä luonnon kestävyys. Direktiivi asettaa erikseen kaikkia automaattisia päätöksentekojärjestelmiä koskevia vaatimuksia ja toisaalta riskiperusteisesti määräytyviä vaatimuksia, joita tulee toteuttaa järjestelmän riskitason mukaisesti. Kaikkia järjestelmiä koskevia vaatimuksia ovat etenkin lähdekoodin julkaiseminen, elleivät salassapitosäännökset sitä estä; päätösten dokumentointi; järjestelmän testaus ja valvonta esimerkiksi syrjivien ratkaisujen tunnistamiseksi; tietojen laatuvaatimukset; järjestelmän turvallisuusvaatimukset; järjestelmän lainmukaisen toiminnan varmistaminen; muutoksenhakumahdollisuus sekä tietojen julkaiseminen siitä, miten järjestelmä on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Riskiperusteisesti määräytyviä vaatimuksia ovat ilmoitus automaattisen päätöksenteon käytöstä, kuvaus järjestelmästä, vertaisarviointi, henkilöstön koulutus, häiriöihin varautuminen, ihmisen osallistuminen ja järjestelmän etukäteinen hyväksymismenettely.

5.2.3 Tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttö

[Täydennetään tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen valmistuttua.]

6 Lausuntopalaute

Lausunnot ja kuulemisen palautteet valmistelun aikana

Oikeusministeriö on laatinut hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä sääntelytarpeista [arviomuiston](#). Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros 6.7.2020–4.9.2020, jolla annettiin 65 lausuntoa. Useat lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti arviomuiston ehdotukseen, jonka mukaan automaattisten hallintopäätösten tekeminen rajattaisiin tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteissa, joihin ei liity harkittavaltaa. Useissa lausunnoissa kuitenkin pidettiin tärkeänä mahdollistaa automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttäminen valmistelevalle roolissa osana sellaisia päätösprosesseja, joihin liittyy harkinnanvallan käyttämistä. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä säännellä automaation käyttämistä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Useissa lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti tekoälysovellusten pois sulkemiseen ainakin sääntelyn ensimmäisessä vaiheessa. Osa lausunnonantajista piti tällaista sääntelytapaa liian rajaavana ja katsoi, että sääntelyn tulisi olla teknologia-neutraalia. Myös muista arviomuiston ehdotuksista esitettiin runsaasti huomioita. Lausunnoista tehtiin oikeusministeriössä [lausuntotiivistelmä](#), joka julkaistiin 5.2.2020.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista pienryhmäkuulemistilaisuuksia ja kirjallisen lausuntokierroksen. Pienryhmäkuulemiset järjestettiin 7.–10.6.2021, ja niihin kutsuttiin automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä ministeriöitä, viranomaisia, kuntia ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä, jotka eivät ole työryhmässä suoraan edustettuina. Lausuntokierroksen lausuntoaika oli 9.6.–20.8.2021, ja lausuntoja annettiin 70 kappaletta.

Pienryhmäkuulemisissa ja lausuntopalautteissa näkemykset jakaantuivat käyttöaläsäännöksen osalta jonkin verran. Useat pitivät käyttöaläsäännöstä riittävän selvänä ja tarkkarajaisena, mutta toisaalta osa katsoi, että säännöksen pitäisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. Osa piti käyttöalan rajausta liian kapeana ja osa taas katsoi, että esimerkiksi avustava automaatio pitäisi jättää käyttöalan ulkopuolelle. Epävarmuutta esiintyi kuitenkin myös merkittävillä automaation käyttäjillä siitä, sallisiko säännös jo nyt tehtäviä massaluonteisia automaattisia päätöksentekomenettelyjä. Säännösluonnosta pidettiin osittain epäselvänä ja käytettyjä käsitteitä liian tulkinnanvaraisina. Etenkin käyttöaläsäännöksen hallintoasian valmistelua ja tosiasiallista hallintotoimintaa koskeva momentti nähtiin haasteellisena. Kritiikistä huolimatta lausuntopalautteen perusteella ehdotetun käyttöaläsäännöksen nähtiin mahdollistavan pääosin tai ainakin osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset. Läpinäkyvyyttä

koskevat ehdotukset saivat laajaa kannatusta, mutta niihin esitettiin myös lisähuomioita.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on laatinut julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista [arviomuistion](#), joka on julkaistu 12.7.2021. Arviomuistiosta on järjestetty lausuntokierros 12.7.–6.9.2021 ja julkinen kuulemistilaisuus 23.8.2021.

Lausunnonantajat pitivät valtiovarainministeriön työryhmän laatimaa arviomuistia kattavana ja seikkaperäisenä katsauksena tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn nykytilaan. Useissa lausunnoissa korostettiin sitä, että tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn olisi oltava teknologiariippumatonta ja että sääntelyn tulisi kohdistua itse järjestelmien sijaan toimintaprosesseihin, joita tietojärjestelmillä toteutetaan. Sääntelyn tulisi olla suhteellisen ylätasoista, koska tietojärjestelmien kehittämiseen käytetään erilaisia menetelmiä ja niitä kehitetään hyvin erilaisiin tarkoituksiin. Joissakin lausunnoissa tuotiin esiin myös suomalaisen julkisen hallinnon asema eri tietojärjestelmätoimittajien asiakaina, ja että tätä asemaa ei tulisi heikentää. Julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tahot olivat erityisesti huolissaan mahdollisesta sääntelytaakasta sekä uuden sääntelyn vaikutuksista niiden kilpailuasemaan. Osa lausunnonantajista pitikin tarkempaa tietojärjestelmiin kohdistuvaa, nykyistä pidemmälle menevää sääntelyä tarpeettomana, ja katsoi että arviomuistiossa havaitut ongelmat olisi mahdollista ratkaista itsesääntelyllä, standardeilla ja muilla vastaavilla, lainsäädäntöä kevyemmillä keinoilla. Lausunnoista laadittiin [lausuntotiivistelmä](#) 24.9.2021.

Lausunnot

Hallituksen esityksen luonnoksesta on järjestetty lausuntokierros [x.x.–x.x.2022].

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Hallintolaki

8 b luku – Asioiden ratkaiseminen automaattisesti

Voimassa olevan hallintolain kirjoittamistapa viittaa lähtökohtaan, jonka mukaan virkamies valmistelee, käsittelee ja ratkaisee asian, joskin hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että lain on tarkoitettu soveltuvan myös niin sanottuun massahallintoon (HE 72/2002 vp, s. 40). Uudessa 8 b luvussa säädettäisiin nimenomainen perusta hallintoasioiden ratkaisemiselle automaattisesti.

Ehdotettavalla sääntelyllä ei pääosin ole tarkoitettu poikettavan hallintomenettelyä koskevasta sääntelystä. Esimerkiksi asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä hallintopäätöksen sisältöä, hallintopäätöksen perustelemista, virheen korjaamista, valitusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulevat siten sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa, ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Myös hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava viranomaisen toiminnassa. Viranomaisen on siten otettava nämä velvoitteet huomioon automaatiojärjestelmien suunnittelussa.

Ehdotettu sääntely on rajattu koskemaan asioiden automaattista ratkaisemista. Asioiden muihin käsittelyvaiheisiin, esimerkiksi asian selvittämiseen tai asianosaisen kuulemiseen, sääntely ei kohdistuisi, vaan viranomainen voisi edelleen järjestää nämä toimet käyttäen soveltuvaksi harkitsemiaan toimintatapoja. Ehdotettu sääntely ei siten ole este esimerkiksi asian käsitteijää avustavan automaation käyttämiselle. Tällaisestakin automaatiosta viranomaisen on otettava huomioon muu hallintolakiin, erityislainsäädäntöön ja mahdollisesti tietosuojasääntelyyn sisältyvä sääntely. Sääntely koskee viranomaisen palvelutoimintaa ja tosiasiallista hallintotoimintaa vain siltä osin kuin sen yhteydessä ratkaistaan asioita automaattisesti.

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lain 2 §:n 3 momentin mukaan sitä sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Ehdotetussa 8 b luvussa *viranomaisella* tarkoitettaisiin hallintolaissa käytetyn käsitteistön mukaisesti sekä 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisia että 3 momentissa tarkoitettuja tahoja.

53 e §. *Automaattisesti ratkaistavat asiat.* Pykälän tarkoituksena on luoda toimivalta-peruste asioiden ratkaisemiselle automaattisesti ja rajata automaatio sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusturva huomioon ottaen soveltuu ja siten säättää hallinnon automaattiselle päätöksenteolle selkeä oikeudellinen perusta.

Pykälässä säädettäisiin, milloin viranomainen voi ratkaista asioita automaattisesti. Asian ratkaisemisella viitataan hallintolain 7 lukuun ("Asian ratkaiseminen") ja siinä tarkoitettuun hallintoasian käsittelyn päättävään ratkaisuun, jolla päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisia ratkaisuja tehdään esimerkiksi asioissa, jotka koskevat etuuden hakemista (esimerkiksi sosiaaliturvaetuudet), velvoitetta (esimerkiksi verotus), lupaa (esimerkiksi ajokortti) tai merkintää julkiseen rekisteriin (esimerkiksi väestötietojärjestelmä tai yhteisötietojärjestelmä). Kuten hallintolain yleinen soveltamisala, ehdotettu sääntely koskisi lähtökohtaisesti niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin koskevia päätöksiä. Henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä 53 f §:ssä säädettäisiin päätöksen kohteena olevaa luonnollista henkilöä koskevista oikeussuojaedellytyksestä.

Asian ratkaisemista kutsutaan myös hallintopäätöksen tekemiseksi. Ellei erityislaista muuta johdu, asian ratkaiseminen johtaakin yleensä hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kirjalliseen hallintopäätökseen. Asian ratkaisemisesta on kuitenkin kysymys myös silloin, kun hallintoasia ratkaistaan tekemällä merkintä julkiseen rekisteriin (esimerkiksi väestötietojärjestelmä tai kaupparekisteri), jos rekisteröintitoimella on vaikutus jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Julkiseen rekisteriin tehdyllä merkinnällä ei ole välttämättä etua, oikeutta tai velvollisuutta perustavaa vaikutusta, mutta sillä voi olla erittäin merkittävä vaikutus etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. Esimerkiksi väestötietojärjestelmään tehdyllä merkinnällä voi olla tosiasiallinen vaikutus sosiaaliturvaetuuksien saamiseen.

