

AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO  
KANSANELÄKELAITOKSESSA

Inka Ahola  
Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Oikeusinformatiikka  
Maisteritutkielma  
Syksy 2021

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Automaattinen päätöksenteko Kansaneläkelaitoksessa

Tekijä: Inka Ahola

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeusinformatiikka

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma X Lisensiaatintutkimus\_\_

Sivumäärä: XII + 76

Vuosi: 2021

### Tiivistelmä:

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Kansaneläkelaitoksen eli Kelan harjoittamaa automaattista päätöksentekoa. Tutkielma sijoittuu oikeusinformatiikan ja hallinto-oikeuden leikkauskohtaan, ja tutkimuksen metodi on lainopillinen ja systematisoiva. Tutkielmassa pyritään vastaamaan kahteen kysymykseen: mitä oikeudellisia reunaehtoja viranomaisten harjoittamalle automaattiselle päätöksenteolle on löydettävissä, ja voiko Kelan harjoittamaa automaattista päätöksentekoa pitää tunnistettujen reunaehtojen valossa lainmukaisena.

Automaattiseen päätöksentekoon vaikuttavia reunaehtoja löytyy sekä kansallisesta lainsäädännöstä että tietosuojasetuksesta. Esimerkiksi hyvän hallinnon takeet, virkavastuun kohdentuminen ja päätöksen perusteluvelvollisuus on toteutettava kaikessa hallintotoiminnassa, myös silloin kun toiminta on automatisoitu. Suomen lainsäädännöstä ei tutkielman kirjoitushetkellä vielä löydy selkeää yleistä toimivaltasäännöstä, jonka nojalla viranomaiset voisivat tehdä automaattisia päätöksiä hallintoasioita ratkaistessaan. Tästä huolimatta viranomaisissa tehdään jo tietyissä asiaryhmissä automaattipäätöksiä sekä käytetään automaatiota toimintojen tukena.

Tutkielman johtopäätöksenä on, että Kelan automaattiseen päätöksentekoon liittyy ongelmakohtia erityisesti oikeusperustan ja tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin puutteellisuuden sekä virkavastuun kohdentumisen osalta. Vain osa näistä ongelmista on Kelan itsensä korjattavissa. Viranomaisten automaattiseen päätöksentekoon liittyvien ongelmien tehokas korjaaminen edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä.

Avainsanat: oikeusinformatiikka, digitalisaatio, chatbotit, tekoäly, hallintopäätökset

# SISÄLLYS

Lähteet .....	V
Lyhenteet .....	XII
1 Johdanto .....	1
1.1 Digitalisaation aikakausi .....	1
1.2 Tutkimustehtävä, rajausta ja metodi .....	2
1.3 Kelan valtiosääntöoikeudellisesta asemasta .....	4
2 Digitalisaatio oikeustieteen näkökulmasta .....	5
2.1 Digitalisaation ja oikeustieteen rinnakkaiselosta .....	5
2.2 Automatisoitujen järjestelmien rooli virkamieskoneistossa .....	8
2.3 Hallinnon automatisoinnin tavoitteita, hyötyjä ja riskejä .....	10
3 Päätöksenteon automatisoinnin toteutustavoista .....	15
3.1 Sääntöpohjainen ja tekoälyvetoinen automaatio .....	15
3.2 Monimutkaiset päätöksentekotilanteet ja massapäätökset .....	18
3.3 Itsenäinen ja avusteinen automaatio .....	20
4 Kansallisen lainsäädännön asettamista reunaehdoista .....	24
4.1 Keskeinen voimassa oleva sääntely .....	24
4.1.1 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus .....	24
4.1.2 Virkavastuu .....	25
4.1.3 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle .....	27
4.1.4 Oikeusturva ja hyvä hallinto .....	29
4.1.5 Yhdenvertaisuus .....	31
4.1.6 Hallintopäätöksen sisältö .....	32
4.1.7 Hallintopäätöksen perustelu .....	35
4.1.8 Viranomaistoiminnan julkisuus .....	38
4.1.9 Yleinen toimivaltasäännös automaattipäätösten antamiseen puuttuu .....	39
4.2 Automaattista päätöksentekoa koskevista säädösehdotuksista .....	40
4.2.1 Hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvän yleislainsäädännön valmisteluhanke .....	40
4.2.2 Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevat säännösluonnokset .....	42

4.2.3 Sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muutosehdotus .....	44
5 Tietosuoja-asetuksen asettamista reunaehdoista .....	46
5.1 Tietosuoja-asetuksen soveltamisala .....	46
5.2 Henkilötietojen käsittely .....	47
5.3 22 artikla automatisoiduista yksittäispäätöksistä .....	49
5.4 Suojatoimet .....	50
5.5 Rekisteröidylle toimitettavat tiedot .....	53
6 Kelan automaattinen päätöksenteko .....	54
6.1 Oikeuskanslerin käynnistämä selvitys .....	54
6.1.1 Automaation käyttöala ja toteutustapa Kelassa .....	54
6.1.2 Kelan automaattisen päätöksenteon suhde tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan .....	59
6.1.3 Kelan automaattisen päätöksenteon oikeusperusta .....	60
6.1.4 Kelan automaattisen päätöksenteon valvonta ja suojakeinot .....	62
6.1.5 Tietosuojaa koskeva vaikutustentarviointi .....	66
6.1.6 Virkavastuun toteutuminen Kelan automaattisessa päätöksenteossa ....	70
6.2 Kelan internetsivut .....	72
7 Johtopäätökset .....	75

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

*Hakapää, Sari* (2008). Sähköinen verohallinto – Automatisoitu arvonlisäverotusmenetelmä. Acta Wasaensia nro 199, Universitas Wasaensis, Vaasa.

*Hakkarainen, Jenni – Koulu, Riikka – Markkanen, Kalle* (2020). Läpinäkyvät algoritmit? Lähdekoodin julkisuus ja laillisuuskontrolli hallinnon digitalisaatiossa. Edilex 2020/18.

*Hautamäki, Veli-Pekka* (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Prima Oy, Helsinki.

*Hirvonen, Aki* (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki.

*Hirvonen, Hanne* (2018). Automatisoitu päätöksenteko julkisella sektorilla. Oikeus 2018 (47); 3: 302–310.

*Kaisto, Janne* (2020). Älykoodi lakina – vai ei sittenkään? Lakimies 7–8/2020, s. 993–1016.

*Koivisto, Ida – Koulu, Riikka* (2020). Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Lakimies 6/2020, s. 798–821.

*Koskinen, Ida* (2018). Koneoppiminen ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaatimus lainmukaisesta, kohtuullisesta ja läpinäkyvästä käsittelystä. Defensor Legis N:o 2/2018, s. 240–256.

*Koulu, Riikka* (2018). Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? *Lakimies* 7–8/2018, s. 840–867.

*Koulu, Riikka – Mäihäniemi, Beata, – Kyyrönen, Vesa – Hakkarainen, Jenni – Markkanen, Kalle* (2019). Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44. Helsinki.

*Kurki, Visa* (2018). Voiko tekoäly olla oikeussubjekti? *Lakimies* 7–8/2018, s. 820–839.

*Lång, Jukka – Taka, Anni-Maria* (2019). Tietosuoja-asetuksen soveltaminen käytännössä – katsaus ensimmäiseen vuoteen. Teoksessa *Data, viestintä ja sääntely – Viestintäoikeuden vuosikirja 2018* (toim. Päivi Korpisaari). Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki, s. 55–74.

*Mäenpää, Olli* (1999). Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöisestä asemasta. *Lakimies* 6–7/1999 s. 1038–1048.

*Mäenpää, Olli* (2016). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 5. uudistettu painos. Edita Publishing Oy, Helsinki.

*Pöysti, Tuomas* (2018). Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. *Lakimies* 7–8/2018 s. 868–903.

*Pöysti, Tuomas* (2020). Luottamuksesta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon. Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020* (toim. Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen). Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja 44. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki, s. 345–360.

*Saarenpää, Ahti* (2004). Oikeusinformatiikka. Teoksessa Oikeusjärjestys 2000, osa 1 (toim. Risto Haavisto) 3. täydennetty painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 36, Rovaniemi, s. 1–83.

