

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Oikeusministeriö on pyytänyt antamaan edellä mainitun lausunnon lausuntopalvelun kautta ottamalla kantaa lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Lausunnonantajia on pyydetty esittämään luonnoksista konkreettiset huomionsa oman toimintansa näkökulmasta. Erityisesti on toivottu arvioita ja käytännön esimerkkejä käyttöaläsäännöksen kattavuudesta, soveltuvuudesta ja tarkkarajaisuudesta.

Esitän seuraavia huomioita eräisiin lausuntopyynnössä esitettyihin kohtiin. Otsikoinnit, niiden yhteydessä olevat valinnaiset vastausvaihtoehdot sekä ehdotuksen kuvaukset ja perustelutekstit vastaavat lausuntopyynnössä esitettyä. Totean samalla, että olen laillisuusvalvonnassani käsitellyt hallinnon automaattisen päätöksenteon oikeudellisia puitteita ja kehittämistarpeita erityisesti Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa päätöksessäni (OKV/131/70/2020, 20.4.2021) ja ennakkoliseen säädösvalvontaan kuuluvissa lausunnoissani säädöshankkeista, joissa automaatioon liittyviä kysymyksiä on ollut esillä. Pidän Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa päätöksessäni ja useissa lausunnoissani toteamalla tavalla nyt käsillä olevaa sääntelyhanketta tärkeänä ja kiireellisenä.

Ehdotettu hallintolain 25 a § sallisi asian ratkaisemisen automaattisesti, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä. Säännöksen ulkopuolelle jäisi sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Ehdotuksen mukaan automatisoitavista asiaryhmistä ei tarvitsisi säätää erityislaissa. Käyttöalan määrittelevällä säännöksellä on merkitystä muun muassa oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu säännös toimisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan

edellyttämänä käsittelyperusteena eli se määrittäisi, millaisissa tilanteissa hallintopäätösten yhteydessä voidaan tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä. Koska kyseessä on perusoikeussidonnainen säännös, säännöksen selkeyteen tulee kiinnittää huomiota.

Totean, että sääntelyn tavoitteen ja oikeudellisen tarkoituksen vuoksi on myös tarpeen huolellisesti varmistaa se, että sääntely täyttää Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset, erityisesti tietosuoja-asetuksen 22 artiklan vaatimukset. Jatkovalmistelussa on tarpeen myös arvioida vielä se, missä määrin Euroopan unionissa käsittelyssä oleva komission ehdotus unionin tekoälysäädökseksi (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä, COM (2021) 206 final) voi vaikuttaa nyt valmisteltavan automaattista päätöksentekoa koskevan säännöksen sisältöön ja missä määrin vaikutukset kohdistuvat enemmän mahdolliseen tietojärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön ja erityislainsäädäntöön.

Kannatan automaattista päätöksentekoa koskevan käyttöalasäännöksen lisäämistä yleissäännöksenä hallintolakiin. Kuten ehdotuksessa todetaan, hallintolain ehdotetut säännökset toimitaisivat automaattisen päätöksenteon ensisijaisena säännösperustana hallintolain soveltamisalalla. Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti erityislaissa voidaan poiketa hallintolain sääntelystä. Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena suojatun hyvän hallinnon yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseksi on kuitenkin perusteltua pyrkiä rajaamaan poikkeukset mahdollisimman vähäisiksi ja tilanteisiin, joissa siihen on perusteltua ja hyvän hallinnon toteuttamisen kannalta hyväksyttävää tarvetta.

Ehdotetun 25 a §:n 1 momentin mukaan asia voidaan ratkaista automaattisesti [ilman käsittelijän osallistumista] vain, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa [suoraan] ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä [asiaan] sovellettavista oikeussäännöistä. Ehdotetun 25 a §:n 2 momentin mukaan mitä edellä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on [vai: voi olla - - tai joka voi vaikuttaa?] oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen.

