

# Hallinnon automaattinen päätöksenteko

*Käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevat säännösluonnokset*

31.5.2021

## 1. Automaattisen päätöksenteon lähtökohdat

Hallinnon automaattiseen päätöksentekoon kohdistuu sekä valtiosääntöisiä että EU:n tietosuoja-asetuksesta seuraavia vaatimuksia. Yleisiä lähtökohtia on kuvattu laajemmin oikeusministeriön arviomuistiossa.<sup>1</sup>

*Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta* säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jos viranomainen käyttää automaattista päätöksentekojärjestelmää, sen on varmistuttava siitä, että järjestelmä voi tuottaa vain lakiin perustuvia päätöksiä. Toisaalta automaattisen päätöksenteon on noudatettava tarkoin lakia. Sen lisäksi, että järjestelmän on noudatettava tarkoin päätösten perusteena olevaa aineellista lainsäädäntöä, hallinnon yleislakien, muun muassa hallintolain, säännösten on toteuduttava automatisoidussa hallintotoiminnassa. Automaattinen päätöksenteko on järjestettävä siten, että esimerkiksi asian selvittämistä, kuulemista ja päätöksen perustelemista koskevat velvoitteet toteutuvat.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan *käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta* samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja *hyvän hallinnon* takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen *oikeusturvaa*. Perustuslain 12 §:ssä säädetään *julkisuusperiaatteesta*, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään *virkevastuusta*. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista.

Luonnolliseen henkilöön kohdistuviin hallintopäätöksiin sisältyy *henkilötietojen käsittelyä*. Tällöin käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Asetuksen 22 artiklassa kielletään automatisoidut yksittäispäätökset ja niihin liittyvät profilointi. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa

---

<sup>1</sup> Ks. Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista - Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3>

vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää lainsäätäjälle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa on mahdollista säätää automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvistä käsittelykiellon poikkeamisista. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi ("suojatoimet").

## 2. Säännösluonnokset

### 2.1. Käyttöalasäännös

#### Ehdotus

Lisätään hallintolakiin uusi 25 a § seuraavasti:

#### **25 a § Asian käsitteleminen automaattisesti**

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

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 asianosaan tai hallinnon asiakkaaseen.

#### Lähtökohdat

Käyttöalan määrittävä säännös on sääntelyn kannalta keskeinen ja sillä on kahtalainen merkitys. Yhtäältä säännös toimii toimivaltuussäännöksenä, joka määrittää, millaisissa hallintoasioissa ratkaisu voidaan tehdä automaattisesti. Toisaalta säännös toimii tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä käsittelyperusteena eli määrittelee, millaisissa tilanteissa hallintopäätösten yhteydessä voidaan tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä.

Koska henkilötietojen käsittely automaattisten päätösten tekemiseksi rajoittaa henkilötietojen suojaa, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten on toteuduttava käyttöalaa määrittelevässä säännöksessä (mm. rajoituksen tarkkarajaisuutta koskeva vaatimus). Vastaava edellytys sisältyy EU:n perusoikeuskirjaan.

Ehdotuksen mukainen käyttöalasäännös lisättäisiin hallintolakiin. Automaattiosäntelyn soveltamisalaa määrittää tällöin hallintolain 2 §, jonka 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan vi-rastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Pykälän 3 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lain 4 §:n mukaan sitä ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä.

Ehdotetut säännökset on tarkoitettu ensisijaiseksi automaattista päätöksentekoa koskeviksi sääntelyksi. Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti erityislaissa voidaan poiketa hallintolain sääntelystä. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että yleislaista poiketaan ainoastaan silloin kun se on välttämätöntä.

## Perustelut

Ehdotetun 25 a §:n 1 momentissa määriteltäisiin, millaisissa asioissa hallintoasia voidaan ratkaista automaattisesti. Automaattisesta ratkaisusta olisi kysymys silloin, kun asiassa tehdään lopullinen hallintopäätös ilman käsittelijän osallisuutta. Säännöksen ulkopuolelle jää sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Tällaista on esimerkiksi automaatio, joka valmistelelee päätösluonnoksen käsittelijän työn pohjaksi siten, että käsittelijä tekee lopullisen päätöksen. Tällaisessa automaatiossa ei yleensä ei ole myöskään kysymys tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettua päätöksenteosta.

