

# Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Lausuntotiivistelmä



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:21

# Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-879-0

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	5.2.2021	
<b>Tekijät</b>	Niklas Vainio, Kari Hämäläinen, Ella Rautiola		
<b>Julkaisun nimi</b>	Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista Lausuntotiivistelmä		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:21		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/3071/2020	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-879-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-879-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-879-0</a>		
<b>Sivumäärä</b>	78	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	automaattinen päätöksenteko, tekoäly, hyvä hallinto, virkavastuu, tietosuoja, tietojärjestelmät, digitalisaatio, hallintolaki		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Oikeusministeriö julkaisi 6.7.2020 arviomuistion hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Arviomuistiossa esitettiin sääntelyehdotuksia liittyen automaation sallittuun käyttöalaan, tietojärjestelmiin ja niiden valvontaan, virkavastuun kohdentamiseen sekä läpinäkyvyyteen ja asiakirjajulkisuuteen. Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros, jolla annettiin 65 lausuntoa. Useat lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti arviomuistion ehdotukseen, jonka mukaan automaattisten hallintopäätösten tekeminen rajattaisiin tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteissa, joihin ei liity harkintavaltaa. Useissa lausunnoissa kuitenkin pidettiin tärkeänä mahdollistaa automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttäminen valmisteleivassa roolissa osana sellaisia päätösprosesseja, joihin liittyy harkinnanvallan käyttämistä. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä säännellä automaation käyttämistä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Useissa lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti tekoälysovellusten pois sulkemiseen ainakin sääntelyn ensimmäisessä vaiheessa. Osa lausunnonantajista piti tällaista sääntelytapaa liian rajaavana ja katsoi, että sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia. Myös muista arviomuistion ehdotuksista esitettiin runsaasti huomioita.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	5.2.2021	
<b>Författare</b>	Niklas Vainio, Kari Hämmäläinen, Ella Rautiola		
<b>Publikationens titel</b>	Bedömningspromemoria om behovet av att reglera den allmänna lagstiftningen i anslutning till automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen Sammandrag av remissyttrandena		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020:21		
<b>Diarie-/projektnummer</b>	VN/3071/2020	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-879-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-879-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-879-0</a>		
<b>Sidantal</b>	78	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	automatiserat beslutsfattande, artificiell intelligens, god förvaltning, tjänsteansvar, dataskydd, informationssystem, digitalisering, förvaltningslag		
<b>Referat</b>	<p>Justitieministeriet publicerade den 6 juli 2020 en bedömningspromemoria om behovet av att reglera den allmänna lagstiftningen i anslutning till automatiserat beslutsfattande. I bedömningspromemorian läggs fram förslag till bestämmelser om det tillåtna användningsområdet för automatisering, datasystemen och övervakningen av dem, fördelningen av tjänsteansvaret samt öppenhet och handlingars offentlighet. Det ordnades en remissbehandling om bedömningspromemorian. Vid remissförandet gavs 65 utlåtanden. Flera remissinstanser ställde sig positiva till förslaget om att begränsa antagandet av automatiska förvaltningsbeslut till situationer där avgörandet kan härledas maskinellt från lagstiftningen och från kända entydiga fakta i situationer som inte inbegriper någon prövningsrätt. I flera utlåtanden ansågs det dock viktigt att göra det möjligt att använda det automatiska beslutssystemet i en förberedande roll som en del av sådana beslutsprocesser som inbegriper utövning av prövningsrätt. Flera remissinstanser ansåg det vara viktigt att reglera användningen av automatisering också i den faktiska förvaltningsverksamheten. I flera utlåtanden förhöll man sig positivt till att applikationer för artificiell intelligens utesluts åtminstone i det första skedet av regleringen. En del av remissinstanserna tyckte att ett sådant regleringssätt är för begränsat och ansåg att regleringen bör vara teknikneutral. Det framfördes också många anmärkningar om de övriga förslagen i bedömningspromemorian.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="mailto:vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

# Sisältö

<b>JOHDANTO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 Arvio automaattisen päätöksenteon nykytilasta ja sääntelytarpeista.....</b>	<b>11</b>
1.1 Yleiset huomiot.....	11
1.2 Yleis- ja erityislainsäädännön suhde .....	13
1.3 Muun lainsäädännön huomioiminen.....	15
1.4 Muita ehdotuksia ja huomioita.....	16
<b>2 Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus .....</b>	<b>19</b>
2.1 Käyttöalan rajaaminen .....	19
2.1.1 Arviot ehdotuksesta .....	19
2.1.2 Harkinnanvaraiset päätökset.....	23
2.1.3 Erityiset huomiot automatisoitavaksi soveltuvista asiaryhmistä.....	24
2.1.4 Tosiasiallinen hallintotoiminta.....	26
2.2 Rajausta päättelysääntöihin ja oppivan tekoälyn poissulkeminen.....	27
2.2.1 Arviot ehdotuksesta .....	27
2.2.2 Huomiot teknologiasidonnaisuudesta.....	30
2.2.3 Ehdotuksen alaa koskevia huomioita .....	32
<b>3 Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen .....</b>	<b>35</b>
<b>4 Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen .....</b>	<b>37</b>
4.1 Ehdotus virkavastuun kohdentamisesta tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin .....	37
4.1.1 Arviot ehdotuksesta .....	37
4.1.2 Muita ehdotuksia ja huomioita virkavastuun kohdentumisesta.....	39

4.2	Ehdotus käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä nimenomaisella päätöksellä .....	41
4.2.1	Arviot säännöksen tarpeellisuudesta .....	41
4.2.2	Hyväksyntämenettely .....	42
4.2.3	Muita huomioita .....	44
4.3	Ehdotus järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnista .....	45
4.3.1	Arviot ehdotuksesta .....	46
4.3.2	Ehdotuksen suhde muuhun lainsäädäntöön .....	47
4.3.3	Muut huomiot ja ehdotukset .....	48
4.4	Järjestelmän valvontaa koskeva ehdotus.....	49
4.4.1	Arviot ehdotuksesta .....	49
4.4.2	Ulkoinen valvonta, osaaminen ja resurssit .....	51
4.4.3	Muita huomioita .....	52
4.5	Muut velvollisuudet tai menettelyt virkavastuun kohdentamiseksi .....	53

## **5 Viranomaisen toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys..... 55**

5.1	Kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi .....	55
5.1.1	Arviot ehdotuksesta .....	55
5.1.2	Päätöksentekosääntöjen julkisuus .....	56
5.1.3	Lähekoodin julkisuus .....	57
5.1.4	Kuvauksen sisältö.....	58
5.1.5	Muun lainsäädännön huomioon ottaminen.....	60
5.2	Asiakirjan varmentamista koskeva ehdotus .....	61
5.2.1	Arviot ehdotuksesta .....	61
5.2.2	Muita huomioita .....	63

## **6 Tietosuoja ..... 65**

6.1	Arviomuistiossa ehdotettujen lisäksi tarvittavat suojatoimet.....	65
6.1.1	Ennakollinen vaikutusten arviointi tai vastaava menettely.....	65
6.1.2	Päätöksen oikaisu ja muutoksenhaku .....	66
6.1.3	Muut ehdotukset ja huomiot .....	67
6.2	Lasten erityisen suojan tarpeen huomioiminen automaattisessa päätöksenteossa .....	68
6.2.1	Nykyinen sääntely riittävää.....	68

6.2.2	Lisäsääntely on tarpeellista .....	69
6.2.3	Lapsiin ei tulisi kohdistaa automaattista päätöksentekoa .....	71
<b>7</b>	<b>Muut huomiot arviomuistiossa käsitellyistä aiheista .....</b>	<b>72</b>
7.1	Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle .....	72
7.2	Muita huomioita .....	73
	<b>LIITE: Pyydetyt ja saadut lausunnot.....</b>	<b>76</b>



## JOHDANTO

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnoissaan PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 78/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp automaattisiin hallintopäätöksiin liittyviä ehdotuksia. Valiokunnan mukaan automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta on edellyttänyt, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 20.11.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/3379/2018) katsonut, että Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyy pyrkimys edistää hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaatiota. Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kehittää säädösympäristöä ja hallintoa siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestävä kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin. Hallitusohjelmassa mainitaan erikseen lainmuutokset, joilla edistetään digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä sosiaaliturvaetuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä.

Oikeusministeriössä on valmisteltu arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Arviomuistiossa arvioidaan sääntelytarpeita erityisesti automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaamisen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistamisen sekä virkavastuun kohdentamisen näkökulmasta. Arviomuistiossa käsitellään lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuuden ja

päätöksenteon läpinäkyvyyden sekä tietosuojan edellyttämiä vaatimuksia ja reunaeh-toja automatisoidulle päätöksenteolle.

Arviomuistioon sisältyy seuraavat sääntelyehdotukset:

- Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuvista syistä sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistamiseksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämisestä hallintopäätöksiä tehtäessä tulisi säätää lailla, jossa määritellään automaattisen päätöksenteon sallittu ala. Säännös toimisi samalla tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä oikeusperustana.
- Sallittu automaatio tulisi rajata tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa.
- Automaattinen päätöksenteko voisi yleislain nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Tämä tarkoittaisi koneoppivien tekoälysovellusten rajaamista pois.
- Sääntely ei soveltuisi myöskään oikaisuvaatimuksen tai hallintokantelun käsittelyyn.
- Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista.
- Tietojärjestelmäsääntelyyn ja virkavastuun kohdentamiseen liittyen muistion mukaan lakiin tulisi sisällyttää sääntelyä, jolla varmistetaan virkavastuun asianmukainen toteutuminen kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Viranomaisen tulisi osoittaa tarpeellinen määrä virkamiehiä vastaamaan päätöksentekosääntöjen, järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnista ja järjestelmän valvonnasta.
- Koska automaattisen päätöksentekojärjestelmän ohjelmakoodin julkisuutta voivat rajoittaa muun muassa liikesalaisuutta koskevat salassapitoerusteet, toiminnan julkisuuden varmistamiseksi viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta au-

tomaattisesti ratkaistavaksi. Lisäksi päätöksen yhteydessä asianosaiselle tulisi ilmoittaa, että asia on ratkaistu automaattisesti.

- Jatkovalmistelussa olisi lisäksi arvioitava, tulisiko automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön ottaa erillinen säännös päätösten varmentamisesta.

Arviomuistio julkaistiin ja lähetettiin lausuntokierrokselle 6.7.2020. Oikeusministeriö pyysi arviomuistiosta lausuntoa 85 taholta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla, jossa myös muilla kuin jakelussa mainituilla oli mahdollisuus antaa lausunto.

Lausuntoaika päättyi 4.9.2020. Lausuntoja saapui 65, joista yksityishenkilöiden lausuntoja oli kaksi. Lausunnonantajat on lueteltu liitteessä. Lausunnot ovat luettavissa oikeusministeriön hankesivulla osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020>

Seuraavassa on esitetty teemoittainen kooste lausuntojen keskeisestä sisällöstä. Lausuntoja on lyhennetty ja ryhmitelty uudestaan tiivistelmää varten.

# 1 Arvio automaattisen päätöksenteon nykytilasta ja sääntelytarpeista

**Lausunnonantajilta kysyttiin arviota automaattiseen päätöksentekoon liittyvästä tilannekuvasta ja asiaan liittyvistä sääntelytarpeista.**

## 1.1 Yleiset huomiot

Useat lausunnonantajat toivat esille automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön säätämistarpeen. Osa lausunnonantajista painotti myös sääntelyn kiireellisyyttä. Myös huolellista lainvalmistelua painotettiin lausunnoissa (mm. **Akava ry, Amnesty International Suomen osasto, apulaisprofessori Riikka Koulu ja apulaisprofessori Ida Koivisto, apulaistietosuojavaltuutettu, Digi- ja väestötietovirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Finanssiala ry, Helsingin kaupunki, HUS Kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevakuutuskeskus, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, oikeuskansleri, Opetushallitus, Rahoitusvakuutusvirasto, Rikosseuraamuslaitos, SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Lakimiesliitto, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Syyttäjälaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, tasa-arvovaltuutettu, Teknologiateollisuus ry, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Työeläkevakuuttajat TELA ry, työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Vantaan kaupunki, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto).**

Osa lausunnonantajista painotti sääntelyn yleisyyttä ja teknologianeutraaliutta. Automaattista päätöksentekoa ei välttämättä tulisi rajata ainoastaan sääntöpohjaisiin järjestelmiin (**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Finanssiala ry, Liikennevakuutuskeskus, maa- ja metsätalousministeriö, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry**).

Osa lausunnonantajista huomautti, että julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on voitava tehdä automaattisia hallintopäätöksiä vastaavasti ja samoin perustein kuin viran-

omaistoinnassa (**Eläketurvakeskus, Liikennevakuutuskeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työtömyyskassojen Yhteisjärjestö**).

**Valtiovarainministeriö** korostaa, ettei automaattinen päätöksenteko hallintoasioissa ole uutta toimintaa viranomaisissa, vaan automaattista päätöksentekoa on sisällytetty erityisesti massahallintoviranomaisten prosesseihin jo vuosikymmeniä. Joissakin yksittäisissä tilanteissa automatisoidut prosessit ovat olleet ongelmallisia asianosaisen tai laajemmin hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta katsottuna, mutta ongelmaa ei voi luonnehtia kovin laajaksi ja merkittäväksi. Automatisoituun päätöksentekoon liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnot on annettu hallituksen esityksistä, jotka ovat liittyneet kansalliseen sääntelyyn, jossa on pyritty käyttämään tietosuoja-asetuksessa säädettyä kansallista liikkumavaraa automatisoidun yksittäispäätösten mahdollistamiseksi. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että sääntelytarpeen arviointia jatketaan eikä sääntelykohdetta kiinnitetä liian suppeaksi ainakaan tässä vaiheessa. Sääntelyn tulee olla mahdollistavaa ja toimintaympäristön muutokset huomioon ottavaa. Sääntelykohteina automatisoidut prosessit, hallinnon palveluautomaatio ja tietojärjestelmät muodostavat kiinteän kokonaisuuden, jota ei voida valtiovarainministeriön käsityksen mukaan pilkkoa osakokonaisuuksiin ainakaan tässä vaiheessa.

**Liikennevakuutuskeskus** korostaa, että mikäli julkinen hallintotehtävä on annettu yksityiselle toimijalle, tulee tällä olla samat toimivaltuudet kuin viranomaisella laatia ja määrittellä tehtävän ja automaattisen päätöksenteon edellyttämät päättelysäännöt. **Työllisyysrahaston** näkemyksen mukaan sääntelyä ei tulisi rajata pelkästään viranomaisien tekemiin päätöksiin. Tämä rajoittaisi tarpeettomasti muita lailla perustettuja julkisoikeudellisia laitoksia hoitamasta lakisääteistä tehtävänsä.

**Maa- ja metsätalousministeriön** mielestä on tärkeää, että muistiossa esiin tuotu ns. sidottu harkinta kuvataan myös aikanaan tehtävässä hallituksen esityksessä, sillä yhä esiintyy väärinkäsitys, jonka mukaan mikään harkintaa sisältävä päätös ei soveltuisi käsiteltäväksi automaattisessa päätöksentekoprosessissa. Lisäksi ministeriö korostaa, että erityislainsäädännössä tulee voida perustellusta syystä poiketa yleislain lähtökohdista.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan** mekaaniseen ”pätöksentekoon”, joka useimmiten perustuu tiettyjen annettujen tai automaattisesti havaittujen lukumäärien ja lukuarvojen pohjalta tehtyyn laskutoimitukseen, ei julkisoikeudellisessakaan toimintaympäristössä yleensä liity merkittäviä oikeusturvaongelmia. Olennaista kuitenkin on, että ongelmatilanteissa tavoitettavissa on virkavastuulla toimiva ihminen, joka voi vaikeuksista oikaista tai muuttaa koneen tekemää ratkaisua. Palveluperiaatteen edel-

lyttämä asiantuntevan virkamiehen tavoittaminen ja asian nopea oikaiseminen tilanteessa, jossa kone on syystä tai toisesta päätenyt väärään tai kiistanalaiseen lopputulokseen, on ensiarvoisen tärkeää.

**Verohallinto** katsoo, että automaattinen päätöksenteko hallintoasioissa, erityisesti sen tyyppisissä massahallintoasioissa, jotka voidaan ratkaista oikeusturvaa vaarantamatta koneellisesti ja joissa virkailijan suorittama asian tapauskohtainen tutkinta ja harkinta ei tosiasiallisesti tuota asian ratkaisemiseksi lisäarvoa, on yhteiskunnan ja hallinnon voimavarojen järkevän käytön ja digitalisaation edistämisen kannalta välttämätöntä. **Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö** ei pidä mielekkäänä lainsäädäntöstrategiana sitä, että automaattisten päätösten antaminen sallittaisiin yksittäisten, esimerkiksi hallintolain tai työttömyysturvalain, pykälien osalta, vaan sääntelyn tulisi olla yleisempi.

## 1.2 Yleis- ja erityislainsäädännön suhde

**Työ- ja elinkeinoministeriö** katsoo, että automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen valmistelu tulee aloittaa mahdollisimman nopeasti. Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että tässä yhteydessä valmisteltaisiin myös alakohtaiseen erityislainsäädäntöön tarvittavat muutokset, jos näin voidaan toimia aiheuttamatta viiveitä yleislainsäädännön valmistelulle ja voimaantulle. Käynnistyvässä lainvalmistelussa on tarpeen ottaa huomioon myös 1.1.2020 voimaan tulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) vaatimukset.

**Korkein hallinto-oikeus** kiinnittää huomiota siihen, että hallintolain soveltamisala ei kata kaikkea viranomaistoimintaa. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Julkisuuslain soveltamisala on puolestaan hallintolakia laajempi ja kattaa kaikkien hallinnonalojen viranomaiset. Arviomuistiossa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, miten tämä soveltamisalan erilaisuus vaikuttaisi mahdolliseen lainvalmisteluun. Hallintolain soveltamisala asettaa rajoituksia sille, että nimenomaan tuota lakia käytettäisiin pääasiallisena automaattisen päätöksenteon yleislakina. Hallintolaisissa ei ole mahdollista määrittellä kulloisenkin asiaryhmän automaattisen käsittelyn edellytyksiä, vaan nämä kysymykset vaativat sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimusten vuoksi erityislainsäädännössä tehtäviä ratkaisuja. Hallintolaki ei myöskään sovellu viranomaisen vastuukysymysten sääntelypaikaksi.

Automaattisessa päätöksenteossa voi herätä kysymyksiä siitä, millä tarkkuudella ja missä säädetään asiakkaalta pyydettävistä tiedoista ja millä tavoin asiakas saa tietää

ja kenties tarkistaa itsestään kerätyn muun tietoaineiston oikeellisuuden. Hallintolain 34 §:n mukaan viranomaisen on pääsääntöisesti kuultava asiakasta, jos asian ratkaisemissa käytetään muualta hankittuja tietoja. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että automaattisessa menettelyssä olevat puutteet voivat johtaa laajoihin virheisiin, joiden taustalla voi olla järjestelmävirhe, tietojen antamisessa tapahtunut asiakkaiden virhe tai väärinymmärrys taikka virheet muiden tarvittavien tietojen toimittamisessa. Arviomui-  
tiossa ei ole pohdittu, onko hallintolain virheen korjaamista koskeva sääntely ylipää-  
tään riittävä tällaisten virheiden korjaamiseen. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että  
tämän tyyppiset virheet tulisi korjata mahdollisimman nopeasti ja aiheuttamatta vir-  
heen kohteiksi joutuneille lisätyötä sekä kuormittamatta tuomioistuinlaitosta. Ei ole  
poissuljettua, että myös virheiden korjaaminen edellyttää lainsäädäntötarpeiden selvit-  
tämistä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että suppeahkossa arviomui-  
tiossa esitetyt näkökohdat eivät tässä vaiheessa vielä riitä automaattista päätöksentekoa koskevan  
lainsäädäntöhankkeen pohjaksi.

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan suunnittelu- ja testausvaiheista tulisi säätää  
mahdollisimman täsmällisesti myös yleislainsäädännön tasolla. Näin tulisivat esiin sel-  
keämmin mahdolliset ongelmat ja oikeusturvan toteutumisen varmuus ja päästäisiin  
myös tietoturvalisempiin ratkaisuihin. Se, että säännöt päätöksen tekemiseksi on  
määritelty koodiin väärin tai puutteellisesti, voi olla merkittävä oikeusturvaa heikentävä  
tekijä. Päätöksentekosäännösten valvonta tai niiden määrittelystä säätäminen yleis-  
laissa sekä yksityiskohtaisemmin erityislaeissa olisi ennakollinen yksilön oikeustur-  
vaan myönteisesti vaikuttava seikka. Olisi hyödyllistä käyttää myös organisaation ul-  
kopuolisten asiantuntijoiden, kuten informaatioteknologian erityisosaajien, osaamista  
määrittelytyössä tai jälkikäteisessä katselmoinnissa. Teknisten ongelmien tehokkaan  
karsimisen velvollisuudesta säätäminen lainsäädännön tasolla edistäisi päätöksen-  
teon oikeellisuutta.

**Liikenne- ja viestintävirasto** toteaa, että arviomui-  
tiossa pohjalta jää hieman epäsel-  
väksi, mitä yleislainsäädäntöön (erillinen yleislaki tai hallintolain täydennys) automaat-  
tisen päätöksenteon osalta sisällytettäisiin. Virasto pitää tärkeänä, että lainsäätäjälle  
ja toimeenpanolle on selkeät ja tarkat ohjeet, mitä erityissääntelyltä ja käytännön pää-  
töksenteolta vaaditaan (mitä elementtejä erityislainsäädännössä pitää olla ja millä  
tarkkuudella), jotta kaikki arviomui-  
tiossa esiin tuodut riskitekijät saadaan minimoitua.

**Eläketurvakeskuksen** mukaan tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa 22 artik-  
lan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien rajoitta-  
misen. Rajoituksilta edellytetään huomattavaa tarkkarajaisuutta, minkä vuoksi rajoi-  
tustoimenpiteiden tarkentava sääntely olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä erityis-  
lainsäädännössä. Näin toimialakohtaiset erityispiirteet voitaisiin paremmin ottaa huo-  
mioon.

**Maanmittauslaitoksen** mukaan olisi kiinnitettävä jo nyt huomiota siihen, mitkä kysymykset jäisivät erityislainsäädännössä säädettäväksi. 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 tapausittain joko pelkkä yleislainsäädäntö voitaisiin katsoa riittäväksi eikä automatisoinnista tarvitsisi lainkaan säätää hallinnonalakohtaisesti tai olisiko yleislainsäädäntö mahdollista laatia niin, että erillislainsäädäntöä ei lähtökohtaisesti lainkaan tarvittaisi. Myös **Kansaneläkelaitos** tavoittelee yleislainsäädännön riittävyttä, mutta huomioi erityislainsäädännön mahdollisen tarpeellisuuden asian monimuotoisuuden vuoksi. Olennaiset käsitteet, kuten tekoäly, sääntöpohjainen automaattinen päätöksenteko tai päätösaunomaatio, osa-automaatio, pohja-automaatio ja avustava- tai tosiasiallinen automaatio, tulisi yleislaissa määrittellä.

### 1.3 Muun lainsäädännön huomioiminen

**Sosiaali- ja terveysministeriö** huomauttaa, että hallintolaki hallintoasioiden käsittelyn yleislakina tarjoaa sääntelylle luontevan sijoituspaikan, mutta jatkovalmistelussa on hyvä pohtia, tarvitaanko hallintolain rinnalle muuta yleislaintasoista ja nimenomaisesti automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Tärkeää on tarkastella myös hallinnon yleislakien nykyisiä säännöksiä ottaen huomioon esimerkiksi tiedonhallintalaista seuraavat velvoitteet viranomaisille ja muille julkista hallintotehtävää hoitaville sekä mainittujen toimijoiden mahdollisuudet saada tietoa eri rekistereistä kuten tulorekisteristä. Sanotussa yhteydessä tarkasteltavaksi olisi syytä ottaa ennen muuta hallintolain asianosaisen kuulemista koskeva säännös sekä sääntely päätösten sähköistä tiedoksiantoa koskien. On tärkeää, että automaattisen päätöksenteon edellytyksistä säädetään yleislailla ja siten, että sektorikohtaista erityissääntelyä tarvitaan mahdollisimman vähän.

