

Asia: VN/3071/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi**

### Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

#### **Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta**

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ottaen kantaa niihin, ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatien.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

#### 1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

##### 1.1. Ehdotuksen oikeudellinen arviointi

Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asettamat työryhmät ovat valmistelleet luonnoksen hallituksen esitykseksi julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi. Muun muassa perustuslakivaliokunta, eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ovat katsoneet, että lainsäädäntö on tarpeen, sillä automatisoituun päätöksentekoon

liittyy tällä hetkellä monia säätelemättömiä kysymyksiä. Lainsäädännössä tulisikin varmistua esimerkiksi hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen, virkavastuun ja tietosuojan toteutumisesta. Myös muun muassa viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyden varmistaminen ja päätöksenteon asianmukaisuuden ja laadunvalvonnan toteutuminen eri tilanteissa, myös automatisoiduissa päätöksissä sekä palveluautomaatiolla annettussa neuvonnassa, ovat tärkeitä seikkoja. Toisaalta sääntelyllä olisi työryhmän mukaan tarpeen sallia EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekeminen.

Automaattisesta päätöksenteosta olisi säännösluonnoksen mukaan kysymys silloin, kun asiassa tehdään lopullinen hallintopäätös ilman käsittelijän osallisuutta. Automaattisesta päätöksenteosta säädettäisiin hallintolain uudessa 8b luvussa: 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 käsittelysääntöjen mukaisesti. Luonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, minkälaiset tilanteet tosiasiasa ratkaistaan automaattisesti, ja miten tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat itse päätöksessä huomioidaan sekä miten tapauskohtainen harkinta käytännössä tapahtuu, jos se ei jää automaation suoritettavaksi. On epäselvää, miten varmistetaan, että tapauskohtaista harkintaa edellyttävät päätökset tosiasiasa tehdään viranhaltijan toimesta eikä automaattisesti.

Nyt käsillä oleva luonnos vaikuttaa muuttuneen laajemmaksi ja epätarkemmaksi verrattuna aiempaan arviomuistioon, eivätkä lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset täyty. Luonnos jättää vaikutelman, että mikä tahansa hallintoasia voidaan ratkaista automaattisesti. Arviomuistiossa sallittu automaatio oli ehdotettu rajattavaksi tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Nyt käsillä olevassa luonnoksessa automaatiota voitaisiin käyttää jopa kuulemista ja harkintaa edellyttäviin asioihin, mikäli viranhaltija etukäteen suorittaa kyseiset toimenpiteet. On epäselvää, mitkä ovat sellaisia asioita, jotka tarvitsevat luonnollisen henkilön tarkistamisen ja hyväksymisen. Luonnoksessa sanotaan, että pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi ei riittäisi siihen, että ehdotettu 8 b luku ei tulisi sovellettavaksi, mutta ei avata, mitä muodollinen hyväksymistoimi tarkoittaa.

Amnesty katsoo, että nyt käsillä oleva luonnos jättää viranomaisille liikaa harkintavaltaa sen suhteen, mistä asioista voidaan päättää automaattisesti. Erityisesti, kun kyse on perus- ja ihmisoikeusherästä sääntelyalasta ja kun rajoitetaan henkilötietojen suoja automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi, on välttämätöntä varmistaa sääntelyn tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus, ja ettei se puutu muun muassa henkilötietojen suojaan enempää kuin on välttämätöntä. Jokaisella päätöksellä on vaikutus sen kohteena olevan henkilön oikeusasemaan. Automaattinen päätöksenteko on merkityksellinen erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen sekä oikeusturvan näkökulmista. Automaattinen päätöksenteko toisaalta eroaa automatisaationsa takia muusta päätöksenteosta siinä, että perus- ja ihmisoikeuksia ja hyvän hallinnon periaatteita voi jossain määrin olla hankalampi toteuttaa. Siten perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräiseksi toteutumisiksi on tarpeen asettaa automaattiselle hallinnon

päätöksenteolle tarkat ja rajatut kriteerit. Automaattisen päätöksenteon vaikutuksia eri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tulee arvioida koko lainvalmisteluprosessin ajan sekä myös säännösten voimaantulon jälkeen.

Perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavan lainsäädännön tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista, vaikka kyse olisi yleislaista. Luonnos jättää paljon tulkinnanvaraa sitä koskien, millaiset tilanteet voivat tosiasiaassa tulla automaattisen päätöksenteon kohteeksi, ja mitä kaikkia toimia siihen voi kuulua. Luonnoksessa ei käytetä eikä määritellä käsitteitä selkeästi. Sekä edellisessä arviomuistiossa että nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa jää täsmentämättömäksi, mitä tarkoitetaan esimerkiksi avustavilla tai valmistelevilla toimilla. Esitysluonnoksen mukaan muutkin tahot ovat antaneet palautetta säännösluonnoksen epäselvyydestä ja käsitteiden tulkinnanvaraisuudesta. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että nyt käsillä oleva luonnos on jopa vielä tulkinnanvaraisempi ja epäselvempi kuin arviomuistio erityisesti automaattisen päätöksenteon alaa koskien.