Tarkoituksena on, että säännöksen perusteella voitaisiin automatisoida sellaiset ratkaisutilanteet, joissa ratkaisu on johdettavissa viranomaisella olevista tiedoista ja oikeussäännöistä. Säännöksessä ”ratkaisuun vaikuttavilla seikoilla ja selvityksillä” tarkoitetaan tietoja, joihin ratkaisu perustuu. Ilmaus on käytössä myös hallintolain 45 §:ssä. Asian luonteesta seuraa, että automaation toteuttamiseksi seikkojen ja selvitysten on oltava ilmaistavissa koneellisessa muodossa. Koneelliseen muotoon muuntamisen voi tehdä esimerkiksi asian käsittelijä asian aikaisemmassa vaiheessa.

”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. Oikeussäännön taustalla voi olla myös alemmanasteinen säännös.

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. Automatisoidun ratkaisun perustana oleviin säännöksiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus viranomaisen on ratkaistava siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmän toimintaa ja ratkaistavia asiaryhmiä määritellään. Järjestelmä on käytännössä suunniteltava siten, että automaattisesti ratkaistavaksi ohjautuu vain asioita, joiden kohdalla yksiselitteinen johtaminen on selvää. Tällaisia ovat esimerkiksi päätökset, joiden ratkaisu perustuu yksiselitteisten edellytysten (esimerkiksi ikä, kotikunta tms.) tarkistamiseen tai laskukaavoihin. Vastaavasti yksiselitteinen johtaminen ei ole mahdollista silloin, jos taustalla olevaan säännökseen liittyy merkittävää harkintavallan käyttöä, esimerkiksi kohtuullisuusharkintaa tai lapsen edun arvioimista.

Koska ratkaisun tulisi olla johdettavissa seikoista ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä, päätöksenteon perusteena ei voitaisi käyttää esimerkiksi tekoälyratkaisua, joka perustuu tilastolliseen ennusteeseen, koska tällöin johtaminen ei tapahdu suoraan vaan epäsuorasti.

Ehdotetussa muodossa säännös mahdollistaisi myös hallintolain 7 a luvussa tarkoitettua oikeusvaatimuksen automaattisen käsittelyn. Oikeusvaatimuksella on kuitenkin erityinen merkitys oikeusturvan toteutumisen kannalta, mikä saattaa rajoittaa mahdollisuuksia käyttää automaattista päätöksentekoa sen käsittelyssä. Työryhmä arvioi vielä, tulisiko oikeusvaatimuksen automaattista käsittelyä rajoittaa.

Säännös koskisi niin luonnollisiin henkilöihin kuin oikeushenkilöihin kohdistuvia hallintopäätöksiä. Siltä osin kuin päätös kohdistuu luonnolliseen henkilöön, säännös toimisi tietosuojasetuksen 22 artiklan edellyttämänä oikeusperustana. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että silloin kun peruste automaattisten päätösten tekemiselle on jäsenvaltion lainsäädännössä, laissa on vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (”suojoitoimet”). Tietosuojasetuksen 22 artiklan 3 kohdassa eritellään tiettyjä suoja-

toimia, jotka rekisterinpitäjän on toteutettava silloin, kun automaattinen päätöksenteko perustuu sopimuksen tekemiseen (22 artiklan 2 kohdan a alakohta) tai täytäntöönpanoon taikka rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen (c alakohta). Suojatoimina on tällöin oltava vähintään oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä rekisteröidyn oikeus esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Silloin kun automaattinen päätöksenteko perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, asianmukaiset suojatoimet jäävät 2 kohdan b alakohdan perusteella jäsenvaltion harkittavaksi. Asetuksen johdanto-osan 71 kohdan mukaan tosin asianmukaisiin suojatoimiin ”olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös”. Johdanto-osan 71 kohdan on sanamuodostaan huolimatta katsottava tarkoitetun koskemaan vain edellä mainittuja 22 artiklan 2 kohdan a ja c alakohtien mukaisia tilanteita. Lainsäädäntöön perustuvan automaattisen päätöksenteon osalta sitä on pidettävä pikemminkin esimerkkiluettelona joistakin automatisoituun päätöksentekoon soveltuvista suojatoimista.

Keskeinen 22 artiklan taustalla oleva tavoite on ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan virheellisillä perusteilla ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon. Tietosuojaa-asetuksen tulkinnassa on otettava huomioon, että suojatoimia koskeva edellytys koskee niin yksityisiä toimijoita kuin viranomaisiakin. Yksityisen käsitellessä luonnollista henkilöä koskevaa asiaa sitä eivät yleensä koske erityiset menettelysäännökset, joten suojatoimia koskevat täsmällisemmät vaatimukset ovat asetuksessa tarpeellisia. Sen sijaan viranomaista ja julkista hallintotohtävää hoitavaa yksityistä koskevat hallintolain ja erityislainsäädännön menettelysäännökset, joten henkilötietojen käsittelyyn liittyvät oikeussuojavaatimukset ovat jo säädösten alalla lähtökohtaisesti korkeampia. Esimerkiksi asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemista koskevat velvoitteet ja mahdollisuus vaatia virheen korjaamista tai hakea muutosta toteuttavat samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuojaa-asetuksen johdanto-osassa mainitut suojatoimet ja niiden voi tulkita olevan asetuksen 22 artiklassa edellytetyjä suojatoimia yhdessä järjestelmien oikeaa toimintaa varmistavan tietojärjestelmäsääntelyn kanssa. Näistä syistä tässä yhteydessä ei ehdoteta sääntelyä erityisistä automaattisiin hallintopäätöksiin liittyvistä suojatoimista.

