

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 tilannekuva

Arviomuistiossa esitetty automaattisen päätöksenteon tämänhetkinen tilannekuva on varsin kattava. Se vahvistaa jo aikaisemmin vallinnutta yleistä käsitystä, että eri hallinnonaloilla on nykyisin melko laajasti käytössä hallintopäätöksiä koskevia automatisoituja päätöksentekojärjestelmiä. Monissa tapauksissa näitä järjestelmiä on kehitetty ja otettu käyttöön ilman, että automatisoiduista päätöksistä olisi etukäteen kysymyksessä olevalla hallinnonalalla säädetty.

Tilannekuvan perusteella niillä hallinnonaloilla, joissa automatisointeja on toteutettu, näyttäisi lisäksi vallinneen automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien edellytyksistä ja käyttöalasta varsin samansuuntaisia käsityksiä. Riippumatta siitä, miten päätös tuotetaan, siihen on varsin kattavasti hallinnonalasta riippumatta nähty kohdistuvan vaatimus hallinnon lainalaisuudesta ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta. Tämä on puolestaan heijastunut automatisointien toteutustapaan ja käyttöalaan: teknologiana on käytetty sääntöpohjaista ohjelmistorobotiikkaa eli päätöksentekosääntöjen etukäteistä ohjelmointia tietojärjestelmätasolla ja käyttöalana on nähty sekä aineellisen sääntelyssä että menettelysäännöksissä yksinkertaiset rutiinitapaukset.

Automaattisen päätöksenteon tilannekuvasta voitaneen poimia myös se lähtökohtainen käsitys, että nimenomaista etukäteistä säätämistä automaattisesta päätöksenteosta ei ole ennen nähty ehdottomana välttämättömytenä. Automatisointien toteuttamista on pidetty mahdollisena, kunhan vain lainalaisuusvaatimuksesta ja hyvän hallinnon periaatteista huolehditaan sekä huomiota kiinnitetään myös virkavastuukysymyksiin. Tälle käsitykselle on ollut löydettävissä tukea myös varhemmasta oikeuskirjallisuudesta.

Yleisesti asiaan liittyvistä sääntelytarpeista

Maanmittauslaitos pitää tarpeellisena, että automatisoitujen hallintopäätösten tekemisestä säädetään lailla. Perustuslaista juontuva hallinnon lainalaisuuden vaatimus, hyvän hallinnon periaatteet ja virkavastuujärjestelmä koskevat tosin hallintopäätösten tekemistä riippumatta siitä, tehdäänkö hallintopäätökset virkamiesten yksittäisinä ratkaisuin vai toteutetaanko ne automatisoidun päätöksentekojärjestelmän avulla. Tältä kannalta katsottuna jo olemassa oleva yleinen sääntelykehikko joka tapauksessa ohjaisi myös automatisointien toteuttamista. Hallintoautomaation yleistyessä on kuitenkin tärkeätä, että toiminnalle on olemassa selkeät lainsäädännössä vahvistetut puitteet. Automatisoituihin hallintopäätöksiin liittyy myös tekijöitä, jotka erottavat ne tavanomaisista, virkamiesten yksittäisesti tekemistä ratkaisuista. Tässäkin mielessä nimenomainen sääntely on perusteltua.

Viimeaikaiset perustuslakivaliokunnan kannanotot ja laillisuusvalvojien ratkaisut osoittavat myös, että sääntelyä on pidettävä tarpeellisena. Lailla säätämisen on tehnyt tarpeelliseksi myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen, erityisesti asetuksen 22 artikla. Hallintomenettelyn näkökulmasta artiklassa edellytetään, että automatisoinneista on etukäteen säädetty joko unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Säännös on sanamuodoltaan muotoiltu

niin, että se koskee kaikkea automatisoitua päätöksentekoa, ei pelkästään ns. profilointia sisältäviä järjestelmiä. Vaihtoehtoisesti asiakkaan antama suostumus mahdollistaisi artiklan perusteella hallinnon automatisoidut päätökset, mutta de facto suostumuksenvarainen hallintoautomaatio voisi muodostua tehottomaksi ja hankalaksi.

Automatisointeja koskevan sääntelyn tulisi olla toisaalta selkeää mutta toisaalta myös riittävän väljää ja joustavaa. Sääntelyn toisaalta yksityiskohtaisuuden ja toisaalta yleiskatsauksellisuuden yhteen sovittaminen voi muodostua haastavaksi, sillä sääntelyä edellyttäviä osa-alueita saattaa olla useita. Hallinnon lainalaisuus päätösten sisällöllisen oikeellisuuden varmistamisen merkityksessä, hallintomenettelyn muodollisten vaatimusten ja oikeusturvatakeiden täyttyminen ja virkavastuun kohdentuminen eri tasoilla asettavat omat vaatimuksensa sääntelylle. Myös henkilötietojen käsittely ja suoja sekä päätöksenteon

avoimuus ja julkisuus kysymykset erottuvat omiksi kysymyksikseen. Tästä huolimatta sääntelyä ei olisi vietävä liian yksityiskohtaiselle tasolle.

Tässä vaiheessa kysymys on sääntelytarpeen arvioinnista yleislainsäädännön eli lähinnä hallintolain tasolla. Taustalla olevana ajatuksena on nähtävästi se, että tarkemmin automatisoinneista olisi säädettävä lisäksi kutakin hallinnon alaa koskevassa erityislainsäädännössä. Valmistelussa olisi kiinnitettävä jo nyt huomiota siihen, mitkä kysymykset jäisivät erityislainsäädännössä säädettäviksi. Sikäli kuin näiltä osin kysymys olisi erillisistä lainsäädäntöhankkeista, olisi huolehdittava, että sellaiset saataisiin toteutettua hyvin pitkälti samassa tahdissa yleislainsäädännön toteuttamisen kanssa. Pohdittavaksi tulee, olisiko mahdollista, että tapauksittain joko pelkkä yleislainsäädäntö

voitaisiin katsoa riittäväksi eikä automatisoinnista tarvitsisi lainkaan säätää hallinnonalakohtaisesti tai olisiko yleislainsäädäntö mahdollista laatia niin, että erillislainsäädäntöä ei lähtökohtaisesti lainkaan tarvittaisi.