Nyt ehdotettavasta säännöksestä ja sen perusteluista ei käy suoraan ilmi, soveltuuko automaattinen päätöksenteko sellaisiin tilanteisiin, joissa asiakkaan itsensä on annettava tarvittavia tietoja päätöksentekoa varten vai ainoastaan sellaisiin, joissa tieto on viranomaisella automaattisesti valmiina esimerkiksi jonkin tietojärjestelmän kautta. Hallintolain mukaan asianosaiselle on pääsäännön mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä hallintopäätöksen sisältöä, perustelemista, virheen korjaamista, valitusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa, ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Lisäksi viranomaisella on hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Amnesty katsoo, että säännöksessä, sen muotoiluissa ja perusteluissa on varmistuttava siitä, että automaattinen päätöksenteko on mahdollista vain tapauksissa, joissa pystytään varmistamaan, että kaikki päätöksenteon kannalta relevantit tiedot tulevat viranomaisen tietoon. Tämä tarkoittaa myös sitä, että mikäli päätöksenteossa on tarpeen kuulla asiakasta seikoista, jotka ovat olennaisia ratkaisun kannalta ja joiden perusteella tulee tehdä ykistyiskohtaista harkintaa, ei automaattinen päätöksenteko sovellu, sillä kuuleminen ja asioiden selvittäminen edellyttävät aina jonkinlaista viranomaisen harkintaa ennen päätöksentekoa. Tämä tulisi käydä säännöksestä ja sen perusteluista selkeästi ilmi. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, millaisissa asioissa automaattinen päätöksenteko soveltuu, vaikka kuuleminen on tarpeen. Esityksestä ei selviä, onko kyse pelkästään rutiiniluontoisesta tietojen vahvistamisesta vai jopa laajoista kokonaisuuksista, joissa kuuleminen on tärkeä osa asian selvittämistä. Jää myös epäselväksi, mitä asian selvittämiseen tai asianosaisen kuulemiseen soveltuvat viranomaisen harkitsemat toimintatavat olisivat tilanteissa, joissa automaattioratkaisun tekeminen olisi mahdollista. Amnesty katsoo, että automatisoinnin rajaaminen yksiselitteisiin tilanteisiin on ehdoton vaatimus sille, että päätöksenteko voidaan ylipäänsä automatisoida. Luonnoksen perustelujen mukaan automatisoidun ratkaisun perusteena oleviin säännöksiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus olisi ratkaistava siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmien toimintaa ja ratkaistavia asiaryhmiä määritellään. Tällöin automatisaatiota ei rajattaisi täysin yksiselitteisiin, laista luettavissa oleviin tilanteisiin. Erityisen ongelmallista tämä on,

mikäli lain sanamuoto sallisi useita eri vaihtoehtoja ja harkintaa, mutta viranomaisessa olisi muodostunut vakiintunut linja, josta automaation myötä käytännössä kehittyisi ainoa laintulkinnan muoto. Tämän vuoksi on varmistettava, että automaatiota ei voida soveltaa päätöksentekoon, jossa hallintopäätöksen ratkaisun perustana oleviin säännöksiin sekä seikkoihin ja selvityksiin sisältyy tulkinnanvaraisuutta. Amnesty katsoo, että jos lain sanamuoto sallii useita eri tulkintavaihtoehtoja, ei kyseistä tulkinnanvaraisuutta voida viranomaisen toimesta poistaa sillä, että valitaan vain yksi tulkintamalli, jonka perusteella oikeussääntö muodostetaan.

Eryteisesti edellä mainittu koskee perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa, jonka mukaisesti useista lain sanamuodon sallimista ratkaisuvaihtoehtoista tulisi valita se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja eliminoi niiden kanssa ristiriitaisiksi katsottavat laintulkintavaihtoehdot. Tältä osin jatkovalmistelussa olisi arvioitava, miten automaattisessa päätöksenteossa tai sen soveltamisalaa määriteltäessä varmistetaan perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, joka tosiasiallisesti on myös viranomaisten velvollisuus. Riskinä on, että vallitsevasta viranomaisen yksittäisestä tulkintalinjasta, joka ei välttämättä ole kaikkein ihmisoikeusmyönteisin, muodostettaisiin automaation myötä ainoa mahdollinen tulkintavaihtoehto.