Säännöksen 2 *momentissa* 1 momentin kriteerit ulotettaisiin valmistelutoimiin ja tosiasiallisiin hallintotoimiin silloin, jos niillä on itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Tällainen valmistelutoimi voi olla esimerkiksi TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto, joka merkittävästi vaikuttaa Kelan tai työttömyyskassan antamaan etuuspäätökseen. Toisena esimerkkinä voidaan mainita Oikeusrekisterikeskuksen suorittama rikosvahinkosaamisen täytäntöönpano, joka perustuu Valtiokonttorin päätökseen. Myös 2 momentti toimisi osaltaan tietosuojaa-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä oikeusperustana.

## 2.2. Tieto automaattisesta käsittelystä ja päätöksen lisätiedot

### Ehdotus

Muutetaan hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohta ja lisätään momenttiin uusi 5 kohta:

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; **sekä**

4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä, *tai jos asia on käsitelty 25 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla automaattisesti, vain yhteystiedot; sekä*

5) *tieto automaattisesta käsittelystä, jos asia on käsitelty 25 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla automaattisesti.*

### Lähtökohdat

Julkisuus, avoimuus ja ymmärrettävyys ovat keskeisiä valtiosääntöisiä ja hallinto-oikeudellisia periaatteita. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan *käsittelyn julkisuus* sekä oikeus tulla kuulluksi, *saada perusteltu päätös* ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

*Läpinäkyvyys* on tietosuoja-asetuksen keskeinen periaate (5 artiklan 1 kohdan a alakohta). Tietosuoja-asetuksen 13-15 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on annettava rekisteröidylle tieto automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolosta, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 kohta asettaa rekisterinpitäjälle velvollisuuden toteuttaa rekisteröidyn informoinnin läpinäkyvällä tavalla. Rekisterinpitäjän on esitettävä kaikki käsittelyä koskevat tiedot tiiviisti esitetystä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Lisäksi tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdassa todetaan, että luonnollisille henkilöille olisi oltava läpinäkyvää, miten heitä koskevia henkilötietoja kerätään ja käytetään ja niihin tutustutaan tai niitä käsitellään muulla tavoin sekä selvillä siitä, missä määrin henkilö-tietoja käsitellään tai on määrä käsitellä.

Viranomaistoiminnassa rekisterinpitäjän informointivelvoite on tavanomaisesti toteutettu tietosuo-jaselosteilla, jotka ovat avoimesti saatavilla rekisterinpitäjien www-sivuilla.

Apulaisoikeusasiamies katsoi automaattista verotusmenettelyä koskevassa päätöksessään (EOAK/3379/2018), että automaattista päätöksentekoa koskevasta laista tulisi ilmetä muun ohella, miten asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi ja miten toteutuu automatisoidun päätöksenteon algoritmien julkisuus. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan Verohallinnon kanssa asioivilla tulisi myös olla asianmukainen tieto siitä, että asia on ratkaistu automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Tällöin heillä olisi selkeämpi käsitys siitä, millaista neuvontaa ja ohjausta he asiansa hoitamiseen tarvitsevat.

Myös oikeuskansleri kiinnitti huomiota automaattisen päätöksenteon avoimuus- ja läpinäkyvyyskysymyksiin Kelaan koskevassa ratkaisussaan (OKV/131/70/2020). Oikeuskanslerin mukaan ”päätöksentekosäännöillä, algoritmeilla ja ylipäänsä tiedoilla ratkaisuun johtaneesta päättelyketjusta on merkitystä ratkaisun oikeellisuuden arvioinnille ja siten asianosaisen oikeuksille ja oikeusturvalle. Sen vuoksi paitsi tiedon automaattisen päätöksenteon olemassaolosta, myös päätöksenteon pohjana olevien automaattista käsittelyä koskevien päätöksentekosääntöjen tulisi olla osa johdonmukaista päätöskokonaisuuksia niin, että päätös toteuttaisi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämää läpinäkyvyyttä muun muassa suojaustoimista ja olisi samalla hallintolain edellyttämällä tavalla kielellisesti ja rakenteellisesti

selkeä ja ymmärrettävä sekä perusteltu hallintopäätös.” Oikeuskanslerin arvion mukaan edellä mainittu palvelisi myös hallintolaissa säädetyn neuvonta- ja lisätietojenantovelvollisuuden täyttämistä.