Ehdotettu sääntely soveltuisi myös virheen korjaamiseen, jos automaattiselle ratkaisemiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Eräitä asioita, esimerkiksi oikaisuvaatimusta ja hallintokanteluasiaa, ei kuitenkaan voitaisi ratkaista automaattisesti.

Hallintoasian yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleensä tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetusta sovelletaan esimerkiksi opintotukilain (65/1994) 23 §:n mukaiseen opintotuen myöntämiseen, verotusmenettelylain (1558/1995) 7, 10 ja 26 §:n mukaiseen henkilöasiakkaan säännönmukaiseen tuloverotukseen ja kotikuntalain (201/1994) 9 a §:n 3 momentin mukaiseen henkilön kunnan sisäisen muuton kirjaamiseen väestötietojärjestelmään. Käsittelyyn sovelletaan kuitenkin rikosasioiden tietosuojalakia, kun käsittelyssä on kyse lain 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta. Rikosasioiden tietosuojalain alaan kuuluvia hallintoasioita ovat muun mu-

assa eräät rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoon liittyvät asiat, esimerkiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 14 §:ssä tarkoitettu sakon maksuajan myöntäminen ja vankeuslain (767/2005) 9 §:ssä tarkoitetun käyttörahan, toimintarahan tai palkan maksaminen.

Siltä osin kuin asioiden automaattinen ratkaiseminen kohdistuu luonnollisiin henkilöihin, tietosuojasääntelyyn sisältyvät automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevat kiellot tulevat sovellettavaksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kielletään automatisoidut yksittäispäätökset ja niihin liittyvä profilointi. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Rikosasoiden tietosuojalain 13 §:n mukaan, jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä.

Pykälän tarkoituksena olisi säätää poikkeus tietosuoja-asetuksessa ja rikosasoiden tietosuojalaissa säädetystä kiellosta. Yleinen tietosuoja-asetus jättää lainsäätäjälle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa tällainen poikkeus on mahdollinen. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopiva yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Vastaavasti rikosasoiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeuksesta säädetäessä jäsenvaltion lainsäädännössä on otettava huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan asianmukaisiin suojatoimiin kuuluisivat käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin, että 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti.

Momentista ilmenee periaate, jonka mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava (tekniset) säännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Käytännössä viranomaisen on tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (*tyyppitapaukset*), jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina saman säännön mukaisesti.

Yksinkertaisimmillaan tyyppitapaus voidaan tunnistaa suoraan sovellettavan aineellisen lainsäädännön perusteella, kun lainsäädäntö on riittävän yksiselitteistä. Tilanteissa, joissa aineellinen lainsäädäntö soveltuu siinä käytettyjen käsitteiden perusteella laajasti erilaisiin tapauksiin, viranomaisen on tyyppitapauksia tunnistessaan otettava kantaa myös sovellettavien säännösten tulkintaan. Myös asioissa, joissa päätösten perustana oleva lainsäädäntö sisältää runsaasti tulkinnanvaraisuutta (esimerkiksi liikennevakuutuslaki ja sen taustalla oleva vahingonkorvauslaki), voi olla mahdollista tunnistaa tyyppitapauksia, joissa viranomaisella (tai lakisääteisten vakuutusten osalta julkista hallintotehtävää hoitavalla yksityisellä) on jossakin asiaryhmässä vakiintunut ratkaisukäytäntö, jonka mukaan tiettyjen piirteiden mukaiset asiat ratkaistaan aina samalla tavalla. Tyyppitapaus voi myös perustua raja-arvojen tarkasteluun esimerkiksi siten, että tietyn euromääräisen rajan ylittävien tulojen katsotaan tietynlaisissa tilanteissa aina täyttävän laissa vaaditun edellytyksen.

Automaattinen ratkaiseminen olisi rajattua siten, että tapauskohtaista harkintaa edellyttävät asiat olisi suljettava automaation ulkopuolelle tai päätöksenteko olisi organisoitava siten, että ratkaisun tekemiseen osallistuu virkamies tai muu asian käsittelijä siltä osin kuin asiaan liittyy tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä seikkoja. Automaattinen ratkaiseminen koskisi yhtäältä asioita, joihin ei viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan sisälly yksittäistä asiaa koskevan harkinnan tarvetta. Tällaisia ovat erityisesti luonteeltaan yksinkertaiset asiat, joita koskeva lainsäädäntö on yksiselitteinen (esimerkiksi lupahakemusta koskeva asia, joka ratkaistaan yksiselitteisten edellytysten perusteella ja johon ei sisälly kokonaisharkintaa). Yleensä tapauskohtaisen harkinnan tarvetta arvioidaan aineellisen lainsäädännön perusteella, mutta myös erityislakien menettelysäännökset voivat vaikuttaa harkintaan. Esimerkiksi verotusmenettelylain 26 §:n 6 momenttiin sisältyvä niin sanottu valikointisäännös voi vaikuttaa kaventavasti veroviranomaisen tutkimisvelvollisuuteen ja sitä kautta vähentää tapauskohtaisen harkinnan tarvetta.

Toisaalta automaattisesti voitaisiin ratkaista myös asioita, joihin tapauskohtaista harkintaa liittyy, mutta joissa virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut harkintaa edellyttävät seikat. Tällainen arvio voi kohdistua esimerkiksi veroilmoituksessa vaaditun vähennyksen edellytyksiin, jotka verovirkailija arvioi verovelvollisen esittämien perusteluiden perusteella. Tällöin asian lopullinen ratkaisu automaattisesti tehdään virkailijan tietojärjestelmään syöttämän arvion ja muiden asiaa koskevien tietojen perusteella. Jos asian käsittelijä tekee tässä yhteydessä kokonaisuudessaan lopullisen oikeudellisen päättelyn, jonka mukaisesti asia ratkaistaan, 3 momentin määritelmän mukaan kyseessä ei ole automaattinen ratkaisu.

Säännöksessä virkamiehellä tarkoitetaan hallintolain mukaisesti myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijaa. Asian muulla käsittelijällä tarkoitetaan sellaista virkailijaa, etuuskäsittelijää tai vastaavaa luonnollista henkilöä, jonka tehtäväksi asian ratkaiseminen viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen sisäisen työnjaon mukaisesti kuuluu.

Momentin 2. virkkeen perusteella automaattinen ratkaiseminen toteutettaisiin tietojärjestelmään sisältyvillä teknisillä säännöillä. Säännöillä kuvattaisiin asioiden valitseminen automaattisesti ratkaistavaksi ja se, miten asia ratkaistaan. Sääntöjen perusteella ratkaistaisiin esimerkiksi, täyttääkö tehty etuushakemus ne edellytykset, jotka viranomaisen tulokinnan mukaan vaaditaan etuuden myöntämiseen, tai tulisiko etuusvalvonassa tarkasteltava etuus lakkauttaa, koska etuuden saaja ei enää täytä edellytyksiä. Koska asian ratkaiseminen tulisi kuvata nimenomaan sääntönä, säännös sulkisi pois sellaiset tekniset toteutustavat, jotka perustuvat sääntöjen sijasta esimerkiksi todennäköisyysajatteluun (ns. oppivat tekoälytekniikat).

Säännöksen mukaan sääntöjen tulisi perustua sovellettavaan lakiin. Tällä korostetaan viranomaisen velvoitetta toteuttaa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä hallinnon lainalaisuusperiaatetta, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sovellettavalla lailla tarkoitetaan laajasti kaikkea asiassa sovellettavaa oikeutta mukaan lukien muun muassa eduskuntalaki, Euroopan unionin säädökset ja lakia alemman tasoinen sääntely sekä oikeuskäytäntö. Sovellettava laki voi koskea asiassa sovellettavia aineellisia säännöksiä (esimerkiksi etuuksia koskeva sääntely) tai menettelysäännöksiä (esimerkiksi hallintolain ja erityislakien menettelysääntely).

Vaatus sääntöjen perustumisesta sovellettavaan lakiin tarkoittaa myös, että viranomainen voisi käyttää asioiden automaatioon valikoimiseen vain sellaisia sääntöjä, joille voidaan esittää hyväksyttävä oikeudellinen peruste. Viranomainen ei siten voisi käyttää valintasääntöjä, jotka johtaisivat hallintolain 6 §:ssä turvatun tasapuolisen koh-

telun velvoitteen tai yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä säädetyn syrjinnän kiellon vastaisiin hallintotoimiin. Sääntöjen syrjimättömyyttä koskevan arvion dokumentointivelvoitteesta säädettäisiin tiedonhallintalain 28 a §:ssä.

Koska sääntöjen tulee perustua sovellettavaan lakiin, viranomaisen on tehtävä sääntöjä laatiessaan huolellinen arviointi siitä, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti siten, että lopputuloksena on lain mukainen ratkaisu. Tämä tarkoittaa käytännössä sellaisten tyyppitapausten tunnistamista, joiden osalta viranomainen pitää selvänä, että päättelysäännön mukainen lopputulos on lain mukainen. Toisaalta koska ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitettu poikettavan viranomaisen hallintomenettelyä koskevista velvoitteista, viranomaisen on suunniteltava asiankäsittelyprosessinsa siten, että muun muassa asian selvittämistä, kuulemista sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat velvoitteet toteutuvat asianmukaisesti. Tätä koskevan arvion dokumentointivelvoitteesta säädettäisiin tiedonhallintalain 28 a §:ssä.

Viranomaisen tulisi dokumentoida automaattisen ratkaisemisen perustana olevat säännöt ja niitä koskeva etukäteinen harkinta sen mukaan kuin tiedonhallintalakiin ehdotetussa 28 a §:ssä säädettäisiin. Lisäksi automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olisi, että viranomainen on tehnyt tiedonhallintalain 28 e §:ssä tarkoitetun käyttöönottopäätöksen. Pykälän 2 *momenttiin* sisältyisi informatiivinen viittaus näitä velvoitteita koskevaan tiedonhallintalain sääntelyyn.