Näkemykseni mukaan ehdotettu 25 a §:n säännös rakentuu oikeille lähtökohdille. Säännösehdotus ei kuitenkaan ole 2 momentin osalta - tai 1 ja 2 momenttia yhdessä lukien – vielä riittävän selvä ja tarkkarajainen.

Ehdotetun 25 a §:n 1 momentin perustelujen mukaan ”sovellettavilla oikeussäännöillä” tarkoitettaisiin niitä oikeussääntöjä, joiden perusteella ratkaisu tulee tehdä. Päätöksen automatisoimiseksi oikeussäännön perusteella muodostetaan koneellinen käsittelysääntö. Oikeussääntö voisi ilmetä suoraan lain sanamuodosta tai se voisi olla muodostettu lain sanamuodon perusteella viranomaisen tai tuomioistuimen tulkinnan perusteella. Automatisoidun ratkaisun

perustana oleviin säännöksiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus viranomaisen olisi ratkaistava siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmän toimintaa ja ratkaistavia asiaryhmiä määritellään. Kriteeri ratkaisun yksiselitteisestä johtamisesta ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä sovellettavista oikeussäännöistä on tässä muotoilussa tarpeen ymmärtää siten, että oikeussääntöjen ja käytettävien tosiseikkojen perusteella on muodostettavissa automaatiossa käytettävään järjestelmään ennakkollinen käsittely- tai päättelysääntö, ja oikeusnormin tulkinta voidaan riittävässä määrin tehdä automaation päätöksentekosääntöä laadittaessa eikä tulkinta ole voimakkaan tilannesidonnainen. Käytännössä kriteeri tarkoittaa siten riittävää yksiselitteisyyttä ja johdettavuutta eikä kriteeri ota yksityiskohtaisesti kantaa automaation teknisiin toteutustapoihin.

Ehdotetun 2 momentin perustelujen mukaan 1 momentin kriteerit ulotettaisiin valmistelutoimiin ja tosiasiallisiin hallintotoimiin silloin, jos niillä on itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Automaatio olisi näin ollen tämän tyyppisessä valmistelutoiminnassa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa sallittu samoilla edellytyksillä kuin 1 momentin osalta ehdotetaan: toisin sanoen, valmistelutoimi (tai tosiasiallinen hallintotoimi) voisi pohjautua automaatioon ainoastaan silloin, kun se yksiselitteisesti perustuisi viranomaisen käytettävissä oleviin seikkoihin ja selvityksiin sekä asiaan sovellettaviin oikeussääntöihin. Käsitykseni mukaan nyt käsillä oleva ehdotus pyrkii kattamaan sellaisen automaation hyödyntämisen päätöksenteon valmistelussa, jossa asiaa käsittelevällä henkilöllä ei ole asiallisesti mahdollisuuksia arvioida käytännön tilanteessa asiaa toisin ja ihmisestä tulee tosiasiasa vain automaattisesti toimivan järjestelmän jatke ja ratkaisun muodollinen hyväksyjä. Pitäisin perusteltuna, että säännöksen 2 momentin perusteluihin lisättäisiin esimerkkejä sellaisista valmistelutoimista ja tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, joihin automaatiota voitaisiin soveltaa.

Ehdotetun 25 a §:n 1 ja 2 momentin välinen suhde ei nyt ehdotetussa muodossaan ole aivan selkeä. Avoimeksi jää esimerkiksi, se voivatko 1 momentissa tarkoitettu varsinainen automaattinen päätöksenteko ja 2 momentissa tarkoitettu valmistelutoimi olla jossain määrin päällekkäisiä. Miten säännökset esimerkiksi suhtautuvat osittain automatisoituun päätöksentekoon, jossa kone tekee (vaativan) laskutoimituksen, minkä jälkeen ihminen tekee varsinaisen ratkaisun? Onko koneen laskutoimitus silloin 2 momentissa tarkoitettua valmistelua, joka olisi sallittua vain 1 momentissa luetelluin edellytyksin? Vai onko tällaisessa tilanteessa kysymys ehdotuksen sivulla 3 tarkoitettusta ”luonteeltaan avustavasta automaatiosta”, joka ehdotuksen mukaan jää kokonaan 25 a §:n 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle?