*Viljanen, Mika* (2017). Algoritmien haaste – uuteen aineelliseen oikeuteen? *Lakimies* 7–8/2017, s. 1070–1087.

*Voutilainen, Tomi* (2007). Hyvä sähköinen hallinto. Edita Prima Oy, Helsinki.

*Voutilainen, Tomi* (2008). Automatisoitu hallintoasian käsittelyprosessi. *Edilex* 2008/12.

*Voutilainen, Tomi* (2009). ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Edita Prima Oy, Helsinki.

*Voutilainen, Tomi* (2018). Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. *Lakimies* 7–8/2018, s. 904–927.

## **Hallituksen esitykset**

HE 10/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 215/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 52/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta.

HE 100/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 80/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 87/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta.

## **Muut virallislähteet**

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14.

WP248 rev.01. 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuoja-neuvosto). Ohjeet tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää "liittyykö käsittelyyn todennäköisesti" asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu "korkea riski".

WP251rev.01. 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuoja-neuvosto). Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi.



## **Eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt**

LiVM 23/2002 vp. Liikennevaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä verkko-tunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 35/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

PeVL 6/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 8/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä edus-kunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintä-markkinalain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 2/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 70/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä potilas-vakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 78/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaali-turva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta.

PeVL 7/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

## **Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut**

Dnro 3498/2/04. Vastaus toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästymistä koskeisiin selvityspyyntöihin, antopäivä 29.8.2006.

EOAK/6205/2016. Voiko viranomainen vastata asiakkaan tiedusteluun nimettömänä? antopäivä 27.10.2017.

EOAK/3116/2017. Verohallinnon päätös poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista, antopäivä 29.6.2018.

EOAK/3393/2017. Verohallinnon menettely alkutuottajien arvonlisäverotuksessa, antopäivä 29.6.2018.

EOAK/3379/2018. Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia, antopäivä 20.11.2019.

EOAK/3924/2021. Verkkopalvelussa annettujen tietojen välittyminen TE-toimistolle, antopäivä 26.7.2021.

## **Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisut**

OKV/868/1/2018. Työmarkkinatukipäätöksessä ilmoitettavat tiedot lisätietojen antajasta, antopäivä 4.9.2019.

OKV/21/50/2019. Oikeuskansleri Pöysti pyytää Kelalta selvitystä päätöksenteon automatisoinnista, antopäivä 24.10.2019.

OKV/131/70/2020. Kelan automaattinen päätöksenteko, antopäivä 20.4.2021.

## Lyhenteet

Arviomuistio	Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14
HL	Hallintolaki (434/2003)
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Kela	Kansaneläkelaitos
KelaA	Valtioneuvoston asetus Kansaneläkelaitoksesta (1137/2001)
KelaL	Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001)
PL	Perustuslaki (731/1999)
Suuntaviivat	Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi. WP251rev.01
Tietosuoja-asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta

Vaikutustenarviointiohjeet Ohjeet tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää "liittyykö käsittelyyn todennäköisesti" asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu "korkea riski".  
WP248 rev.01

# 1 Johdanto

## 1.1 Digitalisaation aikakausi

Digitalisaatio on nykyajan trendisana, johon voi törmätä yhä enenevässä määrin eri yhteyksissä niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla, niin kotimaisessa kuin kansainvälisessäkin keskustelussa. Digitalisaatio on jatkuvasti etenevä ja kehittyvä ilmiö, joka ei vaikuta olevan pysähtymässä lähiaikoina. Erilaiset teknologiset ratkaisut ovat korvanneet ihmisen työpanoksen useilla eri aloilla yhä enenevässä määrin, minkä ansiosta ihmistyöntekijät ovat voineet keskittää työpanoksensa sellaisiin tehtäviin, joista koneet eivät vielä selviydy. Julkishallinnossa otettiin käyttöön ensimmäiset automaattisen tietojenkäsittelyn tekniikat jo 1940-luvun lopulla reikäkorttimenetelmän muodossa. Nykyään julkishallinnon piirissä käytetään jo niin paljon erilaisia teknologisia järjestelmiä eri toimintojen osana, että julkishallintoa voidaan perustellusti kuvata termillä sähköinen hallinto.<sup>1</sup> Yksinkertaiset ja rutiiniluonteiset hallinnon tehtävät on lähtökohtaisesti automatisoitavissa suhteellisen ongelmattomasti. Sitä vastoin kun halutaan automatisoida sellaisia viranomaisten toimintoja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kansalaisten oikeuksiin, on noudatettava erityistä varovaisuutta ja huolellisuutta.

Voimassa olevia hallinnon toimintaa ohjaavia lakeja laadittaessa lainsäätäjät tuskin osasivat kuvitellakaan, kuinka nopeasti tietokoneet tulisivat kehittymään siihen pisteeseen, että ne kykenevät tekemään päätöksiä itsenäisesti ja ihmisen ajattelua mukaillen ainakin yksinkertaisimmissa asioissa. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että hallinto-oikeuden yleiset opit tunnistavat tietokoneen hallinnollisena toimijana samalla tavalla kuin ihmisen. Teknologisen kehityksen jatkaessa voittokulkuaan on huolehdittava siitä, että oikeustieteellinen ajattelu ja lainsäädäntö pysyvät vauhdissa mukana. Samalla tavoin kuin moderneja tietokoneita ja älylaitteita on päivitettävä säännöllisesti, jotta ne säilyttäisivät optimaalisen toimintakykynsä ja tehokkuutensa, niin myös on tullut aika arvioida oikeusjärjestystämme siitä näkökulmasta, kykeneekö

---

<sup>1</sup> Ks. esim. *Voutilainen* (2007), s. 1–6 ja *Hakapää* (2008), s. 26–29. Sähköisen hallinnon termiä ei ole määritetty lain tasolla, joten käsitteen sisältöä on rakennettu lähinnä oikeuskirjallisuudessa.

se vastaamaan digitalisoituneen ja edelleen digitalisoituvan viranomaistoiminnan luomiin vaatimuksiin.

## **1.2 Tutkimustehtävä, rajaus ja metodi**

Tutkielman pääasiallisena tutkimuskohteena on Kansaneläkelaitoksen eli Kelan toiminnassaan hyödyntämä päätösaunomaatio. Tutkielmassa tarkastellaan aluksi digitalisaatiota ja hallinnon automatisointia yleisemmällä tasolla. Vastausta haetaan kysymykseen siitä, millaisia reunaehtoja viranomaisen harjoittamalle automaattiselle päätöksenteolle on löydettävissä. Reunaehtoja pyritään löytämään oikeuskirjallisuuden, kansallisen sääntelyn sekä yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 avulla. Kuudennessa kappaleessa siirrytään tarkastelemaan Kelan harjoittamaa automaattista päätöksentekoa käyttäen apuna erityisesti tänä vuonna annettua oikeuskanslerin päätöstä sekä Kelan internetsivuilta löytyviä tietoja. Tarkoituksena on arvioida, miten tutkielman alkupuolella tunnistetut reunaehdot näkyvät Kelan automaattisessa päätöksenteossa. Tarkastelun kohteena on erityisesti se, voiko Kelan tällä hetkellä harjoittamaa automaattista päätöksentekoa pitää lainmukaisena.

Hallinnollisen päätöksenteon ohella viranomaisten tehtäviin voi kuulua myös tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka yhteydessä ei välttämättä tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Viranomaisten toimintaan kuuluu yleensä myös erilaisia hallinnon sisäisiä prosesseja, kuten henkilöstöhallinnon ja sisäisen valvonnan tehtäviä, joissa ei myöskään tehdä hallinnon asiakkaisiin kohdistuvia hallintopäätöksiä.<sup>2</sup> Digitalisaatio on vaikuttanut varsinaisen päätöksenteon lisäksi eri tavoin moniin muihinkin viranomaistoimintoihin, kuten yhteydenpitoon sekä viranomaisten kesken että viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välillä, tiedottamiseen ja neuvontaan, sekä arkistointiin ja tiedonhallintaan. Tässä tutkielmassa käsitellään lyhyesti chatbot-sovelluksia viranomaisen neuvontavelvollisuuden automatisoituna toteutusmuotona. Muilta osin tosiasiallinen viranomaistoiminta sekä muu toiminta, jossa ei tehdä hallinnon asiakkaaseen kohdistuvia hallintopäätöksiä, on pääosin rajattu tutkielman ulkopuolelle.