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun** mukaan asian jatkokäsittelyssä ja sääntelyn jatkovalmistelussa yhdenvertaisuuskysymyksiin on kiinnitettävä lisähuomiota. Tällaisia ovat esimerkiksi syrjinnän riskin ehkäisemistä koskeva velvoite, velvoite edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5 §) ja velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin (YVL 15 §). Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa lisäksi, että tekoälyn käytön yleistä hyväksyttävyyttä ja sääntelyä koskevan arvioinnin ei tule kohdistua vain automaattiseen päätöksentekoon. Tekoälyn käyttöön viranomaistatoiminnassa liittyvät yhdenvertaisuuskysymykset koskevat keskeisesti myös tosiasiallista hallintotoimintaa ja esimerkiksi erityisesti valvontatoimien kohdentamista. **Tasa-arvovaltuutetun** mukaan automaattiseen päätöksentekoon liittyy syrjimisriski esimerkiksi silloin, jos harkinnanvaraisen seikan arvioinnin perustana käytetään tilastotietoja, saatetaan tilastotietojen



nojalla tehdä yksilöä koskevia oletuksia sukupuolen tai muun kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että yksilöllisiä olosuhteita otetaan huomioon. Tilastopohjaiseen päätöksentekoon liittyy myös välillisen syrjinnän riski, jos näennäisesti neutraali kriteeri tosiasiallisesti erottelee yksilöitä esimerkiksi sukupuolen, iän tai alkuperän perusteella.

**Vammaisfoorumi ry** korostaa erityisen haavoittuvien ryhmien, ml. vammaisten henkilöiden oikeusturvan riittävää huomioimista erityislainsäädännön tasolla. **Professori Markku Suksi** huomauttaa, että perustuslain 17 §:n ja kielilain (423/2003) mukaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen automatisoidun päätöksenteon kautta on syytä ottaa huomioon hallinnon automatisointia kehitettäessä, sillä niin ei aina ole tapahtunut.

## 1.4 Muita ehdotuksia ja huomioita

**Liikenne- ja viestintäministeriö** ehdottaa, että oikeusministeriö perustaisi virkamies-työryhmän, jossa olisi edustus eri hallinnonaloilta, valmistelemaan hallituksen esitystä. Siten saataisiin parhaat käytännöt ja kokemus mukaan valmisteluun. Lisäksi työryhmä voisi toimia keskustelufoorumina, kun EU:n tekoälyä koskeva lainsäädäntöehdotus valmistuu (vuoden 2020 lopulla) ja lainsäädäntöehdotusta käsitellään neuvoston työryhmässä. Jatkotyössä edistettäisiin erityisesti lainsäädäntöön liittyviä muutostöimpeiteitä, jotta lainsäädäntö ei jarruttaisi digitalisaatiokehitystä.

**Tekoälyn ja digitalisaation tutkimuksen asiantuntijaryhmä** toteaa, että jos nyt käsiillä olevan säädösvalmistelun painopiste on arviomuistiossa kuvatussa hallintopäätösten automatisoidussa koneellisessa käsittelyssä, niin tässä vaiheessa avustavat päätöksentekojärjestelmät tulisi selkeästi rajata käsittelyn ulkopuolelle. Tämä rajaus olisi hyvä todeta arviomuistiossa nykyistä selvemmin. Lisäksi asiantuntijaryhmä huomauttaa, että arviomuistiossa esitetty sääntöpohjaisen päätöksenteon käsite edellyttää täsmennystä. Sääntelyperustaa arvioitaessa on huomioitava tosiasiallisten tietoteknisten ratkaisujen ja arviomuistion oikeudellisen käsitekehikon välinen ero. Automaattisen päätöksenteon koneellinen toteutus monimutkaistaa kysymystä oikeudellisten normien muuntamisesta oleellisesti. Arvioitaessa automaattisten hallintopäätösten sääntelyperustaa olisi hyvä esimerkiksi selventää, miten päättelyjen taustalla olevien sääntöjen ja niiden koneellisen toteutuksen välinen suhde tulee tulkita. Tietoteknisestä näkökulmasta oikeudellisten normien muuntaminen kyllä/ei-tyyppiseksi säännöiksi onkin lähtökohtaisesti epätriviaalia. Muuntamiseen liittyy mm. vinoumien mahdollisuus. Sääntöjen koneellinen toteutus voi myös tapahtua esimerkiksi lukuisista tekijöistä koostuvan ns. pisteytyksen avulla. Esimerkiksi sosiaalituen myöntöperusteiden selvittäminen tai palvelutarpeen arviointi voidaan toteuttaa myös siten, että eri tekijöitä ”pisteytetään”. Tuen myöntö perustuu jonkin etukäteen määritellyn raja-arvon

ylittymiselle. Raja-arvo voi kuitenkin ylittyä useamman eri tekijäyhdistelmän seurauksena, jolloin on epäselvää, miten oikeudellisten normien koneellinen toteutus yksiselitteisesti tulkitaan.

**Oikeusrekisterikeskus** huomauttaa, että esitettyihin rajauksiin liittyvät taloudelliset vaikutukset ovat siinä määrin merkittäviä, että niistä kannattaa laatia erillinen selvitys, ellei sellaista ole jo aikaisemmin tehty. Taustalla asiassa on se, että suuri osa tekoälyihin ja automaattiseen päätöksentekoon yleisesti liitetystä tuottavuushyödyistä toteutuu käytännössä vain kehittyneemmällä itseoppivilla tekoälyalgoritmeilla, jotka perustuvat pitkälti tilastollisiin menetelmiin. Edellä kuvattu tuottavuuden ongelmatiikka voitaisiin ratkaista siten, että varmistettaisiin yleislain sallivan yksiselitteisesti myös muun tyyppiset ratkaisut nimenomaan valmisteleivassa toiminnassa, jonka jälkeen esivalmistellut ratkaisut tekisi virkavastuun piirissä toimiva virkamies. Toinen selkeä ratkaisuvaihtoehto voisi olla poikkeamasäädöksen lisääminen sellaisia tilanteita varten, joissa viranomaisen pystyy esittämään kehittyneemmän tekoälyn ylittävän muun tyyppisten ratkaisujen tarkkuuden päätöksenteossa. Tällöin kehittyneemmän menetelmän käyttö edistäisi kansalaisten perusoikeuksien turvaamista.

**Opetushallitus** huomauttaa, että arviomuistiosta ei tule selkeästi ilmi, koskevatko sääntelytarpeet myös tilanteita, joissa päätöksenteon kohteena on organisaatio. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet myönnetään kunnalle tai yksityiselle toimijalle, kuten yhteisölle tai säätiölle, opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä. Päätös perustuu laskentakaavoihin ja valtionosuuden saajan toimittamiin tietoihin sekä eräissä tilanteissa ministeriön harkintaan. Valtionosuuslaskennan eri vaiheissa tehdään päätöksiä, jotka voisi korvata automaattipäätöksillä, jos rahoituksen perusteet ovat selvillä, eikä päätösvaiheeseen sisälly harkintavallan käyttämistä.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo, että lainsäädännössä automaattista asiankäsitelyä tulisi käsitellä laajemmassa merkityksessä. Automaatiota voidaan tehokkaasti hyödyntää myös nk. alaprosessien suorittamiseen, jolloin varsinainen hallintopäätös koostuu sekä ihmisen että automaation tekemistä ratkaisuista. Sääntelyssä tulisi siten kattaa myös edellä mainitulla tavalla monimuotoisempi käsitys automaation käytöstä hallintoasioiden ratkaisuissa.

**Teknologiaeollisuus ry:n** tuo esille, että lainsäädännön tulee muodostaa päätösautomaatiota käyttöönottaville viranomaisille toimiva tuki- ja arviointikehikko, jonka avulla hallinto-oikeudelliset näkökohdat tulevat asianmukaisesti arvioituiksi. Tekoälyn ja henkilötietojen käyttöön liittyvien seikkojen selvittelyä tulee jatkaa tiiviissä yhteydessä palveluntarjoajien kanssa molemminpuolisen ymmärryksen lisäämiseksi.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan nykyisellään hallintolakiin tai hallinto-oikeuden ns. yleisiin oppeihin ei sisälly määritelmää

automaattisesta päätöksenteosta, joten määritelmä tosiasiallisesti luodaan nyt kaa-vaillulla uudistuksella. Määritelmään on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Tietojärjestelmälle – sääntö- tai tekoälypohjaiselle – ei voida hahmottaa kykyä itsenäiseen päätöksentekoon. Sen sijaan myös tietokoneavusteisesti tai automaattisesti luotu päätös perustuu viranomaisorganisaation ja sen ihmistoimijoiden järjestelmäsuunnitteluun ja sen hyödyntämiseen. On myös kiinnitettävä huomiota seuraavanlaisiin kysymyksiin: Missä määrin automaation perustuslakiulottuvuus voidaan saattaa sääntelyn piiriin kohdistamalla sääntelytoimet ihmisten työvälineisiin? Missä määrin sääntelyä pitäisi kohdistaa organisaatioon, sen ihmistoimijoihin, hyödynnettäviin tietovarantoihin sekä julkishallinnon ohjelmistokehitykseen?

## 2 Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus

### 2.1 Käyttöalan rajaaminen

**Lausunnonantajilta pyydettiin arviota automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaamisesta tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa.**

#### 2.1.1 Arviot ehdotuksesta

Useat lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti käyttöalan rajaamiseen kokonaan tai pääosin ehdotuksen mukaisesti (**Akava ry, Digi- ja väestötietovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), HUS Kuntayhtymä, Kirkkohallitus, Liikenne- ja viestintävirasto, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y., Maanmittauslaitos, Opetushallitus, Pakolaisneuvonta ry, professori Markku Suksi, Rahoitusvakausvirasto, Rikosseuraamuslaitos, Ruokavirasto, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Syyttäjälaitos, tasa-arvovaltuutettu, Tulli, työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Vammaisfoorumi ry, Vantaan kaupunki, yhdenvertaisuusvaltuutettu**).

**Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön** mukaan käyttöalan rajaaminen esitetyllä tavalla on todennäköisesti yksinkertaisin ja aikataulullisesti joutuisin tapa edetä niin, että perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskevat reunaehdot tulevat täytettyä. Automaattista päätöksentekoa ei kuitenkaan tule rajata enempää kuin on välttämätöntä. Säännöksiin ei tule esimerkiksi rajata automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle kategorisesti asiaryhmiä, joissa henkilöä on kuultava. Säädösten tulisi harkita automaattisen päätöksenteon käsitteiden avaamista sikäli kuin ne kytkeytyvät sääntelyn käyttöalaan.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** mukaan vähäistä harkintavaltaa sisältäviin asioihin liittyvää substanssilainsäädäntöä tulee lisäksi pyrkiä kehittämään siten, että harkinta mahdollisuuksien mukaan poistuu ja päätöksenteko on automatisoitavissa.

**Akava ry:n** mukaan automaattinen päätöksenteko on oltava mahdollista myös kaikissa sellaisissa rutiininomaisissa hallintopäätöksissä, jossa harkinnanvara liittyy lähinnä johonkin tekniseen seikkaan, kuten esimerkiksi siihen, onko jatkoaikahakemuksen osalta määrärahan käyttöaikaa jäljellä. Tällaisia päätöksiä tehdään esimerkiksi Business Finlandin toiminnassa.

**Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan päätöksen yksityiskohtaisen perustelemisen tarve rajoittaa automatisoinnin yksiselitteisiin tilanteisiin. Haastetta järjestelmien toimintaan saattaisi tulla tilanteissa, joissa useampia etuusoikeuteen vaikuttavia seikkoja automatisoitaisiin. Tällaisissa tilanteissa selkeän ja ymmärrettävän päätöksen kirjoittaminen automaattisesti saattaa olla haasteellista.

**Valtiovarainministeriön** mukaan sääntelyn kehittämiskohde on liian suppea arviomuistiossa esitetyssä muodossa. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu automatisoitua yksittäispäätöstä koskeva kieltosäännös kohdistuu muihinkin kuin automatisoituihin hallintopäätöksiin. Kieltosäännöksen alaan kuuluu merkittävältä osin myös hallinnon palveluautomaatio. Useissa viranomaisissa on käytössä muun muassa chatbot-soveluksia, jotka antavat oikeudellista merkittävää palveluohjausta ja neuvontaa. Valtiovarainministeriö pitää olennaisena sääntelykohteena niitä prosesseja, jotka ovat toteutettuja automatisoituja menettelyjä käyttäen ilman henkilön kontrollointia siten, että prosessin lopputuloksella on asianosaisen/rekisteröidyn asemaan merkittävä vaikutus. Sinällään automatisoidun päätöksen käsite on määriteltävissä tietosuoja-asetuksesta. Valtiovarainministeriö ei näe mahdolliseksi, että sääntelykohteena olisi automaattinen päätöksentekojärjestelmä, koska tietojärjestelmät on kehitetty julkisessa hallinnossa siten, että niihin voi sisältyä erilaisia prosesseja, joista vain osa on automatisoituja tavalla, joka tarkoittaa tietosuoja-asetuksen automatisoitua yksittäispäätöstä. Automaattisen päätöksenteon käyttöalan ulkopuolelle ei pitäisi kategorisesti rajata kaikkea päätöksentekoa, johon liittyy harkintavallan käyttämistä. Ei ole täysin yksiselitteistä, milloin päätöksentekoon liittyy viranomaisen harkintavaltaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oikaisuvaatimuksenkin ratkaiseminen automaattisessa päätöksenteossa tulisi olla mahdollista tiettyjen edellytysten täytyessä.

**Oikeuskanslerin** mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät seikat huomioon ottaen automaattinen päätöksenteko voitaisiin tässä vaiheessa kohdentaa sellaisiin päätöstyyppeihin, joissa ei lainsäädännön perusteella tehdä kovin moniulotteista ja inhimilliseen punnintaan perustuvaa harkintaa. Arviomuistiossa tehty erottelu harkintavaltaa sisältäviin päätöksiin ja puhtaasti oikeudellisesti päätöksentekotilanteissa esillä olevista tosiseikoista määräytyvään sidottuun päätöksentekoon on kuitenkin varsin jyrkkä, eikä vastaa tosiasiallisesti monissa asioissa tilannetta, jossa harkintavalta on eri asteista. Yksinkertaisessakin asiassa voi ilmetä tilanteita, joissa kaavaomainen päättely ei toimi. **Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen** mukaan ehdotettu ratkaisu on sinänsä perusteltu, mutta jättää ison osan toimintakenttää vaille sääntelyä.

Myös **apulaisprofessori Riikka Koulujoki ja apulaisprofessori Ida Koivisto** toteavat, että vaikka jaottelu harkinnanvaraisiin ja ei-harkinnanvaraisiin päätöstyyppeihin on teoriassa yksiselitteinen, käytännössä voidaan törmätä vaikeuksiin. Harkintavallan paikantaminen voi olla hankalampaa kuin voisi kuvitella: usein se ilmenee vain avoimista kielellisistä muotoiluista. Tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten määritetään ne laatustandardit, jotka julkishallinnon ohjelmistokehityksessä tulee täyttää, ja siihen miten laadunvalvonnasta varmistutaan.

**Korkein hallinto-oikeus** toteaa, että arviomuistiossa on esitetty hallinnollisen päätöksenteon oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta kuvaus, joka ei vastaa ratkaisukäytäntöä eikä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Hallintoviranomaisten ratkaisutoiminnassa on hyvin vähän tilanteita, joita voidaan luonnehtia tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuviksi. Toisaalta oikeusharkintaisissa ratkaisutilanteissa on harvoin kysymys sellaisesta asiasta, jossa ratkaisun lopputulos olisi ennalta täydellisesti tiedossa.

**Maa- ja metsätalousministeriö** huomauttaa, että epäselväksi jää, mikä on oikeudellisen tulkinnan ja harkinnan ala määriteltäessä päätöksentekosääntöjä. Päätöksentekosäännöt eivät aina ilmene yksiselitteisesti säännöksistä, vaan säännöksiä joudutaan tulkitsemaan. Hallintokäytännössä tai muutoksenhaun yhteydessä on voinut syntyä vakiintuneita tulkintoja lainsäädännön joustaville normeille. Voidaanko näitä vakiintuneita tulkintoja – esimerkiksi sille, miten kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain tuen myöntämisen edellytyksenä olevaa metsäalan hyvän ammattikäytännön sisältöä on tulkittu – käyttää päätöksentekosääntöjä muodostettaessa? Entä silloin, kun päätöksentekosäännöt perustuvat tarkoituksenmukaisuusharkinnassa muodostuneisiin tulkintoihin?

**Helsingin kaupungin** mukaan arviomuistiossa esitetty käyttöalan raja on turvallinen ja perusteltu. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä arvioida myös mahdollisuutta sisällyttää lainsäädäntöön oikeus osittaisen automaation hyödyntämiseen myös niissä päätöksissä, jotka edellyttävät harkintavaltaa. **Oikeusrekisterikeskus ja Tekoälyn ja digitalisaation tutkimuksen asiantuntijaryhmä** katsovat, että valmistelevat tai avustavat järjestelmät tulisi rajata sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. **Maa- ja metsätalousministeriö** pitää erittäin tärkeänä, ettei ehdotetulla ratkaisulla rajoiteta sääntöpohjaisten tai tekoälypohjaisten menetelmien käyttöä päätöksentekoa valmistelemissa vaiheissa silloinkaan, kun varsinaiseen asian ratkaisemiseen sisältyy harkintavallan käyttöä.

**Eläketurvakeskus** katsoo, että arviomuistiossa kuvattu automaattisen päätöksenteon käyttöala mahdollistaa työeläkealan nykyisenkaltaisen automaattisen päätöksenteon. Käyttöala sellaisena kuin se muistiossa on kuvattu, on kuitenkin melko rajaava. **Kan-**

**saneläkelaitos** pitää arviomuistion lähtökohtaa hyvänä, mutta toteaa, että automaation käyttöala ja viranomaistarpeet ovat hyvin monimuotoisia. Tämän vuoksi käyttöalan liian tiukka rajaaminen ilman joustomahdollisuuksia voi tarpeettomasti vaikeuttaa viranomaisten toimintaa esimerkiksi tilanteissa, joissa automaatiosovellus on jo ollut käytössä eikä merkittäviä ongelmia ole ollut. Yleislainsäädäntöön olisi tarkoituksenmukaista rakentaa joustomekanismi ja määritellä erityislainsäädännön käyttöala. Joustomekanismin voisi toteuttaa esimerkiksi kuvaamalla tilanteita, joissa tiukasta sääntöpohjaisuudesta voidaan poiketa ja mitä menettelyjä tämä edellyttää.

**Liikenne- ja viestintäministeriö** pitää ehdotettua rajausta periaatteessa hyvänä lähtökohtana, mutta korostaa, että yleislain valmisteluvaiheessa tulisi pitää mahdollisuuksia avoimesti esillä ja tehdä lisäselvityksiä, muun muassa tarkempia vaikutusarviointoja, ennen kuin rajataan sääntelyn käyttöalaa.

**Maanmittauslaitoksen, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen, Tapaturmavakuutuskeskuksen ja Työeläkevakuuttajat TELA ry:n** mukaan yleislainsäädännössä käyttöala tulisi säännellä yleisin kriteerein. Automaation piiriin luettavia asiaryhmiä ja -tyyppejä ei tulisi säännellä yksityiskohtaisesti yleis- eikä erityislainsäädännössä vaan ne tulisi jättää kunkin viranomaisen päätettäväksi.

**Yksityishenkilön** mukaan asiaryhmistä (esimerkiksi verotuspäätökset ja asumistuki) olisi hyvä säätää joko lailla tai asetuksella. **Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y:n** mukaan automaattisen päätöksenteon käyttöön ottamisesta ja sen tarkemmista menettelytavoista olisi aina säädettävä yleislain lisäksi kunkin hallinnon alan erityisnormeilla.

**Valtakunnanvoudinviraston** mukaan lainsäädäntöä valmisteltaessa olisi aiheellista selvästi todeta sääntelyn koskevan nimenomaan itsenäistä automaattista päätöksentekoa eikä avusteista päätöksentekoa. **Suomen Lakimiesliitto** painottaa, että jatkovalmistelussa tulisi ottaa selkeästi kantaa siihen, mihin julkisoikeudellisiin toimintoihin automaattinen päätöksenteko soveltuu ja mihin ei.

**Verohallinnon** mukaan ehdotettu rajaus on erityisesti verotuksen tapaisiin massahallintoasioihin liian kapea. Vain harvoissa asioissa säännökset ovat sellaiset tai ne edes voitaisiin muotoilla niin, että niiden soveltamiseen ei edes teoriassa liittyisi lainkaan harkintaa. Jos automaattinen päätöksenteko sallittaisiin vain yllä mainitut kriteerit täytävissä asioissa, Verohallinto joutuisi käytännössä luopumaan lähes kaikista automaattisista prosesseista, mikä ei olisi yhteiskunnan voimavarojen käytön ja hyvän ja tehokkaan hallinnon kannalta järkevää. Verotuksen tapaisissa massahallintoasioissa olisi välttämätöntä erityislainsäädännössä poiketa ehdotetusta lähtökohdasta. Lisäksi automaattisen päätöksenteon pitäisi olla lähtökohtaisesti mahdollista asiassa, joka ratkaistaan asianosaisen, kuten verovelvollisen, vaatimuksen tai ilmoittamien tietojen

mukaisesti. Tämä turvaisi sen, että Verohallinto voisi jatkossakin valikoida riskiperusteisesti virkailijäkäsittelyyn ne asiat, joissa se on perusteltua ilmoitettujen tietojen ja verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi, ja käsitellä asiat muutoin automatisoidussa menettelyssä. Lisäksi automaattinen päätös tulisi voida tehdä laissa erikseen määritellyissä massaluontoisissa menettelyissä, joissa verovelvollinen ei anna vastinetta tai muuta selvitystä ja virkailijan suorittama asian käsittely ei tyypillisesti tuota asian ratkaisemiseksi merkityksellistä tietoa. Verotusmenettelyä koskevat poikkeukset lainsäädäntöön tulisi valmistella viivytyksettä rinnan yleislainsäädännön kanssa siten, että poikkeukset sisältävä erityislainsäädäntö voisi tulla voimaan samanaikaisesti yleislainsäädännön kanssa.

**Veronmaksajain Keskusliitto ry:n** mukaan on epäselvää, miten ehdotettu sääntely sopisi verotuksessa jo käytössä olevaan menettelyyn. Jotta mahdollinen yleinen automaattisen päätöksenteon sääntely mahdollistaisi nykyisen kaltaisen verotuksen, tulisi säännöksissä kuvata tarkasti, millaiset tiedot katsotaan sellaisiksi yksiselitteisiksi faktoiksi, jotka kelpaavat automaattisen päätöksenteon perusteiksi. Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan esimerkiksi verovelvollisen itsensä ilmoittamia ja sivullisilmoittajien antamia tietoja tulisi pitää riittävän yksiselitteisinä faktoina, vaikkei niiden tosiasiallisesta paikkansapitävyydestä olekaan varmuutta.

## 2.1.2 Harkinnanvaraiset päätökset

**Tuomioistuinvirasto** huomauttaa, että rajanveto harkinnanvaraisten ja ei-harkinnanvaraisten päätöstyyppien välillä on hankalaa, koska sekä faktoihin että normeihin liittyy usein kielellistä tulkinnanvaraisuutta. Tällaisesta tulkinnanvaraisuudesta vapaita voisivat olla lähinnä sellaiset normit ja faktat, jotka jo lähtökohtaisesti ilmaistaan lukuina ja numeroina. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi määräaikoihin liittyvistä soveltamistilanteista. Rajaveto-ongelmien lisäksi automaattisen päätöksenteon käyttöalan tiukasta rajaamisesta seuraisi, että merkittävä osa automaattisten toimintojen todellisesta käytöstä jäisi sääntelyn ulkopuolelle. On varsin tavallista, että erilaisien järjestelmien automatisoiduilla toiminnoilla avustetaan tai ohjataan järjestelmää käyttävää henkilöä eri tavoin. Lievimmässäkin muodossa tällainen automaatio vaikuttaa päätöksentekijän toimintaan ja saattaa varsin voimakkaasti ohjata sitä, mihin päätöksenteossa kiinnitetään huomiota ja millaiset ratkaisuvaihtoehdot tulevat harkittaviksi. Nyt harkittavana olevan sääntelyn tavoitteiden kannalta on epätydyttävää, jos sääntely kohdistuu vain kokonaan automatisoituun päätöksentekoon ja kaikki inhimillistä päätöksentekoa ohjaava automaatio rajautuu sen ulkopuolelle. **Akava ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry ja Vantaan kaupunki** kannattavat mahdollisuutta käyttää automaatiota osana päätöksentekoa tai valmistelua silloin, kun kyseessä on harkintavaltaa edellyttävä päätös.



