

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

Säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Yleisiä näkemyksiä

Yleisenä periaatteena Maanmittauslaitoksessa nähdään hyvänä lähtökohtana se, että täysin automaattista päätöksentekoa voisi soveltaa

- aina, kun päätös tai oikeusvaikutuksia luova toimi on myönteinen taikka hakemusta vastaava, ja perusteet päätökselle tai toimelle on saatu joko rekistereistä tai suoraan asianosaisilta sähköisesti

- silloin, kun kielteinen päätös voidaan antaa yksiselitteiseen lakiperusteeseen vedoten

Edelleen Maanmittauslaitos pitää tärkeänä, että laissa ei rajata liian tarkasti, mitkä asiat tai asiaryhmät tai minkä säädösten alaan kuuluvat päätökset voidaan tehdä automaattisesti. Teknologian ja sääntelyn kehittyessä sovellusalue voi näin vastedes laajentua tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkemmat huomiot säännöksen jatkokehittämistä ajatellen

Lausuntopyyntöön liitettyssä erillisessä muistiossa säännöksen ehdotettu sanamuoto olisi seuraava:

1 mom.

”Asia voidaan ratkaista automaattisesti [ilman käsittelijän osallistumista] vain, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa [suoraan] ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä [asiaan] sovellettavista oikeussäännöistä.”

2 mom.

”Mitä edellä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on [vai: voi olla – tai joka voi vaikuttaa?] oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen.”

Maanmittauslaitos katsoo, että säännös on lähtökohtaisesti onnistunut ja oikeansuuntainen. Maanmittauslaitos esittää kuitenkin seuraavia näkökohtia säännöksen jatkokehittämistä ajatellen.

Kysymyksessä olevan sääntelyn yleisesti hyväksyttynä lähtökohtana on, että sen perusteella toteutettava hallintoautomaatio, erityisesti automatisoidut hallintopäätökset, perustuvat niin sanottuun sääntöpohjaiseen automaatioon. Automatisoitu päätöksentekojärjestelmä tulee toteuttaa kussakin tilanteessa niin, että järjestelmä ei itsenäisesti suorita oikeudellista tulkintaa. Se ei oikeudellisesti arvioi käsillä olevaa tapausta, mitä säännöksiä siihen tulisi soveltaa, miten säännöksiä tulisi tapauksen valossa tulkita ja miten ratkaistavan tapauksen tosiseikkoja tulisi arvioida. Tämä toiminta tapahtuu ennakoivasti ihmisen toimesta niin, että sen pohjalta toteutetaan järjestelmälle päätöksentekosäännöt, joita noudattaen järjestelmä, ennalta ohjelmoidulla tavalla, tekee oikeudellisesti hyväksyttäviä ratkaisuja.

Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, olisiko tämän keskeisen vaatimuksen ilmentävä nyt esitettyä selkeämmin automatisoitujen hallintopäätösten käyttöalasäännöksestä. Samalla tämä voisi muodostaa ikään kuin perustan käyttöalan rajaukselle. Asia, tai tiettyyn asiaryhmään kuuluvat asiat, voitaisiin ratkaista automatisoidusti vain, mikäli niiden oikeudellisesta asianmukaisesta ratkaisemisesta voidaan muodostaa päätöksentekosääntö, jonka tietojärjestelmä pystyy koneellisesti suorittamaan ja jonka nojalla järjestelmä myös tekee ennakolta määrättyjä ratkaisuja. Tapausryhmät, joissa tämä on mahdollista, voisivat siten olla automatisointien kohteena.

De facto päätöksentekojärjestelmälle ohjelmoidaan tietty joukko sääntelyssä edellytetyjä tarkastuksia, jotka sen on suoritettava järjestelmälle ohjautuvissa asioissa. Ohjautuvien asioiden tosiseikaston tulee olla ennalta tiedossa siinä laajuudessa, että voidaan etukäteen varmistua sovellettavan lainsäädännön laajuudesta, toisin sanoen siitä, mitkä seikat asiassa on tarkastettava.

Asian tosiseikaston on lisäksi oltava sellaisessa rakenteisessa muodossa, että tosiseikaston tarkastaminen onnistuu koneellisesti. Tosiasiallisesti kysymys on joko - tai -tyyppisistä toiminnoista.

Ratkaisutapahtumana kysymys on juuri sellaisesta tilanteesta, jonka pohjalle työryhmän ehdotus nyt rakentuu. Koneellisesti tehtävä ratkaisu perustuu siihen, että nimenomaan järjestelmän sisällä ”ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa [suoraan] ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä [asiaan] sovellettavista oikeussäännöistä.” Sääntöpohjaisille, ennalta ohjelmoitaville järjestelmille tämä on luontaista ja välttämätöntäkin. Järjestelmä suorittaa substanssisäännöksistä johdetut ennalta ohjelmoitavat tarkastukset, tarkastettavan seikan statuksen tulee olla joko - tai -tyyppinen (0/1), ja ratkaisun tulee olla tätä seuraten niin ikään joko - tai -tyyppinen.

Edelleen Maanmittauslaitos lausuu, että edellä tarkoitettu sääntelyn perusidea voisi jollakin tavalla ilmetä säännöksestä yhdessä sen muotoilun kanssa, jota työryhmä nyt on ehdottanut sille. Kysymys ei olisi siten toisilleen vastakkaisista näkökulmista vaan toisiaan täydentävistä elementeistä.

Ilmeisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan edellyttämä sääntelyn tarkkarajaisuus lisäksi edellyttää, että automatisoinnille asetetaan säädösten tasolla automatisoitavien asioiden luonteeseenkin kohdistuvia vaatimuksia. Tällöin ei riittäisi, että säännöksessä ainoastaan rajattaisiin automatisoinnin käyttöalaa edellä Maanmittauslaitoksen ehdottamalla tavalla sääntöautomaation pohjalta. Näin ollen onkin ymmärrettävää, että työryhmän ehdottamassa sääntelyssä automatisoinnin edellytykset suuntautuvat siihen, minkä tyyppinen sääntely jo ennalta koskee sitä asiaa, tai asiaryhmää, jonka automatisointia suunnitellaan. Asiaryhmän tulee olla mm. sellainen, että siinä ratkaisut voidaan ”yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun ... sovellettavista oikeussäännöistä”.

Maanmittauslaitos katsoo, että tämän näkökulman huomioon ottaminen säännöksessä on perusteltua erityisesti myös sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi. Sen lisäksi, että Maanmittauslaitos ehdottaa edellä kuvatun toisen elementin yhdistämistä jollakin tavalla säännökseen, Maanmittauslaitos kuitenkin lausuu tästä toisesta vaatimuksesta seuraavaa.

Säännös näyttää siis lähtevän siitä, että automatisoitavissa olevaa tapausjoukkoa koskevan sääntelyn tulee jo itsessään olla sellaista, että säännös yksiselitteisesti osoittaa soveltamisalaansa kuuluvat tilanteet ja vastaavasti sen ulkopuolelle jäävät tilanteet. Tai jos säännös olisikin jossain määrin tulkinnanvarainen, automatisointimahdollisuus koskisi vain tapauksia, jotka kuuluisivat säännöksessä käytetyn ilmaisun niin sanotun ydinmerkityksen alueelle. Vain tällöin voidaan ajatella, että ”ratkaisu on yksiselitteisesti johdettavissa asiaan sovellettavista oikeussäännöistä.”

