

## LAUSUNTO

Helsinki 6.7.2020

Oikeusministeriö

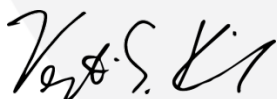
Viite: VN/3071/2020

**Asia: Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista**

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 220 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä yli 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.*

Lisätietoja: Lakimies Patrik Metsätähti, [patrik.metsatahti@soste.fi](mailto:patrik.metsatahti@soste.fi), 040-9383454

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas  
pääsihteeri

# SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
SOSTE Finlands social och hälsa rf  
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

[www.soste.fi](http://www.soste.fi)

## Johdanto

**Oikeusministeriö pyytää lausuntoanne hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä yleislainsäädännön sääntelytarpeita koskevasta arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14).**

Oikeusministeriössä on laadittu arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista.

Arviomuistion taustalla on eduskunnan perustuslakivaliokunnan esiin tuoma huomio siitä, että automaattiseen päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Selvityksen taustalla on myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisu (EOAK/3379/2018), jossa katsottiin, että Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 62/2018 vp, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä 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 asettamat vaatimukset sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Myös apulaisoikeusasiamies on katsonut, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä.

Muistiossa arvioidaan, kuinka hallinnon lainalaisuus, julkisuusperiaate ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat tehtäessä automaattisia hallintopäätöksiä sekä kuinka oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen voitaisiin varmistaa. Lisäksi automaattista päätöksentekoa arvioidaan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen asettamien vaatimusten kannalta. Muistioon sisältyy myös selvitys viranomaisten automaattisen päätöksenteon käytännöistä tällä hetkellä ja mahdollisista tulevaisuuden käyttökohteista.

Muistiossa esitetään voimassa oleva sääntely huomioon ottaen arvio automaattisessa päätöksenteossa tarvittavasta sääntelystä, jolla edellä kuvattujen periaatteiden ja säännösten toteutuminen voitaisiin turvata. Arvion

mukaan automaattiset hallintopäätökset tulisi rajata tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Lähtökohtana olisi, että automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Tällainen sääntely sulki siten pois esimerkiksi koneoppivan tekoälyn tuottamat päätökset. Arvion mukaan viranomaisilla tulisi olla velvollisuus varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Virkavastuun toteutumisen varmistamiseksi 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.

Saatua lausuntopalautetta käytetään myöhemmin käynnistettävän lainvalmisteluhankkeen tukena.

### **Vastausohjeet vastaanottajille**

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön 4.9.2020 mennessä. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Ministeriöt voivat halutessaan pyytää lausuntoa omalta hallinnonalaltaan. Samalla oikeusministeriö toteaa, että myös jakelulistan ulkopuoliset tahot voivat halutessaan antaa lausuntonsa.

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet -> Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi

HUOM! Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

Lisätietoa lausuntopalvelu.fi:n käytöstä voi pyytää palvelun ylläpidosta osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi

## Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan oikeusministeriölle viimeistään perjantaina 4.9.2020.

## Valmistelijat

### Lisätietoja asiasta antavat

Yksikön päällikkö, lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen,  
etunimi.sukunimi(at)om.fi, p. 02951 50230 (10.7.2020 asti)

Suunnittelija Valpuri Tarkka, etunimi.sukunimi(at)om.fi, p. 02951 50120 (13.-  
22.7.2020 ja 6.-14.8.2020)

Lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, etunimi.sukunimi(at)om.fi, p. 02951 50041  
(17.8. alkaen)

## Linkit

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

## Jakelu:

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Business Finland

Digi- ja väestötietovirasto

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Electronic Frontier Finland ry (Effi)

Elinkeinoelämän keskusliitto

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry

Eläkesäätiöyhdistys ESY ry

Eläketurvakeskus

Eläkkeensaajien keskusliitto EKL ry  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto  
Finanssiala  
Helsingin kaupunki  
HUS kuntayhtymä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri  
Ida Koivisto, Helsingin yliopisto  
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE  
Kansaneläkelaitos  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Kirkkohallitus  
Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava ry  
Korkein hallinto-oikeus  
Lapsiasiavaltuutettu  
Lastensuojelun keskusliitto  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Liikenne- ja viestintävirasto  
Liikennevakuutuskeskus  
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK  
Maahanmuuttovirasto  
Maanmittauslaitos  
Maatalousyrittäjien eläkelaitos  
Markku Suksi, Åbo Akademi  
Metsähallitus

Oikeuskanslerinvirasto  
Oikeusrekisterikeskus  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Opetushallitus  
Pakolaisneuvonta  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Pirkanmaan ELY- keskus  
Potilasvakuutuskeskus  
Puolustusministeriö  
Rahoitusvakausvirasto  
Riikka Koulu, Helsingin yliopisto  
Rikosseuraamuslaitos  
Ruokavirasto  
Sisäministeriö  
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira  
Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomainen Findata  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry  
Suomen Asianajajaliitto  
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA  
Suomen Kuntaliitto ry  
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry  
Suomen metsäkeskus  
Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