**Vammaisfoorumi ry** kiinnittää huomiota siihen, miten ennakkollisesti ja yleisesti voidaan määritellä harkinnanvaraiset ja ei-harkinnanvaraiset päätöslajit ilman, että yksittäinen hallintoasia otetaan tutkittavaksi. **HUS Kuntayhtymän** mukaan on syytä arvioida, onko perusteltua sisällyttää lainsäädäntöön avusteista automaattista päätöksentekoa koskevat säännökset niissä päätöksissä, jotka edellyttävät harkintavaltaa. Samoin on hyvä selvittää myös oppivan tekoälyn käytön oikeudellisia reunaehtoja.

**Maa- ja metsätalousministeriön** mukaan sidotun harkinnan käsitteestä säädettäessä tulisi lähteä siitä, että päätöksen soveltuvuutta automaattiseen päätöksentekoon arvioidaan kaikkien niiden normien ja faktojen perusteella, jotka päätöksentekoa tosiasiassa ohjaavat. On olemassa esimerkiksi valtion talousarviosta johdettavia sääntöjä, jotka sitovat päätöksentekijän harkintaa. Kysymys on yleensä määrärahan riittävyydestä. Jossain määrin myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa voidaan kuvata sääntöpohjaisten mekanismien avulla. Esimerkiksi automaattisen päätöksenteon kohteena oleva *myönteinen* rahoituspäätös voidaan kuvata siten, että tuen määrä saadaan tietyn laskentakaavan perusteella ja oikeus tukeen määräytyy taas sen mukaan, täytyvätkö tietyt, sidottua harkintaa sisältävät edellytykset.

**Rahoitusvakausvirasto** toteaa, että käsitteillä laskennallinen päätös, yksiselitteinen ehto sekä mekaaninen ja koneellinen päättely on eri käyttöala ja sääntelyn käyttöala tuleekin määritellä huolellisesti.

### 2.1.3 Erityiset huomiot automatisoitavaksi soveltuvista asiaryhmistä

**Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE)** katsoo, että aluehallintovirastojen tehtäväkentässä automaattisen päätöksenteon kohteena voisivat ensi vaiheessa olla sellaiset yksinkertaiset asiaryhmät, joissa on yksi asianosainen ja jotka päättyvät myönteiseen lopputulokseen. **Pakolaisneuvonta ry:n** mukaan täysin automatisoidut hallintopäätökset tulisi rajata tilanteisiin, joissa ne ratkaistaan asianosaisen kannalta myönteisesti tai hakemuksen mukaan. Tämä ja kokonaisuuden merkitys korostuu Maahanmuuttovirastossa käsiteltävissä asioissa.

**Valvira** voisi lausuntonsa mukaan tehdä ehdotetun sääntelyn perusteella automaattisesti tiettyä ammattioikeutta koskevan päätöksen henkilölle, joka on suorittanut tietyn lainsäädännössä määritellyn tutkinnon tai koulutuksen Suomessa. **Opetushallituksen** mukaan opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusjärjestelmän valtiosuuslaskentaprosessi voisi soveltua automatisoitavaksi.

**Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan valtaosa työttömyyskassojen päätöksistä, jotka eivät sisällä harkintaa ja jotka olisivat helposti automatisoitavissa, ovat hakijalle myönteisiä päätöksiä. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiinnittää huomiota siihen, että myös hakijalle kielteisiä päätöksiä olisi automatisoitavissa, esimerkiksi silloin, kun on kyseessä enimmäismaksuajan täytyminen. Lisäksi työttömyysturvaa koskevassa päätöksenteossa on sellainen erityispiirre, että toimivalta harkinnanvaraisen kielteisen päätöksen antamiseen on TE-toimistoilla. Varsinaisen päätöksen tekee työttömyyskassa sitä sitovan lausunnon perusteella. Koska työttömyyskassalla ei enää tässä vaiheessa ole asiassa harkintavaltaa, sitovan lausunnon mukaisen päätöksen antaminen olisi mahdollista automatisoida. **Liikenne- ja viestintävirasto** on myöskin samoilla linjoilla korostaen, että sääntely mahdollistaa asiakkaan näkökulmasta sekä myönteisten että kielteisten päätösten tekemisen automaattisena sillä edellytyksellä, että ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** mukaan ehdotettu sääntely soveltuisi esimerkiksi tiettyjen oikeushenkilöiden ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntiä koskevien hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen. Mahdollista kuulemistarvetta ei ministeriön näkemyksen mukaan tulisi katsoa esteeksi sen enempää kuulemisen kuin päätöksenteon automatisoinnille. Velvollisuuden kohteella olisi mahdollisuus myös ottaa yhteyttä etukäteen viranomaiseen, jolloin asia voitaisiin käsitellä manuaalisesti. Samoin käytävissä olisivat jälkikäteiset oikeussuojakeinot, johon olisi yhdistettävissä esimerkiksi matalalla kynnyksellä myönnettävä täytäntöönpanokielto.

**Vammaisfoorumi ry ja SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf** ehdottavat yhdeksi automaation käyttökohteeksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohtuullistamista ja poistamista koskevia tilanteita.

**Digi- ja väestötietovirasto** kannattaa sen näkökulman huomioon ottamista, että esimerkiksi oppivan tekoälyn hyödyntämistä tehostettaisiin tulevaisuudessa automaattisen päätöksenteon yhteydessä. **Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan teknologian kehittyessä myös harkinnanvaraa sisältäviä päätöksiä tulisi olla mahdollista automatisoida oikeusturvan vaarantumatta.

**Liikennevakuutuskeskuksen** mukaan ehdotettu käyttöalan raja on tarpeettoman suppea yleislakiin eikä se huomioi riittävästi käynnissä olevaa teknologista kehitystä. Rajauksen voidaan arvioida estävän digitalisaation kuten tekoälyn edistämistä ja hyödyntämistä tulevaisuudessa. Lausunnonantajan mukaan hallintolaissa tai automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislaissa ei ole mahdollista huomioida sektorikohtaisia ja erilaisia toimintoja koskevia eroavaisuuksia. Näin ollen yleislaissa tulee olla ainoastaan välttämättömät yleiskriteerit automaattiselle päätöksenteolle. Tällaisia ovat esimerkiksi laillisuusperiaatteen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä asianmukaisen

tietosuojan varmistamiseen tähtäävät kriteerit. Erityislainsäädännöllä tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa myös poiketa yleislain lähtökohdista, jos samassa yhteydessä säädetään riittävästä menettelyistä, joilla muilla tavoin varmistetaan lainalaisuusperiaatteen ja muiden perustuslaista seuraavien edellytysten täytyminen.

**Syyttäjälaitos** yhtyy arviomuistion näkemykseen siitä, että automaattinen päätöksenteko ei sovellu rikosasioihin.

## 2.1.4 Tosiasiallinen hallintotoiminta

**Oikeuskansleri** huomauttaa, että jatkovalmistelussa olisi tarpeellista selvittää sitä, miltä osin tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää automaatiota olisi syytä säännellä laintasoisesti, onko sitä ylipäänsä tarpeellista säännellä ja miten tämä sääntely tapahtuisi. Voiko jo nykyisin hallintotoiminnassa tapahtuva automaatio ja sen kehittäminen jatkua nykyisellä tavalla, ja miltä osin myös sitä ja siihen mahdollisesti liittyviä perusoikeuskysymyksiä olisi aiheellista säännellä esimerkiksi hallinnonalakohtaisissa erityislaeissa tai omassa yleislainsäädännössään? Nämä muutoin nyt sääntelemättä jäävät seikat voisi olla hyvä hallinnon tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta ainakin osittain arvioida jo tämän valmistelun yhteydessä.

**Syyttäjälaitoksen** mukaan vielä tulisi pohtia käyttöalan mahdollista laajentamista hallintopäätösten lisäksi joihinkin tosiasiallisen hallintotoiminnan tilanteisiin.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen** mukaan suurimmat asiayhteyteen liittyvät riskit liittyvät koneavusteiseen toimintaan, jonka perusteella viranomaisten suorittamaa valvonta-, tarkkailu- ja tiedustelutoimintaa suunnataan. Erilaiset automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvat koneavusteiset profiloinnit saattavat helpottaa esimerkiksi rikosten selvittämistä, mutta rikosten ennakkolisessä torjunnassa niiden käyttöön on syytä suhtautua varauksellisesti. Todennäköisiä tulevia rikoksentekejiä ei tulisi pyrkiä listaamaan koneavusteisesti, vaikka se olisikin tiettyjen tiedossa olevien olosuhteiden ja ominaisuuksien varaan perustuvan ohjelmoinnin perusteella mahdollista. Mitä suurempi riski automaattisesta tietojen käsittelystä ja esimerkiksi siihen perustuvien virhepäätelmien tekemisestä aiheutuu henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpana voidaan yksityiskohtaista sääntelyä pitää. Riskien arvioinnin kannalta ei ole olennaista, onko kysymys hallintopäätösten tekemisestä vai muusta hallintotoiminnasta. Olennaisempaa on riskien paikantaminen. Tässä suhteessa arviomuistioon valittu suppea lähestymistapa jättää toivomisen varaa.

**Liikennevakuutuskeskuksen** mukaan yleislainsäädännön suunniteltua soveltamisalaa on vielä täsmennettävä. Arviomuistio koskee lähtökohtaisesti vain hallintopäätösten automatisointia. Muistiossa jätetään avoimeksi se, mikä vaikutus laadittavalla

yleissääntelyllä olisi muuhun hallintotoimintaan. Myös **Teknolohiateollisuus ry:n** mukaan selvyyttä tarvitaan myös tekoälyn ja automaation käyttöön sekä henkilötietojen käsittelyyn tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

**Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry** huomauttaa, ettei tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen automatisoitu päätöksenteko ole sama käsite kuin muiston itsenäinen automaattinen päätöksenteko. Artiklassa tarkoitettu rekisteröityyn merkittävästi vaikuttava päätös voinee olla myös tosiasiallista hallintotoimintaa tai hallintopäätöksen kaltaisia, asianosaiselle oikeusvaikutuksia luovia toimintoja. Tällainen päätöksenteko tulisi artiklan mukaisella kansallisella liikkumavaralla mahdollistaa kansallisella lainsäädännöllä ja samalla luonnollisesti säätää artiklan mukaisista suojaimekanismeista.

**Professori Markku Suksi** huomauttaa, että tosiasiallinen hallintotoiminta pitäisi ottaa tarkasteluun voimakkaammin, sillä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa voi esiintyä tilanteita, joissa automatisoitu päätöksenteko näyttäytyy hyvinkin ongelmallisena.

## 2.2 Rajaus päättelysääntöihin ja oppivan tekoälyn poissulkeminen

**Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ei esimerkiksi oppivaan tekoälyyn).**

### 2.2.1 Arviot ehdotuksesta

Useat lausunnonantajat kannattavat ehdotusta sellaisenaan tai täsmennyksin (**Akava ry, Amnesty International Suomen osasto, Helsingin kaupunki, HUS Kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, maa- ja metsätalousministeriö, oikeuskansleri, Opetushallitus, Pakolaisneuvonta ry, professori Markku Suksi, Ruokavirasto, tasa-arvovaltuutettu, Tulli, Valvira, Valtakunnanvoudinvirasto, Vantaan kaupunki, yhdenvertaisuusvaltuutettu**).

**Apulaisoikeusasiamiehen** mukaan kun kysymys on varsinaisista hallintopäätöksistä, on perusteltua rajoittaa automaattinen päätöksenteko edelleen tilanteisiin, jossa kysymys on mekaanisesta laskutoimituksesta tai muusta siihen rinnastuvasta päätöksen-

teosta, jossa vallitsevissa olosuhteissa on olemassa kiistattomasti vain yksi oikea lopputulos (kvantitatiivinen päätöksenteko). Harkintavallan käyttöä edellyttävien kysymysten ratkaisemisen (kvalitatiivinen päätöksenteko) tulisi edelleen lähtökohtaisesti kuulua virkavastuulla toimivalle ihmiselle.

**Oikeusrekisterikeskuksen** mukaan lainsäädännön näkökulmasta ehdotus on kannatettava ja hyvin perusteltu, mutta käyttöalan rajausta olisi hyvä selvittää siten, että kun kyseessä ei ole päätöksenteko vaan valmisteleva toiminta, rajausta ei olisi tarve noudattaa. Tämä helpottaisi säädettävän yleislain tulkintamista käytännössä. Yleislainsäädännön yhteydessä kannattaisi harkita sitä, että sallittaisiin myös oppivan tekoälyn käyttö tilanteissa, jossa viranomaisen pystyy osoittamaan sen tarkkuuden ylittävän perinteiset menetelmät, koska tämä auttaisi osaltaan hyvän hallinnon periaatteiden ja kansalaisten perusoikeuksien varmistamisessa.

**SAK ry:n** mukaan koneellisen päätöksenteon käyttöalan rajauksen tulisi perustua yksinomaan viranomaisen etukäteen määrittelemiin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Näinkin vain tilanteissa, joissa kaikki asian tosiseikat ovat selvillä ja täysin kiistattomat. Vain tällä toimintatavalla pystytään varmistamaan Suomen lainsäädännön kantavan periaatteen eli lainalaisuusperiaatteen toteutuminen.

**Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualue (HAKE)** katsoo, että lähtökohta on oikea, kun kyseessä on automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö. Tiettyjen viranomaistehtävien osalta oikeutus oppivan tekoälyn käyttöön päätöksenteossa voitaneen tarvittaessa antaa erityislainsäädännössä.

**Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan automaattisen päätöksenteon sääntely tulisi olla mahdollisimman teknologianeutraalia, jotta lainsäädäntö kestäisi aikaa, eikä tarpeettomasti rajoita sähköisen hallinnon kehittämistä. Tekoälyn rajaaminen tässä vaiheessa sääntelyn ulkopuolelle on kannatettavaa, vaikkakin on suotavaa jatkaa sen hyödyntämisen tutkimista jatkovalmisteluissa. **Oikeuskansleri** katsoo, että sääntöpohjaista automaatiota koskevien säännösten laatimisen jälkeen on perusteltua tarkastella myös oppivan tekoälyn käytön mahdollisuuksia ja rajoja. **Helsingin kaupungin** mukaan oppivan tekoälyn hyödyntämistä olisi tutkittava jatkovalmistelussa.

**Rikosseuraamuslaitos** katsoo, että ainakin tällä hetkellä perustuslaista ja hallinto-laista tulevat hyvän hallinnon vaatimukset ja virkavastuun toteutuminen olisivat hyvin vaikeasti sovitettavissa yhteen esimerkiksi oppivan tekoälyn hyödyntämiseen automaattisessa päätöksenteossa, koska silloin oltaisiin Rikosseuraamuslaitoksen käsityksen mukaan hyvin lähellä automaattisen harkintavallan käyttöä hallinnollisessa päätöksenteossa. **Maanmittauslaitoksen** mukaan tekoälypohjaiseen päätöksentekojär-

jestelmään 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. Maanmittauslaitos kannattaa arviomuistiossa esitettyä lähestymistapaa, jonka mukaan tekoälyn poissulkevasta lähtökohdasta voitaisiin poiketa erityislainsäädännön perusteella. **Professori Markku Suksi** toteaa, että jos automatisoidussa päätöksenteossa käytettäisiin oppivaa tekoälyä, katkeaisi suora ja välitön yhteys hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen, sillä oppivan tekoälysovelluksen päätökset perustuisivat siihen opetusmateriaaliin, jolla oppiva tekoäly on koulutettu, eli suureen määrään aikaisempia päätöksiä, ja sitä kautta vain epäsuorasti lain säännöksille, eikä suoraan lain säännöksille, niin kuin lainalaisuusperiaate edellyttää. Oppivan tekoälyn poissulkeminen on tässä teknisen kehityksen vaiheessa oikeusvaltiollisuutta turvaava tekijä.

**SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n** mukaan arviomuistiossa ei esitetä, mitä oppivalla tekoälyllä automaattisen päätöksenteon yhteydessä käytännössä tarkoitetaan. Lausunnonantajan mukaan jos koneoppivaan tekoälyyn perustuva automaattinen päätöksenteko saattaa todennäköisesti johtaa ennakoimattomiin tai lainvastaisiin päätöksiin, kuten arviomuistiosta on tulkittavissa, sellaisen käyttämistä ei tietenkään tule lailla mahdollistaa.

**Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualueen (HAKE)** näkemyksen mukaan oppiva tekoäly soveltuu lähinnä ns. tosiasiallisen hallintotoiminnan luonteisten tehtävien yhteyteen. **Kansaneläkelaitos** toteaa, että viranomaiset tarjoavat asiakkailleen erilaisia asioimiseen liittyviä tunnistautumis-, chat-robotti jne. -palveluja. Tulkinnallisia kysymyksiä liittyy myös profiointiin/data-analytiikkaan ja niiden hyödyntämiseen palveluiden tarjoamisessa/neuvonnassa. Tosiasiallinen tai avustava automaatio eivät tuota varsinaisia hallintopäätöksiä eikä niillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Ne ovat hallintoimintaa, jonka tarkoitus on yleensä tukea ja helpottaa asiakkaan asiointia. Tämän toiminnan sääntely on tällä hetkellä hallintolain varassa. Hallintolaki on varsin iäkäs eikä se vastaa nykytilan tarpeita. Yleislaissa tulisi säätää myös avustavasta ja tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jotta mahdolliset epäselvyydet eivät vaikeuttaisi toiminnan kehittämistä. Yleislaissa tulisi vähintään käsitetasolla sallia asiakkaan asiointia tai päätöksentekoa tukeva tosiasiallinen automaatio silloin, kun sillä ei ole asiakkaalle välittömiä oikeusvaikutuksia. **Verohallinnon** mukaan viranomaistoiminnassa voidaan hyödyntää tekoälyä muussa menettelyssä kuin itse päätöksen tekemisessä, kuten tietojen analyysissä, virkailijakäsittelyyn otettavien tapausten valikoinnassa, tiedon tuottamiseen esim. riski-ilmiöistä automaattisen päätöksenteon käsittelysääntöjen laatimisen pohjaksi ja muussa tämän tapaisessa avustavassa menettelyssä. **Sisäministeriön** mukaan oppiva tekoäly ei vaikuttaisi soveltuvan päätöksenteon perustaksi, mutta sillä on muuta käyttöalaa esimerkiksi päätöksenteon virheettömyyden ja poikkeamien valvonnassa.

Tulevaisuuden tarpeisiin tulisi kuitenkin valmistautua. **Helsingin kaupungin** mukaan sääntelyssä tulisi ennakoida myös oppivan tekoälyn käytön oikeudellisia reunaehtoja.

**Opetushallituksen** mukaan oppivan tekoälyn haasteena voi olla nopeasti muuttuva ympäristö, jolloin opittu malli ei välttämättä tuota oikeita ratkaisuja olosuhteisiin nähden. Toisaalta viranomaiselle voisi tarjoutua mahdollisuus varautua poikkeusoloihin kouluttamalla oppiva tekoäly poikkeustilanteissa ja näin myös mahdollisuuden reagoida nopeammin poikkeustilanteisiin ottamalla poikkeustilanteiden malli käyttöön automaattisessa päätöksenteossa.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** kiinnittää huomiota tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon syrjintäriskeihin. Vaikka sääntöpohjaiseenkin tekoälyyn ja automaattiseen päätöksentekoon voi liittyä syrjintää, ovat riskit ennaltaehkäistävässä ja tapahtunut syrjintä helpompaa havaita kuin ns. oppivan tekoälyn tilanteissa. Mitä läpinäkymättömämmäksi ja monitahoisemmaksi tekoälyn/algorithmien toiminta muodostuu, sitä vaikeampaa syrjintää on ehkäistä ja syrjiviä vaikutuksia havaita ja korjata. Valtuutettu kiinnittää automaattisen päätöksenteon käyttöalaa koskien yleisesti huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti tekoälyn käyttöä ja siten sen käyttöönoton vaikutuksia ja tarpeita on arvioitava kussakin tilanteessa aina yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain 5 § sekä perustuslain 22 § ja 6 § huomioiden viranomaisen ei tule kehittää ja käyttää automaattista päätöksentekoa tavalla, joka olisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen tai yhdenvertaisuuden edistämisen veloitteen kanssa ristiriidassa. **Tasa-arvovaltuutetun** mukaan tekoälyä koskeva rajaus ei yksin riitä varmistamaan, että päätökset eivät ole syrjiviä. On tärkeää, että myös päättelysääntöjen määrittelyssä huomioidaan muun muassa syrjinnän kieltö.

**Amnesty International Suomen osasto** kannattaa tekoälytekniikoiden rajaamista automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle ja toteaa, että tekoälyn käyttäminen viranomaisten päätöksenteossa voi helposti johtaa syrjinnän ja epätasa-arvon vakiinnuttamiseen yhteiskunnassa, mikäli ohjelmistoa ja siihen koodattuja käskyjä ja koneoppimisen mallia ei ole tehty täysin läpinäkyväksi. On olemassa todellinen riski, että automatisaation käyttö vaikuttaa kielteisesti ihmisoikeuksiin, mikäli ohjelma esimerkiksi profiloi ihmisten ominaisuuksia päätöksentekoa varten. Kategorisesti ei voida ajatella automaation olevan täysin riskitöntä myöskään lain säännöksistä suoraan johdettavissa päätöksissä. Siksi onkin tarkoin harkittava, miten ihmisoikeuksien toteutuminen turvataan myös tällaisissa tilanteissa, mikäli päätöksenteko automatisoidaan.

## 2.2.2 Huomiot teknologiasidonnaisuudesta

**Oikeuskanslerin** mukaan arviomuiston erottelu sääntöperusteisen ja aidosti oppivan tekoälyperusteisen päätöksenteon välillä on teoriassa perusteltu, mutta käytännössä

tämä erottelu voi johtaa toki automaation alan aika vahvaan rajoittamiseen ja käytännön vaikeuksiin siinä, että osa ohjelmistotuotteista sisältää sekä sääntöperusteisia että oppivia elementtejä.

**Valtiovarainministeriön** mukaan ehdotettu oppivaan tekoälyyn liittyvän sääntelyn rajaaminen ei ole sääntelystrategisesti kestävä, koska automatisoiduissa prosesseissa tekoälyn oppiminen perustuu tietojen käyttöön eikä ohjelmistokoodin muokkautumiseen automaattisesti.

**Syyttäjälaitos** suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen oppivan tekoälyn hyödynnettävyydestä hakijalle myönteisissä ja yksinomaan hakijaa koskevissa päätöksissä. Kunhan automaattisesta päätöksenteosta saadaan lisää kokemuksia ja tietoa, niin tulevaisuudessa tulisi pohtia myös oppivan tekoälyn ottamista mukaan yksittäisiin ja selkeästi rajattuihin asiaryhmiin.

**Tuomioistuinviraston** mukaan automaattisen päätöksenteon rajaaminen ennalta määriteltyjen päättelysääntöjen soveltamiseen olisi hallinnon laillisuusperiaatteen mukainen ratkaisu. Sääntelyn perustaminen erilaisten teknologioiden erottelulle tuskin kuitenkaan on onnistunut ratkaisu. Käytettävän teknologian sijasta lainsäädännössä olisi syytä kiinnittää huomiota sääntelyn tavoitteisiin, eli tässä päätöksenteon ennakoitavuuteen, ymmärrettävyyteen ja läpinäkyvyyteen.

**Digi- ja väestötietovirasto** toteaa, että vaikka ehdotettu lähtökohta on perusteltu, se voi hallinnon tehokkaan järjestämisen kannalta olla hyvin haastava. Oikeusturvan toteutumisen puolesta kannatettavaa olisi, että sääntelyssä harkittaisiin erityisen tarkasti niitä tilanteita, joissa sallittaisiin koneoppivan tekoälyn tuottamat päätökset ja otettaisiin huomioon se, että sääntely ei ainakaan DVV:n tämänhetkisen arvion mukaan soveltuisi oikeusvaatimuksen tai hallintokantelun käsittelyyn. DVV korostaa, ettei se vastusta oppivan tekoälyn hyödyntämistä. Automaattisen päätöksenteon kohteena olevan yksilön oikeusturvanäkökulmasta voisi olla perusteltua, että tarkoin harkituissa tilanteissa ei olisi esteitä oppivan tekoälyn tekemille hallinnollisille päätöksille sellaisissa asioissa, joissa sisällöllisesti virheellisen päätöksen seurauksena yksilön oikeuksille ja vapauksille ei tapahtuisi peruuttamatonta vahinkoa, ja joissa päätös on helposti oikaistavissa.

