

**Asia:** Lausunto hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

**Viite:** Pyyntö VN/3071/2020

### 1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

Ehdotettu hallintolain 25 a § sallisi asian ratkaisemisen automaattisesti, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä. Säännöksen ulkopuolelle jäisi sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Ehdotuksen mukaan automatisoitavista asiaryhmistä ei tarvitsisi säätää erityislaissa.

Käyttöalan määrittelevällä säännöksellä on merkitystä muun muassa oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu säännös toimisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä käsittelyperusteena eli se määritteli, millaisissa tilanteissa hallintopäätösten yhteydessä voidaan tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä. Koska kyseessä on perusoikeussidonnainen säännös, säännöksen selkeyteen tulee kiinnittää huomiota.

#### 1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa oikeudellisesti?

- Säännös on riittävän selvä ja tarkkarajainen.
- Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta. (Miten?)**
- Säännöksessä tulee kuvata vain automatisoinnin periaatteet, mutta automatisoitavista asiaryhmistä tulee säätää erityislaissa. (Miten?)
- Säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. (Miten?)

#### Perustelut ja muutosehdotukset:

Konkreettisuuden lisääminen asiaryhmien osalta parantaisi säännöksen käyttöalan sovellettavuutta. Rajanvetokysymystä merkittävän harkintavallan käytöstä voisi säännöksen perusteluissa vielä tarkentaa. Hallinnonaloja ja käytännön hallintotoimintaa on hyvin monenlaista ja esimerkiksi soveltuvuus yliopistojen toiminnassa on pelkän säännöstekstin

perusteella epäselvää. Esityksessä olisi syytä tarkentaa, että oikeussääntö kattaa myös yliopistojen itsehallintonsa puitteissa antamat normit.

Säännöksen sanamuotoa olisi syytä tarkentaa niin, että kävisi selväksi onko 2 momentissa mainittu oikeusvaikutusten vaatimus edellytys automaattisen päätöksenteon solveltamiselle ylipäänsä vai tarkoittaako se sitä, että vain merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältävässä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja valmistelussa automaattisen päätöksenteon käyttöä rajoitetaan 1 momentissa mainittuun sääntöpohjaiseen automaattiseen päätöksentekoon, joka ei sisällä harkintavaltaa.

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

- o Ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.
- o **Ehdotus mahdollistaa osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.**
- o Ehdotus ei salli nykyisiä automatisoituja päätöksiämme.
- o Ehdotus sallii nykyiset automatisoidut päätöksemme, mutta ei kaikkia suunniteltuja.
- o Emme tee automaattisia päätöksiä tai kysymys ei ole relevantti.

Perustelut ja lisätiedot:

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi syytä tarkentaa mitä tarkoitetaan valmistelutoimilla ja tosiasiallisilla hallintotoimilla, joilla on oikeusvaikutuksia tai "vastaavia merkittäviä vaikutuksia". Nyt on epäselvää mitä ovat vastaavat merkittävät vaikutukset esimerkiksi yliopistokontekstissa. Kuka määrittelee, että mikä on vastaava merkittävä vaikutus?

Sanamuoto jättää epäselväksi, että onko 25a§:n 2. momenttia tarkoitettu sovellettavan nimenomaan valmistelutoimena tai tosiasiallisen hallintotoiminnan tuloksena tuotettuun ratkaisuun, joka ei kuitenkaan ole 1. momentissa tarkoitettu hallintoasian ratkaisu. Tietosuoja-asetuksen artiklan 22 mukaan "Rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi".

Tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluvat toimet eivät välttämättä ole lain soveltamisalan kannalta yksiselitteisesti eriteltävissä siten kuin tietyn hallintoasian ratkaisu siihen kuuluvine vaiheineen. Saman hallinnonalan sisällä eri toimijat voivat ryhmitellä ja normittaa tosiasiallista hallintotoimintaa eri tavoin. Tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluvista keskeisistä toimista eri hallinnonaloilla tulisi antaa laajemmin esimerkkejä perusteluissa. Esimerkiksi koulutussektorilla opetus on tosiasiallista hallintotoimintaa (kts. Mäenpää, Yliopistolaki, s. 307). Opetukseen kuuluu monenlaisia toimia. Hallintolain muutos ei saisi johtaa siihen, että tekoälyn

käyttö opetuksen ja siihen kuuluvan ohjauksen sekä laajemmin opiskelijan oppimisen tukemisen välineinä estyisivät.