Säännösehdotuksen 1 momentin perusteluissa todetaan, että koska ratkaisun tulisi olla johdettavissa seikoista ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä, päätöksenteon perusteena ei voitaisi käyttää esimerkiksi tekoälyratkaisua, joka perustuu tilastolliseen ennusteeseen, koska tällöin johtaminen ei tapahdu suoraan vaan epäsuorasti. Arvioni mukaan epäselväksi jää, miten säännöksiä tulisi soveltaa koneoppivien järjestelmien/tekoälyn käyttöön valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Jatkotyössä olisi hyvä selvittää, onko viranomaisten valmistelu- ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa käytössä jo nykyisinkin sellaisia koneoppivia tai tekoälyn perustuvia järjestelmiä, jotka voivat esimerkiksi vaikuttaa merkittävästi yksilön pääsyyn erilaisiin julkisiin palveluihin, ja vaikuttaako ehdotettu rajausta tällaisten järjestelmien käyttöön. Automaattisen päätöksenteon sallitun käyttöalan määrittelyn ei pitäisi pelkästään rakentua teknologisten

ratkaisujen sallimisen ja kieltämisen varaan ja siten esimerkiksi oppivien järjestelmien erotteluun sääntöpohjaisista ratkaisuista.

Nähdäkseni jäljelle jää vielä joukko sellaisia valmistelevia toimia ja tosiasiallisia hallintotoimia, joilla ei ole oikeusvaikutuksia tai merkittäviä vaikutuksia hallinnon asiakkaaseen, ja joissa näin ollen ei ole kyse ehdotuksen 2 momentissa tarkoitettusta valmistelu- ja hallintotoiminnasta. Säännösehdoitusten perusteella on epäselvää, saisiko tällaisiin valmistelu- ja hallintotoimiin vapaasti soveltaa automaatiota vai olisiko automaation käyttö näiden osalta kokonaan kielletty. Näkemykseni mukaan 2 momenttia ei tulisi tulkita yhdessä 1 momentin kanssa siten, että ne kieltäisivät automaation käytön tällaisissa ”ei-oikeusvaikutuksellisissa” valmistelu- ja hallintotoimissa, sillä automaation käytöllä ei näissä tilanteissa voisi olla haitallisia tai epäsuotuisia vaikutuksia asianosaisiin tai heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa. Ehdotetun säännöksen perusteluja voisi tältä osin joka tapauksessa selkiyttää.

Ehdotuksen perusteluissa yhtenä esimerkkinä oikeusvaikutuksellisesta valmistelutoimesta on mainittu TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto, joka merkittävästi vaikuttaa Kelan tai työttömyyskassan antamaan etuuspäätökseen. Yhdyn ehdotuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että työvoimapolitiittisella lausunnolla voi olla asianosaiselle merkittäviä oikeusvaikutuksia. Oikeuskanslerin kanteluratkaisuissa on kiinnitetty huomiota työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyaikaviiveisiin (mm. OKV/858/10/2020 - OKV/914/10/2020 – OKV/959/10/2020, 2.11.2020; OKV/93/1/2019, 13.2.2020) ja linjattu, että TE-toimistojen tulee varmistaa työnhakija-asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömän ja työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädetyssä ajassa. Ratkaisukäytännössä on lisäksi todettu, että TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto on eräänlainen työttömyysetuutta koskevaa päätöstä edeltävä sitova kannanotto, joka tosiasiallisesti sisältää ratkaisun työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen. Tämän vuoksi on perusteltua asettaa työvoimapolitiittisten lausuntojen ja hallintolaissa tarkoitettujen päätösten perusteluille samat vaatimukset. Lausunnon perusteluilla on erityistä merkitystä silloin, kun lausunto on työttömälle työnhakijalle kielteinen ja hänellä ei katsota olevan oikeutta työttömyysetuuteen. Lausunto voi tulla myös muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, kun Kelan tai työttömyyskassan päätökseen työttömyysetuudesta haetaan muutosta.

