



Oikeusministeriö

viite lausuntopyyntö, VN/3071/2020-SAAP-44

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO ARVIOMUISTIOSTA HALLINNON AUTOMAATTISEEN PÄÄTÖKSENTEKÖÖN LIITTYVISTÄ YLEISLAINSÄÄDÄNNÖN SÄÄNTELYTARPEISTA

Maa- ja metsätalousministeriö esittää arviomuiston johdosta seuraavaa:

### Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

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

Ministeriö pitää selvitystä automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön tarpeesta tärkeänä. Automatisoidun päätöksenteon hyödyntäminen hallinnollisessa päätöksenteossa voi tuottaa tulevaisuudessa toimivia, asiakaslähtöisiä ratkaisuja monissa hallinnon asiaryhmissä. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden toteutuminen ovat keskeisiä tekijöitä myös rakennettaessa tulevaisuuden ratkaisuja. Arviomuistiossa esiin tuodut havainnot ja huomiot ovat tervetullut avaus asiaa koskevan yleislainsäädännön tarpeiden kartoittamiseksi.

Vastauksessaan oikeusministeriön tietopyyntöön (VN/3071/2020-MMM-6), ministeriö on kuvannut automaattisen päätöksenteon käyttöä ja merkitystä hallinnonalallaan. Vastauksessa on korostettu automaattisen päätöksenteon merkitystä ministeriön hallinnonalan resurssitarpeeseen, ja ministeriö tuo edelleen esille asian taloudellisia ulottuvuuksia. Automaattisen päätöksenteon mahdollistavan yleislainsäädännön taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan tulisi arvioida kattavasti, ja esittää arvioinnin tulokset viimeistään hallituksen esityksen perusteluissa.

Arviomuistiossa ehdotetaan automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön soveltamisalan rajaamista tilanteisiin, joissa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Ministeriö korostaa, että asian ratkaisemista edeltävien toimenpiteiden automatisointi on mahdollista nykylainsäädännön puitteissa. Ministeriö pitää tärkeänä, ettei valmisteltavalla yleislailalla rajoiteta sääntöpohjaisten tai tekoälypohjaisten menetelmien käyttöä päätöksentekoa valmistelevissa vaiheissa silloinkaan, kun varsinaiseen asian ratkaisemiseen sisältyy harkintavallan käyttöä. On selvää, että näissäkin tilanteissa viranomaisella on velvoite varmistaa sääntöpohjaisen tai tekoälypohjaisen menetelmän sisältävän tietojärjestelmän oikea ja määrittelyjen mukainen toiminta.

Suomen metsäkeskuksen ja Maanmittauslaitoksen päätöksentekoa koskevat maininnat on asianmukaisesti kuvattu muistiossa, eikä ministeriöllä ole tältä osin asiaan huomauttamista. Maanmittauslaitoksen kiinteistökirjaamiseen liittyvää päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Maanmittauslaitoksen automaattista päätöksentekoa sisältävät menettelyt kuuluvat erityisesti maakaaren sääntelyn piiriin. Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat kiinteistönmuodostusta koskeva lainsäädäntö ja huoneistotietojärjestelmää koskeva lainsäädäntö, joiden valmistelussa tehdään yhteistyötä oikeusministeriön kanssa. Näiden osalta päätöksentekoa ei ole vielä arviomuistiossa tarkoitettulla tavalla automatisoitu. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa niin ikään Suomen metsäkeskuksen ja maataloushallinnon viranomaisten päätöksentekoa koskevista säädöksistä.

Ministeriö pitää todennäköisenä, että yksinkertaisia massaluonteisia päätöksiä tehdään jatkossa nykyistä enemmän massaluonteisesti. Arviomuistiosta ei käy ilmi, missä ajassa asian jatkovalmistelu etenee. Ministeriö pitää tärkeänä, ettei yleislain valmistelu perusteettomasti viivästyä tietojärjestelmien ja niihin liittyvien palveluiden kehittämistä lähitulevaisuudessa. Mikäli yleislain valmistelun aikajänne on yli kaksi vuotta, tulisi olla mahdollista hyväksyä – edes väliaikaisena ratkaisuna – automaattista päätöksentekoa koskevia erityissäännöksiä edellyttäen, että säännöksissä on asianmukaisesti otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset ja virkavastuu.

Automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä tulisi jatkossakin tiedottaa laajalti ministeriöille ja niiden lainvalmistelijoille jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi on tärkeää, että muut viranomaiset ja julkista hallintotehtävää hoitavat sekä suuri yleisö saavat aiheesta lisätietoa. Viranomaisten toiminnan ja julkisten hallintotehtävien hoitamisen jatkuvuudesta on pidettävä huolta. Ministeriön käsityksen mukaan voimassa olevat yleishallinnolliset säädökset sekä erityislainsäädäntö turvaavat jo nykyisellään hyvän hallinnon ja oikeussuojan vaatimuksia, eivätkä hallintoasioiden asianosaisten oikeudet ole vaarantuneet ainakaan sen omalla hallinnonalalla.

Kuten arviomuistiosta on todettu, Suomen metsäkeskus tekee erityissäännöksen nojalla automaattisia päätöksiä eräissä kestävän metsätalouden tuissa. Metsäkeskuksen päätöksenteko liittyy harkinnanvaraisiin etuuksiin. On hyvä, että muistiosta on tuotu esiin ns. sidottu harkinta (arviomuistion s. 15 ja 29). Arviomuistiosta on sivulla 15 lause: ”Tällöin ihmisen tekemän manuaalisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijasta harkintaa edellyttävä vaihe voidaan tehdä automaattisesti”. Juuri tästä on kyse metsäkeskuksenkin päätöksenteon kohdalla. Päätöksenteko perustuu tiettyihin tosiseikkoihin, jotka tarkistetaan automaattisesti sen sijaan, että metsäkeskuksen toimihenkilö tarkistaisi samat tiedot itse. Kyse on esimerkiksi siitä, onko määrärahaa tuen myöntämiseen käytettävissä ja siitä, onko kohde tarkoituksenmukainen ao. metsänhoitotoimenpiteen tekemiseen kyseistä kohdetta koskevien metsävaratietojen perusteella. Harkinnassa ei arvioida tuensaajan ominaisuuksia tai käyttäytymistä. Ministeriön mielestä on tärkeää, että tämä 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. Tämä on edellytys sille, että viranomaiset voivat tuottaa omalla sektorillaan parasta mahdollista asiakaspalvelua ja täyttää niille asetetut tuottavuus- ja tehokkuusvaateet.

### **Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus**

*Miten arvioitte arviomuistiosta ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?*

Ministeriö pitää erittäin tärkeänä, ettei ehdotetulla ratkaisulla rajoiteta sääntöpohjaisten tai tekoälypohjaisten menetelmien käyttöä päätöksentekoa valmistelemissä vaiheissa silloinkaan, kun varsinaiseen asian ratkaisemiseen sisältyy harkintavallan käyttöä. On selvää, että näissäkin tilanteissa viranomaisella olisi velvoite varmistaa sääntöpohjaisen ja tekoälypohjaisen menetelmän sisältävän tietojärjestelmän oikea ja määrittelyjen mukainen toiminta.

Automaation rajaaminen sidottua harkintaa sisältäviin ratkaisutilanteisiin on lähtökohtana hyväksyttävä. Sidotun harkinnan käsitteestä säädettäessä tulisi lähteä siitä, että päätöksen soveltuvuutta automaattiseen päätöksentekoon arvioidaan kaikkien niiden normien ja faktojen perusteella, jotka päätöksentekoa tosiasiallisesti 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 metsätalouden tuissa harkintaa liittyy siihen, millaisella kohteella tehtävä työ voidaan rahoittaa. Viime mainittua tarkoitusta varten metsäkeskuksen käytössä on ns. metsävaratiedot sähköisessä muodossa. Automaattisen päätöksenteon kohteena oleva *myönteinen* rahoituspäätös voidaan kuvata siten, että tuen määrä saadaan tietyn laskentakaavan perusteella ja

oikeus tukeen määräytyy taas sen mukaan, täyttyvätkö tietyt, sidottua harkintaa sisältävät edellytykset. Nämä edellytykset ovat muutettavissa useiksi kyllä/ei-kysymyksiksi (määrärahan riittävyys, tuen kohde).

Maataloushallinnon näkökulmasta automaattisen käsittelyn hyödyntäminen päätöksenteossa tai täysin automaattisen hallinnollisen päätöksenteon hyödyntämisen mahdollisuuksia voidaan pitää monissa prosesseissa merkittävänä, kuten esimerkiksi tilanteissa, jossa maatalouden tuki myönnetään täysin hakemuksen mukaisena. Tällöin resursseja voidaan kohdentaa sellaisten päätösten perustelemiseen ja ymmärrettävyyden lisäämiseen, joissa päätöstä ei voida tehdä hakemuksen mukaisena valvonnan tai muun esiin tulleen seikan takia. Näin voitaisiin myös osaltaan vahvistaa edellä mainituissa tapauksissa hakijoiden oikeusturvaa.