Pykälän 3 *momenttiin* ehdotetun teknisen määritelmän mukaan automaattisella ratkaisemisella tarkoitettaisiin asian käsittelyn päättävän ratkaisun tekemistä siten, että asian lopputulokseen johtava lopullinen oikeudellinen päättely tehdään automaattisella tietojenkäsittelyllä. Määritelmä kiinnittyy kysymykseen siitä, tehdäänkö oikeudellinen päättely automaattisesti vai tekeekö sen asiaa käsittelevä luonnollinen henkilö. Jos oikeudellisen arvion asian lopputuloksesta (esimerkiksi etuuden myöntämisestä ja etuuden määrän laskentaperusteista) tekee kaikilta osin luonnollinen henkilö, kyseessä ei ole 1 momentissa tarkoitettu automaattinen ratkaisu. Jos luonnollinen henkilö on arvioinut jäljempänä kuvattavalla tavalla asiassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat, mutta asian lopputulokseen johtava oikeudellinen päättely tehdään tämän arvion ja muiden viranomaisella olevien tietojen perusteella automaattisesti, kyseessä on automaattinen ratkaisu. Automaattinen ratkaisu sen sijaan ei olisi kyseessä, jos automaattisesti tehdään vain laskentaa (esimerkiksi etuuden yhteismäärän laskenta) tai muodostetaan lopullinen päätösasiakirja luonnollisen henkilön tekemän harkinnan perusteella. Myöskään ratkaisu, joka on tehty koneellisesti muodostettuun päätösehdotukseen perustuen, mutta jonka luonnollinen henkilö on tarkastanut ja hyväksynyt ennen ratkaisun antamista, ei olisi automaattinen ratkaisu.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin kielto ratkaista automaattisesti oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoa koskeva asia, hallintokanteluasia tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskeva asia.

Oikaisuvaatimusta vastaavalla oikeussuojakeinolla tarkoitetaan sellaisia erityislainsäädännössä säädettyjä hallinnon sisäisiä muutoksenhakekeinoja, jotka tarkoituksensa puolesta rinnastuvat hallintolain 7 a luvussa tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen. Tällaisia oikeussuojakeinoja ovat muun muassa kuntalain (410/2015) 137 §:ssä säädetty oikaisuvaatimus, verotuslainsäädäntöön sisältyvä oikaisuvaatimus (esimerkiksi verotusmenettelylain 63 §) ja sosiaaliturvalainsäädännössä käytetty itseoikaisu (esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvun 3 §) ja. Hallintolain 8 luvussa säädetty virheen korjaaminen ei ole oikaisuvaatimukseen rinnastuva oikeussuojakeino.

Oikaisuvaatimuksen, sitä vastaavan oikeussuojakeinon ja hallintokantelun oikeusturvaan liittyvä luonne edellyttää, että tällaisen asian tutkii luonnollinen henkilö. Näiden asioiden ratkaiseminen usein myös edellyttää sellaista harkintaa, ettei se ole automatisoitavissa.

Erityislakeihin saattaa kuitenkin liittyä oikaisuvaatimuksia koskevia tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti. Tällaiset tilanteet saattavat liittyä esimerkiksi uusien tietojen ilmoittamiseen tai asianosaisen vaatimuksen hyväksymiseen. Oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista tai tietosuojasääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä. Erityislain säätämisen yhteydessä tulee arvioida myös tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys.

Rangaistusluonteisella hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta.

Säännöksessä rangaistusluonteisuudella tarkoitettaisiin sitä, että seuraamus on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Sääntelyllä on tällöin rangaistuksellinen tarkoitus ja sanktio määrätään lainvastaisesti menetelleelle taholle. Hallinnollinen sanktio sisältää moitteen lainvastaisesta menettelystä. Myös vastuun perustavat sekä vastuusta vapauttavat säännökset, kuten teon tahallisuutta ja huolimattomuutta koskevat säännökset, sisältävät piirteitä, jotka muistuttavat rikosoikeudellista sääntelytapaa. Lisäksi hallinnollisia sanktioita koskevilla menettelyllisillä vaatimuksilla on liittymäkohtia rikosprosessioikeudellisiin periaatteisiin.

Useimmiten hallinnollinen sanktio sisältää veloitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu. Lainsäädännössä näistä maksuista on käytetty paitsi nimikettä seuraamusmaksu, myös muunlaisia nimikkeitä, kuten rikkomusmaksu, rikemaksu, laiminlyöntimaksu, virhemaksu, myöhästymismaksu ja tarkastusmaksu. Seuraamusmaksujen ohella myös osa kurinpidollisista seuraamuksista on mahdollista katsoa rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi verotusmenettelylain (1558/1995) 22 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, 32 §:ssä tarkoitettu veronkorotus, 33 §:ssä tarkoitettu myöhästymismaksu, pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 3 §:ssä tarkoitettu pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979) tarkoitettu tarkastusmaksu, ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä tarkoitettu liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, jätelain (646/2011) 131 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu ja vankeuslain (767/2005) 15 luvun 4 §:ssä tarkoitettut kurinpitorangaistukset.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja että laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Valiokunta on todennut, että hallinnollista seuraamusmaksua koskevan asian käsittelyssä on otettava soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Esimerkiksi perustuslain 8 §:n säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysoletama on otettava huomioon rangaistusluonteista seuraamusta määrättäessä (PeVL 32/2005 vp, s. 3/II). Koska seuraamusten arviointiin liittyy tällainen korostettu oikeusturvavaatimus, rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta ei voitaisi hallintolain perusteella määrätä automaattisesti. Jos tietyn erityislain perusteella määrättävien seuraamusten automatisointi katsottaisiin esimerkiksi seuraamusten kaavamaisuuden vuoksi mahdolliseksi ilman, että se vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa edellä kuvatuilla tai muilla tavoin, kiellosta on mahdollista säätää poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti. Erityislain säätämisen yhteydessä tulisi tällöin arvioida myös oikeussuojakeinojen ja tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys.

Rangaistusluonteisen seuraamuksen määrittämisestä koskeva kiellosoikeus kohdistuu vain itse seuraamuksen määrittämiseen. Kiellosoikeus ei koske päätöstä määrätyn seuraamuksen peruuttamisesta eikä seuraamuksen täytäntöönpanoa koskevia toimia, esimerkiksi päätöstä määrätyn seuraamusmaksun maksuajan myöhentämisestä.

53 f §. *Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys.* Pykälän 1 momentissa säädetäisiin, että automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on muun 8 b luvussa säädetyn lisäksi, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Säännöksellä toteutetaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädettyjä suojatoimivaatimuksia. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan asianmukaisia suojatoimia olisivat ainakin oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Puolestaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden vahvistavan lainsäädäntötoimenpitein asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeuden vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen.

Koska yleisen tietosuoja-asetuksen edellytys oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista todetaan ainoastaan asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa, mutta ei itse artiklatekstissä, on arvioitava kyseisen edellytyksen velvoittavuutta. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut johdanto-osan perustelukappaleille huomattavaa painoarvoa ratkaisuisaan (esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisu C-203/15, kohta 87 ja ratkaisu C 454/18, kohta 71). Ottaen huomioon, että ehdotettu sääntely tulisi yleislakina sovellettavaksi laajasti monenlaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, riittävien suojatoimien takaamisen vuoksi on perusteltua, että ehdotetussa säännöksessä toteutettaisiin oikeus vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn. Hallintolain 5 §:n 1 momentista seuraa, että 1 momentin vaatimuksesta on mahdollista säätää toisin erityislaissa. Tässä yhteydessä olisi huolehdittava, että erityislakiin sisältyvät riittävät tietosuojalainsäädännön edellyttämät suojatoimet. Säättämisen yhteydessä olisi arvioitava, miten ihmisen osallistumista koskevaa johdantokappaletta on kyseisessä asiayhteydessä tulkittava.

Tietosuojan yleislainsäädännössä säädetään siitä, että oikeuksien käyttämisen on oltava rekisteröidylle maksuton toimenpide. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kaikki 22 artiklaan perustuvat tiedot ja toimenpiteet ovat maksuttomia. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioilta lainsäädäntötoimenpiteitä, jotta kaikki 11 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset tai toteutetut toimet ovat maksuttomia. Tämän vuoksi oikaisuvaatimuksen tai sitä vastaavan oikeussuojakeinon olisi oltava rekisteröidylle maksuton toimenpide.

Tietosuojalainsäädännön lähtökohta on, että rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan rekisterinpitäjään, joka käsittelee häntä koskevia henkilötietoja. Koska pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaan päätöksentekoon liittyy tavanomaista henkilötietojen käsittelyä suurempia riskejä, on rekisteröidyllä oltava oikeus käyttää oikeuttaan päätöksen tehnyttä rekisterinpitäjää kohtaan, jotta oikeussuojakeinoja voitaisiin pitää tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuna rekisteröidyn oikeutena. Tämän vuoksi oikaisuvaatimukseen tai sitä vastaavaan oikeussuojakeinoon liittyvän menettelyn olisi oltava sellainen, että vaatimuksen käsittelee se rekisterinpitäjä, joka on myös tehnyt pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen. Esimerkiksi muutoksenhakua hallinto-oikeuteen ei voitaisi pitää soveltuvana, koska hallinto-oikeus ei olisi päätöksen tehnyt rekisterinpitäjä.

Euroopan unionin tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 22 ja 29) on täsmennetty tietosuojasetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen sisältöä, erityisesti rekisteröidyn oikeutta vaatia ihmisen osallistumista ja siihen liittyvien menettelyjä. Työryhmän mukaan ihmisellä, joka osallistuu käsittelyyn, olisi oltava asianmukaiset valtuudet ja pätevyys muuttaa päätöstä. Lisäksi hänen olisi arvioitava perusteellisesti kaikkia merkityksellisiä tietoja, rekisteröidyn toimittamat lisätiedot mukaan luettuna. Hallintolain 7 a luvussa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen voidaan katsoa soveltuvan erittäin hyvin tietosuojaoikeudelliseksi suojatoimeksi, joka täyttää tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa todetut vaatimukset.

Jos oikaisuvaatimuksesta ei ole säädetty, oikeusturvaedellytyksen täyttää myös oikaisuvaatimusta vastaava muu laissa säädetty oikeussuojakeino. Säännöksessä on kuvattu piirteet, joiden perusteella oikeussuojakeinon vastaavuutta oikaisuvaatimukseen nähden arvioidaan. Kyseessä on oltava hallintomenettelyssä käsiteltävä oikeussuojakeino, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa.

Oikeussuojakeinon käsitelijänä voisi olla myös toinen viranomainen, jos se on osa samaa rekisterinpitäjää kuin alkuperäisen ratkaisun tehnyt viranomainen. Esimerkiksi kunnan viranhaltijan päätökseen vaaditaan oikaisua kunnan lautakunnalta. Viranhaltija ja lautakunta voivat olla eri viranomaisia, mutta niiden tulkitaan olevan osa samaa rekisterinpitäjää. Rekisterinpitäjän käsite on määritelty tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa.