Maanmittauslaitoksen näkemys on, että tämä voi de facto johtaa automatisointien tarpeettomaan kaventamiseen tai joka tapauksessa epävarmuuteen siitä, sallitaanko säännöksellä automatisointi vai ei. Säännös, tai laajemmassa mielessä tiettyä tapausjoukkoa koskeva sääntely, voi olla sellaista, että tietyn tapausjoukon on voitu katsoa kuuluvan sen soveltamisalaan jossain määrin vaativamman

tulkinnan kautta. Tällaista soveltamistoiminta viranomaisissa usein on ja kysymys voi olla myös usein esiintyvistä tapausjoukosta. Tulkinta on tehty kuitenkin virkavastuulla asianmukaisia tulkintaperusteita käyttäen. Kun tällainen tulkintaratkaisu on olemassa, siitä on periaatteessa muodostettavissa automatisoidulle päätöksentekojärjestelmälle koneellinen päätöksentekosääntö aivan samoin edellytyksin ja reunaehdoin kuin sellaisestakin tapausjoukosta, joka kuuluu kysymyksessä olevan sääntelyn soveltamisalaan suoraan säännösten sanamuodon ydinmerkityksen alueella.

Työryhmän ehdottamassa muodossa säännös voisi merkitä, että kysymyksessä olevassa tilanteessa ei kuitenkaan saisi toteuttaa automatisointia, koska ratkaisua ei ehkä ole voitu ”yksiselitteisesti johtaa oikeussäännöistä”. Näin siis, jos ”yksiselitteisellä johtamisella” tarkoitetaan, niin kuin perustellusti voidaan katsoa, soveltamistilannetta, jossa säännöksen sanamuoto sallii vain yhden tulkinnan tai, jos tulkintavaihtoehtoja joiltain osin voisi olla useampia, käsillä oleva tapaus on kuitenkin sellainen, joka kuuluu säännöksen sanamuodon niin sanotun ydinmerkityksen sisälle.

Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvien asioissa tilannetta voidaan havainnollistaa kiinnitysasioiden ja lainhuutoasioiden välisellä erolla. Kiinteistökiinnitysten edellytyksiä koskevat säännökset ovat perustapauksissa varsin yksiselitteisiä. Kiinnitysedellytyksiä koskeva ratkaisu voidaan johtaa suoraan säännöksistä siten, että tiettyjen runsaina esiintyvien tapausten voidaan katsoa olevan aivan säännösten ydinmerkityksen sisällä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi siis niiden automatisoinnin, kunhan koneellisen ratkaisutoiminnan kaikki reunaehdot muutoin täytetään.

Lainhuutoasioissa, joissa kirjataan kiinteistön omistusoikeuden saanto, sääntely on puolestaan monitulkintaisempaa. Perussäännös on maakaaren 12 luvun 1 §:ssä. Siinä määrätään, että lainhuudon myöntäminen edellyttää, että kirjaamisviranomaiselle on esitetty ”selvitys saannon laillisuudesta”. Se puolestaan ratkeaa aineellisen, usein siviilioikeuteen luettavan lainsäädännön kautta sen mukaan, minkä tyyppisestä saannosta on kysymys. Myös näistä tapausjoukoista voidaan erottaa tilanteita, joissa olisi mahdollisesti tuotettavissa koneellisesti toimiva päätöksentekosääntö. Kun sellainen on tehty, koneellinen ratkaisutoiminta sanotuissa tilanteissa luonnollisesti noudattaa kaavaa, jossa ratkaisu järjestelmän sisällä ”yksiselitteisesti johdetaan asian tosiseikoista

ja oikeussäännöistä”. Mutta edeltävä tulkinta, jonka ovat suorittaneet virkamiehet virkavastuulla ja joka saattaa olla ollut jo vuosikymmeniä käytössä, ei välttämättä ole voinut tapahtua yksiselitteisten säännösten avulla.

Tällöin tulee relevantiksi kysymys, voiko tällaisia tapauksia automatisoida. Ratkaisutoiminnan oikeellisuus myös tietojärjestelmässä tehtynä voitaisiin kyllä taata, mutta päätöksentekosääntöä ei ole välttämättä voitu johtaa täysin yksiselitteisistä oikeussäännöistä.

Maanmittauslaitos esittää, että säännöstä jatkossa kehitettäisiin myös tältä osin. Säännöksessä esitetään nyt automatisoinnin edellytyksenä, että ”ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa [suoraan] ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä [asiaan] sovellettavista oikeussäännöistä.”

Säännöstä tulisi muokata niin, että vaikka lähtökohtana onkin, että tiettyä tapausjoukkoa koskevan sääntelyn yksiselitteisyys on sanotun asiaryhmän sääntöpohjaisen automatisoinnin edellytyksenä, vaatimusta ei olisi ilmaistu niin tyhjentävästi säännöksessä kuin nyt on ehdotettu. Myös tulkinnanvaraisemmista lähtökohdista toteutettavien automatisointien tulisi olla mahdollisia, jos kuitenkin niissäkin tilanteissa voidaan saada aikaan yksiselitteinen päätöksentekosääntö sääntöpohjaisesti toimivalle järjestelmälle. Automatisoitua tapausjoukkoa ennalta koskevan sääntelyn ei välttämättä täytyisi ehdottomasti olla ”yksiselitteistä”, kunhan sanotusta sääntelystä viranomaistulkinnassa, virkavastuulla, muodostettu päätöksentekosääntö toimii ”yksiselitteisesti” päätöksentekojärjestelmässä.

Edelleen Maanmittauslaitos lausuu, että tämän mahdollisuuden tulisi ensisijaisesti ilmetä nimenomaan lakitekstistä. Säännösehdotuksen perusteluissa ovat nyt (lausuntopyynnön liitemuistion s. 3) seuraavat maininnat:

”Sovellettavilla oikeussäännöillä tarkoitetaan niitä oikeussääntöjä, joiden perusteella ratkaisu tulee tehdä. Päätöksen automatisoimiseksi oikeussäännön perusteella muodostetaan koneellinen käsittelysääntö. Oikeussääntö voi ilmetä suoraan lain sanamuodosta tai se voi olla muodostettu lain sanamuodon perusteella viranomaisen tai tuomioistuimen tulkinnan perusteella.”

Ja hiukan myöhemmin seuraavassa kappaleessa:

”Ilmauksella ”voidaan yksiselitteisesti johtaa” tarkoitetaan sitä, että asian ratkaisun on oltava johdettavissa, siis loogisesti pääteltävissä, ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä. Keskeinen kriteeri on johtamisen yksiselitteisyys: sekä oikeussääntöjen että seikkojen on oltava niin yksiselitteisiä, että niiden perusteella voidaan päätyä vain yhteen ratkaisuun.”

Maanmittauslaitos katsoo, että perusteluissa edelleen tarkoitetaan, kuten säännöksestäkin on luettavissa, että automatisoitavaa tapausjoukkoa koskevan sääntelyn tulee nimenomaan olla, siis jo ennalta, ”yksiselitteisen johtamisen” mahdollistavaa. Ei siten riitä, että koneellinen päätöksentekosääntö ja sitten järjestelmä toteuttaa tällaista yksiselitteistä ratkaisutoimintaa, vaan automatisoitaviin tapauksiin kohdistuvan sääntelynkä on oltava sellaista. Perusteluista otettu ensimmäinen sitaatti kuitenkin viittaa siihen, että tapausjoukkoa koskevista säännöksistä johdettu tulkintakin riittää, jos sen avulla sitten voidaan toteuttaa yksiselitteinen päätöksentekosääntö sanotussa tulkinnassa tarkoitettuja tapauksia varten. Jälkimmäinen sitaatti puolestaan kumoaa tämän näkemyksen.