---

<sup>2</sup> Ks. hallintoasioiden eri muodoista esim. *Mäenpää* (2016), s. 38–45.

Oikeudenalajaottelussa tutkielma sijoittuu ensisijaisesti oikeusinformatiikan alaan. *Ahti Saarenpää* on luonnehtinut oikeusinformatiikkaa oikeudenalaksi, jonka puitteissa tutkitaan oikeuden ja informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välisiä suhteita eri muodoissaan.<sup>3</sup> Oikeusinformatiikan piirissä tutkitaan myös digitaalisiin toimintaympäristöihin erityisesti liittyviä riskejä.<sup>4</sup> *Saarenpää* on jakanut oikeusinformatiikan yleiseen ja erityiseen osaan. Tässä jaottelussa erityinen osa jakautuu edelleen neljään toisistaan poikkeavaan tutkimusalaan, joita ovat oikeudellinen tietojenkäsittely, oikeudellisen informaation tutkimus, informaatio-oikeus sekä tietotekniikkaoikeus. *Saarenpää* on luokitellut automaattisen päätöksenteon kuuluvan oikeudellisen tietojenkäsittelyn alaan, joten myös tämä tutkielma on osa oikeudellisen tietojenkäsittelyn tutkimusta.<sup>5</sup>

Tutkielmassa on oikeusinformatiikan lisäksi myös vahva hallinto-oikeudellinen näkökulma, koska tutkimuskohteena on automaattinen päätöksenteko nimenomaan viranomaisen harjoittamana. Viranomaisiin kohdistuvia hallinto-oikeudellisia säännöksiä sovelletaan lähtökohtaisesti samalla tavoin riippumatta siitä, suorittaako viranomaiselle annettua tehtävää virkamies vai tietojärjestelmä. Nähdäkseni on siis aiheellista sanoa, että tutkielma sijoittuu oikeusinformatiikan ja hallinto-oikeuden leikkauskohtaan. Tutkielman metodi on lainopillinen ja systematisoiva, koska tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on paikallistaa ja koota yhteen automaattiseen päätöksentekoon vaikuttavia oikeudellisia reunaehtoja. Lainopin eli oikeusdogmatiikan tarkoituksena on tutkia voimassa olevaa oikeutta sekä siihen liittyviä muita oikeuslähteitä. Lainopin tehtävänä on myös systematisoida ja jäsentää oikeudellista materiaalia.<sup>6</sup>

Tutkielman kirjoittamishetkellä oikeusministeriössä on vireillä lainsäädäntöhanke, jonka tavoitteena on selvittää automaattista päätöksentekoa koskevan yleislain-

---

<sup>3</sup> *Saarenpää* (2004), s. 1.

<sup>4</sup> *Saarenpää* (2004), s. 8.

<sup>5</sup> Ks. oikeusinformatiikan jaottelusta tarkemmin *Saarenpää* (2004).

<sup>6</sup> *Hirvonen* (2011), s. 23–24.

säädännön tilaa ja valmistella tarvittavat säännökset oikeustilan parantamiseksi.<sup>7</sup> On todennäköistä, että hankkeessa otetaan kantaa moniin sellaisiin kysymyksiin, jotka tämän työn kirjoittamishetkellä ovat vielä oikeudellisesti epäselviä. Tätä lainsäädäntöhanketta sekä lainsäädäntöä muutenkin on seurattu 22.8.2021 asti.

### **1.3 Kelan valtiosäätöoikeudellisesta asemasta**

Kela on toiminut Suomessa lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanijana vuodesta 1937.<sup>8</sup> Oikeus sosiaaliturvaan on perusoikeus, josta säädetään perustuslain (731/1999) 19 §:ssä. Kelalla on julkisen vallan käyttäjänä Suomessa hieman muista viranomaisista poikkeava asema. Kelasta annetun lain (731/2001) 1 §:ssä on määriteltä Kelan asema siten, että Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut. Kelalla on keskitettyyn valtionhallintoon nähden erillinen ja suhteellisen itsenäinen asema.<sup>9</sup> Kelassa työskentelevät toimihenkilöt eivät myöskään kuulu virkamieslainsäädännön piiriin.<sup>10</sup>

Kelan erityisasema on sinänsä mainitsemisen arvoinen seikka, mutta sillä ei ole suurta merkitystä tämän tutkielman näkökulmasta. Kelaan sovelletaan suurelta osin samoja säännöksiä kuin viranomaistoimintaan yleensä. Esimerkiksi hallintolain (434/2003) 2 §:n 2 momentin nojalla lakia sovelletaan valtion viranomaisten lisäksi myös muun muassa itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, jollainen Kela on. Lisäksi monissa viranomaisiin sovellettavissa laeissa säädetään nimenomaisesti, että Kela sisältyy kyseisen lain soveltamisalalla viranomaisen määritelmään.<sup>11</sup> Termien käytön yksinkertaistamisen vuoksi tässä tutkielmassa on omaksuttu ajatus, että Kela lähtökohtaisesti sisältyy viranomaisen määritelmään. Tutkielmassa käytetään siksi termejä viranomainen ja virkamies, kun käsitellään yleisiä hallintotoimintaan sovellettavia reunaehtoja ja säännöksiä. Kun tarkastellaan Kelan etuustoimintaa, käytetään virkamiehen sijaan soveltuvampaa termiä etuuskäsittelijä.

---

<sup>7</sup> Hankkeen edistymistä voi seurata oikeusministeriön internetsivuilla osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>8</sup> HE 10/2001 vp, s. 4.

<sup>9</sup> *Mäenpää* (1999), s. 1038.

<sup>10</sup> HE 10/2001 vp, s. 7.

<sup>11</sup> Ks. esim. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohta.



## 2 Digitalisaatio oikeustieteen näkökulmasta

### 2.1 Digitalisaation ja oikeustieteen rinnakkaiselosta

Aivan aluksi on syytä selventää digitalisaation käsitettä, koska kyse on hyvin laaja-alaisesta ja nopeasti muuttuvasta ilmiöstä. Digitalisaatiolla voidaan laajassa merkityksessä tarkoittaa digitaalisten teknologioiden integroimista eri toimintoihin elämän eri osa-alueilla. *Riikka Koulun* näkemyksen mukaan digitalisaatiota ilmiönä ei kuitenkaan tulisi nähdä pelkästään teknologian näkökulmasta, koska digitalisaation vaikutukset ulottuvat laajasti myös ihmisten väliseen vuorovaikutukseen sekä yhteiskunnallisiin rakenteisiin.<sup>12</sup> Digitalisaatiolla on laajalle ulottuvia vaikutuksia myös oikeustieteeseen sekä oikeusjärjestykseen. Oikeuden digitalisaatioksi voidaan kutsua sitä kehityskulkua, jossa digitaaliset teknologiat muuttavat ja kehittävät oikeudellisia käytäntöjä.<sup>13</sup>

Oikeustieteessä digitalisaatiota on usein lähestytty oikeudenalakohtaisesti, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että oikeusinformatiikan tutkimus on hyvin pisteittäistä.<sup>14</sup> Myös digitalisaatiota rajaavat oikeudelliset reunaehdot ovat usein hallinnonala-kohtaisia ja siten hyvin kontekstisidonnaisia. Yhteisen sääntelykehyyksen puutteellisuus voi johtaa epä johdonmukaisiin ratkaisuihin teknologian käytössä sekä viranomaistoiminnan fragmentoitumiseen, kun kukin viranomainen hankkii ja kehittää teknologisia ratkaisuja ensisijaisesti omista tarpeistaan lähtien.<sup>15</sup> Puutteet sääntelyssä voivat hidastaa digitalisaation kehitystä sekä ylipäänsä vähentää viranomaisten halukkuutta ottaa käyttöön uusia järjestelmiä.<sup>16</sup> Yksi ratkaisu ennakoitavuuden ja järjestelmien yhteentoimivuuden parantamiseksi olisi ylemmän tason ohjaus ja koordinaointi viranomaisten välillä. Ohjaus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lainsäädännön tasolla tai jonkinlaisen valvonta- ja koordinaointiviraston toimesta.<sup>17</sup> Joka tapauksessa

---

<sup>12</sup> *Koulu* (2018), s. 843–844.

