

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-878-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	6.7.2020	
Tekijät	Vainio, Niklas; Tarkka, Valpuri; Jaatinen, Tanja		
Julkaisun nimi	Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14		
Diaari/hankenumero	VN/3071/2020	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-878-3	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3		
Sivumäärä	65	Kieli	suomi
Asiasanat	automaattinen päätöksenteko, tekoäly, hyvä hallinto, virkavastuu, tietosuoja, tietojärjestelmät, digitalisaatio, hallintolaki		
Tiivistelmä	<p>Muistiossa arvioidaan perustuslaista ja Euroopan unionin tietosuojasääntelystä seuraavien edellytysten toteutumista hallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Muistiossa esitetään arvio hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen ja virkavastuun toteutumisen varmistavasta sääntelystä. Arvion mukaan automaattinen päätöksenteko tulisi yleislainsäädännössä rajata tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin.</p> <p>Viranomaisilla olisi velvollisuus varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Viranomaisen olisi osoitettava tarpeellinen määrä asiaan perehtyneitä virkamiehiä vastaamaan järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä, järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnista ja järjestelmän valvonnasta. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä automaattisen päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	6.7.2020	
Författare	Vainio, Niklas; Tarkka, Valpuri; Jaatinen, Tanja		
Publikationens titel	Bedömningspromemoria om behovet av att reglera den allmänna lagstiftningen i anslutning till automatiserat beslutsfattande inom förvaltningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:14		
Diarie-/ projektnummer	VN/3071/2020	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-878-3	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3		
Sidantal	65	Språk	finska
Nyckelord	automatiserat beslutsfattande, artificiell intelligens, god förvaltning, tjänsteansvar, dataskydd, informationssystem, digitalisering, förvaltningslag		
Referat	<p>Promemorian innehåller en bedömning av hur de krav som ställs i grundlagen och i Europeiska unionens dataskyddslagstiftning uppfylls i förvaltningens automatiserade beslutsfattande. I promemorian utvärderas den lagstiftning som ska säkerställa förvaltningens lagbundenhet, en god förvaltning, rättssäkerhet, offentlighetsprincipen och tjänsteansvar. Enligt bedömningen bör den allmänna lagstiftningen begränsa det automatiserade beslutsfattandet till situationer där lösningen kan härledas maskinellt ur lagstiftningen och ur entydiga fakta och där beslutsfattandet inte omfattar prövningsrätt. Automatiserat beslutsfattande ska med stöd av den allmänna lagstiftningen enbart kunna grunda sig på slutledningsregler som följer lagstiftningen och som slagits fast av en myndighet på förhand.</p> <p>Det föreslås att myndigheterna ska ha en skyldighet att försäkra sig om att användningen av ett automatiserat beslutssystem inte äventyrar en god förvaltning, rättssäkerheten eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Myndigheterna ska anvisa en tillräcklig mängd väl insatta tjänstemän som ansvarar för att godkänna systemets beslutsregler samt själva systemet och ändringar som görs i det, utvärdera överensstämmelsen med kraven och övervaka systemet. I bedömningen föreslås därtill lagstiftning för att säkerställa det automatiserade beslutsförfarandets transparens.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Justice	6 July 2020	
Authors	Vainio, Niklas; Tarkka, Valpuri; Jaatinen, Tanja		
Title of publication	Assessment memorandum on the need to regulate automated decision-making within public administration in general legislation		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:14		
Register number	VN/3071/20208	Subject	Reports and guidelines
ISBN PDF	978-952-259-878-3	ISSN (PDF)	2490-0990
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3		
Pages	65	Language	Finnish
Keywords	automated decision-making, artificial intelligence, good governance, liability for acts in office, data protection, information systems, digitalisation, Administrative Procedure Act		
<p>Abstract</p> <p>The memorandum assesses how automated decision-making within public administration meets the requirements arising from the Constitution of Finland and the data protection legislation of the European Union. The memorandum presents an assessment of whether the current legislation ensures the realisation of the principle of legality in administration, good governance, legal protection, the principle of openness, and liability for acts in office within public administration.</p> <p>According to the assessment, automated decision-making should, in general legislation, be limited to situations with no element of discretion involved, in other words to situations where a decision can be mechanically derived from legislation based on known straightforward facts. Under general legislation, automated decision-making could only be based on deduction rules pre-determined by the relevant authority in accordance with the legislation.</p> <p>Authorities should be obliged to ensure that the use of an automated decision-making system does not jeopardise the realisation of good governance, legal protection and fundamental rights. Authorities should assign a necessary number of competent officials to be responsible for the adoption of the decision-making rules used in the system, for the approval of the system or any changes made to it, and for the conformity assessment and monitoring of the system. In addition, it is proposed that provisions be enacted to ensure the transparency of the automated decision-making procedure.</p>			
Publisher	Ministry of Justice		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Arviomuistion tausta	9
2	Automaattisen päätöksenteon peruskäsitteitä ja -ongelmia	11
3	Selvitys viranomaisten automaattisen päätöksenteon käytännöistä	14
3.1	Automatisoidun päätöksenteon nykytilasta	14
3.1.1	Kokonaan automatisoitu päätöksenteko	15
3.1.2	Manuaaliseen käsittelyyn ohjautuvat päätökset	17
3.1.3	Pohja-automaatio ja automatisoidut prosessit	18
3.1.4	Automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle luettavat tapaukset	19
3.2	Automaattisen päätöksenteon käyttö viranomaisissa tulevaisuudessa	20
3.3	Virkavastuu ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttaminen.....	22
3.4	Yleislainsäädännöstä ja automaattisen päätöksenteon käyttöalasta esitettyjä huomioita	23
4	Perustuslaista seuraavat reunaehdot automaattiselle päätöksenteolle	26
4.1	Hallinnon lainalaisuus.....	26
4.2	Hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturva	29
4.2.1	Lähtökohdat.....	29
4.2.2	Hallinnon oikeusperiaatteet	32
4.2.3	Palveluperiaate, neuvontaperiaate ja hyvän kielenkäytön vaatimus	33
4.2.4	Hallintoasian vireilletulo ja tiedoksianto	34
4.2.5	Esteellisyys.....	35
4.2.6	Selvittämisvelvollisuus.....	37
4.2.7	Kuuleminen.....	37
4.2.8	Päätöksen muoto.....	39
4.2.9	Päätöksen perustelut	40
4.2.10	Oikeusturvan varmistaminen.....	41
4.3	Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	41
4.4	Viranomaisten toiminnan julkisuus.....	42
4.4.1	Viranomaisen asiakirja.....	42
4.4.2	Asiakirjan tuleminen julkiseksi ja päätöksen varmentaminen.....	44
4.4.3	Salassapidettävät tiedot ja kuvaus päätöksentekosäännöistä	45
4.4.4	Ohjelmakoodin julkistaminen.....	46
4.5	Virkavastuu	48
4.5.1	Lähtökohdat.....	48
4.5.2	Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu.....	48
4.5.3	Virkavastuun kohdentaminen.....	50

5	Henkilötietojen suoja automaattisessa päätöksenteossa	54
5.1	Henkilötietojen suoja koskeva lainsäädäntö.....	54
5.2	Automatisoidut yksittäispäätökset	56
5.2.1	Tietosuoja-asetuksen 22 artikla.....	56
5.2.2	Lasten erityisasema.....	59
5.2.3	Tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi.....	60
5.2.4	Rajoitukset 22 artiklan mukaisten velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaan.....	60
6	Johtopäätökset sääntelytarpeista	62
6.1	Sääntelyn lähtökohdat	62
6.2	Automaattisen päätöksenteon käyttöalan määrittävä säännös.....	63
6.3	Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen.....	64
6.4	Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen	64
6.5	Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys.....	65

1 Arviomuistion tausta

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnoissaan PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp ehdotuksia laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Valiokunta piti muun muassa hyvän hallinnon ja virkavastuun näkökulmasta ongelmallisena ehdotuksiin sisältyviä säännöksiä, jotka olisivat mahdollistaneet eräiden Maahanmuuttoviraston hallintopäätösten tekemisen automatisoidussa menettelyssä. Valiokunta arvioi automaattiset päätökset mahdollistavia säännösehdotuksia myös lausunnoissaan PeVL 70/2018 vp (potilasvakuutuslaki) ja PeVL 78/2018 vp (sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttaminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta). Molemmissa asioissa valiokunta piti säännösten täsmentämistä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Valiokunta on myös edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää hallinnon yleislainsäädännön sääntelytarvetta. Lausunnossaan PeVL 7/2019 vp valiokunta totesi seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossa PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätlemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta korostaa selvitystarpeen merkitystä ja kiirehtii selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tilanteessa on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonala-kohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Apulaisoikeusasiamies katsoi 20.11.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/3379/2018), että Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja

oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Tästä syystä apulaisoikeusasiamies piti menettelyä lainvastaisena ja katsoi, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä. Tässä yhteydessä tuli ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen automatisoitua päätöksentekoa koskeva sääntely.

Tässä muistiossa arvioidaan, kuinka hallinnon lainalaisuus, julkisuusperiaate, hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat tehtäessä automaattisia hallintopäätöksiä sekä kuinka oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen varmistetaan. Lisäksi automaattista päätöksentekoa arvioidaan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen asettamien vaatimusten kannalta. Muistiossa esitetään arvio tarvittavasta sääntelystä, jolla edellä kuvattujen periaatteiden ja säännösten toteutuminen turvataan.

Muistiolla on yhteys myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, johon sisältyy pyrkimys edistää hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaatiota (s. 25). Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kehittää säädösympäristöä ja hallintoa siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestäväen kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin (s. 107). Hallitusohjelmassa mainitaan erikseen lainmuutokset, joilla edistetään digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä (s. 160).

2 Automaattisen päätöksenteon peruskäsitteitä ja -ongelmia

Tässä arviomuistiossa automaattisella päätöksenteolla viitataan prosessiin, jossa tietojärjestelmä tekee itsenäisesti lopullisen hallintopäätöksen saamiensa tietojen perusteella (*itsenäinen automaattinen päätöksenteko*). Ihminen voi osallistua asian käsittelyprosessiin syöttämällä järjestelmään tietoja (esimerkiksi sähköisesti vireille pantuun hakemukseen sisältyvät tiedot) tai ottamalla kantaa johonkin asian osakysymykseen, esimerkiksi harkinnanvaraisen säännöksen soveltumiseen. Automatisaatiota voidaan käyttää myös ihmisen tekemän päätöksenteon apuna siten, että tietojärjestelmä valmistelee päätösluonnoksen, jota virkamies täydentää ja tekee lopullisen päätöksen (avusteinen päätöksenteko). Automaattisen päätöksenteon yhteydessä puhutaan toisinaan myös tekoälyn käyttämisestä. Tekoälyllä viitataan järjestelmiin, jotka jäljittelevät erilaisia ihmisälyyn liittyviä ominaisuuksia, esimerkiksi loogista päättelyä, kielellistä ymmärrystä tai visuaalista havaitsemista. Automaattisen päätöksenteon yhteydessä kaksi keskeistä tapaa toteuttaa tekoäly ovat sääntöpohjaiset järjestelmät ja oppivat järjestelmät.

Jos automaattinen päätöksenteko perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin, voidaan puhua *sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta tai päätösautilautomaatiosta*. Sääntöpohjainen päätöksenteko edellyttää, että asiassa sovellettavat oikeudelliset normit muutetaan viime kädessä kyllä/ei-tyyppisiksi säännöiksi, jotta niihin perustuva päättely voidaan toteuttaa koneellisesti. Yksinkertaisinta tämä on sääntötyyppisten oikeusnormien kohdalla. Jos sääntötyyppinen normi sisältää avoimen käsitteen (esimerkiksi ”pakottava syy”), sen muuttaminen tietokonetta ohjaavaksi säännöksi on yleensä vaikeaa tai mahdotonta. Sama koskee periaatetyyppisiä normeja. Seuraavassa taulukossa on annettu esimerkkejä eri normityypeistä.

Normityyppi	Esimerkit
Sääntötyyppinen	Vangille maksetaan käyttörahaa 3 luvun 1, 3 ja 7 §:ssä tarkoitettua rangaistusajaksi luettavalta ajalta lukuun ottamatta valvottua koevapautta ja ehdonalaista vapautta. (Vankeuslain 9 luvun 3 §:n 1 momentti) Aika, jonka vanki 8 luvun 6 §:n tai 9 §:n 1 tai 3 momentin taikka 14 luvun 1 §:n nojalla on vankilan ulkopuolella, luetaan rangaistusajaksi, jos vanki palaa vankilaan lupaehdoissa määrättyä ajankohtana. Jos vanki ei palaa määrättyä ajankohtana, rangaistusajaksi ei lueta aikaa sen vuorokauden alusta, jolloin vanki on määrätty palaamaan vankilaan, sen vuorokauden loppuun, jolloin hän palasi vankilaan tai otettiin kiinni vankilaan palauttamista varten. (Vankeuslain 3 luvun 7 §:n 2 momentin 1 ja 2 virke)
Sääntötyyppinen, avoin käsite	Jos määräaikana palaamatta jäämiseen on ollut pakottava syy, aika luetaan kuitenkin rangaistusajaksi. (vankeuslain 3 luvun 7 §:n 2 momentin 3 virke)
Periaatetyyppinen	Alle 21-vuotiaina rikoksensa tehneille nuorille tuomittua vankeutta täytäntöönpannaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota vangin iästä ja kehitysvaiheesta johtuviin tarpeisiin. (Vankeuslain 1 luvun 5 §:n 3 momentti)

Vaihtoehtoisesti päätöksentekojärjestelmä voi perustua oppivan tekoälyn käyttämiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tekoälyohjelmisto löytää sille annetusta suuresta aineistosta, esimerkiksi joukosta hakemuksia ja niistä tehtyjä hallintopäätöksiä, säännönmukaisuuksia hakemuksen ja päätöksen välillä. Löytämäänsä tilastollista säännönmukaisuutta ohjelmisto voi soveltaa sille annettuihin uusiin hakemuksiin. Oppivan järjestelmän ongelmana lain soveltamisen näkökulmasta on se, että kyseessä on vain todennäköisyyksiin perustuva ennuste, ei oikeudellinen arvio.

Automaattisiin päätöksentekojärjestelmiin liittyy virheellisen päättelyn riski. Vaikka sääntöihin perustuva päätöksenteko on teoriassa virheetöntä, sääntöpohjainen päätöksentekojärjestelmä voi päättyä oikeudellisesti virheelliseen lopputulokseen esimerkiksi seuraavista syistä:

1. Oikeudellinen normisto on muunnettu päätöksentekosäännöiksi virheellisesti, koska esimerkiksi kaikkia pääsääntöön liittyviä poikkeuksia ei ole huomioitu.
2. Päätöksentekosäännöt on toteutettu ohjelmakoodiksi virheellisesti.
3. Muu kuin päätöksentekosääntöihin liittyvä poikkeus aiheuttaa virheellisen lopputuloksen. Tällaisia poikkeuksia voivat olla esimerkiksi käyttäjän antamat sisällöltään tai tekniseltä muodoltaan poikkeukselliset lähtötiedot tai jokin ulkoinen tapahtuma kuten sähkökatko.

Tällaisten virheiden mahdollisuus on syytä ottaa huomioon mahdollista automaattista päätöksentekoa järjestettäessä. Esimerkiksi päätöksentekosääntöjen muodostaminen lie-nee perusteltua tehdä virkamiestyönä virkavastuulla, ohjelmakoodin toteutukseen tulee liittää asianmukainen ohjelmistotestaus ja poikkeuksellisiin virhetilanteisiin tulee varautua järjestelmän suunnittelussa.

Koska oppivan tekoälyn toiminta perustuu sille annetusta aineistosta johdettuihin ennusteisiin, aineistoon mahdollisesti sisältyvät vinoumat heijastuvat myös tekoälyn toimintaan. Joidenkin tekoälyalgoritmien on havaittu tuottavan sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella syrjiviä tuloksia käytetystä aineistosta johtuen.¹ Lisäksi järjestelmän suorittaman päättelyn oikeellisuutta on vaikea kontrolloida etu- tai jälkikäteen, koska se ei pohjautu lainsäädäntöön perustuvien sääntöjen seuraamiseen vaan erilaisiin tilastollisiin todennäköisyyksiin ”mustan laatikon” sisällä.

Jäljempänä tarkastellaan ensi sijassa sääntöpohjaisiin päätöksentekojärjestelmiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Oppivalla tekoälyllä voi olla käyttökohteita automatisoidussa hallintotoiminnassa, mutta siihen liittyvät muun muassa hallinnon lainalaisuutta ja kontrolloitavuutta koskevat kysymykset vaikuttavat varsin vaikeilta ratkaista automaattisten hallintopäätösten yhteydessä. Oppivan tekoälyn luontevammat käyttökohteet liittyvät tosiasialiseen hallintotoimintaan, esimerkiksi tarkastuksiin, analyysihin ja ennakoiteihin.² Tähän liittyviä kysymyksiä on tarkasteltava erikseen.

1 Ks. Komission valkoinen kirja: Tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen COM(2020) 65 final, 19.2.2020. Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_fi.pdf.

2 Ks. esim. Espoon kaupungin tekoälykokeilu, jossa sosiaali- ja terveystiedoista ja varhaiskasvatuksen asiakkuusdatasta tunnistettiin 280 tekijää, jotka ennakoivat lastensuojelun asiakkuutta. Saatavilla osoitteessa: [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kokeilu_todisti_Tekoaly_tunnistaa\(142919\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kokeilu_todisti_Tekoaly_tunnistaa(142919)).