Lisäksi on huomioitava, että ihmisoikeuksien sisältö muuttuu ajan myötä, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden sopimusvalvontaelinten tulkintojen johdosta. On varmistettava, että uudet tulkintalinjat tulevat huomioon otetuiksi ja automaattista päätöksentekomallia tulee voida päivittää niiden mukaisesti, vaikkei sopimusvalvontaelinten tulkintalinjojen muutosten katsottaisi johtavan uusiin kansallisiin sääntelytarpeisiin. Tähän liittyen on muistettava, että pelkkä sanamuodon mukainen tulkinta perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä ole aina riittävää tai tarkoituksenmukaista.

Esitysluonnoksen mukaan tapauskohtaista harkintaa edellyttävää asiaa ei voitaisi ratkaista automaattisesti tai vaihtoehtoisesti virkahenkilön olisi arvioitava asiassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat, minkä jälkeen asia voitaisiin ratkaista automaattisesti. Viranomaisen tulisi siis periaatteessa tehdä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti, ja laadittava tekniset käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Tämä kuitenkin jättää viranomaiselle laajan harkintavallan. Edellä onkin todettu, että säännöksiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus olisi viranomaisen ratkaistavana siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmän toimintaa ja ratkaistavia asiaryhmiä määritellään. Onkin vaarana, että harkintavallan alalla viranomaisen sallittaisiin muodostaa automaattiseen päätöksentekoon otettavissa tapauksissa yksiselitteiset oikeussäännöt, joista tulisi ainoa tulkintalinja ja jonka myötä pienikin lain sallima harkintavallan mahdollisuus käytännössä poistettaisiin. Mikäli viranomaiselle annetaan valta ratkaista lainsäädännön tulkinnanvaraisuus, se kaventaa laintulkinnan mahdollisuuksia erilaisissa tilanteissa, joita varten harkintavalta on mahdollistettu. Lisäksi, mikäli viranomaisen ratkaisee säännöksen tulkinnanvaraisuuden lopullisella tavalla, viranomaisen toimisi väärässä asemassa, sillä mahdolliset tulkinnanvaraisuudet tulee ratkaista viime kädessä joko lainsäätäjän toimin tai tuomioistuimessa.

Amnesty katsoo myös, että automaattisen päätöksenteon piiriin kuuluvia asiaryhmiä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon, miten tosiasiallinen yhdenvertaisuus kyetään varmistamaan. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen tulee olla kriteerinä sille, että automaattinen päätöksenteko on mahdollista. Päätösten, ja viranomaistoiminnan muutenkin, tulee olla yhdenvertaista samanlaisissa tapauksissa ja ottaa puolestaan eroavaisuudet huomioon tapauksissa, jotka ovat keskenään erilaisia. Siten automaattista päätöksentekoa harkittaessa tulee harkita myös, miten edellä mainittu voidaan toteuttaa. Hallinnon asiakkaina voi toimia ihmisiä hyvin eri taustoista ja lähtökohdista. Myös automaattisessa päätöksenteossa nämä eroavaisuudet tulee voida ottaa huomioon.

## 1.2. Avustavat ja valmistelevat toimet

Luonnoksen perustelujen mukaan sääntely ei kohdistu, eikä sillä ole vaikutuksia muunlaisen automaation, esimerkiksi päätöksentekoa avustavan automaation käyttöön. Ehdotuksen sääntelyä sovelletaan hallintolain mukaiseen asioiden ratkaisemiseen eli hallintopäätöksen tekemiseen. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että asian ratkaisemisesta on kyse myös silloin, kun hallintoasia ratkaistaan tekemällä merkintä julkiseen rekisteriin (esimerkiksi väestötietojärjestelmä tai kaupparekisteri), jos rekisteröintitoimella on vaikutus jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Esimerkiksi väestötietojärjestelmään tehdyllä merkinnällä voi olla tosiasiallinen vaikutus sosiaaliturvaetuuksien saamiseen. Luonnoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, ulottuisivatko automaattisen päätöksenteon kriteerit koskemaan valmistelutoimia ja tosiasiallisia hallintotoimia silloin, jos niillä on itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Aiemmassa työryhmän muistiossa edellä mainituista tarjottiin esimerkkinä TE-toimiston antamaa työvoimapolitiittista lausuntoa, joka vaikuttaa merkittävästi Kelan tai työttömyyskassan antamaan etuuspäätökseen.