<sup>13</sup> *Koulu* (2018), s. 846.

<sup>14</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 37.

<sup>15</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 64.

<sup>16</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 12.

<sup>17</sup> Voutilaisen näkemyksen mukaan viranomaisten IT-toiminnan ohjaukseen sopisi parhaiten sääntelymalli, joka sisältää sekä sitovia säännöksiä että soft-law aineistoa. Ks. *Voutilainen* (2009), s. 116–122 ja 126–129.

lainsäädännön ja ohjauksen ei tulisi liikaa kahlita ja rajoittaa teknologian kehitystä, vaan niiden tulisi päinvastoin tukea ja mahdollistaa hallinnon omaa kehitystyötä ja innovatiivisuutta.<sup>18</sup>

Kun digitalisaatiota tarkastellaan oikeustieteen näkökulmasta, on yleensä perusteltua omaksua ns. teknologianeutraali lähestymistapa. Teknologianeutraalisuuden periaate tarkoittaa, että sääntelyä ja oikeudellista ajattelua ei sidota mihinkään tiettyyn yksittäiseen teknologiseen ratkaisuun.<sup>19</sup> Jos lainsäädäntöä rakennettaisiin yhden teknologisen ratkaisun ympärille, riskinä olisi, että teknologian vanhetessa myös sääntely jäisi auttamatta samassa tahdissa ajastaan jälkeen. Tällöin lakeja olisi jatkuvasti uudistettava ja ajantasaistettava. Lainsäädännön uudistustyö on jo lähtökohtaisesti hitaampaa kuin teknologian kehitys.<sup>20</sup> Yhtenä syynä tähän on se, että lait ja muu sääntely on yleensä jo lähtökohtaisesti tarkoitettu suhteellisen pysyväksi, ellei sen voimassaoloaika ole erikseen rajoitettu. Lakien säätäminen on ja sen kuuluukin olla aikaa vievä ja huolellista valmistelua edellyttävä prosessi, koska lait luovat ja ylläpitävät osaltaan oikeusvaltion perustaa. Teknologialta ei välttämättä edellytetä samanlaista pysyvyyttä, eikä teknologiaa myöskään kuormita samanlainen luontainen hitaus reagoida muutoksiin kuin lainsäädäntöä. Tämän lisäksi oikeusnormien antaminen on keskitetty lainsäädäntöelimille, kansallisesti pääasiassa eduskunnalle, kun taas teknologian kehitykseen voi osallistua vapaammin melkein kuka tahansa, jolla vain on vaadittavat laitteet ja tietotaidot. Toki teknologian kehitystyössäkin on omat oikeudelliset reunaehdot, kuten immateriaalioikeuksia ja liikesalaisuuksia koskevat säännökset. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että oikeusjärjestelmä ja oikeudellinen ajattelu muuttuvat ja uudistuvat hitaammin kuin teknologia.

Digitalisaatio ja oikeudellinen kehitys etenevät usein hyvinkin eri tahtia, sinänsä toisistaan erillään mutta kuitenkin toisiinsa olennaisesti vaikuttaen. Kun uutta teknologiaa kehitetään ja otetaan käyttöön, voi olla, että laista ei vielä löydy tilanteeseen

---

<sup>18</sup> Pöysti (2020), s. 352.

<sup>19</sup> Ks. esim. Koivisto – Koulu (2020), s. 801 ja Pöysti (2020), s. 349.

<sup>20</sup> Pöysti (2020), s. 352.

suoraan sovellettavia oikeusnormeja.<sup>21</sup> Laissa ei siis välttämättä suoraan kielletä tietyn teknologisen ratkaisun käyttämistä, mutta tilanteessa yleisesti sovellettaviksi tulevista säännöksistä tosiasiallisesti seuraa, että tietyn teknologian käyttö ei olisi lainmukaista. Esimerkiksi viranomaistoimintaan ja julkisen vallan käyttöön liittyy paljon laissa asetettuja aineellisia ja menettelyllisiä velvollisuuksia, joiden tarkoituksena on turvata yksityisten oikeuksia. Jos tietyn teknologisen ratkaisun käyttö tosiasiallisesti johtaisi siihen, että viranomaisen ei kykenisi täyttämään sille asetettuja velvoitteita, viranomaisen ei saa käyttää kyseistä teknologiaa tehtäviensä suorittamisessa. Täten siis jo olemassa olevat säännökset epäsuorasti määrittävät tietotekniikan sallittua käyttöalaa ja saattavat myös asettaa rajoituksia sille, millaista teknologiaa tulevaisuudessa on laillisesti mahdollista kehittää.<sup>22</sup>

*Tuomas Pöysti* on kuvailut hallinnon automaatiota kaksivaiheisesti siten, että siinä on kysymys päätöksentekoprosessin standardoinnista ja digitalisoinnista.<sup>23</sup> Kyse on siis yksinkertaistetusti siitä, että tietty viranomaisprosessi ensin muunnetaan tietokonekieliseksi käskyiksi eli ohjelmakoodiksi, ja sen jälkeen koodi syötetään tietokoneeseen noudatettavaksi. Tähän prosessiin sisältyy kuitenkin omat virheen riskinsä. Tietojärjestelmä voi päätyä virheelliseen lopputulokseen, jos päätöksen perustana oleva oikeudellinen normisto on muutettu ohjelmakoodiksi puutteellisella tavalla. Kyse voi olla myös siitä, ohjelmakoodi on teoriassa moitteeton, mutta koodausvaiheessa tapahtuu jokin virhe, esimerkiksi huolimattomuudesta aiheutuva näppäilyvirhe.<sup>24</sup> Tällöin on hyvin todennäköistä, että koodi ei toimi halutulla tavalla. Virheestä riippuen on myös mahdollista, että koodi ei toimi ollenkaan.

Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi *Janne Kaisto* on pohtinut, olisiko lainsäädäntöä mahdollista toteuttaa koodin muodossa. Tämä edellyttäisi sitä, että lain juridiset tarkoitusperät ja muut tavoitteet pystyttäisiin määrittämään ja ilmaisemaan sellaisella

---

<sup>21</sup> Voutilaisen näkemyksen mukaan oikeusperiaatteilla on ICT-oikeudessa korostunut merkitys muun ohella siksi, että ne voivat antaa vastauksia kysymyksiin, joihin oikeussäännöistä ei vielä löydy vastauksia. Ks. *Voutilainen* (2009), s. 142–145.

<sup>22</sup> *Koulu* (2018), s. 841–842.

<sup>23</sup> *Pöysti* (2020), s. 348.

<sup>24</sup> Arviomuistio 2020:14, s. 12.

tarkkuudella ja sellaisessa muodossa, että tietokone pystyy ne ymmärtämään ja tekemään niitä soveltaen oikeansisältöisiä päätöksiä. Tietyt säännökset saattavat olla muunnettavissa tällaiseen koodimuotoon suhteellisen helposti, mutta ongelmia aiheutuu heti, kun säännöksen soveltaminen edellyttää punnintaa tai harkintavallan käyttöä. Esimerkiksi sellaisia tulkinnanvaraisia ilmaisuja kuin ”kohtuus” tai ”hyvän tavan vastaisuus” voi olla käytännössä mahdotonta muuttaa yksiselitteiseksi ja täsmälliseksi koodikieleksi.<sup>25</sup> Tässä yhteydessä on myös kysyttävä, kenellä voisi olla toimivalta muuttaa lainsäädäntöä koodiksi. Vallan kolmijako-opin mukaan viranomaiset käyttävät toimeenpanovaltaa, kun taas lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Täten ajatukseen, että viranomaiset voisivat lainsäätäjät ohittaen itse muokata lain säännöksiä automaattisille päätöksentekojärjestelmilleen soveltuviksi, on suhtauduttava ehdottoman pidättyväisesti.<sup>26</sup>