Tampereen kaupunki  
Tapaturmavakuutuskeskus  
Tasa-arvovaltuutettu  
Teknologiateollisuus  
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry  
Tietosuojavaltuutettu  
Tilastokeskus  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK  
Tulli  
Tuomioistuinvirasto  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Työeläkevakuuttajat TELA ry  
Työllisyysrahasto  
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry  
Ulkoministeriö  
Valtakunnansyyttäjänvirasto  
Valtakunnanvoudinvirasto  
Valtiokonttori  
Valtioneuvoston kanslia  
Valtiovarainministeriö  
Vantaan kaupunki  
Verohallinto  
Veronmaksajain Keskusliitto  
Yhdenvertaisuusvaltuutettu  
Ympäristöministeriö

## Lausunnonantajan lausunto

### Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

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

*Mielestämme on hyvä, että automaattista päätöksentekoa arvioidaan muistiossa etenkin perusoikeusnäkökulmasta. Digitalisaatiota ja automaatiota hyödyntämällä julkisen vallan päätöksentekoa on pystytty kehittämään siten, että säästetään julkisen vallan resursseja, samalla kun kansalaisten oikeudet ja yhdenvertainen kohtelu toteutuvat nykyistä paremmin ja käsittelyajat lyhenevät*

### Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus

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

*Varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluja tai -etuuksia koskevaan päätöksentekoon usein liittyy päätöksenteon kohteena olevan ihmisen yksilöllisiin olosuhteisiin liittyvää monimutkaista harkintaa, jota ei voi ulkoistaa koneelle. Valtio on ihmisten muodostama yhdyskunta, ja valtiollisen vallankäytönkin tulee olla etusijassa inhimillistä toimintaa, jossa valtion apua tai tukea tarvitseva ihminen tulee halutessaan kohdatuksi toisen ihmisen toimesta. Siksi pidämme arviomuistiossa ehdotettua rajausta perusteltuna.*

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

*Arviomuistion eri kohdissa esitetään sääntöpohjaisten järjestelmien ja oppivan tekoälyn dikotomia. Mutta muistiossa ei esitetä, mitä oppivalla tekoälyllä automaattisen päätöksenteon yhteydessä käytännössä tarkoitetaan. Oletettavasti oppiva tekoälykin perustuisi joihinkin siihen ohjelmoituihin sääntöihin. Olisiko sääntöpohjaisten järjestelmien ja oppivaan tekoälyyn perustuvien järjestelmien ero siis lähinnä siinä, miten monta sääntöä niihin voidaan päätöksentekoa varten ohjelmoida? Silloin kyseinen sääntöjen määrä tulisi ainakin tulevassa lainsäädännössä määritellä. Kuitenkin, jos koneoppivaan tekoälyyn perustuva automaattinen päätöksenteko saattaa*



*todennäköisesti johtaa ennakoimattomiin tai lainvastaisiin päätöksiin, kuten arviomuistiosta on tulkittavissa, silloin sellaisen käyttämistä ei tietenkään tule lailla mahdollistaa.*

## **Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen**

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

*Julkisen vallan velvollisuus on varmistaa, etteivät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutuminen vaarannu. Tämä koskee kaikkea muutakin julkista hallintotoimintaa kuin automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämistä. Sitä tuskin voi liikaa korostaa.*

*Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista tulisi varmistaa vahvistamalla niiden varmistamiseksi luotuja instituutioita. Lainsäädäntö tarvitsee tuekseen riittävät sanktiot sekä toimeenpano- ja valvontakoneiston. Arviomuistio itsessään osoittaa sen, että automaattista päätöksentekoa koskeva valvonta on ollut osin tehotonta, eivätkä viranomaiset aina ole muuttaneet automaattista päätöksentekoa koskevia menettelyjään senkään jälkeen, kun niiden oikeutus on valvontaviranomaisten toimesta kyseenalaistettu.*

## **Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen**

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

*Automaattinen päätöksenteko ei saa johtaa tilanteeseen, jossa ketään ei voida asettaa päätöksestä vastuuseen. Tiettyjä isännänvastuutilanteista lukuun ottamatta suomalaisessa velvoiteoikeudessa lähtökohtana on ollut se, että ihminen voi olla vastuussa vain tekemisistään tai tekemättä jättämisistään. Tämän tulisi olla lähtökohta myös määritettäessä automaattisesta päätöksenteosta vastuussa olevia. Tärkeintä kuitenkin on, että automaattisen päätöksenteon johdosta vahinkoa kärsinyt voi tehokkaasti kohdistaa vahingonkorvausvaatimuksensa julkisyhteisöön, vaikkei virheen tai laiminlyönnin lähde pystyttäisi osoittamaan.*