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?

Perustuslaista ja muusta lainsäädännöstä johtuva hallinnon lainalaisuusvaatimus edellyttää, että automatisoidusti tehdyt hallintopäätökset ovat sisällöltään aivan yhtä oikeita ja lainmukaisia kuin perinteisellä tavalla tehdyt päätöksetkin. Niissä on otettava huomioon kaikki käsillä olevaan tapaukseen soveltuva aineellinen lainsäädäntö ja tuota lainsäädäntöä on sovellettava oikein ratkaistavana olevan tapauksen faktat huomioon ottaen. Kaikki hallintomenettelyn erilaiset variaatiot on tunnistettava ja menettelyn on oltava menettelysäännösten mukaista. Päätösten perusteluvaatimuksetkin on täytettävä asianmukaisella

tavalla. Lisäksi on voitava osoittaa päätöksestä virkavastuussa olevat henkilöt.

Näiden vaatimusten täyttäminen näyttäisi jo sellaisenaan edellyttävän juuri sellaista lähtökohtaista käyttöalan rajausta, joka arviomuistiossakin on tehty.

Tämä tarkoittaa, että automatisoituun päätöksentekojärjestelmään tulee etukäteisen kartoituksen ja määrittelyn pohjalta huolellisesti ohjelmoida ne säännökset, joita järjestelmän käsiteltäviksi aiotuissa hakemuksissa tai muissa asioissa on sovellettava. Järjestelmään ohjattavissa tapauksissa soveltamistilanteiden on puolestaan oltava sellaisia, joissa säännösten edellyttämien faktojen olemassaolo on järjestelmässä sähköisesti todettavissa. Kysymys on tällöin käytännössä siitä, että sovellettavien säännösten edellyttämät faktat ovat ohjelmoitavissa järjestelmään on/off -tyyppisiksi tarkistuskomennoiksi. Tästä seuraa, että sovellettavien säännösten tulee sijoittua ns. sidotun oikeusharkinnan eikä tarkoituksenmukaisuusharkinnan alueelle ja lisäksi säännöksen edellyttämien tosiseikkojen ja tapauksen faktojen keskinäisen vastaavuuden on oltava yksiselitteisesti todettavissa sähköisestä aineistosta. Kysymys ei voi olla monimutkaista oikeudellista tulkintaa sen enempää kuin tarkoituksenmukaisuusharkintaakaan edellyttävistä tapauksista.

Maanmittauslaitos pitää siis arviomuistiossa valittua lähtökohtaa oikeana. Yleislainsäädännön tasolla automatisoitu päätöksenteko tulee ilmeisesti rajata tällaiseen ns. sääntöpohjaiseen automaatioon. Sen sijaan niitä erilaisia asiaryhmiä, jotka tällaisen automatisoinnin kohteena voisivat olla, ei olisi yksityiskohtaisesti nimettävä ja lueteltava sen enempää yleislainsäädännössä kuin erityislainsäädännössäkään. Hallinnon yleinen lainalaisuusvaatimus ja käyttöalan tässä mainittu raja voidaan nähdä riittäviksi takeiksi oikeusturvan toteutumiseksi tältä osin. Lisäksi on huomattava, että myös yksittäisiin asiaryhmiin, joita viranomaisen toimialueella käsitellään, yleensä liittyy sanotun asiaryhmän sisälläkin sellaisia tapauksia, jotka soveltuvat automatisoinnin piiriin ja sellaisia tapauksia, jotka siihen eivät sovellu.

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

Vastaus tähän kysymykseen on sama kuin edellä.

Automatisoidun päätöksenteon rakentuminen tekoälyn varaan eli sen tukeutuminen ennen kaikkea itse oppivaan järjestelmään muodostaa haasteen nimenomaan lainalaisuusperiaatteen kannalta. Tekoälypohjaiseen päätöksentekojärjestelmään näyttäisi sisältyvän ajatus siitä, että myös oikeudellisesti virheellisiä ratkaisuja voi syntyä, mutta tämä hyväksytään, jos riski on riittävän pieni tai jos riski ainakin pienenee jatkuvasti järjestelmän oppimisen myötä. Lähtökohta ei ole kestävä lainalaisuusperiaatteen kannalta.

Tekoälyn hyödyntämistä hallinnossa ja myös hallintopäätösten tukena on kuitenkin jatkuvasti tutkittava ja sen mahdollisuuksia edelleen kehitettävä. Arviomuistiossa viitataan Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan säädösympäristöä ja hallintoa olisi kehitettävä siten, että ne mahdollistavat digitalisaation etenemisen ja laajan kokeilukulttuurin. Hallitusohjelmassa on esimerkiksi viittaus tekoälyn hyödyntämiseen tulevaisuudessa sosiaaliturvaetuuksia koskevissa päätöksissä (arviomuistio s. 10). Arviomuistiossa todetaan niin ikään, että yleislainsäädännön tasolla ilmenevästä, tekoälyn poissulkevasta lähtökohdasta voitaisiin ehkä poiketa tietyissä tapauksissa erityislainsäädännön perusteella. Tällöin säädettäisiin juuri tuota tilannetta varten

riittävästä menettelyistä, joilla lainalaisuusperiaatteen toteutuminen sekä muut perustuslaista seuraavat, viranomaistoimintaan ja hallintoon

kohdistuvat vaatimukset täytettäisiin (arviomuistio s. 29). Maanmittauslaitos pitää tällaista lähestymistapaa kannatettavana.