3 Selvitys viranomaisten automaattisen päätöksenteon käytännöistä

Oikeusministeriö pyysi 20.2.2020 päivätyllä tietopyynnöllä ministeriöiltä, virastoilta ja muilta viranomaisilta taustatietoa käsillä olevaa arviomuistiota varten. Tietopyynnöllä selvitettiin, millaisissa asiaryhmissä ja millaisin edellytyksin automaattista päätöksentekoa tällä hetkellä käytetään ja minkälaisen säännösten perusteella. Lisäksi kartoitettiin näkemyksiä automaattisen päätöksenteon tulevaisuuden käyttökohteista eri hallinnonaloilla. Tietopyynnöllä kerättiin esimerkkejä myös virkavastuun ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamistavoista sekä viranomaisten näkemyksiä siitä, miten valmisteltavaa yleislainsäädäntöä ja sen alaa tulisi rajata. Vastausaika päättyi 13.3.2020. Oikeusministeriö sai yhteensä 28 vastausta tietopyyntöön ja kolme ilmoitusta siitä, ettei ao. viranomaisella ole kyseiseen tietopyyntöön vastattavaa. Tietopyyntöön vastasivat liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ja Verohallinto. Lisäksi erillisen vastauksen toimittivat Aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut, Digi- ja väestötietovirasto, Helsingin, Tampereen ja Vantaan kaupungit, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, oikeusministeriön rikosoikeuden yksikkö ja demokratia ja vaalit -yksikkö, Oikeusrekisterikeskus, Rahoitusvakausvirasto, Rikosseuraamuslaitos, Tapaturmavakuutuskeskus, Tulli ja Valtiokonttori. Annetut vastaukset ovat saatavissa oikeusministeriön verkkosivuilta osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020>

3.1 Automatisoidun päätöksenteon nykytilasta

Yleisellä tasolla vastausten perusteella voidaan todeta automaattista päätöksentekoa hyödynnettävän jo nyt useissa viranomaisissa. Tällä hetkellä osa tietyt edellytykset täyttävistä hallintopäätöksistä tehdään alusta loppuun täysin automaattisesti. Automaattinen päätöksenteko on käytössä osassa, muttei kaikissa vastauksen toimittaneissa viranomaisissa.

Täysin automatisoitua päätöksentekoa käyttävissä viranomaisissa on käytössä järjestelmä, joka tunnistaa ja erottelee automaattisesti tehtävät päätökset niistä, jotka edellyttävät manuaalista käsittelyä. Automaattinen päätöksenteko voidaan siten jaotella kokonaan automatisoituihin tapauksiin sekä niihin, joissa automaattisesti aloitetussa prosessissa lopulta itse hallintopäätös ohjautuu virkamiehelle manuaalisesti tehtäväksi. Tätä erottelua käsitellään jäljempänä kohdassa 3.1.2.

Vastauksista käy ilmi, että edellytykset sille, mitkä hallintopäätökset voidaan tehdä täysin automaattisesti, eivät ole täysin yhteneviä vastauksensa antaneissa eri viranomaisissa, vaan kukin soveltaa omia ehtojaan. Tiettyjä yleisiä linjoja voidaan kuitenkin esittää. Tässä yhteenvedossa ei ole arvioitu viranomaisten vastauksista ilmenevien päätöksentekokäytäntöjen suhdetta hallintolakiin tai perustuslakiin.

3.1.1 Kokonaan automatisoitu päätöksenteko

Suurin osa tällä hetkellä kokonaan automatisoiduista päätöksistä käsittää hyvin massaluonteisia ja yksinkertaisia päätöksiä, joissa asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta, joiden perusteet ovat selkeitä ja laskennallisia ja jotka voidaan johtaa suoraan laista. Tilanteissa on siten usein kyse viranomaisen sidotusta harkinnasta ja päätös tehdään tai jätetään tekemättä lakisääteisten edellytysten käsillä olosta riippuen.

Kelassa *muutam*at etuuspäätökset ovat tällaisia. Muun muassa opintotukipäätös voidaan hylätä automaattisessa prosessissa ainoastaan hakuajan perusteella. Opintotukilain mukaisesti tuki myönnetään aikaisintaan sen kuun alusta, jona hakemus on jätetty, eikä tähän liity harkintavaraa, vaan liian myöhään jätetty hakemus on hylättävä. Tämä peruste on laskennallinen ja ilmenee suoraan opintotukilain 23 §:stä.

Vaikka suurilta osin täysin automatisoitu päätöksenteko rajautuu tilanteisiin, jotka eivät sisällä harkintaa, on tästä poikkeuksena tilanne, jossa harkinta on voitu muokata sääntöperustaiseksi. Tällöin ihmisen tekemän manuaalisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijasta harkintaa edellyttävä vaihe voidaan tehdä automaattisesti.

Suomen metsäkeskuksessa *kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain perusteella myönnettäviin tukiin liittyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kyseiseen lakiin tehdyllä muutoksella automaattiseen päätöksentekoon ohjautuvien tukien edellytyksiin on tehty tältä osin rajauksia. Viime vuonna voimaan tulleen lain uuden 31 a §:n mukaisesti automaattisesti tehtävien tukien myöntämiseen liittyvässä harkinnassa otetaan tarkoituksenmukaisuutta koskevat seikat huomioon vain siltä osin, kuin kyseisiä tietoja on sähköisesti saatavilla. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset metsäkohteeseen liittyvät tiedot, jotka ovat tarkistettavissa metsävaratiedoista.*

Automaattiseen päätöksentekoon ohjautuvat tapaukset ovat useissa viranomaisissa sellaisia, joissa asianosaista ei tarvitse lain mukaan kuulla. Kuulemisveloitteesta voidaan poiketa hallintolain 34 §:n 2 momentin tai viranomaisen hallinnonalan erityislain perusteella. Kyseisen hallintolain säännöksen mukaan kuulemisesta voi poiketa muun muassa, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Viranomaiset, jotka käyttävät tällaisten päätösten osalta automaattia, ovat katsoneet kuulemisen tarpeettomaksi muun muassa, mikäli hallintopäätös on hakijan hakemuksen mukainen tai hänen kannaltaan myönteinen, eikä hakijalta tarvita asian ratkaisemiseksi lisäselvitystä. Päätöksen perusteiksi otettavat tiedot ovat siten jo päätöksen tekvän viranomaisen tiedossa ja rekistereissä.

Eläketurvakeskuksella edellytyksenä automaattiselle päätöksenteolle on asian ratkaiseminen hakijan kannalta myönteisesti ja siten, että päätöksen perusteiksi otettavat tiedot ovat rekisteristä ja suoraan asianosaiselta jo sähköisesti saatujen tietojen perusteella selvillä.

On huomioitava myös, että monen viranomaisen toimintaa sääntelevät erityislait, joissa saattaa olla hallintolain menettelysäännöksistä poikkeavia säännöksiä, joita sovelletaan yleislain sijasta. Tällaisten säännösten perusteella päätös tehdään joissain tapauksissa ilman hakijan kuulemista, mikä osaltaan helpottaa päätöksenteon automatisointia.

Verohallinto soveltaa ennakonpidätykseen enakkoperintälakia (1118/1996), jonka 10 §:n nojalla ennakonpidätys toimitetaan verovelvollista kuulematta.

Täysin automatisoidun päätöksenteon ulkopuolelle ei ole kategorisesti suljettu kaikissa viranomaisissa tilanteita, joissa asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Myös kuulemista edellyttävät hallintopäätökset on voitu automatisoida, mikäli tämä asianosaisten oikeus on voitu toteuttaa varaamalla hänelle sähköisesti mahdollisuus antaa lisäselvitystä tai vastine. Mikäli asianosainen ei ole käyttänyt hänelle varattua tilaisuutta, on asia voitu ratkaista jo olemassa olevien tietojen perusteella.

Valtiokonttori määrää liikennevakuutuslaissa ja tapaturma- ja ammattitaitilaissa tarkoitettuja vakuutusmaksuja vastaavia laiminlyöntimaksuja. Liikennevakuutuslain 29 §:n mukaan laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä vain erityisestä syystä. Erityisen syyn arviointi puolestaan edellyttää, että asiakas toimittaa kirjallisen vastineen. Asiakkaan ollessa passiivinen säännökset mahdollistavat automaattisen päätöksenteon viranomaisella olevien tietojen pohjalta ilman erityisen syyn arviointia.

Täysin automatisoiduille hallintopäätöksille on tyypillistä, joskaan ei täysin poikkeuksetonta, niiden ratkaiseminen asianosaisten kannalta myönteisesti ja, mikäli kyseessä on hakemusperusteinen päätös, hakemuksen mukaisesti.

Maanmittauslaitoksessa kiinnitysasioissa automatisoituun ratkaisumenettelyyn vali-koituvat vain sähköisessä järjestelmässä tehdyt hakemukset, jotka voidaan hyväksyä.

Kielteisiä päätöksiä tehdään täysin automaattisesti tilanteissa, joissa asianosaista ei tarvitse kuulla tai jossa hänelle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi, mutta hakija ei ole tilaisuutta käyttänyt ja asia on voitu ratkaista jo olemassa olevien tietojen perusteella.

*Oma-aloitteisia veroja koskevissa verotuspäätöksissä **Verohallinto** lähettää automaatiassa veroilmoituksen antamisesta kehotuksen, jossa myös kerrotaan veronkorotuksen määrittämisestä, mikäli ilmoitusta ei anneta. Arvioitu vero ja veronkorotus määrätään automaatiassa, mikäli Verohallinto ei saa ilmoitusta. **Kelassa** yksiselitteiset etuuksien lakkautuspäätökset noudattavat samaa käytäntöä. Esimerkiksi yleisen asu- mistuen ja takuueläkkeen osalta asiakkaalta pyydetään hakemusta, minkä lisäksi hänelle ilmoitetaan tuen lakkauttamisesta, mikäli hakemusta ei saada.*

3.1.2 Manuaaliseen käsittelyyn ohjautuvat päätökset

Kuten edellä todettiin, viranomaisissa on käytössä automatisoituja prosesseja, joissa järjestelmä on ohjelmoitu niin, että se siirtää vain tietyt edellytykset täyttävät tapaukset kokonaan automaattisesti käsiteltäviksi ja muut manuaaliseen loppukäsittelyyn. Manuaaliseen käsittelyyn ohjautuvat tapaukset ovat lähes poikkeuksetta sellaisia, joihin asianosaisten on antanut vastineen ja käyttänyt siten oikeuttaan tulla kuulluksi. Lisäksi manuaaliseen käsittelyyn siirtyvät ne tapaukset, joissa viranomaisen edellytetään käyttävän oikeudellista tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eikä asiaa voida ratkaista ilman tätä harkintavallan käyttämistä. Usein vastineen toimittaminen ja viranomaisen harkintavallan käyttö esiin-tyvät saman päätöksen yhteydessä, sillä joissain tapauksissa vastineen toimittaminen luo tarpeen harkintavallan käytölle.

Valtiokonttori määrää työtapaturma- ja ammattitautilain perusteella laiminlyönti- maksun työnantajalle, joka ei ole maksanut vaadittua vakuutusmaksua. Laimin-lyöntimaksun määräämiseen liittyy mahdollisuus viranomaiselle käyttää harkintaa, sillä lain 182 §:n 3 momentin mukaisesti luonnollisen henkilön kohdalla maksu "voi- daan jättää määräämättä -- jos laiminlyöntiä ei voida pitää tahallisenä ja -- [sen] mää- rääminen olisi -- kohtuutonta". Viranomaisen harkintavallan käyttö riippuu kuitenkin siitä, onko työnantaja antanut vastineen kuulemiskirjeeseen. Näin ollen Valtiokonttorin käsittelyjärjestelmä muodostaa automaattisesti päätökset tapauksiin, joihin asiakas ei ole toimittanut vastausta. Ne päätökset, joihin vastine puolestaan on saapunut, ohjau- tuvat tästä prosessin vaiheesta eteenpäin virkamiehen käsiteltäväksi harkintavallan käyttämistä varten.

Lisäksi on tunnistettavissa tapauksia, joihin ei liity suoranaista päätöksentekoon kohdistuvaa harkintaa, mutta jotka tästä huolimatta edellyttävät viranomaisen manuaalista selvitystä. Kyseessä ovat esimerkiksi sellaiset monimutkaisemmat tapaukset, joissa yhdellä asiakkaalla on samassa viranomaisessa vireillä useita asioita, jotka saattavat vaikuttaa toistensa lopputulokseen.

Kelassa, riippumatta päätöksen asiaryhmästä, automaattisessa prosessissa ohjelmisto palauttaa manuaaliseen käsittelyyn ne asiat, joihin liittyy muita asiakirjoja tai yhteydenottoja. Näissä tilanteissa virkailija arvioi asiakkaan toimittamien selvitysten ja yhteydenottojen merkityksen tapauksen kannalta.

Sen lisäksi niissä viranomaisissa, joissa automaattiseen päätöksentekoon menevät ainoastaan myönteiset päätökset, kaikki hakijan kannalta kielteiset, kuten hylkäävät ja epäävät päätökset, ohjataan kategorisesti manuaaliseen käsittelyyn.

Näin on muun muassa **Suomen metsäkeskuksessa**, **Eläketurvakeskuksessa** sekä **Maanmittauslaitoksella**, jossa kaikki ne päätökset, jotka eivät suoraan täytä järjestelmään ohjelmoituja myönteisen päätöksen edellytyksiä, ohjautuvat manuaalisesti virkailijalle päätettäväksi.

Muutamassa viranomaisessa manuaaliseen käsittelyyn ohjautuu hallintopäätöksiä myös pistokokein järjestelmän valvonnassa, riippumatta siitä soveltuisivatko ne järjestelmän sääntöjen perusteella automaatioon vai eivät.

Esimerkiksi **Tullissa** tehdään tällaisia pistokokeita.

3.1.3 Pohja-automaatio ja automatisoidut prosessit

Jaksossa 3.1.2 kuvatuissa tilanteissa on kyse sellaisesta osittaisesta automaatiosta, jossa lopullinen päätös ohjautuu manuaaliseen käsittelyyn. Viranomaisten antamien vastausten perusteella voidaan tunnistaa myös muita osittaisen automaation eli avustaisen päätöksenteon tilanteita. Osassa viranomaisissa on käytössä muun muassa pohja-automaatiota, jossa sähköinen järjestelmä luo olemassa olevien tietojen pohjalta päätösehdotuksen vakiolausekkeineen ja -perusteluineen. Tämä päätöspohja menee manuaalisesti virkamiehen tarkistettavaksi tai täydennettäväksi ja siten itse hallintopäätös tehdään manuaalisesti. Lisäksi automaatiota hyödynnetään prosessin muissakin vaiheissa. Päätöksenteko voidaan siten jakaa eri osiin, ja automaatiota hyödynnetään alkuvaiheen lisäksi myös päätöksenteon keski- ja loppuvaiheissa.

Digi- ja väestötietovirastossa luonnollisen henkilön nimimuutoksen tekeminen on automatisoitu eri asteittain haettavasta nimestä riippuen. Kaikissa tapauksissa

lopullinen nimenmuutospäätös tapahtuu manuaalisesti virkailijan toimesta. Kelassa lapsilisäpäätös muodostuu automaattisesti pohjatietojen perusteella, jonka jälkeen käsittelijä varmentaa tiedot oikeiksi manuaalisesti. Kun Kela saa tiedon lapsen syntymästä väestötietojärjestelmästä, automaattinen varmennusajo muodostaa lopullisen päätöksen. Tapaturmavakuutuskeskuksessa hallintopäätös muodostuu vakio-lausekkeineen ja -perusteluineen automaattisessa prosessissa sen jälkeen, kun virkailija on ensiksi prosessin muissa vaiheissa käyttänyt asian ratkaisemiseksi tarvittavaa harkintavaltaansa.

Automaatiota hyödynnetään myös muilla tavoin päätöksentekoprosessissa, esimerkiksi päätöstä varten tarvittavien tietojen keräämisellä eri sähköisistä rekistereistä, viranomais-ten välisessä tiedonvaihdossa tai tarjoamalla asianosaiselle sähköisen alustan hakemuksen tekemiseen. Näitä automaation hyödyntämisen tapoja käytetään myös sellaisissa viran-omaisissa tai niiden sellaisissa asiaryhmissä, joissa ei muuten tehdä automaattista tai edes sellaista osittaista automaattista päätöksentekoa, kuin edellisissä kappaleissa on kuvattu.

Hallintopäätösten lisäksi automaatiota hyödynnetään myös muissa sellaisissa viranomaisten toimissa, joilla on vaikutusta asianosaiseen. Nämä toimet ovat usein hallintopäätösten kaltaisia viranomaisten päätöksiä tai asiakkaalta itseltään edellytettäviä toimia.