## 2.2 Automatisoitujen järjestelmien rooli virkamieskoneistossa

Hallinto-oikeuden yleisten oppien kyseenalaistamattomana oletuksena on vakiintuneesti ollut ajatus siitä, että hallinnolliset päätökset ja toimenpiteet tekee virkamies, eli siis ihminen eikä tietojärjestelmä.<sup>27</sup> Hallinnon automatisoinnissa toimijuutta siirretään ihmiseltä koneelle, jolloin on kysyttävä, tunnistaako oikeusjärjestyksemme koneen päätöksentekijänä samalla tavalla kuin ihmisen.<sup>28</sup> Toisin sanoen kyse on siitä, voiko tietojärjestelmiin suoraan soveltaa samoja hallinto-oikeudellisia säännöksiä, joita julkisen hallinnon virkamiehiin sovelletaan, vai onko säädettävä uusia, nimenomaisesti koneisiin kohdistuvia säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on

---

<sup>25</sup> *Kaisto* (2020), s. 1000. On kuitenkin muistettava, että lain tulkinnanvaraisuus ei automaattisesti ole huono asia. Lain tekstissä päätöksentekijälle annettu harkintavalta voi toki hankaloittaa päätöksenteon automatisointia, mutta kuten Ida Koivisto ja Riikka Koulu osuvasti toteavat: ”Harkintavalta on tarkoituksella virkamiehelle jätetty oikeus päätyä erilaisiin lopputuloksiin, eikä ongelma, josta tulisi päästä eroon.” *Koivisto – Koulu* (2020), s. 812. Ks. myös *Pöysti* (2020), s. 350. Lain tekstiä laadittaessa ei ainakaan vielä pidetä tavoitteena sitä, että se olisi myöhemmin helposti muutettavissa konekieliseksi.

<sup>26</sup> *Hirvonen* (2018), s. 307.

<sup>27</sup> Ajatus ihmisestä lähtökohtaisena oikeudellisena toimijana ei ole läsnä pelkästään hallinto-oikeudessa, vaan kärjistään voidaan sanoa, että kyse on koko modernin oikeudellisen säätelyn taustalla olevasta perusajatuksesta. Oikeussäännökset ovat perinteisesti olleet ihmisten luomia ja ihmisiin kohdistuvia. Kun algoritmit yhä enenevässä määrin korvaavat ihmisen toimijuutta, on kysyttävä, soveltuvatko olemassa olevat sääntelykehykset algoritmeihin vai onko algoritmeja varten luotava täysin uudenlainen oikeudellisen säätelyn kehys. Ks. algoritmien säätelyn haasteista tarkemmin esim. *Viljanen* (2017).

<sup>28</sup> *Koivisto – Koulu* (2020), s. 799.

kehitetty virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan hallinnollisesta päätöksenteosta vastaavat virkamiehet virkavastuulla. Myös tämän periaatteen näkökulmasta automaattinen päätöksenteko on poikkeus pääsäännöstä, eli ihmisen toimijuudesta.<sup>29</sup>

Kun virkamiehen sijaan päätöksen tekeekin automatisoitu järjestelmä, virkavastuun kohdentaminen voi osoittautua haasteelliseksi. Myös syy-seuraussuhteiden osoittaminen voi vaikeutua, millä saattaa olla oma vaikutuksensa vastuun osoittamiseen.<sup>30</sup> Tietojärjestelmää ei voi asettaa vahingonkorvausvastuuseen<sup>31</sup> eikä rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tietojärjestelmä ei ole oikeussubjekti, joka voi itsenäisesti omistaa omaisuutta, eikä se voi myöskään toimia tahallisesti tai tuottamuksellisesti, koska sen käyttäytyminen ei perustu vapaaseen tahtoon vaan siihen ohjelmoituun koodiin.<sup>32</sup> Päätöksenteon automatisoinnissa ratkaisutoimintaan saattaa tosiasiallisesti vaikuttaa myös se, mahdollisesti viranomaisen ulkopuolinen taho, joka on tuottanut ja ohjelmoinut tietojärjestelmän viranomaisen käyttöön. Tällöin on kysyttävä, miten vastuun tulisi jakautua tietojärjestelmää käyttävän viranomaisen ja ohjelmantuottaja välillä, ja millaista tämän vastuun tulisi olla. Virkavastuun voi ulottaa viranomaisen ulkopuoliseen tahoon vain silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle toimijalle kuin viranomaiselle PL 124 §:n mukaisesti.

On kiistatonta, että Suomessa viranomaistoiminnassa käytetään jo automaattisia järjestelmiä eri tavoin. Tämä seikka käy selkeästi ilmi oikeusministeriön julkaisemasta hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasta arviomuistiosta. Arviomuistio on laadittu osana oikeusministeriön vuonna 2020 käynnistämää hanketta, jonka tarkoituksena on selvittää hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön tilaa.<sup>33</sup> Arviomuistiota varten oikeusministeriö pyysi selvityksiä minis-

---

<sup>29</sup> Pöysti (2020), s. 353.

<sup>30</sup> Koulu ym. (2019), s. 13.

<sup>31</sup> Vahingonkorvausvastuu voi kuitenkin ulottaa tietojärjestelmää käyttävään viranomaiseen esimerkiksi isännänvastuun tai organivastuun perusteella.

<sup>32</sup> Tekoälyteknologian kehittyessä ja muuttuessa yhä ihmismäisemmäksi on kuitenkin yhä ajankohtaisempaa pohtia, voisiko tekoälyn nähdä luonnollisesta henkilöstä enemmän tai vähemmän itsenäisenä oikeussubjektina. Ks. aiheesta tarkemmin esim. Kurki (2018). Tämä keskustelu koskee enemmän tekoälyä eli ns. älykästä automaatiota kuin sääntöpohjaista eli ns. yksinkertaista automaatiota. Näiden termien välisiä erottelua käsitellään kappaleessa 3.1.

<sup>33</sup> Hanketta tarkastellaan tarkemmin kappaleessa 4.2.

teriöiltä, virastoilta sekä muilta viranomaisilta. Tietopyynnön tarkoituksena oli kartoittaa automaattisen päätöksenteon nykytilaa viranomaisissa. Tietopyyntöön annetuista vastauksista käy ilmi, että useissa viranomaisissa hyödynnetään jo tosiasiallisesti automaattisia päätöksentekojärjestelmiä.<sup>34</sup> Olemassa olevat automaation käytännöt vaikuttavat perustuvan pääosin viranomaisten sisäisiin ohjeisiin ja yleiseen lainsäädäntöön, kuten HL:iin.<sup>35</sup>

Automaattisia järjestelmiä hyödynnetään julkisessa hallinnossa eri laajuisesti myös eri valtioissa Suomen ulkopuolella. Myös erilaisten automaatiota ja tietotekniikkaa koskevien pehmeän säätelyn instrumenttien määrä on viime aikoina lisääntynyt sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Digitalisaatio ja sitä koskevat sääntelyhankkeet etenevät eri tahtia eri maissa, joten hallinnon automaation sääntelyssä ei ole kansainvälisesti havaittavissa mitään yksittäistä sääntelytrendiä.<sup>36</sup>

### **2.3 Hallinnon automatisoinnin tavoitteita, hyötyjä ja riskejä**

Viranomaistoiminnan automatisoinnin yhtenä keskeisenä tavoitteena on usein viranomaisten resurssien kohdentaminen ja hallinnon palveluiden laadun parantaminen.<sup>37</sup> Ideaalitulanteessa viranomaisille jäisi aikaa palvella ja neuvoa asiakkaita sekä ratkaista moniulotteisia, harkintavaltaa edellyttäviä tapauksia samalla kun automatisoitu järjestelmä huolehtii yksinkertaisista ja yksiselitteisistä tapauksista. Asiakaspalvelutehtäviäkään ei kuitenkaan ole pidetty ihmisten yksinoikeutena, vaan tekoälyn mahdollisuudet on nähty myös ihmisten välistä kanssakäymistä edellyttävissä tehtävissä. Esimerkkinä tämänsuuntaisesta kehityksestä voidaan mainita eri viranomaisissa käyttöön otetut ns. chatbot-sovellukset.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Oikeusministeriön tietopyyntö sekä siihen annetut vastaukset ovat luettavissa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>35</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 87.

<sup>36</sup> Ks. vertaileva katsaus eri maiden automatisoituun päätöksentekoon esim. *Koulu ym. (2019)*, s. 39–65.

