



Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö VN/3071/2020

## Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä yleislainsäädännön sääntelytarpeista; sisäministeriön lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa arviomuistiosta koskien hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä yleislainsäädännön sääntelytarpeita. Perustuslakivaliokunnan toimeksiannon mukaan oikeusministeriön selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamat vaatimukset sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Lausuntonaan sisäministeriö toteaa asiassa seuraavaa.

### Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

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

Sisäministeriö katsoo, että arviomuistiossa on tunnistettu ne voimassaolevan sääntelyn näkökulmasta keskeiset sääntelytarpeet, joita automaattiseen päätöksentekoon liittyy. Päätöksenteon automatisointia on toistaiseksi kehitetty hajautetusti eri hallinnonaloilla. Sisäministeriön näkemyksen mukaan yleislainsäädännölle on tarvetta, jotta hallintotoimintaan liittyvien keskeisten periaatteiden ja säännösten toteutuminen voitaisiin turvata.

Automaattinen päätöksenteko liittyy vahvasti hallinnon tuloksellisuuden ja tehokkuuden vaatimuksiin. Yleinen yhteiskunnallinen kehitys, digitalisaatio erityisesti luo myös kansalaisille ja yleisölle odotuksia hallinnon toiminnan ja palvelujen nykyaikaisuudesta ja kehittymisestä muun yhteiskunnallisen kehityksen rinnalla. Hallintolain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Automaattinen päätöksenteko – silloin, kun se soveltuu – voidaan nähdä osana tätä yleisempää kehitystä.

Automaattisessa päätöksenteossa painopiste hyvän hallinnon vaatimuksille siirtyy yksittäisen asian käsittelystä ja päätöksenteosta tietojärjestelmän sääntöjen, määrittelyjen ja toiminnallisuuden suunnitteluun, testaamiseen ja toiminnan häiriöiden ja poikkeavuuksiin valvontaan. Myös näihin vaiheisiin pai-

Lausunto

SM2025120

04.09.2020

00.02.04

SMDno-2020-1614

nottuu virkamiesten työpanos, vaikka usein mukana on kaupallisen puolen tietojärjestelmätoimittaja asiantuntijoineen. On tärkeää, että näissä prosesseissa tunnistetaan valmistelu-, esittely- ja päätöksentekotilanteet. Näissä prosesseissa voidaan nähdä perinteinen hallintoasian käsittelyn kaari soveltuvasti ja siten hallintolain menettelyvaatimukset ja hyvän hallinnon periaatteet soveltuvat myös näihin prosesseihin niiden eri vaiheiden kautta. Vaikka toiminta, eli tietojärjestelmän suunnittelu, määrittelyt ja sen toiminnan virheettömyyden valvonta, vaikuttaisi olevan viranomaisen sisäistä työtä, kohdistuvat sen välittömät vaikutukset automaattisen päätöksenteon kautta suoraan hallinnon asiakkaaseen. On tärkeää, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvään tietojärjestelmätyöhön kuuluvat eri vaiheet tunnistetaan valmistelun ja päätöksenteon kautta ja niille on määritelty tekijät ja vastuut organisaation työjärjestyksessä ja yksittäisten virkamiesten tehtäväkuvissa asian vaatimalla tarkkuudella.

Sisäministeriö toteaa myös, että sisäisen turvallisuuden palveluita kehitetään iteratiivisesti lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa. Sisäministeriöllä on selkeä pyrkimys edistää käytettävien digitaalisten prosessien ja ekosysteemien normeja ja sääntöjä sekä teknisiä ratkaisuja, joita muun muassa Maahanmuuttovirasto on korostanut automaattisen päätöksenteon osa-automaation hyödyntämisessä. Sisäministeriön tavoitteena on selkeyttää ja nopeuttaa päätösprosesseja digitalisaation mahdollistamana ja rakentaa hallinnonalalleen yhteneväisiä toimintamalleja.

Osa päätöksenteonprosessien kehitystoimista olisi jo teknisesti mahdollisia toteuttaa. Kuitenkin teknisen kyvykkyyden osalta on havaittu, että esimerkiksi oppiva tekoäly ei vielä ole tarpeeksi kehittynyttä, jotta hyvän hallinnon periaatteiden, kuten päätöksenteon läpinäkyvyyden, toteutuminen voitaisiin taata. Näin ollen automaattisen päätöksenteon ei ole tarkoituksenmukaista koskea sellaisia tapauksia, joihin liittyy viranomaisen harkintaa. Riskiksi nousee myös tietoturva ja tietosuoja, joista huolehtiminen on haastavaa, mikäli päätöksentekoprosessissa hyödynnetään ulkopuolisten toteuttamia tai hallinnoimia oppimisalgoritmeja tai sovelluksia.