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?

Perustuslaista johtuva hallinnon lainalaisuusvaatimus, hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturvavaatimukset koskevat viranomaistoimintaa jo sellaisenaan riippumatta siitä, toteuttaako viranomainen ratkaisutoimintaa perinteisen tavan lisäksi myös automatisoidusti. Automatisoitu ratkaisutoiminta poikkeaa kuitenkin siinä määrin perinteisellä tavalla tehdyistä ratkaisutoiminnasta, että tällainen yleisen tason vaatimus voisi olla erikseen ilmaistuna laissa. Automatisoidussa ratkaisutoiminnassa esimerkiksi pieni määrittelyvirhe järjestelmän suunnittelussa voi helposti skaalautua suureksi määräksi virheellisiä ratkaisuja nopeassa ajassa. Yhdessä automatisointien käyttöalan rajausta koskevan yleisen säännöksen kanssa (etukäteiseen ohjelmointiin perustuva sääntöpohjainen automaatio) tällainen yleisen tason periaatesäännös voisi ohjata riittävällä tavalla hallintoautomaation kehittämistä.

Voidaan esittää kysymys, olisiko tämän lisäksi erikseen tarpeen lainsäädännön tasolla rajata automatisoinnin ulkopuolelle asioita sen mukaan, minkälaisia hallintomenettelyllisiä kysymyksiä tapauksen yhteydessä esiintyy. On esimerkiksi pohdittu, olisivatko tapaukset, joissa esiintyy useampia asianosaisia, joissa on toteutettava asianosaisen kuuleminen tai jotka on ratkaistava toisin kuin hakija tai joku muu asiaan osallinen vaatii, kategorisoidusti ohjattava automatisointimahdollisuuden ulkopuolelle. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että sääntelyä ei olisi vietävä näin eksaktille tasolle. Sen sijaan näiltäkin

osin riittäisi yleinen vaatimus, jonka sisältönä on, että automatisoidusti tapahtuvassa ratkaisutoiminnassakin pitää kussakin tilanteessa noudattaa hallintomenettelyä koskevia lainsäädännön vaatimuksia. Myös automatisoidussa menettelyssä voidaan tapausittain ottaa huomioon kuulemistarve ja toteuttaa automatisoitu ratkaisu sitä loukkaamatta. Lisäksi on tapauksia, esimerkiksi kiinteistökirjaamismenettelyssä, joissa asiaan liittyy useampia asianosaisia mutta joissa kuulemisvaatimus on hallinnonalaa koskevalla erityislainsäädännöllä suljettu pois. Asianosaisten oikeusturva tulee otetuksi huomioon kokonaisprosessissa muulla tavalla.

Sama koskee esimerkiksi kysymystä, tulisiko automatisointimahdollisuus sulkea kokonaan pois, jos hakija tai muu asianosainen on alaikäinen. Tällaista kategorista poissuljentaa ei Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan tulisi tehdä, sillä oikeusturvavaatimukset voidaan ottaa huomioon näiltäkin osin riittävästi. Arviomuistiossa on käsitelty asiaa erityisesti tietosuojalainsäädännön näkökulmasta ja todettu, että se ei ole esteenä kohdentaa automatisoitua päätöksentekoa myös alaikäisiin (arviomuistio s. 59). Maanmittauslaitoksessa nähdään, että yleensäkin sääntöpohjaisessa automaatiossa ei merkitystä pitäisi olla sillä, onko automatisoidusti käsiteltävän asian asianosainen joko alaikäinen tai johonkin erityisryhmään muutoin kuuluva (kuten edunvalvonnassa oleva). Asian käsittelyssä tulee joka tapauksessa pystyä soveltamaan muun ohella edustamista koskevaa lainsäädäntöä asianmukaisesti, jotta automatisointi ylipäätään on sallittua.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Maanmittauslaitoksen käsityksen mukaan arviomuistiossa on aivan oikein jäsennetty automatisoituihin päätöksentekojärjestelmiin, niiden toteuttamiseen ja automatisoituihin hallintopäätöksiin liittyvää monitasoisuutta. Myös virkavastuuta on perusteltua lähestyä tämän monitasoisuuden kautta. Tästä huolimatta virkavastuun kohdentamisessa eri tasoille ja eri vaiheisiin saattaa syntyä käytännössä vaikeitakin tulkintaongelmia. Niitä olisi syytä käsitellä eritellysti jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa.

Päätöksentekojärjestelmän toteuttamiseen kokonaisuutena liittyy monessa vaiheessa tehtäviä ratkaisuja. Arviomuistiossa mainitaan näistä vaiheista mm. päätös järjestelmän tilaamisesta, määrittelyvaiheessa tehtävät ratkaisut, sovellettavia päätöksentekosääntöjä koskevat ratkaisut sekä valmiin järjestelmän käyttöönottoa koskevat päätökset. Lisäksi viitataan toteutukseen, testaukseen ja valvontaan (arviomuistio s. 52).

Päätöksellä järjestelmän tilaamisesta on ehkä tarkoitettu järjestelmätoteutuksen hankintapäätöstä ulkopuoliselta sovelluskehityksen palveluja tarjoavalta yhtiöltä. Ehkä yhtenä tärkeänä osana kokonaisuutta olisi kuitenkin erikseen todettava vielä tätäkin edeltävä vaihe, nimittäin organisaation tai sen tietyn prosessin johdon tekemä päätös koko automatisointia koskevan kehitystyön käynnistämisestä tiettyine resursseineen, aikatauluineen ja tavoitteineen. Vasta tällaisen päätöksen jälkeen virkamiehet ja myös työsuhteiset työntekijät alkavat viedä projektia eteenpäin. Vaikka valmiin järjestelmän käyttöönotosta

päätetään myöhemmin erikseen, myös tämä alustava organisaatiossa tehty päätös heijastuu myöhempiin päätöksiin ja ratkaisuihin ja osaltaan myös vastuisiin. Virkavastuu voi kohdistua myös tähän alustavaan vaiheeseen.