Olen kanteluratkaisussani OKV/138/10/2020 (29.10.2020) arvioinut myös automaattisen työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. TE-toimisto oli antanut kantelijaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut työtön työnhakija eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Kantelija oli kokenut saamansa lausunnon syyllistäväksi. Kyseessä oli automaattilausunto, jonka TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä oli tiettyjen ehtojen täytyessä antanut. Totesin ratkaisussani, että työvoimapolitiittista lausuntoa ei olisi tullut antaa, koska työttömyysturvalaissa säädetyt perusteet lausunnon antamiselle eivät täytyneet 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.

Edellä mainittu laillisuusvalvonnan ratkaisukäytäntö tuo konkreettisesti esille valmistelevan hallintotoimen automatisointiin liittyviä kysymyksiä ja ongelmia. Asianmukaisesti sovelletun automaation avulla on mahdollista saada kyseisen kaltaisten valmistelevien hallintotoimien käsittelyyn joutuisuutta, mutta samalla on välttämätöntä huolehtia siitä, että perustuslaissa ja hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteet toteutuvat myös automatisoidussa valmistelevässä toiminnassa.

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne automatisoitavien asiaryhmien kannalta?

-

Perustelut ja lisätiedot:

Ehdotettu sääntely ei hallintolain 4 §:n 2 momentin mukaan soveltu ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Kysymys ei ole valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminnassa relevantti. Sinänsä ylimmässä laillisuusvalvonnassa on asioita, joissa valmistelussa eräiltä osin olisi perusteltua voida tulevaisuudessa hyödyntää automaatiota. On yleisemminkin perusteltua, että nyt valmisteltavat säännökset koskevat vain hallintolain soveltamisalaa. Siten esimerkiksi esitutkintaa ja rikosprosessia sekä rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset on tarpeen valmistella erikseen. Tämä johtuu jo siitäkin, että niihin tulee sovellettavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen sijasta EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 ja sen säännökset, joihin liittyvä kansallinen liikkumavara ei ole yhtenevä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eräillä osa-alueilla sovelletaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja rikosasioiden tietosuojalakea (1054/2018).

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

Ehdotettu sääntely ei hallintolain 4 §:n 2 momentin mukaan soveltu ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Kysymys ei ole oikeuskanslerin toiminnassa relevantti.

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitettun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Käsitykseni mukaan tällä kysymyksellä viitataan edellä kohdassa 1.1. esille tuomiini tulkintatilanteisiin "ei-oikeusvaikutuksellisesta" valmistelutoiminnasta. Asiaa olisi mielestäni aiheellista käsitellä esimerkiksi 2 momentin perusteluissa.

1.5. Muut huomiot käyttöaläsäätelystä:

Ei lausuttavaa.

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Viittaan lausunnon kohdassa 3 esittämiini kommentteihin suojaustoimista, ml. oikaisuvaatimusmenettely.

Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on tärkeä asema ja merkitys oikeusturvakeinona. Näkemykseni mukaan oikaisuvaatimuksen automaattista käsittelyä ei lähtökohtaisesti tulisi sallia. Tästä voitaisiin mahdollisesti poiketa siltä osin kuin kyse olisi oikaisuvaiheen avustavista toimenpiteistä. Varsinainen oikaisuvaatimuksen johdosta annettava päätös ja siihen liittyvä päätösharkinta tulisi näkemykseni mukaan kuitenkin tapahtua ns. ihmiskäsittelyssä.

Oikaisuvaatimusmenettelyn keskeisen ja periaatteellisen merkityksen vuoksi en pidä oikaisuvaiheen automaattisen käsittelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa ratkaisevana myöskään sitä, että kyseessä olisi oikaisuvaatimuksen hyväksyvä ratkaisu tai että asiaan ei liity toista asianosaista.

Eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 230/2014 vp) nykytilan arviointia koskevassa osiossa todetaan, että siinäkin tapauksessa, että päätöstä ei oikaisuvaatimuksen johdosta muuteta, asia selvitetään ja perustellaan oikaisuvaatimusvaiheessa usein yksilöllisemmin ja perusteellisemmin kuin alkuperäistä hallintopäätöstä tehtäessä. Oikaisuvaatimusvaiheessa asianosainen voi myös esittää täydentävää selvitystä, joka otetaan huomioon oikaisuvaatimusta ratkaistaessa. Siinäkin tapauksessa, että oikaisuvaatimus ei johda päätöksen muuttamiseen, uuden selvityksen huomioon ottaminen ja oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen vähentävät tarvetta valittaa asiasta hallintotuomioistuimeen.

Pidän edellä esitettyjä perusteita oikaisumenettelyn käytölle edelleen tärkeinä ja ajankohtaisina. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kuitenkin ilmennyt, että oikaisuvaatimusvaiheen tavoitteena pidetty asian perusteellinen selvittäminen ja oikaisupäätöksen asianmukainen perusteleminen eivät viranomaistoiminnassa aina toteudu. Ongelmia on havaittu erityisesti oikaisuvaatimukseen annettujen päätösten perusteluissa (mm. OKV/616/10/2020, 29.3.2021, auktorisoitujen kielenkääntäjien tutkintolautakunnan menettely) sekä siinä, että viranomaisen ei käsittele asianosaisen sille esittämiä pyyntöjä ja vaatimuksia sellaisina oikaisupyynnöinä, joihin tulisi antaa erillinen päätös (OKV/1708/1/2018, 28.10.2019, suomen kielen käyttäminen yliopiston opintosuorituksissa). Puutteellisuuksia on ilmennyt muun muassa sosiaalihuollon asioiden oikaisuvaiheen menettelyissä.

Automaattisen päätöksenteon lisääminen asetelmaan, jossa asian käsittely oikaisuvaatimusvaiheessa muutoinkin saattaa olla puutteellista, ei vaikuta perustellulta. Asianmukaisesti käsiteltyjen ja perusteltujen oikaisupäätösten merkitys korostuu erityisesti

tilanteessa, jossa oikaisumenettelyssä annettuihin päätöksiin ei laissa säädetyn valituskiellon vuoksi voi hakea muutosta. Valituskiellosta on säädetty esimerkiksi opetusalan lainsäädännössä, kuten yliopistolaissa ja perusopetuslaissa.

Toisaalta laillisuusvalvonnassa on havaittu viivästyksiä myös oikaisuvaatimusten käsittelyajoissa (mm. OKV/40/10/2020, 17.6.2020, oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen Verohallinnossa). Mikäli automaatio oikaisuvaiheessa avustavana työkaluna nopeuttaa oikaisuvaatimusten käsittelyä ja näin ollen parantaa oikeusturvan joutuisuutta ja asianosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä, voidaan oikaisuvaiheen osittaisessa automaatiossa nähdä myös myönteisiä puolia. Pidän siten mahdollisena, että oikaisuvaiheen valmistelussa hyödynnetään automaatiota. Sen sijaan suhtaudun edellä mainituista syistä ja sen vuoksi, että oikaisuvaatimuksen on tarkoitus olla enemmänkin muutoksenhaun ja laillisuusvalvonnan sekä virheiden korjaamisen väline, kriittisesti oikaisuvaatimuksia koskevien päätösten tekemiseen automaatiossa ja erittäin kriittisesti siihen, että sekä hallintopäätös että siitä tehty oikaisuvaatimus voitaisiin molemmat käsitellä ja ratkaista automaattisesti.