Asian valmistelutoimien ja sääntelyn ulkopuolelle jäävän avustavan automaation välistä eroa olisi myös syytä käsitellä perusteluissa.

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

Opiskelijavalintaan liittyen hakukelpoisuuden tarkistaminen (suoritettu pohjatutkinto, mahdolliset arvosanat jne.) voitaneen toteuttaa automaattisen päätöksenteon avulla, samoin tiettyjen opintosuoritusten arviointi ja suoritusotteiden antaminen, joita sitten voidaan käyttää jossain muussa prosessissa päätöksenteon pohjana.

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

- Kyllä (miten?)
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

-

## 2. Oikeussuojakeinot

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

- Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista.
- Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).**
- Oikaisuvaatimuksen automaattista käsittelyä ei tule sallia.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tarkoitetaanko tässä oikaisuvaatimusta alun perin automaattisesti tehtyyn päätökseen vai ylipäänsä mitä tahansa päätöstä koskevaa oikaisuvaatimusta? Automaattisesti tehtyyn päätökseen pitää oikeusturvan näkökulmasta olla mahdollisuus (asianosaisten niin halutessa)

hakea oikaisua siten, että ihminen käsittelee oikaisuvaatimuksen, jotta ei tule tilannetta, jossa sekä alkuperäinen päätös että muutoksenhaussa annettu päätös on tehty automaattisesti. Kuitenkin selkeissä tapauksissa, esimerkiksi, jos oikaisu perustuu päätöksen perusteena olevaan virheelliseen tai puutteelliseen tietoon (järjestelmään syötettyyn tietoon, esim. kirjoitusvirhe henkilön iässä, määrääjassa tms.), joka oikaisulla johtaa yksiselitteisesti toisenlaiseen lopputulokseen (esim. hakemus hyväksytään, kun tieto oikaisun johdosta merkitään siihen oikein), myös oikaisuvaatimusten automaattinen käsittely tulee olla mahdollista.

Hakijalle myönteisissä tilanteissa oikaisuvaatimuksen automaattinen käsittely olisi kannatettavaa mahdollistaa. Mahdollisia ongelmia voisi todennäköisemmin tulla siitä, jos esimerkiksi alun perin automaattisesti ratkaistu päätös ratkaistaan oikaisuvaatimuksen myötä uudelleen kielteisesti automaattisessa päätöksenteossa. Tällöin oikaisun legitimitetti voisi kärsiä. Oikaisuvaatimusten automaattinen käsittely ei saisi aiheuttaa tilanteita, joissa kyseinen menettely heikentäisi oikaisumenettelyä oikeussuojakeinona.

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

Oma-aloitteinen automaattisten päätösten läpikäynti/tarkastus jälkikäteen, esimerkiksi pistokokeet tai tehokas itseoikaisu. Myös etukäteinen neuvonta koskien automaattisen päätöksenteon prosessia ja asiakkaan tiedottaminen auttavat parantamaan päätöksenteon legitimitettiä ja asiakkaan luottamusta päätöksen oikeellisuuteen.

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

Oikaisumenettely ja itseoikaisu. Yliopistoissa on muutenkin laajasti käytössä oikaisumenettely päätösten muutoksenhaussa. Oikaisumenettely on tarpeen yliopiston autonomian vuoksi; muu viranomainen ei tunne yliopiston sisäisiä ohjeistuksia tai sääntöjä eikä pysty arvioimaan yliopiston sisäisten ohjeiden mukaista päätöksentekomenettelyä. Valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen oikaisun jälkeen on myös automaattisen päätöksenteon kohdalla perusteltu.

## 2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Koska hallinto-oikeudet ovat jo nykyisellään varsin ruuhkautuneita, tulisi välttää hallinto-oikeuteen päätyvien asioiden lisääntymistä ja mahdollistaa tehokas muutoksenhaku jollain lievemmillä keinoilla. Myös kanteluiden tosiasiallinen merkitys on kyseenalainen, koska kanteluiden käsittelyajat ovat pitkiä ja kanteluiden johdosta prosesseihin mahdollisesti tehtävät muutokset toteutuvat hyvin pitkän ajan päästä kantelun perusteena olevasta tapahtumasta. Tämä ei ole toimivaa yksilön oikeusturvan näkökulmasta.