Amnesty katsoo, että jatkovalmistelussa on vielä tarpeen arvioida, onko soveltamisalasäännös valmistelevan tai avustavan automaation käytöstä riittävän selkeä. Tällä hetkellä jää epäselväksi, mitä tarkalleen valmisteleva tai avustava automaatio tarkoittaa. Voisiko esimerkiksi automaatio, joka valmistelee päätösluonnoksen käsittelijän työn pohjaksi, olla joissain tapauksissa sellainen toimi, jolla olisi itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia? Amnesty muistuttaa, että avustavat tai valmistelevat toimet käsittävät hyvin erilaisia prosesseja ja toimia, kuten ennen päätöksentekoa tapahtuvaa tiedonkeruuta ja muita päätöksentekoa pohjustavia toimia. Näillä kaikilla on ainakin välillisesti vaikutuksensa lopulliseen hallintopäätökseen ja sitä kautta henkilön oikeusasemaan. On tärkeää, että myös tällaiselle valmistelevan ja avustavan automaation käytölle asetetaan riittävän täsmälliset kriteerit ja että tuo käyttö määritellään, jotta automaattisen päätöksenteon kriteereitä ei voida kiertää toimissa, joissa ei ole suoraan kyse automaattisesta päätösratkaisusta, mutta, jotka tosiasiaassa rinnastuvat oikeusvaikutuksiltaan asioiden ratkaisemiseen.

Luonnoksen perustelujen mukaan ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi autonomisten tekoälyjärjestelmien käyttöä, vaan asia ratkaistaisiin ennalta määriteltujen käsittelysääntöjen perusteella. Koska asian käsittely tulisi kuvata nimenomaan käsittelysääntönä, säännös sulkisi pois

sellaiset tekniset toteutustavat, jotka perustuvat sääntöjen sijasta esimerkiksi todennäköisyysajatteluun eli ns. oppiviin tekoälytekniikoihin. Luonnoksessa ei kuitenkaan, kuten ei aiemmassa työryhmän ehdotuksessakaan, oteta selvästi ja nimenomaisesti kantaa siihen, sallittaisiinko avustavassa ja valmisteleavassa automaatiossa tekoälyn käyttö. Työryhmän kokouspöytäkirjasta 4.2.2021 on kuitenkin luettavissa, että tekoälyn roolia avustavissa hallintopäätöksissä voitaisiin myöhemmin käsitellä. Tämä liittyy myös edellä esitettyyn näkemykseen tarpeesta valmistelevan ja avusteisen automaation tarkemmasta määrittelystä, jolloin olisi myös selkeämpää, milloin automatisoidun päätöksenteon kriteerit ja sitä kautta myös tekoälyn käyttö rajautuvat hallinnollisen toiminnan ulkopuolelle. Tekoälyn käyttäminen viranomaisten päätöksenteossa ja sen pohjana voi helposti johtaa syrjinnän ja epätasa-arvon vakiinnuttamiseen yhteiskunnassa. On olemassa todellinen riski, että automaation käyttö vaikuttaa kielteisesti ihmisoikeuksiin, mikäli tekoäly esimerkiksi profiloii ihmisten ominaisuuksia lopullista päätöksentekoa varten. Onkin tärkeä ymmärtää mahdollista tulevaa sääntelyä silmällä pitäen, mitä tietoa tekoälyohjelmat keräävät ihmisistä ja mihin kaikkiin päätöksiin tätä tietoa voitaisiin käyttää.

Amnesty katsoo, että viimeistään jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa valmistelevan tai avustavan automaation määritelmä ja lausua tekoälystä ja mahdollisesta kiellosta avusteisessa automaatiossa etenkin, jos avustavalla automaatiolla kerätään tietoja, joilla on suoraa vaikutusta myös itse päätöksentekoon.

### 1.3. Muut huomiot

Automaattisesta päätöksenteosta on tarpeen säätää yleisellä tasolla, jotta eri viranomaiset eivät luo omia, mahdollisesti vääriä tulkintoja sisältäviä, suosituksia ja ratkaisuja automatisaatiolle omassa toiminnassaan. Osassa hallinnollisia päätöksiä käytetään jo nykyään automaattista päätöksentekoa, kuten oikeusministeriön arviomuistiota varten annetuista viranomaisten vastauksista selviää. Automatisointi ei ole kaikkialla toiminut hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan vaatimusten mukaisesti, kuten esimerkiksi Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Verohallinnon automatisoidusta päätöksenteosta osoittaa (EOAK/3379/2018, 20.11.2019). Luonnoksen perusteluissa todetaan, että sääntely on tarpeellista niin tietosuojanäkökulmien korostumisen kuin valtiosääntöisten kysymysten ratkaisemiseksi. Perusteluissa todetaan, että nykyisin tietojärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön vaikuttava sääntely on hajanaista.