Perustelutekstin luonnos näyttäisi osoittavan, että ehdotettu säännös voi aiheuttaa tosiasiallisesti merkittäviäkin soveltamisvaikeuksia. Säännöksen ehdoton muotoilu voi johtaa siihen, että käytännössä hyvinkin automatisoitavissa olevia tapauksia jää käyttöaläsäännöksen ulkopuolelle,

koska tapausta ennalta koskevista oikeussäännöistä johdettavissa oleva ratkaisu ei voi tapahtua niin yksiselitteisesti kuin säännöksessä edellytetään. Ratkaisu on siten ehkä edellyttänyt hieman enemmän tulkintaa, mutta tästä viranomaisen, eli ihmisen, suorittamasta tulkinnasta puolestaan voitaisiin ennalta muodostaa yksiselitteiset päätöksentekosäännöt tietojärjestelmälle. Tietojärjestelmälle ei luonnollisesti voitaisi tulkintaa säilyttää miltään osin. Tästä huolimatta säännöksen ehdoton muotoilu estäisi automatisoinnin toteuttamisen lisäksi tällaisessa tapauksessa.

Perustelutekstillä on haluttu väljentää edellä tarkoitettua säännöksen sanamuodosta tulevaa vaikutusta. Maanmittauslaitos pitää kuitenkin tärkeänä, että asia selkiytettäisiin itse säädöstekstissä. Automatisointijärjestelmät ovat kalliita ja niiden toteuttamiseen liittyy virkavastuu. Sääntelyn pitäisi olla riittävän selvää ja täsmällistä itsessään. Toisaalta ehdotettu perusteluteksti on myös tulkinnanvaraista. Se näyttäisi ensinnäkin laajentavan käyttöalasäännöksen soveltamisalaa suhteessa säännöksen sanamuotoon. Toisaalta se näyttäisi vahvistavan sen käsityksen, joka itse säännöksestäkin on luettavissa. Tämän sisältönä on, että automatisointien käyttöala rajautuu tapauksiin, joita koskeva sääntely on jo ennalta ehdottoman yksiselitteistä.

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

Ehdotus mahdollistaa osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

Maanmittauslaitos lausuu, että käyttöalasäännöksessä tai siihen liittyvissä säännöksissä olisi otettava huomioon lisäksi sellaiset hallintopäätökset, joissa ratkaisuvalta on erityislainsäädännössä sidottu tiettyyn virka-asemaan. Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä voidaan tuoda esiin maakaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentti. Säännöksessä määrätään, että kirjaamisasioiden ratkaiseminen kuuluu Maanmittauslaitoksen palveluksessa virkasuhteessa olevalle kirjaamislakimiehelle tai muulle tehtävään määrätylle Maanmittauslaitoksen henkilökuntaan kuuluvalla. Kirjaamisasioita ovat lainhuutoasiat, kiinnitysasiat sekä kiinteistöön kohdistuvien niin sanottujen erityisten oikeuksien kirjaamista koskevat asiat. Lisäksi niihin rinnastetaan sekä niin sanotut muistutusasiat että lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehtyjen ratkaisujen ja merkintöjen korjaamista koskevat asiat.

Näihin asioihin voi sisältyä sekä toisaalta vaikeita, siviilioikeudellisesti ja kirjaamisoikeudellisesti erittäin vaativia asioita että toisaalta myös rutiininomaisia, erittäin helppoja asioita. Rutiininomaisissa kiinnitysasioissa, joissa ratkaisun oikeellisuus on koneellisesti voitu taata, on jo nykyisin otettu käyttöön automatisoituja ratkaisuja. Sama koskee erittäin yksinkertaisia sähköisen panttikirjan siirtoasioita. Maakaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentin vaatimus huomioon ottaen kaikki ratkaisut on kuitenkin kirjattu kirjaamislakimiehen statuksen omaavan henkilön nimiin, jolla on periaatteessa virkavastuu automatisoidusti ratkaistuista asioista. Vastaisuudessa sääntelyn olisi lähdeittä tarkemmin eritellystä perusteista, mitä tulee virkavastuuseen.

Samalla tämä tarkoittaa, että uudessa sääntely-ympäristössä MK 5:2.2 voisi muodostua ehdottomaksi esteeksi rutiininomaistenkin kirjaamisasioiden automatisoinnille. Tämän tulkinnallisen epäselvyyden välttämiseksi olisi ehdotettuun uuteen sääntelyyn sisällyttävä erityinen säännös automatisoinneista niitä tapauksia koskien, joissa nykyisin ratkaisijalta edellytetään tiettyä virka-asemaa tai statusta. Koska tällaisiin asioihin voi hyvinkin sisältyä täysin automatisoitavissa olevia tapauksia, kuten juuri kirjaamisasioidenkin esimerkki osoittaa, pitäisi olla säädöstatolla selvää, että myös näissä automatisointeja voidaan, yleisten edellytysten täytyessä, toteuttaa. Tällöin voitaisiin esimerkiksi vaatia, että sanotuissa tapauksissa automatisointi edellyttää, että järjestelmän päätöksentekosääntöjä määriteltäessä ja niistä päätettäessä mukana on tällaisen tietyn statuksen omaava henkilö. Toisaalta, ja ehkä tämän lisäksi,

automatisointimahdollisuudesta voisi olla syytä säätää lisäksi tällaisen erityissäännöksen, kuten MK 5:5.2:n, yhteydessä.

Edelleen Maanmittauslaitos huomauttaa, että varsinkaan kaikkia suunniteltuja automatisointeja ei ehkä voida toteuttaa, ellei edellä, lausunnon kohdassa 1.1. esiin nostettua säännöksen ongelmallisuutta jatkossa oteta huomioon. Kysymys on siten siitä, kuinka ehdottomasti käyttöalasäännöksellä tullaan edellyttämään, että automatisoitua tapausjoukkoa koskevan sääntelyn on jo ennalta oltava täysin yksiselitteistä.

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

Valmistelun ja itsenäisten osittaisratkaisujen suhde

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin:

”Mitä edellä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on [vai: voi olla – tai joka voi vaikuttaa?] oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen.”

Maanmittauslaitos tuo esille ensiksi, että nykyisessä säännösehdotuksessa jää tavallaan avoimeksi hallintoasian valmistelun ja asiaa koskevan osittaisratkaisun suhde. Yksittäisessä hallintoasiassa, joka ratkaistaan hallintopäätöksellä, voidaan jokin osa-alue ehkä ratkaista automatisoidusti, vaikka lopullinen ratkaisu toteutetaankin virkamiehen tekemällä päätöksellä. Tällöin on mahdollista, että automatisoidusti ratkaistua osaa ei lopullisen päätöksen yhteydessä ”avata” vaan se otetaan omalta osaltaan lopullisen ratkaisun perusteeksi sellaisenaan.

Tyypillisesti kysymys voi olla siitä, että asiaan liittyy tietty joukko lakisääteisiä, tiettyjen tosiseikkojen olemassaoloa koskevia tarkistuksia, jotka ehkä on tehty jonkin järjestelmän toimesta automaattisesti. Järjestelmä ilmoittaa käsittelijälle, että nämä seikat on tarkistettu ja ovat kunnossa. Käsittelijä jatkaa tavallaan tästä eteenpäin tehden muut, avoinna olevat tarkastukset ja ehkä

tarkastaen vielä varmuuden vuoksi sen, että tapaukseen ei poikkeuksellisesti tule sovellettavaksi vielä jotakin sellaista sääntelyä, jota automatisoitua järjestelmää suunniteltaessa ei ole otettu huomioon. Nuo osittaisratkaisut, jotka on tehty automatisoidusti, ovat tietyllä tavalla itsenäinen osa kysymyksessä olevasta hallintopäätöksestä. Kysymys ei tällöin ilmeisesti ole ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettua asian valmistelusta, koska asian ratkaisemiseen, oikeudelliseen päätösharkintaan, kuuluva itsenäinen osa jätetään kokonaan automatisoidun järjestelmän suorittaman toimenpiteen varaan.