#### Perustelut

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että päätöksestä lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tarvitsisi mainita päätöksessä, jos asia on ratkaistu automaattisesti.

Hallintolain säännökset sekä perustuslain hallintotoimintaan liittyvät säännökset (erit. PL 21 § ja 118 §) on kirjoitettu virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta. Kun asia käsitellään kokonaan automaattisesti, poiketaan virkamieshallintoperiaatteesta. Tämän vuoksi myös hallintolain 44 §:n lisätietojen antajaa koskeva säännös on arvioitava uudessa valossa. Kokonaan automaattisesti käsitellyssä hallintoasiassa ei voida nimetä päätöksen tehnyttä tahoa. Viranomaisen voi järjestää lisätietojen antamisen siten, että yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyvä riittävä asiantuntemus. Voidaan arvioida, että erityisesti automaattisessa massaluonteisessa päätöksenteossa oikeus saada lisätietoja voitaisiin turvata ilmoittamalla yhteystiedot, joista lisätietoja saa. Automaattisten päätösten osalta on huomattava, että asiakkaan on saatava annetusta yhteystiedosta niin asiaratkaisuun kuin asian käsittelyyn liittyviä lisätietoja. Viranomaisen voi tarvittaessa järjestää neuvonnan antamisen siten, että siihen osallistuu useampi kuin yksi virkamies. Todellinen mahdollisuus lisätietojen ja toisaalta hallintolain 8 §:ssä turvautun neuvonnan saamiseen tulee olla riippumatta siitä, onko päätösryhmä luonnehdittavissa massamuotoiseksi vai ei. Kuten päätöksen perustelemisen osalta, myös lisätietojen saamisessa on viime kädessä kyse legitimitetistä ja siitä, että henkilö saa asiansa asianmukaisesti käsiteltyä, häntä kohdellaan asianmukaisesti, hänen tiedusteluihinsa vastaan ja häntä neuvotaan menettelyssä. Lisätietojen antaminen kiinnittyy keskeisesti neuvontavelvollisuuteen ja palveluperiaatteeseen.

Hallintolain 44 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan päätöksestä pitäisi käydä selvästi ilmi, jos asia on käsitelty automaattisesti. Säännös toteuttaisi julkisuutta koskevaa periaatetta ja parantaisi asianosaisen neuvontaa ja ohjausta koskevien oikeuksien toteutumista eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ehdotuksen mukaisesti. Lisäksi säännös toimisi täydentävänä suojatoimena suhteessa tietosuojasetuksen 22 artiklassa edellytettyyn.

### 2.3. Kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä

#### Ehdotus

Soveltuvaan lakiin lisätään seuraavan sisältöinen säännös:

#### **x § Kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä**

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

#### Lähtökohdat

Tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa koskevassa keskustelussa on viitattu ”mustan laatikon ongelmaan”. Sillä tarkoitetaan asetelmaa, jossa tietojärjestelmä tekee päätöksen, mutta järjestelmän käyttäjiltä tai päätösten kohteilta jää pimention se päättely, jonka perusteella järjestelmä on tullut esittämäänsä lopputulokseen. Tämän tyyppiseen asetelmaan katsotaan liittyvän muun muassa syrjintä- ja oikeusturvariskejä. Yhtenä ratkaisuna näiden riskien torjumiseksi on ehdotettu järjestelmien läpinäkyvyyden lisäämistä esimerkiksi esittämällä kuvaus järjestelmässä käytettävistä päätöksentekosäännöistä.

Automaattisesti tehty hallintopäätös olisi perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti aivan kuten ihmiskäsittelyssä tehdyt päätökset. Perusteluilla on suuri merkitys asianosaisen oikeusturvan toteutumiselle, sillä niiden perusteella asianosainen voi arvioida päätöksen lainmukaisuutta ja mahdollista muutoksenhaun tarvetta hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Perustelut kuvaavat siis, mihin oikeudellisiin argumentteihin ratkaisu nojaa. Päätöksen perustelut kiinnittyvät merkittäväällä tavalla perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon perusoikeuteen. Perustelut vaikuttavat asianosaisen kokemukseen julkisen vallan käytön hyväksyttävyydestä ja asian käsittelyn asianmukaisuudesta.