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

Automaattinen päätöksenteko korostaa oikeussuojan ennakkollisuutta ja ennakoitavuutta sekä toisaalta sitä, että oikaisuvaatimusmenettelyssä ja muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen on voitava käsitellä riittävän laajasti esikysymyksenä myös automaation käytön asianmukaisuutta kyseessä olevassa asiassa ja automaatiossa käytettävän järjestelmän toimivuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että automaatiota hyödyntävän viranomaisen päätös tai

toimenpide hyväksyä päätöksentekojärjestelmä ja käsittelyssä käytettävät päättelysäännöt käyttöön on erittäin merkittävä toimi hyvän hallinnon toteutumisen ja ennakkollisen oikeussuojan kannalta. Oikeussuojan kannalta merkittävää on myös se, kuinka viranomaiset valvovat käytössään olevan automaattisen käsittelyjärjestelmän toimintaa ja korjaavat siinä havaitut virheet ja puutteet. Tätä voivat tukea erikseen valmisteltavina olevat mahdolliset säännökset tietojärjestelmille asetettavista yleisistä ja erityisistä vaatimuksista. Ylimpien laillisuusvalvojen suorittama laillisuusvalvonta lisäksi täydentää oikeussuojaa. Kysymystä lakiin hahmotellusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta on arvioitava myös oikeussuojan toteuttamisen ja asianosaisen muutoksenhakuun ryhtymistä koskevan harkinnan kannalta.

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

Ehdotettu sääntely ei hallintolain 4 §:n 2 momentin mukaan sovellu ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Kysymys ei ole oikeuskanslerin toiminnassa relevantti.

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Ei lausuttavaa.

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Yhdyn ehdotuksessa esitettyihin näkemyksiin ja katson, että erityisistä suojatoimista ei tässä yhteydessä olisi tarpeen säätää. Olen Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussani OKV/131/70/2020 (20.4.2021) todennut, että hallintolain hallintoasian käsittelemistä koskevat säännökset (mm. asianosaisen kuuleminen ja asian selvittäminen, asian ratkaiseminen, päätöksen tiedoksiantaminen, oikaisuvaatimusmenettely, virheen korjaaminen) samoin kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset tietyin osin (valitus ja valituksen tekeminen) näyttäisivät säätelevät niitä seikkoja, joita yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa edellytetään rekisteröidyn oikeuksien, vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi (oikeus esittää kantansa, päätöksen tiedoksisaaminen, riitautus). Siltä osin kuin on kysymys samoista oikeushyvistä, voidaan ajatella, että mainitut kansalliset säännökset toimeenpanemalla tulevat samalla lähtökohtaisesti toimeenpannuiksi myös kyseiset yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamat suojatoimet.

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tietosuojasetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilötietoryhmiin ja valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin on tietosuojasetuksen ja perustuslakivaliokunnan suhteellisen vakiintuneeseen tulkintaan perustuvan kansallisen valtiosäännön sisältämän riskiperusteisen lähestymistavan vaatimusten vuoksi tarpeen liittää vielä lisäksi erityisiä säädösperusteisia suojatoimia. Samansuuntaiseen ajatteluun näyttää myös ohjaavan komission ehdotus EU:n tekoälysäädökseksi, joka kieltäisi tietyissä tapauksissa tekoälyn käyttämisen (mm. sosiaalinen pisteytys) ja edellyttäisi suuririskisiltä järjestelmiltä erityisten vaatimusten toteuttamista. Erityisiin henkilötietoryhmiin ja valtiosääntöisesti arkaluonteiseksi luokiteltavien tietojen käsittelyn

yhteydessä sovellettavien suojatoimien yhtenäiseksi toteuttamiseksi olisi sinänsä ajateltavissa myös yleislakiin otettavat säännökset suojatoimista. Näinhän on myös menetelty tietosuojalainsäädännössä (1050/2018). Arkaluonteisten tietojen ja erityisten henkilötietoryhmien automaattisen käsittelyn salliminen edellyttää toisaalta kuitenkin myös tietosuojasetuksen johdosta julkisella sektorilla yleensä myös sääntelyä erityislaissa, jossa yhteydessä voidaan

kyseiseen soveltamistilanteeseen ja asiayhteyteen nähden oikeasuhtaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla säätää riskiin suhteutetut suojatoimet.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

Ei lausuttavaa.