Tällainen automatisoitu osittaisratkaisu näyttäisi jäävän nyt kokonaan ainakin nimenomaisen sääntelyn ulkopuolelle. Maanmittauslaitos ehdottaakin sen selvittämistä, olisiko asia jatkossa otettava huomioon ehdotettua 1 momenttia kehitettäessä. Pykälän 1 momentti on tältä osin esimerkiksi seuraavan sisältöinen:

”Asia voidaan ratkaista kokonaan tai osittain automaattisesti [ilman käsittelijän osallistumista] vain, jos...”

Maanmittauslaitos pitää tärkeänä säännöksen selventämistä tältä osin, sillä hallinnossa tehdään todennäköisesti huomattava määrä nimenomaisesti tämän tyyppisiä automatisoituja osittaisratkaisuja ja tarve niille on myös vastedes ilmeinen. Tällaisia osittaisratkaisuja sisältyy lisäksi kiinteistökirjaamistoimintaan muun ohella maakaaren 9 a luvun sääntelyn kautta. Esimerkiksi sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä tehdyissä kiinteistönluovutuksissa järjestelmä tarkastaa monia luovutuksen laillisuuteen perustuvia seikkoja jo kauppaa järjestelmässä tehtäessä, eikä näitä seikkoja tarkisteta uudestaan kaupan perusteella lainhuutoa myönnettäessä.

Koska kysymys on automatisoidun järjestelmän itsenäisesti tekemästä, oikeudelliseen päätösharkintaan kuuluvasta osaratkaisusta, jota lopullisen, ihmisen suorittaman päätöksenteon yhteydessä ei enää avata, automatisointien yleisten edellytysten tulisi selvästi koskea tällaisia tilanteita. Tämän vuoksi asiasta olisi perusteltua säätää käyttöalasäännöksen 1 momentissa. Koska kysymys on lisäksi itsenäisestä osaratkaisusta, sitä ei välttämättä voitaisi lukea asian valmisteluksi, jolloin säännöksen 2 momentti ei kattaisi sääntelytarvetta tältä osin. Sääntelyn tarkkuudella olisi merkitystä tältä osin siinäkin mielessä, että myös tällaisten osittaisautomatisointien tekeminen on kallista ja tapahtuu virkavastuulla. Sääntelyperustan tulisi olla selkeä.

Lepäämäänjättämiskäytännöt

Hallintoasioiden substanssisääntelyyn liittyy myös tilanteita, joissa viranomainen oikeutetaan tai veloitetaan tekemään niin sanottu lepäämäänjättämiskäytäntö ennen asian lopullista päättämistä. Lepäämäänjättämiskäytännöistä säädetään esimerkiksi maakaaren 12 luvun 2 §:ssä, 14 luvun 11

§:ssä ja 16 luvun 6 §:ssä. Muodollisesti kysymys ei ole vielä ”hallintoasian ratkaisemisesta” siinä mielessä, että kysymys olisi lopullisesta päätöksestä.

Tietyissä mielessä myös tällöin on kysymys asian ratkaisemisesta ”osittain”, vaikkakaan ei aivan samassa merkityksessä kuin mitä edellä tarkoitettiin. Voidaan ajatella, että tällainen lepäämäänjättämiskäytäntö voitaisiin tehdä joko kokonaan tai ”osittain” automaattisesti. Edelleen lepäämään jättämisen jälkeinen lopullinen ratkaisu voitaisiin tehdä joko kokonaan tai osittain automaattisesti.

Sääntelyn tarkkarajaisuuden vuoksi olisi oltava selvää, että lisäksi tällaiset lepäämäänjättämiskäytännöt, kokonaan tai osittain, samoin kuin sanottua asiaa koskevat myöhemmät lopulliset ratkaisut, kokonaan tai osittain, olisi voitava tehdä automaattisesti, jos muut edellytykset täyttyvät. Tältä osin voisi kuitenkin riittää, että asiaan kiinnitettäisiin tarpeellista huomiota säännöksen perusteluissa, kunhan itse säädöstekstissä kuitenkin olisi mainittuna myös asian ratkaiseminen osittain. Lepäämäänjättämistä koskevilla ratkaisuilla ei liioin ole kysymys asian valmistelusta, vaan itsenäisistä, usein jo merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältävistä osaratkaisuista.

Valmistelua koskevan 2 momentin soveltamisala

Ehdotetun 2 momentin soveltamisalaan jäisivät, mitä tulee asian valmisteluun, ilmeisesti vain sellaiset tilanteet, joissa ainakin periaatteessa lopullista päätöstä virkamiehen toimesta tehtäessä vielä tarkistettaisiin kaikki asian lakisäänteiset ratkaisuedellytykset uudestaan. Maanmittauslaitos lausuu, että tämä soveltamisalan raja, ennen kaikkea suhteessa itsenäisiin osaratkaisuihin, olisi vielä tuotava selvemmin esiin säännöksen perusteluissa.

Valmistelua ja tosiasiallista hallintotoimintaa koskevan automatisoinnin edellytyksistä

Huomioarvoista ehdotetussa 2 momentissa on se, että valmisteluunkin liittyvän automatisoinnin edellytyksenä olisivat samat seikat kuin mitkä 1 momentissa asetetaan varsinaisen ratkaisutoiminnan automatisoinnille. Automatisointi edellyttäisi siten muun muassa sitä, että asian ”ratkaisu on yksiselitteisesti johdettavissa ... oikeussäännöistä.” Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, soveltuuko sanottu edellytys valmistelun tai tosiasiallisen hallintotoiminnan automatisoinnille.

Valmistelussa voi olla tosin kysymys siitä, että tietojärjestelmä tuottaa ratkaisuehdotuksen käsittelijälle ja tämä voi tapahtua oikeudellista päätösharkintaa muistuttavalla tavalla. Tällöin esitetty 1 momentissa säädetty edellytys, ratkaisun yksiselitteinen johdettavuus oikeussäännöistä, voisi ehkä tulla kysymykseen. Järjestelmälle etukäteen ohjelmoitu päätöksentekosääntö voisi

periaatteessa nojautua automatisoidun valmistelun kohteeksi otetun tapausjoukon yksiselitteiseen, selvään säätelyyn.

Valmistelun käsitteen alle voisi kuitenkin kuulua varsin monenlaista automatisoitua toimintaa. Säännösehdotuksen 1 momentissa säännellyt tiukat

vaatimukset voisivat tällöin rajata automatisoidun valmistelun piiristä monenlaisia käyttötapauksia. Jos kysymys ei kuitenkaan ole itsenäisistä osittaisratkaisuista, vaan todellakin sellaisesta valmistelusta, jossa käsittelijä vielä itse toteuttaa kokonaisuudessaan lopullisen päätösharkinnan, voidaan

ajatella, että automatisoitu valmistelu olisi toteutettavissa väljemmin edellytyksin kuin mitä nyt on ajateltu.