Jotta tietosuojasääntelystä seuraava edellytys käsittelyyn osallistuvan ihmisen mahdollisuudesta muuttaa päätöstä toteutuisi, asianosaisen on voitava vaatia muutosta ratkaisuun sen kaikilta osin. Sekä oikaisuvaatimuksen että sitä vastaavan oikeussuojakeinon on oltava maksuton.

Edellä 53 e §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on selitetty, mitä tarkoitetaan vastaavalla oikeussuojakeinolla. Vastaava oikeussuojakeino toimisi myös rekisteröidyn oikeutena saada asia ihmisen käsiteltäväksi.

Oikeus hakea ratkaisuun muutosta hallintovalituksella ei täytä 1 momentin edellytyksiä hallintomenettelystä ja samasta viranomaisesta. Sen sijaan hallintolain 8 luvussa säädetty virheen korjaaminen ei ole tällainen oikeussuojakeino koska lain 50 ja 51 §:ssä virheen korjaaminen on rajattu vain tietynlaisiin tilanteisiin eikä se siten täytä vaatimusta, jonka mukaan ratkaisuun on voitava vaatia oikaisua kaikilta osin,

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohta edellyttävät, että suojatoimista tulee säätää lainsäädännössä. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklassa säädetään yksityiskohtaisesti rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä koskevasta menettelystä ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään rekisteröidyn oikeuksien käytöstä, kun käsittely perustuu 11 artiklassa tarkoitettuun pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut korkean riskin aiheuttamia uhkia todeten, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksesta, rikosasioiden tietosuojadirektiivistä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä seuraavat vaatimukset, olisi vastaavan oikeussuojakeinon menettelystä säädettävä lailla.

Koska pykälän tarkoituksena on tietosuojasääntelystä seuraavan suojatoimen toteuttaminen, 1 momentin edellytys on rajattu vain asioihin, joissa on asianosaisena luonnollinen henkilö. Jos asiassa on asianosaisena sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö, asianosaisena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi oltava mahdollisuus 1 momentissa tarkoitettuun oikeussuojakeinoon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeus 1 momentin edellytyksestä. Edellytystä ei sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Keskeinen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan taustalla oleva tavoite on ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan virheellisillä perusteilla ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon. Kun asianosaisen vaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella voida katsoa enää olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi.

Pykälän 1 momentin suojatoimea voidaan pitää tehokkaana vain, jos oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti. Tätä koskeva kielto sisältyisi 53 e §:n 4 momenttiin.

Pykälän tarkoitus on säätää edellytyksestä, jonka on täyttyvä, jotta automaattisia ratkaisuja voidaan tehdä. Pykälästä itsessään ei seuraa oikeutta oikaisuvaatimukseen eikä se muutenkaan vaikuta olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin. Asianosaisen muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeusturvaan määräytyvät muun lainsäädännön perusteella. Myöskään 2 momentin poikkeuksella ei ole tarkoitettu poikettavan oikeusturvakeinoista vaan automaatiolle asetetuista edellytyksistä.

53 g §. *Kuvaus automaattisesta ratkaisemisesta.* Pykälässä säädettäisiin, että viranomaisen on julkaistava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla kuvaus automaattisesta ratkaisemisesta. Kuvauksesta olisi säännöksen mukaan ilmettävä pääpiirteissään, mitkä asiat viranomaisessa voidaan ratkaista automaattisesti, mahdolliset asioiden rajaukset sekä ne lain säännökset, joiden soveltamista ratkaiseminen koskee.

Kuvauksen tulisi antaa hallinnon asiakkaalle selkeä kuva siitä, tullaanko hänen asiansa todennäköisesti ratkaisemaan automaattisesti. Kuvauksen tulisi siten olla siinä määrin tarkka, että automaattisesti ratkaistavat asiat ilmenevät siitä esimerkiksi etuuskohtaisesti. Lisäksi tulisi kuvata mahdolliset asioihin kohdistuvat rajaukset, esimerkiksi jos automaattinen ratkaiseminen kohdistuu vain tietynlaisiin asioihin kyseisen asiaryhmän sisällä (esimerkiksi tietyn euromäärän alittavat vaatimukset, myönteiset päätökset tai asiat, joihin ei liity toista asianosaista). Kuvausta automatisoiduista asioista tulisi konkretisoida viittauksella siihen aineellisen lainsäädännön säännökseen, jonka soveltamisesta on kysymys. Koska asiat olisi kuvattava pääpiirteissään, kuvauksen ei tarvitsisi olla niin tarkka, että kaikki rajaukset tai pienet poikkeukset olisi kuvattava yksityiskohtaisesti. Kuvausta laadittaessa on otettava huomioon hallintolain 9 §:ssä säädetty vaatimus hyvästä kielenkäytöstä.

Kuvauksesta olisi myös käytävä ilmi, että automaattinen ratkaiseminen perustuu tiedonhallintalain 28 e §:n mukaiseen käyttöönottopäätökseen sekä tieto siitä, mistä käyttöönottopäätös tai -päätökset ovat saatavilla. Viranomaisen tulisi siis kertoa tiedonhallintalaissa säädetyn velvollisuuden toteutuminen ja lisäksi, jotta hallinnon asiakas voisi halutessaan tutustua käyttöönottopäätökseen, tulisi viranomaisen kertoa, mistä päätös on saatavilla. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi yhteystietoa, josta päätöstä voisi pyytää, tai verkkosivua, jossa käyttöönottopäätös on mahdollisesti julkaistu.

Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Kuvauksen tarkoituksena on täydentää tätä vaatimusta. Kuvauksen ja sen julkaisemisen tarkoituksena olisi edistää avointa hallintoa, turvata julkisuusperiaatteen toteutuminen sekä lisätä luottamusta automaattiseen päätöksentekoon. Kuvauksen saatavuus palvelee julkisuusperiaatteen toteuttamista, kun kenellä tahansa olisi mahdollisuus tutustua viranomaisen automaattiseen ratkaisemiseen ja pyytää sitä koskien li-

sää tietoa. Kuvauksen julkaiseminen toteuttaisi täten myös automaattisen ratkaisemisen ennakoitavuutta, kun hallinnon asiakkaat voisivat jo ennen asian vireillepanoa saada tietoa siitä, voitaisiinko heidän asiansa ratkaista viranomaisessa automaattisesti.

Säännöksellä ei ole tarkoitettu poikettavaksi salassapitoa koskevista säännöksistä. Kuvaukseen voisi siten sisällyttää vain sellaisia tietoja, jotka eivät ole julkisuuslain tai muun lain perusteella salassa pidettäviä.

Säännöksellä ei olisi tarkoitus rajoittaa tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa rekisterinpitäjälle säädettyä velvollisuutta informoida rekisteröityä lisätiedoilla, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Ehdotetusta säännöksestä ei seuraisi estettä yhdistää pykälässä tarkoitettua kuvausta ja tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa säädettyä informointia yhdeksi kokonaisuudeksi.

53 h §. Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen antamasta kirjallisesta hallintopäätöksestä olisi 44 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti. Samalla olisi annettava tieto siitä, missä 53 g §:ssä tarkoitettu kuvaus on julkaistu. Kuvaus tulee 53 g §:n mukaan julkaista yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivulla, jolloin kirjallisessa päätöksessä voitaisiin kertoa verkkosivun osoite. Asianosainen voisi tämän perusteella tutustua julkaistuun päätökseen, tai myös pyytää kuvausta viranomaiselta, jos hänellä ei ole pääsyä yleiseen tietoverkkoon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, tulisi viranomaisen antaa 1 momentissa tarkoitetut tiedot asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä. Viranomainen voisi kertoa asiasta esimerkiksi sähköisessä asiointipalvelussa, kun asianosainen on pannut asian vireille tai kun viranomainen ilmoittaa asian tulleen vireille. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi ajokortin hakeminen ja tietyt ilmoitus- ja rekisteröintiasiat.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranomaisen on kerrottava avoimesti asiakkailleen, milloin heidän asiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Asianosainen pystyisi arvioimaan saamaansa ratkaisua viranomaisen antamien tietojen nojalla ja voisi esimerkiksi käyttää mahdollisuuttaan vaatia ratkaisuun oikaisua. Automaattista ratkaisua koskisivat lisäksi normaalit hallintolain 44 §:n päätöksen sisältöä ja 45 §:n päätöksen perustelemista koskevat velvoitteet.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että automaattisesti ratkaistuun asiaan ei sovellettaisi 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta henkilön nimen ilmoittamisesta. Poikkeus tästä vaatimuksesta säädettäisiin, koska automaattisessa päätöksentekomenetelyssä ei ole aina etukäteen nimettävissä tiettyä henkilöä. Poikkeus koskee vain nimen ilmoittamista, eli kirjallisessa päätöksessä olisi kuitenkin 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti ilmoitettava yhteystiedot, joista asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Henkilöllä olisi siis mahdollisuus saada asiantuntevaa neuvontaa oman asiansa ratkaisuun liittyen. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Annetuista yhteystiedoista tulisi siten saada asiantuntevaa neuvontaa myös automaattiseen ratkaisemiseen ja automaation käyttöön liittyen.

7.2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

7.3 Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole riippuvuutta muihin eduskunnan käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on todennut, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita pitäisi arvioida yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta. Valiokunta on viitannut ratkaisuun, jossa valtioneuvosto selvittää ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavilla erityislakeilla (PeVL 7/2019 vp).

Esityksessä ehdotetaan hallintolakiin lisättäväksi uusi 8 b luku, jossa säädettäisiin asian ratkaisemisesta automaattisesti. Hallintolakiin ehdotettava sääntely hallintoasian ratkaisemisesta automaattisesti on merkityksellinen oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuksien sekä lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden kannalta. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 118 §:n kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki (434/2003) on keskeinen hyvän hallinnon takeita turvaava laki. Hallintolaissa säädetään muun muassa hallinnon oikeusperiaatteista, asian vireilletulosta, asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta, asian ratkaisemisesta ja hallintopäätöksen perusteleminen sekä tiedoksiannosta. Hallintolakiin sisältyy sääntely myös päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ja oikaisuvaatimuksesta. Muutoksenhausta hallintoasiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Hyvää hallintoa turvaavat lisäksi muut hallinnon yleislait kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja kielilaki (423/2003). Erityislainsäädännössä on hallintolakia täydentävää tai siitä poikkeavaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta totesi potilasvakuutuslakiin ehdotettua automaattista päätöksentekoa koskevaa säännöstä arvioidessaan, että automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä tuli täsmällisemmin säätää, millaisin perustein asioita voidaan

valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin (PeVL 70/2018 vp, s. 3). Ehdotuksen mukaan asioiden valikoimisen perusteista säädettäisiin hallintolain 53 e §:ssä, jonka mukaan viranomainen voisi 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti.

Ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp, s. 9). Ehdotuksen mukaan tapauskohtaista harkintaa edellyttävää asiaa ei voitaisi ratkaista automaattisesti tai vaihtoehtoisesti virkamiehen olisi arvioitava asiassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat. Ehdotetusta pykälästä ilmenee periaate, jonka mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava tekniset säännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Käytännössä viranomaisen olisi tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (*tyyppitapaukset*), jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina saman säännön mukaisesti. Lähtökohta on yhtenevä hallintolain 6 §:ssä säädetyn tasapuolisen kohtelun periaatteen kanssa. Periaate edellyttää, että viranomaisen ratkaisutoiminta on johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein (HE 72/2002 vp, s. 59). Yhdenvertainen kohtelu lain edessä on turvattu myös perustuslain 6 §:n 1 momentissa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lain tarkkaa noudattamista koskevan edellytyksen vuoksi asioiden automaattisen ratkaisemisen olisi perustuttava etukäteen laadittuihin sääntöihin. Nämä säännöt ja niitä koskeva harkinta viranomaisen olisi dokumentoitava tiedonhallintalain 28 a §:n mukaisesti. Säännöt olisivat yleisten laillisuusvalvojien saatavilla ja yleisöjulkisia sen mukaan kuin julkisuuslaissa säädetään. Automaattisesta ratkaisemisesta tulisi laatia hallintolain 53 g §:ssä tarkoitettu kuvaus. Automaattinen ratkaiseminen olisi siten ennakoitavaa ja kontrolloitavissa.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL

7/2019 vp). Valiokunta on todennut, että myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. (PeVL 7/2019 vp). Hallintolakia koskevassa ehdotuksessa on lähtökohtana, että muualla hallintolaissa ja muussa lainsäädännössä säädetyt hallintomenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi myös silloin, kun asia ratkaistaan automaattisesti. Viranomaisen on toteutettava automatisoitu toimintaprosessinsa siten, että muun muassa asianosaisen kuulemista koskeva velvoite toteutuu. Ehdotetun tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan viranomaisen on varmistettava, että automatisoituun toimintaprosessiin sisältyvät menettelytavat ja niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu. Dokumentaatiosta on ilmettävä muun muassa perusteet asianosaisen kuulemisen toteuttamisesta automaattisesti tai kuulematta jättämisestä ja asian ratkaisuun liittyvien perustelujen muodostaminen tai perusteluvelvollisuudesta poikkeaminen. Ehdotetun tiedonhallintalain 28 e §:n mukaan automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottoa koskevaan päätökseen on sisällyttävä muun muassa perustelut käyttöönoton edellytyksistä. Perusteluissa tulisi osoittaa, että automatisoidun toimintaprosessin on arvioitu täyttävän lainsäädännössä säädetyt vaatimukset siten, että toimintaprosessista tuotettavat viranomaisen ratkaisut täyttävät oikeusturvalle ja hyvälle hallinnolle säädetyt vaatimukset.

Oikeusturvaan liittyvistä syistä hallintolain 53 e §:n 4 momentin mukaan automaattisesti ei voitaisi ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoa koskevaa asiaa, hallintokanteluasiaa tai asiaa, joka koskee rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Tiedonhallintalain 28 b §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta testata automatisoitu toimintaprosessi ja 28 c §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta tarkkailla automatisoidun toimintaprosessin laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä. Viranomaisen olisi ryhdyttävä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin, jos automatisoidussa toimintaprosessissa havaitaan virhe, jolla voi olla vaikutus toimintaprosessissa ratkaistuihin asioihin.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp).

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on mainitun perustuslain säännöksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja

osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun ohella rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 51/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 11/2005 vp). Valiokunta on kuitenkin tarkistanut kantaansa yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta, ja sen mukaan lähtökohtaisesti on riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain nojalla (PeVL 14/2018 vp). Lisäksi valiokunnan mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata säätäminen vain välttämättömään (PeVL 14/2018 vp, s. 3—5). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on niin ikään lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp) katsonut tarpeelliseksi muun ohella tarkoin varmistua ehdotetun automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytety kanssa.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oi-

keusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen.

Ehdotettu sääntely olisi mahdollista tietosuojasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan liikkumavaran puitteissa. Kansallista sääntelyä olisi pidettävä myös välttämättömänä edellytyksenä sille, että automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä, ja tietosuojasetuksessa säädetystä kiellosta voitaisiin poiketa.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:llä on pantu täytäntöön tietosuojadirektiivin 11 artikla. Pykälän mukaan, jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 1054/2018 vp, s. 43) todetaan, että automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen olisi ehdotetun säännöksen mukaan sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Käytännössä tällaisesta automatisoidusta päätöksenteosta tulisi siten säätää aina erityislainsäädännössä. Tällaisen lainsäädännön tulee täyttää direktiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö. Sääntelyn olisi myös oltava yhteensopivaa tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan sääntelyn kanssa, jotta automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä tietosuojadirektiivin soveltamisalalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan yhteensopivaa tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan kanssa. Sääntely mahdollistaisi automatisoidut yksittäispäätökset rajatusti, kun henkilötietojen käsittelyä suoritetaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla. Ehdotettu sääntely olisi erityissääntelyä suhteessa rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä säädettyyn kieltoon.

Arkaluonteiset tiedot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohdaksi, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädetty erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän

tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuojasetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 5–6).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arkaluonteisiin tietoihin kuuluviksi luetaan sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tiedot että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksumat ns. valtiosääntöisesti arkaluonteiset tiedot. Valtiosääntöisesti arkaluonteisina tietoina perustuslakivaliokunta on pitänyt ainakin sosiaalihuollon asiakastietoja (PeVL 15/2018 vp, s. 38), luonnollisen henkilön yksityiskohtaisia tilitietoja (PeVL 48/2018 vp) ja maksukorttitietoja (PeVL 36/2020 vp, s. 3–4). Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot voidaan myös lukea valtiosääntöisesti

arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp, s. 38). Niiden käsittelystä säädetään erikseen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa, jossa edellytetään asianmukaisten suojatoimien säätämistä.

Hallintolakiin ehdotetut muutokset eivät itsessään mahdollistaisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä, vaan näiden tietojen käsittelystä tulee säätää muualla, kuten eri hallinnonalojen osalta erityislainsäädännössä tyypillisesti tehdäänkin. Mikäli arkaluonteisten tietojen käsittely olisi erityislainsäädännössä sallittua, voitaisiin niitä käsitellä myös automaattisessa päätöksenteossa, jos ehdotetun lain automaattiselta käsittelyltä edellytettävät vaatimukset täyttyisivät.

Käsittelyn suojatoimet automatisoidussa päätöksenteossa

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5). Pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksenteon voidaan arvioida olevan korkeamman riskin käsittelyä kuin ihmisen suorittaman käsittelyn.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa käsittely hyväksytään, on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi

kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin kuuluisivat tällaisesta käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon, erityisesti jotta rekisteröity voisi esittää oman kantansa, saada selvityksen kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä tai riitauttaa päätöksen.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut johdanto-osan perustelukappaleille huomattavaa painoarvoa ratkaisuissaan (esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisu C-203/15, kohta 87 ja ratkaisu C 454/18, kohta 71). Ehdotetun ja voimassa olevan sääntelyn on siten oltava tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa mainittujen suojatoimien kanssa yhteensopivia, jotta korkean riskin käsittely on kansallisen liikumavaran puitteissa mahdollista antaa.

Oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn

Hallintolakia koskevan lakiehdotuksen 53 f §:n 1 momentissa ehdotetaan, että automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olisi, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Mahdollisuutta vaatia muutosta ei kuitenkaan edellytettäisi, jos automaattisella ratkaisulla hyväksyttäisiin asianosaisen vaatimus, joka ei koskisi toista asianosaista.

Oikaisuvaatimus toimisi tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin edellyttämänä suojatoimena, joka toteuttaisi rekisteröidyn oikeuden vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01s. 29) katsonut, että ”uudelleentarkastelun suorittavalla henkilöllä on oltava asianmukaiset valtuudet ja valmiudet muuttaa päätöstä. Hänen olisi arvioitava perusteellisesti kaikkia merkityksellisiä tietoja, rekisteröidyn toimittamat lisätiedot mukaan luettuna.”

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa säädetään, että kaikki 22 artiklaan perustuvat tiedot ja toimenpiteet ovat maksuttomia. Puolestaan rikosasioiden tietosuoja-direktiivin 12 artiklan 4 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän siitä, että kaikki 11 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset tai toteutetut toimet ovat maksuttomia. Edellä selostetun vuoksi oikaisuvaatimuksen tai sitä vastaavan oikeussuojakeinon olisi oltava rekisteröidylle maksuton toimenpide.

Tietosuoja-asetuksen 3 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus huolehtia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan olemalla yhteydessä rekisterinpitäjään. Tietosuoja-asetuksen

22 artiklan 1 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään kiellosta tehdä pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvia yksittäispäätöksiä, josta voidaan poiketa rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Rekisteröidyllä olisi ehdotetun lain mukaan mahdollisuus saada automaattisesti ratkaistu asia rekisterinpitäjän käsiteltäväksi uudelleen hakemalla asiaan oikaisua tai käyttämällä muuta vastaavaa maksutonta oikeussuojakeino. Koska rekisteröidyn oikeudet tulee osoittaa sille rekisterinpitäjälle, joka on käsitellyt henkilötietoja pelkästään automaattisesti, toimisi oikaisuvaatimus tai muu vastaava oikeussuojakeino rekisteröidyn oikeutena saada asia ihmisen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi esimerkiksi muutoksenhaku tuomioistuimeen ei voitaisi pitää soveltuvana, koska muutoksenhaku olisi erillinen prosessi, jossa asia käsiteltäisiin kokonaan uudelleen eri rekisterinpitäjän toimesta.