Virkavastuun kohdentamisen kannalta keskeinen vaihe on kuitenkin järjestelmän määrittely. Aivan keskeisiä kysymyksiä ovat tällöin, minkälaiset asiat ylipäätään voidaan ottaa mukaan automatisoituun menettelyyn. Mukaan otettavien asioiden tulee olla sellaisia, joissa sähköinen järjestelmällä pystytään toteuttamaan hallintopäätös sekä oikeudellinen päätösharkinta, hallintomenettely ja muutenkin oikeusturvan näkökulma moitteettomasti. Tämän määrittelyn erottamattomaksi osaksi voidaan itse asiassa lukea järjestelmän päätöksentekosääntöjen laatiminen. Näin syntyvän määrittelydokumentaation hyväksymisen

olisi tapahduttava virkavastuulla. Näin lausutaan myös arviomuistiossa (s. 64, kappaleen 6.4 alla olevan luettelon 1. kohta).

Virkavastuun näin tapahtuvan kohdentamisen toimivuutta arvioitaessa voidaan ensinnäkin todeta, että määrittelystä ja sen yhteydessä laadittavista päätöksentekosäännöistä vastaavien virkamiesten on oltava sanottuihin, automatisoitaviin hallintopäätöksiin liittyvien substanssikysymysten kokeneita asiantuntijoita. Lisäksi heillä on oltava hallinnon lainalaisuusvaatimuksen ja hallintomenettelyn säännösten kannalta riittävä asiantuntemus arvioidakseen järjestelmän toiminnallista suhdetta tähän sääntelykehikkoon. Mutta jos he kuitenkin ovat tehneet virheen, se olisi havaittava viimeistään järjestelmän käyttöönottopäätöstä tehtäessä.

Toteutus puolestaan, eli määrittelydokumentaation muuttaminen ohjelmointikielelle tarkoitusta varten suunniteltuun tietojärjestelmään, on tapahtunut oikein, kun toteutus vastaa määrittelyä myös siihen sisältyvine virheineen. Samoin kehittämistyön kuluessa suoritettu ns. yksikkötestaus on lähtökohtaisesti tehty virheettömästi, kun siinä on todettu, että toteutus eli ohjelmointi aina kutakin toteutettua kokonaisuutta koskien vastaa määrittelyä. Määrittelyn substanssivirheiden ei ole varsinaisesti tarkoitettukaan tulevan näissä vaiheissa esille.

Sen sijaan virkavastuun kohdentamisen kannalta määrittelyn ja käyttöönottopäätöksen suhde on merkityksellinen. Järjestelmää ei saisi hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos sen määrittelyssä ja siihen liittyen järjestelmän päätöksentekosääntöjen määrittämisessä on tapahtunut virhe, joka johtaa sisällöllisesti tai menettelyllisesti virheellisiin hallintopäätöksiin.

Arviomuistiossa todetaan, että ”(j)ärjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksyminen ja vaatimustenmukaisuuden arviointi” tulee niin ikään tehdä virkavastuulla (s. 64, luettelon 2. kohta). Tämä viitanee ennen kaikkea ns. hyväksymis- eli käyttöönottotestaukseen sekä käyttöönottopäätökseen. Lähtökohta lienee tällöin, että tästä vaiheesta vastaava tai vastaavat virkamiehet arvioivat ensinnäkin, että määrittely ja siinä vahvistetut päätöksentekosäännöt ovat virheettömiä ja lainmukaisia. Lisäksi hyväksymistestauksessa järjestelmä testataan kokonaisuutena niin, että kaikki osat on toteutettu virheettömäksi

todetun määrittelydokumentaation mukaisesti. Tällöin sanottu vaihe sisältäisi ikään kuin kokonaisvastuun, myös virkavastuun näkökulmasta, koko järjestelmän siihenastisesta kehityksestä ja toteutuksesta. Samalla tietenkin nousee esiin kysymys määrittelystä vastanneiden virkamiesten ja käyttöönottopäätöksestä vastaavien virkamiesten keskinäisestä suhteesta sekä virkavastuun jakautumisesta, jos määrittelyssä tehty virhe tätä kautta pääsee esiintymään tuotantoon saakka edenneessä järjestelmässä aiheuttaen virheellisiä hallintopäätöksiä.

Arviomuistion kysymyksessä olevassa kohdassa tosin lausutaan, että järjestelmän hyväksymisvaiheeseen kuuluu muun muassa sen varmistaminen, ”että järjestelmä on hyväksytyjen päätöksentekosääntöjen mukainen...”. Tällöin hyväksymisvaiheessa ei välttämättä enää arvioitaisi itse määrittelyn oikeellisuutta. Tällainen vaihtoehto puolestaan jälleen vaikuttaisi virkavastuun jakautumiseen eri tasoilla. Hyväksymistestaukseen ja käyttöönottoa koskevaan hyväksymispäätökseen kuuluu kuitenkin joka tapauksessa tietyn tyyppinen kokonaisarviointi sekä kokonaisvastuu järjestelmästä että sen käyttöönotosta.

Vastuukysymykset toisaalta määrittelyvaiheen ja toisaalta hyväksymisvaiheen päätöksistä ja mahdollisista virheistä tulisi olla järjestelmäkehityksessä jo etukäteen tarkkaan rajatut muun muassa rikosoikeudellisen virkavastuun täsmällisyysvaatimuksen vuoksi.