**Apulaisprofessori Riikka Koulu ja apulaisprofessori Ida Koivisto** katsovat, että sääntelystrategiana erottelu sääntöpohjaisten ja oppivien järjestelmien välillä ei ole kestävä. Oikeudellisena, automaattista päätöksentekoa määrittävänä käsitteenä tämä erottelu on liian kategorinen ja teknologiasidonnainen. On huomioitava sääntöpohjaisten järjestelmien rajallisuus; nekään eivät välttämättä ole läpinäkyviä tai ymmärrettäviä. Lisäksi näennäisesti yksinkertaiset sääntöpohjaiset osajärjestelmät voivat johtaa



ns. yllättävään monimutkaisuuteen (emergent complexity) osana laajempaa tietojärjestelmäkokonaisuutta. Jaottelusta seuraisi monimutkaisia tulkintakysymyksiä; olisiko esimerkiksi tiedonlouhinnan tai tilastollisten menetelmien käyttö sallittua osana sääntöjen määrittämisprosessia, kunhan ihminen viime sijassa vahvistaa säännön ennen järjestelmän käyttöönottoa? Teknologianeutraaliuden periaate on omaksuttu keskeiseksi lähtökohdaksi niin kansallisessa kuin eurooppalaisessa lainsäädännössä ja teknologiaspesifi lainsäädäntö vanhenee nopeasti. Lausunnonantajien mukaan ehdottoman kielteinen kanta tekoälyn käyttöön hallinnon päätöksenteossa saattaa olla myös EU:n tekoälystrategiaa pohjustavan valkoisen kirjan vastainen.

**Rahoitusvakausvirasto** katsoo, että tulee tarkkaan harkita, onko tarkoituksenmukaista kytkeä automaattinen päätöksenteko tiettyyn teknologiaan tai kategorisesti sulkea tietty teknologia pois automaattisen päätöksenteon piiristä. Teknologinen kehitys on nopeaa ja on mahdollista, että tiettyyn teknologiaan kytketty käyttöala aiheuttaa lain nopean vanhentumisen. RVV:n näkemyksen mukaan tekoälyn hyödyntäminen voisi tulevaisuudessa olla hyödyllistä esimerkiksi todennäköisyyksien tai riskien laskeamisessa. Aiemmin mainittujen talletussuojakorvauspäätösten lisäksi RVV tekee päätöksiä sellaisista maksuista, jotka perustuvat osittain maksuvelvollisen toiminnasta aiheutuvaan riskiin. Myös **Verohallinnon** mukaan tulevaisuuden kehitystä ja tarpeita ajatellen tekoälyn perustuvaa päätöksentekoa ei tulisi sulkea kategorisesti pois automaattisen päätöksenteon käyttöalasta. Asianosaisen oikeusturva voitaisiin normaalitapauksessa turvata varaamalla hänelle tilaisuus tulla kuulluksi ratkaisuehdotuksesta, jos se poikkeaisi asianosaisen itsensä ilmoittamista tiedoista tai esittämistä vaatimuksista.

## 2.2.3 Ehdotuksen alaa koskevia huomioita

**Tekoälyn ja digitalisaation tutkimuksen asiantuntijaryhmän** mukaan arviomuiston näkökulma nykyisten, usein koneoppimispohjaisten menetelmien hyödyntämiseen on suppea. Koneoppimispohjaisia menetelmiä käytetään laajalti myös niiden toimiessa viranomaisen tukiälynä, ei itsenäisenä päätöksentekijänä. Teknologian avulla tuotetaan esimerkiksi tietoa viranomaistoiminnan, ml. hallintopäätöksien, perustaksi. Usein visualisointeja, koneoppimispohjaisia analyysi- tai muita tekoälymenetelmiä on luontevinta käyttää viranomaistoiminnassa päätöksenteon apuna siten, että tietojärjestelmä valmistelelee päätösluonnoksen, jota virkamies täydentää ja tekee lopullisen päätöksen. Lausunnonantaja pohtii, muuntuuko järjestelmän tekemä suositus kuitenkin tosiasiallisesti hallintopäätökseksi, jos viranomaiset käynnistävät toimenpiteitä, esimerkiksi lastensuojelutarpeen tarkemman selvityksen, vain sen antaman yhteenvedon perusteella.

**Finanssiala ry:n** mukaan ehdotus on aivan liian suppea. Mikäli sääntely ei mahdollista tekoälyn käyttöä hallinnon automaattisessa päätöksenteossa edes avusteisessa

roolissa, rajoitetaan huomattavasti tekoälyn kehittämistä ja hyödyntäminen tulevaisuutta ja sillä on vaikutuksia koko yhteiskuntaa koskevaan tekoälyn kehittämiseen erityisesti koneoppimista hyödyntävien järjestelmien ollessa kyseessä. FA:n mukaan automaattisen päätöksenteon hyödyt ovat kiistattomat ja tekoälyn käyttö parantaa päätösten yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Tekoälyn perustuva päätöksenteko tulisi kysymykseen nimenomaan harkintaa vaativissa asioissa, joissa manuaalikäsittelykin perustuu käsiteltävänä olevan tapauksen tosiseikkojen peilaamiseen aiempaan oikeuskäytäntöön. Tekoälyn perustuvan automaattisen päätöksenteon käyttöä hallinnossa ei tule kategorisesti estää. Päätöksenteon kohteen oikeusturva tuskin mitenkään vaarantuu esim. tilanteessa, jossa hänelle annetaan hakemuksen mukainen myönteinen korvauspäätös. Perustuipa päätöksenteko yksiselitteisiin päätelysääntöihin tai tilastollisiin todennäköisyyksiin, viranomaisella on aina lakiin perustuva vastuu päätöksen oikeellisuudesta. Tämä vastuu voidaan kummassakin mallissa toteuttaa laadukkaalla järjestelmäsuunnittelulla ja säännöllisellä jälkikäteis seurannalla ja tarvittaessa korjata algoritmia tai vääristymiä tekoälyn käyttämässä aineistossa. Tekoälyratkaisut kehittyvät nopeasti yhä luotettavammiksi, mikä puoltaa myös sitä, että automaattista päätöksentekoa ei tulisi rajata vain sääntöpohjaisiin asioihin.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n** mukaan harkintavallan puuttuminen automaation perusedellytyksenä rajaisi päätöksenteon kapealle alueelle. Hallinnon päätöksenteko on varmasti nyansoidumpaa kuin pelkkä jako sääntöpohjaisiin ja harkintaa vaativiin päätöksiin antaa teoriassa ymmärtää. Oppivaa tekoälyä ei tule kategorisesti rajata pois hallinnon automaatiosta. Automatiikka voi avustaa tai jopa korvata osittain manuaalista päätöksentekoa, mikä tulee myös ottaa huomioon jatkotyössä. Jatkotyössä tulee arvioida päätöksentekoa riskiperusteisesti. Jos päätöksentekosysteemi on läpinäkyvä, ennustettava ja vähäriskinen, ei sitä tule kategorisesti estää, oli käytetty ratkaisu mikä tahansa. Riskejä voidaan hallita systemaattisella valvonnalla, jatkuvalla testauksella ja seurannalla. Arvioinnin lähtökohta tulisi kääntää pääläelleen – mikäli tietojärjestelmä pystyy samaan ennakoitavuuteen ja laillisuusperiaatteiden toteuttamisen tasoon kuin vastaava manuaalinen systeemi, tulisi vaatia erityisiä vastasyitä sen käyttöönoton estämiselle.

**Teknologiateollisuuden** mukaan työtä tekoälyn käytön mahdollistamiseksi tulee jatkaa nykykäytännön jatkumisen turvaavan päätösautomaation lainsäädännön valmistelun jälkeenkin. Tekoälyn käytölle julkishallinnossa muuta kuin päätöksentekoa varten tulee luoda selkeät puitteet esimerkiksi suosituksin ja parhain käytännöin. Arviotyötä tulee ehdottomasti jatkaa kiinteässä vuoropuhelussa palvelujen tarjoajien ja hallinnon toimijoiden kanssa.

**Eläketurvakeskuksen** mukaan lainsäädännön tulisi kestää aikaa ja yleislainsäädännön tulisi olla pikemminkin mahdollistava kuin rajoittava eikä automaattista päätöksen-

tekoa tulisi rajata vain ennalta määriteltyihin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Tekoäly pystyy manuaalikäsitteilyä paremmin vertaamaan aiempia samankaltaisissa tilanteissa tehtyjä ratkaisuja ja tekemään johtopäätöksiä siitä, että käsillä oleva ratkaisu on yhdenmukainen aiemman oikeuskäytännön kanssa. Tekoälyratkaisu noudattaisi hyvää hallintotapaa ja muuta voimassaolevaa sääntelyä kuin muullakin tavoin toteutettu päätöksenteko. Tietosuoja-asetus edellyttää vaikutustenarvioinnin tekemistä muun muassa erityisesti silloin, kun henkilötietojen käsittelyssä käytetään uutta teknologiaa.

**Liikennevakuutuskeskus** ei kannata ehdotettua rajausta ja katsoo, että yleissääntelyn tulisi olla salliva ja teknologianeutraali. Oppivaan tekoälyyn perustuvan päätöksenteon etukäteinen ja kategorinen kieltäminen ilman tarkempaa analyysiä sen vaikutuksista oikeusturvaan ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Tekoälyä koskevaa lainsäädäntöä ollaan parhaillaan laatimassa EU-tasolla. **Tapaturmavakuutuskeskusten** mukaan yleislainsäädännön tulisi kestää aikaa ja olla teknologianeutraali, eikä automaattista päätöksentekoa tulisi rajata koskemaan vain tiettyä teknologista ratkaisua. Erityislainsäädäntö asettaa rajat myös oppivalle tekoälylle. **Työeläkevakuuttajat TELA ry:n** mukaan ehdotettu lähtökohta vaikuttaa erittäin rajaavalta. Automaattisen päätöksenteon tulisi voida perustua yleislain perusteella myös oppivaan tekoälyyn, vähintään avusteisessa roolissa ja päätöksenteon tukena. Myös harkinnanvaraisissa eläkkeissä tulisi olla tulevaisuudessa mahdollista käyttää tekoälyyn pohjautuvia menetelmiä.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** näkemyksen mukaan mahdollisuus hyödyntää esimerkiksi oppivaa tekoälyä tulisi ratkaista yleislainsäädäntöä valmisteltaessa ja ainoastaan mahdolliset alakohtaiset reunaehdot tulisi jättää erityislainsäädännössä ratkaistavaksi. Erityisesti sähköistä asiointia tukevissa toimitissa oppivan tekoälyn mahdollisuuksia tulisi voida hyödyntää mahdollisimman laajasti silloinkin, kun kyse on automaattisen päätöksenteon valmistelemisesta (esimerkiksi henkilön kuuleminen ennen päätöksentekoa). Myös **maa- ja metsätalousministeriö, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry** ja **Pakolaisneuvonta ry** katsovat, että tekoälyä voidaan hyödyntää päätöksenteon valmistelussa. **Valtakunnanvoudinviraston** mukaan koneoppivaa tekoälyä voitaisiin hyödyntää ihmisen tekemän päätöksenteon apuna. **Akava ry:n** mukaan koneoppivaa tekoälyä on hyvin hankala rajata pois päätöksenteon valmistelusta.

**Työllisyysrahaston** näkemyksen mukaan on tärkeää, että säädettävä yleislainsäädäntö olisi muuttuvaan toimintaympäristöön sopeutuva ja digitalisaation mahdollistava. Olisi perusteltua selvittää tarkemmin, voitaisiinko oppivan tekoälyn hyödyntämisestä automaattisessa päätöksenteossa säätää tarkkarajaisemmin sen sijaan, että se rajattaisiin kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle.

### 3 Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

**Lausunnonantajilta kysyttiin, olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista tai tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä.**

Usean lausunnonantajan mukaan viranomaisen vastuuta korostava säännös olisi hyvä ottaa lainsäädäntöön (**Amnesty International Suomen osasto, Digi- ja väestötietovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Helsingin kaupunki, HUS Kuntayhtymä, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Maanmittauslaitos, oikeuskansleri, Opetushallitus, Pakolaisneuvonta ry, professori Markku Suksi, Rikosseuraamuslaitos, SAK ry, Suomen kuntaliitto ry, Syyttäjälaitos, tasa-arvovaltuutettu, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Vantaan kaupunki, Veronmaksajain Keskusliitto ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu**).

**Helsingin kaupungin ja Valviran** mukaan ehdotettu julistuksenomainen säännös voi asian korostamiseksi olla hyödyllinen, joskin koko hallinnon lainsäädäntö lähtee tästä viranomaisen velvollisuudesta kaikessa sen toiminnassa.

**Veronmaksajain Keskusliiton** mukaan lakiin tulisi ottaa erityinen säännös, jossa varmistetaan hyvän hallinnon ja verovelvollisten oikeusturvan toteutuminen niin sähköisessä asiointissa kuin automaattisen päätöksentekojärjestelmän käytön yhteydessäkin. Viranomaisen ratkaisun tulisi tulkinnallisessa tilanteessa luoda aina verovelvolliselle luottamuksensuojan, ellei hänen todeta menetelleen tahallisesti väärin. Näin siitä riippumatta, tekeekö päätöksen kone vai ihminen.

Monet lausunnonantajat olivat myös sitä mieltä, että viranomaisen vastuuta korostava säännöstä ei nähdä tarpeellisenä (**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Finanssiala ry, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, Liikennevakuutuskeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Ruokavirasto, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Tapaturmavakuutuskeskus, Tulli, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Verohallinto**).

**Sisäministeriö** ei näe tarvetta tällaiselle säännökselle. Mikäli kuitenkin erityissääntelyä aiheesta tulee, voitaneen se todeta hallituksen esityksen perusteluissa tai jos asiasta tulee oma säännöksensä, olisi se sisäministeriön näkemyksen mukaan parempi laatia positiivisen velvoitteen muotoon.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ja Tuomioistuinviraston** mukaan viranomaisella on aina velvollisuus varmistua, että sen toiminta ja tietojärjestelmät täyttävät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset. Olennaisempaa on pohtia, mitä esimerkiksi hyvän hallinnon vaatimusten täyttäminen tässä yhteydessä käytännössä tarkoittaa. Tätä korostavat myös **apulaisprofessori Riikka Koul** ja **apulaisprofessori Ida Koivisto**.

**Liikennevakuutuskeskuksen** mukaan konkreettisemmin näiden periaatteiden toteutuminen voidaan varmistaa erityissääntelyllä, joka sisältää myös tehtävien yksilöinnin, käsittelyn oikeusperusteen ja automaattista päätöksentekoa koskevan mahdollisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin.

## 4 Tietojärjestelmäsäätely ja virkavastuun kohdentaminen

### 4.1 Ehdotus virkavastuun kohdentamisesta tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin

**Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan muistion ehdotusta virkavastuun kohdentamisesta tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin.**

#### 4.1.1 Arviot ehdotuksesta

Suuri osa lausunnonantajista toi ilmi, että arviomuistion tavoin virkavastuun kohdentaminen tulisi järjestää niin, että tosiasiallinen vastuu prosessin toiminnasta ja lainmuokaisuudesta on selkeästi kohdennettavissa. Muodollinen asema ei ole riittävää, vaan vastuullisen henkilön on voitava konkreettisesti vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Vastuu tulee kohdistaa siten esimerkiksi operatiiviselle tasolle ylimmän johdon tai yleisjohdon sijaan (**Akava ry, Amnesty International Suomen osasto, apulaisprofessori Riikka Koulu ja apulaisprofessori Ida Koivisto, Digi- ja väestötietovirasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Helsingin kaupunki, HUS Kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, liikenne- ja viestintäministeriö, Maahanmuuttovirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Maanmittauslaitos, oikeuskansleri, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, Pakolaisneuvonta ry, Rahoitusvakuusvirasto, Rikosseuraamuslaitos, SAK ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen kuntaliitto ry, Tulli, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, valtiovarainministeriö, Valvira, Vantaan kaupunki, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu).**

**Sosiaali- ja terveysministeriön** mukaan automaattinen päätöksenteko muuttaa hallintopäätösten tekoa, jolloin muun muassa virkavastuun toteuttaminen, hyvän hallinnon varmistaminen ja läpinäkyvyys painottuvat erityisesti etukäteiseen vaiheeseen. Virkavastuun kohdentaminen on tärkeää myös yksittäisen virkamiehen oikeusturvan (esimerkiksi rikosoikeudellinen vastuu) näkökulmasta.

**Valtiovarainministeriön** mukaan julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä tai yleisestä tarkastamisesta ei ole säädetty laissa, eikä tällaisen toimeksiannon antaminen ole lakiin perustuva viranomaisen toimi. Rikosoikeudellinen virkavastuu ei siten käytännössä tule järjestelmän kehittäjän kannettavaksi tilanteessa, jossa muu kuin virkamies kehittää viranomaisen käyttöön tietojärjestelmiä. Koska automatisoituihin prosesseihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, tulisi vahingonkorvauskysymys arvioida myös tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain näkökulmista, koska ne sisältävät vahingonkorvaussääntelyä, joka saa etusijan suhteessa vahingonkorvauslain säännöksiin.

**Oikeuskansleri** toteaa, että rikosoikeudellisen virkavastuun osalta voi hyvin yhtyä perustuslakivaliokunnan näkemyksiin siitä, että vastuun täytyy olla tarpeeksi selkeä, eikä se voi olla liian etäällä itse prosessista ja siten vain muodollinen. Toisaalta esimerkiksi vahingonkorvausvastuun osalta ei tarvitse aina olla osoitettavissa välttämättä ketään yksittäistä vastuullista henkilöä, koska ainakin valtio vastaa vahingosta joissakin tilanteissa ilman yksilöityä vahingonaiheuttajaakin.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen** mukaan eräät viimeaikaiset virkarikosprosessit ovat osoittaneet, ettei ketään voida hallinnon eri tasoilla välttämättä saattaa vastuuseen, vaikka lakia ei olisikaan noudatettu, jos tehtäviä, vastuulinjoja ja vastuuasemia ei ole säännöksissä ja määräyksissä määritelty riittävän selvästi. Jos rikosprosessiin joudutaan, vastuuasemien tulee laillisuusperiaatteen vaatimuksista johtuen olla yksiselitteisen selkeästi määriteltyjä. Käytäntö on osoittanut, ettei vastuunjaosta sopimisella tai muulla soft law -tyyppisellä sääntelyllä ole virkarikostavastuun kannalta merkitystä. Matriisityyppiset organisaatorakenteet ja nykyisin julkishallinnon työjärjestyksissä esiintyvät muodikkaat ilmaisut kuten ”prosessinomistaja” ovat käytännössä omiaan hämärtämään virkavastuun kohdentumista. Ilmeistä onkin, ettei julkishallinnossa enää välttämättä työjärjestysten ja muiden alempien säännösten tasolla kyetä riittävällä tarkkuudella määrittelemään virkavelvollisuuksien sisältöä ja vastuuasemia. **Tuomioistuinvirasto** huomauttaa, että sääntelyssä on syytä tarkoin harkita, millaista huolellisuutta tietojärjestelmien kehittämiseltä ja ylläpidolta voidaan kohtuudella vaatia. Käytännössä järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa on jouduttu keskittymään siihen, että järjestelmät toimisivat tyyppillisissä käyttötilanteissa virheettömästi. Epätyyppisiin käyttötilanteisiin liittyviä virheitä on korjattu sitä mukaa, kun niitä on järjestelmien käytön myötä havaittu. Jos pyrkimyksenä on kuvatun toimintatavan muuttaminen ja ennakollisen huolellisuusvelvoitteet korostaminen, on samalla syytä hahmottaa se, millaisiin muutoksiin tämä johtaa järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa.

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan automaattiselle käsittelyjärjestelmälle tulee nimetä omistaja, joka kantaa vastuun järjestelmän itsenäisesti tekemistä päätöksistä. Automaattisen päätöksenteon on voitava olla myös organisaation sisälle niin avointa, että vastuun uskaltaa vastaanottaa. Ylipäättään automatiikan käsittelysäännöt tulisi

olla sääntömoottorissa, josta ne voidaan yhdellä näkymällä tarkistaa, eli ne eivät saa ”hautautua koodiin”.

**Verohallinto** toteaa virkavastuun realisoitumisesta, että virkamiehen, jonka tehtävänä on seurata automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa, ei tulisi joutua henkilökohtaisesti virkamies- eikä rikosoikeudelliseen vastuuseen tilanteessa, jossa hän on seurannut järjestelmän toimintaa sen seurantaan varten laaditun suunnitelman mukaisesti ja ryhtynyt toimenpiteisiin järjestelmässä ilmenneiden virheiden korjaamiseksi niistä tiedon saatuaan. **Kansaneläkelaitos** huomauttaa, että viranomaiset toimivat eri tavoin, mutta niiltä voidaan edellyttää prosessien ja vastuuden määrittelyä sillä tavoin, että vahingosta vastuussa olevat henkilöt ovat aina selvitettävissä. Laissa ei ole tarkoituksenmukaista säätää viranomaisten toiminnasta liian tarkalla tasolla.

**Maanmittauslaitos** kiinnittää huomiota päätöksentekojärjestelmän toteuttamiseksi tehtäviin ratkaisuihin. Yhtenä tärkeänä osana kokonaisuutta on organisaation tai sen tietyn prosessin johdon tekemä päätös koko automatisointia koskevan kehitystyön käynnistämisestä tiettyine resursseineen, aikatauluineen ja tavoitteineen. Virkavastuu voi kohdistua myös tähän alustavaan vaiheeseen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota virkamiesten osaamiseen. Virkavastuun kohdentamisen ja sen toimivuuden kannalta on tarpeen kiinnittää huomiota myös toteutuksesta ja testauksesta, varsinkin osates-  
tauksesta, vastaavien henkilöiden asemaan. On selvitettävä, suoritetaanko näitä tehtäviä virkavastuulla vai ei? Virkavastuusta säädettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon järjestelmien mahdollisesti korkeat päätöksentekovolyymit, jolloin valvonta voi olla ainoastaan reaktiivista tai pistokokeiden luonteista.

Osa lausunnonantajista oli sitä mieltä, että virkavastuun kohdentamisen erillinen sääntely ei ole tarpeen. Virkavastuu voidaan kohdentaa jo voimassa olevan sääntelyn nojalla järjestelmän käyttöä koskeviin tehtäviin (**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Finanssiala ry, Liikennevakuutuskeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry, työ- ja elinkeinoministeriö**). **Liikennevakuutuskeskus** huomauttaa, että jos lisäsääntelyä tarvitaan, asiaa tulisi tarkastella erityislain tasolla.

## 4.1.2 Muita ehdotuksia ja huomioita virkavastuun kohdentumisesta

**Maa- ja metsätalousministeriön ja sisäministeriön mukaan** virkavastuun kohdentamisen tulisi viime kädessä perustua viraston työjärjestykseen, henkilöstön tehtävänkuviiin ja vastaaviin sisäisiin normeihin. **HUS Kuntayhtymän** mukaan yksityiskohtaisemmat määräykset vastuista voisi edellyttää annettavaksi esim. kuntien hallintosäännöissä.



**Syyttäjälaitoksen** mielestä yksittäiseen virkamieheen kohdennettavan virkavastuun sijaan laissa tulisi korostaa järjestelmää luotaessa ja sitä käytettäessä noudatettavia riittävän kattavia toimintatapoja. Kun päätökset tehdään automaattisesti sekä henkilöiden suorittaman, että automaattisen valvonnan tulisi olla korostuneessa asemassa. On mahdotonta luoda virheetöntä järjestelmää, joten ratkaisevaa on riittävän tiheä seurantajärjestelmä ja kunnolla resursoitu korjausjärjestelmä. Yleislaissa tulisi olla vastaava sääntely kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa tai vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo, että virkavastuusääntelyn selkeyttäminen ja konkretisoiminen yleislaissa automaattisen päätöksenteon koko elinkaareissa olisi tarpeen. Kuinka virkavastuun katsotaan toteutuvan automaation kehittämisprosessin eri vaiheissa, sekä miten virkavastuu jakautuu automaattisessa käsittelyssä ja päätöksenteossa eri viranomaisten välille tilanteissa, joissa hyödynnetään muiden viranomaisten tietoja päätöksenteon pohjana.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** huomauttaa, että yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, joka on tämän lain vastaisesti syrjinyt häntä. Yhdenvertaisuuslain hyvitysvastuu ei edellytetä toimijan tahallisuutta. Vastuun kannalta ei ole olennaista, aiheutuuko yksilön eriarvoinen kohtelu algoritmin vai suoremmin työntekijän toiminnan seurauksena. Näin ollen vastuukysymykseen sisältyy käytännössä viranomaistoiminnassa viranomaisen ankara vastuu.