Ehdotetun käyttöalasäännöksen mukaan hallintoasia voidaan ratkaista automaattisesti vain, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä sovellettavista oikeussäännöistä. Automaattiseen päätöksentekoon tällä tavoin rajattuna ei vaikuttaisi liittyvän sellaisia piiloon jääviä perusteita, jotka eivät tulisi kuvatuiksi jo päätöksen perusteluissa. Päätöksentekosääntöjen kuvaaminen ei vaikuttaisi tuovan mitään sellaista lisätietoa, jolla olisi merkitystä esimerkiksi oikeusturvan tai päätöksen ymmärtämisen kannalta. Päätöksentekosäännöissä kuvattaisiin jokseenkin vastaavat seikat kuin päätöksen perusteluissa. Näistä syistä ei vaikuta tarpeelliselta säätää hallinto-oikeudellista velvoitetta käytettyjen päätöksentekosääntöjen yksityiskohtaamiseen kuvaamiseen hallintopäätöksessä.

Toistaiseksi ei ole tiedossa, miten automaattisten hallintopäätösten yhteydessä tulisi ymmärtää tietosuoja-asetuksen edellytys, jonka mukaan rekisterinpitäjän tulee antaa ”merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta”. Oikeuskansleri on ratkaisussaan pitänyt merkityksellisinä tietoina automaattisessa päätöksenteossa käytettyjä päätöksentekosääntöjä ja algoritmeja. EU-lainsäädäntöä ei voida selittää tai tulkita kansallisessa lainsäädännössä, minkä vuoksi tietosuoja-asetuksessa säädetyn informointivelvoitteen tulkinta ja soveltaminen jäävät automatisaatiota hyödyntäville viranomaisille.

Kuitenkin ottaen huomioon julkisuusperiaate, hallintotoiminnan avoimuuden kannalta merkitystä olisi kuvauksella niistä asiaryhmistä, jotka viranomaisessa voidaan ratkaista automaattisessa käsittelyssä.

### Perustelut

Viranomaisen tulisi julkaista kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä. Kuvaukseen tulisi sisältyä keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä ja käsittelyn oikeudellisista perusteista. Kuvauksen perusteella asianosaisen pitäisi pystyä ainakin ymmärtämään automaattisen käsittelyn keskeiset lähtökohdat, miltä osin mitään asiaryhmiä on automatisoitu ja miten asioita valikoidaan automaattiseen käsittelyyn.<sup>2</sup> Säännös ei edellyttäisi yksityiskohtaista eikä teknistä kuvausta tarkoista algoritmeista, vaan tarkoitus olisi kuvata automaation ymmärtämisen kannalta keskeiset seikat eri asiaryhmien osalta. Koska säännös ei sisällä oikeutta poiketa julkisuuslain salassapitoa koskevista säännöksistä, sellaisia ei voisi kuvaukseen sisällyttää. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi valvontaan liittyvät euromääräiset rajat. Julkisuusperiaatteesta johtuvista syistä tällöinkin kuvauksessa olisi perusteltua kuvata valvonnan periaatteita yleisemmällä tasolla.

Säännös täydentäisi julkisuuslain 5 luvussa säädettyjä julkisuuden toteutumista edistäviä velvoitteita.

---

<sup>2</sup> Vrt. Verohallinnon kuvaus: [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen\\_kasittely\\_ja\\_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteko/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteko/)

## 2.4. Asiakirjajulkisuus

Työryhmä ei ehdota muutoksia julkisuussäätelyyn esimerkiksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän lähdekoodin julkisuuden osalta. Automaattiseen päätöksentekojärjestelmään liittyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy siten voimassaolevan julkisuuslain perusteella. Julkisuuslakia, muun muassa siinä käytettyä viranomaisen asiakirjan määritelmää, tarkastellaan oikeusministeriön asettamassa julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmässä.<sup>3</sup>

Työryhmä ei myöskään ehdota lähdekoodin julkistamista koskevan veloitteen säätämistä. Tällainen velvollisuus ei tässä yhteydessä vaikuta tarpeelliselta vastaavista syistä kuin edellä on esitetty päätöksentekosäätöjen kuvaamisen osalta, ottaen huomioon myös, että lähdekoodin ymmärtäminen vaatii erityistä teknistä asiantuntemusta. Lähdekoodiin voi myös sisältyä tietoja, jotka julkisuuslain mukaan ovat salaisia. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Vastaavasti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista.

Julkisuuslakia koskevia kysymyksiä on kuvattu tarkemmin oikeusministeriön arviomuistiossa.

---

<sup>3</sup> Ks. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>