<sup>37</sup> Ks. esim. HE 52/2018 vp, s. 17 ja HE 224/2018 vp, s. 41.

<sup>38</sup> Chatbot-sovelluksella tarkoitetaan tekoälyä käyttävää sovellusta, joka vastaa käyttäjän esittämiin kysymyksiin ja avustaa tätä digitaalisen palvelun käytössä. Ks. *Voutilainen (2018)*, s. 906–907.

Chatbot-sovelluksia on käytetty enimmäkseen viranomaistoimintaa avustavissa ja tukevissa rooleissa, esimerkiksi vastaamaan asiakkaiden kysymyksiin viranomaisen palveluaikojen ulkopuolella. Sähköisten sovellusten etuna on, että ne ovat tavoitettavissa ajasta ja paikasta riippumatta. Toki sovelluksen tosiasiallista saatavuutta voi rajoittaa se, että asiakkaalla on oltava käytettävissään päätelaite, kuten älypuhelin tai tietokone, jonka kautta hän pääsee sovellukseen. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen voikin katsoa edellyttävän, että viranomaiset tarjoavat sähköisten palveluiden lisäksi myös perinteisiä asiointimahdollisuuksia.<sup>39</sup>

Chatbot-sovelluksilla voidaan osaltaan toteuttaa HL 8 §:ssä säädettyä viranomaisten neuvontavelvollisuutta. Chatbot-sovelluksen tarjoama neuvonta ei välttämättä kuitenkaan yksinään riitä asian hoitamiseksi, joten sovelluksen tulisi tarvittaessa osata ohjata asiakas ottamaan yhteyttä ihmisasiakaspalvelijaan. Jos asian eteenpäin vieminen edellyttää sovelluksen ulkopuolella tehtäviä toimenpiteitä, esimerkiksi lomakkeen täyttämistä tai maksun suorittamista, asiakkaalle on annettava tästä selkeä tieto. Asiakkaalle ei saisi aiheutua oikeudenmenetyksiä tai muita haittoja siitä, että hän on virheellisesti luullut asiansa tulleen chatbot-sovelluksen välityksellä vireille tai lopullisesti käsitellyksi.

Kelan internetsivuilla kerrotaan, että Kelalla on ollut käytössä chatbot-sovellus asiakaspalvelun tukena vuodesta 2017. Kela tiedotti tammikuussa 2021, että se on allekirjoittanut nelivuotisen palvelusopimuksen Digital Workforce -nimisen yhtiön kanssa uuden teknisen alustan Boost.ai:n käyttöönottoa varten. Maaliskuussa 2021 uudistunut chatrobotti otettiin käyttöön Kelan internetsivuilla sekä asiointipalvelussa, ja sille annettiin nimeksi Kela-Kelpo, ruotsiksi FPA-Folke. Kela-Kelpolle on opetettu kahdeksan eri chatbotin sisältö ja se osaa monissa asioissa palvella niin suomeksi kuin ruotsiksikin. Uuden alustan odotetaan muun muassa parantavan asiakastyytyvyyttä ja helpottavan chatbotin ylläpitoa.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 77.

<sup>40</sup> <https://www.kela.fi/-/kela-kehittaa-asiakaspalveluaan-uusi-chattirobottiteknologian-toimittaja-valittu> ja [https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset\\_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/kelan-chattirobottipalvelu-uudistuu-olen-chattirobotti-kela-kelpo-kuinka-voin-auttaa-](https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xtoqDw6Wf/content/kelan-chattirobottipalvelu-uudistuu-olen-chattirobotti-kela-kelpo-kuinka-voin-auttaa-). Sivulla käyty 23.8.2021.

Jos automaattiset menettelyt eivät riitä tietyn yksittäisen hallintoasian hoitamiseksi, on huolehdittava siitä, asian käsittelyä jatkavilla virkamiehillä on saatavilla riittävästi tietoa asian asianmukaista käsittelemistä varten. Apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi kritisoinut Verohallintoa siitä, että sen antamiin automaattipäätöksiin tulostuu yhteystiedoksi Verohallinnon palvelunumerot, koska näissä numeroissa asiakkaan yhteydenottoihin vastaavat sellaiset Verohallinnon virkamiehet, jotka eivät itse ole osallistuneet asian automaattiseen käsittelyyn. Heillä ei siis välttämättä ole yksityiskohtaista ja riittävästi tietoa menettelyn perusteista. Tällöin virkamies ei ehkä osaa antaa asiakkaalle asianmukaista neuvontaa ja palvelua.<sup>41</sup>

Automatisoitujen järjestelmien käyttöönotto vähentää ihmistyövoiman tarvetta ja voi siten tuottaa merkittäviä säästöjä henkilöstön palkkakuluissa. Myös perinteiset hallintoasian käsittelykulut voivat pienentyä, kun paperin sijaan käytetään sähköisiä asiakirjoja ja asiointipalveluita. Digitalisaatio ei kuitenkaan automaattisesti johda kokonaiskustannusten vähentymiseen. Kyse on usein pikemminkin siitä, että teknisten ratkaisujen käytön myötä kustannukset kohdistuvat eri tavoin aikaisempaan verrattuna.<sup>42</sup> Erityisesti uuden teknologian käyttöönotto saattaa alkuvaiheessa edellyttää huomattavia laite- ja ohjelmistoinvestointeja. Laitteistoa on lisäksi huollettava ja päivitettävä koko sen elinkaaren ajan, jotta se säilyisi toimintakykyisenä. Myös henkilöstön tietotekninen osaaminen on pidettävä ajantasaisena, ja koulutuksesta aiheutuu vielä lisää kustannuksia.<sup>43</sup> Ei siis ole itsestään selvää, että automatisaatiolla väistämättä säästetään kustannuksia etenkin lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä kustannussäästöt saattavat sen sijaan olla huomattaviakin, kun alkuvaiheen investoinnit alkavat maksaa itseään takaisin.

Hallinnon digitalisoituminen ja tietotekninen verkottuminen kuitenkin altistaa viranomaistoiminnan aivan uudentlaisille uhkille ja haavoittuvuuksille, joihin perinteisessä hallinnossa ei tarvinnut varautua. Tärkeäksi laatuvaatimukseksi on noussut toimintavarmuus eli se, että viranomaisten sähköiset järjestelmät ja palvelut ovat

---

<sup>41</sup> EOAK/3379/2018, s. 36.

<sup>42</sup> *Voutilainen* (2009), s. 91.

<sup>43</sup> *Hakapää* (2008), s. 35 ja s. 90.



asianmukaisesti ja häiriöttömästi käytettävissä silloin, kun niitä tarvitaan. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että se kykenee suoriutumaan sille asetetuista velvollisuuksista riittävällä tavalla silloinkin, kun sen sähköiset järjestelmät ovat syystä tai toisesta pois käytöstä. Viranomaisella olisikin hyvä olla nimenomaiset suunnitelmat mahdollisten poikkeustilanteiden varalle.<sup>44</sup> Varautuminen tulisi ulottaa sekä tilanteisiin, joissa käyttökatko on ennakoitavissa esimerkiksi laitteiston päivityksen tai huollon takia, sekä riittävällä huolellisuudella myös tilanteisiin, joissa käyttökatko aiheutuu yllättäen ja odottamatta esimerkiksi sähkökatkon tai pahimmillaan jopa palvelunestohyökkäyksen<sup>45</sup> takia.