Nyt käsillä oleva luonnos kuitenkin antaa eri viranomaisille mahdollisuuden määritellä omat käsittelysäännöt. Luonnoksen perusteluista jää kuva, että käsittelysäännöt eivät ole lain tai sitä alemman tasoista sääntelyä vaan pikemminkin viranomaisten sisäisesti määrittämiä. Perustelujen mukaan käsittelysäännöillä tarkoitettaisiin kuvauksia ja määrittämiä, joista ilmenee, mitä muuttujia automaattisesti käsiteltävään asiaan liittyy, miten nämä muuttujat vaikuttavat asiankäsittelyn etenemiseen, millä perusteilla asian käsittelyssä mahdolliset välitoimet tehdään, missä vaiheessa asiankäsittelyyn osallistuu luonnollinen henkilö, ja miten asian ratkaisu muodostetaan. Käsittelysääntöihin kuuluisivat myös valintasäännöt, joiden perusteella asia voitaisiin käsitellä automatisoidusti. Käsittelysäännöt siis tosiasiallisesti määrittävät ratkaisun lopputulosta ja sitä, mitkä asiat ratkaistaan automatisoidusti.

Kaikkia viranomaisia ja hallintopäätöksiä koskevan yleisen sääntelykehikon luominen on koko käsillä olevan lainvalmisteluhankkeen tavoitteena. Jatkovalmistelussa on arvioitava, miten varmistetaan, että hallintolaista poiketaan vain, kun se on välttämätöntä eikä automatisoitua päätöksentekoa laajenneta siten, että oikeusturvan vaatimukset tai hyvän hallinnon periaatteet vaarantuvat. Mahdollisissa erityislaeissa hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen, virkavastuun ja tietosuojan toteutumisesta on tarkoin huolehdittava.

## 2. Oikeussuojakeinot

### 2.1. Oikaisuvaatimuksen käsittely automaattisesti

Oikeusturvalla tavoitellaan lainmukaista ja oikeaa ratkaisua, jonka varmistamiseksi tarvitaan ennakkollisen oikeusturvan lisäksi jälkikäteistä oikeusturvaa, jolla mahdolliset päätöksenteossa tapahtuneet virheet voidaan korjata. Keskeisenä jälkikäteisenä oikeusturvakeinona on muutoksenhaku, joka taataan myös perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Luonnoksen perusteluissa mainitaan, että ehdotettu sääntely soveltuisi myös virheen korjaamiseen, jos automaattiselle ratkaisemiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Perustelujen mukaan eräitä asioita, kuten oikaisuvaatimusta ja hallintokantelua, ei voitaisi ehdotetun yleislainsäädännön nojalla ratkaista automaattisesti, mutta tästä rajauksesta olisi mahdollista poiketa erityislainsäädännössä täsmällisesti rajatuissa ja asianmukaisesti arvioiduissa tilanteissa.

Päätöksenteon automatisoimisessa oikeussuojakeinojen olemassaolo ja toimivuus on varmistettava. Tämän perusteella Amnesty katsoo, että valitukset ja oikaisuopyynnöt automaattisista päätöksistä on käsiteltävä manuaalisesti, jotta varmistetaan oikeussuojakeinojen tosiasiallinen tehokkuus. Muutoksenhakuun ei ylipäänsä sovellu automaattinen käsittely, koska muutoksenhaussa aiempaa ratkaisua tulee punnita sen valossa, mitä muutoksenhakija esittää, ja tämä edellyttää harkintaa. Oikaisuvaatimusta ja hallintokantelua ei siis tule saattaa automaattisen käsittelyn piiriin.

### 2.2. Tehokas oikeussuoja automaattisen päätöksenteon yhteydessä

Oikeusturvaan sisältyvään ennakkolliseen oikeusturvaan liittyvät hyvän hallinnon takeet, kuten menettelyvaatimukset. Asianosaisia tulee kuulla, asiaa käsittelevien viranhaltijoiden on oltava esteettömiä, asia on käsiteltävä huolellisesti, päätös perusteltava ja viranomaisella on selvittämismvällisyys. Myös näiden kaikkien hyvän hallinnon takeiden toteutuminen tulee edelleenkin varmistaa automaattisessa päätöksenteossa. Mikäli mainittuja periaatteita ei voida

noudattaa, ei myöskään automaattista päätöksentekoa tule sallia ja sen soveltamisalaa on rajattava tältä osin.

Viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa on myös oltava mahdollista valvoa ja automaattisen päätöksenteon valvontaan tulee suunnata riittävät resurssit. Tähän liittyvät myös päätöksestä vastuussa olevan tahon nimeäminen ja vastuuseen sisältyvät velvollisuudet. Vaikka hallintolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätöksestä lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tarvitsisi automaattisesti ratkaistussa päätöksessä mainita, on automaattisessa päätöksenteossakin virkavastuun varmistaminen olennaista asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkavastuusta eli rikosoikeudellisesta sekä vahingonkorvausvastuusta viranomaisen lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena. Myös automaattinen päätöksenteko on virkatoimi ja siten siihen liittyy virkavastuu. Esimerkiksi maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia valmisteltaessa (laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa) perustuslakivaliokunta piti välillistä virkavastuuta tehdyistä päätöksistä riittämättömänä ja valiokunnan mukaan virkavastuun kohdentumista oli täsmennettävä (PeVL 62/2018 vp.). Yksittäisen viranhaltijan muodollinen asema ei siten riitä varmistamaan virkavastuun toteutumista. Amnesty huomauttaakin, että virkavastuusäntely ja sen riittävyys suhteessa automaattiseen päätöksentekoon tulee hankkeen jatkovalmistelussa arvioida.

Lisäksi on huomioitava, että automaattisessa päätöksenteossa viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa oikeusturvan, päätöksenteon oikeudenmukaisuuden sekä syrjimättömyyden varmistamisessa.

### 3. Tietosuoja

#### 3.1. Erityiset suojatoimet

EU:n tietosuoja-asetuksen (GDPR) mukaan asianmukaisiin suojatoimiin olisi automaattisessakin päätöksenteossa kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle, oikeus vaatia luonnollisen henkilön osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Toisaalta silloin, kun automaattinen päätöksenteko perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, tulee asianmukaisista suojatoimista säätää jäsenvaltion lainsäädännössä. Edellä mainittuja suojatoimia on työryhmän mukaan pidettävä esimerkkiluettelona automatisoituun päätöksentekoon soveltuvista suojatoimista.

Hallintomenettelyä koskevien menettelysäännösten, kuten asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemista koskevien velvoitteiden ja mahdollisuuden vaatia virheen korjaamista tai hakea muutosta, katsotaan toteuttavan samankaltaisia tavoitteita kuin GDPR:ssä mainitut suojatoimet.



Amnesty toistaa, että automaattisessa päätöksenteossa on varmistuttava hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta. Esitysluonnoksessa todetaan, että hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset kuten dokumentointi, laadunvalvonta ja velvollisuus tiedottaa automaattisista prosesseista sisällytetään lainsäädäntöön. Arviomuistiossa todettiin, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, onko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Esitysluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan ole tällaisen erillisen säännöksen tarvetta arvioitu eikä myöskään arvioida yksityiskohtaisesti eri hyvän hallinnon periaatteiden osalta, miten ne varmistuvat automaattisessa päätöksenteossa, vaan arviointi on ollut suhteellisen suppeaa. Mikäli GDPR:ssä mainittuja erillisiä suojatoimia ei katsota tarpeellisiksi, on arvioitava jatkossa perusteellisesti, riittääkö nykyinen hyvän hallinnon periaatteita koskeva sääntely varmistamaan niiden toteutumisen myös automaattisessa päätöksenteossa.

### 3.2. Erityiset henkilötietoryhmät

GDPR:ssä säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Näitä ovat henkilötiedot, joista ilmenee esimerkiksi henkilön etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, henkilön seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen tai terveyttä koskevat tiedot. Näiden tietojen käsittely on kiellettyä, ellei siihen ole erityistä asetuksessa mainittua perustetta.

GDPR:n mukaan automaattiset päätökset eivät saa perustua näihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa käsittelyyn tiettyä tarkoitusta varten tai jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla edellyttäen, että se on oikeasuhteista tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Lisäksi asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi tulee olla toteutettu.

Kuten GDPR:stä ilmenee, erityisten henkilötietoryhmien käsittely on tarkkaan säänneltyä ja automaattista päätöksentekoa koskevat vielä muuta päätöksentekoa ja henkilötietojen käsittelyä tarkemmat rajaukset ja edellytykset. Erityisten henkilötietojen käsittelyssä erityisesti automaattisessa päätöksenteossa riskinä voi olla niiden joutuminen ulkopuolisten tietoon tai mahdollinen profilointi niiden perusteella ja profiloinnin käyttö perusteettomasti. Siten Amnesty toteaa, että automaattista päätöksentekoa ei tulisi soveltaa erityisten henkilötietojen käsittelyyn.

Mikäli erityisten henkilötietojen käyttöä ei voida rajata automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle, on niitä varten säädettävä erityisistä suojatoimista. Erityisillä suojatoimilla on varmistettava, että tiedot eivät joudu ulkopuolisten tietoon ja että niiden perusteella ei tapahdu perusteetonta

profilointia. Lisäksi Amnesty muistuttaa, että viranomaisella on rekisterinpitäjänä jo informointivelvollisuuden nojalla velvollisuus tietojen käsittelystä tiedottamiseen hallinnon asiakkaille ja asiakkaalla puolestaan oikeus pääsyyn tietoihinsa ja niiden tarkistamiseen sekä oikeus esimerkiksi muutoksenhakuun ja tietyissä tilanteissa automaattisen päätöksenteon vastustamiseen.