**Helsingin kaupungin** mukaan mahdollista voisi olla, että virkavastuusta eri tehtäväkokonaisuuksien osalta ei säädettäisi yksityiskohtaisesti laissa, vaan sen sijaan säädettäisiin, että viranomaisessa johdon olisi huolehdittava siitä, että vastuut määritellään esimerkiksi hallintosäännössä tai muussa päätöksessä, kuten on laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Virkavastuun kohdentuminen yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuuden osalta edellyttää vielä selvitystyötä. Arviomuistiosta ei käy ilmi, onko esimerkiksi järjestelmän valvonnasta, kehittämisestä tai testaamisesta vastaava viranhaltija vastuussa myös yksittäisen automatisoidun päätöksen laillisuudesta, vai onko tältä osin vastuu viranhaltijalla, joka on päättänyt automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä.

**Finanssiala ry:n** mukaan mikäli vastuukysymyksiä ei voitaisi selvittää nykyisen lainsäädännön puitteissa (esim. rikosoikeudellista vastuuta), tulee lainsäädäntöä siltä osin tarvittaessa muuttaa, jotta se ei muodostu automaattisen päätöksenteon esteeksi. Siltä osin, kun sääntely ulottuu yksityisiin toimijoihin, kuten lakisääteisiä vakuutusia hoitaviin vakuutusyhtiöihin, tulee lainsäädännössä ottaa huomioon ne tilanteet, joissa virkamiehiä koskeva lainsäädäntö ei suoraan sovellu.

**Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitotehtäviin osallistuu aina useita toimijoita, joista osa saatetaan hankkia ostettuina palveluina. Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan virkavastuun kohdentaminen automaattisen päätöksenteon yhteydessä vaatiikin tästä syystä selkeyttämistä. Virkavastuun tarkempi määrittely on tarkoituksenmukaista tehdä yleislainsäädännön sijaan erityislainsäädännössä.

**Professori Markku Suksen** mukaan ehdotus on periaatteessa toimiva, mutta kiinnittää huomiota siihen, että viranhaltijan kelpoisuusvaatimukseen näyttäisi kuuluvan sekä oikeustieteellistä että tietoteknistä sisältöä. Tällaisia henkilöitä on toistaiseksi melko vähän.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan näyttää siltä, että päätöksenteon tosiasiallinen automaattisuus sekä virkavastuun tuottamuksellisuutta ja syy-yhteyttä edellyttävä doktriini ovat vähintäänkin jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Tulisikin arvioida sitä, onko tämä jännite lainsäädäntöteitse ratkaistavissa vai tulisiko asiaa tarkastella perustavanlaajuisemmin perustuslain ja hallinto-oikeuden yleisten oppien tasolla. On arvioitava huolellisesti PL 118 §:n sanamuotoa, joka painottaa virkavastuun henkilöllistä ulottuvuutta. Edellyttääkö virkavastuun toteuttaminen automaattisessa päätöksenteossa myös sitä, että perustuslain muutostarpeita arvioidaan?

## 4.2 Ehdotus käytettävien päätöksentekosäntöjen hyväksymisestä nimenomaisella päätöksellä

**Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan muistion ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä. Lisäksi kysyttiin millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä.**

### 4.2.1 Arviot säännöksen tarpeellisuudesta

Suuri osa lausunnonantajista kannatti ehdotusta, jonka mukaan päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä (**Akava ry, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualue (HAKE), Finanssiala ry, Helsingin kau-**

punkki, HUS Kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, Maahanmuuttovirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Maanmittauslaitos, oikeuskansleri, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, professori Markku Suksi, SAK ry, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Suomen kuntaliitto ry, tasa-arvovaltuutettu, Teknologiateollisuus ry, Tulli, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Vantaan kaupunki, Verohallinto, yhdenvertaisuusvaltuutettu).

Osan lausunnonantajista mukaan päätöksentekomenettely on tarpeeton. Tarkempaa sääntelyä ei nykyisen lisäksi ole tarpeen laatia (Eläketurvakeskus, Liikennevakuutuskeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry, työ- ja elinkeinoministeriö).

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tietojärjestelmien valmistelu on luonteeltaan pikkutarkkojen käsittelysääntöjen luomista ja näiden käsittelysääntöjen teknistä toteuttamista. Tähän sopii huonosti menettely, jossa valmisteluun osallistumaton esimies, johtoryhmä tms. tekisi päätöksen mahdollisesti hyvin monimutkaisten käsittelykaavioiden tai muun vastaavan kuvauksen perusteella. Tosiasiallisesti kyse olisi vain muodollisesta päätöksenteosta eikä päätöksentekijällä olisi todellista mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen sisältöön kuin yleisellä tasolla. Valmisteluun tosiasiallisesti osallistuvan virkamiehen vastuu voidaan toteuttaa myös ilman nimenomaista päätöksentekoa.

## 4.2.2 Hyväksyntämenettely

Useat lausunnonantajat olivat sitä mieltä, että päätöksentekotasoa tai kokoonpanoa ei ole tarpeen määritellä, koska organisaatiot ovat erilaisia. Hyväksyminen tulisi yhdistää sopiviin jo olemassa oleviin hallinnollisiin prosesseihin (Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualue (HAKE), Finanssiala ry, Helsingin kaupunki, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Maanmittauslaitos, Opetushallitus, sosiaali- ja terveysministeriö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Verohallinto).

Päätöksentekosäännöistä tulisi päättää sen viranomaisen, jonka toimivaltaan päätösten tekeminenkin kuuluu (Helsingin kaupunki, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Teknologiateollisuus ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry).

Monijäsenisen toimielimen muodostamista ei kannateta. Se mm. hämärtää vastuuta, aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja hidastaa hyväksymismenettelyä. Sääntöjen kehittäminen ja tarkistaminen edellyttävät kohdealueen syvällistä ymmärtämistä, joten erillisen moniammatillisen toimielin luominen päätöksentekosääntöjen hyväksyntään ei ole tarkoituksenmukaista (**Digi- ja väestötietovirasto, Helsingin kaupunki, Tulli, Työtömyyskassojen Yhteisjärjestö ry**).

**Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut –vastuualueen (HAKE)** mukaan lain tasolla olisi tarpeen säätää tarkentavasti, miten monijäseninen toimielin perustetaan hyväksymistehtäviä varten. Tulisi myös selvittää ministeriön mahdollista roolia hyväksyjänä yhteismitallisten hyväksymislinjausten saavuttamiseksi. Jatkovalmistelussa tulisi myös harkittava, olisiko nyt kyseessä olevia hyväksymistehtäviä varten tarpeen perustaa valtakunnallinen keskitetty toimielin. Se vastaisi hyväksymistehtävän suorittamisesta tai ainakin hyväksymisten laadun ja yhteismitallisuuden arvioinnista koko valtakunnan alueella. Tässä yhteydessä viitataan soveltuvin osin tiedonhallintalain 10 §:n mukaiseen tiedonhallintalautakuntaan.

**Syyttäjälaitoksen** mukaan kunkin organisaation johto päättäisi nimenomaisella päätöksellä siitä, mitä asioita automaattinen päätöksenteko siinä organisaatiossa koskee ja millaisissa tilanteissa asia siirretään ihmisen käsiteltäväksi, samoin kuin muista vastaavista toiminnalliseen sisältöön kuuluvista asioista. **Oikeuskanslerin** mukaan säännöt tulisi hyväksyä viranomaisen organisaation mukaisessa monijäsenisessä päätöksentekomenettelyssä, mutta tämän sääntelyn tulee olla sen verran yleisluonteista, että se soveltuu viranomaisten eri organisaatiomuotoihin.

**Maahanmuuttoviraston** mukaan hyväksymisen tulisi edellyttää vähintään asiantuntijakuulemista määriteltävien sääntöjen toiminnasta ja automaation peruseräiteistä, prosessista sekä viranomaisen näkökulmasta päätäntävalta ja vastuu automaation kohteena olevasta substanssiprosessista. Sääntöjen konkreettinen toimintalogiikka sekä tehtyihin linjauksiin liittyvä riskianalyysi, sekä muu päätöksentekoa edeltänyt selvitys tulisi dokumentoida.

**Oikeusrekisterikeskuksen** mukaan hallinnollisena toimenpiteenä ehdotus on toimiva, mutta sääntöjen kehittämisessä tarvitaan syvälinen kohdealueen ymmärtämys, joka tarvitaan myös sääntöjä tarkistettaessa. Käytännössä todennäköisesti samat henkilöt tarkistaisivat itse laatimiaan sääntöjä, koska ulkopuolisen suorittamat arvioinnit eivät olisi kovinkaan realistisia järjestää. On siten hieman epäselvää mitä lisäarvoa laajempi kokoonpano tuottaisi.

**Vantaan kaupunki** katsoo, että kunnissa tulisi hallintosääntöön sisällyttää määräykset siitä, kenellä on oikeus tehdä päätös käytettävistä päätöksentekosäännöistä.

Sääntöjen hyväksyjänä voisi olla yksittäinen viranhaltija. **Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:n** mukaan asiakkailta oltava valitusmahdollisuus päätöksentekosääntöjen hyväksyntäpäätöksestä.

**Tuomioistuinvirasto** kiinnittää huomiota siihen, että hallintopäätösten tekeminen monijäsenisissä päätöksentekomenettelyssä on erittäin huonosti sovitettavissa ketterän kehityksen toimintamalleihin. Nimenomaiset hallintopäätökset olisivat ilmeisesti muiden hallintopäätösten tapaan valituskelpoisia. Ripeästi etenevän tieto-järjestelmäkehityksen ja siihen liittyvien mahdollisten valitusprosessien yhdistelmä vaikuttaa mahdolliselta yhdistelmältä. Kuvattu päätöksenteon hitauteen ja kankeuteen liittyvä ongelma on vähäisempi, jos automatisoitavista säännöistä päätetään hallinnollisesti vain yleisellä, mutta ei yksityiskohtaisella tasolla. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että hallinnollisen päätöksenteon ja järjestelmien toiminnan yhteys jää ohueksi.

**Kirkkohallituksen** mukaan sääntöjen hyväksyminen tulisi varmistaa osana normaalia päätöksentekoprosessia eriytettyinä siten, että sama henkilö ei hyväksy sääntöjä ja tee ns. teknistä koodaamistyötä. Vaarallisten hyväksymisketjujen välttäminen olisi tärkeää. **Suomen kuntaliitto ry:n** mukaan päätöksessä pitää olla mukana valvonnasta ja kehittämisestä vastuussa olevat henkilöt. Koneelliseksi säännöiksi muuttamisen ei tarvitse olla päätöksessä mukana.

### 4.2.3 Muita huomioita

**Tulli** huomauttaa, että Tullin tietojärjestelmissä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksymisen ja tähän liittyvän virkavastuun problematiikkaan tuo oman lisänsä se, että osa näistä säännöistä on peräisin EU:n tietojärjestelmistä ja EU:n tullilainsäädännöstä, jolloin Tulli on "vain" näiden sääntöjen täytäntöön panija. Toisaalta Tulli ja valtiovarainministeriö ovat myös itse valmistelemassa ja päättämässä näistä säännöistä EU:n toimielimissä.

**Maanmittauslaitoksen** mukaan säädösten tulisi tarkentaa, mitä päätöksentekosäännöillä ylipäänsä tarkoitetaan. 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.

**Oikeuskanslerin ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen** mukaan hyväksyntäpäätöksen tulisi koskea sitä, mitä ja miten asioita valikoituu automaattiossa käsiteltäväksi ja miten päätöksen perustana olevat säännökset muutetaan koneelliseksi sään-

nöksi sekä sitä, millaisissa tilanteissa päätös siirretään pois automaatiosta. **Yhdenvertaisuusvaltuutetun** mukaan ennen päätöksentekosääntöjen hyväksymistä viranomaisen on varmistettava tehneensä riittävän yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin. **Työllisyysrahaston** mukaan on huomioitava, että päätöksentekosäännöt ovat dokumentaationa pitkät ja vaikeasti ymmärrettävät muulle kuin asianomaiseen tehtävään erikoistuneelle henkilölle.

**Professori Markku Suksen** mukaan viranomaisten sisällä tehdään työnjakoa koskevat päätökset usein työjärjestyksen kautta, ja kunnissa hallintosäännössä. Automatisoidun päätöksenteon käyttöönottoa voisi siten hahmottaa työjärjestyspäätöksen/hallintosääntöpäätöksen kautta ja ajatella, että viranomaisen sisällä tapahtuva tehtävien jako olisi sellaiseen päätökseen johtava toimenpide. Silloin myös fyysiset virkamiehet tietäisivät, mitä päätöksiä heidän ei kuulu tehdä ja hallinnon "asiakkaat" voisivat saada yleisluonteisen tiedon siitä, milloin päätöksiä tehdään automatisoidusti. Aineelliseen lainsäädäntöön ja todennäköisesti myös kuntalakiin (410/2015) tulisi tehdä asianmukaiset lisäykset automatisoidun päätöksenteon käyttömahdollisuudesta. Mielestäni valtion viranomaisten tekemistä automatisoidun päätöksentekojärjestelmän käyttöönottoa koskeviin päätöksiin tulisi liittää valitusmahdollisuus, esim. kansalaisia edustavan järjestön valitusoikeus ja myös valvovan viranomaisen valitusoikeus.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan erillisellä päätöksellä olisi informatiivisia vaikutuksia, mahdollisesti oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa takaava vaikutus. Toisaalta tietojärjestelmät ovat luonteeltaan dynaamisia ja edellyttävät jatkuvasti ohjelmistopäivityksiä. Säännöksessä tai sen nojalla tehtävässä päätöksessä tulisi ottaa kanta siihen, milloin järjestelmä muuttuu päivitysten yhteydessä siinä määrin, että muutos edellyttää uutta päätöstä. Toiseksi on epäselvää, miten arvioitaisiin nimenomaisesta hyväksymispäätöksestä seuraavia kuulemis- ym. velvoitteita. Kolmanneksi syytä määritellä, missä määrin tällaiset mahdolliset päätöksentekosääntöjä koskevat päätökset olisivat muutoksenhakukelpoisia ja kenellä olisi oikeus hakea muutosta. Onkin kysyttävä, mikä lisähyöty nimenomaisella hyväksymispäätöksellä olisi verrattuna tilanteeseen, jossa hallintopäätöstä ei tehtäisi.

## 4.3 Ehdotus järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnista

**Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan muistion ehdotusta koskien järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä sekä vaatimustenmukaisuuden arviointia.**

### 4.3.1 Arviot ehdotuksesta

Useat lausunnonantajat kannattavat arviomuiston ehdotusta (**Akava ry, apulaisprofessori Riikka Koulu ja apulaisprofessori Ida Koivisto, Digi- ja väestötietovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Helsingin kaupunki, Kansaneläkelaitos, oikeuskansleri, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen kuntaliitto ry, tasa-arvovaltuutettu, Teknologiateollisuus ry, Tulli, työ- ja elinkeinoministeriö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Verohallinto, yhdenvertaisuusvaltuutettu**).

**Sisäministeriö** katsoo, että kyse on samasta asiasta kuin päätöksentekosääntöjen hyväksymisessä. Tilanne rinnastuu siten esimerkiksi organisaation soveltamisohjeiden ylläpitoon eli järjestelmää muutetaan samassa järjestyksessä kuin se hyväksytään.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** käsityksen mukaan ehdotettu menettely vastaa jo nykyisin käytössä olevaa toimintatapaa. Varauduttaessa tilanteisiin, joissa päätöksentekoon aiheutuu virheitä itse tietojärjestelmässä olevasta automattisesta päätöksentekotoiminnasta johtuen, tulee järjestelmän kehityksestä ja muutoksista olla käytettävissä lokitiedot, jotta virhetilanteiden selvityksessä tiedetään paremmin, mitä taustalla on tapahtunut. **Maa- ja metsätalousministeriö** katsoo, että ehdotukseen sisältyvät toimenpiteet ovat osa normaalia tietojärjestelmien kehittämisen ja käyttöönoton johtamista, jotka tulee pystyä hoitamaan kunkin organisaation normaalin johtamismenettelyn ja siihen kuuluvien käytänteiden mukaisesti.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies** pitää itsestään selvänä, että viranomaisen on varmistettava tarpeellisella testauksella ja muilla keinoilla, että automaattiseen päätöksentekoon käytetty järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Järjestelmä tai siihen tehdyt muutokset olisi vasta riittävän testauksen jälkeen hyväksyttävä käyttöön.

**Tuomioistuinviraston** mukaan tietojärjestelmiin tehdään jatkuvasti erilaisia muutoksia. On selvää, että viranomaisen on varmistettava, että järjestelmät täyttävät myös muutosten jälkeen toiminnoiltaan olennaiset vaatimukset samoin kuin tietosuoja- ja tietoturva vaatimukset. Ennen uuden tietojärjestelmäversion käyttöönottoa tapahtuva testaaminen on jo nykyisin osa järjestelmien normaalia kehitysprosessia. Testauksen osalta olennainen kysymys liittyy testauksen kattavuuteen ja erityisesti siihen, miten epätodennäköisiin käyttötilanteisiin testauksella pyritään varautumaan. Arviomuiston perusteella jää epäselväksi olisiko tavoitteena olennainen muutos nykyisiin toimintatapoihin.

**Maahanmuuttoviraston** mukaan muutosten hyväksynnälle tulee olla selkeä prosessi, josta on johdettavissa hyväksynnästä vastuullinen taho. Yleislain ei tulisi kuitenkaan edellyttää järjestelmäkehitykseen liittyvää muutosprosessia liian jäykäksi ja siten myös kalliiksi. Muutosten hyväksyntään tulisi olla mahdollista saada niiden suuruuden mukainen, mahdollisesti kevennetty hallinnollinen prosessi.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan arviomuistio on jossain määrin epämääräinen asian suhteen. Lienee joka tapauksessa tarpeen, että päätöksentekosäännöt testataan ja pilotoidaan huolellisesti sekä ennen käyttöönottoa että myös määräajoin käyttöönoton jälkeen. Menettelyä voi perustella myös riskiperusteisen lähestymistavan sovelluksena.

Osan lausunnonantajista mukaan vaatimukset ovat johdettavissa jo nykyisestä sääntelystä ja lisäsääntelyn tarve tulisi harkita erityislainsäädännön tasolla (**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Liikennevakuutuskeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Oikeusrekisterikeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry**).

### 4.3.2 Ehdotuksen suhde muuhun lainsäädäntöön

**Valtiovarainministeriö** pitää arviomuistiossa esitettyä tarvearviointia oikeansuuntaisena ja kiinnittää huomiota siihen, että tietojärjestelmien kehittämistä ja vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskeva sääntely sisältyy keskeisesti tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden sääntelyyn. Tietojärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden arviointiin vaikuttaa muun muassa voimassa oleva valtiovarainministeriön toimialalle kuuluva viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen arvioinnista annettu laki (1406/2011). Valtiovarainministeriö on käynnistämässä mainitun lain muutostarpeita koskevan arvioinnin, jossa samassa yhteydessä tullaan arvioimaan lain soveltamisalan laajentamista koskemaan laajemminkin tietojärjestelmien vaatimuksenmukaisuusarviointia. Tietojärjestelmien perustoiminnallisuuksiin liittyvistä myös hyvän hallinnon toteutumista edistävistä vaatimuksista on säädetty julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), joka muodostaa pohjan tiedonhallinnalle ja tietojenkäsittelylle automatisoiduissa prosesseissa viranomaisten tietojärjestelmissä. Liittymäpinta tulisi huomioida jatkovalmistelussa.

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun** mukaan mahdollisissa säännöksissä tulisi perustelutasolla viitata yhdenvertaisuuslain edistämismuutokseen (5 §). **Tasa-arvovaltuutetun** mukaan arvioinnin kohteena tulisi olla myös järjestelmän arviointi suhteessa syrjinnän kieltoon.



**Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämis-** palvelut –vastuualue **HAKE:n** näkemyksen mukaan ehdotuksella on liittymäpinta tiedonhallintalain 5.3 §:n ja 8 §:n mukaiseen sääntelyyn, joka tulisi huomioida jatkovalmistelussa. **Vantaan kaupungin** mukaan muutokset tulisi hyväksyä vastaavasti kuin alkuperäiset päätöksentekosäännökset. Tietojärjestelmistä tehdään jo tietosuojaa ja kohta tiedonhallintoa koskevien lakien nojalla vaatimustenmukaisuuden arvioinnit. Tärkeämpää kuin vaatimustenmukaisuuden arviointi on tietojärjestelmien riittävä testaus ennen käyttöönottoa, jotta voidaan varmistua, että järjestelmä antaa vahvistettujen päätöksentekosääntöjen mukaiset tulokset.

**Finanssiala ry:n** mukaan tietosuojasetus edellyttää jo nyt vaikutusarviointien (DPIA) laatimista järjestelmistä, joissa henkilötietojen käsittely on suuressa roolissa. Finanssivalvonnan alaisilla yrityksillä on jo nykyisin määritelty selkeät vastuut ja prosessit sekä toimivat menettelyt tietojärjestelmähankkeiden osalta.

**SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n** mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain asiakastietojärjestelmiä koskeva sääntely toimii vaatimuksenmukaisuusarviointinnissa hyvänä mallina.

### 4.3.3 Muut huomiot ja ehdotukset

**Syyttäjälaitoksen** mukaan muutosten hyväksymisen tulisi olla vakio- ja vakiomuotoista järjestelmän ylläpidon ja pienkehittämisen toimintamallia. **Kansaneläkelaitoksen** mukaan hyvää hallintoa on myös se, että merkityksellisistä hallintoimista (työvaiheista) tehdään asianmukainen arviointi ja/tai päätös, jonka tekee toimivaltainen henkilö/ryhmä. Päätöksen tekijällä tulee olla riittävä asiantuntemus. Viranomaisten työtavoista ei pidä säätää lailla.

**Rikosseuraamuslaitoksen** mukaan ehdotus vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista voisi olla laissa määritelty osa automaattisen päätöksenteon kirjallista kuvausta tai päätöstä, jollainen viranomaisen tulisi laatia tai tehdä ennen kuin automaattinen päätöksentekoprosessi otettaisiin käyttöön ja aina ennen kuin mahdolliset uudet muutokset järjestelmään otettaisiin käyttöön.

**Opetushallituksen** mukaan järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksyminen ja vaatimustenmukaisuuden arviointi on normaalia tietojärjestelmien kehittämisessä, mutta tässä yhteydessä haasteena voi olla yhteensovittaa säännöt ja päättelyjärjestelmän varsinainen ydin eli koodi, joka suorittaa päättelyn sääntöjen pohjalta. Toimituksessa on ainakin vaihtoehtoina kovakoodata säännöt osaksi järjestelmän koodia tai määritellä säännöt datana, jonka koodi lukee sisään. Ensimmäisessä vaihtoehdossa jokainen sääntömuutos edellyttäisi koodimuutoksia ja näin ollen järjestelmä

vaatisi kattavan testauksen aina jokaisen muutoksen yhteydessä. Jos koodin testikatavuus haluttaisiin korkealle, niin periaatteessa pitäisi läpikäydä päättelyn eri vaihtoehtoiset polut. Toisessa vaihtoehdossa varsinainen koodi, ydin, pysyisi muuttumattomana, vaikka säännöt muuttuisivat. Tällöin testaus kohdistuisi sääntöjen oikeellisuuden koodin toimivuuden sijaan. Päättelyjärjestelmän ydin voisi olla jossain määrin standardoitu ja kieli, jolla päättelysäännöt kuvataan, samoin. Tällöin varsinainen ydin voisi olla kaupallinen tuote, jonka toimivuus sääntökielen mukaisesti olisi varmistettu esimerkiksi sertifiointilla. On huomioitava, että säännöt muuttuvat ajan myötä ja niitä tulee säännöllisesti päivittää. Säännöt voisivat olla myös yleisesti nähtävillä esim. GitHubissa tai muussa palvelussa.