EU:n lainsäädäntö ohjaa varsin pitkälle EU:n kokonaan ja osittain rahoittamien tukijärjestelmien hallintointiin ja valvontaan käytettäviä tietojärjestelmiä ja rekistereitä. Näiden rekistereiden tietojen hyödyntämistä ns. automaattisena hakujärjestelmänä, hakemuksen sijaan, tulisi tarkastella ja arvioida nopean ja EU:n talousarviota suojelevan päätöksenteon pohjaksi ja hakumenettelyksi. Näin minimoidaan saman tiedon uudelleentallennuksesta johtuvat tallennusriskit, joihin Euroopan tilin-tarkastustuomioistuin on Suomen osalta kiinnittänyt huomiota. Maataloushallinnon näkökulmasta viranomaiset voisivat digitalisaation myötä entistä paremmin hyödyntää myös esitetyt tiedot. Maatalouden tuenhakijalla tulisi muutenkin olla velvollisuus korjata viipymättä automaattisen hakujärjestelmän perustana toimivien tietojärjestelmien virheelliset tiedot. Muita viranomaisen tietojärjestelmiä voitaisiin hyödyntää, jolloin hakijan ei tarvitse lähettää järjestelmästä suoraan saatavia tietoja uudelleen hallinnolle ja tuenhakijan hallinnollinen taakka keventyisi. Viime kädessä tällaisten menettelyjen toteuttamisessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon EU:n tietosuojaa-asetuksen ja yksityisyydensuojaa koskevat edellytykset. Ministeriö korostaa, että tällaisten olennaisesti EU:n lainsäädäntöön pohjautuvien ratkaisujen tulee olla jatkossakin mahdollisia tarvittaessa EU:n ja tätä täydentävään kansalliseen erityislainsäädäntöön perustuen.

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

Ehdotus sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta yleislainsäädännön perustana on lähtökohtana perusteltu. Käytännössä viranomaisen ennalta määrittelemien, lainsäädännön mukaisen yksiselitteisten päättelysääntöjen valmistelu voi osoittautua haastavaksi, ja se asettaa vaatimuksia myös lainsäädännön selkeydelle ja johdonmukaisuudelle. Tekoälyn hyödyntämistä päätöksen valmistelussa ja myös päätöksenteossa erityislainsäädäntöön perustuen ei tule sulkea pois yleislainsäädännöllä.

### **Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen**

*Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?*

Ministeriö pitää riittävänä ja yleislainsäädäntöön soveliaana ratkaisuna, että yleislaissa korostettaisiin viranomaisen velvollisuutta varmistua, ettei automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Toki mainittujen oikeuksien toteutuminen on turvattava kaikessa päätöksenteossa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Johtuen eri hallinnonaloilla sovellettavien erityissäännösten, tietojärjestelmien ja erilaisten organisaatoratkaisujen kirjosta, niitä tapoja, joilla edellä mainittujen, perustuslaissa turvattujen oikeuksien varmistaminen tapahtuu, ei tulisi rajoittaa. Näin voitaisiin huomioida eri toimialojen erityispiir-

teet. Erilaisten kuulemiskäytäntöjen kehittyminen tulisi huomioida. Esimerkiksi maataloushallinnossa teknologinen kehitys on mahdollistanut ns. paikkatiedon sisältävien valokuvien hyödyntämisen selvityksen esittämisessä kuulemisen yhteydessä. Samoin satelliittien avulla tapahtuvaan valvontaan liittyy mahdollisuus antaa hakijalle varoituksia ja korjauskehotuksia sekä mahdollisuus peruuttaa hakemuksensa sellaisessa tapauksessa, että hänen toimintansa on ollut virheellistä ja hän hyödyntää näin tarjotun korjausmahdollisuuden minimoidakseen valvontaseuraamukset.

Arviomuistion 6.1 luvussa todetaan, että yleissäännösten valmistelussa on harkittava, miltä osin sääntelyä tulisi sijoittaa hallintolakiin ja miltä osin muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi erilliseen automaattisen päätöksenteon lakiin. Ehdotettu sääntely on osin luonteeltaan teknistä, mikä saattaa puoltaa sen sijoittamista omaan erilliseen lakiinsa. Hallintolaki voi tulla kyseeseen luonteeltaan yleisempien säännösten kohdalla. Ministeriön mielestä onkin ennen aikaista ottaa kantaa siihen, saadaanko kaikki sääntely sisällytettyä hallintolakiin vai tarvitaanko erillistä yleislakia.