Kelassa automaattinen prosessi on käytössä ohjelmallisten maksujen ja indeksitarkistusten yhteydessä. Indeksitarkistuksessa ei ole kyse hallintopäätöksen tekemisestä, vaan lakimuutosten perusteella tehtävästä laskennallisesta etuuden määrän muuttamisesta, jossa päätös annetaan vain pyydettyäessä. Ohjelmalliset maksut puolestaan perustuvat jo aiemmin annettuun päätökseen, joten niiden maksusta ei anneta erillistä päätöstä. TE-toimistot antavat työvoimapolitiittisia lausuntoja automaattisesti tapauksissa, joihin ei sisälly harkintaa. Näitä lausuntoja ei lueta nimenomaisesti hallintopäätöksiksi, mutta niihin sovelletaan hallintolakia ja ne sitovat Kelaa sen myöntäessä niiden perusteella etuuksia. Liikenne- ja viestintävirastossa automaatio on käytössä erilaisissa asiakkaan oma-aloitteisissa ilmoitus- ja rekisteröimisvelvollisuuksissa, kuten ajoneuvon ennakoilmoittamisen yhteydessä. Tapauksissa ei anneta nimenomaista hallintopäätöstä, mutta ilmoituksella tai rekisteröinnillä saattaa olla oikeusvaikutuksia asiakkaan kannalta.

3.1.4 Automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle luettavat tapaukset

Osa viranomaisista nimenomaisesti katsoi toimintansa tai osan asiaryhmistään olevan luonteeltaan sellaisia, ettei automaattinen päätöksenteko sovellu niihin.

Poliisissa rikosasioiden käsittelyyn automaattisen päätöksenteon ei katsottu soveltuvan, huolimatta siitä, että sakkorangaistusten määrääminen on usein lähellä

*hallintomenettelyä. Kyse on tästä huolimatta rikosasiasta, johon soveltuvat harkintaa edellyttävät rikosoikeudelliset periaatteet kuten suhteellisuusperiaate sekä tapauskohtainen moitittavuusarviointi. Automaattisen päätöksenteon käyttämisen katsottiin voivan johtaa ankaraa vastuuta muistuttavaan rikosvastuuseen. Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto koettiin epätarkoituksenmukaiseksi myös **Business Finlandin** myöntäessä rahoituspäätöksiä yrityksille. Rahoituspäätökset ovat tällä hetkellä harkinnanvaraisia. Rahoituksen myöntämisen edellytysten muuttaminen yksinkertaiseksi kyllä/ei-säännöksi arveltiin vähentävän rahoituksen vaikuttavuutta.*

3.2 Automaattisen päätöksenteon käyttö viranomaisissa tulevaisuudessa

Tietopyynnöllä kartoitettiin nykytilan lisäksi automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksia tulevaisuudessa. Suurimmassa osassa vastauksen toimittaneista viranomaisista arvioitiin sen hallinnonalalla olevan asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon, vaikka ne vielä nyt tehtäisiinkin manuaalisesti. Niiden viranomaisten osalta, jotka jo nyt hyödyntävät automaattista päätöksentekoa nämä tapaukset vastaavat siinä määrin nykyisiä automaation piirissä olevia tapauksia, että niihin olisi mahdollista soveltaa viranomaisen jo olemassa olevia automaatiota koskevia ehtoja ja periaatteita.

Maanmittauslaitos näkee mahdollisuuksia automaation laajentamiseen sähköisesti haettuihin kiinnitysten muutosasioihin, jotka nykytilannetta vastaavasti rajautuisivat vain hakemuksen hyväksyviin päätöksiin. **Tullissa** harkitaan automaation laajentamista asiakkaan oma-aloitteiseen ns. jälkitullaukseen samoin periaattein kuin mitä jo nyt sovelletaan tulli-ilmoituksissa eli ensitullauksessa.

Usealla viranomaisella on jo nyt konkreettisesti valmisteluvaiheessa hankkeita koskien automaattisen päätöksenteon käyttöalan laajentamista tulevaisuudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla virkamiestyönä kaupparekisterilain kokonaisuudistus, johon kuuluu olennaisena osana rekisteröintiprosessin sekä mahdollisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen automatisointi. **Sosiaali- ja terveysministeriössä** on puolestaan valmisteilla osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli, johon liittyisi vuosittain annettava automaattinen, sääntöpohjainen päätös, jonka antamiseen ei sisälly harkintaa. **Sisäministeriön** hallinnonalalla tuli voimaan kesäkuussa 2020 tieliikennelain muutos, jolla nykyiset tieliikenteen rikesakot muuttuivat hallinnollisiksi maksuseuraamuksiksi eli liikennevirhemaksuiksi. Automaattisessa liikennevalvonnassa tai muuten ajoneuvoa pysäyttämättä havaittuja tieliikennelaissa

*säädettyjä liikenne rikkomuksia voidaan käsitellä ajoneuvo kohtaisella liikennevirhemak-
sulla. Uudella lailla mahdollistetaan näiden maksujen määrääminen automaattisesti.*

Osassa viranomaisissa ei ole konkreettisia suunnitelmia automaattisen päätöksenteon laajentamiseksi, mutta mahdollisuuksia tähän nähtiin. Osalla viranomaisista automaattisen päätöksenteon laajentaminen nykyiseltään edellyttäisi kuitenkin tiettyjä asiaryhmiä ja päätöksiä sääntelevien lakien muuttamista tai muita uusia järjestelyjä.

Liikenne- ja viestintävirastossa ajokorttiasioihin liittyvät lupahakemukset katsottiin voitavan automatisoida, jos luvan myöntämisen edellytyksiä muutettaisiin lakitasolla. **Maanmittauslaitoksen** vastauksessa arvioitiin yksinkertaisten lainhuutoasioiden olevan automatisoitavissa, mikäli luovutuskirja saataisiin rakenteisessa muodossa, esimerkiksi sellaisella sähköisellä alustalla, jossa ei ole vapaita tekstikenttiä, vaan kaupan ehdot olisivat valittavissa vain etukäteisestä luettelosta. Vastaavaa rakenteista muotoa pohdittiin perukirjan osalta **Verohallinnossa** perintöverotuspäätösten automatisoinnin edellytykseksi.

Osa niistä viranomaisista, jotka eivät tällä hetkellä tee automatisoituja päätöksiä, suunnittelevat niitä sellaisiin tilanteisiin, joihin voidaan soveltaa vastaavanlaisia ehtoja kuin niihin jo automatisoituin päätöksiin, joita tehdään muissa viranomaisissa. Näillä ehdoilla viitataan edellisissä jaksoissa esitettyihin mahdolliseen myönteisten ja kielteisten päätösten jaotteluun ja ei lainkaan tai vain vähän harkintaa edellyttäviin päätöksiin, joissa kuulemis- mahdollisuus voidaan toteuttaa sähköisesti.

Maahanmuuttovirasto ei tällä hetkellä tee automaattisia päätöksiä, mutta suunnittelee niitä asioihin, joissa ei voida käyttää viranomaisen harkintavaltaa, kuten esimerkiksi oleskeluluvan tai -hakemuksen raukeamiseen asianosaisen kuollessa, saadessa kansalaisuuden tai peruuttaessa hakemuksensa. Myös osittaista automaatiota harkitaan, esimerkiksi sellaisiin kansalaisuushakemuksiin, joissa kaikki laissa säädetyt edellytykset täyttyvät, mutta henkilö on epäiltynä tai syyllistynyt rikokseen. Tällöin virkailija voisi käyttää kansalaisuuslain nojalla harkintavaltaansa sen suhteen, voidaanko kansalaistaminen silti tehdä. Tämä osa päätöksenteosta voitaisiin toteuttaa manuaalisesti.

Toisaalta automaatiota suunnitellaan myös sellaisiin uusiin tilanteisiin ja asiaryhmiin, jotka eivät ehdoiltaan ja luonteeltaan vastaa niitä edellisissä jaksoissa esitettyjä tapaustyyppejä, joita tällä hetkellä viranomaisissa on automatisoitu.

Maahanmuuttovirastossa harkitaan automatisoinnin mahdollisuutta tilanteessa, jossa viranomaisen voi käyttää hakijan eduksi harkintavaltaa, vaikka laissa säädetty

edellytys esimerkiksi oleskeluluvan saamiseksi ei täyty.³ Automaattisten sääntöjen avulla voitaisiin mahdollisesti hakemusten joukosta poimia laskennallisen ja mekaanisen vertailun avulla niitä hakemuksia, joissa harkintavallan käyttäminen hakijan eduksi voisi tulla kyseeseen.

3.3 Virkavastuu ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttaminen

Säännökset ja käytännöt virkavastuun kohdentamiseksi automaattisen päätöksenteon yhteydessä vaihtelivat vastauksen antaneissa viranomaisissa. Joissain vastauksissa asiaa ei käsitelty lainkaan, ja useassa vastauksessa ainoastaan yleisluontoisesti. Joissakin viranomaisissa voitiin kuitenkin nimetä automaattisesta päätöksenteosta virkavastuussa oleva henkilö.

Suomen metsäkeskuksen vastauksessa todettiin automaattisen päätöksenteon toimivuudesta ja lainmukaisuudesta olevan vastuussa keskuksen metsäjohtaja ja tämän olevan johdettavissa viranomaiseen sovellettavasta erityislaista. **Rahoitusvakuusvirastossa** asian ratkaisijana pidetään viraston ylijohtajaa, joka on virkavastuullinen asiassa. **Maanmittauslaitoksella** on puolestaan käytäntö, jonka mukaisesti ennen päätöksentekojärjestelmän käyttöönottoa kirjaamisprosessin johtaja tekee nimenomaisen kirjallisen päätöksen, jonka mukaan järjestelmän tekemät ratkaisut luetaan hänen nimiinsä. Tähän soveltuu maakaaren mukainen ankara vahingonkorvausvastuu. **Kelassa** puolestaan on käytössä ns. "systemityömenetelmä", jonka mukaisesti prosessin joka vaiheen osalta on merkitty erikseen tieto, kenen toimesta se on tehty. Näin virheestä vastuussa oleva yksi tai useampi virkamies on määriteltävissä Kelan sisäisten ohjeiden, toimivalta- ja työnjakomääräysten perusteella. Riippuen virheen laadusta (pätöksen sisältö, tekniset häiriöt, ohjeen virheellisyys), virkavastuu voi kohdentua siten eri prosessin vaiheissa mukana olleisiin henkilöihin ja eri yksiköihin. Sama sisäisten määräysten perusteella kohdennettavissa oleva virkavastuu on käytössä Verohallinnossa.

Niissä viranomaisissa, joiden vastauksissa ei nimenomaisesti käsitelty virkavastuun määräytymistä, mainittiin käytössä olevia päätösten oikeellisuutta varmentavia toimia. Näihin sisältyvät muun muassa tarkat prosessikuvaukset, henkilökunnan kouluttaminen, riskienhallinta ja erilaiset valvonta- ja testausmekanismit. Hyvän hallinnon periaatteita on eri viranomaisissa pyritty noudattamaan myös automaattisessa päätöksenteossa. Tällaisina

³ Esimerkiksi oleskelulupahakemuksen hyväksymisen edellytyksenä on ulkomaalaislain 39 §:n mukaan lähtökohdaisesti hakijan riittävä toimeentulo. Viranomaisella on kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, voidaanko edellytyksestä poiketa.

mainittiin muun muassa osassa vastauksista automaattisiin päätöksiin annettavat hallintolain 45 §:n mukaiset perustelut, oikaisuvaatimus- ja/tai valitusosoituksen kirjaaminen päätökseen, toisin sanoen vastaavien jälkikäteisten muutoksenhakukeinojen käyttö ja kirjaaminen kuin manuaalisissakin päätöksissä. Lisäksi automaatiota käyttävissä viranomaisissa, oli kyse osittaisesta tai täysin automaattisesta päätöksenteosta tai automatisoiduista prosesseista, käytössä on asiakkaille neuvontapalveluita ja teknistä tukea.

Niissä vastauksissa, joissa ei kuvattu nykyisiä käytössä olevia prosesseja tai virkavastuuta, pidettiin kuitenkin tärkeänä jatkossa kehittää automaattisten prosessien sääntöjen läpinäkyvyyttä, erilaisten lokitietojen, prosessitietojen ja muun dokumentaation riittävää tallentamista prosessin eri vaiheista ja algoritmien mahdollista julkisuutta. Lisäksi vastauksista nousivat esiin niin etu- kuin jälkikäteinen valvonta, asiakkaalle tarjottu mahdollisuus kieltäytyä automaattisesta päätöksenteosta sekä, mikäli tällaista ei ollut jo käytössä, satunnaiset pistokokeet, joissa asia ohjautuu sen laadusta riippumatta manuaaliseen käsittelyyn.

3.4 Yleislainsäädännöstä ja automaattisen päätöksenteon käyttöalasta esitettyjä huomioita

Viranomaisten antamat vastaukset valmisteltavana olevasta automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännöstä ja sen automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajauksista olivat vaihtelevia. Ehdotetut lainsäädännön rajaamisen ehdot olivat usein vastaavanlaisia kuin ne ehdot, joilla kyseinen viranomainen tällä hetkellä automaattista päätöksentekoa toteuttaa. Melko yhtenevä oli näkemys siitä, että automaattisen päätöksenteon käytön salliminen tulisi rajata vain ei lainkaan harkintavaltaa edellyttäviin tapauksiin tai tapauksiin, joissa ohjelma siirtää harkintavaltaa edellyttävät tapaukset virkailijan päätettäväksi. Mahdollisia rajauksia täysin automaattiseen päätöksentekoon olivat muun muassa vain hakijan kannalta myönteiset päätökset tai myönteisten päätösten lisäksi sellaiset kielteiset päätökset, joihin ei liity viranomaisen harkintavaltaa. Muina mahdollisina rajauksina mainittiin tapaukset, joihin ei liity lisäselvitys- tai kuulemistarvetta. Yhtenä rajauksena ehdotettiin vain sellaisten päätösten mahdollistamista lainsäädännöllä, joissa kaikki ratkaisuun tarvittavat tiedot olisi saatu tai saataisiin jo asiakkaalta tai ne olisivat valmiina päätöksentekijän tietojärjestelmissä, jolloin selvitystä ei tarvita asiakkaalta. Jotkin viranomaiset taas katsoivat, että tällaiset tapaukset voisivat myös tulla lailla automaattisen päätöksenteon piiriin, mikäli kuuleminen voitaisiin toteuttaa sähköisesti, mutta asiakas ei käyttäisi tätä mahdollisuutta ja päätös voitaisiin tehdä siitä huolimatta olemassa olevan tiedon pohjalta. Ratkaisuksi esitettiin myös hakijan informointivelvollisuutta jo prosessin aikana häntä koskevien tietojen keräämisestä päätöksen tekevän viranomaisen ulkopuolelta.

Vastauksissa korostui tarve huomioida asiakkaan suostumus automaattisessa päätöksenteossa. Etenkin jos tietyn automaattisen päätöksen katsottiin koskevan toista asianosaista, tuli huomioida se, että tältä tarvittiin käsittelyyn suostumus. *Yrityksen tai yhteisön ilmoittaessa edustajatietoja Patentti- ja rekisterihallitukselle, ilmoitus koskee usein sellaisen henkilön merkitsemistä rekisteriin, joka ei ole sama henkilö kuin rekisteri-ilmoituksen allekirjoittaja. Mikäli rekisteröintimenettely katsottaisiin toista asianosaista koskevaksi päätöksenteoksi, olisi tämä Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan mahdollisesti ratkaistavissa sähköisellä suostumuksella.* Yhtenä ehdotuksena oli säätää yleislaille asiakkaan oikeudesta ylipäätään kieltäytyä häntä koskevan hallintoasian automaattisesta päätöksestä. Samaisesti ehdotettiin muutoksenhakuoikeudesta erillistä nimenomaisesti säädettyä oikeutta vaatia hakemuksen käsittelyä uudelleen manuaalisessa prosessissa.

Edellisessä jaksossa käsitelty virkavastuu ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen haluttiin useissa vastauksissa sisällytettävän nimenomaisesti myös tulevaan yleislainsäädäntöön. Useissa vastauksissa korostui tarve säännellä automaattiseen päätöksentekoon kohdistuvaa valvontavelvollisuutta sekä mahdollisesti säätää laissa automaattisessa päätöksenteossa nimenomaisesti virkavastuussa olevasta henkilöstä.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaamisen lisäksi vastauksissa korostui kuitenkin tarve pitää lainsäädäntö mahdollisimman yleisenä ja sektorikohtaiset erot huomioivana. Useassa vastauksessa nähtiin tarkoituksenmukaisimpana jättää automaation piiriin luettavat asiaryhmät ja -tyypit kunkin viranomaisen päätettäväksi ja yleislaille siten säänneltäväksi vain yleiset kriteerit sille, minkälaiset tapaukset voisivat luonteeltaan soveltua automaattiseen päätöksentekoon. Vastauksissa tuotiin esille eri viranomaisten hallinnonalalla sovellettavia erityislainsäädännön menettelysäännöksiä, jotka saattavat tulla sovellettaviksi yleislainsäädännön sijasta. Säädösten välinen suhde nähtiin tärkeäksi huomioida yleislainsäädännön valmistelussa.

Useassa vastauksessa korostettiin myös automaation jatkuvaa kehittymistä, minkä johdosta liian tiukka ja rajaava sääntely koettiin esteenä tulevaisuudessa automaattisten prosessien optimaaliselle hyödyntämiselle. Vastausten perusteella yleislainsäädännön tulisi kestää aikaa, eikä siten automaattista päätöksentekoa tulisi rajata koskemaan vain tietyn säädöksen alaan kuuluvia päätöksiä. Tämä viittaa jo edellä esitettyyn tarpeeseen säännellä vain automaatioon otettavien päätösten edellytyksiä ja siihen, että yleislainsäädännön tulisi olla pikemminkin mahdollistavaa kuin rajoittavaa. Muutamassa viranomaisen vastauksessa ei myöskään nähty perusteita sille, miksi oppiva tekoäly tulisi jättää sääntelyn ulkopuolelle.