Automatisoidun tosiasiallisen hallintotoiminnan sitominen 1 momentin edellytyksiin, siis muun ohella siihen, että ”ratkaisu tule voida johtaa yksiselitteisistä säännöksistä”, näyttäisi olevaan vähintään yhtä ongelmallista kuin edellä esitettiin valmistelusta. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ei kysymys ole varsinaisesti hallintopäätöksistä eli ratkaisutoiminnasta. Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, olisiko tosiasiallisen hallintotoiminnan automatisoinnin ja sen edellytysten rakennuttava toisenlaisille lähtökohdille.

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

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Jos hallintopäätösten itsenäiset osittaisratkaisut ja valmistelu erotetaan selkeästi edellä kuvatulla tavalla ja jos näistä säädetään toisaalta 1 ja toisaalta 2 momentissa, ei näyttäisi jäävän tarvetta enää muunlaisen avustavan tai valmistelevan automaation säätelylle.

Kuulemiseen liittyy myös erityisenä kysymyksenä se, että automatisoitu päätöksentekojärjestelmä käyttää ratkaisun pohjatietoina myös muuta kuin

asianosaiselta itseltään saatua tietoa. Valmistelun yhteydessä on esitetty myös sellaisia näkökantoja, että kuulemisvaatimus aktualisoituisi aina silloin, kun järjestelmä käyttää muuta kuin asianosaiselta itseltään saatua tietoa. Asianosaiselta olisi ikään kuin kysyttävä kantaa sanottuihin tietoihin. Maanmittauslaitos painottaa, että tällainen näkemys ei vaikuta kestävältä sen enempää hallinto-oikeudellisesti kuin liioin automatisointien kannalta. Jos käsittelyssä on asia, johon ei hallintolaissa tai hallinnon erityislaissa (kuten maakaassa) ole säännelty lähtökohtaista hakijan tai muun asiaan

osallisen kuulemisvelvoitetta, tällaista velvoitetta ei liioin olisi synnyttävä sen takia, että viranomaisen käyttää asiaa käsitellessään tietolähteenä esimerkiksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin, väestötietojärjestelmän tai kaupparekisterin tietoja. Näitä tietoja hakijan ei tarvitse toimittaa erikseen viranomaiselle siten, että hän tilaisi sanotuista rekistereistä maksullisia otteita ja liittäisi ne hakemuksensa liiteasiakirjoihin. Viranomaisen hankkii viran puolesta tiedot maksutta omien käyttöyhteyksiensä avulla. Jos viranomaisen olisi kuultava hakijan kantaa niistä tiedoista, joita sanottuihin viran puolesta hankittuihin todistuksiin liittyy, ja tämä olisi ainoa kuulemisperuste yksittäisessä asiassa, de facto suurelta osalta automatisointeja voisi pudota pohja pois. Näin varsinkin, jos sanottu velvollisuus koskisi lisäksi hakijan kannalta myönteisesti ratkaistavia asioita. Eri asia voisi olla kysymyksessä silloin, jos asia saatujen tietojen vuoksi tulisi ratkaista toisin kuin hakija on pyytänyt, mutta tällöinkään asian ei tulisi olla kategorisesti näin. Tällöin hakija saa joka tapauksessa valituskelpoisen ratkaisun, jolloin oikeusturva on taattu.

Edelleen Maanmittauslaitos lausuu, että käyttöaläsäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei liioin pidä kategorisesti säätää sellaisia tilanteita, joissa

esimerkiksi joku asianosaisista on alaikäinen. Järjestelmä kuitenkin saattaa pystyä yksiselitteisesti tarkistamaan, että alaikäistä edustavat asiassa esimerkiksi molemmat vanhemmat hänen lakimääräisinä edunvalvojinaan. Maanmittauslaitos pitää myönteisenä, että tällä hetkellä sanottuja rajoituksia käyttöaläsäännökseen ei myös ole suunniteltu.

Hallintolain soveltamisala käyttöaläsäännöksen yleisenä soveltamisalarajauksena

Automatisointien käyttöalaa koskevaa säännöstä sovellettaisiin niillä hallinnonaloilla, joihin sovelletaan hallintolakia. Maanmittauslaitos pitää tätä rajausta tässä vaiheessa hyväksyttävänä. Maanmittauslaitos esittää kuitenkin pohdittavaksi, voiko joillain alueilla syntyä tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, soveltuuko hallintolaki toimintaan vai ei. Erityisesti sellaisessa hallintotoiminnassa, jota koskien on varsin yksityiskohtaiset erityissäännökset olemassa, voi nousta, ehkä tarpeettomasti, esiin kysymys, tuleeko hallintolaki joiltain osin kaikesta huolimatta myös sovellettavaksi. Olisiko näin ollen kartoitettava vielä erikseen tällaisten erityissäännösten yhteydessä tarvetta lisätä lakiin selventävä viittaussäännös hallintolain sovellettavuuteen siltä osin kuin kysymyksessä olevassa erityissääntönsä ei ole toisin säädetty. Yhtenä tällaisena erityissääntelyn alueena voidaan mainita kiinteistönmuodostamislaki. Sinällään hallintolain soveltavuutta ei sen suhteen ole kyseenalaistettu, mutta erityissääntelyn yksityiskohtaisuuden vuoksi viittaussäännös hallintolakiin voisi olla eduksi. Maakaarissa tällainen viittaussäännös on (MK 6:14.2).

Profilointi

Profiloinnilla tarkoitetaan rekisteröidyn henkilötietojen automatisoitua käsittelyä siten, että käsittelyn tarkoituksena on luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioiminen. Profilointiin liittyy yleensä henkilön ominaisuuksien arviointi tilastollista verrokkiryhmää vasten,

millä perusteella henkilöstä luodaan arvio tai hänen käyttäytymisestään luodaan tietynlainen ennuste.

Profilointiin saattaa liittyä samalla tekoälyn käyttöä. Tekoälyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi sitä, että arviointi perustuisi järjestelmän itse oppivaan ominaisuuteen, ehkä nimenomaisesti sanottua tilastollista verrokkiryhmää koskevilta osiltaan.

Profilointia voinee toteuttaa myös sääntöpohjaisissa järjestelmissä ja tietty sovellettava säännöstö saattaa edellyttää hallinnon asiakkaan ominaisuuksien arviointia profilointiin viittaavalla tavalla. Tarkoitus on ilmeisesti kuitenkin se, että ehdotetulla käyttöalasäännöksellä suljettaisiin tällaiset tilanteet

automasointimahdollisuuden ulkopuolelle. Maanmittauslaitos esittää, säännöksen suhdetta profilointiin käsiteltäisiin tarkemmin ainakin säännöksen perusteluissa. Edelleen Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, olisiko profilointi nimenomaisesti suljettava käyttöalasäännöksen soveltamisalan

ulkopuolelle. Tällöin perusteluissa olisi hyvä pyrkiä määrittämään myös sitä, minkälaista käsittelyä ei ole katsottava profiloinniksi.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Eryityssäännösten tarve

Maanmittauslaitos pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että hallintopäätösten, avustavan hallinnon tai tosiasiallisen hallintotoiminnan automatisointi ei lähtökohtaisesti edellyttäisi erityissäännöksiä kunkin hallinnonalan aineellisiin säännöksiin. Eryitysen tärkeätä on lisäksi, että säädösten tasolla ei tarvitsisi luetella asiaryhmiä, joissa automatisoinnit ovat sallittuja. Hallinnon yleislainsäädännön tasolla olevan sääntelyn olisi riitettävä. Tämä asettaa tosin vaatimuksia sääntelyn sisällölle niin, että erityislainsäädännön tarpeet tulisivat jo yleislain tasolla riittävästi otetuksi huomioon. Esimerkkinä tästä voidaan

tuoda esiin edellä oleva viittaus maakaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentissa olevaan sääntelyyn.