Lyhyet ja tavanomaiset käyttökatkot eivät yleensä kuormita tai hidasta viranomaisten toimintaa kohtuuttomasti. Digitalisaation edetessä kuitenkin niin kansalaisten arki kuin viranomaisen toimintakin on tullut yhä enenevässä määrin teknologiasta riippuvaiseksi. Mitä suuremmaksi riippuvuus kasvaa, sitä vakavampia ovat myös vahingot, jos teknologia syystä tai toisesta pettää. Viranomaisen automaattisissa järjestelmässä olevilla virheillä voi olla hyvinkin pitkälle kantautuvia ja kumuloituvia vaikutuksia. Ihmisten tekemät yksittäiset inhimilliset virheet eivät yleensä leviä samalla tavalla.<sup>46</sup> Malliesimerkkinä tietoteknisen virheen aiheuttamista laaja-alaisista seurauksista voidaan mainita apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3393/2017, jossa Verohallinnon tietojärjestelmässä ollut tekninen virhe johti siihen, että järjestelmä lähetti automaattisesti aiheettoman arvonlisäveron kehoituskirjeen noin 11 000 asiakkaalle. Vaikka Verohallinto ryhtyikin toimenpiteisiin virheen havaittuaan eikä asiakkaille loppujen lopuksi aiheutunut myöhästymismaksuja tai muita perusteettomia vero-seuraamuksia, ei voi kiistää, etteikö tapaus olisi aiheuttanut aiheetonta huolta ja vaivaa merkittävän kokoiselle joukolle hallinnon asiakkaita.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> *Voutilainen* (2009), s. 184.

<sup>45</sup> Palvelunestohyökkäyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa sähköiseen palveluun luodaan keino-  
tekoisesti ruuhkaa niin, että palvelua tarvitsevat eivät pysty käyttämään sitä. Ks. tarkemmin esim. Liikenne- ja viestintävirastoon kuuluvan Kyberturvallisuuskeskuksen ohje 3/2016 Palvelunestohyök-  
käysten ehkäisy ja torjunta.

<sup>46</sup> *Hirvonen* (2018), s. 305–306 ja *Koskinen* (2018), s. 244.

<sup>47</sup> Ks. ratkaisusta tarkemmin EOAK/3393/2017.

Oikein kohdennettuna automaatio voi kuitenkin todennettavasti nopeuttaa viranomaisten ratkaisutoimintaa ja vähentää inhimillisten virheiden sekä huolimattomuusvirheiden riskiä. Esimerkiksi Kela on oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä todennut, että opintotuen verkkohakemuksiin annetuissa automaattisesti laadituissa ratkaisuisa virheprosentti on 0,0654 %, kun taas manuaalisesti tehdyissä ratkaisuisa virheprosentti on 3%. On kuitenkin huomattava, että nämä luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska automaattiseen käsittelyyn ohjautuu jo lähtökohtaisesti yksinkertaisempia asioita. Manuaalisesti käsiteltävät tapaukset ovat yleensä vaikeampia ja edellyttävät enemmän selvitystä, eikä tällaisia asioita välttämättä edes voi ratkaista automaattisessa menettelyssä.<sup>48</sup>

Jotta digitalisaatioon liittyvät riskit voitaisiin havaita mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja niiden haittavaikutukset minimoida, viranomaisten on kiinnitettävä riskeihin riittävästi huomiota jo toimintaa suunniteltaessa. Tällainen ennakoiva lähestymistapa on osa ns. vastuullista digitalisaatiota.<sup>49</sup> Ennakointiin perustuvaa lähestymistapaa suositellaan myös esimerkiksi tietosuoja-asetuksen soveltamisen yhdenmukaistamiseksi annetuissa ns. vaikutustenarviointiohjeissa. Riskien arviointi tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa suunnitteluvaiheessa, vaikka kaikki toiminnan osat eivät olisikaan vielä tiedossa.<sup>50</sup> Automaattisiin järjestelmiin liittyvät riskit voivat ilmetä eri tavoin järjestelmän suunnittelun, käyttöönoton ja käytön eri vaiheissa. Tätä ongelmaa on lähestytty oikeuskirjallisuudessa ns. elinkaariajattelun kautta. Elinkaarimallissa perusajatuksena on, että automaattisen järjestelmän elinkaari alkaa hankkeen suunnitteluvaiheessa ja jatkuu niin kauan, kuin järjestelmää käytetään ja ylläpidetään. Järjestelmää on tarkasteltava koko sen elinkaaren ajan, jotta voidaan varmistua sen toiminnan asianmukaisuudesta niin tietoteknisessä kuin oikeudellisessakin mielessä.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> OKV/131/70/2020, s. 5.

<sup>49</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 128.

<sup>50</sup> Vaikutustenarviointiohjeet WP248 rev.01, s. 16–17.

<sup>51</sup> Ks. elinkaariajattelusta tarkemmin *Koulu ym.* (2019), s. 18–20 ja *Hakkarainen* (2020), s. 10–12.

Kun uutta teknologiaa päätetään ottaa käyttöön, voi olla suositeltavaa ottaa teknologiset edistysaskeleet ainakin alussa hitaasti ja vaiheittain. Uusia teknologisia ratkaisuja voidaan esimerkiksi kokeilla pilottihankkeilla, joissa uuden järjestelmän käyttöala ja käyttäjäkunta on tietyn määräajan rajattu tarkoituksenmukaisella tavalla. Pilottihankkeen päätyttyä arvioidaan, voidaanko teknologia ottaa laajempaan käyttöön vai onko sitä vielä kehitettävä. Käyttäjäkunnan rajauksessa on kuitenkin oltava huolellisia, ettei siinä rikota PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta. Viranomaispalvelujen saatavuuden rajaamisen taustalla on aina oltava objektiivisesti hyväksyttävä syy.<sup>52</sup>

### 3 Päätöksenteon automatisoinnin toteutustavoista

#### 3.1 Sääntöpohjainen ja tekoälyvetoinen automaatio

Päätösautomaation tekniset toteuttamistavat voidaan karkeasti jakaa kahteen pääryhmään: sääntöpohjaisiin järjestelmiin sekä tekoälyvetoisii eli koneoppiviin järjestelmiin. Näitä kahta pääryhmää voidaan kuvata myös termiparilla yksinkertainen automaatio ja älykäs automaatio.<sup>53</sup> Esimerkiksi arviomuistiossa nämä päätösautomaation toteutustavat on määritelty siten, että sääntöpohjainen päätöksenteko toteutetaan muuttamalla asiassa sovellettavat oikeudelliset normit kyllä/ei-tyyppisiksi säännöiksi, joiden pohjalta tietokone kykenee tekemään päätöksen itsenäisesti. Koneoppivassa järjestelmässä ohjelmisto taas etsii sille syötetystä aineistosta säännönmukaisuuksia, ja soveltaa löytämiään säännönmukaisuuksia uusissa ratkaistavissa asioissa.<sup>54</sup> Automaattisesta päätöksenteosta on käytetty myös termiä algoritminen päätöksenteko, joka pitää sisällään sekä sääntöpohjaiset että tekoälyvetoiset ratkaisut.<sup>55</sup>

Sääntöpohjaisen päätösautomaation etu tekoälyvetoisii järjestelmiin verrattuna on päätöksenteon korostunut ennakoitavuus ja yhdenmukaisuus, koska järjestelmä noudattaa ennakoita määriteltyä, siihen ohjelmoitua logiikkaa.<sup>56</sup> Järjestelmän toimi-

---

<sup>52</sup> *Voutilainen* (2009), s. 55.

<sup>53</sup> *Hirvonen* (2018), s. 304.

<sup>54</sup> Arviomuistio 2020:14, s. 11–12.

<sup>55</sup> Ks. esim. *Koulu ym.* (2019), s. 22.

<sup>56</sup> Tällainenkin automaatio on toki altis omanlaisilleen ongelmille, esimerkiksi jos päätöksenteon logiikka on puutteellista tai jos logiikkasäännöt on koodattu järjestelmään virheellisesti.

essa asianmukaisesti se antaa samanlaisissa asioissa samanlaisia ratkaisuja, joten vaatimus hallinnon asiakkaiden yhdenmukaisesta kohtelusta toteutuu varmasti. Vaatimus siitä, että viranomaisen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja puolueettomasti perustuu HL 6 §:ään, ja se velvoittaa viranomaisten toimintaa riippumatta siitä, tekeekö päätöksen virkamies vai tietojärjestelmä. Päätöksentekijöinä yksi ihmisen ja tietokoneen välinen merkittävä ero on se, että kone ei yksinkertaisesti kykene kohtelemaan samanlaisia asioita eri tavoin koodinsa vastaisesti.<sup>57</sup> Sääntöpohjaisen päätösaunomaation käyttöalaa lainsoveltamisessa rajoittaa kuitenkin olennaisesti se, että sovellettavat oikeusohjeet on pystyttävä muokkaamaan binääri-logiikan muotoon, eli viime kädessä kyllä/ei-kysymysten muotoon. Kuten edellä on jo todettu, kaikki oikeussäännökset eivät tällaiseen muotoon helposti asetu.