### **Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen**

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

Ehdotus on hyvä ja perusteltu. Virkavastuun kohdentumisen tulisi kuitenkin viime kädessä perustua viraston työjärjestykseen ja henkilöstön tehtäväkuviin, uusien virkojen tai tehtävien perustamista tätä tarkoitusta varten ei tule edellyttää.

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

Ehdotus, jonka mukaan päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä, on kannatettava. Hallintopäätökset ratkaistaan esittelystä, jollei toisin säädetä. Kuhunkin organisaatioon sovellettava lainsäädäntö ja työjärjestys ovat keskeisiä sen arvioinnissa, miten päätökset tehdään. Ministeriön mielestä on kyseenalaista, onko tarpeellista tai edes mahdollista luoda yhteisiä sääntöjä päätöksenteon kokoonpanosta, jotka olisivat sovellettavissa kaikkiin sellaisiin hallintolakia sovellettiin organisaatioihin, joilla olisi tarvetta tehdä automaattisessa prosessissa päätöksiä.

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

Ministeriö 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. Maataloushallinnon näkökulmasta ehdotus vastaa osin EU:n maataloustukilainsäädännön maksajavirastovaatimuksia, joissa tietojärjestelmien asianmukainen päivittäminen sekä päivityksen tarkastus- ja hyväksymisprosessi ovat lakisääteinen velvollisuus.

*Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?*

Ministeriö pitää tärkeänä, ettei valvontamekanismista muodostu liian raskasta, vaan mahdollisimman pitkälle hyödynnettäisiin olemassa olevia valvonnan ja omavalvonnan mekanismeja. Päätöksentekoprosessin toimivuuden varmistaminen edellyttäneee käytännössä aina jatkuvaa seurantaa ja tarvittaessa häiriötilanteessa erityistä valvontaa. Yleensä järjestelmän toiminnan häiriötilanteet tulevat varsin nopeasti ilmi asiakaspalautteena. Ehdotuksesta jää jossain määrin epäselväksi, millainen valvontamenettely estäisi virheiden syntymisen. Otannan käyttömahdollisuus valvonnassa on kannatettava ehdotus.

*Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?*

Virkavastuun kohdentamiseen liittyviin muihin mahdollisiin velvollisuuksiin tai menettelyihin on vaikea ottaa kantaa vielä tässä vaiheessa, kun asian käsittely tapahtuu toistaiseksi suhteellisen yleisellä tasolla.

### **Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys**

*Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?*

Muistiossa todetaan, että laissa (erityislainsäädännössä) olisi määriteltävä, mitä ohjelmistokoodilla tarkoitetaan. Yleisesti (ja tietotekniikassa erityisesti) ohjelmistokoodilla tarkoitetaan lähdekoodia, joka on ohjelmoijien kirjoittamaa ja ylläpidettävissä olevaa koodia. Algoritmi sen sijaan voi olla helpommin ymmärrettävä kuvaus käytettyjen päätöksentekosääntöjen sisällöstä eli lähdekoodin toiminnasta.

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). Tämä ei estäisi järjestelmän auditointia ja auditointi voisi koskea koko ohjelmistokoodia. Auditoinnin tulisi olla ensisijainen keino todentaa tietojärjestelmän virheetön toiminta (4.4.3).

Ehdotus, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää selkokielen kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi, on kannatettava.

*Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?*

Kuten arviomuistiossa todetaan, päätös tulee yleensä julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Tähän liittyvä varmentaminen voidaan tehdä joko sähköisellä allekirjoituksella tai merkitsemällä asiakirja muutoin valmiiksi järjestelmässä. Ministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että eräissä tapauksissa päätöksestä ei laadita asiakirjaa, vaan päätös annetaan tekemällä rekisteriin merkintä (kirjaamisprosessi). Merkintä tehdään käyttäen vahvaa tunnistautumista.

Ministeriö tuo tässä yhteydessä esiin, että esimerkiksi automaattisia kestävän metsätalouden määraikaisen rahoituslain päätöksiä tehtäessä käytetään ns. koneellista allekirjoitusta. Arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, kelpaisiko koneellinen allekirjoitus päätösasiakirjan valmistumisen osoittamaksi varmenteeksi.

### **Tietosuoja**

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

Yleisenä havaintona on sanottava, että 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. Voitaisiin harkita, tulisiko myös kyseisen päätöksentekojärjestelmän erityispiirteiden ja siihen liittyvän oikeussuojan tarpeen (etuuden myöntäminen hakemuksen mukaisena- etuuden takaisinperintä) vaikuttaa sovellettaviin suojatoimiin. Käytössä olisi yleisiä, järjestelmätason suojatoimia ja erityisiä suojatoimia. 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 suojatoimia nämä tekijät huomioon ottaen tarvittaisiin?