Virkavastuun kohdentamisen ja sen toimivuuden kannalta on tarpeen kiinnittää huomiota myös toteutuksesta ja testauksesta, varsinkin osatestauksesta, vastaavien henkilöiden asemaan. Arviomuistiossa ei tuoda esiin, että näitä tehtäviä suoritettaisiin virkavastuulla. Tämä on lähtökohtaisesti ymmärrettävää. Toteutuksesta eli määrittelydokumentaation muuntamisesta ohjelmointikoodiksi vastaavat usein viraston ulkopuolisen palveluntarjoajan työntekijät. Tosin he tekevät työtä viraston substanssiasiantuntijoiden ohjauksessa ja läheisessä yhteistyössä heidän kanssaan. Virastoilla saattaa olla myös informaatioteknologiasta ja ohjelmoinnista perillä olevia asiantuntijoita kehitystyössä mukana. On kuitenkin mahdollista, että virhe tapahtuu virheettömästi

tehdyn määrittelyn muuntamisessa ohjelmakoodiksi nimenomaan viraston ulkopuolisen työnsuorittajan tai muun kuin virkasuhteisen henkilön virheestä. On mahdollista, että järjestelmä voi tuon virheen vuoksi tuottaa virheellisiä hallintopäätöksiä määrittelyn oikeellisuudesta huolimatta. Ohjelmistotalon työntekijään ei voida kohdistaa virkavastuuta, mutta olisiko virhe tullut ohjaavassa roolissa olevan virkamiehen havaita tai ainakin tuon komponentin osatestauksessa. On selvitettävä, onko mahdollista, että sanotussa ohjausta tai testausta koskevassa tehtävässä olisi ollut toimittava virkavastuulla. Asia kulminoituu viimeistään hyväksymistestausta ja hyväksymispäätöstä tehtäessä. Toisaalta on niin, että tällaisiin järjestelmiin voi liittyä satoja erillisiä toiminnallisuuksia, eikä niitä kaikkia voida välttämättä havaita hyväksymisvaiheessakaan. Kysymys sekä virkamiesoikeudellisen,

vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen virkavastuun kohdistamisesta johonkin tiettyyn henkilöön voi olla tällaisissa tilanteissa sekä vaikeaa että kohtuutontakin.

Määrittelyn ja käyttöönottopäätöksen lisäksi kolmantena erityisenä osa-alueena, johon arviomuistion mukaan tulisi kohdentaa virkavastuu, olisi järjestelmän valvonta (s. 64, luettelon 3. kohta). Valvontaa varten olisi muistioon merkityn perusteella nimettävä riittävä määrä virkamiehiä. Virkavastuun kohdentamista ja sen toimivuutta tältä osin arvioitaessa on pidettävä mielessä, että tällaiset järjestelmät saattavat tehdä satoja tai tuhansia ratkaisuja viikossa. Tähän liittyen arviomuistiossa viitataan valvonnan vaikeuteen eräissä tapauksissa, mainiten esimerkkinä KELA, jossa tehdään 1,6 miljoonaa päätöstä kuukaudessa (muistio s. 51; tällä ei tosin viitattane mihinkään erityiseen päätöksentekojärjestelmään). Käytännössä tällaisten järjestelmien päätöksentekovolyymit ovat kuitenkin jo viikkotasolla sellaiset, ettei valvonta voi olla muuta kuin reaktiivista tai pistokokeiden luonteista. Näin todetaan arviomuistiossakin (s. 65). Virkavastuusta tältä osin säädettyä tai virkamiesten velvollisuuksista näiltä osin virastossa päätettäessä tämä tulisi ottaa nimenomaisesti huomioon.

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

Järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen etukäteen tapahtuva hyväksyminen on keskeinen osa automatisoituun päätöksentekoon liittyvää julkisen vallan käyttöä. Tämä on myös keskeinen vaihe virkavastuun kohdentamista ajatellen. Päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä on näin ollen perusteltua edellyttää nimenomaista päätöstä.

Päätöksentekosäännöt laaditaan tietojärjestelmäkehityksen ns. määrittelyvaiheessa eli ennen toteutusta. Viime kädessä päätöksentekosäännöt vahvistetaan käyttöönottopäätöksen yhteydessä. On kuitenkin mahdollista, että sama taho, joka vastaa viime vaiheessa koko järjestelmän käyttöönottopäätöksestä, jo määrittelyvaiheessa ennen toteutusta tekee ratkaisun järjestelmän päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että hyväksymistestauksessa ja käyttöönottopäätöksen tekemisvaiheessa päätöksentekosäännötkin on vielä ainakin jollain tasolla hyväksyttävä.

Päätöksentekosäännöt on käsitteenä vielä varsin laaja ja jossain määrin epämääräinen. Tällä kuitenkin tarkoitettaneen koko sitä oikeudellisesti merkityksellistä kokonaisuutta, joka ratkaisun tekemiseen järjestelmässä liittyy. Tähän kuulunevat ainakin siten sen määrittäminen, minkälaiset asiat ohjataan automatisoituun käsittelyyn, mitkä tekijät ohjaavat asian ehkä vielä myöhemmin manuaaliseen käsittelyyn, minkälaiset oikeudelliset tarkastukset kussakin asiassa on tehtävä ja miten (sovellettavan säädösaineiston määrittäminen) sekä miten hallintomenettelyä, tietosuojaa ja tietoturva koskevat säännökset

tulevat otetuiksi huomioon. Kysymys on siis siitä kokonaisuudesta, joka tekee ratkaisusta laillisen ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisen.

Kun säädetään päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä, tulisikin säädöstasolla tarkentaa, mitä päätöksentekosäännöillä tarkoitetaan. Järjestelmäkehitykseen nimittäin kuuluu monenlaisista toiminnallisuuksista päättäminen eivätkä kaikki toiminnallisuudet kuulu tähän kyseiseen kategoriaan. Tärkeä kysymys on myös se, millä tasolla päätöksentekosäännöt on kuvattava niitä koskevan hyväksymispäätöksen yhteydessä. On selvitettävä, onko kysymys järjestelmän ohjelmakoodin eli algoritmin hyväksymisestä vai yleiskielellä ilmaistun päättely- ja päätösmekanismien hyväksymisestä vai molemmista.