#### 4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

##### 4.1. Toteuttamistapa

Luonnoksessa ehdotetaan, että automaattisen käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys toteutettaisiin ilmoittamalla päätöksenteon automaattisesta käsittelystä itse päätöksessä sekä viranomaisen julkaisemalla kuvauksella, kuten käsittelysäännöillä, automaatiosta. Amnesty toteaa, että käsittelytavan ilmoittaminen päätöksessä on tärkeää, jotta henkilö ymmärtää, miten häntä koskeva päätös on käsitelty sekä myös hänen oikeusturvansa kannalta.

Luonnoksessa esitetään hallintolakiin lisättäväksi vaatimusta, jonka mukaan kirjallisesta hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti ja mikäli asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä. Amnesty katsoo, että oikeussuojan ja läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että päätöksenteon kohde saa tietää, että hänelle annettu päätös on perustunut automaattiseen päätöksentekoon, jotta hän pystyy ottamaan selvää automaattisessa päätöksenteossa käytetyistä säännöistä ja tarvittaessa esittää tätä koskevia kysymyksiä. Kyseisen tiedon ilmoittaminen perustuu jo suoraan GDPR:ään. Edellä mainituista syistä Amnesty kannattaa hallintolakiin lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan päätöksestä pitäisi käydä selvästi ilmi, jos asia on käsitelty automaattisesti. Tähän liittyy myös automaattisen käsittelyn kuvaus päätöksenteonkohteelle ymmärrettävällä tavalla. Automaattisessa päätöksenteossa viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamisessa. Automaattisen päätöksentekomekanismin kuvaus keskeisiltä osin ja selkeästi toteuttaa osaltaan myös hallintolain sisältämää velvollisuutta käyttää ymmärrettävää kieltä. Samaisesti automaattisen päätöksen julkisuudella ja läpinäkyvyydellä on mahdollisuus lisätä julkishallinnon toiminnan ennustettavuutta ja legitimitettä. Amnesty katsookin, että automaattisen käsittelyn kuvaus on tärkeä saattaa tarpeeksi selkeäksi ja ymmärrettäväksi sekä myös tarpeeksi kattavaksi.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalain ehdotetun uuden 6 a luvun 28 e §:n mukaan viranomaisen on julkaistava voimassa oleva käyttöönottopäätös yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan ja tiedotettava automaattisesti ratkaistavasta asiasta, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista toimintaprosessin dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen perustuen. Tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivustolla.

On kyseenalaista, löytävätkö kaikki tiedon pariin huomioiden erityisesti ne ihmisryhmät, esimerkiksi paperittomat, turvapaikanhakijat ja pienituloiset, joilla saattaa olla haasteita tietoteknisten palveluiden käytettävyyden tai saatavuuden kanssa. Amnesty toteaa, että pelkkä kuvauksen julkaisu viranomaisen taholta ei vielä takaa, että asianosaiset ylipäänsä osaisivat kuvausta etsiä tai löytäisivät sen. Näiden ehdotettujen toimintatapojen lisäksi olisi hyvä informoida henkilöitä jo käsittelyn alussa automaattisesta päätöksenteosta ja siitä, mistä kuvauksen löytää. Myös esitysluonnoksessa todetaan, että yhdenvertaisuusnäkökulmasta päätöksen olisi oltava saatavilla myös muutoin kuin viranomaisen verkkosivuilla.

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että käsittelysäännöt tulisi kuvata ehdotetun tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan automaattisen toimintaprosessin dokumentaatioissa sekä käyttöönottopäätöksessä. Tätä kautta käsittelysäännöt pitäisi siis olla saatavilla viranomaisen verkkosivuilla. Kuten aiemmin todettiin käsittelysäännöt ovat siis kuvauksia ja määräyksiä, joista ilmenee, mitä muuttujia automaattisesti käsiteltävään asiaan liittyy, miten nämä muuttujat vaikuttavat asiankäsittelyn etenemiseen, millä perusteilla asian käsittelyssä mahdolliset välitoimet tehdään, missä vaiheessa asiankäsittelyyn osallistuu luonnollinen henkilö ja miten asian ratkaisu muodostetaan. Käsittelysääntöihin kuuluisivat myös valintasäännöt, joiden perusteella asia voitaisiin käsitellä automatisoidusti. Koska käsittelysäännöillä on niin suuri merkitys, niiden on tärkeää olla kaikkien saatavilla.