Oikeusrekisterikeskus katsoi perustelluksi oppivan tekoälyn hyödynnettävyyden hakijalle myönteisissä päätöksissä. **Maahanmuuttovirastossa** puolestaan katsottiin tekoälyn olevan soveltumaton hallintopäätöksiin ja siten sen jättäminen valmisteilla

*olevan sääntelyn ulkopuolelle katsottiin perustelluksi. **Oikeusministeriön rikosoikeuden yksikkö** piti suotavana, että yleislaissa otettaisiin joka tapauksessa kantaa, voidaanko automaatiota soveltaa vain täysin mekaanisiin päätöksiin vai olisiko tekoälyn avulla kehitettävä harkinta myös mahdollista.*

Vastaukset viittaavat siihen, että yleislakia säädettäessä nähdään ensinnäkin tarve määrittellä, kuuluvatko yleislainsäädännön soveltamisalaan ainoastaan hallintopäätösten tekeminen ja jos niin minkälainen automaatio ja millä ehdoilla niiden osalta on sallittua. Sen lisäksi olisi tarpeen ottaa kantaa, millä tavalla tällainen rajattu yleislain soveltamisala määrittää mahdollisesti automaation käyttöalaa hallintotoiminnassa laajemmin. Esimerkiksi poliisin pysäköinninvalvonta tai etsintäkuulutukset ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, ja niihin liittyy toiveita automaation hyödyntämiselle. Muissa viranomaisissa, kuten Kelassa ja TE-toimistoissa, on hallintopäätöksen kaltaisia, asianosaiselle oikeusvaikutuksia luovia toimintoja. Näin ollen, mikäli yleislainsäädäntö koskisi esimerkiksi ainoastaan hallintopäätösten tekemistä, eikä kattaisi esimerkiksi tosiasiallista hallintotoimintaa, olisi tarpeen selvittää, minkälaisen rajanvedon automaation käytölle tämä jaottelu aiheuttaisi ja jätettäisiinkö muut automaation muodot ja automaation kohteet muualla laissa säänneltäviksi.

4 Perustuslaista seuraavat reunaehdot automaattiselle päätöksenteolle

4.1 Hallinnon lainalaisuus

Perustuslakivaliokunta ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat kiinnittäneet huomiota hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen automaattisessa päätöksenteossa.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Organisatorisessa mielessä julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina samoin kuin niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Aineellisessa mielessä julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun muassa sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta seuraa yhtäältä, että automatisoidulla julkisen vallan käyttämisellä on oltava peruste laissa. Näin on erityisesti silloin, kun tehdään hallintopäätöksiä, joilla on vaikutusta yksityisiin oikeussubjekteihin. 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.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut neljää lakiehdotusta, joihin on sisältynyt automaattiset yksittäispäätökset mahdollistava ja rajaava säännösehdotus. Valiokunta arvioi muun muassa ehdotuksiin sisältyneitä automaattisen päätöksenteon alaa

määrittäviä säännöksiä. Valiokunta ei pitänyt ehdotettuja säännöksiä sääntelytarkkuudeltaan riittävinä (ks. taulukko).

HE	Säännösehdotus	PeVL
HE 224/2018 vp maahanmuuton henkilötietolaki	Päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, <u>ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä.</u> Rekisteröidyllä on oikeus saada selvitys hänelle automaattisessa käsittelyssä tehdystä yksittäispäätöksestä.	PeVL 62/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on kuitenkin välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.
HE 298/2018 vp potilasvakuutuslaki	Potilasvakuutuskeskuksella on tämän lain toimeenpanossa oikeus tehdä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä tietosuoja-asetus, 22 artiklan 1 kohdan mukaisia automaattisia päätöksiä, <u>jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista.</u>	PeVL 70/2018 vp: Laissa ei kuitenkaan säädettäisi yksityiskohtaisesti siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perusteina asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.
HE 52/2018 vp sosiaaliturva- ja vakuutuslain- säädäntö	Kansaneläkelaitos voi sen toimeenpanemien etuuskien toimeenpanossa tehdä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä tietosuoja-asetus, 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä, <u>jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista.</u>	PeVL 78/2018 vp: Laissa ei kuitenkaan säädettäisi yksityiskohtaisesti siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perusteina asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.
HE 18/2019 vp maahanmuuton henkilötietolaki	Päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, <u>jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta.</u> Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista. Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automatisoidussa päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.	PeVL 7/2019 vp: Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä on edellä sanotun johdosta rajattava siten, että automatisoitua päätöksentekoa ei voi käyttää sillä perusteella, että kuuleminen asiassa olisi muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Automatisoitu päätöksenteko on käsillä olevassa sääntelykontekstissa rajattava vain sellaiseen päätöksentekoon, jossa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on olennaisesti täsmennettävä määrittelemällä lakiehdotuksen 21 §:ssä ne hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan jälkimmäisen lauseen alaan kuuluvat tilanteet, joissa päätöksenteko ei edellytetä viranomaisen käytävän harkintavaltaa.

Valiokunta ei pitänyt riittävänä ensimmäisen maahanmuuton henkilötietolain poissulkevaa ehtoa "ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä" (PeVL 62/2018 vp) eikä potilasvakuutuslakiin ja sosiaaliturva- ja

vakuutuslainsäädäntöön ehdotettua sallivaa ehtoa ”jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista” (PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp).

Toiseen maahanmuuton henkilötietolakiesitykseen sisältyi raja, jonka mukaan automaattisia päätöksiä voidaan tehdä hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisissa tilanteissa. Kyseisen kohdan mukaan asia saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Perustuslakivaliokunta edellytti, että automaattinen päätöksenteko rajataan vain tilanteisiin, joissa on kyse säännöksen alkuosasta (”jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista”). Koska valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa, automaattisen päätöksenteon rajausta ei voinut perustua avoimeen normiin (”kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta”). Valiokunnan mukaan säädöstä voitaisiin kuitenkin täsmentää määrittelemällä tällaiset tilanteet. Lisäksi valiokunta piti sääntelyä yleisesti ottaen väljänä. Lakiehdotuksessa ei määritely, mitkä asiat käsitellään nimenomaan ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, joten ehdotetun 21 §:n perusteella jäi epäselväksi, mihin asioihin automaattinen päätöksenteko ylipäänsä voi kohdistua. Esityksen perusteluissa annettiin esimerkkejä asiaryhmistä, jotka voitaisiin siirtää automaattisen päätöksenteon piiriin sekä todettiin, että automaattisessa päätöksenteossa ei voitaisi ratkaista asiaa, jossa edellytettäisiin kokonaisharkintaa esimerkiksi riittävän toimeentulon tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen osalta. Ehdotuksessa ei kuitenkaan säädetty perusteluissa kuvatuista rajoituksista (PeVL 7/2019 vp).

Apulaisoikeusasiamies katsoi automaattista verotusmenettelyä koskevassa päätöksessään (EOAK/3379/2018), että perustuslain säännökset hallinnon lakisidonnaisuudesta, hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta sekä lailla säätämisen vaatimuksesta edellyttävät sitä, että Verohallinnon automaattisesta hallinto- ja päätöksentekomenettelystä säädetään lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Lain tasoisesta sääntelystä tulisi ilmetä muun ohella, miten asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi ja miten toteutuu automatisoidun päätöksenteon algoritmien julkisuus.

Perustuslakivaliokunnan tarkastelemissa lakiesityksissä voi pitää lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmana sitä, että ehdotettuun rajausehtoon sisältyi harkinnanvaraisuutta, joten säännös ei riittävällä tavalla varmistanut, että automaattista päätöksentekoa käytetään vain tilanteissa, joissa sitä voidaan hallinnon lainalaisuusperiaatetta, hyvän hallinnon periaatteita ja oikeusturvaa vaarantamatta käyttää. Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuvista syistä sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistamiseksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämisestä hallintopäätöksiä tehtäessä tulisi säätää lailla, jossa määritellään automaattisen päätöksenteon sallittu ala yksiselitteisesti. Automaatio tulisi

rajata oikeusharkinnan eli sidotun harkinnan⁴ tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa.⁵

Koska lainalaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on noudatettava tarkoin lakia, olisi otettava lähtökohdaksi, että automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön perusteella pohjautua vain ihmisen määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Tällainen sääntely sulki siten pois esimerkiksi koneoppivan tekoälyn tuottamat päätökset.

Erityislainsäädännössä voitaisiin mahdollisesti poiketa näistä kahdesta lähtökohdasta, jos samassa yhteydessä säädetään riittävästä menettelyistä, joilla muilla tavoin varmistetaan lainalaisuusperiaatteen ja muiden perustuslaista seuraavien edellytysten täyttyminen.

4.2 Hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturva

4.2.1 Lähtökohdat

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 perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa masaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/1, PeVL 7/2019 vp). Lausunnossaan valiokunta totesi, että myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei siten sovellu

4 Mäenpää määrittelee oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan seuraavasti: "Oikeusharkinnalla on ainakin periaatteessa katsottu mahdolliseksi päätyä yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun, jonka sisällön päätöksenteossa sovellettavat säännökset riittävän yksiselitteisesti osoittavat. Tarkoituksenmukaisuusharkinta puolestaan on vapaampaa, ja se sallii valinnan useiden vaihtoehtojen välillä. Sille on pidetty luonteenomaisena mahdollisuutta päätyä useampaankin oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun." (Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus, 1. painos. Helsinki: Alma, 2017, s. 282.)

5 Esimerkinä sidotun harkinnan perusteella verotuksessa tehtävästä päätöksestä ks. PeVL 39/2017 vp, s. 4.

sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp).

Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain lisäksi hyvää hallintoa turvaavat muut hallinnon yleislait kuten julkisuuslaki, kielilaki ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki. Vaikka hallintolain on mahdollista katsoa nojautuvan lähtökohtaan, jonka mukaan virkamies valmistelee ja käsittelee asian, siinä ei nimenomaisesti säädetä, miten käsittelytoimien hoitaminen on viranomaisessa järjestettävä. Selvää kuitenkin on, että viranomainen ei voi vapautua hallintolain noudattamisesta siirtämällä asian automaattisessa menettelyssä käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Näin esimerkiksi asiakirjan siirtämistä ja täydentämistä, asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat menettelyvelvoitteet tulevat erityissäännösten puuttuessa sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa. Myös hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava viranomaisen toiminnassa sen järjestämistavasta riippumatta. Lisäksi on otettava huomioon, että hallintoasian käsittelyyn sisältyy laajasti myös sellaista toimintaa, jota ei ole säännelty yksityiskohtaisesti menettelysäännöksillä. Kyse on etenkin hyvän hallinnon periaatteiden soveltamisena konkretisoituvasta viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välisestä vuorovaikutuksesta, johon voi sisältyä esimerkiksi asiointitilanteessa ilmenevää asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimista tai menettelyllistä joustavuutta. Tätä voi olla vaikea korvata automatisoiduilla menettelyillä. Hallinnon automatisointi ei saa näiltäkään osin vaarantaa julkisten palvelujen saatavuutta ja oikeutta hyvään hallintoon.

Hyvän hallinnon periaatteista säädetään myös Euroopan unionin oikeudessa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla turvaa oikeuden hyvään hallintoon. Säännöksessä korostetaan laadultaan hyvää ja asianmukaista viranomaistoimintaa ja asetetaan hallintomenettelylle sisällöllisiä vähimmäisvaatimuksia. Perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova instrumentti, jonka määräykset koskevat sen 51(1) artiklan mukaisesti unionin eri toimielinten, elinten ja laitosten lisäksi myös jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta. Oikeus hyvään hallintoon katsotaan kuuluvan muutenkin sellaiseen eurooppalaiseen menettelyoikeuteen, jonka perusvaatimuksia kansallisten viranomaisten tulee noudattaa, kun kansallisesti toimeenpannaan EU-oikeutta. Vaikka perusoikeuskirjan artiklan sanamuodon mukaisesti sen sisältämät hyvän hallinnon periaatteet koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimintaa, on kansallisen viranomaisen otettava huomioon nämä hyvän hallinnon perusteet niiden soveltaessa EU-oikeutta. Siten selvät poikkeukset esimerkiksi kuulemisvelvoitteesta ennen EU-oikeuden soveltamista edellyttävän hallintopäätöksen tekemistä voidaan nähdä menettelyvirheenä ja pätemättömyysperusteena. Tosin Suomen osalta perustuslain 21 § vastaa suurelta osin sisällöllisesti 41 artiklan 1 ja 2 momentteja,

jolloin jaottelu eri oikeuslähteiden soveltamisen välillä ei tosiasiallisessa ratkaisutilanteessa tule välttämättä esille.⁶

Euroopan unionin johdettuun oikeuteen voi sisältyä menettelysäännöksiä, jotka edellyttävät automaattisia menettelyitä. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä N:o 1152/2003/EY edellytetään, että jäsenmaissa otetaan käyttöön valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen valvontajärjestelmä. Järjestelmän avulla välitetään verotukseen liittyviä sähköisiä hallinnollisia asiakirjoja. Valmisteverotuslain (182/2010) 58 §:n 3 momentin mukaan Verohallinto tarkastaa sähköisen hallinnollisen asiakirjan luonnoksessa olevat tiedot sähköisesti.⁷

Euroopan neuvoston piirissä oikeusturvan takeet sisältyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artikla ei itsessään sisällä nimenomaisia hyvää hallintoa koskevia periaatteita, vaikka muilta osin määrittelee hallintoprosessilta edellytettävää laatua ja sille asetettavia tiettyjä vähimmäiskriteerejä. Euroopan neuvosto on julkaissut soft law -muotoisen hyvän hallinnon perussäännön, jonka ensimmäiseen lukuun on koottu hyvän hallinnon periaatteita (Principles of good administration⁸). Periaatteet eivät ole sitovia vaan suosituksenomaisia. Perussääntö sisältää muun muassa yhdenvertaisuutta, puolueettomuutta ja oikeusvarmuutta koskevat periaatteet.

Jos viranomainen käyttää toiminnassaan automatisoituja menettelyitä, sen on järjestettävä asioiden käsittely siten, että edellä mainittuun sääntelyyn sisältyvät velvoitteet toteutuvat. Esimerkiksi hallintolain 34 §:n mukaisesta kuulemisveloitteesta huolehtiminen voi edellyttää, että automaattisessa prosessissa tehty hakemus ohjataan ihmisen käsiteltäväksi, jos hakija on sisällyttänyt hakemukseen vapaamuotoista lisäselvitystä tai jos hän on tehnyt myös toisen hakemuksen, jolla voi olla merkitystä ensimmäisen käsittelylle (hallintolain 25 §). Jäljempänä arvioidaan, ovatko hallintolain keskeiset säännökset toteutettavissa automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ja liittykö niihin sääntelytarpeita.

6 Ks. tarkemmin Mäenpää, Olli, *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki: Talentum, 2011, s. 320–321; Mäenpää, Olli, *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma, 2017, s. 97–98. EU:n perusoikeuskirjasta ja sen kansallisesta soveltamisesta ks. tarkemmin Raitio, Juha, *Euroopan unionin oikeus*. Helsinki: Talentum Pro, 2016, s. 323–337.

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1152/2003/EY, tehty 16 päivänä kesäkuuta 2003, valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan tietokoneistamisesta.

8 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Saatavilla osoitteessa: <https://rm.coe.int/16807096b9>.

4.2.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä hallintolain säännös tiivistää viisi keskeistä hallinnon oikeusperiaatetta, joista automaattisen päätöksenteon kannalta on syytä tarkastella erityisesti yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatetta.

Yhdenvertaisuusperiaate täsmentää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon asettamia vaatimuksia hallintotoiminnassa. Hallintolain 6 §:n tasapuolisuuden vaatimus edellyttää viranomaisen kohtelevan samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja eri tapauksia eri tavoin. Syrjintäkielto estää erilaisen kohtelun ilman hyväksyttävää perustetta ja päätöksenteon mielivaltaisesti tai syrjivästi (HE 72/2002 vp, s. 54). Yhdenvertaisuusperiaate voidaan turvata perustamalla automaattinen päätöksenteko objektiivisiin, lainsäädännöstä johdettuihin sääntöihin. Suurin riski päätöksen syrjivyydelle katsotaan olevan silloin, kun päätöksenteon perusteet eivät ole julkisia.⁹ Jäljempänä jaksossa 4.4 on arvioitu päätöksentekosääntöjen julkisuuskyseksiä ja niihin liittyviä sääntelytarpeita.

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut odotukset ja turvattava ne. Periaate tarkoittaa, että hallinnon asiakkaalla on tietyin perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan ja hallintopäätöksen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen (HE 72/2002 vp, s. 56). Oikeutetut odotukset voivat perustua muun muassa viranomaisen antamaan myönteiseen päätökseen kuten lupaan tai taloudelliseen etuuteen. Luottamus edellyttää viranomaisen pidättävän takautuvasta päätöksenteosta ja periaate rajoittaa näin päätösten peruuttamista tai niiden muuttamista jälkikäteen yksilön kannalta haitalliseen suuntaan. Hallinnon oikeussubjektin tulee voida siten luottaa siihen, että viranomainen ei odottamattomasti muuta toimintaansa ja puutu voimassaoleviin oikeussuhteisiin, ellei tähän ole nimenomaista lakiin perustuvaa toimivaltaa.¹⁰ Oikeutettujen odotusten edellytyksenä on kuitenkin niiden lainmukaisuus ja asianosaisen vilpittömämpi mieli. Jos asianosainen on esimerkiksi antanut virheellisiä tietoja hakemukseensa liittyen, myönnetty etuus tai tuki voidaan periä takaisin luottamuksensuojaperiaatteen estämättä (HE 72/2002 vp, s. 56).

Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että automaattinen päätöksentekojärjestelmä on toteutettu siten, että järjestelmän tuottamat päätökset ovat lopullisia eivätkä ne ole enää

⁹ Mäenpää, Olli, *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma, 2017, s. 149.

¹⁰ Mäenpää, Olli, *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma, 2017, s. 168–169.

muutettavissa. Järjestelmän toteutuksessa on syytä huomioida mahdollinen tarve korjata päätöksiä hallintolain 8 luvun mukaisesti.

Hallinnon oikeusperiaatteista ei seuraa sääntelytarpeita.

4.2.3 Palveluperiaate, neuvontaperiaate ja hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Esitöiden mukaan asiointilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 56). Palveluperiaate ilmentää asiakasnäkökulmaa, jonka mukaisesti asiakassuhteen vaatimukset tulee ottaa viranomaistoiminnassa huomioon (HE 72/2002 vp, s. 56). Periaatteen ei ole katsottu tarkoittavan tiettyjen menettelymuotojen kaavamaisista noudattamista, vaan lain menettelysääntöjen niin salliessa asia tulee käsitellä tilanne ja asiakkaan tarpeet huomioiden tarkoituksenmukaisella tavalla. Asiakasta on tarpeen tulleen neuvottava ja tarjottava esimerkiksi mahdollisuutta sähköiseen asiointiin. Palveluperiaatteen tarkoitus on, että hallinnon asiakkaiden väliset erot, esimerkiksi heidän asiointivalmiuksiensa osalta, eivät vaikuttaisi haitallisesti viranomaisessa asioitaessa.¹¹ Erityisryhmien, kuten vammaisten ja vanhusten tarpeet on viranomaisessa otettava huomioon muun muassa palvelujen toteuttamistavoissa (HE 72/2002 vp, s. 56). Palveluperiaatetta on konkretisoitu muualla hallintolaissa. Sitä ilmentävät esimerkiksi säännökset neuvontavelvollisuudesta (HL 8 §), asiakirjan siirtämisestä oikealle viranomaiselle (HL 21 §), asiakirjan täydentämisestä (HL 22 §) ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta (HL 41 §).

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Kaikkiin riittävän selkeisiin ja ymmärrettäviin kysymyksiin on vastattava (HE s. 63). Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvä kielenkäyttö on edellytyksenä hallintoasian asianmukaiselle käsittelylle, sillä oikeuksiensa toteuttamiseksi asiakkaan on voitava ymmärtää viranomaisen päätöksen sisältö. Etenkin jos päätös on asiakkaan kannalta negatiivinen, korostuvat päätöksen ja sen perustelujen selkeys ja ymmärrettävyys.¹² Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee sekä ilmaisutapaa että itse ilmaisun sisältöä. Ilmaisutavan ymmärrettävyyden lisäksi asiakkaan on voitava saada riittävästi tietoa asiasta (HE 72/2002 vp, s. 64).

11 Mäenpää, Olli, *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma, 2017, s. 174-175.

12 Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy, 2018 (päivittyvä julkaisu), jakso III.6.

Palveluperiaatteesta, neuvontaperiaatteesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta ei aiheudu sääntelytarpeita, mutta viranomaisen on otettava periaatteet huomioon automaattisen hallintotoiminnan järjestämisessä varsinkin jos viranomainen tarjoaa mahdollisuuden asian sähköiseen vireillepanoon. Mäenpää on katsonut, että asian ollessa vaikeaselkoinen ja teknisesti monimutkainen tai sovellettavan säännösten ollessa epäselvästi muotoiltu, tulisi viranomaisen pyrkiä mahdollisuuksiensa rajoissa selventämään niitä asiakkaalle.¹³ Periaatteista voi siten seurata viranomaiselle velvollisuus kuvata ja selventää automaattista menettelyä ja sen taustalla olevia sääntöjä ja toimintaperiaatteita.

4.2.4 Hallintoasian vireilletulo ja tiedoksianto

Hallintolain 4 luvussa säädetään asiakirjan lähettämisestä viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulosta. Hallintoprosessia on mahdollista automatisoida lisäämällä mahdollisuuksia asian sähköiseen vireillepanoon. Myös päätöksen tiedoksiannossa (hallintolain 9 ja 10 luku) voidaan käyttää automatisoituja menettelyjä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään muun muassa sähköisten viestien ja asiakirjojen lähettämisestä sekä päätösasiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta ja sähköisestä tiedoksiannosta. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:ssä säädetään sähköisestä tiedoksiannosta. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019) säädetään muun muassa viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle, digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta, saavutettavuusvaatimusten valvonnasta ja oikeussuojasta.

Automaattisesta päätöksenteosta ei seuraa sääntelytarpeita liittyen hallintoasian vireilletuloon tai tiedoksiantoon. Asian jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä huomata, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muutostarpeita on arvioitu valtiovarainministeriön julkaisemassa selvityksessä.¹⁴ Selvityksessä arvioitiin kyseisen lain sekä muiden sähköistä asiointia koskevien erityislakien nykytilaa ja sitä miltä osin ja millä perustein lainsäädäntöä olisi tarpeen muuttaa, jotta saavutettaisiin sellaiset julkishallinnon palvelut, joissa sähköinen asiointi olisi kustannustehokasta ja digitaaliset palvelut ensisijaisia. Selvitys arvioi myös perustuslain, esimerkiksi sen yhdenvertaisuusperiaatteen asettamia reunaehtoja muutoksille ja hallinnon palvelujen sähköistämiseksi.

¹³ Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy, 2018 (päivittyvä julkaisu), jakso III.6.

¹⁴ Valtiovarainministeriö, Sähköinen asiointi: *Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista*. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2018. Saatavilla osoitteessa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160975/VM_22_18_Sahkoinen_asiointi_selvitys.pdf

4.2.5 Esteellisyys

Hallintolain esteellisyysäännösten mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa (27 §). Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä ja virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään (29 §). Lisäksi esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies (30 §).

Hallintolain 28 § sisältää kuusi erillistä esteellisyysperustetta sekä esteellisyyden yleislausekkeen, jonka mukaisesti esteellisyys voi aiheutua luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuessa myös muusta kuin säännöksessä mainituista, erityisestä syystä. Esteellisyysperusteissa on kyse asian käsittelijän suhteesta hallintoasian kohteena olevaan henkilöön. Virkamies on esteellinen esimerkiksi käsittelemään omaa tai läheisensä asiaa tai jos hänelle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta.

Arvioitaessa automaattisen päätöksenteon suhdetta hallintolain esteellisyysääntelyyn keskeinen kysymys on, milloin osallistumista automaattisen päätöksentekojärjestelmän ylläpitoon (muun muassa käyttöönottoon, sääntöjen määrittelyyn, ohjelmointiin tai valvontaan) on pidettävä hallintolain 27 §:ssä tarkoitettuna asian käsittelynä tai läsnäolona. Näiden käsitteiden on tulkittu tarkoittavan laajasti eri hallinnollisia toimia mukaan lukien ratkaisua välittömästi edeltävät toimet kuten asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saa osallistua muihin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun, kuten lausuntojen pyytämiseen, asianosaisten kuulemiseen ja muiden selvitysten hankkimiseen (HE 72/2002 vp, s. 80). Esteellisyysperusteiden asiallinen soveltamisala voidaan tulkita laajaksi, ja oikeuskirjallisuudessa¹⁵ perusteiden on katsottu koskevan kaikkea hallintoasian käsittelyä riippumatta siitä, onko kyseessä hallintopäätöksen tekeminen vai jokin muu hallintotoiminta. Hallintolain esitöissä tavanomaista toimistotyötä ja siihen verrattavia toimia ei katsota merkityksellisiksi esteellisyyden näkökulmasta (HE 72/2002 vp, s. 80). Päätöksentekosääntöjen hyväksymisen voidaan myös katsoa olevan automaattisesti tuotetusta päätöksestä erillinen asia, jolloin 27 §:n edellytys asian käsittelyyn osallistumisesta ei toteudu.

Esteellisyysääntelyn tarkoitus on turvata menettelyn puolueettomuutta, lainmukaisuutta, objektiivisuutta ja riippumattomuutta. Puolueettomuus edellyttää, että viranomaiset ja hallinnon henkilöstö toteuttavat lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua antamatta ulkoisten vaikutusten tai omien henkilökohtaisten intressien vaikuttamia toimintaansa. Siksi hallinnollisen päätöksenteon on perustuttava lakiin, jota hallintotoiminnassa on hallinnon

¹⁵ Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy, 2018 (päivittyvä julkaisu), jakso III.6.

lainalaisuusperiaatteen mukaan tarkoin noudatettava, ja hallintotoiminnan on oltava riippumaton sille vieraista vaikuttimista.¹⁶ Vastaavasta syystä automaattinen päätöksentekojärjestelmä on toteutettava siten, että se perustuu ihmisen määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin eikä sen toteutukseen voi sisältyä harkintavaltaa sisältäviä elementtejä.

Puolueettomuus voidaan erottaa subjektiiviseen ja objektiiviseen puolueettomuuteen. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee, että hallintopäätöksen tekijän, asian valmistelijan tai palvelua toteuttavan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn tai palvelun toteuttamiseen.¹⁷ Jos päätöksentekojärjestelmä on huolellisesti ja asianmukaisesti toteutettu vastaamaan sovellettavan lainsäädännön säännöksiä, järjestelmän ylläpitoon osallistuvan virkamiehen omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät tosiasiassa voi vaikuttaa järjestelmällä ratkaistavaan asiaan.

Objektiivinen puolueettomuus puolestaan korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.¹⁸ Objektiivisen puolueettomuuden toteutuminen edellyttää, ettei ulkopuolisille synny vaikutelmaa puolueettomuuden vaarantumisesta. Objektiivisen puolueettomuuden varmistamisessa merkitystä voi olla automaattisen päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyydellä ja julkisuudella ja sillä, että järjestelmän testauksen ja vaatimuksenmukaisuuden arvioinnin tekee sen ylläpidosta riippumaton taho. Arviointiin voi vaikuttaa myös se, kuinka läheinen yhteys ylläpitoon liittyvällä virkamiehellä on yksittäiseen, mahdollisen esteellisyyden aiheuttavaan hallintoasiaan nähden. Tässä arvioinnissa merkitystä voi olla muun muassa asiaryhmän koolta ja tehtyjen virkatoimien ajallisella etäisyydellä käsiteltävään asiaan nähden.

Automaattista päätöksentekojärjestelmää suunnittelevan viranomaisen on arvioitava järjestelmän käytön yhteydessä mahdollisesti esille nousevia esteellisyyssymptomeja ja tarvittaessa otettava käyttöön menettelyjä, joilla näihin tilanteisiin vastataan. Tällaiset menettelyt voivat liittyä esimerkiksi esteellisyyssitilanteen ja esteellisten henkilöiden tunnistamiseen, esteellisyyssymptomien ratkaisemiseen tai esteellisyyssitilanteen aiheuttaneen asian ratkaisemiseen manuaalisesti. Asia ei kuitenkaan edellytä uutta sääntelyä.

16 Mäenpää, Olli, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2016 (päivittyvä julkaisu), jakso 5.3.1.

17 Mäenpää, Olli, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2016 (päivittyvä julkaisu), jakso 5.3.1.

18 Mäenpää, Olli, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2016 (päivittyvä julkaisu), jakso 5.3.1.

4.2.6 Selvittämisvelvollisuus

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on puolestaan esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintomenettelyssä noudatettavaan virallisperiaatteeseen kuuluu, että viranomainen johtaa asian käsittelyä, minkä lisäksi viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että hallintoasia selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti. Esitöiden mukaan tämä huolehtimisvelvollisuus voi edellyttää ensinnäkin viranomaista itseään laatimaan selvityksiä, hankkimaan niitä toisilta viranomaisilta tai pyytämään tietoja asianosaiselta tai ulkopuolisilta. Toiseksi, asian selvittämiseksi viranomaisen on myös arvioitava saadun tai laaditun selvityksen ja sen sisältämien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä ja merkitystä asian kannalta. (HE 72/2002 vp, s. 86)

Automaattinen päätöksenteko soveltuu huonosti sellaisten hallintoasioiden käsittelyyn, jotka edellyttävät asioiden monimutkaista selvittämistä. Viranomaisen on järjestettävä automaattinen päätöksentekomenettely siten, että jos selvittämisvelvollisuus voidaan asianmukaisesti toteuttaa. Tämä voi edellyttää esimerkiksi, että vain sellaiset asiat ratkaistaan automaattisesti, joihin ei voi liittyä selvittämistarvetta.

Selvittämisvelvollisuudesta ei seuraa sääntelytarpeita.

4.2.7 Kuuleminen

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista kuulemisvelvoitteeseen. Automaattisessa menettelyssä kuulemista koskevan velvoitteen noudattaminen voi tapahtua ainakin kolmella tavalla:

1. Hakijaa kuullaan sähköisesti esimerkiksi hakemuksen jättämisen vaiheessa. Edellytyksenä tällöin on, että kaikki asian ratkaisemisessa käytettävät tiedot ovat saatavilla tietojärjestelmästä ja ne voidaan esittää hakijalle hakemusvaiheessa. Jos hakijalla on huomautettavaa tiedoista, asia on käytännössä siirrettävä ihmisen käsiteltäväksi.
2. Hakijalle lähetetään automaattisesti kuulemiskirje määrättyjen ehtojen täytyessä ja ihminen käsittelee vastauksen.

3. Asiaan soveltuu jokin erityislainsäädännössä tai 34 §:n 2 momentissa tai säädetystä poikkeuksista. Momentin mukaan:
 Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:
- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
 - 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
 - 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
 - 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
 - 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Automaattista päätöksentekojärjestelmää suunniteltaessa on arvioitava, millaiset tilanteet voivat aiheuttaa kuulemistarpeen ja järjestelmä on toteutettava tämän mukaisesti joko toteuttamalla kuuleminen 1 ja 2 kohtien mukaisesti tai poikettava kuulemisesta 3 kohdan mukaisesti. Poikkeusperusteista ensimmäinen voi tulla kyseeseen muun muassa, jos etuuden hakija ei täytä etuuden saamisen välttämätöntä edellytystä (esimerkiksi eläkkeen hakija ei täytä eläkkeen saamisen edellytyksenä olevaa ikärajaa). Viranomaisen tarjoamissa sähköisissä asiointijärjestelmissä on syytä ohjata hakijaa siten, että tarvittavat tiedot tulisivat annetuksi. Poikkeusperusteista viides voisi myös tulla kysymykseen siltä osin kuin hyväksytään kokonaisuudessaan ja ilman rajoituksia tai ehtoja vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Nykyisessä viranomaiskäytännössä automaattisessa menettelyssä ratkaistaan usein tämän kaltaisia asioita.

Erytyislainsäädännössä on mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia hyvän hallinnon osatekijöihin kuten kuulemisvelvoitteeseen (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Harkittaessa kuulemisvelvoitetta koskevien poikkeusten säätämistä hallinnon automatisoinnin mahdollistamiseksi on kuitenkin otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan massaluonteisessa toiminnassa ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, s. 2/I).¹⁹

Kuulemisvelvoitteesta ei seuraa sääntelytarpeita. Viranomaisen on suunniteltava automaattinen päätöksentekomenettely siten, että kuulemisesta huolehditaan tai että automaattisesti ratkaistaan vain asioita, joihin ei liity kuulemistarvetta.

¹⁹ Ks. myös PeVL 9/2018 vp.

4.2.8 Päätöksen muoto

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätöksen sisällöstä säädetään 44 §:ssä, jonka mukaan 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.²⁰

Käytetyn tietojärjestelmän on siten pystyttävä tuottamaan näiden edellytysten mukainen kirjallinen päätös. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lisäksi järjestelmän toteutuksessa on otettava huomioon kieli-laista (423/2003) seuraavat edellytykset.

Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen. Säännös ei edellytä päätöksen tekijän tai sen tekoon osallistuneiden ja esittelijän nimen mainitsemista. Tämä velvoite on jätetty säännöksestä pois muun muassa siksi, että sen katsottiin johtavan merkittäviin käytännön ongelmiin massahallintoasioissa annetuissa päätöksissä kuten verotuspäätöksissä. Asian ratkaisemiseen osallistuneiden henkilöiden nimet tulisi kuitenkin pääsääntöisesti mainita päätöksessä (HaVM 29/2002 vp).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kanteluratkaisussaan EOAK/3379/2018 arvioinut hallintolain 8 §:n neuvontavelvoitteen ja 43 §:n 1 momentin 4 kohdan toteutumista Verohallinnon automatisoidussa menettelyssä. Verohallinnon automaatiosta lähetettyihin selvityskirjeisiin ja päätöksiin tulostuu yhteystiedoiksi Verohallinnon palvelunumerot. Palvelunumeroissa puhelut yhdistyvät Verohallinnon virkamiehille, jotka eivät ole osallistuneet automatisoituun käsittelyyn ja päätöksentekoon eikä heillä siten mahdollisesti ole yksityiskohtaista tietoa menettelyn, valikointiohjeiden tai työmenettelyohjeiden perusteista. Apulaisoikeusasiamiehen arvio on, että tällöin verovelvollisten mahdollisuus saada asianmukaista ja asiantuntevaa palvelua ja neuvontaa on usein jäänyt epäselväksi ja epävarmaksi. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että Verohallinnon kanssa asioivilla tulisi olla asianmukainen tieto siitä, että asia on ratkaistu automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Tällöin heillä olisi selkeämpi käsitys siitä, millaista neuvontaa ja ohjausta he asiansa hoitamiseen tarvitsevat.