Sen sijaan siitä, millaisessa menettelyssä tai millaisella kokoonpanolla asiasta on päätettävä, ei liene tarpeen säätää laissa. Kun joka tapauksessa edellytetään viranomaispäätöstä, tästä seuraa, että asiasta on päätettävä siten, kuinka kysymyksessä olevassa viranomaisessa asiat viranomaisen organisaatorakenteen, virkamiesten lakisääteisen toimivallan ja muun sääntelyn nojalla on ratkaistava.

Huomionarvoista tosin on, että ne asiat, joita automatisoidussa päätöksentekojärjestelmässä on tarkoitus käsitellä ja ratkaista, voivat olla sellaisia, jotka erityislainsäädännössä on osoitettu tietyssä muodollisessa asemassa olevan virkamiehen ratkaistavaksi. Tällöin tässä asemassa olevan henkilön tulee olla päätöksentekosääntöjen hyväksyjä.

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

Tähän liittyen viitataan edellä oleviin vastauksiin.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Tähän liittyen viitataan edellä oleviin vastauksiin.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Ei kommentoitavaa tähän.

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?

Arviomuistiossa on esitetty näkemys (s. 65), että ohjelmakoodia ei tarvitsisi julkistaa. Sen sijaan viranomaisen tulisi muulla tavalla esittää kuvaus järjestelmän päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattiseen päätöksentekoon. Ehdotus on kannatettava. Kysymykseen tulisi yleiskielellä selkeästi ilmaistu kuvaus, jonka tavallinen kansalainen ymmärtäisi. Kuvaukseen sisältyisi mm. ne säännökset, joita asian ratkaisemisessa sovelletaan sekä lyhyesti ne

tarkistukset, joita järjestelmä ennen ratkaisua tekee.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Arviomuistiossa on käsitelty asiakirjan varmentamista lähinnä siitänäkökulmasta, miten päätöisasiakirjasta tulee julkinen. Tässä mielessä varmentaminen on tarpeen ja arviomuistion ehdotukset kannatettavia. Se, mitä varmentamisella käytännössä tarkoitettaisiin, olisi ilmeisesti jollain tasolla määriteltävä yleislainsäädännön tasolla.

Arviomuistiossa ei ole pohdittu asiakirjan varmentamista asiakirjan aitouden ja eheyden osoittamisen kannalta. Pohdintaa ei ole käyty esimerkiksi siltä osin, pitäisikö sähköisesti tehty ja pelkästään sähköisessä muodossa tiedoksi annettu päätöisasiakirja olla järjestelmän sähköisellä allekirjoituksella varmennettu nimenomaan päätöksen aitouden ja eheyden vahvistamiseksi. Tällä voi olla merkitystä erityisesti silloin, kun päätöksellä on vaikutuksia myös suhteessa kolmansiin eikä päätöksen sisältö ilmene jostakin julkisesta rekisteristä.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Arviomuistion suoja-toimet vaikuttavat riittävältä.

Miten lasten erityinen suoja tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Tältä osin viitataan aiempiin vastauksiin.

Muut sääntelytarpeet

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

Vahingonkorvaussääntelyn laajemman selvityksen tarve

Arviomuistiossa käsitellään automatisoituihin ratkaisuihin liittyvää vahingonkorvausvastuuta virkavastuuta koskevien kysymysten yhteydessä. Arviomuistiossa olevan pohdinnan lähtökohdaksi on otettu se, että automatisoidusti tehdyssä ratkaisussa kysymys on julkisen vallan käytöstä ja vastuukysymykset määrittyvät sen mukaisesti. Kysymykseen tulee sekä virkamiehen henkilökohtainen vastuu että julkisyhteisön oma, ns. isännänvastuu. Edelleen ns. kanavointisäännöksen

vuoksi julkisyhteisö on ensisijaisessa vastuussa suhteessa vahingon kärsijään. Julkisyhteisö eli työnantaja voi kohdistaa myöhemmin tietyn edellytyksin regressi- eli takautumisvaatimuksen asianomaiseen, vahingon tosiasiaissa aiheuttaneeseen virkamieheen.

Korvausvastuu on perinteistä tuottamusvastuuta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla vastuu edellyttää, että vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin seurauksena. Pykälän 2 momentin perusteella vastuu syntyy lisäksi vain, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Korvauksen vaatijan asiana on ensisijaisesti esittää näyttöä korvausvastuun edellytyksistä. Automatisoidussa päätöksentekojärjestelmässä syntyneen päätöksen faktinen virheellisyys ja virheestä aiheutunut vahinko ovat osa tätä näyttöä, mutta se ei yksin riitä. Lisäksi tulisi esittää näyttöä siitä, että järjestelmän tekemä virheellinen ratkaisu tai ainakin siitä syntynyt vahinko johtuu ”virheestä tai laiminlyönnistä”. Säännöksen tausta ja se, että kysymys on nimenomaan tuottamusvastuusta, merkitsevät, että korvausvastuu edellyttää johonkin tai joihinkin henkilöihin kohdistettavissa olevan huolimattomuuden osoittamista. Tämä huolimattomuus on siis tapahtunut toimissa, joita kyseinen henkilö tai henkilöt ovat suorittaneet jossakin päätöksentekojärjestelmän valmistelun tai toiminnan sellaisessa vaiheessa, joka on katsottava julkisen vallan käyttämiseksi ja josta kyseinen järjestelmän virhe tai ainakin vahinko on aiheutunut. Lisäksi on vielä osoitettava, että kysymys on sellaisesta huolimattomuudesta, joka ylittää 3 luvun 2 §:n 2 momentin ns. standardisäännön mukaisen kynnyksen.