Etukäteenkin tulisi olla automaattisen päätöksenteon kohteelle mahdollisimman selkeää, minkä tietojen ja minkä oikeusohjeiden perusteella asia ratkaistaan automaattisessa

päätöksenteossa. Tämä lisäisi luottamusta automaattiseen päätöksentekoon ja todennäköisesti vähentäisi siinä tapahtuvien virheiden määriä, kun olisi osattu antaa riittävät ja oikeat tiedot automaattista päätöksentekoa varten.

### 3. Tietosuojaja

Ehdotuksessa arvioidaan, että hallintomenettelyyn sisältyvät velvoitteet toteuttavat samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuojaja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa mainitut suojatoimet ja niiden voi tulkita olevan asetuksen 22 artiklassa edellytetyjä suojatoimia yhdessä järjestelmien oikeaa toimintaa varmistavan tietojärjestelmäsäätelyn kanssa. Näistä syistä tässä yhteydessä ei ehdoteta sääntelyä erityisistä automaattisiin hallintopäätöksiin liittyvistä erityisistä suojatoimia.

#### 3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

- Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.**
- Laissa tulee säätää erityisistä suojatoimista. (Millaisista?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Muistiossa on esitetty tästä perusteltu tulkinta, että hallintomenettelyn velvoitteet olisivat riittäviä.

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

- Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.**
- Laissa tulee säätää erityisistä suojatoimista. (Millaisista?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tietosuojalain 6§:ssä on säädetty suojatoimenpiteistä, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tämän yleisen sääntelyn lisäksi emme näe tarvetta säännellä lisäsuojatoimenpiteistä.

Jos tällaisista erityisistä henkilötietoryhmistä säänneltäisiin hallintolaissa, tulisi se toteuttaa esimerkiksi viittaamalla tietosuojaja-asetuksen määritelmään erityisistä henkilötietoryhmistä (9 artikla), jotta säilyisi yksiselitteisenä mihin henkilötietoihin viitataan ja jotta hallintolaista ei tulisi päällekkäinen tietosuojalainsäädännön kanssa.

Huomiona, että automaattinen päätöksenteko ei tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan voi perustua erityisiin henkilötietoryhmiin, ellei rekisteröity ole antanut nimenomaista suostumusta tai ellei käsittely ole tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Tämä olisi hyvä tuoda esiin myös kansallisessa laissa. Lisäksi suostumus on ongelmallinen hallintopäätöksiä tehtäessä koska rekisteröity on alisteisessa asemassa päätöksen tekevään viranomaiseen nähden. Se, mikä katsotaan kansallisen lainsäätäjän näkökulmasta tärkeäksi yleiseksi eduksi, on tarpeen täsmentää esimerkiksi esitöissä.

### 3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

## 4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

Ehdotuksen mukaan automaattisen käsittelyn julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia tavoitteita toteutettaisiin ilmoittamalla automaattisesta käsittelystä päätöksessä ja viranomaisen julkaisemalla kuvauksella automaatiosta.

### 4.1. Pidätekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

- Kyllä**
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Lisätietoja antaneelta taholta tulisi edellyttää sellaista osaamista ja kyseisen päätöstyypin tuntemista, että hän osaisi kertoa automaattisen päätöksen perusteluista kuin se olisi hänen itsensä tekemä päätös. Tämän voisi ajatella olevan mahdollista, kun kyse on sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta, jonka tulosten pitäisi olla loogisesti johdettavissa käytettävissä olleesta aineistosta. Lisätietojen antajan merkityksen voidaan ajatella jopa korostuvan, koska hän on todennäköisesti ensimmäinen kyseiseen päätökseen tutustuva luonnollinen henkilö.

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

- Kyllä**
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Pitää varmistaa, että lisätietoja koskevat yhteydenotot ohjautuvat tosiasiallisesti taholle, joka pystyy niihin vastaamaan muistion edellyttämällä tavalla sekä teknisesti että sisällöllisesti.