Amnesty katsoo, että nyt käsillä olevassa luonnoksessa on hyvin tarkennettu päätöksenteon kohteelle annettavia tietoja, siitä mitä arviomuistiossa esitettiin. Missään ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, mitä ehdotetun tiedonhallintalain 28 e §:n ”keskeiset tiedot” ovat. Olennaista automaattiseen, kuten mihin tahansa muuhunkin hallinnolliseen, päätöksentekoon liittyen on varmistaa, että päätöksenteon kohde saa tiedot päätöksestä lisätietoja antavasta tahosta ja jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista, kuten muutoksenhakumahdollisuudesta sekä mahdollisuudesta saattaa asia päätöksen tehneestä viranomaisesta riippumattoman laillisuusvalvojan käsiteltäväksi. Olisi myös tärkeä varmistaa se, miten menetelmän oikeellisuutta valvotaan.

#### 4.2. Päätöksestä lisätietojen antajan nimi

Hallinnon asiakkaan oikeussuojan kannalta merkityksellisiä ovat muun muassa hallintolaissa säädetyt ja perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeita toteuttavat viranomaisen neuvontavelvollisuus, palveluperiaate sekä ymmärrettävä kielen käyttö. Nyt hallintolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätöksestä lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tarvitsisi mainita päätöksessä, jos asia on ratkaistu automaattisesti.

Amnesty katsoo, että henkilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että päätöksestä käy yksiselitteisesti ilmi lisätietojen antaja ja tämän yhteystiedot. Näin ollen lisätietojen antajan nimi tulisi edelleen säilyttää automaattisessakin päätöksessä. Etenkin tulee varmistaa, ettei lisätietoja pyytävä asiakas joutuisi ohjatuksi ainoastaan viranomaisen yleiseen asiakaspalveluun, vaan

kyseisestä päätöksestä nimenomaisesti tietävälle taholle. Tällä suojataan neuvontavelvollisuuden tosiasiallista toteutumista. Lisätietojen antajan nimen kirjaaminen päätökseen on omiaan ylläpitämään asiakkaan ja viranomaisen välistä suhdetta ja pitämään päätöksentekijän lähestyttävämpänä ja julkishallinnon siten lähempänä päätöksenteon kohdetta.

Hallinnon asiakkaat tulevat hyvin erilaisista taustoista ja lähtökohdista. Automaatisaatiota koskevat tiedot saattavat olla hyvin monimutkaisia ja teknisiä. Toisaalta myös ratkaisun aineellisoikeudelliset kysymykset voivat olla asiaan perehtymättömälle hankalasti ymmärrettäviä etenkin, jos asiakas ei tunne Suomen viranomaisia tai niiden toimintaa. Amnesty muistuttaa, ettei asiakkaalta voida olettaa ymmärrystä päätöksenteon automaatiosta tai yksityiskohtaisista aineellisoikeudellisista kysymyksistä. On huolehdittava siitä, että pyydettyä lisätietoa päätöksestä tai sen automaatiosta käytetään riittävän ymmärrettävää ja selkeää kieltä. Lisätietoja ja neuvontaa on annettava kielellä, jota hallinnon asiakas ymmärtää. Näin ollen myös automaattisessa päätöksenteossa on varmistuttava hallintolain tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuudesta.

## 5. Muut huomiot

Amnesty toteaa, että luonnoksessa selvitetty vaikutusarviointi on suppeaa perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon eri perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi myös oikeuksien toteutumisen arviointi eri ihmisryhmien kannalta. Nyt eri ihmisryhmien osalta arviointi on suhteellisen vähäistä. Kuten todettua, myös hallinnon asiakkaat tulevat eri taustoista ja lähtökohdista ja kaikessa automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä, kuten missä tahansa muussakin sääntelyssä, on varmistuttava yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee valmistella myös virkavastuun kohdentumista automaattisessa päätöksenteossa nykyistä tarkemmin.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen

Oikeudellinen asiantuntija

**Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon ja avoimuuteen sekä virkavastuuseen**

Katso edellinen kohta.

### Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?
- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

Katso ensimmäinen kohta.

### Laki hallintolain muuttamisesta

#### Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

#### Huomiot automaattisen ratkaisemisen määritelmästä (53 e §:n 1 momentti)

-

#### Huomiot automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2-4 momentti)

-

#### Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

#### Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

#### Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

### Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

#### Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

-

#### Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

-

### Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeansuuntaisesti?
- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyyymien ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?
- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko

arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

-

## Laki digipalvelulain muuttamisesta

**Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä**

-

**Kysymykset vaikutusarvioinnista**

- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

-

## Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

**Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta**

-

## Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

**Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä**

-

Tervo Inkeri  
Amnesty International Suomen osasto