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.

Toinen organisaatioiden ja tietojärjestelmien toimintaan liittyvä suojatoimi on alalla käytössä olevien tietoturvastandardien (ISO 27001) noudattaminen ja tähän liittyvät auditoinnit. Nämä ovat jos osa organisaatioiden vakiintunutta toimintaa.

*Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?*

Ministeriöllä ei ole tähän toimialansa puolesta huomautettavaa.

## **Muut sääntelytarpeet**

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

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden lakisäätteistä tehostamista osana sähköistä asiointia voitaisiin tarkastella nimenomaan automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

## **Muut huomiot**

*Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?*

Ministeriö haluaa korostaa, ettei yleislainsäädännön jatkovalmistelussa tule kategorisesti sulkea asioita pois automaattisen päätöksenteon piiristä. Tavoitteena tulee olla yhteiskunnan läpäisevän digitalisaatiokehityksen mahdollistaminen ja erityisesti automaattisen päätöksenteon tai päätöksenteon joidenkin vaiheiden automatisoinnin salliminen mahdollisimman laajasti.

Päätöksenteon avustaminen automaation keinoin on mahdollisuus, jota tulee voida hyödyntää. Esimerkiksi viranomaisten välistä lausuntoprosessia osana hallintopäätöksen valmistelua tulisi voida automatisoida, kun tähän liittyvät seikat huomioidaan lainsäädäntöä valmisteltaessa. Erilaisia sääntöjä, joiden täytyessä päätös voidaan tehdä automaattisesti, tulee voida määritellä myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi tukea koskeva päätös voitaisiin tehdä automaattisesti, jos ELY vastaisi sähköisessä järjestelmässä myöntävästi sen lausuttavana oleviin tuen myöntämisen edellytyksen täyttymistä koskeviin kohtiin, kun ne seikat joihin ELY-keskus ottaa kantaa, määritellään laissa.

Arviomuistiossa tarkastellaan päätöksentekijän harkintavallan käyttöä konkreettisessa päätöstilanteessa ja oikeudellista harkintaa sisältävien päätösten ohjautumista manuaaliseen käsittelyyn. 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, esim. siihen, millaiset kohteet ovat kestävän metsätalouden määräaikaisessa rahoituslaissa tarkoitettulla tavalla taloudellisesti tarkoituksenmukaisia nuoren metsän hoitokohteita.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp) seuraavasti: Perustuslakivaliokunta korostaa selvitystarpeen merkitystä ja kiirehtii selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tilanteessa on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Edellä oleva tarkoittaa käytännössä sitä, etteivät ministeriöt voi valmistella uusia säännöksiä automaattisesta päätöksenteosta. Näin ollen julkisella sektorilla ei voida suunnitella sellaisia uusia tietojärjestelmiä tai muutoksia nykyisiin tietojärjestelmiin, joissa olisi mukana automaattista päätöksentekoa. Samalla hallintoa vaaditaan monin tavoin tehostamaan toimintaansa. Hallitusohjelmassa ja muissa julkista hallintoa ohjaavissa politiikka-asiakirjoissa asetetaan digitalisaatiota koskevia tavoitteita. Niihin olisi vastattava vielä kuluvan hallituskauden aikana.

Ministeriö pitää tärkeänä, että oikeusministeriö informoi mahdollisimman pian muita ministeriöitä siitä, missä aikataulussa se arvioi säännöshankkeen toteuttavansa ja milloin käytettävissä on tarkempaa tietoa yleislainsäädännön sisällöstä. Ministeriön hallinnonalalla ollaan käynnistämässä tietojärjestelmähankkeita. Niihin kohdistuu osin EU:n lainsäädännöstä tulevia paineita. EU:n valtiontukisääntöjen vuoksi metsätalouden tukijärjestelmä on määräaikainen. Jos automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelu vie vuosia, automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä ei voida sisällyttää uuden tukijärjestelmän tietojärjestelmään, jolloin käytännössä palattaisiin taaksepäin siitä, mihin kehitys on jo vienyttä, vaikka toimintaan ei ole tältä osin kohdistunut kritiikkiä. Yleislainsäädännön valmistelun viivästyminen tarkoittaisi lisää hallinnon työtä ja siten kustannuksia.

Kaiken kaikkiaan ministeriö toivoo yleislainsäädännön valmistelun nopeaa etenemistä ja aktiivista viestintää valmistelun tuloksista ja aikataulusta.

Kansliapäällikkö

Jaana Husu-Kallio

Lainsäädäntöneuvos

Susanna Paakkola

TIEDOKSI ministeriön osastot ja toimialat