Automatisoinnin piiriin kuuluvien asiaryhmien luetteleminen laissa ei olisi perusteltua senkään vuoksi, että usein saman asiaryhmän sisällä on sekä

automasoitavissa olevia että sen ulkopuolelle jääviä tapauksia.

Kuulemisvaatimukset ja muut erityiset käyttötapaukset

Maanmittauslaitos pitää edelleen hyvänä, että sääntelyssä ei yleisesti määrätä käyttöalasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle tietyn tyyppisiä hallintoasioita sen enempää hallintomenettelyn kuin päätöksen luonteenkaan perusteella. Esimerkiksi sellaisia hallintopäätöksiä, joiden yhteydessä edellytetään hakijan tai muun asiaan osallisen kuulemista, ei ole syytä säädösten asettaa kategorisesti automatisoinnin käyttöalan ulkopuolelle. Automatisoinnit tosin parhaiten soveltuvat sellaisiin tilanteisiin, joissa laki mahdollistaa ratkaisun erikseen asianosaisia kuulematta. On kuitenkin mahdollista, että tietyistä kuulemistilanteistakin voitaisiin huolehtia automatisoidusti, kuten niistä, joissa automatisoidusti varataan kuulemismahdollisuus, jota asianosainen ei kuitenkaan määrääjässä hyödynnä.

Edellisen ohella automatisoidulla järjestelmällä olisi tunnistettava kuulemistarve, jos sellainen asiaan liittyy. Jos kuulemista ei voida toteuttaa automatisoidusti, asia ohjautuisi manuaaliseen käsittelyyn. Myös tällöin olisi tapauksittain mahdollista, että asia ratkaistaan osittain automatisoidusti.

Kuulemiseen liittyy myös erityisenä kysymyksenä se, että automatisoitu päätöksentekojärjestelmä käyttää ratkaisun pohjatietoina myös muuta kuin

asianosaiselta itseltään saatua tietoa. Valmistelun yhteydessä on esitetty myös sellaisia näkökantoja, että kuulemisvaatimus aktualisoituisi aina silloin, kun järjestelmä käyttää muuta kuin asianosaiselta itseltään saatua tietoa. Asianosaiselta olisi ikään kuin kysyttävä kantaa sanottuihin tietoihin. Maanmittauslaitos painottaa, että tällainen näkemys ei vaikuta kestävältä sen enempää hallinto-oikeudellisesti kuin liioin automatisointien kannalta. Jos käsittelyssä on asia, johon ei hallintolaissa tai hallinnon erityislaissa (kuten maakaassa) ole säännelty lähtökohtaista hakijan tai muun asiaan osallisen kuulemisvelvoitetta, tällaista velvoitetta ei liioin olisi synnyttävä sen takia, että viranomainen käyttää asiaa käsitellessään tietolähteenä esimerkiksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin, väestötietojärjestelmän tai kaupparekisterin tietoja. Näitä tietoja hakijan ei tarvitse toimittaa erikseen viranomaiselle siten, että hän tilaisi sanotuista rekistereistä maksullisia otteita ja liittäisi ne hakemuksensa liiteasiakirjoihin. Viranomainen hankkii viran puolesta tiedot maksutta omien käyttöyhteyksiensä avulla. Jos viranomaisen olisi kuultava hakijan kantaa niistä tiedoista, joita sanottuihin viran puolesta hankittuihin todistuksiin liittyy, ja tämä olisi ainoa kuulemisperuste yksittäisessä asiassa, de facto suurelta osalta automatisointeja voisi pudota pohja pois. Näin varsinkin, jos sanottu velvollisuus koskisi lisäksi hakijan kannalta myönteisesti ratkaistavia asioita. Eri asia voisi olla kysymyksessä silloin, jos asia saatujen tietojen vuoksi tulisi ratkaista toisin kuin hakija on pyytänyt, mutta tällöinkään asian ei tulisi olla kategorisesti näin. Tällöin hakija saa joka tapauksessa valituskelpoisen ratkaisun, jolloin oikeusturva on taattu.

Edelleen Maanmittauslaitos lausuu, että käyttöalasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei liioin pidä kategorisesti säätää sellaisia tilanteita, joissa

esimerkiksi joku asianosaisista on alaikäinen. Järjestelmä kuitenkin saattaa pystyä yksiselitteisesti tarkistamaan, että alaikäistä edustavat asiassa esimerkiksi molemmat vanhemmat hänen lakimääräisinä edunvalvojinaan. Maanmittauslaitos pitää myönteisenä, että tällä hetkellä sanottuja rajauksia käyttöalasäännökseen ei myös ole suunniteltu.

Hallintolain soveltamisala käyttöalasäännöksen yleisenä soveltamisalarajauksena

Automatisointien käyttöalaa koskevaa säännöstä sovellettaisiin niillä hallinnonaloilla, joihin sovelletaan hallintolakia. Maanmittauslaitos pitää tätä rajausta tässä vaiheessa hyväksyttävänä. Maanmittauslaitos esittää kuitenkin pohdittavaksi, voiko joillain alueilla syntyä tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, soveltuuko hallintolaki toimintaan vai ei. Erityisesti sellaisessa hallintotoiminnassa, jota koskien on varsin yksityiskohtaiset erityissäännökset olemassa, voi nousta, ehkä tarpeettomasti, esiin kysymys, tuleeko hallintolaki joiltain osin kaikesta huolimatta myös sovellettavaksi. Olisiko näin ollen kartoitettava vielä erikseen tällaisten erityissäännöksiä yhteydessä tarvetta lisätä lakiin selventävä viittaussäännös hallintolain sovellettavuuteen siltä osin kuin kysymyksessä olevassa erityissäännöksessä ei ole toisin säädetty. Yhtenä tällaisena erityissääntelyn alueena voidaan mainita kiinteistönmuodostamislaki. Sinällään hallintolain soveltuvuutta ei sen suhteen ole kyseenalaistettu, mutta erityissääntelyn yksityiskohtaisuuden vuoksi viittaussäännös hallintolakiin voisi olla eduksi. Maakaarissa tällainen viittaussäännös on (MK 6:14.2).

Profilointi

Profiloinnilla tarkoitetaan rekisteröidyn henkilötietojen automatisoitua käsittelyä siten, että käsittelyn tarkoituksena on luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioiminen. Profilointiin liittyy yleensä henkilön ominaisuuksien arviointi tilastollista verrokkiryhmää vasten, millä perusteella henkilöstä luodaan arvio tai hänen käyttäytymisestään luodaan tietynlainen ennuste.

Profilointiin saattaa liittyä samalla tekoälyn käyttöä. Tekoälyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi sitä, että arviointi perustuisi järjestelmän itse oppivaan ominaisuuteen, ehkä nimenomaisesti sanottua tilastollista verrokkiryhmää koskevilta osiltaan.

Profilointia voinee toteuttaa myös sääntöpohjaisissa järjestelmissä ja tietty sovellettava säännöstö saattaa edellyttää hallinnon asiakkaan ominaisuuksien arviointia profilointiin viittaavalla tavalla. Tarkoitus on ilmeisesti kuitenkin se, että ehdotetulla käyttöalasäännöksellä suljettaisiin tällaiset tilanteet

automatisointimahdollisuuden ulkopuolelle. Maanmittauslaitos esittää, säännöksen suhdetta profilointiin käsiteltäisiin tarkemmin ainakin säännöksen perusteluissa. Edelleen Maanmittauslaitos esittää pohdittavaksi, olisiko profilointi nimenomaisesti suljettava käyttöalasäännöksen soveltamisalan

ulkopuolelle. Tällöin perusteluissa olisi hyvä pyrkiä määrittämään myös sitä, minkälaista käsittelyä ei ole katsottava profiloinniksi.