Voisiko lisätietoja antaneelta taholta edellyttää sellaista osaamista ja kyseisen päätöstyypin tuntemista, että hän osaisi kertoa automaattisen päätöksen perusteluista kuin se olisi hänen itsensä tekemä päätös? Tämän voisi ajatella olevan mahdollista, kun kyse on sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta, jonka tulosten pitäisi olla loogisesti johdettavissa käytettävissä olleesta aineistosta. Lisätietojen antajan merkityksen voidaan ajatella jopa korostuvan, koska hän on todennäköisesti ensimmäinen kyseiseen päätökseen tutustuva luonnollinen henkilö.

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

- Kyllä**
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Läpinäkyvyyden kannalta on olennaista, että päätöksen kohde tietää päätöksen syntyneen automaattisessa prosessissa. Tiedon antamista automaattisesta päätöksenteosta voidaan pitää suorastaan välttämättömänä. Näin jo osin siitä syystä, ettei automaattisen käsittelyn yhteydessä ole mahdollista antaa todellisen päätöksentekijän nimeä, sillä tapauksessa ei ole ollut ihmistä päätöksentekijänä.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

- Kyllä**
- Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kuvaus on syytä julkaista, vaikka päätöksen perusteluista sinänsä kävisi ilmi ne seikat ja oikeusohjeet, joihin päätös on perustunut. Kuvauksen antaminen olisi olennaista perusteluvollisuuden täyttymiselle, jonka ei voida katsoa täyttyvän välttämättä pelkät soveltuvat lainkohdat luettelemalla. Kuvaus mahdollistaisi sen kuvaamisen, mitä automaattisessa käsittelyssä on tapahtunut. Vaikka päätöksentekosääntöjen kuvaaminen ei muistion mukaan vaikuttaisi tuovan lisätietoja, joilla olisi merkitystä oikeusturvan tai päätöksen ymmärtämisen kannalta, voisi päätöksenteon kuvaamisella olla merkitystä hyvän hallinnon toteutumisen kannalta: palveleehan kuvauksen julkaiseminen ymmärrettävyyttä. Näin abstraktilla tasolla aiheeseen on kuitenkin vaikea ottaa ehdotonta kantaa.

#### 4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Kuvauksen tulee sisältää ainakin oikeudelliset perusteet automaattiselle käsittelylle sekä se, mihin tietoihin automaattinen päätös perustuu. Itse algoritmit eivät ole tavalliselle hallinnon asiakkaalle kovinkaan informatiivisia, eikä niitä sen vuoksi ole tarpeen sisällyttää kuvaukseen. Jonkinlainen prosessikaavio tai automaattisen päätöksenteon prosessin kuvaus voisi olla informatiivinen. Kuvaus itsessään liikkuu kuitenkin todennäköisesti yleisemmällä tasolla kuin itse päätöksen perustelut; jos jokainen päätös on tarpeeksi yksityiskohtaisesti perusteltu, ei kuvauksen tarvitse olla niin laaja tai yksityiskohtainen.

Mahdollisuuksien mukaan jopa selkokieltä lähestyvä kuvaus siitä miten automaattisessa päätöksenteossa on edetty voisi olla tarpeellinen. Näin varsinkin tilanteissa, joissa automaattinen päätöksenteko on ollut sen verran monimutkaista, ettei sen etenemistä ole muiden annettujen tietojen pohjalta helppoa päätellä.

#### 4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Professori Riikka Koulou ja apulaisprofessori Ida Koivisto ovat automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön tarpeista (VN/3071/2020) antamassaan lausunnossa esittäneet koodien julkaisemisen yhtenä ongelmana sitä, että ne voivat olla yksityisessä omistuksessa ja sisältää yrityssalaisuuksia. Tällöin ainakin, mikäli lainsäädännössä päädytään vastoin nyt lausunnolla olevan muistion tehneen työryhmän kantaa siihen, että koodien tulisi olla itsessään julkisia, tulisi julkisorganisaatioille joko osoittaa resurssit siihen, että ne omistaisivat itse automaattisessa päätöksenteossa käyttämänsä lähdekoodinsa tai sitten muuten ratkaista yrityssalaisuuksista koituvat ongelmat esimerkiksi julkisuuslakia muuttamalla.

### 5. Muut huomiot

#### 5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

-

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto Unifi ry, Finlands universitetsrektorers råd Unifi rf

Keijo Hämäläinen

Tanja Risikko

Puheenjohtaja

Toiminnanjohtaja



