



31.08.2020

Asia: VN/3071/2020

## **Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista**

### Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

-

### Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?

-

Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ei esimerkiksi oppivaan tekoälyyn)?

-

### Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?

-

### Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

Muistiossa ehdotetaan, että virkavastuun asianmukainen toteutuminen pyrittäisiin varmistamaan kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Miten arvioitte ehdotuksen toimivuutta?

-

**Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä? Millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä?**

-

**Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?**

-

**Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?**

-

**Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?**

-

**Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys**

**Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?**

-

**Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?**

-

**Tietosuoja**

**Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?**

-

**Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?**

-

**Muut sääntelytarpeet**

**Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?**

-

**Muut huomiot**

**Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?**

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa oikeusministeriössä valmistellusta arviomuistiosta (OM:n julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2020:14), joka koskee hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä yleislainsäädännön säätelytarpeita.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

## 1 Yleistä

Automatisoitu päätöksenteko on jo laajasti käytössä useilla hallinnonaloilla. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita sellaisia kysymyksiä, joita ei ole säännelty hallinnon yleislaeissa. Valiokunnan kannanottojen mukaisesti oikeusministeriön on tullut tehdä selvitys siitä, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon säätely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimukset sekä varmistaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Kysymyksessä on näistä syistä tärkeä hanke, jonka huolellinen valmistelu on välttämätöntä.

Arviomuistiossa hallinnon yleislainsäädäntönä tarkastellaan erityisesti hallintolakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja tietosuojalainsäädäntöä.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa tarkastellaan pääosin hallintolakiin liittyviä kysymyksiä.

## 2 Säätelytarpeista

Arviomuistiossa todetaan, että automaattista päätöksentekoa ei saisi käyttää oikaisuvaatimuksen eikä hallintokantelun ratkaisemisessa. Muutoin muistiossa on pääosin todettu, että automaattisesta päätöksenteosta ei seuraa säätelytarpeita hallintolain muuttamiseksi. Esimerkiksi kuulemisen osalta todetaan lähtökohtana, että automaattisessa päätöksenteossa tulee huolehtia kuulemisesta tai ratkaista vain asioita, joihin ei liity kuulemistarvetta. Vastaavasti viranomaisen selvittämisvelvollisuuden osalta on todettu, että automaattinen päätöksenteko soveltuu huonosti sellaisten hallintoasioiden käsittelyyn, jotka edellyttävät asioiden ”monimutkaista selvittämistä”. Viranomaisen olisi siten järjestettävä automaattinen päätöksenteko joko siten, että selvittämisvelvollisuus voidaan asianmukaisesti toteuttaa, tai sitten vain sellaiset asiat voivat tulla ratkaistaviksi automaattisessa päätöksenteossa, joihin ei liity selvittämistarvetta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hallintolain soveltamisala ei kata kaikkea viranomaistoimintaa. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Julkisuuslain soveltamisala on puolestaan hallintolakia laajempi ja kattaa kaikkien hallinnonalojen viranomaiset. Arviomuistiossa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, miten tämä soveltamisalan erilaisuus vaikuttaisi mahdolliseen lainvalmisteluun.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä huomiota arviomuistiossa esitettyihin näkökohtiin viranomaisen toiminnan julkisuuden mahdollisista sääntelytarpeista. Nämä sääntelytarpeet liittyvät elimellisesti automaattisen päätöksenteon kokonaisuuteen eivätkä voi edetä erikseen. On vaikeasti ajateltavissa, että automaattisen päätöksenteon tietoteknisen ratkaisun mahdolliset yksityisoikeudelliset suojatarpeet johtaisivat siihen, että viranomaisen päätöksenteon perusteita suojattaisiin liikesalaisuuksina. Myös julkisuuslain avaamiselle ja selventämiselle vaikuttaisi siten olevan tarvetta. Julkisuuslaki soveltuisi myös hallintolakia paremmin niille viranomaisvelvoitteille, joissa viranomainen selvittäisi automaattisen päätöksenteon perusteitaan.

Hallintolain soveltamisala asettaa rajoituksia sille, että nimenomaan tuota lakia käytettäisiin pääasiallisena automaattisen päätöksenteon yleislakina. Hallintolaissa ei ole mahdollista määritellä kulloisenkin asiaryhmän automaattisen käsittelyn edellytyksiä, vaan nämä kysymykset vaativat sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden vuoksi erityislainsäädännössä tehtäviä ratkaisuja. Hallintolaki ei myöskään sovellu viranomaisen vastuukysymysten sääntelypaikaksi. Korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että automaattisella päätöksenteolla on vaikutuksia useisiin yleislaeiksi luonnehdittaviin lakeihin, mutta myös erityislainsäädäntöön.

Arviomuistiossa on esitetty (yhteen kirjallisuusviitteeseen suppeasti viitaten) hallinnollisen päätöksenteon oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta kuvaus, joka ei vastaa ratkaisukäytäntöä eikä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Hallintoviranomaisten ratkaisutoiminnassa on hyvin vähän tilanteita, joita voidaan luonnehtia tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuviksi. Toisaalta oikeusharkintaisissa ratkaisutilanteissa on harvoin kysymys sellaisesta asiasta, jossa ratkaisun lopputulos olisi ennalta täydellisesti tiedossa.

Hallinnon asiakkaan kannalta olennaista on, että automaattisessa päätöksenteossa hänen tiedossaan on, mitä tietoja hän on velvollinen toimittamaan ja toisaalta mitä tietoja viranomainen sen lisäksi käyttää asiaa ratkaistaessa. Automaattisessa päätöksenteossa voi herätä kysymyksiä siitä, millä tarkkuudella ja missä säädetään asiakkaalta pyydettyistä tiedoista ja millä tavoin asiakas saa tietää ja kenties tarkistaa itsestään kerätyn muun tietoaineiston oikeellisuuden. Hallintolain 34 §:n mukaan viranomaisen on pääsääntöisesti kuultava asiakasta, jos asian ratkaisemissa käytetään muualta hankittuja tietoja.

Automaattisessa menettelyssä olevat puutteet voivat johtaa laajoihin virheisiin, joiden taustalla voi olla järjestelmävirhe, tietojen antamisessa tapahtunut asiakkaiden virhe tai väärinymmärrys taikka virheet muiden tarvittavien tietojen toimittamisessa. Arviomuistiossa ei ole pohdittu, onko hallintolain virheen korjaamista koskeva sääntely ylipäättään riittävä tällaisten virheiden korjaamiseen. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että tämänyyppiset virheet tulisi korjata mahdollisimman nopeasti ja aiheuttamatta virheen kohteiksi joutuneille lisätyötä sekä kuormittamatta tuomioistuinlaitosta. Ei ole poissuljettua, että myös virheiden korjaaminen edellyttää lainsäädäntötarpeiden selvittämistä.

### 3 Loppuarvio

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että suppeahkossa arviomuistiossa esitetyt näkökohdat eivät tässä vaiheessa vielä riitä automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädäntöhankkeen pohjaksi.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Eija Siitari sekä kansliapäällikkö Emil Waris. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 25.8.2020.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil  
Korkein hallinto-oikeus