EU:n tekoälysäätely

Käyttöalasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on tarkoitus tässä vaiheessa jättää tapaukset, joissa päätöksenteko tapahtuisi tekoälyä eli niin sanottuja itseoppivia järjestelmiä hyödyntäen. Tällaisten järjestelmien on tämän säätelyn valmisteluvaiheissa todettu olevan ongelmallisia muun ohella hallinnon lainalaisuusperiaatteen vuoksi.

Maanmittauslaitos lausuu, että tässä vaiheessa nämä tilanteet onkin syytä rajata säätelyn soveltamisalan ulkopuolelle siltä osin kuin kysymys on varsinaisesta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta (hallintopäätöksistä).

Oma kysymyksensä on kuitenkin se, miltä osin tekoäly olisi jo nyt hyödynnettävissä valmistelevassa hallintotoiminnassa tai tosiasiallisissa hallintotoimissa. Näiltä osin Maanmittauslaitos katsoo, että tekoälysovellusten hyödyntämistä ei tulisi kategorisesti sulkea valmistelun ulkopuolelle.

Päätöksiä tulisi voida valmistella esimerkiksi koneoppivan tekoälyn pohjalta, minkä jälkeen viranomainen voi manuaalisesti käydä läpi koneen tuottaman ratkaisuehdotuksen ja virkavastuullaan tehdä päätöksen tai toimen. Olisi toivottavaa, että tämä menettely mahdollistetaan lainsäädännössä.

Maanmittauslaitos kuitenkin huomauttaa, että tekoälyjärjestelmistä on valmisteilla EU-tason säätelyä, joka tulee vastaisessa valmistelussa joka tapauksessa ottaa huomioon. Huomionarvoista on, että sanotussa säätelyssä hallinnon päätöksentekojärjestelmiä tulitaisiin, siltä osin kuin niissä käytettäisiin tekoälyä, pitämään niin sanotun korkean riskin tekoälyjärjestelminä, joita EU-säätelyn vaatimukset tulisivat koskemaan täysimääräisesti.

Merkityksellistä on lisäksi se, että ehdotetun EU-säätelyn puitteissa tekoälyjärjestelmän määritelmä ei välttämättä ole vielä selvä. Sen suhdetta niin

sanottuihin sääntöpohjaisiin järjestelmiin ei liioin pidetä aivan yksiselitteisenä. On siten mahdollista, että sanottu EU-tason säätely tulee määritelmineen vaikuttamaan jo tähän nyt käynnissä olevaan hallinnon yleislain valmisteluun (ks. tarkemmin Euroopan unionin komissio 21.4.2021, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn eurooppalaisesta lähestymistavasta (KOM(2021) 206 lopullinen) ja myös valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle U 28/2021 vp).

2. Oikeussuojakeinot

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

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Perustelut on esitetty jo edellä.

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

Maanmittauslaitos ei ota tähän kantaa.

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

Tarpeet hallinnon automaattisen päätöksenteon oikeussuojakeinoille määrittyvät sekä EU:n yleisen tietosuojasetuksen perusteella että perustuslain ja erityisesti hallinnon lainalaisuusvaatimuksen perusteella. Tietosuojasetuksen oikeussuojakeinot liittyvät nimenomaan henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden turvaamiseen. Perustuslaista juontuvat oikeussuojakeinot liittyvät puolestaan yleisesti hallinnon asiakkaan oikeusturvaan.

Maanmittauslaitos näkee, että hallinnon lainalaisuuden ja hyvän hallinnon vaatimukset, joita Maanmittauslaitoksen on hallintotoiminnassaan noudatettava, lähtökohtaisesti riittävät suojakeinoiksi lisäksi siltä osin kuin kysymys on rekisteröidyn oikeudesta henkilötietojen suojaan. Tämä sisältää kokonaisvaltaisen ennakkollisen oikeussuojan, mikä oikeusturvan kannalta on keskeisintä. Tätä täydentävät muutoksenhakusäännökset.

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Oikaisuvaatimuksen tekemismahdollisuus automatisoinnin edellytyksenä

Valmistelun yhteydessä on esitetty, että automatisoinnin edellytykseksi voitaisiin ehkä asettaa yleinen vaatimus siitä, että automatisoidusti tehdystä

ratkaisusta on oltava mahdollisuus tehdä maksuton, virkamiehen toimesta aina ratkaistava oikaisuvaatimus. Tämä edellytys liittyisi nimenomaan tietosuojasetuksen vaatimukseen, jonka sisältönä on, että rekisteröidyllä olisi oltava mahdollisuus vaatia, että hänen asiansa käsittelee ihminen. Lisäksi tietosuojasetuksessa edellytetään, että rekisteröidyn suojamuotojen tulee olla maksuttomia.

Maanmittauslaitos lausuu, että oikaisuvaatimuksen tekemismahdollisuutta ei olisi asetettava automatisoitujen ratkaisujen edellytykseksi. Maanmittauslaitoksen toimialalla tehtäviin ratkaisuihin,

kuten kiinteistökirjaamisessa ja huoneistokirjaamisessa, ei nykyisin voida lain mukaan tehdä oikaisuvaatimusta. Sen sijaan sanotuista ratkaisuista tehdään suoraan valitus käräjäoikeuteen. Sama koskee pääosin kiinteistötoimituksia. Kysymys ei ole tyyppillisestä hallintotoiminnasta, koska ratkaisujen perusteet ovat muun tyyppisessä lainsäädännössä kuin esim. hallintolaissa. Esimerkiksi kirjaamisasioissa sovelletaan pääosin yksityisoikeudellista normistoa. Kuitenkin näissäkin asiaryhmissä on tapauksia, joihin automatisoinnit soveltuvat. Oikaisuvaatimuksen tekemismahdollisuuden tuominen tähän ympäristöön vaatisi ehkä merkittäväkin lainsäädäntövalmistelua muutoksenhakusääntelyn ja -menettelyn uudistamiseksi.

Edelleen Maanmittauslaitos lausuu, että oikeus vaatia ihmisen toimesta tapahtuvaa käsittelyä ja maksuttomia suojatoimia perustuvat nimenomaisesti

tietosuoja-asetukseen, jolloin suojattavana oikeushyvä on henkilötietojen asianmukainen käsittely. Oikaisuvaatimuksissa ja muutoksenhaussa on

puolestaan tyyppillisesti kysymys aivan muista virheistä tai väitetyistä virheistä kuin henkilötietojen suojasta. Kysymys on siitä, että viranomaisen on

soveltanut aineellista lainsäädäntöä jollakin tavalla asianosaiselle epäedullisesti. Maanmittauslaitos katsoo, että silloin kun on kysymys henkilötietojen

käsittelyn suojaan liittyvästä oikeudesta vaatia maksutonta ”ihmiskäsittelyä” automatisoidun hallintopäätöksen yhteydessä, olisi pohdittava, pystytäänkö

tämä vaatimus täyttämään muilla tietosuoja-asetuksen sisältämällä välineillä tai työkaluilla kuin hallinto-oikeudellisella oikaisuvaatimuksella tai muutoksenhaulla.