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Pidän ehdotettua lähestymistapaa oikeana. Olen Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussani OKV/131/70/2020 muun ohessa tuonut vahvasti esille, että automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus korostavat ihmiskeskeistä ja ihmisen toimijuuteen perustuvaa hyvää hallintoa, mikä luo luottamusta päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan yleisesti. Luottamuksella on keskeinen merkitys automaation käytön oikeutukselle ja hyväksyttävyydelle päätöksenteossa ja ylipäänsä hallintotoiminnassa.

Olen kommentoinut asiaa tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.4.

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kannatan lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta. Kuten säännösehdoituksen perusteluissa todetaan, kokonaan automaattisesti käsitellyssä hallintoasiassa ei voida nimetä päätöksen tehnyttä tahoa. Pidän automaattisesti käsitellyssä hallintoasiassa tärkeänä ja kannatettavana, että tilanteessa, jossa päätöksen tehnyttä tahoa ei voida nimetä, viranomaisen järjestää lisätietojen antamisen siten, että yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyvä riittävä asiantuntemus. Automaattisten päätösten osalta asiakkaan tulisi saada annetusta yhteystiedosta niin asiaratkaisuun kuin asian käsittelyyn liittyviä lisätietoja. Olennaista on, että henkilö saa asiansa asianmukaisesti käsiteltyä, häntä kohdellaan asianmukaisesti, hänen tiedusteluihinsa vastataan ja häntä neuvotaan menettelyssä.

Asiaa käsitelleen henkilön nimeä koskevan tiedon saamisella voi toisaalta olla merkitystä myös virkavastuun kohdentamisen ja esteellisyyksymysten näkökulmasta. Kelaa koskevassa kanteluratkaisussa OKV/305/10/2020 ja OKV/316/10/2020 (2.5.2021) kantelija oli arvostellut sitä, ettei Kela ollut ilmoittanut hänelle silmälasien hintatietopyyntöasiaa koskevan valituskelpoisen päätöksen antamisesta kieltäytyneen henkilön nimeä. Apulaisoikeuskanslerin

sijainen viittasi ratkaisussaan perustuslain 118 §:ään ja lausui näkemyksensä, että kantelijan edellytykset vaatia asiaansa käsitelleen henkilön virkavastuun toteuttamista samoin kuin viranomaisen toiminnan avoimuus olisivat puoltaneet viranomaisen kannanotosta vastuussa olevan henkilön nimen ilmoittamista viimeistään kantelijan sitä Kelalta tiedusteltua. Asian käsittelijän nimen ilmoittaminen olisi ollut omiaan edistämään myös viranomaisen toiminnan

kontrolloitavuutta. Hallinnon asiakkaalla ei esimerkiksi ole mahdollisuutta reagoida asiaansa käsittelevän henkilön esteellisyyteen, jos käsittelijä jää anonyymiksi. Vaikka kyseinen ratkaisu ei koskenut kokonaan automaattisesti käsiteltyä hallintoasiaa, se tuo osaltaan ilmi tarpeen pohtia automaattiseen päätöksentekoon liittyviä uudenlaisia virkavastuutta ja esteellisyyttä koskevia kysymyksiä.

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Hallintolain 44 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi tieto automaattisesta käsittelystä, jos asia on käsitelty 25 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla automaattisesti.

Kannatan muutosehdotusta ja pidän sitä hallinnon avoimuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, julkisuuden ja asianosaisen oikeusturvan kannalta keskeisenä. Säännösehdotuksen sanamuodosta tai ehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, tulisiko tällainen maininta merkittäväksi vain kokonaan automaatiassa tehtyihin päätöksiin. Avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja asianosaisen oikeusturvaan liittyvät vaatimukset huomioon ottaen pidän tärkeänä, että päätöksestä kävisi ilmi myös se, onko päätös tehty osittain automaattisesti ja jos näin on, miltä osin päätös on tehty koneellisessa ja miltä osin ihmiskäsittelyssä. Jatkotyössä olisi hyvä arvioida, onko ehdotuksen sanamuotoa tai perusteluja näiltä osin syytä täydentää.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ehdotuksen mukaan soveltuvaan lakiin lisättäisiin seuraavan sisältöinen säännös:

x § Kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä

Viranomaisen on julkaistava kuvaus [y §:ssä tarkoitetusta] hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä. Kuvaukseen tulee sisältyä keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä ja käsittelyn oikeudellisista perusteista.

Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä lakia edellä mainitulla ”soveltuvalla lailla” tarkoitetaan: onko kyseessä hallintolaki vai jokin viranomaisen soveltama erityislaki? Ehdotuksen perusteluissa todetaan muun ohessa, että päätöksentekosääntöjen kuvaaminen ei vaikuttaisi tuovan mitään sellaista lisätietoa, jolla olisi merkitystä esimerkiksi oikeusturvan tai päätöksen ymmärtämisen kannalta. Ehdotuksen mukaan ei vaikuttaisi tarpeelliselta säätää hallinto-oikeudellista

velvoitetta käytettyjen päätöksentekosääntöjen yksityiskohtaiseen kuvaamiseen hallintopäätöksessä. Säännös ei edellyttäisi yksityiskohtaista eikä teknistä kuvausta tarkoista algoritmeista, vaan tarkoitus olisi kuvata automaation ymmärtämisen kannalta keskeiset seikat eri asiaryhmien osalta.

Oma näkemykseni on, että automaattista päätöksentekoa ja päätöksentekoprosessia tulisi läpinäkyvyyden vaatimukset huomioon ottaen arvioida laajempaan kokonaisuuteen. Olen Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussani katsonut, että päätöksenteossa käytetyt päätöksentekosäännöt, algoritmit ja ylipäänsä tiedot ratkaisuun johtaneesta päättelyketjusta ovat merkityksellisiä käsittelyn lainmukaisuuden arvioinnissa. Sen vuoksi paitsi tiedon automaattisen

päätöksenteon olemassaolosta, myös päätöksenteon pohjana olevien automaattista käsittelyä koskevien päätöksentekosääntöjen tulisi olla osa johdonmukaista päätöskokonaisuutta niin, että päätös toteuttaisi yleisen tietosuojaa-asetuksen edellyttämää läpinäkyvyyttä muun muassa suojaustoimista ja olisi samalla hallintolain edellyttämällä tavalla kielellisesti ja rakenteellisesti selkeä ja ymmärrettävä sekä perusteltu hallintopäätös. Kuvauksen ja päätöksen perusteluiden tulisi kokonaisuutena myös muodostaa perusta sille, että päätöksen kohteena oleva henkilö voisi lähteä hakemaan oikaisua tai muutosta päätökseen.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Säännöshdotuksen perusteluissa todetaan, että kuvauksen perusteella asianosaisen pitäisi pystyä ainakin ymmärtämään automaattisen käsittelyn keskeiset lähtökohdat, miltä osin mitään asiaryhmiä on automatisoitu ja miten asioita valikoidaan automaattiseen käsittelyyn. Yhdyn näihin lähtökohtiin. Pitäisin toivottavana, että säännöshdotusten perusteluissa olisi esimerkkejä siitä, mitä kuvauksen tulisi sisältää, jotta viranomaisten tulkintakäytäntö ohjautuisi

tältä osin mahdollisimman yhdenmukaiseksi.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Säännöshdotusten perusteluissa on jäänyt kokonaan vaille käsittelyä ja huomiota se, miten julkisuus, avoimuus, ymmärrettävyys ja läpinäkyvyys ovat toteutettavissa silloin, jos/kun automaattia käytetään tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jolla on oikeusvaikutuksia. Ehdotusta voisi näiltä osin olla tarpeen täydentää.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Työryhmä ei ehdota muutoksia julkisuussääntelyyn esimerkiksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän lähdekoodin julkisuuden osalta. Automaattiseen

päätöksentekojärjestelmään liittyvien asiakirjojen julkisuus määräytyisi siten voimassaolevan julkisuuslain perusteella. Yhdyn tässä vaiheessa näihin näkemyksiin.

Karjalainen Tuula
Oikeuskanslerinvirasto