Oikaisuvaatimuksen arvioidaan täyttävän EU:n tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa asetetut edellytykset sekä soveltuvan erityisen hyvin tietosuojaoikeudelliseksi rekisteröidyn oikeudeksi saada asia ihmisen käsiteltäväksi, koska mahdollinen uudelleentarkastelu suoritettaisiin maksutta päätöksen tehneen rekisterinpitäjän toimesta.

Käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osassa edellytetään, että automaattisen käsittelyn yhteydessä käsittelystä olisi ilmoitettava rekisteröidylle. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01 s. 29) katsonut, että rekisteröity pystyy riittauttamaan päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää täysin, miten se on tehty ja millä perusteilla.

Ehdotetun hallintolain 53 h §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvoite merkitä automaattisesti ratkaistuun hallintopäätökseen tieto siitä, että asia on ratkaistu automaattisesti. Puolestaan pykälän 2 momentti velvoittaisi antamaan tiedon automaattisesta käsittelystä asianosaiselle käsittelyn aikana, jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on arvioitu, että säännös olisi tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa tarkoitettu suojatoimi, jolla toteutettaisiin käsittelyn ilmoittaminen rekisteröidylle.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa

säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä. Tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja 14 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetään velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Mainitut voimassa olevat säännökset vahvistavat rekisteröidyn informoiduksi tulemistä automaattisesta käsittelystä, kun pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa tehdään tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

Rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa edellytetään, että rekisteröidyllä tulee olla automaattisen käsittelyyn perustuvan päätöksen jälkeen oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. EU:n tietosuojatyöryhmä on suuntaviivoissaan (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 26) katsonut, että rekisterinpitäjän on tarjottava rekisteröidylle yksinkertainen tapa käyttää näitä oikeuksia. Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimassa oleva asianosaisen kuulemista, päätöksen perustelemista, oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua koskeva sääntely toteuttaa nämä suoja-toimet.

Julkisuusperiaate

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan käsittelyn julkisuus ja oikeus saada perusteltu päätös.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti ns. perustulokokeilun yhteydessä huomiota lailla säätämisen vaatimuksen johdosta tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Kyseessä oli niin sanottu kokeilulaki, johon liittyi kysymys perustulokokeilun kohdejoukon tasapuolisesta kohtelusta. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitattiin siihen, että valinta kokeilun piiriin kuulumisesta tehtäisiin satunnaisotannalla ja satunnaistamisen ohjelmakoodi julkaistaisiin ennen poiminnan suorittamista. Ohjelmakoodin julkaisemisesta ei ollut otettu säännöstä ehdotettuun lakiin. Va-

liokunnan mukaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa. Lisäksi laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5).

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen profiloitinkäyttöä koskeneen lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp, s. 5).

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotukseen sisältynyttä vaatimusta siitä, että viranomaisen on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Ehdotukseen ei sisällynyt algoritmin määritelmää. Perustuslakivaliokunta painotti, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltävä, mitä algoritmeilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan (PeVL 7/2019 vp, s. 10). Algoritmin julkistamisella ja siitä erillisen selvityksen antamisella tavoiteltiin yleisestä tietosuojasetuksesta seuraavien velvoitteiden täyttämistä (HE 18/2019 vp, s. 101).

Edellä kuvatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 51/2016 vp ja PeVL 29/2018 vp oli kysymys erityislakiin liittyvistä tilanteista, joissa ohjelmakoodin tai algoritmin julkistamisella oli yhdenvertaisuusperiaatteeseen kytkeytyvä erityinen merkitys. Lausunnossa PeVL 7/2019 vp oli kysymys lain tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä silloin, kun algoritmin julkaisemisesta oli nimenomaisesti ehdotettu säädettävän (tämä peruste liittyy myös lausuntoon PeVL 51/2016 vp).

Toisin kuin lausuntojen PeVL 51/2016 vp ja PeVL 29/2018 vp taustalla olevissa hallituksen esityksissä, käsillä olevassa esityksessä on kysymys hallintoasian ratkaisemisesta automaattisesti. Automaattisesti ratkaistaviin asioihin soveltuisivat hallintolain normaalit menettelyvelvoitteet kuten asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleminen. Hallintolakia koskevan ehdotuksen 53 g §:n mukaan viranomaisen olisi julkaistava automaattisesta ratkaisemisesta kuvaus, jonka perusteella asianosainen voi saada selkeän kuvan siitä, tullaanko hänen asiansa todennäköisesti ratkaisemaan automaattisesti. Tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen 28 a §:n mukaan viranomaisen olisi dokumentoitava automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio, johon sisältyisi muun muassa tieto toimintaprosessin kunkin vaiheen valinta- ja käsittelysäännöistä. Tiedonhallintalain 28 e §:n mukaan viranomaisen olisi

tehtävä automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta nimenomainen päätös, johon sisältyisi tieto muun muassa käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja perustelut käyttöönoton edellytyksistä. Tiedonhallintalain 28 a ja 28 e §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen julkisuus ratkaistaisiin julkisuuslain tai mahdollisen erityislain perusteella. Tyypillisesti kysymys olisi julkisista asiakirjoista. Joissain tapauksissa asiakirjoihin voisi sisältyä esimerkiksi tietojärjestelmän tietoturvallisuutta koskevia tietoja, jotka olisivat salassapidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella.

Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotetulla sääntelyllä turvataan automaattisen päätöksenteon julkisuus yleislakiin soveltuvalla tavalla.

Virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Perustuslain 118 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu esimerkiksi, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistami-

nen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 18/2019 vp) arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely virkavastuun kohdistamisesta viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohdajaan oli järjestelynä näennäinen ja keinotekoinen. Valiokunta katsoi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

[Täydennetään tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen valmistuttua.]

Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

[Täydennetään tiedonhallintalakia koskevan ehdotuksen valmistuttua.]

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään hallintolakiin (434/2003) uusi 8 b luku seuraavasti:

8 b luku

Asioiden ratkaiseminen automaattisesti

53 e §

Automaattisesti ratkaistavat asiat

Viranomaisen 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen sääntöjen mukaisesti.

Viranomaisen velvollisuudesta dokumentoida automaattisen ratkaisemisen perustana olevat säännöt ja niitä koskeva etukäteinen harkinta sekä velvollisuudesta tehdä päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 6 a luvussa.

Automaattisella ratkaisemisella tarkoitetaan asian käsittelyn päättävän ratkaisun tekemistä siten, että asian lopputulokseen johtava lopullinen oikeudellinen päättely tehdään automaattisella tietojenkäsittelyllä.

Automaattisesti ei voida ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja koskevaa asiaa, hallintokanteluasiaa tai asiaa, joka koskee rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä.

53 f §

Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys

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, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

53 g §

Kuvaus automaattisesta ratkaisemisesta

Viranomaisen on julkaistava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla kuvaus automaattisesta ratkaisemisesta. Kuvauksesta on käytävä ilmi pääpiirteissään, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti, mahdolliset asioiden rajaukset sekä ne lain säännökset, joiden soveltamista ratkaiseminen koskee.

Kuvauksesta on käytävä ilmi, että automaattinen ratkaiseminen perustuu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 e §:n mukaiseen käyttöönottopäätökseen ja mistä käyttöönottopäätös on saatavissa.

53 h §

Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen

Sen lisäksi, mitä 44 §:n 1 momentissa säädetään, on kirjallisesta hallintopäätöksestä käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä, missä 53 g §:ssä tarkoitettu kuvaus on julkaistu.

Jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitetut tiedot on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä.

Tämän lain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta ei sovelleta asiassa, joka on ratkaistu automaattisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan

muutetaan

lisätään seuraavasti:

§

[Kirjoita momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Laki

digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan

muutetaan

lisätään seuraavasti:

§

[Kirjoita momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

LAGFÖRSLAG

Lag

om ändring av förvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till förvaltningslagen (434/2003) ett nytt 8 b kap. som följer:

8 b kap.

Automatiserat avgörande av ärenden

53 e §

Ärenden som kan avgöras automatiskt

En myndighet kan avgöra ett ärende automatiskt, när 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. De ärenden som avgörs automatiskt ska väljas ut och avgöras med iakttagande av regler som utarbetats med stöd av tillämplig lag.

Bestämmelser om myndighetens skyldighet att dokumentera de regler som ligger till grund för automatiserat avgörande av ärenden och förhandsprövningen av dem samt om skyldigheten att fatta beslut om införande en automatiserad verksamhetsprocess finns i 6 a kap. i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Med automatiserat avgörande av ärenden avses att det avgörande som avslutar behandlingen av ett ärende träffas så att den slutliga rättsliga slutledning som leder till en utgång i ärendet görs med hjälp av automatisk databehandling.

Det är inte möjligt att automatiskt avgöra ett ärende som gäller begäran om omprövning eller motsvarande rättsmedel, förvaltningsklagan eller påförande av en administrativ påföljd av straffkaraktär.

53 f §

Rättsskyddsförutsättning i samband med automatiserat avgörande av ärenden

En förutsättning för automatiserat avgörande av ärenden är att den fysiska person som beslutet avser får begära omprövning av avgörandet till alla delar och avgiftsfritt genom en omprövningsbegäran enligt 7 a kap. eller motsvarande rättsmedel, som behandlas hos den myndighet som fattat beslutet eller hos en myndighet som tillsammans med den hör till samma personuppgiftsansvarige.

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas dock inte, när en parts yrkande som inte rör någon annan part godkänns genom automatiserat avgörande av ärenden.

53 g §

Beskrivning av automatiserat avgörande av ärenden

Myndigheten ska på sin webbplats i det allmänna datanätet offentliggöra en beskrivning av det automatiserade avgörandet av ärenden. Av beskrivningen ska i huvuddrag framgå vilka ärenden som kan avgöras automatiskt, eventuella avgränsningar av ärendena samt de lagbestämmelser vars tillämpning avgörandet av ärenden gäller.

Av beskrivningen ska framgå att det automatiserade avgörandet av ärenden grundar sig på ett med 28 e § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen förenligt beslut om införande och var beslutet om införande kan erhållas.

53 h §

Meddelande om automatiserat avgörande av ärenden

Utöver vad som föreskrivs i 44 § 1 mom. ska av ett skriftligt förvaltningsbeslut framgå huruvida ärendet har avgjorts automatiskt samt uppgift om var den i 53 g § avsedda beskrivningen har offentliggjorts.

Om inget skriftligt förvaltningsbeslut ges i ärendet, ska de uppgifter som avses i 1 mom. meddelas parten på något annat sätt senast när behandlingen av ärendet avslutas.