**Professori Markku Suksen** mukaan on huomioitava, että lainsäädäntö (sekä aineellinen lainsäädäntö että yleinen hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö) ja laintulkinta on prosessi, jonka kautta jonkin tietyn automatisoidun päätöksentekojärjestelmän sisältöön vaikuttavat oikeudelliset säännöt, periaatteet ja tulkinnat muuttuvat verraten usein. Näiden muutosten seuranta ja vieminen automatisoidun päätöksentekojärjestelmän osaksi olisi varmaankin järjestelmästä vastaavan virkamiehistön tehtävä ja heidän virkavastuullaan tapahtuva toimenpide. Koska tämä toiminta on jatkuvaa, olisi muutosten hyväksymistä ja erityisesti vaatimustenmukaisuuden arviointia koskeva toiminta kutakuinkin jatkuvaa työtä, jolle varmaankin pitää osoittaa vastuutaho.

**Teknologiaateollisuus ry:n** mukaan tarkennusta vaatinee se, mitä pidetään asiallisesti muutoksena ja mitä kehittämisenä taikka toimintojen parantamisena.

## 4.4 Järjestelmän valvontaa koskeva ehdotus

**Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan muistion mukaista järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta.**

### 4.4.1 Arviot ehdotuksesta

Useat lausunnonantajat kannattavat ehdotusta (**Akava ry, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Digi- ja väestötietovirasto, Helsingin kaupunki, Kansaneläkelaitos, oikeuskansleri, Oikeusrekisterikeskus, professori Markku Suksi, SAK ry, sisäministeriö, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Kuntaliitto ry, tasa-arvovaltuutettu, Teknologiaateollisuus ry, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Verohallinto, yhdenvertaisuusvaltuutettu**).

**Sosiaali- ja terveysministeriön ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan jälkikäteisen valvonnan merkitys korostuu massaluonteisessa päätöksenteossa. **Maahanmuuttovirasto** kannattaa sitä, että riittävästä valvonnasta säädetään lailla ja katsoo, että valvontaa koskeva ehdotus on joustava. Säättäminen riittävien resurssien osoittamisesta osoittaisi selkeästi painopisteen muuttumista manuaalisesta ratkaisutoiminnasta automaattisen päätöksenteon mahdollistavaan asiantuntijatyöhön, johon osa päätöksenteosta vapautuvista resursseista tulisi osoittaa.

**Opetushallituksen** mukaan järjestelmää tulisi valvoa jatkuvasti ja hyödyntää myös koneoppimismenetelmiä valvonnassa. Erityistä huomiota valvontaan tulisi kiinnittää tilanteissa, joissa tehdään päätöksiä suuremmalle joukolle kerrallaan. Virhetilanteissa viranomaisella tulisi myös olla mahdollisuus tehdä kaikkia virheen kohteena olevia päätöksiä koskeva oikaisu.

Osa lausunnonantajista ei kannata lisäsäätelyä. **Finanssiala ry:n, Liikennevakuutuskeskuksen** sekä **Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen** mukaan vaatimus johdettavissa jo nykyisestä säätelystä. Mahdollinen lisäsäätelyn tarve tulisi harkita erityislainsäädännön tasolla.

**Maa- ja metsätalousministeriö** pitää tärkeänä, ettei valvontamekanismista muodostu liian raskasta, vaan mahdollisimman pitkälle hyödynnettäisiin olemassa olevia valvonnan ja omavalvonnan mekanismeja. Ehdotuksesta jää jossain määrin epäselväksi, millainen valvontamenettely estäisi virheiden syntymisen.

**Eläketurvakeskuksen, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen, Tapaturmavakuutuskeskuksen ja Työeläkevakuuttajat TELA ry:n** mukaan automaattista päätöksentekojärjestelmää valvotaan etukäteen järjestelmän suunnitteluvaiheessa mm. tietosuojasetuksen edellyttämän vaikutustenarvioinnin kautta. Myös laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta asettaa vaatimuksia tietoineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiselle. Hallinnonalaa koskevassa erityislainsäädännössä on myös säätelyä (vakuutusyhtiölaki, työeläkevakuutusyhtiöistä annettu laki, maatalousyrittäjien eläkelaki jne.). Valvontaa koskevassa ehdotuksessa tulisi ottaa huomioon automaattisia päätöksiä antavien tahojen eroavaisuudet.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** mukaan koska tilanteet vaihtelevat, olisi ehkä riittävää, että yleislainsäädännössä säädettäisiin tietojärjestelmän ylläpitäjän velvollisuudesta laatia ennakolta suunnitelma virhetilanteisiin ym. puuttumisesta.

## 4.4.2 Ulkoinen valvonta, osaaminen ja resurssit

**Valtiovarainministeriön** mukaan jatkovalmistelussa on syytä huomioida tietosuoja-valtuutetun rooli automatisoitujen yksittäispäätösten valvontaviranomaisena suoraan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla, joten tässä suhteessa automatisoituihin viranomaisten prosesseihin liittyvä ulkoinen valvontamekanismi on jo pääosin olemassa. Puolestaan tiedonhallintalaissa on säädetty tiedonhallintayksikköjen tiedonhallintaan ja tietojenkäsittelyyn liittyvän valvonnan järjestämisestä.

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun** mukaan valvonnan on syrjinnän havaitsemiseksi ja päätöksenteon yhdenvertaisuuden varmistamiseksi oltava tehokasta ja riittävästi resursoitua. **Yhdenvertaisuus-** sekä **tasa-arvovaltuutetun** mukaan olisi hyvä selvittää, onko automaattiseen päätöksentekoon sekä tekoälyjärjestelmiin syytä kohdistaa ulkopuolista riippumatonta valvontaa, esimerkiksi luomalla oma erillinen valvontajärjestelmänsä esitetyn viranomaisten omavalvonnan sekä tavanomaisten oikeussuojakeinojen lisäksi.

**Sosiaali- ja terveysministeriö** toteaa, että järjestelmän valvonnasta säädettyä tulee huomioida se, että valvonta on massahallinnonalallakin toteutettavissa järkevillä henkilöstöresursseilla ja, että riittävää valvonnan määrää täsmennetään. Todetakaan, että henkilöresurssien ja osaamisen lisäksi valvonta edellyttää käytännössä myös uutta välineistöä.

**Sisäministeriön** mukaan 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.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies** kannattaa arviomuistion ehdotusta ja toteaa, että palveluperiaatteen kannalta on olennaista, että valvovia virkamiehiä on tarpeeksi ja että he ovat vaikeuksitta tavoitettavissa myös yksittäisissä ongelmatapauksissa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että käytössä olisi aina toimiva mekanismi valvonnan toteuttamiseksi tilanteissa, joissa käytettävä tietojärjestelmä on tosiasiallisesti esimerkiksi palveluntuottajan (Valtori tms.) hallinnassa. **Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE)** näkee mahdolliseksi haasteeksi sen, että järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla valvovalla olisi todennäköisesti tarpeen olla myös hyvä substanssiasian tuntemus, jotta mahdolliset virhetilanteet kyettäisiin tunnistamaan.

**Syyttäjälaitoksen** mukaan toiminnan teknisen perusvalvonnan tulee olla päivittäistä ja sen pitää sisältää erilaisia hälytyskynnyksiä eri asioille. Hälytyksen saatuaan monijäseninen ylläpito-organisaatio päättäisi tarvittavien toimenpiteiden kiireellisyydestä ja priorisoinnista. Seurantakokouksia tulisi olla riittävän tiheästi, jotta ongelmiin voitaisiin puuttua heti ja siihen olisi aikaa ja rahaa.

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan valvonta olisi ehdottomasti tarpeellista. Ns. takaisinmallinnusta tarvitaan kuitenkin myös muulloin kuin teknisesti, eli niissä tapauksissa, joissa päätöksen sisällöllistä oikeellisuutta halutaan tarkastella takautuvasti. Pisteittäinen tarkistaminen, eli satunnaisotanta voi olla mahdollinen käytännössä vain harvoin, todennäköisesti niin harvoin, ettei siitä saataisi merkittävää hyötyä. Resursseja tarkastukseen tulisi järjestää sen verran, että se ei vähentäisi resursseja muulta päätöksenteolta, jolloin puolestaan automaattisen päätöksenteon hyöty voisi jäädä melko ohueksi.

### 4.4.3 Muita huomioita

**Kansaneläkelaitoksen** mukaan valvonta kohdistuu sekä riskiperusteisesti valittuihin kohteisiin että ns. normaalituotantoon. Toiminnan seuraaminen perustuu etukäiteisiin suunnitelmiin ja riskianalyysiin. Valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella toimintaa kehitetään edelleen paremmaksi. Viranomaisten työtavoista ei pidä säätää lailla. **Vantaan kaupungin** mukaan järjestelmän toimivuutta tulee jatkuvasti valvoa esim. yksittäisten päätösten oikeellisuutta tarkastamalla.

**Rikosseuraamuslaitoksen** näkemyksen mukaan automaattisen prosessin valvonta olisi yksi osa-alue, johon edellä jo mainitussa automaattisen päätöksenteon kirjallisessa kuvauksessa, selosteessa tai päätöksessä tulisi nimenomaisesti ottaa kantaa.

**Elinkeinoelämän keskusliiton** mukaan sekä ennakkollisia että jälkikäteistä valvontaa tulee kehittää organisaatiokohtaisesti. Jo tietosuoja-asetus asettaa velvollisuuksia riskienarvioinnin osalta, ja näitä on syytä kehittää edelleen jatkotyössä myös koskemaan yritysten ja ei-henkilötietojen käsittelyn osalta. Organisaatioiden omaa riskienhallintaa tulee korostaa. Ehdotettuja keinoja, kuten pistokokeita yms. on syytä pohtia jatkotyössä.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan sekä etu- että jälkikäteistä valvontaa ja -oikeusturvamekanismeja tarvitaan. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaiset ”asianmukaiset toimenpiteet” voidaan tulkita viittaaviksi kansalliseen perusoikeusjärjestelmään ja etenkin sen sisältämiin vakiintuneisiin oikeusturvatakeisiin (PL 21 §). Näin ollen uusista toimenpiteistä ei tarvitsisi tietosuoja-asetuksen perusteella säätää. Hyvän hallinnon toteutumisesta varmistuminen

on omiaan toimimaan kotimaisena riskiperusteisen ja ennakollisen oikeusturvan muotona. Erilaiset muutoksenhakukeinot puolestaan takaavat jälkikäteistä oikeusturvaa. Lisäksi on taattava kaikkien muidenkin perusoikeuksien asianmukainen toteutuminen.

## 4.5 Muut velvollisuudet tai menettelyt virkavastuun kohdentamiseksi

### Lausunnonantajilta kysyttiin, tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyjä.

Usean lausunnonantajan mukaan arviomuistiossa ehdotetut velvollisuudet ja menettelyt ovat riittäviä, eikä lisäsääntelylle ole tarvetta (**Finanssiala ry, Kansaneläkelaitos, Liikennevakuutuskeskus, Maanmittauslaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Rikosseuraamuslaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Tapaturmavakuutuskeskus, Tulli, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valvira, Vantaan kaupunki, Verohallinto**).

**Valtiovarainministeriö** huomauttaa, että sen johdolla on käynnissä valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshanke virkavastuun sääntelystä ja sen kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tässä hankkeessa tuotettavaa tietoa on syytä hyödyntää myös automatisoitujen prosessien virkavastuukysymysten tarkastelussa.

**Maa- ja metsätalousministeriön** mukaan eräänlaisena suojatoimena voitaneen pitää viranomaistoimintaan liittyvästä viranomaisen ankarasta vahingonkorvausvastuusta säättämistä. Tätä ei voitane pitää ylimitoitettuna suojatoimena perusoikeuksien toteutumiseen läheisesti liittyvien, julkisen vallan käyttöä sisältävien automaattisten päätösten yhteydessä. Myös **Maanmittauslaitos** nosti lausunnossaan esiin viranomaisen ankaran korvausvastuun, mikä lisäisi hallinnon asiakkaan oikeusturvaa.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan** ei tulisi pyrkiä keinotekoisiin järjestelyihin, joissa virkamies joutuisi virkavastuun muodolliseen kohdentamiseen liittyvien pyrkimysten vuoksi ottamaan nimiinsä koneen tekemiä ratkaisuja. Automatisoiduissa järjestelmissä virkavastuu voi kohdistua aikaisemmassa vaiheessa kuin esimerkiksi hallintopäätöstä tehtäessä eli jo järjestelmän suunnitteluvaiheessa.

**Rikosseuraamuslaitos** katsoo, että jos viranomaisessa laadittaisiin asianmukainen kuvaus automaattisen päätöksenteon prosessista ja vastuuvirkamiehistä, ei muita velvollisuuksia tai menettelyitä välttämättä tarvittaisi.

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan kokonaan automaattisen päätöksenteon käyttöä asioissa, jotka ratkaistaan esittelystä, olisi pohdittava tarkemmin. Sen sijaan automaattivasteinen päätöksenteko voisi tulla kysymykseen myös esittelystä ratkaistavissa tapauksissa.

**Opetushallituksen** mukaan poikkeustilanteisiin varautumisesta tulisi huolehtia riittävän monien sijaisten määräämisellä etukäteen, jotta aina olisi osoitettavissa vastuullinen taho.

**Tuomioistuinviraston sekä Syyttäjälaitoksen** mukaan virkavastuun kohdentamisessa olisi syytä selkeyttää erityisesti yksittäisen hallintopäätöksiä tekevän virkamiehen vastuuta tilanteissa, joissa päätöksiä tehdään suurina massoina ja päätökset muodostetaan automaattisesti. **Pakolaisneuvonta ry:n** mukaan Maahanmuuttoviraston osalta virheellisiä päätöksiä koskevan virkavastuun tulisi korostua nykytilannetta enemmän. Vaarana päätöksenteon automatisoinnissa on vastuun hämärtyminen entistään.

**Akava ry:n** mukaan muistiossa esitettyä virkavastuun jakoa päätöksentekosääntöjen hyväksymiseen, muutosten hyväksymiseen ja vaatimustenmukaisuuden arviointiin sekä järjestelmän valvontaan olisi selvyuden vuoksi hyvä täydentää siten, että todetaan kuka vastaa virkavastuulla em. toimintojen toteutumisesta organisaatiossa. **Helsingin kaupungin** mukaan laissa tulisi säätää myös algoritmien toteuttavien ohjelmistokehittäjien vastuu.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan yksi harkinnanarvoinen vaihtoehto on perustuslain virkavastuusäännöksen arvioiminen. Pitäisikö perustuslain tasolla säätää siitä, miten virkavastuu toteutuu, jos päätöksen tekee automaattinen järjestelmä? Tämän ohella on kuitenkin syytä tarkastella täsmällisemmin virkavastuun kohdentumisesta, laadusta ja ajallisesta ulottuvuudesta.

## 5 Viranomaisen toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

### 5.1 Kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi

Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan muistion ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi. Lisäksi kysyttiin millainen kuvauksen tulisi olla.

#### 5.1.1 Arviot ehdotuksesta

Useat lausunnonantajat kannattavat kuvauksen esittämisvelvollisuutta päätöksentekosäännöistä etenkin läpinäkyvyyden, avoimuuden, oikeusvarmuuden ja luottamuksen kannalta (apulaisprofessori Riikka Koulu ja apulaisprofessori Ida Koivisto, Digi- ja väestötietovirasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Eläketurvakeskus, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Helsingin kaupunki, HUS Kuntayhtymä, Kirkkohallitus, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Maanmittauslaitos, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, Rikosseuraamuslaitos, professori Markku Suksi, SAK ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Syyttäjälaitos, tasa-arvovaltuutettu, Teknologiateollisuus ry, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, Valvira, Vammaisfoorumi ry, Veronmaksajain Keskusliitto ry).

Monet lausunnonantajat painottivat, että kuvaukset tulisi avata ymmärrettävässä muodossa riippumatta henkilön teknisistä valmiuksista tai teknologian tuntemuksesta (Digi- ja väestötietovirasto, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Maa- ja metsätalous-



tuottajain keskusliitto MTK ry, Maanmittauslaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, oikeuskansleri, Opetushallitus, Pakolaisneuvonta ry, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Teknologiateollisuus ry, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valvira, Vammaisfoorumi ry).

Lausunnoissa nousi esiin myös, että automaattipäätöksissä on oltava maininta siitä, että päätös on tehty automaattisesti (**Amnesty International Suomen osasto, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, sisäministeriö, Tapaturmavakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, yksityishenkilö**).

**Sisäministeriö** katsoo, että ensisijaisesti viranomaisella itsellään tulee olla riittävä dokumentaatio, jonka julkisuus arvioitaisiin julkisuuslain mukaisesti. Asiakirjoihin sovellettaisiin julkisuuslakia normaalisti. **Tapaturmavakuutuskeskuksen** mukaan tällaisia uusia velvollisuuksia ei tulisi asettaa.

## 5.1.2 Päätöksentekosääntöjen julkisuus

**Korkein hallinto-oikeus** katsoo, että päätöksentekosääntöjen julkisuutta koskevat sääntelytarpeet liittyvät elimellisesti automaattisen päätöksenteon kokonaisuuteen eikä voi edetä erikseen. On vaikeasti ajateltavissa, että automaattisen päätöksenteon tietoteknisen ratkaisun mahdolliset yksityisoikeudelliset suojatarpeet johtaisivat siihen, että viranomaisen päätöksenteon perusteita suojattaisiin liikesalaisuuksina. Myös julkisuuslain avaamiselle ja selventämiselle vaikuttaisi siten olevan tarvetta. Julkisuuslaki soveltuisi myös hallintolakia paremmin niille viranomaisvelvoitteille, joissa viranomainen selvittäisi automaattisen päätöksenteon perusteitaan.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** näkemyksen mukaan päätöksentekosääntöjen julkistaminen voisi olla lähtökohtana yleislainsäädännössä, mutta tästä tulisi voida perustelusta syystä poiketa alakohtaisessa lainsäädännössä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi väärinkäytösten ehkäiseminen sosiaaliturvaa koskevassa ratkaisutoiminnassa. Ministeriö ei pidä oikeusturvan kannalta kovinkaan olennaisena kuvausta siitä, että esimerkiksi tietyllä tavalla vastaaminen johtaa tietynlaiseen lopputulokseen. Ihmisenkään tekemässä ratkaisussa esimerkiksi kansalaiselle ei yleensä kerrota etukäteen vastauksen vaikutuksesta lopputulokseen.

**Verohallinnon** mukaan automaattista päätöksentekoa koskevan erityislainsäädännön valmistelun yhteydessä tulisi arvioida ne seikat, jotka voidaan kullakin sektorilla julkistaa. Esimerkiksi verotuksessa virkailijan tutkittavaksi otettavien asioiden tarkemmat

valikointiehdot, esimerkiksi tarkat eurorajat, tulee verovilpin ehkäisemiseksi ja verovalvonnan turvaamiseksi pitää salassa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 §:n 1 momentin 15. kohta). Vastaavan huomautuksen esittävät myös **Valtiovarainministeriö** ja **Veronmaksajain Keskusliitto ry**.

**Maahanmuuttovirasto** näkee yksityiskohtaisten automaattiosäntöjen julkaisemisen riskinä mahdollisen järjestelmän hyväksikäyttämisen. Tietyissä tapauksissa automaatio voi esimerkiksi tehdä päätelmiä hakijan itsensä antamien tietojen perusteella, ja jos säännöt on yksityiskohtaisesti julkaistava, asiakas voi mukauttaa antamansa tiedot sellaisiksi, että hänen asiansa etenee automaattiseen käsittelyyn. Asioiden valikoitumisessa automaattiseen päätöksentekoon olisi mahdollista käyttää myös riskiperusteisuutta, jolloin valintaan voisi liittyä ns. sensitiivisiä parametreja. Julkisuus voisi mahdollisesti heikentää riskiperusteisen automaation toimintaa tai leimata joitakin hakijoita syyttä.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan mahdollisen kuvauksen ohella itse päätöksentekosäännötkin olisivat julkisia – kuten tietoenkin julkisuuslain perusteella asia olisi lähtökohtaisesti muutenkin (salassapitosäännökset huomioon ottaen) – ja selitys tai kuvaus täydentäisi vaan ei korvaisi itse päätöksentekosääntöjen julkisuutta.

### 5.1.3 Lähdekoodin julkisuus

Monen lausunnonantajan mukaan lähdekoodien avaaminen ja julkisuus ei ole tarpeellista (**Finanssiala ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Helsingin kaupunki, Kansaneläkelaitos, Liikennevakuutuskeskus, sosiaali- ja terveysministeriö, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Valtakunnanvoudinvirasto, valtiovarainministeriö, Vantaan kaupunki**).

Prosessien taustalla olevien lähdekoodien avaaminen ja julkisuus ei lähtökohtaisesti ole tarpeellista, koska lähdekoodien lukeminen saatikka ymmärtäminen todennäköisesti tuottaa vaikeuksia muille kuin asiantuntijoille (**Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveysministeriö, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, valtiovarainministeriö**).

Algoritmien tai ohjelma-/ lähdekoodin julkaisemiseen lainsäädännöllä edellä kuvattua yleistä tasoa tarkemmin ei tule velvoittaa (**Finanssiala ry, Helsingin kaupunki, Kansaneläkelaitos, Liikennevakuutuskeskus, Tapaturmavakuutuskeskus**).

**Maa- ja metsätalousministeriön** mukaan automaattisessa päätöksenteossa, kuten muussakin päätöksenteossa, päätöksentekoalgoritmin tulee olla julkinen. Algoritmi

voidaan kuvata sanallisesti tai vuo/prosessikaaviona tai muulla tavalla, jota on käytetty tietojärjestelmän määrittelyssä. Sen sijaan päätöksentekoon liittyvä ohjelmistokoodi voi olla julkinen, mutta ennen kaikkea sen tulee olla tarvittaessa auditoitavissa ulkopuolisen riippumattoman tahon toimesta. Ministeriö ehdottaa, että julkistamisvelvoite koskisi vain päätöksentekoalgoritmiin liittyvää operatiivista ohjelmistokoodia ja ohjelmistokoodin julkisuudesta tulisi säätää erikseen. Sen sijaan esimerkiksi valvontaan, tarkastuksiin tai tietoturvaan liittyvien algoritmien ohjelmistokoodia ei tulisi velvoittaa julkistamaan (4.4.3).

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan on mahdollista, että yleinen linja lähdekoodin julkisuudesta tuodaan asetuksen tai direktiivin tasolle EU:ssa. Tällöin EU-oikeuden avoimuuden periaatteiden takia voisi katsoa todennäköiseksi, että lähdekoodin julkisuuden suhteen tullaan päätymään siihen, että lähdekoodista tulisi ajallaan julkinen. Vaikka vielä ei ole vastausta lähdekoodin julkisuuden suhteen olemassa, ne näkemykset, joiden mukaan olemassa olevan lainsäädännön (julkisuuslaki ja julkisuusperiaate) perusteella lähdekoodi ja algoritmi katsottaisiin julkisiksi asiakirjoiksi, on ymmärrettävä. Näin ainakin niin pitkälle, kuin niiden paljastamisella ei vaaranneta tietoturvaa ja sitä kautta henkilötietojen suojaa. Myös liikesalaisuusnäkökohta tulee huomioida.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen** mukaan sopimusteknisesti tulisi pyrkiä siihen, ettei varsinainen lähdekoodikaan kuuluisi julkishallinnon palveluntuottajana toimivan tahon liikesalaisuuksien piiriin vaan että lähdekoodikin voitaisiin julkaista.

**SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n** mukaan vaikka ohjelmistot hankittaisiin yksityisiltä ohjelmistoyrityksiltä, lähdekoodeilta voidaan edellyttää julkisuutta. Lähtökohdana tulee kaikkien automaattiseen päätöksentekoonkin liittyvien asiakirjojen ja aineistojen kohdalla olla, että ne ovat julkisia. **Professori Markku Suksen** mukaan lähdekoodin voisi jo lainsäädännössä määritellä julkiseksi, niin myös käytetyn algoritmin. Jos julkisuutta ei määritellä lain säännöksessä, jää sen julkisuustaso oikeuskäytännön varaan. **Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan ohjelmistokoodit voisi määritellä informatiivisuuden nimissä julkisuuslain alaan.

## 5.1.4 Kuvauksen sisältö

**Tasa-arvovaltuutetun** mukaan kuvauksesta tulisi käydä selkeästi ja kattavasti ilmi ne seikat, joihin päätös perustuu. Tämän lisäksi on tarvittaessa voitava avata päätöksentekojärjestelmän muuta logiikkaa sikäli kuin se on keskeinen päätöksen lainmukaisuuden ja esimerkiksi syrjimättömyyden arvioinnissa.