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

*Vastuun kohdistamisen ja päätösten virhelähteiden jäljittämiseksi erillisten päätösten tekeminen päätöksentekosäännöistä vaikuttaa hyvältä ajatukselta. Päätöksentekosääntöjä koskevien päätösten tekemisen menettely ja kokoonpano riippuisi oletettavasti täysin siitä, millaisista päätöksistä olisi kyse. Mahdollisuuksien mukaan päätöksistä virkavastuussa olevien virkamiesten tulisi osallistua päätöksentekoon. Mutta jos kyse olisi esimerkiksi jonkin etuuslainsäädännön soveltamiseen luodusta valtakunnallisesta automaattisesta päätöksentekojärjestelmästä olisi päätöksentekosääntöjen hyväksyminen luontevaa tehdä lain soveltamisesta vastuussa olevan viranomaisen ylimmän johdon toimesta.*

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

*Etenkin kun kyse on eri tavoin kansalaisten perusoikeuksiin kytkeytyvästä päätöksenteosta. On selvää, että viranomaisen tulee varmistaa, että automaattiseen päätöksentekoon käytetty järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain asiakastietojärjestelmiä koskeva sääntely toimii tässä hyvänä mallina.*

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

*Arviomuistioon on valvonnasta kirjattu lähinnä se, että 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.*

*Päätöksentekojärjestelmien käyttö ja luotettavuus vaativat myös niihin kohdistuvaa valvontaa. Ehdotus on siis kannatettava.*

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

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista

päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

*Muistiossa todetaan: 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.*

*On täysin lainsäätäjän harkittavissa, voivatko liikesalaisuudet rajoittaa päätöksenteko-ohjelmistojen lähdekoodien julkisuutta. Vaikka ohjelmistot hankittaisiin yksityisiltä ohjelmistoyrityksiltä, lähdekoodeilta voidaan edellyttää julkisuutta. Lähtökohtana tulee kaikkien automaattiseen päätöksentekoonkin liittyvien asiakirjojen ja aineistojen kohdalla olla, että ne ovat julkisia.*

*Sen lisäksi, että päätöksentekosääntöjen tulee olla julkisia, ne tulee pystyä ilmaisemaan ymmärrettävällä tavalla ihmisille, joita koskevaan päätöksentekoon ne ovat vaikuttaneet. Päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta tulisi olla lyhyt kuvaus päätöksissä. Sen lisäksi päätöksissä tulisi olla linkki tai yhteystieto, josta päätöksenteon kohde saisi halutessaan kattavat tiedot päätöksentekoon käytetystä menettelystä.*

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

*Ehdotuksen mukaan, ellei asiaan sovellettava erityislainsäädäntö edellytä päätöksen koneellista tai sähköistä allekirjoitusta, päätöksen julkiseksi tulemisen osalta on riittävää, että päätös varmennetaan allekirjoitusta vastaavalla tavalla.*

*Meillä ei ole huomautettavaa tähän ehdotukseen.*

## Tietosuoja

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

*Järjestelmät tulee rakentaa sellaisiksi, että ihmisten perusoikeudet, tietosuoja ja hyvä hallinto toteutuvat. Niihin pitää kohdistua riittävä ennakoarviointi, valvonta ja oikeussuojamekanismit. Päätöksenteon tulee olla perusteiltaan julkista ja asianosaista kohtaan avointa. Muita suoja-toimia emme tässä vaiheessa osaa ehdottaa.*

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

*Muistion mukaan: Mikäli automatisoitu päätöksenteko ulotetaan koskemaan myös lapsia, tulisi heidän tietojensa käsittelyä lähtökohtaisesti koskea vähintään samat suojatoimet kuin muitakin henkilöitä.*

*Tämä on luonteva lähtökohta. Vaikkei GDPR aseta kieltoa lapsiin kohdistuvaan automaattiseen päätöksentekoon, voidaan sen johdanto-osaa tulkita siten, että siihen tulisi suhtautua pidättyvämmiin kuin muuhun automaattiseen päätöksentekoon. Tämä tulisi lainsäädännössä huomioida esim. niin, että lapsiin kohdistuva automaattinen päätöksenteko olisi mahdollista vain erityisin perustein ja silloin, kun se on lapsen edun mukaista.*

### **Muut sääntelytarpeet**

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

*Viranomaisten vakiintuneet käytännöt automaattisen päätöksenteon järjestämisessä osoittavat sen, ettei hallinnon lainalaisuutta, hyvää hallintoa, oikeusturvaa tai virkavastuun toteutumista voida varmistaa yksinomaan lainsäädännön avulla. Viranomaistoiminta tarvitsee myös tehokasta valvontaa ja ohjauskeinoja sen tilanteen varalle, etteivät sen käytännöt vastaa lain vaatimuksia. Perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamista ja lainsäädännön kunnioittamista tulisi vahvistaa myös lisäämällä näitä koskevaa täydennyskoulutusta lainsoveltajille.*

### **Muut huomiot**

-

Makkonen Timo

OM

Vainio Niklas

OM