Kravet i 44 § 1 mom. 4 punkten att namnet på den person som ger ytterligare uppgifter ska anges tillämpas inte i ett ärende som har avgjorts automatiskt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

ERIÄVÄT MIELIPITEET

Timo Meling

Eriävä mielipide

Oikeusministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että valmisteltavassa lainsäädännössä ei perusteettomasti rajoitettaisi automaation käyttöä ratkaisutoiminnassa. Työryhmän jäsenenä katson, että mietintö ei kaikilta osin täytä tätä tavoitetta.

Viitataan mietinnöstä ilmenevään hallintolain uuteen 53 e §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ”*Viranomaisen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut.*”

Katson, että säännöksessä olisi tullut selkeästi ottaa huomioon ainakin tilanteet, joissa osa asiasta ratkaistaan automaattisesti ja sen jälkeen osan asiasta ratkaisee ihminen puuttumatta mitenkään automaattisesti ratkaistuun osaan.

Ottaen huomioon mietinnön mukainen hallintolain 53 e §:n 3 momentti, jossa säädettäisiin tilanteista, joita ei pidetä automaattisena ratkaisutoimintana, sekä mainitun pykälän säännöskohtaisesta perustelusta ilmenevät automaation ja ihmisen tekemän ratkaisutoiminnan yhdistämistä koskevat maininnat, automaation hyödyntäminen mainitsemassani tilanteessa jää hyvin epäselväksi.

Perustelujen mukaan hallintolain 53 e §:n tarkoituksena on muun muassa rajata automaatio sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeus- turva huomioon ottaen soveltuu. Tästä syystä myös mahdollisuus ratkaista mainitsemani tilanne erityislainsäädännössä jää epäselväksi.

22.12.2021

Timo Meling

työryhmän jäsen
hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö

Tomi Voutilainen

Eriävä mielipide

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on asettanut hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä valmistelevan työryhmän toimikaudeksi 18.1.2021-31.12.2021. Työryhmän jäsenenä olen eri mieltä työryhmän työskentelyn lopputuloksena hallituksen esityksen muotoon laaditusta mietinnöstä. Perustelen eriävää mielipidettäni seuraavasti:

- 1) Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että ”[e]sityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Vastaavasti esityksessä säädettäisiin poikkeus rikosasioiden tietosuoja-direktiiviin perustuvan rikosasioiden tietosuojalain automatisoidun yksittäispäätöksen kiellosta.” Luonnoksen sisältämä lakiehdotus hallintolain muuttamiseksi ei sisällä laintasoisia ehdotuksia, joilla poiketaan tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa säädetyistä automatisoidun yksittäispäätöksen kiellosta. Kun sääntelyllä on tarkoitus poiketa laissa säädetyistä kiellosta, on laista ilmentävä tästä kiellosta poikkeaminen. Sitä ei voida tehdä perusteluilla. Lakiehdotuksen suhde tietosuojalainsäädännössä säädettyyn nähden jää epäselväksi. Ehdotuksen suhdetta tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiin tulisi selkeyttää olennaisesti.
- 2) Hallituksen esityksen luonnoksen 53 e §:n 2 momentissa on viittaus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019). Jätän varauksen siitä, mitä tiedonhallintalaissa tullaan säätämään, koska sen muutoksen valmistelu on vielä kesken. Tämänhetkisessä muodossaan tiedonhallintalakiin on ehdotettu säädettäväksi muutakin kuin vain momenttiluonnoksessa mainitut seikat, jotka käytännössä muodostavat ehdot sille, että automatisoitua asian ratkaisua koskeva toimintaprosessi voidaan ottaa käyttöön viranomaisessa.
- 3) Hallintolain muutosta koskevan lakiehdotuksen 53 e §:n 3 momentti sisältää keskeisen säännöksen, joka vaikuttaa koko 8 b luvun soveltamiseen. Käytännössä automaattisella ratkaisemisella määritellään 8 b luvun soveltamisalaa niihin asiaryhmiin tai toimintaprosesseihin, joihin 8 b luku tulee sovellettavaksi. Määritelmä ei ole luonnoksessa mainitulla tavalla ”tekninen määritelmä”, vaan soveltamisalan määrittävä säännös. Määritelmällä on välitön vaikutus myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muutoksia koskevien säännösten soveltamiseen.

Tästä syystä määritelmän on oltava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti rajattu, jotta lain soveltajille on selvää, milloin hallintolain 8 b luku ja tiedonhallintalakiin sisällytettävät säännökset tulevat sovellettavaksi. Säännös on koko sääntelykokonaisuuden kannalta merkityksellinen ja se edellyttää huolellista arviointia, jotta sääntelykokonaisuuden vaikutuksia julkisen hallinnon toimintaprosesseihin on mahdollista arvioida. Lisäksi on huomioitava, että säännöksen tulkinnallisuus lisää ohjaustarpeita laintulkinnasta, jota ei voida jättää oikeuskäytännön tai laillisuusvalvontakäytännön varaan, koska sääntely on keskeisiltä osin automatisoidun päätöksenteon valmistelua ohjaavaa sääntelyä.

- 4) Lakiehdotuksen 53 e §:n 3 momentin määritelmä on myös tulkinnanvarainen. Ehdotuksen mukaan ”[a]utomaattisella ratkaisemisella tarkoitetaan asian käsittelyn päättävän ratkaisun tekemistä siten, että asian lopputulokseen johtava lopullinen oikeudellinen päättely tehdään automaattisella tietojenkäsittelyllä.” Määritelmä kattaa esitetyssä muodossaan olennaisen osan hallinnon asiankäsittelyprosesseista, joissa käytetään tietojärjestelmiä. Määritelmän rajoituksia on ehdotettu säädettäväksi perusteluissa. Määritelmän rajoituksen olisi asianmukaisesti ilmentävä suoraan säännöksestä, koska kysymys on soveltamisalaan vaikuttavista rajoituksista, joita ei voida jättää esimerkinomaisten perustelujen varaan. Koska kysymys on perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä, on sääntelyn oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Lisäksi sääntelyllä on sidoksena virkavastuusääntelyyn, jolloin sääntelystä on pystyttävä todentamaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sääntelyn soveltamisala. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota määritelmien täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen automatisoidusta päätöksenteosta säädettäessä (PeVL 7/2019 vp).
- 5) Pidän esitetyssä muodossaan sääntelyn soveltamisalaa liian laajana ilman riittäviä säännösten esitettyjä rajoituksia. Laaja soveltamisala muodostaa julkiselle hallinnolle ennakoimattomat kustannusvaikutukset ja edellyttää pitkiä siirtymäaikoja. Määritelmää tulisi jo pelkästään näistä syistä täsmentää ja samalla soveltamisalaa rajata.
- 6) Määritelmän sisältämän ”oikeudellisen päättelyn” sisältö muodostuu myös epäselväksi - mitkä kaikki seikat tai toiminnot katsotaan tietojärjestelmissä sellaiseksi, että ne sisältävät oikeudellista päättelyä, josta muodostuu asian päättävä viranomaisen ratkaisu. Vaikka perusteluissa ehdotetaankin rajausta, jonka mukaan automaattisesti tehty laskenta ei kuuluisi ehdotetun sääntelyn piiriin, voivat laskentakaavatkin sisältää oikeudellista päättelyä esimerkiksi etuuslaskennassa, tullauksessa tai verotuksessa. Tämä päättely on muodostettu tietojärjestelmissä käsitte-lysäännöiksi, jolloin kysymys ei ole sääntelykohteesta oikeudellisesta päättelystä, vaan käsittelysääntöjen mukaisen lopputuloksen muodostamisesta. Oikeudellinen tulkinta ja päättely tehdään jo siinä vaiheessa,

- kun tietojärjestelmään määritellään käsittelysääntöjä ja koodataan ne ohjelmistokoodiksi. Oikeudellisen päättelyn sisältö aiheuttaa merkittäviä ohjaus- ja tulkintatarpeita uuden lainsäädännön täytäntöönpanossa. Epäselväksi jää, mikä viranomainen antaisi tällaisia tulkintakannanottoja sovellettavasta sääntelystä.
- 7) Hallintolain muutosta koskevan 53 e §:n 3 momentin määritelmä myös laajentaa sääntelyn soveltamista muuhunkin kuin vain tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuihin automatisoituihin yksittäispäätöksiin. Tässä suhteessa ehdotuksessa jää epäselväksi, miltä osin tietosuojalainsäädännöstä johtuvat automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevat vaatimukset tulevat sovellettaviksi. Käytännön soveltamistilanteissa jää tulkinnanvaraiseksi, milloin kysymys on sekä tietosuojasääntelyn tarkoittamasta automatisoidusta yksittäispäätöksestä että hallintolaissa tarkoitettusta automatisoidusta ratkaisusta ja milloin pelkästään hallintolaissa tarkoitettusta automatisoidusta ratkaisusta.
 - 8) Tietosuoja-asetuksen resitaalissa 71 automatisoidun yksittäispäätöksen kieltoa on rajattu henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin. Tietosuoja-asetus ei täsmällisesti sääntele, mitä rekisteröidyn henkilökohtaiset ominaisuudet ovat, joten tietosuojasääntely on lähtökohtaisesti epäselvä. WP29-ryhmän laatimat suuntaviivat automatisoituihin yksittäispäätöksiin sovellettavasta sääntelystä laajentavat jossain määrin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ja sen resitaalien sisältöä, mutta WP29-ryhmän laatimia suuntaviivoja ei voida yksin pitää perusteena tulkita 22 artiklan sisältöä laajemmin kuin siitä on säädetty. Ne eivät ole myöskään oikeudellisesti lainvalmistelua sitovia.
 - 9) Kun oikeusministeriön työryhmän laatimassa hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään sääntelylle perusteluna sitä, että siinä luodaan tietosuoja-asetukseen nähden kansallinen oikeusperusta automatisoidulle yksittäispäätökselle. Tällöin kansallisesti voida lähteä määrittelemään laissa, mikä on automatisoitu yksittäispäätös tai kuten ehdotetussa hallintolain 53 e §:n 3 momentissa, automatisoitu ratkaisu.
 - 10) Sinällään pidän perusteltuna ja valtiosääntöisten sääntelyvaatimusten kannalta välttämättömänä, että kansallisesti säädettäisiin automaattisen päätöksenteon mahdollistamisesta muissakin tilanteissa kuin vain tietosuoja-asetuksen tarkoittamissa automatisoiduissa yksittäispäätöksissä. Ehdotettu sääntely on kuitenkin epäselvä tietosuoja-asetukseen nähden eikä siitä ilmene myöskään selkeästi kansallisista lähtökohdista johtuva lisäsääntely.
 - 11) Ehdotus ei sisällä mitään erityisiä suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvien tietojen käsittelyssä. Tietosuoja-asetuksessa näiden tietojen käsittelyä automatisoiduissa yksittäispäätöksissä pidetään korkeariskisenä. Nähdäkseni näitä suojatoimien tarpeita on jatkovalmistelussa vielä erikseen arvioitava ja tehtävä tarvittavat lisäykset ehdotukseen.