Sisäministeriö kuitenkin korostaa, että automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeiden osalta tulisi valmistautua tulevaisuuden tarpeisiin, sillä tekninen kehitys alalla on erittäin nopeaa, mikä mahdollistaa pian uudet prosessit (viitaten esimerkiksi EU:n tekoälyn valkoiseen kirjaan). Samassa yhteydessä automaattista päätöksentekoprosessia tulisi katselmoida laajemmin alkaen jo asiakkaan neuvonnasta. Lisäksi tulisi tarkastella asian käsittelyä, seurantaa, päätöksentekoa ja myös uusien teknisten mahdollisuuksien osalta muun muassa henkilön tunnistautumista (biometriikka, muun muassa kasvontunnistus) sekä tiedonsaantia ja käyttöoikeuksia eri tietolähteistä paremman automaattisen päätöksenteon tueksi.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä avoimista kysymyksistä, jotka eivät ratkea voimassaolevan lainsäädännön perusteella, on syytä säätää yleislainsäädännön tasolla, jotta varmistetaan yhtäältä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen ja toisaalta automaattisen päätöksenteon perustuslainmukaisuus. Nykyinen hallintolaki kuitenkin antaa hyvän pohjan ja sen soveltumista tulisikin tarkastella ensisijaisena vaihtoehtona uudelle sääntelylle mahdollisimman pitkälle. Sisäministeriö katsoo myös, että virkamiesten koulutuksella ja yhteisellä näkemyksellä voimassa

olevan sääntelyn soveltamistavasta on myös merkitystä sille, tarvitaanko uutta, automaattiseen päätöksentekoon erityisesti soveltuvaa sääntelyä.

### **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 harvinaisuuksia?

Sisäministeriö katsoo, että käyttöalan rajaaminen kuvatulla tavalla vaikuttaa perustellulta.

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

Sisäministeriö katsoo, että päättelysäännöt tulisi olla virkavastuulla määritellyjä, asianmukaisessa menettelyssä testattuja ja hyväksyttäviä. Lisäksi niiden virheettömyyttä käytössä tulisi valvoa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan oppiva tekoäly ei vaikuttaisi soveltuvan päätöksenteon perustaksi, mutta sillä on muuta käyttöalaa esimerkiksi päätöksenteon virheettömyyden ja poikkeamien valvonnassa.

### **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?

Sisäministeriö ei tarvetta tällaiselle säännökselle. Koulutuksella ja nykyisen lainsäädännön soveltumisen esittämisellä voitaneen saavuttaa samat tavoitteet. Kuvauksen mukainen säännös vaikuttaa voimassa olevan toistamiselta ja itsestäänselvyydeltä. Jos kuitenkin erillissääntelyä aiheesta tulee, voitaneen seikka todeta hallituksen esityksen perusteluissa sopivassa kohdassa. Jos asiasta tulee oma säännöksensä, se olisi sisäministeriön näkemyksen mukaan parempi laatia positiivisen velvoitteen muotoon eli ilmaista, että viranomaisen tulee noudattaa tässäkin asiassa perustuslakia ja hallintolakia sekä muutakin soveltuvaa lainsäädäntöä. Lähtökohdaksi sääntelyssä ei voida sisäministeriön näkemyksen mukaan ottaa olettaa, että viranomaisen toiminta tai sen kehittäminen olisi omiaan vaarantamaan hyvää hallintoa, oikeusturvaa tai perusoikeuksien toteutumista ja että hallinnon lainalaisuusperiaatteen velvoittavuuden lisäksi toiminnan lainvastaisuus pitäisi erikseen kieltää.

## Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Sisäministeriö katsoo, että tietojärjestelmään liittyvien tehtävien ja vastuiden tulee olla kuvattu organisaatiossa riittävän tarkalla tavalla tehtävänkuivissa ja työjärjestyksessä ja vastaavissa sisäisissä normeissa.

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

Sisäministeriö kannattaa ehdotusta, sillä kyseisessä vaiheessa tehdään hallinnon tuleviin asiakkaisiin välittömästi myöhemmän automaattisen päätöksenteon muodossa kohdistuvia päätöksiä.