Tältä osin on huomattava, että kysymys on usein monimutkaisista järjestelmistä ja toiminnoista. Voi tuottaa huomattavia vaikeuksia osoittaa, missä järjestelmän tai järjestelmäkehityksen vaiheessa mahdollinen virhe tai laiminlyönti on tapahtunut puhumattakaan, kenen vastuulla olevasta asiasta on ollut kysymys. Kun kysymys on tällaisten automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien käytössä syntyneistä vahingoista, voidaan kysyä, soveltuuko korvausvastuun perusteeksi enää tällainen perinteinen lähestymistapa eli nykyisen vahingonkorvauslain mukainen, tuottamukseen ja tiettyyn henkilöön palautettavissa

oleva vastuu.

Tulisiko vastuujärjestelmää automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien osalta kehittää enemmän viranomaisen ankaran korvausvastuun suuntaan?

Tämä osaltaan lisäisi hallinnon asiakkaan oikeusturvaa tällaisen ratkaisutoiminnan piirissä. Nykyisen korvausvastuuta koskevan sääntelyn hallinnon asiakkaalle mahdollisesti aiheuttamia oikeusturvaongelmia voidaan kylläkin lieventää tosiasiaa omaksutulla, kohtuullisella korvauskäytännöllä. Tapauksittain vahinkoa kärsineen pääsy oikeuksiinsa voi kuitenkin estyä sen vuoksi, että korvausvastuun edellytysten näyttäminen monimutkaisten järjestelmien yhteydessä osoittautuu mahdottomaksi. Ankan vastuu merkitsisi, että asianomaisen tulisi lähinnä osoittaa järjestelmän tekemän päätöksen faktinen virheellisyys ja siihen syy-seuraussuhteessa oleva, adekvaattinen vahinko. Tämän kaltaista sääntelyä on omaksuttu jo aikaisemmin maakaaren

(540/1995) 9 a luvussa (laissa 96/2011) tarkoitetuissa sähköisissä asiointijärjestelmissä liittyen ja niin ikään edellä mainituilla syillä (ks. MK 9a:3 ja sen taustoista HE 146/2010 vp s. 32 ss.).

Ankan vastuun käyttöönottoa tukee myös se, että tällaisten järjestelmien yhteydessä voi sattua myös kiistatta vahinkoja aiheuttavia teknisiä toimintahäiriöitä, joita ei voida lukea kenenkään

huolimattomuuden syyksi. Silti on perusteltua, että vastuuta kantaa järjestelmän ylläpitäjä eli sitä käyttävä virasto eivätkä hallinnon asiakkaat.

Tällaisten järjestelmien käyttöönotosta hyötyvät viranomaiset mm. siten, että vuositasolla ne voivat tuottaa kymmenien henkilötyövuosien mukaiset säästöt. Järjestelmissä tapahtuvia virheitä ei kuitenkaan voida kokonaan sulkea pois ja yksittäinen virhe voi nopeasti skaalautua huomattavan suurta asiakasmäärää koskevaksi. Tältäkin kannalta tuntuisi perustellulta selvittää, voitaisiinko lähtökohtainen vastuu järjestelmän virheistä kohdentaa järjestelmän käytöstä taloudellisesti eniten hyötyvän tahon kannettavaksi ns. ankaran korvausvastuun pohjalta. Tällöin vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin siis erikseen eikä tukeuduttaisi vahingonkorvauslain säännöksiin.

Ankaran vastuun järjestelmä toisi vastuun viranomaiselle, suhteessa hallinnon asiakkaisiin, myös silloin, kun virhe ja siitä aiheutunut vahinko olisi yksinomaisesti luettavissa järjestelmätoteutuksesta vastanneiden yksityisten yritysten viaksi. Ilman tällaista vastuurakennetta nämä tilanteet voisivat olla hallinnon asiakkaan kannalta erittäin ongelmallisia. Järjestelmäkehityksestä vastanneiden yritysten ja viranomaisen välinen vastuu tulee puolestaan järjestää sopimusperusteisesti jo järjestelmää tai sen kehitystyötä, toteutusta ja ylläpitoa tilattaessa.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 22 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa koskeva kysymys

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 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. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdassa 71 on todettu säännöksen sisällöstä seuraavaa:

(71) Rekisteröidyllä olisi oltava oikeus olla joutumatta hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan arvioivan, mahdollisesti toimenpiteen sisältävän päätöksen kohteeksi, joka on tehty yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn perusteella, josta hänelle aiheutuu oikeudellisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla merkittäväällä tavalla, kuten online-luottohakemuksen automaattinen epääminen tai sähköisen rekrytoinnin käytännöt ilman ihmisen osallistumista. Kyseinen tietojenkäsittely sisältää ”profiloinnin”, joka tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen tilanteen, terveyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi, siltä osin kuin sillä on rekisteröityyn kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavasti merkittäväällä tavalla.

Kyseisen säännöksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi se, sovelletaanko säännöstä myös sellaiseen automatisoituun päätöksentekoon, johon ei sisälly henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia, kuten esimerkiksi profilointia, eli esimerkiksi myös sellaiseen automatisoituun päätöksentekoon, jossa arvioidaan laissa säädettyjen muiden kuin henkilöön liittyen seikkojen täyttymistä. Huomionarvoista on esimerkiksi se, että sittemmin kumotun henkilötietolain (523/1999) 31 §:ssä ja henkilötietodirektiivin 95/46/EY 15 artiklan 1 kohdassa edellytettiin kyseisten säännösten sovellettavuudelle, että

päätös on tarkoitettu rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointiin.

