OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Selvitys**
Julkisoikeus
LsN Niklas Vainio 14.2.2020

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Automaattista päätöksentekoa koskevan selvityksen tilanne

1 Asian tausta

Oikeusministeriön käynnistämän automaattista päätöksentekoa koskevan valmistelun taustalla vaikuttivat muun muassa seuraavat kannanotot:

- Apulaisoikeusasiamies (EOAK/3379/2018, 20.11.2019): Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen.
- Oikeuskansleri selvittää vastaavia kysymyksiä Kelan osalta.
- Perustuslakivaliokunta:
    - ”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 hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.”

2 Esiselvityksen keskeiset teemat

Oikeusministeriössä valmistellun esiselvityksen tarkoituksena on muodostaa yleiskäsitys automaattisten päätöksentekojärjestelmien toimintaperiaatteista sekä täsmentää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia ongelmia erityisesti perustuslain, hallinnon yleislakien, virkavastuun ja tietosuojalainsäädännön kannalta.

Postiosoite / **Postadress**
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite / **Besöksadress**
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin / **Telefon**
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi / **Fax**
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet / **E-post, internet**
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

- Rajaukset
    - Esiselvityksessä keskitytään *sääntöpohjaiseen automaattiseen päätöksentekoon*, joka tarkoittaa hallintopäätösten tekemistä automaattisesti ihmisten määrittelemien päätöksentekosääntöjen perusteella.
    - Muun muassa Kelan ja Verohallinnon automaatio on sääntöpohjaista.
    - Julkisessa keskustelussa puhutaan toisinaan (*oppivasta) tekoälystä*, jossa järjestelmä tuottaa tuloksen aiempaan aineistoon perustuen koneen itse löytämien tilastollisten säännönmukaisuuksien perusteella – tähän liittyy hankalia ongelmia muun muassa hallinnon lainalaisuuden, valvottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta, eikä se kovin hyvin sovellu hallinnolliseen päätöksentekoon. Oppivaa tekoälyä voi olla kuitenkin mahdollista käyttää esimerkiksi tarkastuksissa, analyyseissä tai ennakoinneissa. Esiselvityksessä ei ole tarkemmin arvioitu tätä aihetta.
- Hallinnon lainalaisuus
    - Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, joten laissa olisi säädettävä, millaisia asioita voidaan ratkaista automaattisesti (esimerkiksi asiat, jotka eivät edellytä harkintavallan käyttämistä). Tällainen säännös voisi olla mahdollisesti yleislaissa.
    - Asiaryhmiä pitää mahdollisesti rajata tarkemmin sektorikohtaisesti erityislainsäädännössä.
- Hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturva
    - Automaattisessa päätöksenteossa tulisi varmistua siitä, että asianosaisen oikeus tulla kuulluksi esimerkiksi asian ratkaisussa käytettävistä tiedoista toteutuu.
    - Samoin päätös on perusteltava sen mukaisesti kuin hallintolaissa edellytetään.
- Julkisuus ja läpinäkyvyys
    - Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on arvioinut, että asianosaisella tulisi olla oikeus saada tietää, miksi asia on valikoitunut automaattiseen menettelyyn.
    - Lisäksi asiassa pitää arvioida järjestelmän ohjelmakoodin julkisuutta koskevia kysymyksiä.
- Virkavastuu
    - Tärkeää virkavastuun uskottava kohdentaminen vastuussa oleviin virkamiehiin; esimerkiksi päätöksentekosäännöt hyväksyviin ja päätöksentekoa valvoviin virkamiehiin.
- Tietosuoja
    - EU:n tietosuojalainsäädännöstä seuraa velvoite liittää automaattiseen päätöksentekoon suojatoimia, jotka saattavat liittyä esimerkiksi järjestelmän toiminnan läpinäkyvyyteen.

3 Alustava aikataulu

Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön sääntelytarpeen selvittämisessä ja lainsäädäntömuutosten valmistelussa on suunniteltu edettävän seuraavalla tavalla:

1. Esiselvityksen pohjalta kartoitetaan (02-03/2020) muiden hallinnonalojen automatisoituihin päätöksentekomenettelyihin liittyviä kokemuksia ja sääntelytarpeita. Kartoitustyö toteutetaan yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Näkemyksiä pyydetään kaikilta ministeriöiltä. Muita keskeisiä yhteistyötahoja ovat ainakin Verohallinto, Tulli, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Kela.
2. Oikeusministeriössä laaditaan virkatyönä arviomuistio, jossa tarkastellaan automaattisen päätöksenteon toteuttamisen edellytyksiä sekä arvioidaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumista automaattisessa päätöksenteossa perustuslain, voimassa olevien hallinnon yleislakien samoin kuin virkavastuuta koskevien säännösten pohjalta. Muistiossa tulee lisäksi arvioida yleislainsäädännön

mahdollisia muutostarpeita ja ratkaisuvaihtoehtoja automatisoitua päätöksentekoa säänteleväksi yleislainsäädännöksi. Arviomuistiosta järjestetään kuulemistilaisuus keväällä 2020.

3. Tarvittaessa hankitaan ulkopuolinen selvittäjä edellisessä vaiheessa havaittujen erityistä selvittämistä vaativien kysymysten ratkaisemiseksi (esimerkiksi virkavastuu).
4. Oikeusministeriö asettaa kokoonpanoltaan suppean valmisteluelimen, jonka tehtävänä on laadittujen selvitysten perusteella arvioida hallinnon automaattisen päätöksenteon käytön vaatimat yleislainsäädännön sääntelytarpeet ja valmistella sitä koskevat tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän tehtäväksi olisi lisäksi perusteltua osoittaa automaattisen päätöksenteon käyttöönoton edellyttämän erityislainsäädännön sääntelyperiaatteiden laatiminen.
5. Automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön toimeenpanon edellyttämät tiedonhallinnan tekniset järjestämisratkaisut ja sitä koskevat mahdolliset lainsäädäntötarpeet tulee arvioida osana valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaa digitaalisen hallinnon toimintatapojen kehittämistä.