²⁰ Vrt. verotusmenettelystä annetun lain 51 a §:n 6 momentti, jonka mukaan täydentävässä veropäätöksessä ilmoitetaan päätöksen tehnyt viranomainen yhteystietoineen.

Hallintolain 8 § ja 43 §:n 1 momentin 4 kohta eivät ole esteenä hallintoasioiden ratkaisemiselle automaattisessa menettelyssä edellyttäen, että viranomainen järjestää neuvonnan ja lisätietojen annon siten, että yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automaattisoituun käsittelyyn liittyvä riittävä asiantuntemus. Asiaan ei siten liity sääntelytarpeita.

4.2.9 Päätöksen perustelut

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

1. tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
2. päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;
3. päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
4. päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
5. perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Säännöksestä seuraa, että viranomaisen on toteutettava automaattinen päätöksentekojärjestelmä siten, että päätökseen sisältyvät perustelut.

Automaattista päätöksentekoa koskevassa keskustelussa on ehdotettu, että päätöksen yhteydessä tulisi kuvata, miten käytetty päätöksentekojärjestelmä on päätyneet ratkaisuun. Tämä tarkoittaisi koneen seuraaman päättelypolun enemmän vai vähemmän yksityiskohtaista kuvausta. Verohallinnon menettelyä arvioinut eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuoja edellyttää, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän veroasiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä Verohallinnon asiakkailta on oikeus tietää asiansa käsittelyn perusteet, jotta he voivat arvioida automaattisen päätöksenteon asianmukaisuutta ja jotta heidän oikeusturvansa toteutuisi (EOAK/3379/2018).

Ensimmäiseen maahanmuuton henkilötietolakiesitykseen sisältyi säännös, jonka mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada selvitys hänelle automaattisessa käsittelyssä tehdystä yksittäispäätöksestä. Esityksen perustelujen mukaan kyseessä olisi tietosuoja-asetuksen edellyttämä suoja toimi (ks. tietosuoja koskeva jakso 5). Maahanmuuttoviraston tulisi selvityksessä esittää rekisteröidylle perusteet ja syyt sille, miksi rekisteröidylle tehtiin automaattinen päätös. Käytännössä tämä tarkoittaisi perustelujen mukaan selvitystä siitä, miksi rekisteröidyn päätöstä ei käsitelty luonnollinen henkilö. Perustuslakivaliokunta edellytti

säännöksen sanamuodon korjaamista sen täsmentämiseksi, että tarkoituksena ei ole säätää hallintopäätöksen perustelemisesta hallintolain 45 §:ssä säädetyistä poikkeavasti (PeVL 62/2018 vp).

Näitä näkökohtia on arvioitu jäljempänä jaksossa 4.4.3. Muilta osin perusteluvelvoitteesta ei seuraa sääntelytarpeita.

4.2.10 Oikeusturvan varmistaminen

Hyvän hallinnon perusteet ja hallintolain menettelysäännökset ovat keskeisessä asemassa ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Kuten edellä on arvioitu, automaattinen päätöksentekomenettely ei ole esteenä näiden säännösten noudattamiselle edellyttäen, että viranomaisen järjestää automaattisen päätöksentekomenettelyn siten, että muun muassa asianosaisen kuulemista, päätöksen sisältöä ja perusteluja, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontavollisuutta ja hyvän kielenkäytön vaatimusta koskevat vaatimukset tulevat asianmukaisesti toteutetuiksi. Tämä voi edellyttää esimerkiksi sellaisten asioiden siirtämistä ihmisen ratkaistavaksi, joissa voi olla tarve kuulemiselle tai harkintavallan käyttämiselle. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko lakiin kuitenkin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista.

Jälkikäteisen oikeusturvan kannalta on olennaista, että asianosaisen oikeus muutoksenhakuun toteutuu. Automaattisen päätöksentekojärjestelmän tuottamaa päätöstä koskisivat normaalit päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat velvoitteet. Lisäksi viranomaisen olisi esitettävä kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi sekä päätöksen yhteydessä asianosaiselle tulisi ilmoittaa, että asia on ratkaistu automaattisesti (ks. jäljempänä jakso 4.4.3). Päätökseen voisi myös hakea muutosta normaalisti. Automaattista päätöksentekoa ei saisi käyttää oikaisuvaatimuksen tai hallintokantelun ratkaisemiseksi.

4.3 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Automaattisen päätöksentekojärjestelmän päätöksentekosääntöjen hyväksynnän, järjestelmän käyttämisen ja sen valvonnan voidaan katsoa olevan sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita ei voida siirtää muulle kuin viranomaiselle. Viranomaisen on mahdollista käyttää järjestelmän toteutuksessa apuna yksityistä yritystä. Tällöin yrityksellä voi olla järjestelmän toiminnassa vain tekninen rooli.

Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Kysymys voi olla esimerkiksi viranomaisen antamasta valtuutuksesta tai siitä, että julkinen hallintotehtävä siirretään lain nojalla sopimusperusteisesti muulle kuin viranomaiselle. Tehtävän siirtämiseen tai antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Jos tehtävä on luonteeltaan avustava, se voidaan mahdollisesti siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaisia tehtäviä ovat olleet esimerkiksi veronkanton liittyvä puhelinpalvelu, johon ei sisältynyt verotusta koskevan päätöksentekovalan käyttöä (PeVL 11/2006 vp) ja jakelutehtävän luonteinen ajopiirturikorttien myöntäminen (PeVL 11/2004 vp).²¹

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Yleislainsäädäntöön ei ole mahdollista ottaa tehtävien siirtoa mahdollistavaa säännöstä, vaan siirron edellyttämä tehtävien yksilöinti ja tarkoituksenmukaisuusarviointi on tehtävä erikseen erityislainsäädännössä.

4.4 Viranomaisten toiminnan julkisuus

4.4.1 Viranomaisen asiakirja

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla

²¹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut (Dnro 848/2/11), että Verohallinnon yksityiseltä yritykseltä hankkima optinen lukupalvelu oli luonteeltaan sen kaltainen viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvä avustava tehtävä, että sitä oli pidettävä julkisena hallintotehtävänä ja se voitiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Keskeinen julkisuusperiaatetta toteuttava säädös on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, *julkisuuslaki*). Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 3 §:n mukaan siinä säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mieliteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Automaattisen päätöksentekomenettelyn järjestämiseen voi liittyä muun muassa tarjouspyyntö- ja hankinta-asiakirjoja, viranomaisen pöytäkirjoja, hyväksyntäpäätöksiä, ohjelmistoja, lähdekoodeja, päätöksentekosääntöjen kuvauksia taikka suunnittelu- tai testausdokumentteja. Lisäksi järjestelmän toiminta tuottaa muun muassa kirjallisia päätöksiä sekä järjestelmän toiminnan seurantaan liittyviä asiakirjoja kuten lokimerkintöjä. Kysymys mainittujen asiakirjojen julkisuudesta on merkityksellinen yhtäältä päätöksen kohteena olevan henkilön ja toisaalta yleisön kannalta.

Julkiisuuslaissa *asiakirjan* käsitteellä tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla (5 §:n 1 momentti). Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten (5 §:n 2 momentti).

Viranomaisen asiakirjana ei kuitenkaan pidetä 3 momentin mukaan muun muassa viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistutuksia tai sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten tai viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja.

Automaattiseen päätöksentekojärjestelmään liittyviä hallinnollisia asiakirjoja voinee yleensä pitää laissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina. Sen sijaan julkisuuslaista ei suoraan ilmene, tulisiko automaattiseen päätöksentekojärjestelmään kuuluvia tietokoneohjelmia tai niiden lähdekoodeja pitää tällaisina. Myönteistä vastausta puoltaisi se, että julkisuuslaissa on pyritty sääntelyn välineutraaliuteen ja lain tulkintakäytännössä viranomaisen asiakirjan käsitettä on tulkittu laajasti. Viranomaisen asiakirjana on pidetty

esimerkiksi tietojärjestelmän lokitietoa.²² Toisaalta viranomaisen tausta-aineistona käyttämien Excel-mallinnusten on katsottu olleen 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja luonnoksia.²³ Automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämisen hyvin kiinteä yhteys viranomaisen virkatoimintaan²⁴ puoltaisi tulkintaa, jonka mukaan järjestelmään liittyvä ohjelmakoodi on viranomaisen asiakirja.²⁵

4.4.2 Asiakirjan tuleminen julkiseksi ja päätöksen varmentaminen

Viranomaisen asiakirjan tulemisesta julkiseksi säädetään julkisuuslain 6 §:ssä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tarjouspyyntö tulee julkiseksi kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Momentin 3 kohdan mukaan hankintaa ja urakkaa samoin kuin muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat tulevat julkiseksi, kun sopimus asiassa on tehty. Momentin 6 kohdan mukaan pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten. Momentin 8 kohdan mukaan päätös tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Momentin 9 kohdan yleislausekkeen mukaan muu kuin 1 momentissa lueteltu asiakirja tulee julkiseksi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka sallassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetä.

Automaattisella päätöksentekojärjestelmällä tuotetun hallintopäätöksen julkisuuden alkaminen on siten sidottu allekirjoittamis- tai varmentamisvaatimukseen. Hallintolaki ei kuitenkaan edellytä, että viranomaisen päätös on allekirjoitettu.²⁶ Päätösten julkisuuden varmistamiseksi automaattinen päätös olisi siten joko allekirjoitettava tai varmennettava sitä vastaavalla tavalla.

22 KHO 2014:69.

23 KHO:n muu päätös 2169/2015.

24 KHO 2016:207.

25 Ohjelmakoodin asiakirjaluonteesta laajemmin ks. Hakkarainen, Jenni – Koulu, Riikka – Markkanen, Kalle, *Läpinäkyvät algoritmit? Lähdekoodin julkisuus ja laillisuuskontrolli hallinnon digitalisaatiossa*, Edilex-sarja 2020/18, s. 25–28. Saatavilla osoitteessa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/21042.pdf>.

26 Mäenpää on katsonut allekirjoituksen kuuluvan hyvään hallintoon, mutta päätös voitaisiin jättää allekirjoittamatta, jos siihen on erityisen painavia syitä. Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy, 2018 (päivitetty julkaisu). jakso III.8.

Lainsäädäntö mahdollistaa päätösten allekirjoittamisen koneellisesti tai sähköisesti. Koneellisen allekirjoituksen on tulkittu tarkoittavan sitä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla (HaVM 14/2002 vp). Koneellisesta allekirjoituksesta säädetään sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetun lain 20 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen.²⁷ Lain 16 §:n mukaan päätöisasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti niin kuin säännöksessä tarkemmin määritellään. Sähköisiin allekirjoituksiin sovelletaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetua lakia (617/2009).

Ellei asiaan sovellettava erityislainsäädäntö edellytä päätöksen koneellista tai sähköistä allekirjoitusta, päätöksen julkiseksi tuleminen osalta on riittävää, että päätös varmennetaan allekirjoitusta vastaavalla tavalla.²⁸ Varmentaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi asiakirjan valmistumisen osoittavaa merkintää tietojärjestelmässä. Jatkovalmistelussa on arvioitava, tulisiko automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön ottaa tämän mukainen säännös päätöksen varmentamisesta.

4.4.3 Salassapidettävät tiedot ja kuvaus päätöksentekosäännöistä

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Asiakirja on kuitenkin pidettävä salassa kokonaan tai siltä osin kuin siihen sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tiedot viranomaisten tarkastusmenettelyyn liittyvistä raja-arvoista, jolloin tietojen salassapitoa on tarkasteltava julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella. Päätöksentekojärjestelmiin voi sisältyä kehittyneitä algoritmeja, joita koskevien asiakirjojen julkisuuden suhteen saattaa tulla sovellettavaksi yrityksen liikesalaisuutta koskeva julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohta. Tekijänoikeuslain (404/1961) 25 d §:n 1 momentin mukaan tekijänoikeus sen sijaan ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto yleisestä asiakirjasta.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut

²⁷ Säättämisaikojen mukaisesta, lähinnä asetustasoisesta koneellista allekirjoitusta koskevasta sääntelystä ks. HE 17/2002 vp, s. 8.

²⁸ *Voutilainen* katsoo, että massamuotoisesti annettavissa täysin automaattisesti tehdyissä päätöksissä ei tulisi käyttää allekirjoitusta lainkaan, jos siitä ilmenevä allekirjoituksen tehnyt henkilö ei tosiasiallisesti ole ollut tekevissä päätöksissä virkavastuulla toimivaksi virkamieheksi. *Voutilainen, Tomi, ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oi-keudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2009, s. 311–312. Allekirjoituksen eri funktioista ks. *Voutilainen* s. 255–256.

vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole muun muassa asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Salassapitoa koskevat säännökset saattavat siten rajoittaa asianosaisen tiedonsaantia.

Automaattisessa päätöksenteossa käytettävän ohjelmakoodin julkisuudella voi olla merkitystä julkiselle valvonnalle ja asianosaisen edellytyksille arvioida muun muassa päätöksen oikeellisuutta ja muutoksenhaun tarvetta. Ohjelmakoodin julkisuutta voivat joissain tapauksissa rajoittaa salassapitoa koskevat säännökset, joiden taustalla on sinänsä perustelut julkisia tai yksityisiä intressejä. Nämä intressit tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen ja tulisi pyrkiä toteuttamaan julkisuuteen liittyvät tavoitteet toisella tavoin.

Euroopan unionin yleiseen tietosuojasetukseen sisältyy sääntelyä, joka velvoittaa rekisterinpitäjän toimittamaan rekisteröidylle merkitykselliset tiedot automaattisen päätöksen yhteydessä henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Rekisteröidylle on myös annettava tieto automaattisen päätöksen olemassaolosta.²⁹ Automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä tulisi vastaavasti edellyttää viranomaista esittämään kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi. Veloitteen tarkempaa sisältöä on tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa. Lisäksi päätöksen yhteydessä asianosaiselle tulisi ilmoittaa, että asia on ratkaistu automaattisesti. Velvoite täydentäisi hallintopäätöksen perustelemisesta hallintolain 45 §:ssä säädettyä.

4.4.4 Ohjelmakoodin julkistaminen

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä pitänyt tarpeellisena selkiyttää ja täsmentää päätöksenteossa käytettävien algoritmien suhdetta julkisuuslakiin. Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeneen lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä valiokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp, s. 5). Lausunnossaan PeVL 7/2019 vp valiokunta painotti, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan.

²⁹ Tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohta, 14 artiklan 2 kohdan g alakohta ja 15 artiklan 1 kohdan h alakohta.

Niin sanotun perustulokokeilun yhteydessä valiokunta katsoi, että laissa oli syytä nimenomaisesti säätää kokeilun kohdejoukon otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Mietintövaliokunta lisäsi lakiin seuraavan säännöksen: "Kansaneläkelaitoksen on julkistettava poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista" (StVM 42/2016 vp).³⁰

Ohjelmistokoodilla voidaan tarkoittaa lähdekoodia, joka on ihmisen muutettavissa ja ymmärrettävissä. Tyypillisesti koodin toiminnan ymmärtäminen edellyttää tietoteknistä asiantuntemusta. Tietyt tietojärjestelmät edellyttävät, että lähdekoodi muunnetaan edelleen suoritettavaksi koodiksi. Ohjelmistoyritysten tekemät valmisohjelmistot toimitetaan tyypillisesti suoritettavana koodina. Tällaisessa muodossa julkaistu koodi ei ole käytännössä asiantuntijankaan luettavissa. Tavallisella kansalaisella ei tyypillisesti ole ohjelmakoodin tutkimiseen tarvittavaa asiantuntemusta, joten ohjelmakoodin julkisuus itsessään toteuttaa varsin vähäisessä määrin hallintoasioiden käsittelyn julkisuutta. Asianosaisen kannalta olennaisempaa onkin, että hänellä on tiedossaan hallintopäätöksen perustelut ja mahdollisesti kuvaus käytettyjen päätöksentekosääntöjen sisällöstä. Automaattisen päätöksentekojärjestelmän ohjelmakoodin julkisuudella voi olla enemmän merkitystä julkisuuslain 3 §:ssä tarkoitetun julkisen vallan valvonnan kannalta ja tarvittavaa asiantuntemusta voi olla esimerkiksi kansalaisjärjestöillä tai toimittajilla.

Automaattisten päätöksentekojärjestelmien tekniset ratkaisut voivat erota toisistaan. Järjestelmä voidaan toteuttaa esimerkiksi hankkimalla yksityisen yrityksen valmisohjelmisto, johon määritellään käytettävät päätöksentekosäännöt tai viranomaisen voi toteuttaa järjestelmän itse. Järjestelmien laajuudessa voi myös olla suuria eroja siitä riippuen, kuinka kattavasta automatisoinnista on kyse. Joidenkin järjestelmien ohjelmakoodin julkisuutta rajoittavat edellä kuvatut julkisuuslain salassapitoperusteet. Hankintasopimuksista riippuu, onko viranomaisella lähdekoodia hallussaan. Näistä syistä automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön ei ole perusteltua sisällyttää lähdekoodin julkaisemista koskevia säännöksiä. Erityisissä tilanteissa ohjelmakoodin julkaisemista koskeva velvoite voi kuitenkin olla perusteltu ja siitä tulisi tällöin säätää erikseen laissa. Laissa on tällöin syytä täsmentää, mitä ohjelmakoodilla tarkoitetaan.