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

Sisäministeriö katsoo, että tässä on kyse samasta tilanteesta kuin ylläolevassa kysymyksessä ja näin ollen tilanne rinnastuu esimerkiksi organisaation soveltamisohjeiden ylläpitoon eli järjestelmää muutetaan samassa järjestyksessä kuin se hyväksytään.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Sisäministeriö kannattaa ehdotusta. Valvonnan suunnittelun ja toteuttamisen tulee olla virkatehtäviä ja valvonta tulee suunnitella riskiperusteisesti. Oppivaa tekoälyä voidaan sisäministeriön näkökulmasta käyttää havaitsemaan poikkeamia automaattisessa päätöksenteossa ja hälyttämään näistä valvonnasta vastaavalle virkamiehelle. Päätöksenteon automatisointi edellyttää niin sanottuja koneenkäyttäjätehtäviä.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Sisäministeriö katsoo, että keskeistä on, että tehtävät ja vastuut on määritelty ja kuvattu asianmukaisessa organisaatiokohtaisessa dokumentaatiossa, tehtävänkuivissa ja työjärjestyksessä. Näille voisi olla yhteisiä malliasiakirjoja ja ohjeistuksia hallinnon yhdenmukaisuuden ja hyvien käytäntöjen aikaan saamiseksi. Käytäntö tulee näyttämään, tarvitaanko muita velvollisuuksia tai menettelyitä. Sisäministeriö katsoo, että voi olla vaikea ratkaista ennen kokemusten saamista.

## 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?

Sisäministeriö katsoo, että ensisijaisesti viranomaisella itsellään tulee olla riittävä dokumentaatio, jonka julkisuus arvioitaisiin julkisuuslain mukaisesti. Asiakirjoihin sovellettaisiin julkisuuslakia normaalisti. Tietyissä asiaryhmissä siirtymisestä automaattiseen päätöksentekoon tulisi myös erikseen tiedottaa. Hallinnossa asioivalla tulisi olla tieto, jos päätöksenteko on automaattista.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Päätösasiakirjassa tai vastaavassa päätöksenteon kohteelle annettavassa asiakirjassa tulee olla tieto, milloin se on varmennettu mahdollisten vikatilanteidenkin jäljittämistä varten. Tietojärjestelmässä ja sähköisessä arkistoinnissa tieto kuulunee normaaleihin asian metatietoihin.

## Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Sisäministeriö katsoo, että vaikutustenarviointi on keskeisessä roolissa tässä kysymyksessä ja että suojatoimet tulee suunnitella riskiperusteisesti.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Lapsien kohdalla asia tulee ratkaista tilannekohtaisesti eli silloin, kun asialla voi olla vaikutusta lapsen etuun.

## Muut sääntelytarpeet

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

Sisäministeriön näkemyksen mukaan arviomuistion kautta ollaan hyvällä tiellä. Sisäministeriö nostaa esiin myös sen, ettei kaikkea voida ennakoida, joten kokemukset automaattisen päätöksenteon käytöstä tuonevat esille mahdollisia sääntelytarpeita myöhemmin.

## Muut huomiot

Sisäministeriö katsoo, että erilaisia teemoja on käsitelty hyvin arviomuistiossa. Muistiossa ministeriön näkemyksen mukaan voisi syventää yhteyttä automaattiseen päätöksentekoon ja laajentaa perusteluja siitä, miksi ei ole tarve säätää jostakin ja miksi jo voimassa oleva sääntely riittää.

Sisäministeriö nostaa esiin myös sen, ettei arviomuistiossa ole käsitelty vaikutuksia viranomaisen toiminnan suoritteiden maksullisuuteen.

Lausunto

SM2025120

04.09.2020

00.02.04

SMDno-2020-1614

Sisäministeriö nostaa harkittavaksi myös sen, että muistioissa voitaisiin ennakoita 'rule as code' kehitystä eli sitä, että säännökset valmisteltaisiin jo lain-sääntämisenvaiheessa ja hyväksyttäisiin eduskuntakäsittelyssä siinä muodossa, että ne voitaisiin ottaa käyttöön tietojärjestelmissä ilman viranomaisessa tehtävää tulkintaa ja määrittelytyötä. Kyseessä on mahdollinen kehityskulku ja kansainvälisesti esimerkkejä käytännöstä jo on.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Erikoissuunnittelija

Aino Tuovinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 04.09.2020 klo 12:50. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Tiedoksi

Ministeri Ohisalo  
Valtiosihteeri Parviainen  
Ministerin erityisavustajat  
SM/PO  
SM/MMO  
SM/HKO/OTU  
SM/HKO/TIHA