Maanmittauslaitoksessa noudatetun tulkinnan mukaan kyseistä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi vain sellaiseen automatisoituun päätöksentekoon, johon sisältyy rekisteröidyn henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia. Tämä tulkinta perustuu siihen, että asetuksen johdanto-osassa näytettäisiin kyseisen artiklan sovellettavuutta nimenomaan henkilökohtaisia ominaisuuksia arvioivaan päätökseen. Tällainen tulkinta tarkoittaisi myös, että tietosuoja-asetus, henkilötietolaki ja henkilötietodirektiivi olisivat tältä osin samansuuntaiset. Tulkinta olisi

myös perusteltavissa sitä taustaa vasten, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa tai muussakaan kohdassa tietosuoja-asetusta ei ole tuotu esille, miksi tietosuoja-asetuksen kyseisen säännöksen sisältö tai suojaintressi eroaisi esimerkiksi henkilötietodirektiivin vastaavan säännöksen sisällöstä tai suojaintressistä. Lisäksi on syytä huomata, että tietosuoja-asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. Tämä suojaintressi huomioon ottaen, olisi ehkä asetuksen ration vastaista, että asetuksella olisi ollut tarkoitus estää kaikenlaisten automatisoitujen ratkaisujen tekeminen yksinomaan sillä edellytyksellä, että ratkaisusta

aiheutuu päätöksen kohteena olevalle luonnolliselle henkilölle oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.

Maanmittauslaitos toivoo, että automaattista päätöksentekoa koskevassa kansallisessa jatkovalmistelussa voitaisiin ottaa kantaa myös edellä selostettuun tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa koskevaan kysymykseen, jota ei ole käsitelty lausunnon kohteena olevassa arviomuistiossa. Yhtenäisen kansallisen kannan muodostaminen on olennaista ennen kuin voidaan ryhtyä mahdollisiin automaattista päätöksentekoa koskeviin kansallisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Yleiset kommentit jatkotyöhön

Automatisoitu hallintomenettely ja automatisoidut ratkaisut tuovat mukanaan monenlaisia mahdollisuuksia ja etuja sekä viranomaisille että hallinnon asiakkaille. Viranomaisilla on jo nyt ollut käytössään rajatuissa tapauksissa automatisoituja päätöksentekojärjestelmiä. On kuitenkin luonnollista, että tällä hetkellä uusia järjestelmiä ei kehitetä, vaan odotetaan asiaa koskevaa

lainsäädäntöä. Samalla on huomattava, että viranomaiset joutuvat jo nyt mahdollisissa järjestelmäkehityshankkeissa arvioimaan, minkälaisia mahdollisesti uusia asiaryhmiä voitaisiin lainalaisuusperiaate sinänsä huomioiden ottaa myöhemmin

automatisointien piiriin. Järjestelmäkehityksessä on varauduttava automatisaation mahdollisuuksiin, vaikka tätä kehitystyötä ei tältä osin voidakaan nyt toteuttaa täydellisesti. Olosuhteet eivät tältä osin ole nyt optimaaliset ja onkin toivottavaa, että lainsäädännöllinen tilanne selkeytyisi mahdollisimman nopeasti. Hallintoautomaation konkreettinen kehittäminen on nyt keskeytyksissä.

Koska tosiasia on se, että hallintopäätöksiä tehdään jo nykyisin eräissä massaluonteisissa asioissa kymmeniätuhansia vuosittain samassakin viranomaisessa, tämä tulisi nimenomaisesti ottaa huomioon tulevassa lainsäädännössä. Reunaehtoja ei tulisi asettaa sellaisiksi, että jotkin jo nyt automatisoinnin piirissä olevat ja siihen soveltuvat asiaryhmät jouduttaisiin kokonaan sulkemaan automatisointien ulkopuolelle. Liioin sääntelyn ei tule lähteä siitä, että jo tehtyjen lainvoimaisten päätösten oikeudellinen pysyvyys ja oikeusvaikutukset jotenkin kyseenalaistettaisiin. Viranomaisille tulisi lisäksi antaa riittävän pitkä siirtymäaika saattaa olemassa olevat automatisoidut päätöksentekojärjestelmät uusien muodollisten ja sisällöllisten vaatimusten mukaisiksi tarvitsematta varsinaisesti keskeyttää järjestelmien toimintaa. Tältä osin tausta-ajatuksena ja lähtökohtana on tosin se, että viranomaiset ovat jo nykyisten järjestelmien kehitystyössä kiinnittäneet erityistä huomiota siihen, että järjestelmät tuottavat menettelyllisesti ja sisällöllisesti oikeita ratkaisuja.

Lopuksi voidaan todeta, että jatkohankkeissa tulisi kiinnittää huomiota myös kunkin hallinnonalan substanssisääntelyyn eikä pelkästään automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien reunaehtoihin. Substanssisääntelyä kehittämällä saatetaan päästä tilanteeseen, jossa yhä useampi asialaji on otettavissa automatisoidun ratkaisumenettelyn piiriin. Tällä ei välttämättä tarkoiteta tiettyjen viranomaisratkaisujen oikeudellisten edellytysten karsimista ja siten ratkaisuedellytyksiä lieventämällä asioiden saattamista helpommin automatisoitaviksi. Tällaisella toimenpiteillä on aina vaikutuksensa myös ratkaisuille

annettaville oikeusvaikutuksille, joita ei välttämättä ole perusteltua muuttaa. Mutta hyvän esimerkin substanssilainsäädännön kehittämisestä tarjoaa maakaaren muutos, jolla luovuttiin kokonaan kirjallisten panttikirjojen käytöstä kiinteistövakuuksien perustamisessa. Sähköisten panttikirjojen käyttö luo perusteita automaattioratkaisuille ilman, että ratkaisujen oikeusvaikutuksiin puututaan. Tällaisia esimerkkejä ja mahdollisuuksia on osoitettavissa useilla hallinnonaloilla.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arvo Kokkonen ja ylijohdaja Petri Korpinen