**Amnesty International Suomen osaston** mukaan kuvauksen tulisi olla yksityiskohdainen, ja siitä tulisi ilmetä myös esimerkiksi, mitä historiatietoja henkilöistä ohjelma

etsii ja käyttää päätöksenteossa, jotta päätöksenteon kohteena olevat henkilöt kykenevät valvomaan oikeuksiaan ja havaitsemaan mahdollisia väärinkäytöksiä, kuten selvittämisvelvollisuuden laiminlyöntiä tai tosiseikkojen epäsuhtaista huomioonottamista.

**SAK ry:n** mukaan kuvauksessa esittää ja jatkuvasti päivittää päätöksenteon automatisoinnin edellytykset ja vaihtoehtoiset toimintatavat, hyödyt-haitat, kustannukset-säästöt, merkitykset kansalaisten-yritysten oikeusturvan kannalta vaikutusarviointi-teen sekä käsiteltyjen asioiden vuosittainen/lyhyempi seurantatieto kehitystrendeineen.

**Tuomioistuinvirasto** huomauttaa, että täsmällisen ja samalla ymmärrettävän kuvauksen laatiminen on vaativa tehtävä. Tietojärjestelmien määrittelystä ja toteuttamisesta syntyy jo nykyisin huomattava määrä dokumentaatiota ja tämän dokumentaation käytökelpoisuutta tässä tarkoituksessa on syytä pohtia jatkovalmistelussa tarkemmin.

**Rikosseuraamuslaitoksen** mukaan kuvauksessa olisi hyvä avata automaattisen päätöksenteon prosessi, mitä tietoja prosessissa käytetään, millä säännöillä päätös siirtyy automaattisesti käsiteltäväksi, miten päätös syntyy ja kuka tai ketkä vastaavat siitä, että prosessi toimii oikein ja lainmukaisesti. Myös **Vantaan kaupungin** ja **Maanmittauslaitoksen** mukaan kuvauksen tulisi sisältää ne säännöt, joiden nojalla automaattinen päätöksenteko tehdään. **Eläketurvakeskuksen** mukaan kuvauksen yksityiskohdista tulisi voida päättää sektorikohtaisesti.

**Kansaneläkelaitoksen** mukaan kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä voisi olla esimerkiksi viranomaisen verkkosivuilla ja siinä voisi kertoa, minkä tyyppisissä asioissa automaattipäätös on mahdollista tehdä ja mitkä ovat päättelysäännöt (sanalliset kuvaukset järjestelmän toimintaperiaatteista eli kerrotaan asiat ymmärrettävällä tavalla).

**Helsingin kaupungin** mukaan kuvauksen tulee olla selkeä, täsmällinen ja yksinkertainen, mutta kuitenkin riittävä niin, että sitä voidaan myös tosiasiasa käyttää päätöksen oikeellisuuden arvioimiseen. **Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry** toteaa, että automaattisen päätöksenteon kohteen tulee pystyä kuvauksen kautta arviomaan, onko päätöksentekoprosessi sekä lopullinen päätös ollut lain mukainen. **Opetushallituksen** mukaan jos oppivan tekoälyn kautta tehtävien päätösten perusteet voidaan visualisoida käyttäjälle (esimerkiksi näyttämällä konkreettisesti, mihin koneen luokitteluun klusteriin hakija kuuluu), hakija voisi saada käsityksen päätöksen oikeellisuu-desta.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston sekä Vammaisfoorumi ry:n** mukaan kuvauksen tulisi sisältää viittaus niihin lainkohtiin, joiden on katsottu voivan soveltua automaattisesti ratkaistaviksi (vrt. millaiset seikat tulkitaan ”yksiselitteisiksi faktoiksi”). Tämän lisäksi olisi hyvä selittää yleis- tai jopa selkokielisesti ja teknistä erityisterminologiaa välttämällä, millaisessa menettelyssä automaattinen päätöksenteko tapahtuu. Kuten arviomuistiossa todetaan, kuvaus toteuttaisi myös oikeutta saada perusteltu päätös. Voi kuitenkin olla, etteivät pelkkien päätöksentekosääntöjen kuvaukset riitä toteuttamaan tätä velvoitetta; eihän perusteluvelvollisuuskään täyty sovellettujen lainkohtien luettelolla.

**Opetushallituksen, Tullin, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen, Työllisyysrahaston ja Finanssiala ry:n** mukaan kuvauksen ei tulisi olla liian yksityiskohtainen. Tullin, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen sekä Työllisyysrahaston mukaan tällöin kuvauksen informaatioarvo kärsii.

**Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon** mukaan riittävänä tulisi pitää viranomaisen julkaisemaa yleistä kuvausta asiaryhmistä, joissa viranomainen käyttää automaattista päätöksentekoa, ja niissä noudatettavista käsittelysäännöistä.

**Oikeuskanslerin, Oikeusrekisterikeskuksen sekä professori Markku Suksen** mukaan hallinnon kuormittavuuden vuoksi kyseessä kannattaisi olla lähtökohtaisesti päätöksen yhteydessä annettu ilmoitus siitä, että automaattista päätöksentekoa ja sääntöjä on sovellettu ja tarvittavat julkaistavat kuvaukset tuotettaisiin ja toimitettaisiin kansalaisen pyynnöstä.

**Opetushallituksen** mukaan olisi hyvä, että kaikki viranomaiset käyttäisivät samaa mallia kuvauksia laadittaessa. Lisäksi sääntöjen standardoitu koneellinen muoto on ehdottoman tärkeä, jotta ei jouduta tilanteeseen, jossa vain yksi toimittaja kykenee tuottamaan automaattisen järjestelmän. Määritellyt säännöt tulisi olla sellaisessa muodossa, että ne voitaisiin sellaisenaan siirtää toisen toimittajan järjestelmään. Sääntöjen yhtenäinen esitystapa hallinnonalasta riippumatta lisäisi niiden ymmärrettävyyttä. Teknologisena ratkaisuna tietojen, päättelysääntöjen ja laskentakaavojen esittämiseksi koneellisesti luettavassa muodossa on olemassa XBRL-standardi, jota hyödynnetään laajasti taloustietojen käsittelyssä ja muun muassa kuntien taloustietojen keruussa. Standardia voidaan hyödyntää myös muissakin konteksteissa.

## 5.1.5 Muun lainsäädännön huomioon ottaminen

**Oikeuskanslerin** mukaan jatkovalmistelussa voitaneen arvioida automaattisen päätöksentekosääntöjen yksityiskohtaisen kuvauksen suhdetta muun lainsäädännön pe-

rusteella laadittaviin selvityksiin, kuten tietosuojalainsäädännön mukaista osoittamisvelvollisuutta toteuttavat selvitykset ja selostukset sekä tiedonhallintalain edellyttämä tiedonhallintamalli. Myös **Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue HAKE:n, Tapaturmavakuutuskeskuksen ja Digi- ja väestötietoviraston** mukaan jatkovalmistelussa tulisi pohtia nyt kyseessä olevan kuvauksen suhteesta tiedonhallintalain mukaisiin kuvausvelvoitteisiin ja tiedonhallintamalliin.

**Liikennevakuutuskeskus** huomauttaa, että EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyy sääntelyä, joka velvoittaa rekisterinpitäjän toimittamaan rekisteröidylle merkitykselliset tiedot automaattisen päätöksenteon yhteydessä henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Rekisteröidylle on myös annettava tieto automaattisen päätöksenteon olemassaolosta. **Ruokaviraston** ja **Kansaneläkelaitoksen** käsityksen mukaan koska läpinäkyvyydestä säädetään jo tietosuoja-asetuksessa, tulee arvioida, missä määrin sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä tarvitaan.

**Elinkeinoelämän keskusliiton** mukaan lähtökohtaisesti viranomaisen tulee tiedottaa automaattisen päätöksenteon käyttämisestä sekä etukäteen että jälkikäteen, tietosuojalainsäädäntöön samaistettavalla tasolla. Jatkotyössä tulee arvioida, miten viranomainen voi toteuttaa tietosuoja-asetuksen osoittamisvelvollisuuden mukaisen dokumentaatiovelvollisuuden.

## 5.2 Asiakirjan varmentamista koskeva ehdotus

**Lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta.**

### 5.2.1 Arviot ehdotuksesta

Varmentamista koskeva ehdotus sai lausunnonantajien keskuudessa yleisesti kannatusta (**apulaisprofessori Riikka Koutu ja apulaisprofessori Ida Koivisto, Digi- ja väestötietovirasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE), Helsingin kaupunki, HUS Kuntayhtymä, Kansaneläkelaitos, Maanmittauslaitos, oikeuskansleri, Opetushallitus, professori Markku Suksi, Rikosseu-**

**raamuslaitos, Ruokavirasto, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Syyttäjälaitos, Teknologiateollisuus ry, Tuomioistuinvirasto, Työllisyysrahasto, Valvira, Vantaan kaupunki, Verohallinto).**

**Valtiovarainministeriön** näkemyksen mukaan allekirjoituksen tai varmentamisen tarpeellisuutta ei kannattane lähteä perustelemaan julkisuuslain vanhentuneilla säännöksillä. Tällä hetkelläkin massahallintoviranomaisissa ei allekirjoiteta tai muuten sähköisesti varmenneta kaikkia hallintopäätöksiä, joten julkisuuslain perusteella tällaiset päätökset eivät tulisi julkiseksi lainkaan. Tässä yhteydessä on syytä arvioida julkisuuslain muutostarpeita julkisuuden määräytymisen perusteista esimerkiksi tiedoksi-antoon sidottuna. Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena arvioida varmentamiseen liittyviä tarpeita siitä näkökulmasta, mitä funktioita varmentamisella olisi automatisoitujen päätösten yhteydessä. Varmentamisella voidaan osoittaa se, että virkamies on tarkastanut automatisoidun prosessin ohjelmistokoodin ja hän vastaa sen oikeellisuudesta. Puolestaan teknisenä toimenpiteenä varmentamisella varmistetaan se, että hyväksytyyn koodiin tehtävistä muutoksista jää merkinnät, jotka osoittavat, ettei koodi ole enää hyväksytyssä muodossa ja välttämättä kelvollinen käytettäväksi automatisoidussa prosessissa ennen uutta tarkastusta ja hyväksymistä. Varmentamisella on tässä ainakin toimivaltaan, virkavastuun kohdentamiseen ja tietoturvallisuuteen liittyvät funktionsa.

**Kansaneläkelaitoksen** mukaan varmentamiselle ei tulisi asettaa lainsäädännössä erillisiä menettelyjä. **Kansaneläkelaitoksessa** ja **Verohallinnossa** tietojärjestelmä tuottaa jo nykyisellään tiedon siitä, milloin päätös on muodostettu.

**Opetushallituksen** mukaan ehdotus asiakirjan valmistumisen osoittavasta merkinnästä mahdollistaa tehokkaan prosessin läpiviemisen ilman manuaalisia välivaiheita. **HUS Kuntayhtymän** sekä **apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan yleislainsäädännössä voisi olla hyvä säätää päätösten varmentamisesta esim. viittaussäännöksiin, mikäli erillissäännös katsotaan tarpeelliseksi jatkovalmistelussa. **Yksityishenkilö** toteaa, että asiakirjat pitäisi varmentaa oikeuden ja tasa-arvon toteutumiseksi.

Osa lausunnonantajista ei näe varmentamisen tarkempaa sääntelyä tarpeellisena (**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Liikennevakuutuskeskus, Oikeusrekisterikeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry**). **Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n** mukaan asiasta on säädetty julkisuuslaissa.

**Eläketurvakeskuksen, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen ja Työeläkevakuuttajat TELA ry:n** mukaan mikäli varmentamisesta halutaan säätää, sitä ei tulisi tehdä yleisesti velvoittavaa säännöstä. **Finanssiala ry:n, Elinkeinoelämän keskusliiton ja Tapaturvavakuutuskeskuksen** mukaan varmentaminen on syytä jättää kunkin organisaation/viranomaisen oman harkinnan varaan.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** ja **Liikennevakuutuskeskus** pitävät hallintolaista poiketen riittävänä sitä, että päätöksen saaneelle ilmoitetaan esimerkiksi organisaation yhteystiedot. Edellytyksenä tulisi kuitenkin olla, että esimerkiksi annettuun puhelinnumeroon vastaavalla on pääsy yksilökohtaisiin asiakas- ja muihin tietoihin sekä riittävä osaaminen lisätietojen antamista varten.

**Oikeusrekisterikeskus** toteaa, että mikäli varmentamista tullaan sääntelemään tarkemmin, kannattaa huomioida ainakin että nk. yhteisöallekirjoituksen toteuttaminen on erityisesti kehittyneenä sähköisenä allekirjoituksena kustannustehokkaampaa verrattuna yksittäisten virkamiesten suorittamaan allekirjoittamiseen.

## 5.2.2 Muita huomioita

**Sisäministeriön** mukaan päätösasiakirjassa tai vastaavassa päätöksenteon kohteelle annettavassa asiakirjassa tulee olla tieto, milloin se on varmennettu mahdollisten viikatilanteidenkin jäljittämistä varten. Tietojärjestelmässä ja sähköisessä arkistoinnissa tieto kuulunee normaaleihin asian metatietoihin.

**Sosiaali- ja terveysministeriön** mukaan sen hallinnon alalla päätökset sisältävät usein salassa pidettäviä tietoja ja näiltä osin päätösasiakirjat eivät tule yleisöjulkisiksi. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaisille säädetään erikseen. Näin päätösasiakirjan julkiseksi tulemisen problematiikkaa varmentamisineen ei lähtökohtaisesti näihin asiakirjoihin liity. Salassa pidettävien tietojen vuoksi, hallintopäätösten allekirjoittamisen funktio sosiaalivakuutuksessa liittyykin enemmän hyvään hallintotapaan ja sillä on haluttu ilmentää päätöksen oikeellisuutta ja oikeusvarmuutta.

**Maa- ja metsätalousministeriö** kiinnittää huomiota siihen, että eräissä tapauksissa päätöksestä ei laadita asiakirjaa, vaan päätös annetaan tekemällä rekisteriin merkintä (kirjaamisprosessi). Merkintä tehdään käyttäen vahvaa tunnistautumista. Esimerkiksi automaattisia kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain päätöksiä tehtäessä käytetään ns. koneellista allekirjoitusta. Arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, kelpaisiko koneellinen allekirjoitus päätösasiakirjan valmistumisen osoittamaksi varmenteeksi.



**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan tulisi tarkentaa sitä, mitä käytännössä tarkoitetaan varmistamisella arviomuistion ehdotuksessa, kun sillä viitataan esimerkiksi asiakirjan valmistumiseen osoittavaan merkintään tietojärjestelmässä. Sähköinen allekirjoitus, ja erityisesti eIDAS-asetuksen 910/2014 mukainen, käsintehtyyn allekirjoitukseen rinnastettava hyväksytty sähköinen allekirjoitus (25 artikla), joka perustuu hyväksytyyn varmenteeseen (ja jonka toteutus pohjautuu PKI-teknologiaan (Public Key Infrastructure)) tarkoittaa aivan erilaista ja eritasoista varmentamista kuin esimerkiksi em. tietojärjestelmäkirjaus asiakirjan valmistumisesta. **Tulli** huomauttaa, että automaattisella päätöksentekojärjestelmällä tuotettua massamuotoisesti annettavaa hallintopäätöstä ei voi allekirjoittaa sähköisesti (ja vaikka voisikin, se antaisi virkavastuusta virheellisen kuvan, koska allekirjoituksen tehnyt henkilö ei tosiasiallisesti ole ollut tekemässä päätöstä; vrt. muistion alaviite nro 28). Tulli ehdottaa, että automaattisella päätöksentekojärjestelmällä tuotettu hallintopäätös varustettaisiin sähköisellä leimalla. Sähköistä leimaa koskeva säännös voitaisiin sisällyttää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 16 §:ään (534/2016), jossa säädetään sähköisestä allekirjoituksesta. Sähköisestä leimasta huolimatta virkavastuu luonnollisesti kohdennettaisiin virkavastuun kohdentamista koskevien sääntöjen mukaisesti.

**Maanmittauslaitos** nostaa esiin, että 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 päätösasiakirja 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.

**SAK ry:n** mukaan päätöksen tai asian tekemisestä/valmistumisesta tulisi sen kohteena olevalle henkilölle todisteellinen päätösilmoitus perusteluineen. Ainoastaan ilmoitus jossakin tietojärjestelmässä, että päätös on luettavista jostakin tietokannasta voi johtaa oikeudenmenetyksiin mm. mahdollisten valitusaikojen osalta. Samassa yhteydessä pitää olla kaikki informaatio lisätietojen saamisesta, valitusmahdollisuuksista sekä viranomaistahosta, johon voi konkreettisesti ottaa yhteyttä asian lisäselvittämiseksi.

## 6 Tietosuoja

### 6.1 Arviomuistiossa ehdotettujen lisäksi tarvittavat suojatoimet

**Lausunnonantajilta kysyttiin, tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia arviomuistiossa ehdotettujen lisäksi.**

#### 6.1.1 Ennakollinen vaikutusten arviointi tai vastaava menettely

**Sisäministeriö** katsoo, että vaikutustenarviointi on keskeisessä roolissa tässä kysymyksessä ja että suojatoimet tulee suunnitella riskiperusteisesti. Myös **Helsingin kaupungin** mukaan tietosuoja-asetuksen mukaisen vaikutustenarvioinnin tekemisellä voidaan omalta osaltaan välttää tietosuojaan liittyviä riskejä.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** korostaa ennakollisen vaikutustenarviointien olennaisuutta sekä jatkuvaa valvontaa. Arvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota järjestelmän mahdollisiin välittömiin tai välillisesti syrjiviin vaikutuksiin. Samalla on varmistettava, että järjestelmiä käyttöönottavien viranomaisten saatavilla on riittävästi tietoa, ohjausta ja osaamista yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin tekemiseksi. Nyt valtuutetun käsityksen mukaan tällaista ei ole juurikaan saatavilla. Valtuutetulla ei nykyisillä resursseillaan ole mahdollisuutta vastata näihin tarpeisiin.

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan yksi tapa arvioida vaikutuksia nimenomaan ennakollisesti ja järjestää valvontaa on niin kutsuttu Algorithmic Impact Assessment (AIA). Sitä käytettäessä järjestelmiä hankkivien toimijoiden tulisi laatia etukäteen, riskiperusteinen arviointi organisaation ja sen käyttämien järjestelmien toiminnasta. Jälkikäteisessä valvonnassa puolestaan korostuisi auditoinnin merkitys; auditoinnin suorittajan asiantuntijuuteen tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota. Auditointiasiantuntijuuden saatavuus voi muodostua myös tietosuojaan liittyväksi ongelmaksi hyvin erityislaatuisten tai vain harvoissa viranomaisissa käytössä olevien järjestelmien kohdalla. Näiden järjestelmien toiminta saattaa vaikuttaa syvällä tietoyhteiskunnan rakenteissa, mutta niille on vaikea saada riittävän osaavaa auditointia niiden erityislaatuisuuden vuoksi. Sellaisten tietojärjestelmien auditointien, joissa ylläpidetään, joista luo-

vutetaan, ja jotka hyödyntävät yhteiskunnan perusrekistereiden tietoja, tulisi olla erityisen kriittisen tarkastelun kohteena, jotta niiden tietoturvalisesta toimintakyvystä voidaan varmistua.

**Oikeusrekisterikeskus** pitää kannatettavana sellaista yleislakia, jossa suojatoimista säädettäisiin viittaamalla sellaisiin suojatoimiin, joista on jo säädetty valmiiksi hallinnon yleislainsäädännössä. Jo nykyisellään lainsäädännössä olevien suojatoimien riittävyys suhteessa yleiseen tietosuojasetukseen ja sen johdanto-osaan tulee vielä tarkistaa jatkovalmistelussa. Viranomaiselle voitaisiin säätää erikseen velvoite varmistua automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta erillisellä mekanismilla ennen käyttöön ottoa. Tietosuojasäännösten mukainen vaikutusten arviointi on hyvä esimerkki varmistusmekanismista, ennen kuin aletaan käsittelemään henkilötietoja ja otetaan käyttöön uusia teknologioita. Myös muuhun kuin henkilötietojen käsittelyä sisältävään automaattiseen päätöksentekoon voisi pohtia varmistusmekanismeja.

## 6.1.2 Päätöksen oikaisu ja muutoksenhaku

**Syyttäjälaitos** toteaa, että automatisoituun yksittäispäätökseen kohdistuva muutoksenhaku tai oikaisumenettely tulisi järjestää mahdollisimman helpoksi ja vaivattomaksi. Sen tulisi myös olla muutoksenhakijalle ilmaista, vaikka hallintotoiminta muuten olisi maksullista.

**Tapaturmavakuutuskeskus** ja **Suomen Kuntaliitto ry** huomauttavat, että yleislainsäädännössä voisi nimenomaisesti säätää asianosaisten oikeudesta vaatia hakemuksen uudelleen käsittelyä manuaalisessa prosessissa.

**Professori Markku Suksen** mukaan automatisoidun päätöksentekomekanismin käyttöönottoa koskevan päätöksen tulisi olla valituskelpoinen myös silloin, kun sellaisen päätöksen tekisi valtion viranomainen. Jos esim. asianomaisella kansalaisjärjestöllä olisi valitusoikeus käyttöönottopäätöksistä, olisi järjestelyllä varmaankin suojaava vaikutus. Yleislainsäädäntöön tulisi myös ottaa säännös siitä, että automatisoidun järjestelmän avulla tehdystä päätöksestä pitäisi ilmetä kaikki ne rekisterit, joita päätöksentekojärjestelmä on käyttänyt päätöksen perustana olevien tietojen kokoamiseen. Näin olisi mahdollista yrittää määritellä mahdollisten virheiden lähde. Rekistereiden luettelointi päätöksessä olisi myös tärkeää henkilötietojen suojan kannalta. Myös viranomaisen toimesta tapahtuvan, automatisoidussa menettelyssä tehdyn päätöksen oikaisu viranomaisen uudella päätöksellä (joka lienisi fyysisen virkamiehen tekemä) saattaa olla asia, johon pitäisi perehtyä laajemmin, sillä jos virheitä korjataan ilman että korjausten sisältöä selostetaan, vaarantuu automatisoitua viranomaistoimintaa kohtaan tarvittava luottamus. **Yksityishenkilön** mukaan valitukset ja oikaisut tulisi käsitellä manuaalisesti.

### 6.1.3 Muut ehdotukset ja huomiot

**Maa- ja metsätalousministeriön** mukaan automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä joudutaan todennäköisesti tekemään ero sen suhteen, onko kyseessä myönteinen vai kielteinen hallintopäätös ja onko kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Lähtökohtaisesti myönteiset päätökset, joihin ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä, ovat helpoiten automatisoitavissa. Ministeriön hallinnonalalla tapahtuvaan automaattiseen päätöksentekoon ei sisälly arkaluonteisten henkilötietojen tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä. Toisaalta automatisoiduilla päätöksillä on usein suora tai välillinen liityntä omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden toteutumiseen. Millaisia suojoitoimia nämä tekijät huomioon ottaen tarvittaisiin? Toinen organisaatioiden ja tietojärjestelmien toimintaan liittyvä suojoitoimi on alalla käytössä olevien tietoturvastandardien (ISO 27001) noudattaminen ja tähän liittyvät auditoinnit. Nämä ovat jo osa organisaatioiden vakiintunutta toimintaa.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies** huomioi, että suojoitoimiin liittyvät parhaat käytänteet olisi asian jatkovalmistelussa aiheellista selvittää kansainvälisellä vertailulla ainakin Viroon ja Ruotsiin, joissa automaattinen päätöksenteko on julkishallinnossa laajasti käytössä.

**Tietosuojavaltuutettu** huomauttaa, että arviomuistiossa olisi hyvä tuoda vielä selkeämmin esille rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä yleisen tietosuojasetuksen 21 artiklan mukaisesti. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida vielä mahdollisuutta asettaa ennakkokuuleminen pakolliseksi ainakin osassa hallinnon automaattista päätöksentekoa yleisen tietosuojasetuksen 36 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tämä toki edellyttäisi myös tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien uudelleen arviointia, minkä myös **Digi- ja väestötietovirasto** tuo esiin lausunnossaan. Vaihtoehtoisesti jatkovalmistelussa voitaisiin arvioida tietosuojavaikutuksia laajempien arviointien tekemisen edellyttämistä entistä selkeämmin ja avoimemmin eri kohderyhmät mukaan ottaen kuten esimerkiksi Euroopan neuvoston suosituksissa on tuotu esille.