Vahingonkorvaussääntely

Valmistelun yhteydessä on tuotu esiin, että automatisoitujen hallintopäätösten vahingonkorvauskysymykset ratkaistaan, siltä osin kuin on kysymys

luonnollisista henkilöistä, ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 82 artiklaa soveltaen. Maanmittauslaitos katsoo, että tämä näkemys on jossain määrin

virheellinen. Jos automatisoidusti tehty päätös on samalla merkinnyt henkilötietoihin liittyvää tietosuojaloukkausta, siis jos tuossa yhteydessä on rikottu tietosuoja-asetuksen velvoitteita henkilötietojen käsittelystä, näin aiheutuneesta vahingosta korvaus määräytyy tietosuoja-asetuksen kautta. Virheellisillä hallintopäätöksillä aiheutetuissa vahingoissa on kuitenkin useimmiten kysymys muusta kuin henkilötietojen loukkauksista, vaikka myös niistä voi olla kysymys. Usein on kuitenkin loukattu jotakin taustasääntelyyn liittyvää, hallinnon asiakkaalle kuuluvaa aineellista oikeutta, josta on syntynyt taloudellista vahinkoa. Todennäköisesti kysymys ei ole lainkaan tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta. Sen sijaan korvausvastuusta on määrätty vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Kysymys on tavanomaisesti tuottamusvastuusta.

Maanmittauslaitos on oikeusministeriön arviomuistiosta (OM:n julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 2020:21) annettussa lausunnossa tuonut esiin, että automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien tuottamissa vahingoissa olisi syytä ottaa käyttöön viranomaisen ankaran vastuun pohjalle rakentuva vastuujärjestelmä (MML:n lausunto 2.9.2020 OM:n arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista, s. 10 – 12). Maanmittauslaitos pitää ehdotustaan tältä osin edelleen tarpeellisena, koska todennäköisesti suurin osa vahinkotilanteista joudutaan arvioimaan muutoin kuin tietosuoja-asetusta soveltaen. Tällaisten järjestelmien tuottamissa virheellisissä ratkaisuisa hallinnon asiakkaan oikeussuoja voi vaarantua, jos vahinkoa kärsineen on pystyttävä osoittamaan, missä järjestelmän osassa oleva tuottamukseen perustuva virhe on vahingon aiheuttanut.

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Yleistä

Ensiksi Maanmittauslaitos pitää perusteltuna, että sääntely ei edellyttäisi algoritmien tai lähdekoodin julkisuutta.

Toiseksi Maanmittauslaitos korostaa, että on varsin oleellista säilyttää luottamus viranomaisen toimintaan lisäksi automaattisen päätöksenteon tapauksissa. On tärkeää, että päätöksentekoon johtavista päättelysäännöistä julkaistaan riittävä dokumentaatio, jonka pohjalta on mahdollista ymmärtää, miten on päädytty annettuun lopputulokseen.

Tämä ei välttämättä tarkoita algoritmin lähdekoodin julkistamista, mutta päättelyketjussa huomioon otettavat parametrit ja niiden mahdolliset arvojoukot, käsittelyjärjestys ja logiikka voitaisiin kuvauksessa avata (ellei joillekin kynnyksiarvoille tms. ole erityistä salassapitoperustetta). Tämänkaltainen avoimuus mahdollistaisi, että jokainen voi arvioida, onko häntä koskeva päätös tehty oikeilla perusteilla.

Tarkemmat arviot säännösehdotuksesta

Työryhmän säännösehdotus kuuluu seuraavasti:

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

Maanmittauslaitos katsoo, että hallinnon asiakkaille annettava, yksinkertainen ja niin sanottu selkokielineen kuvaus hallintoasian automaattisesta käsittelystä on perusteltua. Säännösehdotuksessa käytetyt ilmaisut eivät kuitenkaan parhaalla tavalla vastaa tarkoitustaan.

Kuvaus voisi koskea ensinnäkin sitä, että viranomaisen julkaisee luetteloja niistä asiaryhmistä, joissa automatisoituja päätöksiä tehdään. Lisäksi kutakin automaattisesti käsiteltävää kokonaisuutta eli asiaryhmää koskien voisi olla oma yleisen tason kuvauksensa, jossa yksinkertaisesti todettaisiin, mitkä seikat automaattinen järjestelmä tarkastaa, mistä nämä seikat tarkastetaan ja mikä tarkastettavien seikkojen statuksen tulee olla.

Edellä lausuttuun nähden säännöksessä oleva vaatimus, jonka sisältönä on, että kuvaukseen tulee sisältyä ”keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä” vaikuttaa haasteelliselta. Nämä edellytykset on kuitenkin lueteltu ehdotetussa 25 a §:n 1 momentissa eikä niitä välttämättä tarvitsisi selostaa asiaryhmittäin. Myös vaatimus, jolla määrätään, että kuvauksessa olisi ilmoitettava ”keskeiset tiedot ... käsittelyn oikeudellisista perusteista” vaikuttaa tarpeettoman epämääräiseltä. Jos ilmaisulla tosiasiallisesti tarkoitetaan sitä, mitä edellä todetaan tarkastettavista seikoista, mistä ne tarkastetaan ja mikä niiden statuksen tulee olla, asiaan olisi ilmaistava konkreettisemmin itse säännöksessä.

Oma kysymyksensä on, olisiko jokaisen automaattisesti ratkaistun asian yhteyteen liitettävä lisäksi kuvaus siitä, mitä sanotut tarkastetut seikat konkreettisesti tuossa tapauksessa olivat ja mikä oli niiden konkreettinen status. Sääntely lähtee ilmeisesti siitä, että tätä ei edellytetä, vaan kuvaus voi olla mainitulla tavalla yleisellä, asiaryhmiä koskevalla tasolla. Tosin tässä taustalla saattaa olla ajatus, että ratkaisuun on kuitenkin aina tulostuttava automaattisesti lisäksi perustelut, jolloin vastaava kuvaus jokaista ratkaisua kohdin täytettäisiin tällä.

On kuitenkin erityislainsäädännössä säänneltyjä asiaryhmiä, joissa ei tarvita varsinaisia perusteluja yksittäiseen päätökseen. Esimerkiksi kiinteistökirjaamisasioissa myönteisiä ratkaisuja ei pääsääntöisesti perustella vaan ratkaisun perustelut sisältyvät niihin asiakirjoihin, joihin ratkaisu perustuu ja jotka arkistoidaan viranomaisen arkistoon.

Ilmeisesti on perusteltua lähteä siitä, että kuvausta koskeva säännös jää koskemaan sitä, että päätöksentekosääntö kuvataan yleisellä tasolla kustakin automatisoidusti ratkaistavasta asiaryhmästä yleisesti. Yksityiskohtaisempi kuvaus konkreettisen asian ratkaisuperusteista sisällytetään kuhunkin päätösdokumenttiin, jos päätösdokumentissa edellytetään laissa perusteluja. Jos laissa ei edellytetä perusteluja, sanottu yleisen tason julkaistu kuvaus päätöksentekosäännöstä riittäisi. Yksityiskohtaisempi perustelu sisältyisi tällöin arkistoon. Se voisi koostua sähköisistä asiakirjoista sekä mahdollisesti tiedoista, joissa on selostus siitä, mitkä seikat tarkastettiin, mistä lähteistä ja mikä seikkojen status oli tarkastushetkellä. Näistä ei tarvitse kuitenkaan tässä yhteydessä säätää vaan nyt säädettäisiin vaan tästä yleisestä kuvauksesta.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

-

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön lausuntopyyntöön hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arco Kokkonen ja maanmittausneuvos

Markku Markkula