- 12) Ehdotuksen 53 e §:n 4 momentti sisältää kieltosäännöksen, jonka perusteella automaattisesti ei voitaisi ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojaa koskevaa asiaa, hallintokantelua tai rangaistusluonteista seuraamusmaksua koskevaa asiaa. Pidä ehdotusta näiden asiaryhmien rajaamisesta yleislaissa säädettyinä perusteltuna, mutta säännösluonnoksen muotoilu on epäonnistunut.
- 13) Ehdotuksen 53 e §:n 4 momentissa on omaksuttu negaatiosäännös, jossa kiellettäisiin tiettyihin asiaryhmiin kuuluvien asioiden ratkaisun automaattisesti. Sääntelyteknisesti olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa säätää siitä, että näissä asiaryhmissä tehtävistä automatisoiduista ratkaisuista säädetään erikseen. Kieltosäännös johtaa siihen, että erityislaissa joudutaan säätämään sekä tietosuoja-sääntelyyn että hallintolain säännökseen nähden poikkeussäännös, jolloin hallintolain 53 e §:n 4 momenttia ei sovellettaisi, vaikka muuten 8 b lukua sovellettaisiin esimerkiksi veronkorotuksiin tai rekisteröintiä koskevien laiminlyöntimaksujen määräämiseen. Tarkoituksenmukaisempi sääntelymalli ei perustuisi kaksoisnegaatiosääntelyyn, vaan siihen, että näissä asiaryhmissä automaattion käytöstä säädettäisiin erikseen. Erillisessä sääntelyssä olisi myös säädettävä riittävästä ja tarvittavista suojakeinoista, jos tällaiselle lisäsääntelylle arvioidaan kyseisissä lainvalmisteluissa tarvetta. Tosiasiassa tällaiset massaluonteiset seuraamusmaksut on toteutettu tai joudutaan toteuttamaan siten, että ne määrätään automaattisesti ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Oma kysymyksensä on, millaisilla suojakeinoilla tällaisia maksuja voidaan määrätä automaattisesti ottaen huomioon tietosuoja-sääntelystä sekä muusta perusoikeussääntelystä johtuvat vaatimukset.
- 14) Lakiehdotuksen 53 g ja 53 h § muodostavat kokonaisuuden, joka ei ole hallinnon asiakkaan kannalta onnistunein tapa antaa tietoa automaattisesti asian ratkaisemisesta. Tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa on säädetty automaattiseen päätöksentekoon liittyvästä informointivelvollisuudesta. Rikosasioiden tietosuojalaissa ei ole vastaavaa sääntelyä. Vaikka hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa on käsitelty ehdotuksen suhdetta tietosuoja-asetuksessa säädettyyn nähden, muodostuu kokonaisuus epäselväksi. Tietosuoja-asetuksessa säädetty informointivelvollisuus on toteutettava ennen kuin rekisterinpitäjä tekee automatisoidun päätöksen, kun taas hallintolaissa tarkoitettu informointi annettaisiin ehdotuksen mukaan jälkikäteen. Siten näitä kuvauksia ei ole prosessuaalisesti edes yhdistettävissä siten kuin perusteluissa esitetään. Merkitystä on myös tietosuoja-asetuksen 12 (1) artiklassa säädettyillä vaatimuksilla informoinnin toteuttamisesta, jolloin informointiin ei voida yhdistää muita tietoja siten, että informoinnin sisältö ei ole enää helposti ymmärrettävää ja läpinäkyvä. Tietosuoja-asetuksessa säädetty

informointivelvollisuus ei ole pelkkä muodollisuus, vaan edellytys lainmukaiselle henkilötietojen käsittelylle mukaan lukien automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiselle.

- 15) Ehdotettu 53 g § jää sisällöllisesti yleiselle tasolle, kun säännöksessä velvoitetaan ”pääpiirteissään” kuvaamaan tietyt asiat automaattisesta asian ratkaisusta. Sääntelyn tulisi edellä mainituista syistä olla yksityiskohtaista ja täsmällistä, jos säännökselle on yleensäkin tarkoituksenmukaista tarvetta. Yleiselle tasolle jätettävä kuvausvelvollisuus on aiempienkin kokemusten perusteella osoittautunut hankalaksi panna täytäntöön.
- 16) Lisäksi 53 h §:ssä ehdotettu hallintopäätöksen sisältöä koskeva vaatimus velvoittaisi informoimaan siitä, missä 53 g §:ssä säädetty kuvaus on julkaistu. Ehdotus on ongelmallinen, koska kaikilla hallinnon asiakkailla ei ole mahdollisuutta käyttää viranomaisten digitaalisia palveluja. Lisäksi verkko-osoitteen käyttö paperille tulostetuista päätöksistä ei ole helposti käytettävä niille, jotka eivät ole tottuneet käyttämään selainta. Verkko-osoitteet voivat olla myös pitkä ja monimutkaisia. Nähdäkseni tällaisille henkilöille viranomaisen tulisi toimittaa vastaavat tiedot muulla tavalla, jos asianosainen niitä pyytää esimerkiksi hallintopäätökseen sisällytetystä yhteystiedosta. Lisäksi 53 g §:n mukainen kuvaus voi muodostua pääpiirteiseksi jopa kymmenistä asiaryhmistä koostuvaksi luetteloksi, josta hallinnon asiakkaan voi olla vaikeaa saada selkoa, mikä asiaryhmä liittyy hänelle annettuun hallintopäätökseen. Ehdotusta ei voida pitää palvelun asianmukaisuuden kannalta perusteltuna, kun otetaan huomioon, että asiakaslähtöisyys kuuluu olennaisena osana palveluperiaatteen.
- 17) Lisäksi 53 g §:ssä on ehdotettu säädettäväksi siitä, että pääpiirteisessä kuvauksessa olisi tiedot, mistä käyttöönottopäätös automaattisen asian ratkaisun perusteista on saatavilla. Vasta tästä tiedosta yksittäinen asianosainen saisi konkreettisen tiedon, mihin oikeudelliseen pohjaan automatisoidun ratkaisun sisältävä toimintaprosessi perustuu. Nähdäkseni hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisen asioinnin kannalta on perustellumpaa, että viranomaisen pitäisi julkaista käyttöönottopäätöksensä verkkosivustollaan ja että kuhunkin asiaan liittyvä käyttöönottopäätös on yksilöity siinä hallintopäätöksessä, jonka asianosainen saa viranomaiselta. Tällöin asianosaiselle ei jää epäselväksi, mistä hän saa tarkemmat tiedot automatisoidun ratkaisun perusteista muun muassa päätöksenteon lainmukaisuuden arvioimiseksi. Samalla käyttöönottopäätösten julkistaminen palvelee yleisöjulkisuuden toteuttamista. Sääntelyä ei voida jättää näinkin keskeisessä ja asianosaisen oikeusturvaan vaikuttavassa asiassa jo lähtökohdiltaan niin epäselväksi, että asianosaisen pitäisi nähdä erityistä vaivaa saadakseen selko siitä, mihin laillisiin seikoihin viranomainen on perustanut asian automaattisen ratkaisun. Ehdo-

tettu ketjutettu ja osin tietosuojasääntelyyn nähden rinnakkainen sääntelymalli on hyvän hallinnon kannalta ongelmallinen. Jatkovalmistelussa tällainen ketjutus tulisi purkaa. Edellä esitetyillä perusteilla pidän ehdotetun kuvauksen laatimista koskevaa velvollisuutta tarpeettomana. Lisäksi on syytä huomata, että tiedonhallintalaissa on säädetty jo nyt asiakirjajulkisuuskuvauksen ylläpitovelvollisuudesta. Jos automatisoituun päätöksentekoon liittyy asiakirjajulkisuuden toteuttamistarpeita, voidaan se tehdä asiakirjajulkisuuskuvauksista koskevan säännöksen muutoksella.

Työryhmän toimeksiannon mukaan ”[t]yöryhmän tulee valmistella säännökset yleislain tasolla automaation käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa.” Työryhmän ehdotus sisältää ainoastaan hallintopäätöksen tekemiseen liittyvän sääntelyn, mutta ei valmisteluun vaikuttavaa sääntelyä. Osin nämä kysymykset ovat ratkaistavissa tiedonhallintalaissa säätämällä. Hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa annetun lain (13/2003) säännökset on kuitenkin laadittu siten, että ne ohjaavat käsittelemään hallintoasiat virkamieskeskeisesti. Hallinnon toimintaa ja asiointia on kehitetty digitaalisissa palveluissa siten, että eräissä tilanteissa palvelun käyttäjälle voidaan antaa palvelutapahtuman aikana automaattisesti tuotettu päätös tai muu asian ratkaisu. Yleislainsäädännössä tällaisia yleistäviä menettelyjä ei ole tunnistettu. Tässä suhteessa katson, ettei työryhmässä ole muodostettu sellaista esitystä yleislainsäädännön kokonaisuudeksi, joka palvelee hallintomenettelyn automatisointia ja samalla turvaa asianosaisen oikeusturvaa ja hyvän hallinnon toteutumisen.

Hallituksen esityksen luonnosta on täydennettävä paitsi tiedonhallintalain säännöksillä, mutta myös tarkennetuilla ja täsmällisemmillä hallintolain säännösluonnoksilla jo ennen lausuntokierrosta, jotta sääntely muodostaa lähtökohtaisesti toimivan kokonaisuuden. Sääntelykohde on oltava täsmällisesti määritelty, jotta sääntelyn kustannusvaikutukset valtiontalouteen ja laajemmin julkiseen talouteen voidaan luotettavasti arvioida ja varautua tarvittavilta osin määrärahalisäyksiin. Muutokset on pystyttävä tekemään valtiontalouden kehyspäätöksen puitteissa.

21.12.2021

Tomi Voutilainen
työryhmän jäsen
neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-944-5 (PDF)