30 Kokeiluryhmän otantakoodi on julkaistu Kelan nettisivuilla osoitteessa <https://www.kela.fi/perustulokokeilun-otantakoodi>.

4.5 Virkavastuu

4.5.1 Lähtökohdat

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on vahvistettu hallinnon lainalaisuuden periaate. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mieltä. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu esimerkiksi, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt virkavastuun toteutumisen kannalta riittävänä sitä yleistä lähtökohtaa, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunnan mielestä tällainen välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ollut riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Hallintovaliokunnan oli tarkasteltava virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä (PeVL 62/2018 vp).

4.5.2 Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu

Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp).

Jotta virkamiestä, jolle on osoitettu automaattiseen päätöksentekoon liittyvä virkatehtävä, esimerkiksi järjestelmän valvominen jonkin asiaryhmän osalta, voitaisiin pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena, tulee hänen rikoslain 40 luvun mukaan virkaansa toimittaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Lisäksi edellytetään, että teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työjohto- ja valvontamääräyksiä. Menettelyyn liittyviä tehtäviä voidaan siten osoittaa tiettyjen virkamiesten tehtäväksi.³¹

Viranomaisen ja virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974). Julkisyhteisö vastaa lain perusteella sekä omasta että työntekijänsä tai virkamiehen tuottamuksesta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen isännänvastuu koskee myös valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Päätöksenteossa kyse on yleensä julkisen vallan käyttämisestä ja korvausvastuuseen sen osalta sovelletaan lain 3 luvun 2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Kyseiseen pykälään sisältyvän ns. standardisäännöksen mukaan vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei tällä säännöksellä sen sanamuodostaan huolimatta ole tarkoitus nostaa tuottamuskynnystä, vaan rajoittaa vastuuta kulloinkin loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin. Sovellettavaksi voi tulla myös lain 4 §, jonka mukaan, jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttäjältä jättänyt hakematta muutosta siihen, hänellä ei ole oikeutta saada korvausta vahingosta, jolta hän muutosta hakemalla olisi voinut välttyä.

Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Virkamies on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä

31 Virkamiehellä tarkoitetaan tässä rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan mukaisesti henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisuterilaiseen kirkkoon tai ortodoksisen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

muut olosuhteet. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Sekä julkisyhteisö että virkamies ovat vastuussa virkamiehen tuottamuksellaan aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 momentin kanavointisäännöksen vuoksi virkamiehen korvausvastuu on kuitenkin toissijaista. Julkisyhteisö, joka joutuu maksamaan vahingonkorvausta, voi halutessaan esittää regressivaatimuksen vahingon aiheuttaneelle virkamiehelle silloin, kun vahinko on aiheutettu lievää suuremmalla tuottamuksella, mutta virkamiehen korvausvastuuta yleensä tällöinkin sovitellaan.

Vahinkoa kärsineen korvausoikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, voidaanko jonkun yksittäisen virkamiehen katsoa aiheuttaneen vahingon tuottamuksellaan. Jos päätöksenteossa on tapahtunut virhe, jonka ei voida osoittaa johtuneen yksittäisen työntekijän virheestä tai laiminlyönnistä, julkisyhteisö vastaa siitä huolimatta vahingosta.

4.5.3 Virkavastuun kohdentaminen

Toisessa maahanmuuton henkilötietolakiesityksessä ehdotettua järjestelyä, jossa virkavastuu olisi säädöksellä kohdistettu viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohtajaan perustuslakivaliokunta piti näennäisenä ja keinotekoisena. Ehdotuksessa jäi epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja itseasiassa vastaa ja mistä virkatoimista hän olisi tosiasiallisesti oikeudellisissa käytännöissä vastuuseen saatettavissa, kun päätökset tehdään tietojärjestelmässä automatisoidusti ilman välitöntä ja suoraa päätös kohtaista inhimillistä kontrollia. Valiokunta katsoi, 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 (PeVL 7/2019 vp).

Vastaavasti eduskunnan apulaisoikeusasiamies on Verohallinnon automatisoitua päätöksentekoa arvioidessaan todennut, että Verohallinnon työjärjestyksen määräys, jonka mukaan prosessinomistaja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtakunnallisen työmenettelyohjeen antamista sekä työnjakoa, suunnittelua, kehittämistä, menettelyohjausta, viestintää ja seurantaa, on yleisluonteinen eikä sen perusteella ole johdettavissa täsmällistä virkavastuuta eikä sen sisältöä ja laajuutta automaattisesta päätöksenteosta. Myöskään prosessinomistajan virka-asemaan perustuvaa vastuuta ei voida pitää riittävänä virkavastuuna vahingonkorvausvastuun eikä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta (EOAK/3379/2018).

Virkavastuun toteutumista ei voida siis varmistaa nojautumalla yksittäisen virkamiehen muodolliseen asemaan, vaan vastuun kohdentuminen on varmistettava lain säännöksillä, jotka kohdentavat vastuun tiettyihin henkilöihin ja virkatehtäviin. Toisesta maahanmuuton henkilötietolakiesityksestä annetuissa asiantuntijalausunnoissa ehdotettiin esimerkiksi, että sääntelyssä olisi ”täsmennettävä, missä menettelyn vaiheissa – mukaan luettuna

asiaryhmien täsmentäminen ja algoritmien vahvistaminen – inhimilliset toimijat ovat mukana sekä *minkälaisia ratkaisuja* nämä tekevät ja *minkälainen valvonta- ja seurantavollisuus* näillä on³² tai että ”automaattisen päätöksenteon piirissä tehtävät päätökset on osoitettava esimerkiksi asiaryhmittäin erikseen määrättyjen viraston virkamiesten virkavastuulle. Tällaisten virkamiesten erityistehtävänä olisi valvoa automatisoidun päätöksenteon asianmukaista toimintaa ja viime kädessä varmistaa myös yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuus.”³³

Valvonnan osalta on syytä huomata, että joidenkin viranomaisten päätöksentekomäärät ovat hyvin suuria. Esimerkiksi Kela tekee eri asiaryhmissä yhteensä 19 miljoonaa päätöstä vuodessa (noin 1,6 miljoonaa päätöstä kuukaudessa). Valvonta voi tarkoittaa ennakkollista tai jälkikäteistä valvontaa. Käytännössä näyttäisi siltä, että näin suuren volyymin massa-päätöstapauksissa virkamiehellä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta ennakkoon valvoa yksittäisen päätöksen oikeellisuutta, mikä saattaisi rikosoikeudellisen vastuun osalta tarkoittaa sitä, että tuottamuksellinen vastuu ei voisi toteutua ottaen huomioon myös se, että rikosvastuun osalta tulee arvioida tekoon liittyviä seikkoja kokonaisuutena. Jos päätös on virheellinen, tulee arvioitavaksi, mikä valvovan virkamiehen toiminnan tai laiminlyönnin rooli on kokonaisuuden kannalta nimenomaisessa konkreettisessa automaattisessa päätöksentekoprosessissa ja päätöksessä. Koska automaattisen päätöksenteon valvonta ei voi tehokkaasti toteutua ennakkollisesti, on kiinnitettävä erityistä huomiota jälkikäteiseen valvontaan ja mahdollisuuksiin reagoida tapahtuneisiin virheisiin esimerkiksi itseoikaisun, oikaisumenettelyn tai muutoksenhaun kautta. Rikosoikeudellisen vastuun arvioinnissa selvitetään virkamiehen mahdollisen laiminlyönnin tai virheellisen toiminnan suhde hänen virkavelvollisuuksiinsa ja yleisemmin muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat. Rikosoikeudellisen vastuun osalta tässä tilanteessa arvioidaan samoja kysymyksiä kuin edellä on todettu.

Se, että yksittäisen virkamiehen voitaisiin katsoa olevan vahingonkorvausvastuussa automatisoidusta päätöksenteosta aiheutuneesta vahingosta, edellyttää vahingonkorvauslain mukaan sitä, että kyseisen virkamiehen voidaan katsoa aiheuttaneen vahingon virheellään tai laiminlyönnillään virkatehtäviensä hoitamisessa. Vastuu ei voi perustua pelkästään virka-asemaan. Kun on kyse automatisoidussa päätöksenteossa tapahtuneesta virheestä, virkamies voisi olla vastuussa esimerkiksi, jos hän on ollut huolimaton hoitaessaan hänelle osoitettuja virkatehtäviä. Vastuu voi perustua myös siihen, ettei esimiesasemassa oleva virkamies ole huolehtinut asianmukaisesti siitä, että automatisoitua

32 Professori Kaarlo Tuori, *asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*, asia: HE 18/2019 vp, 24.10.2019. Saatavilla osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-268633.pdf>

33 Professori Veli-Pekka Viljanen, *asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*, asia: HE 18/2019 vp, 24.10.2019. Saatavilla osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-268636.pdf>

päätöksentekojärjestelmää valvovaa ja sen toimintaa seuraavaa virkamiestä olisi riittävästi koulutettu tai perehdytetty tehtäväänsä. Arvioitaessa vahingon aiheuttaneen yksittäisen virkamiehen tuottamuksen tasoa otettaisiin huomioon muun muassa se, mikä hänen tehtävänsä organisaatiossa on, millaista asiantuntemusta automatisoidusta päätöksenteosta virkamieheltä kyseisessä tehtävässä voidaan edellyttää sekä se, onko hänen koulutuksestaan ja perehdytyksestään kyseiseen tehtävään organisaatiossa riittävästi huolehdittu.

Yksi mahdollinen tapa kohdentaa vastuu on tarkastella automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttöönoton, käytön ja valvonnan eri vaiheita. Toiminta voidaan jakaa eri vaiheisiin, joissa inhimillisillä toimijoilla on erilaiset roolit. Järjestelmään voi liittyä esimerkiksi päätöksentekoa koskien järjestelmän tilaamista, määrittelyä, sovellettavia päätöksentekosääntöjä ja järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten käyttöönottoa. Lisäksi järjestelmään voi liittyä käytännön toteutus-, testaus- ja valvontatoimia. Osa näistä vaiheista kuuluu viranomaisen asiantuntijavirkamiesten vastuulle tai virkamiesjohdolle. Osa käytännön toimista voidaan toteuttaa viranomaisen sisäisesti tai hankkia yksityiseltä yritykseltä.

Laissa tulisi säätää virkavastuuta kohdentavalla tavalla erityisesti päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä, järjestelmän testauksesta, hyväksynnästä ja vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista sekä valvonnasta. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvallisuuden ja vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskevaa sääntelyä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään muun muassa tietojärjestelmien tietoturvallisuuden varmistamisesta. Lain perusteella viranomaisen tulee esimerkiksi seurata toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa, testata tietojärjestelmien vikasietoisuutta ja ottaa käyttöön tiettyjä tietoturvaluustoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden toteutuminen on varmistettava myös, mikäli yksiköissä tehdään tietojärjestelmiä koskevia hankintoja. Laissa viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista (1406/2011) säädetään viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista. Arviointi voidaan toteuttaa mainitun lain mukaisella menettelyllä tai käyttäen tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain (1405/2011) mukaista arviointilaitosta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) soveltamisala rajautuu julkisten ja yksityisten sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen antajiin näiden järjestäessä tai toteuttaessa sosiaali- tai terveydenhuoltoa, mutta lain sääntely voi toimia mallina automaattisten päätöksentekojärjestelmien vaatimuksenmukaisuuden arvioinnille. Laissa säädetään sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä käytettävän tietojärjestelmän olennaisista vaatimuksista. Järjestelmän tulee täyttää yhteen toimivuutta, tietoturvaa ja tietosuojaa sekä toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Tietojärjestelmä täyttää olennaiset vaatimukset silloin, kun se on suunniteltu, valmistettu ja toimii tietoturvaa ja tietosuojaa koskevien lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten sekä yhteentoimivuutta koskevien kansallisten määritysten

mukaisesti. Toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset täyttyvät, jos tietojärjestelmä on käyttötarkoitukseensa sopiva ja sillä pystytään suorittamaan käyttötarkoituksen mukaisessa asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten edellyttämät toiminnot ja sen suorituskyky on valmistajan ilmoittama. Vaatimusten on täyttyttävä käytettäessä tietojärjestelmää sekä itsenäisesti että yhdessä muiden siihen liitettäväksi tarkoitettujen tietojärjestelmien kanssa. Lisäksi laissa säädetään muun muassa vaatimuksenmukaisuuden osoittamisesta, valvonnasta ja tarkastuksista.

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2007) sisältää vastaavasti sähköisten tunnistuspalvelujen tarjoamista koskevat tietojärjestelmän yhteen toimivuutta, tietoturva, tietosuojaa ja muuta luotettavuutta koskevat vaatimukset sekä säännökset vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista.

5 Henkilötietojen suoja automaattisessa päätöksenteossa

5.1 Henkilötietojen suoja koskeva lainsäädäntö

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on mainitun perustuslain säännöksen mukaan säädettävä lailla.

Kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava soveltuvaa tietosuojalainsäädäntöä. Myös luonnollisiin henkilöihin kohdistuvaan automatisoituun päätöksentekoon sisältyvästä henkilötietojen käsittelystä.

Henkilötietojen suoja toteutetaan ennen kaikkea EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella 2016/679 ("yleinen tietosuoja-asetus") sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä kansallisella tietosuojalailla (1050/2018). Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Asetuksessa säädetään esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksista, käsittelyssä noudatettavista periaatteista sekä oletusarvoisesta ja sisäänrakennetusta tietosuojasta. Asetuksessa määritellään lisäksi esimerkiksi henkilötiedon, rekisterinpitäjän ja profiloinnin käsitteet.³⁴

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2019 vp katsonut tarpeelliseksi muun ohella tarkoin varmistua ehdotetun automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetyn kanssa.

³⁴ Henkilötietojen käsittelystä säädetään lisäksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018). Lakiin sisältyy automatisoituja yksittäispäätöksiä koskeva säännös. Soveltamisalansa vuoksi laki voi vain harvoin tulla sovellettavaksi hallintopäätösten yhteydessä, joten sitä ei käsitellä tässä muistiossa.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää kansalliselle lainsäätäjälle joiltain osin kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran perusta on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta eräissä tilanteissa. Kaikelle henkilötietojen käsittelylle tulee olla lakiin perustuva oikeusperuste. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voidaan säätää kansallisessa lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta). Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua näihin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin. Käsittelyn oikeusperusteesta voidaan lähtökohtaisesti säätää niin yleis- kuin erityislainsäädännössäkin.

Henkilötietojen suojan toteuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tulee ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulee välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.³⁵ Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa.³⁶

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana.³⁷ Kuten edellä on todettu, perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Myös henkilötietojen käsittelyn kannalta on siten merkityksellistä se, että silloin kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, perustuu toimivalta lakiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus sekä terveyttä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Tällaisten henkilötietojen käsittely on sallittua ainoastaan, jos jokin artiklassa luetelluista käsittelyperusteista tulee 6 artiklan mukaisen perusteen lisäksi kyseeseen. Osa

³⁵ PeVL 2/2018 vp, s. 5.

³⁶ Ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II.

³⁷ Ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6.

artiklan sisältämistä käsittelyperusteista edellyttää sitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Tällöin sääntelyyn tulee sisällyttää säännökset myös asianmukaisista suojaustoimista.

Erytisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ohella myös muunlaiset henkilötiedot voivat olla valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Koska erityislainsäädännön tarpeellisuutta ja sen tarkkarajaisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin, saattaa arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelystä olla syytä säätää erityislainsäädännössä tarkemmin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpana voidaan yksityiskohdasta sääntelyä pitää. Eryteisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.³⁸ Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.³⁹ Myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, johon sisältyy automatisoitua päätöksentekoa, liittyy usein eriasteisia riskejä henkilön oikeuksille ja vapauksille.

Ottaen huomioon edellä kuvatut edellytykset, oikeusperuste henkilötietojen käsittelyyn automaattisen hallintopäätöksen yhteydessä ei voine tulla yksin automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännöstä, vaan siitä on säädettävä päätökselle toimivallan luovassa erityislainsäädännössä (esimerkiksi sosiaaliturva- tai verotuslainsäädäntö). Voimassa olevassa eri alojen erityislainsäädännössä onkin säädetty henkilötietojen käsittelyperusteista varsin kattavasti.

5.2 Automatisoidut yksittäispäätökset

5.2.1 Tietosuoja-asetuksen 22 artikla

Yleinen tietosuoja-asetus sisältää nimenomaisen säännöksen automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin⁴⁰, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos päätös:

³⁸ PeVL 37/2013 vp, s. 2/II.

³⁹ Ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5.

⁴⁰ Profiloinnilla tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin.

- a) on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten;
- b) on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tai
- c) perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan saa perustua yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan henkilötietojen erityisluokitteluun perustuva automaattinen päätöksenteko ja profilointi olisi sallittava vain erityistilanteissa.

Yleisen tietosuojasetuksen nojalla on mahdollista kansallisesti säätää automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuojasetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi ("suojatoimet").

Yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa ei tarkemmin yksilöidä, millaisia suojatoimien on oltava silloin, kun päätöksenteosta säädetään laissa. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Seikat korostavat käsittelyä koskevan avoimuuden tarvetta. Rekisteröity pystyy riitauttamaan päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää, miten se on tehty ja millä perustein⁴¹.

Euroopan tietosuojaneuvosto on automatisoituja yksittäispäätöksiä käsittelevissä suuntaviivoissaan korostanut tarvetta sille, että rekisterinpitäjät arvioivat käsittelemiään tietueita usein mahdollisten vinoutumien havaitsemiseksi ja kehittävät keinoja mahdollisten vaarantavien seikkojen, kuten liiallisen korrelaatioiden käytön, torjumiseksi. Muita hyödyllisiä toimenpiteitä Euroopan tietosuojaneuvoston antamien suuntaviivojen mukaan ovat algoritmeja tarkastavat järjestelmät sekä automatisoitujen päätösten täsmällisyyttä ja

41 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 29.

merkityksellisyttä koskevat säännölliset tarkastukset. Suuntaviivojen mukaan rekisterinpitäjien olisi otettava käyttöön asianmukaisia menetelmiä ja toimenpiteitä virheiden, epätarkkuuksien tai erityisiin tietoryhmiin perustuvan syrjinnän estämiseksi. Näitä toimenpiteitä olisi käytettävä säännöllisesti, eli ei vain järjestelmän suunnitteluvaiheessa. Tällaisten testien tuloksia olisi hyödynnettävä järjestelmän suunnittelussa.⁴²

Yleisestä tietosuojasetuksesta ei sinänsä seuraa estettä sille, että automatisoidusta päätöksenteosta säädettäisiin hallinnon yleislainsäädännössä (vrt. säätäminen esimerkiksi kutakin viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä). Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että tällaisessa yleislainsäädännössä säädetään yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan edellyttämistä suojoimista.

Suojatoimien osalta on huomattava, että viranomaista koskevaan lainsäädäntöön sisältyy jo nykyisellään melko runsaasti niiden toimintaa koskevia säännöksiä, joita monia voitaisiin perustellusti pitää myös yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettuina suojoimina. Näitä on käsitelty tarkemmin erityisesti tämän arviomuistion jaksossa 4.2. Esimerkiksi päätöksen perusteluvollisuus, velvollisuus antaa neuvontaa, velvollisuus hyvään kielenkäyttöön ja kuulemista koskevat säännökset vaikuttaisivat melko hyvin vastaavan myös yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osassa esimerkkeinä mainittuja suojoimia. Lisäksi hallintopäätöksestä on lähtökohtaisesti aina oikeus valittaa eli oikeus riitauttaa päätös, mitä voi pitää olennaisena suojoimena. Usein suojoimista on säädetty viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaiset joutuvat käsittelemään arkaluonteisia henkilötietoja.

Lisäksi suojoimina voitaisiin pitää mahdollisia automatisoituun päätöksentekoon sovellettavia erityisiä säännöksiä, joita kuvataan jaksossa 6. Näistä erityisesti ilmoittaminen hallintoasian ratkaisemisesta automaattisesti, automaattisen päätöksentekojärjestelmän ja päätöksentekosääntöjen hyväksyminen, sekä automaattisen päätöksenteon valvonta olisivat säännöksiä, jotka voisivat toimia myös yleisen tietosuojasetuksen edellyttäminä suojoimina.

Voimassa oleva hallinnon yleislainsäädäntö, viranomaisiin sovellettava erityislainsäädäntö sekä hahmotellut automatisoituun päätöksentekoa koskevat yleissäännökset vaikuttaisivat yhdessä muodostavan melko kattavan suojoimikokonaisuuden. On kuitenkin mahdollista, että johonkin käsittely- tai päätöksentekokontekstiin liittyy esimerkiksi alla kuvattun tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin perusteella sellaisia erityisiä riskejä, että

42 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 30.

joissakin tilanteissa saattaisi olla tarpeen säätää erityislainsäädännössä automatisoituun päätöksentekoon sovellettavista tarkentavista suojoimista.

5.2.2 Lasten erityisasema

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 7/2019 vp erityistä huomiota siihen, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa kiinnitetään huomiota lapsen erityiseen suojan tarpeeseen henkilötietoja käsiteltäessä. Näin ollen hallintovaliokunnan tuli sen mukaan arvioida tarkoin asetuksen lasta koskevan sääntelyn merkitystä ja erityisesti asetuksen edellyttämien suojoimien laajuutta lapseen kohdistuvassa päätöksenteossa.

Lähtökohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei tehdä eroa sen välillä, koskeeko automatisoitu päätöksenteko aikuisia vai lapsia. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleessa kuitenkin todetaan, että pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, ei tulisi kohdistaa lapsiin. Koska tämä sanamuoto ei näy artiklata-solla, on esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvosto katsonut, ettei yleinen tietosuoja-asetus muodosta tällaisen lapsiin kohdistuvan käsittelyn ehdotonta kieltoa⁴³. Edellä mainitun johdanto-osan kappaleen valossa tietosuojatyöryhmä kuitenkin suosittaa, että 22 artiklan 2 kohdan mukaisia poikkeuksia ei yleensä tulisi käyttää tällaisen käsittelyn perusteina.

Euroopan tietosuojaneuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että saattaa joka tapauksessa esiintyä tilanteita, joissa rekisterinpitäjien on välttämätöntä tehdä lapsiin kohdistuvia pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Tällainen käsittely voi olla tarpeen esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi. Tällaisessa tapauksessa käsittely voidaan Euroopan tietosuojaneuvoston mielestä suorittaa soveltuvin osin 22 artiklan 2 kohdan alakohdissa säädettyjen poikkeusten perusteella. Automatisoidun päätöksenteon perustuessa tällaisessa tilanteessa kansalliseen lainsäädäntöön, on siinä säädettävä asianmukaisista suojoimista siten kuin 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään. Tällaisten suojoimien on oltava lapsille soveltuvia ja niillä tulee suojella tehokkaasti niiden lasten oikeuksia, vapauksia ja oikeutettuja etuja, joiden tietoja käsitellään.⁴⁴

Yleinen tietosuoja-asetus ei siis kiellä lapsiin kohdistuvaa automatisoitua päätöksentekoa. Mikäli automatisoitu päätöksenteko ulotetaan koskemaan myös lapsia, tulisi heidän tietojensa käsittelyä lähtökohtaisesti koskea vähintään samat suojoimet kuin muitakin

43 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 30.

44 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 30.

henkilöitä. Lisäksi suojatoimien, kuten myös esimerkiksi yleisen tietosuojaa-asetuksen mukaisen informoinnin, toteutuksen yhteydessä olisi otettava huomioon lasten asema. Jos lapsia koskevan henkilötietojen käsittelyn osalta esimerkiksi alla kuvatun tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin perusteella arvioidaan tietyssä käsittelykontekstissa olevan erityisiä riskejä, olisi lisäksi arvioitava mahdollisten erityisten suojatoimien tarvetta ja säädettyä niistä tarpeen mukaan erityislainsäädännössä.

5.2.3 Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi

Yleisen tietosuojaa-asetuksen 35 artiklassa edellytetään, että jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Yhtä arviota voidaan käyttää samankaltaisiin vastaavia korkeita riskejä aiheuttaviin käsittelytoimiin.

Tällainen tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti muun muassa silloin, kun kyse on luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisten ominaisuuksien järjestelmällisestä ja kattavasta arvioinnista, joka perustuu automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja johtaa päätöksiin, joilla on luonnollista henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai jotka vaikuttavat luonnolliseen henkilöön vastaavalla tavalla merkittävästi.

Näin ollen viranomaisen olisi yleensä tehtävä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ennen kuin tällainen käsittely aloitetaan. Rekisterinpitäjän on yleisen tietosuojaa-asetuksen 36 artiklan mukaan ennen käsittelyä kuultava kansallista tietosuojaviranomaista, jos tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi osoittaa, että käsittely aiheuttaisi korkean riskin, jos rekisterinpitäjä ei ole toteuttanut toimenpiteitä riskin pienentämiseksi.

5.2.4 Rajoitukset 22 artiklan mukaisten velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaan

Yleisen tietosuojaa-asetuksen 23 artiklan mukaan rekisterinpitäjään sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa myös 22 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide 23 artiklan 1 kohdassa lueteltujen seikkojen takaamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi kansallinen turvallisuus, puolustus, rekisteröidyn suojelu, sekä rikosten ennalta estäminen, tutkinta ja paljastaminen.

Tällaisten rajoittamista koskevien lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä yleisen tietosuojaa-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka

koskevat esimerkiksi käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä, käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa sekä tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suoja-toimia ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;

Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan edellytysten täytyessä on siten mahdollista lainsäädännössä välttämättömistä syistä poiketa rekisteröidyn oikeuksista tai rekisterinpitäjän velvollisuuksista myös automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan 22 artiklan osalta. Koska 23 artiklassa edellytetään tällaisilta rajoituksilta huomattavaa tarkkarajaisuutta ja niiden oikeasuhtaisuuden huolellista punnintaa, vaikuttaa alustavasti siltä, ettei automatisoidun päätöksenteon osalta ole tarkoituksenmukaista säätää mahdollisista rajoitustoimenpiteistä yleislaissa vaan jättää mahdollinen tarkentava sääntely erityislainsäädännön varaan.

6 Johtopäätökset sääntelytarpeista

6.1 Sääntelyn lähtökohdat

Edellä on arvioitu automaattista hallintomenettelyä erityisesti automaattisen päätöksenteon näkökulmasta. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä ja apulaisoikeusasiamiehen Verohallintoa koskevassa ratkaisussa esiin nousseet kysymykset liittyvät keskeisiltä osin juuri automaattisiin hallintopäätöksiin. Tästä syystä sääntelytarpeitakin on arvioitu erityisesti päätöksentekoon liittyen. Esimerkiksi tosiasiallisen hallintotoiminnan automatisointiin liittyy merkittäviä perusoikeuskysymyksiä, joita on syytä selvittää tarkemmin erikseen.

Kuten edellä on kuvattu, automaattiseen päätöksentekoon liittyy useita kysymyksiä, jotka eivät ratkea voimassaolevan lainsäädännön perusteella. Koska mahdollisesti automatisaatioon soveltuvia asiaryhmiä on useilla eri hallinnonaloilla ja useissa eri viranomaisissa ja ratkaistavat kysymykset ovat luonteeltaan yleisiä, ne olisi syytä ratkaista yleislainsäädännössä. Seuraavassa esitetään johtopäätöksiä sääntelystä, jonka arvioidaan olevan tarpeellista automaattisen päätöksenteon perustuslain mukaisuuden turvaamiseksi. Asian 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.

Säädösvalmistelussa on otettava huomioon, hankkeen aikataulun asettamissa rajoissa, Euroopan unionissa ja Euroopan neuvoston piirissä valmisteltavat tekoälyä koskevat säädökset. Euroopan komissio antoi 19.2.2020 tekoälyä koskevan valkoisen kirjan.⁴⁵ Kirjassa tuodaan esille muun muassa seuraavat tekoälyn käyttämiselle asetettavat edellytykset:

45 Komission valkoinen kirja: Tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen COM(2020) 65 final, 19.2.2020. Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_fi.pdf.

ihmisen toimijuus ja ihmisen suorittama valvonta, tekninen luotettavuus ja turvallisuus, yksityisyyden suoja ja datan hallinta, läpinäkyvyys, monimuotoisuus, syrjimättömyys ja oikeudenmukaisuus, yhteiskunnallinen ja ekologinen hyvinvointi ja vastuuvollisuus. Perusoikeus- ja muiden riskien torjumiseksi komissio katsoo, että olemassa olevaa lainsäädäntöä tulisi mukauttaa, minkä lisäksi saatetaan tarvita uutta erityisesti tekoälyä koskevaa lainsäädäntöä. Kirjan alustavana oletuksena on, että sääntelykehystä sovellettaisiin tekoälyyn perustuviin tuotteisiin ja palveluihin. Kirjasta ei yksiselitteisesti ilmene, missä määrin sääntely voisi tulla sovellettavaksi viranomaisen tekemiin automaattisiin päätöksiin. Ensimmäiset lainsäädäntöehdotukset komissio suunnittelee antavansa vuoden 2020 loppulla. Myös Euroopan neuvostossa on aloitettu tekoälyä koskevan oikeudellisen asiakirjan valmistelu.⁴⁶

6.2 Automaattisen päätöksenteon käyttöalan määrittävä säännös

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuvista syistä sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistamiseksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämisestä hallintopäätöksiä tehtäessä tulisi säätää lailla, jossa määritellään automaattisen päätöksenteon sallittu ala. Säännös toimisi samalla tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä oikeusperustana.

Sallittu automaatio tulisi rajata tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Säännöksen tarkka muotoilu on harkittava tarkkaan. Eräitä mahdollisia tapoja kuvata näitä tilanteita on puhua esimerkiksi laskennallisista päätöksistä, yksiselitteisistä ehdoista taikka mekaanisesta tai koneellisesta päättelystä.

Koska lainalaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on noudatettava tarkoin lakia, olisi otettava lähtökohdaksi, että automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päätteleysääntöihin. Tällainen sääntely sulkisi siten pois esimerkiksi koneoppivan tekoälyn tuottamat päätökset. Sääntely ei soveltuisi myöskään oikaisuvaatimuksen tai hallintokantelun käsittelyyn.

46 Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), lisätietoa saatavilla osoitteessa: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai>

6.3 Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

Edellä on todettu, että hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskeva sääntely ei ole esteenä automaattiselle päätöksenteolle, kuitenkin edellyttäen, että automaattinen päätöksentekomenettely on järjestetty siten, että muun muassa asianosaisen kuulemista, päätöksen sisältöä ja perusteluja, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontavelvollisuutta ja hyvän kielenkäytön vaatimusta koskevat vaatimukset tulevat asianmukaisesti toteutetuiksi. Tämä voi edellyttää esimerkiksi sellaisten asioiden siirtämistä ihmisen ratkaistavaksi, joissa voi olla tarve kuulemiselle tai harkintavallan käyttämiselle.

Viranomaisen on varmistettava edellä kuvattujen vaatimusten toteutumisesta jo hallintolain nojalla. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko lakiin kuitenkin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista.

6.4 Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

Arvion mukaan lakiin tulisi sisällyttää sääntelyä, jolla varmistetaan virkavastuun asianmukainen toteutuminen kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Viranomaisen olisi osoitettava seuraavia tehtäviä hoitamaan tarpeellinen määrä asiaan perehtyneitä virkamiehiä:

1. *Järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksyminen.* Hyväksyntäpäätös koskisi sitä, mitä asioita valikoituu automaattiossa käsiteltäväksi ja miten päätöksen perustana olevat säännökset muutetaan koneellisiksi säännöiksi. Päätöksessä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, millaisissa tilanteissa automaatio keskeytetään ja päätös siirretään ihmisen käsiteltäväksi. Jos viranomainen tekee automaattisia päätöksiä laajasti eri asiaryhmissä, voi olla perusteltua, että säännöt hyväksyy monijäseninen toimielin.
2. *Järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksyminen ja vaatimustenmukaisuuden arviointi.* Viranomaisen olisi varmistettava tarpeellisella testauksella ja muilla keinoilla, että järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Vaatimukseen kuuluisi muun muassa, että järjestelmä on hyväksytyjen päätöksentekosääntöjen mukainen ja että se toteuttaa muut, lailla tarkemmin säädettyjä, edellytykset automaattisen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta. Järjestelmä tai tehdyt muutokset olisi tämän jälkeen hyväksyttävä käyttöön.
3. *Järjestelmän valvonta.* Valvonta koskisi 2 kohdan mukaisia vaatimuksia ja siihen sisältyisi järjestelmän tuottamien päätösten tarpeellinen valvonta. Virkamiesten

tehtävänä olisi seurata järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla ja heillä tulisi olla tarvittava toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin toiminnan keskeyttämiseksi tai virheiden korjaamiseksi, jos järjestelmän toiminnassa ilmenee ongelmia. Valvonnan käytännön toteutus riippuisi muun muassa tehdyn automaattisen päätöksenteon laajuudesta ja monimutkaisuudesta. Tilanteesta riippuen valvonta voisi tarkoittaa esimerkiksi tilastollisia menetelmiä tai pistokokeita. Valvontaan tulisi osoittaa päätösmääriin nähden riittävä määrä virkamiehiä, jotta virkavastuuta koskevat rikosoikeudelliset edellytykset voivat täyttyä.

6.5 Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Koska automaattisen päätöksentekojärjestelmän ohjelmakoodin julkisuutta voivat rajoittaa muun muassa liikesalaisuutta koskevat salassapitoperusteet, toiminnan julkisuuden varmistamiseksi viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi. Velvoitteen tarkempaa sisältöä on tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa. Lisäksi päätöksen yhteydessä asianosaiselle tulisi ilmoittaa, että asia on ratkaistu automaattisesti. Velvoite täydentäisi hallintopäätöksen perustelemisesta hallintolain 45 §:ssä säädettyä.

Jatkovalmistelussa on arvioitava, tulisiko automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön ottaa erillinen säännös päätösten varmentamisesta tavalla, joka täyttää julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan ehdon, jonka mukaan päätös tulee julkiseksi, kun kyseinen asiakirja on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Varmentaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi asiakirjan valmistumisen osoittavaa merkintää tietojärjestelmässä.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-878-3 (PDF)