**Kansaneläkelaitos** huomauttaa, että erityislainsäädännössä (etuslaeissa) on oikeusperuste henkilötietojen käsittelyyn. On tarkastettava, onko näissä laeissa tarvetta täsmennyksille.

**Opetushallituksen** mukaan suojoitoimena tulisi kartoittaa hallinnollisen päätöksen vaikutus muihin prosesseihin ja varmistaa, että kokonaisratkaisu on oikaistavissa kohtuullisessa ajassa. Erittäin kriittisissä järjestelmissä toteutus voi pohjautua useaan rinnakkaiseen eri tavalla toteutettuun järjestelmään. Järjestelmät tuottavat päätöksen ja eniten ääniä saanut ratkaisu on lopullinen päätös. Suojoitoimena voidaan siis harkita

usean rinnakkaisen järjestelmän käyttämistä saman päätöksen tekemiseen. Jos järjestelmien tuottamat päätökset poikkeavat toisistaan, voidaan käynnistää manuaalinen käsittely. Jos päätöksenteossa käytettävät säännöt ja tarvittavat tiedot olisivat selvillä, hakija voisi nähdä koneellisesti tuotetun lopputuloksen ennen hakemuksen lähettämistä. Tällöin hakija voisi vaatia myös manuaalista käsittelyä. Joissakin tilanteissa hakemuksessa voisi olla myös mahdollisuus esittää hakijan arvio lopputuloksesta ja, jos automaattisessa päätöksenteossa päädyttäisiin erilaiseen lopputulokseen kuin mitä hakija on esittänyt, voitaisiin käynnistää manuaalinen käsittely ennen lopullista päätöstä.

**Helsingin kaupunki** pitää erityisen tärkeänä rekisteröidyn informoimista sekä oikeutta ilmoittaa kantansa. Järjestelmän rakentamisessa on otettava huomioon menetelmät virheiden ehkäisemiseksi, riippumattomat tarkastukset, tietoturvallisuuden varmistaminen sekä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen ja tietojen säilytysaikojen määrittäminen ja rekisteröidyn oikeus saada tietonsa tarkastettua ja poistettua.

**Amnesty International Suomen osasto** toteaa, että arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyn kanssa tulee harkita tarkkaan, soveltuuko automaattinen päätöksenteko niihin. Näiden käsittelyssä riskinä voi olla niiden joutuminen ulkopuolisten tietoon tai mahdollinen profilointi niiden perusteella ja profiloinnin käyttö perusteettomasti.

## 6.2 Lasten erityisen suojan tarpeen huomioiminen automaattisessa päätöksenteossa

**Lausunnonantajilta kysyttiin, miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa.**

### 6.2.1 Nykyinen sääntely riittävää

Joidenkin lausunnonantajien mukaan lasten erityisasema on huomioitu nykyinsäädännössä riittävässä määrin, muun muassa edunvalvontaan liittyvillä järjestelyillä/sääntelyllä (**eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Finanssiala ry, Kansaneläkelaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, Tulli, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Vantaan kaupunki, Verohallinto**).

**Sisäministeriön** mukaan lasten kohdalla asia tulee ratkaista tilannekohtaisesti eli silloin, kun asialla voi olla vaikutusta lapsen etuun. **Tuomioistuinviraston** mukaan tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa mainitaan, ettei lapseen saisi kohdistaa pelkäämistä

automaattiseen päätöksentekoon perustuvia merkittäviä päätöksiä. Tämä sääntely toimii riittävänä ohjauksena tietojärjestelmien kehittämiseksi, eikä tarvetta tarkemmalle kansalliselle sääntelylle ole.

**Rikosseuraamuslaitoksen** mukaan arviomuistiossa esitetyn mukaisesti lapsia koskevalle automaattiselle päätöksenteolle ei ole ehdotonta estettä, kunhan automaattiselle päätöksenteolle yleisesti asetetuista vaatimuksista pidetään tiukasti kiinni. **Vantaan kaupungin** mukaan lasten erityinen suojan tarve tulee huomioida lähinnä silloin, kun he itse käyttävät tietojärjestelmiä.

**Oikeusrekisterikeskus** katsoo, ettei yleislainsäädännössä tulisi säätää kielto-olettaa lapsiin kohdistuville päätöksille, jotka tehdään automatisoidusti. **Kansaneläkelaitoksen** ja **Verohallinnon** mukaan automaattisen päätöksenteon sallittua käyttöalaa ei tulisi rajoittaa sillä perusteella, että kyseessä on lapsi.

## 6.2.2 Lisäsääntely on tarpeellista

**Syyttäjälaitoksen** mukaan lapsiin kohdistuvan automatisoidun päätöksenteon tulisi olla vähäistä, välttämätöntä ja rajattua. Syyttäjälaitos kannattaa lapsiin kohdistuvien erityisten suojatoimien tarpeen arviointia sekä sen pohtimista, pitäisikö lapsiin kohdistuvasta automatisoidusta päätöksenteosta säätää heitä koskevassa erityislainsäädännössä. Myös **SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n** ja **Helsingin kaupungin** mukaan lapsiin kohdistuvaan automaattiseen päätöksentekoon tulisi suhtautua pidättyvämmiin kuin muuhun automaattiseen päätöksentekoon. Lapsiin kohdistuva automaattinen päätöksenteko voisi olla mahdollista vain erityisin perustein ja silloin, kun se on lapsen edun mukaista.

**Opetushallitus** toteaa, että automaattinen päätöksenteko tulisi ulottaa koskemaan myös lapsia, esimerkiksi laadittaessa oppilaaksi- ja opiskelijaksi ottamista koskevia päätöksiä. Jos tietyssä lapsia koskevassa päätöksenteossa arvioitaisiin olevan erityisiä riskejä, olisi lisäksi arvioitava esitetyllä tavalla mahdollisten erityisten suojatoimien säätämisen tarvetta.

**SAK ry:n** mukaan lasten oikeuksien ja erityisesti itsemääräämisoikeuden toteutuminen tulee turvata automaattisessa päätöksenteossa siten, että sillä ei vaaranneta lapsen huoltajien mahdollisuutta vastata lapsen turvallisuudesta, hyvinvoinnista, kasvusta ja kehityksestä.

**Digi- ja väestötietoviraston** mukaan myös lasten kohdalla julkisen vallan käyttö automaattisia päätöksiä tehtäessä perustuisi lakiin, minkä vuoksi myös lasten erityistä

suojaaja määritettäessä vaatimus lakien täsmällisyydestä ja tarkkuudesta korostuu. Tämän vuoksi viranomaistaholla olisi hyvä olla erityinen velvollisuus tarkkuuteen ja täsmällisyyteen lasten oikeuksista päätettäessä.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo, että automaation käyttöä ei tulisi täysin rajoittaa esimerkiksi silloin, kun lapsen hakemus ratkaistaan vanhemman hakemuksen yhteydessä ja päätös seuraa vanhemman päätöstä. Automaation käyttö tulisi lasten osalta rajoittaa edunsaaviin päätöksiin tai sellaisiin, joissa ei ole kuulemisvelvoitetta tai tapauskohtaista harkintaa. Tapausten, joissa erityinen lasten suojan tarve tulisi ottaa huomioon, tulisi siirtyä manuaaliseen käsittelyyn.

**Lapsiasiavaltuutettu** painottaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen lapsen edun toteutumisen tärkeyttä ja että tämä edellyttää lapsivaikutusten arviointia. On tärkeää, että lainsäädännön jatkovalmistelussa käytetään lapsen oikeuksien ja lapsioikeudellista asiantuntemusta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida alaikäisiin kohdistuvat riskit, samoin kuin mahdolliset hyödyt. Myös lapsen oikeus tulla kuulluksi on huomioitava. Lapsen haavoittuva aseman vuoksi on tärkeää, että hän palveluperiaatteen mukaisesti saa neuvoja ja tukea asiointiaan varten, ja hänelle ymmärrettävällä tavalla. Lapsiasiavaltuutetun mukaan tietosuojasetuksen näkökulmasta tietosuojaneuvosto suosittaa, ettei lasten osalta käytettäisi artiklan 22 artiklan 2 kohdan mukaisia poikkeuksia lasten osalta. Esimerkkinä automaattisen päätöksenteon välttämättömyydestä neuvosto mainitsee tilanteet, ”joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi.” Jatkovalmistelussa on syytä eritellä ja esittää tarkentavat edellytykset, missä tilanteissa ja konteksteissa rekisterinpitäjä voisi soveltaa 22 artiklan 2 kohdan poikkeuksia. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että automaattinen päätöksenteko on syytä rajata tilanteisiin, joissa on kyse mekaanisesta päättelystä.

**Tietosuojavaltuutetun toimisto** kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti lapsiin kohdistuvien hallinnon automaattisten päätöksentekojärjestelmien valmistelussa tulisi jatkovalmistelussa huolellisesti arvioida tarvetta asettaa valvontaviranomaisen ennakkokuuleminen pakolliseksi.

**Apulaisprofessori Riikka Koulu ja apulaisprofessori Ida Koivisto** sekä **Vammaisfoorumi ry** kiinnittävät huomiota siihen, että jatkovalmistelussa olisi huomioitava PL 6 ja 19 §:stä juontuvat vaatimukset lasten vaikutusmahdollisuuksien ja yksilöllisen kasvun huomioimiseen. Käyttöliittymä- ja käyttökokemusratkaisuilla eli järjestelmä- ja palvelumuotoilulla on keskeinen rooli siinä, millaiseksi pääsy oikeuksiin sekä kuulemisperiaatteen toteutuminen tosiasiasa muodostuvat. On huomioitava YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräykset, etenkin esteettömyyden turvaaminen 9. artiklan mukaisesti. Tärkeää on, että eri käyttäjäryhmät otetaan

kattavasti mukaan järjestelmien suunnitteluun, kehitykseen ja testaukseen, jotta käyttöön otettavat järjestelmät eivät perustu virheellisille oletuksille loppukäyttäjien tarpeista.

### 6.2.3 Lapsiin ei tulisi kohdistaa automaattista päätöksentekoa

**Lastensuojelun Keskusliitto** pitää puutteena sitä, että arviomuistioon ei ole sisällytetty lapsivaikutusten arviointia. Lapsen oikeuksien ja erityisen aseman tarkastelu pelkäästään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta ei ole riittävää, vaan asiaa olisi tullut arvioida myös lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta. Sopimus edellyttää, että kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, mikä korostuu punnintaperiaatteena. Automaattinen päätöksenteko hallinnossa näyttäytyy lasten osalta erityisen haastavalta ja vaikeasti toteutettavalta. Lasten oikeuksien toteutumisen osalta keskeinen kysymys automaattisessa päätöksenteossa on myös se, miten on varmistettu, että automaattisessa päätöksenteossa otetaan huomioon vanhemmalle annettavan päätöksen ja hänen kuulemisensa ohella myös lapsen mielipide.

**Professori Markku Suksen** mukaan yleisesti ottaen olisi hyvä, jos lapsia (alle 18 v.) koskevan automaattisen päätöksenteon voisi kokonaan kieltää. Erityisesti koululaitoksessa sekä lastensuojelulain nojalla tehtäviä päätöksiä ei tulisi tehdä automaattisesti. **Yksityishenkilön** mukaan lähtökohtaisesti alle 15-vuotiaiden lasten päätöksiä ei tule tehdä automaattisesti.



## 7 Muut huomiot arviomuistiossa käsitellyistä aiheista

**Lausunnonantajilta kysyttiin millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa. Lausunnonantaja pyydettiin esittämään myös muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista.**

### 7.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

**Valtiovarainministeriön** mukaan arviomuistion linjausta yksityisen roolista automaattisen päätöksentekojärjestelmän toteutuksessa tulisi arvioida tarkemmin perehtymällä jo pitkään vakiintuneisiin ohjelmistotuotannon menettelyihin julkisessa hallinnossa. Lisäksi on otettava huomioon, että automatisoitua päätöksentekoa voi sisältyä valmisohjelmistoihin, jolloin viranomainen hankkii valmiin ohjelmiston ilman, että sitä on koodattu viranomaisen ohjauksessa. Tästä näkökulmasta nykyisessäkin toimintaympäristössä oikeusministeriön linjaus vaikuttaa toimintaympäristöön sopimattomalta. Jatkovalmistelussa olisi myös tehtävä huolellinen arviointi, mitkä ovat tässä sääntelykohteessa julkisia hallintotehtäviä ja miten sääntely olisi tarkoituksenmukaista tehdä lainsäädännössä ottaen huomioon perustuslain 124 §:ssä säädetty. Yleislain käyttämistä mahdollistavana sääntelymallina ei voida poissulkea erityisesti tilanteissa, joissa tietyt tehtävät ovat tyypillisesti yksityisen hoidettavana toimialasta riippumatta.

**Oikeuskanslerin** mukaan jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että myös automaattisessa päätöksenteossa julkisia hallintotehtäviä hoitavat pääsääntöisesti viranomaiset, ellei tehtäviä perustuslain mukaisesti anneta yksityisten tahojen hoidettaviksi. Laissa voisi olla tarpeen määritellä, mitkä kaikki tehtävät automaattisessa päätöksentekoprosessissa ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita ei voi siirtää yksityisille. Tällä varmistettaisiin se, ettei niitä prosessin eri vaiheissa huomaamatta siirry/siirretä yksityisille. Tämä osaltaan varmistaisi myös hallinnon yleislakien ja muun muassa virkavastuun soveltamista automaattista päätöksentekoa koskevan prosessin eri vaiheissa.

**Elinkeinoelämän keskusliiton** mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää sääntöihin, joilla julkisia hallintotehtäviä on delegoitu (tai mahdollisesti delegoidaan) yksityisten tahojen hoidettaviksi. Selvyyden vuoksi todettakoon, että erikseen tulee varmistaa,

ettei prosessin vastuukysymyksissä ole epäselvyyksiä virkavastuun tai sen kaltaisten seuraamusten ulottumisesta kolmansille tahoille. Näitä voivat esimerkiksi olla järjestelmätoimittaja tai muu taho, jolle tehtävän hoito on annettu (esim. eläkeyhtiöt). Virkavastuun tulee olla lähtökohtaisesti automaattisesti viranomaisella.

**Professori Markku Suksen** mukaan varmistuminen hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisesta on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa ohjelmistot tilataan ulkopuoliselta toimittajalta, esim. ohjelmistoyritykseltä. Voisi olla myös mahdollista mieltää tai määritellä hallinnon ulkopuolinen ohjelmistotoimittaja sellaiseksi julkisen tehtävän suorittajaksi, johon ko. instituutioita pitäisi soveltaa silloin, kun yksityinen ohjelmistotoimittaja laatii julkishallinnossa käytettäväksi tulevaa automatisoitua päätöksentekojärjestelmää. Tällä kohden asiaa voisi pohtia lisäksi perustuslain 124 §:n kautta: tuleeko viranomaisten ulkopuolisesta ohjelmiston laatijasta sellainen viranomaisen, jonka olisi saatava toimivaltansa PL 124 §:n nojalla? Myös hankintalainsäädännön ja hankintaprosessien käsittelyä tulisi syventää, sillä monet ohjelmistoista tilataan ulkopuoliselta toimittajalta. Tilanteissa, joissa viranomaisen käyttää hankintalainsäädännön menettelyjä ohjelmistojen ostamiseen ulkopuoliselta toimittajalta, tulisi yleislainsäädäntöön tai hankintalainsäädäntöön taikka molempiin sisältyvän säännön tai säännösten turvata ko. periaatteet myös ohjelmistojen laadinnassa.

## 7.2 Muita huomioita

**Sisäministeriön** mukaan muistiossa 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 arviomuis-tiossa ole käsitelty vaikutuksia viranomaisen toiminnan suoritteiden maksullisuuteen. SM nostaa harkittavaksi myös sen, että muistioissa voitaisiin ennakoita 'rule as code' kehitystä eli sitä, että säännökset valmisteltaisiin jo lainsäätämisen vaiheessa ja hyväksyttäisiin eduskuntakäsittelyssä siinä muodossa, että ne voitaisiin ottaa käyttöön tietojärjestelmissä ilman viranomaisessa tehtävää tulkintaa ja määrittelytyötä.

**Työ- ja elinkeinoministeriön** mukaan lainsäädännössä on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että jos automaattinen päätös perustuu henkilön itsensä antamiin tietoihin, tulee kysyttävien tietojen olla selkeästi esitettyjä ja helposti ymmärrettäviä ja myös helposti vastattavia. Jos kysymys on muotoiltu huonosti, asiakas ei sitä välttämättä ymmärrä, ja voi antaa tahattomasti vääriä tai puutteellisia tietoja. Tämä voi joutaa tarpeettomasti esimerkiksi asian käsittelemiseen uudelleen, muutoksenhaun tarpeeseen tai muuhun prosessin pitkittymiseen.

**Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n** mukaan muistiossa ei oteta lainkaan kantaa hallintolain virheenkorjaussäännösten soveltamiseen automaattisessa päätöksenteossa. Jos esimerkiksi algoritmin virhe aiheuttaa virheellisiä päätöksiä, mitä virheenkorjaussäännöstä sovelletaan ja millä perusteella? Onko merkitystä sillä, mistä algoritmin virhe on aiheutunut (mekaaninen koodausvirhe vs. virheellinen päätely), vai arvioidaanko asiaa siltä pohjalta, minkä tyyppisen virheen algoritmi on aiheuttanut päätökseen? Mikäli automaattisen päätöksenteon edellytyksistä säädetään muistiossa esitetyllä tavalla, on otettava huomioon myös virheenkorjaussäännösten mahdollinen muutostarve.

**Oikeuskansleri** korostaa, että erityistä huolellisuutta asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten ja rikos- sekä vahingonkorvauslain virkavastuuta koskevien säännösten käytännön soveltumiseen myös automaattisessa päätöksenteossa. Esteellisyyden osalta erilaiset mahdollisesti syntyvät tilanteet tulisi käydä perusteellisesti läpi, ettei pääsisi syntymään eräänlaista ”piilosteellisyyttä”. Voi toki olla, että käytännössä esteellisyyden syntyminen esimerkiksi päätöksentekosääntöjä luotaessa on lähinnä teoreettista. Toisaalta kysymys on muutuvasta ja vaikeasti hahmotettavasta alueesta, minkä vuoksi erilaisten esteellisyytilanteiden syntymistä olisi tarpeellista kartoittaa perusteellisesti.

**Oikeusrekisterikeskus** yhtyy muistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että yleislain tasolla ei voida säätää käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelylle automatisoidun päätöksenteon yhteydessä (s. 56), vaan käsittelyperusteesta tulee säätää erityislainsäädännössä.

**Helsingin kaupungin** mukaan jatkovalmistelussa on pohdittava, miten automaattinen päätöksenteko soveltuu moninlaisiin päätöksenteon muotoihin, esimerkiksi onko mahdollista ratkaista automaattisesti useaa asianosaista koskeva asia. Kuntien toiminnassa korostuu moniviranomaisuus ja suuri erityislainsäädännön määrä. Samalla kun yleislainsäädäntöön tehdään muutoksia, on varmistettava, tarvittaessa lakimuutoksin, että ne eivät tarpeettomasti ole ristiriidassa eri erityislakien kanssa, mikä ehkäisisi tehokkaan automaation soveltamisen. Erityislaissa voi olla määriteltynä esimerkiksi, kuka viranhaltija on oikeutettu tekemään päätöksen. Mikäli tällainen päätös on mahdollista tehdä automaattisessa päätöksenteossa, ei päätöksentekijä enää ole erityislaissa säädetty viranhaltija.

**Teknologiateollisuus ry** huomauttaa, että päätösautomaatiota käyttämällä varsin monia julkisia palveluita voitaisiin palvelujen käyttäjän näkökulmasta parantaa ja kokonaan automatisoida viranomaisilla jo olevien tietojen käsittelyä tehostamalla. Palveluperiaatteelle tulisi antaa laajempi merkitys ja ottaa huomioon myös tiedonhallintalain tavoitteet ja viranomaisvelvoitteet tietoaisteiden kuvaamisesta.

**Professori Markku Suksi** huomauttaa, että arviomuistiossa esitetyn lisäksi valtion virkamieslakiin ja kunnalliseen virkamieslainsäädäntöön sisältyy useita "laadullisia" vaatimuksia viranhaltijan kelpoisuudesta, viran avoimeksi julistamisesta, virkamiehen valinnasta ja virkamiehen velvollisuuksista, joiden muokkaamista sopivalla tavalla automatisoitua päätöksentekoa varten voisi eritellä jatkovalmistelussa.

**Apulaisprofessori Riikka Koulun ja apulaisprofessori Ida Koiviston** mukaan yhtenä ongelmakohtana on nostettava esiin oikeuskäytännön merkitys hyvän hallinnon tulkinnassa ja oikeusturvatakeiden riittävyyden arvioinnissa: jos tietokoneavusteisesti ratkaistaan vain hakijalle myönteiset ratkaisut ja kielteiset jätetään ihmisille, ei automaattisesta päätöksenteosta synny oikeuskäytäntöä

## LIITE: Pyydetyt ja saadut lausunnot

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta, joista tähdellä merkityt (\*) antoivat lausunnon:

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry  
Apulaisprofessori Ida Koivisto, Helsingin yliopisto\*  
Apulaisprofessori Riikka Koulu, Helsingin yliopisto\*  
Business Finland\*  
Digi- ja väestötietovirasto\*  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia\*  
Electronic Frontier Finland ry (Effi)  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK\*  
Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry  
Eläkesäätiöyhdistys ESY ry  
Eläketurvakeskus\*  
Eläkkeensaajien keskusliitto EKL ry  
Etelä-Suomen aluehallintoviraston Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (HAKE)\*  
Finanssiala ry\*  
Helsingin kaupunki\*  
HUS kuntayhtymä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri\*  
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE  
Kansaneläkelaitos\*  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Kirkkohallitus\*  
Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava ry\*  
Korkein hallinto-oikeus\*  
Lapsiasiavaltuutettu\*  
Lastensuojelun keskusliitto\*  
Liikenne- ja viestintäministeriö\*  
Liikenne- ja viestintävirasto\*  
Liikennevakuutuskeskus\*  
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea  
Maa- ja metsätalousministeriö\*  
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry\*  
Maahanmuuttovirasto\*  
Maanmittauslaitos\*  
Maatalousyrittäjien eläkelaitos\*  
Metsähallitus  
Oikeuskanslerinvirasto\*

Oikeusrekisterikeskus\*  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Opetushallitus\*  
Pakolaisneuvonta ry\*  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Pirkanmaan ELY- keskus  
Potilasvakuutuskeskus  
Professori Markku Suksi, Åbo Akademi\*  
Puolustusministeriö  
Rahoitusvakausvirasto\*  
Rikosseuraamuslaitos\*  
Ruokavirasto\*  
Sisäministeriö\*  
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira\*  
Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomainen Findata  
Sosiaali- ja terveysministeriö\*  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry\*  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry\*  
Suomen Asianajajaliitto  
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA  
Suomen Kuntaliitto ry\*  
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry\*  
Suomen metsäkeskus  
Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry\*  
Tampereen kaupunki  
Tapaturmavakuutuskeskus\*  
Tasa-arvovaltuutettu\*  
Teknologiateollisuus ry\*  
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry  
Tietosuojavaltuutettu\*  
Tilastokeskus  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK  
Tulli\*  
Tuomioistuinvirasto\*  
Työ- ja elinkeinoministeriö\*  
Työeläkevakuuttajat TELA ry\*  
Työllisyysrahasto\*  
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry\*  
Ulkoministeriö  
Valtakunnansyyttäjänvirasto  
Valtakunnanvoudinvirasto\*  
Valtiokonttori

Valtioneuvoston kanslia  
Valtiovarainministeriö\*  
Vantaan kaupunki\*  
Verohallinto\*  
Veronmaksajain Keskusliitto ry\*  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu\*  
Ympäristöministeriö\*

Valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiasta.

Lisäksi lausunnon antoivat seuraavat tahot, joille ei lähetetty lausuntopyyntöä:

Amnesty International Suomen osasto  
SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf  
Syyttäjälaitos  
Tekoäly- ja digitalisaation tutkimuksen asiantuntijaryhmä  
Vammaisfoorumi ry  
kaksi yksityishenkilöä

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-879-0 (PDF)