Tekoälyä voidaan luonnehtia ohjelmistoksi, jonka tavoitteena on antaa koneille ihmiselle ominaisia kognitiivisia taitoja. Tekoäly ei ole yksi teknologia, vaan pikemminkin yhdistelmä erilaisia menetelmiä.<sup>58</sup> Toimintansa pohjaksi tekoälyvetoinen järjestelmä tarvitsee alkuvaiheessa ns. koulutusdataa eli tietomassoja, joiden avulla algoritmi opetetaan tunnistamaan säännönmukaisuuksia. Tietojärjestelmää, jonka kehittäminen edellyttää suuria määriä dataa, voidaan kuvaavasti kutsua datavetoiseksi tai dataintensiiviseksi. Jotta riittävän koulutusdatan kerääminen ei aiheuttaisi tietoturva-ongelmia, opetusdata on syytä anonymisoida siten, että yksittäinen henkilö ei ole datan perusteella tunnistettavissa.<sup>59</sup> Jos algoritmin koulutuksessa hyödynnettävään dataan sisältyy lainkaan anonymisoimattomia henkilötietoja, tietosuoja-asetuksen asettamat edellytykset tulevat sovellettavaksi tähän tietojenkäsittelyyn.<sup>60</sup>

Tekoälyvetoisia järjestelmiä leimaa yleensä tietynasteinen autonomisuus, mikä voi liian pitkälle vietyinä johtaa jopa jonkinasteiseen irtautumiseen ihmisen kontrollista.<sup>61</sup> Oikein käytettynä koneoppiva järjestelmä voi kuitenkin olla sopeutumiskykyinen sekä

---

<sup>57</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut, että "[a]utomaattisessa päätöksenteossa harkintavaltaa ei ole mahdollista käyttää väärin, sillä lain säännöksiä ei voi jättää soveltamatta eikä ratkaisun kannalta merkityksellisiä säännöksiä ohittaa." PeVL 62/2018 vp, s. 7.

<sup>58</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 21.

<sup>59</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 22 ja 81–82.

<sup>60</sup> *Koivisto* (2018), s. 241.

<sup>61</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 13.

itseään kehittävä ja uudistava. Lainsoveltamisen näkökulmasta ongelmallinen seikka kuitenkin on, että tekoälyvetoisen järjestelmän antama ratkaisu on parhaimmillaankin vain todennäköisyyksiin perustuva arvio eikä todellinen oikeudellinen päätelmä.<sup>62</sup> Koneoppivan päätösaunaaion käytössä on myös se riski, että järjestelmä jumiutuu toistamaan menneisyyden käyttösmalleja, koska se perustaa logiikkansa jo olemassa olevaan pohja-aineistoon. Tekoälyjärjestelmä ei siis helposti kykene tavoite- tai tulevaisuussuuntautuneeseen päätöksentekoon, koska se pohjaa ratkaisunsa nimenomaan menneisyyden käytännöille ja niiden toisintamiselle.<sup>63</sup> Jos järjestelmän logiikassa tai sen käyttämässä datassa on esimerkiksi jonkinlainen vääristymä, järjestelmä voi päätyä toistamaan tätä vääristymää ja jopa pahentamaan sitä.<sup>64</sup>

Vaikka sääntöpohjainen ja tekoälyvetoinen päätösaunaaio eroavat toisistaan puhtaimmassa muodossaan ja käsitteellisellä tasolla, oikeuskirjallisuudessa on toistuvasti painotettu, että näiden automaation toteutustapojen tarkkarajaiselle erottelulle ei tule antaa liikaa painoarvoa. Käytännössä päätöksentekojärjestelmät koostuvat usein eri teknologioiden yhdistelmästä, eli ne sisältävät sekä sääntöpohjaisen että koneoppivan teknologian osia.<sup>65</sup> Tämä korostaa jälleen teknologianeutraalin lähestymistavan merkitystä, jotta tiettyjä ratkaisuja ei perusteetta suljettaisi kategorisesti ja ennakkollisesti pois. Digitalisaation kehitys on edennyt kovalla vauhdilla, ja on vaikea ennustaa yksioikoisesti, mihin suuntaan kehitys etenee tulevaisuudessa. Lainsäädännön ei tulisi sitoa tätä kehitystä liiaksi, vaan sen tulisi luoda mahdollistava viitekehys, jonka puitteissa kehitys voi jatkua kansalaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien tullessa samalla turvatuiksi.

*Kaisto* arvioi, että ainakaan vielä lähitulevaisuudessa koodi ja tietokoneet eivät tule korvaamaan perinteistä lainsäädäntöä ja lainsoveltajia, vaikka hän uskookin tietotekniikan kehityksen tulevan väistämättä jollain tavoin vaikuttamaan niin lainsäädäntö-

---

<sup>62</sup> Arviomuistio 2020:14, s. 12–13.

<sup>63</sup> *Koivisto – Koulu* (2020), s. 801.

<sup>64</sup> Ks. algoritmisesta syrjinnästä tarkemmin esim. *Koskinen* (2018), s. 244–251. Etenkin tekoälyvetoisessa järjestelmässä syrjivät elementit saattavat hukkuu syvälle algoritmiin, jolloin syrjintää voi olla vaikea paikallistaa ja osoittaa.

<sup>65</sup> Ks. esim. *Koulu ym.* (2019), s. 132–133.

prosesseihin kuin lakien sisältöönkin. Hänen mielestään ihmiskunta ja eri valtioiden oikeusjärjestykset eivät ole vielä valmiita oikeuslaitoksen laajamittaiseen ja syvälliseen automatisaatioon.<sup>66</sup> Vaikka tietokone kykeneekin suoriutumaan tietyistä mekaanisista ja matemaattisista päättelytehtävistä paljon ihmistä nopeammin ja virheettömämmin, voidaan olettaa, että ihmisten korvaaminen ”robottituomareilla” todennäköisesti herättäisi ainakin osassa kansalaisista vahvoja epäilyksiä oikeusturvan toteutumisesta.<sup>67</sup> Oikeuskoneiston uskottavuuden kannalta ei riitä, että koneisto toimii sinänsä moitteettomasti, vaan sen toiminnan on myös näytettävä oikeudenmukaiselta kansalaisten silmissä. Yleinen luottamus julkista vallankäyttöä kohtaan on yksi demokraattisen oikeusvaltion rakennuspalikoista.<sup>68</sup>

### **3.2 Monimutkaiset päätöksentekotilanteet ja massapäätökset**

Kun arvioidaan, millaisissa tapauksissa viranomaisten päätöksentekotoimintaa olisi mahdollista ja kannattavaa automatisoida, yksi tärkeimmistä arviointikriteereistä on se, kuinka paljon harkintavaltaa tietynlaisten asioiden asianmukainen ratkaiseminen tavanomaisesti edellyttää. Tällä perusteella asiat voidaan karkeasti jakaa monimutkaisiin, juridista harkintaa ja tulkintaa edellyttäviin tapauksiin, sekä rutiiniluonteisiin ja yksinkertaisiin ratkaisuihin eli ns. massapäätöksiin<sup>69</sup>. Monimutkaisten tapauksien ajatellaan vaativan sellaista ajattelu- ja harkintakykyä, johon ihminen ainakin vielä toistaiseksi kykenee paljon tietokonetta paremmin, eikä niitä siksi ole helppoa pelkistää tietokoneelle ymmärrettävään muotoon.

Rutiiniluonteisissa massahallintoasioissa päätöksenteon ajatellaan lähtökohtaisesti olevan helpommin automatisoitavissa, koska samankaltaisissa tapauksissa voidaan tehdä hyvin samankaltaisia päätöksiä, eikä oikeaan ratkaisuun pääseminen edellytä

---

<sup>66</sup> *Kaisto* (2020), s. 1002–1003.

<sup>67</sup> *Kaisto* (2020), s. 1001. Toisaalta myös päinvastaista ilmiötä esiintyy, eli sitä, että automatisoitujen järjestelmien erehtymättömyyteen luotetaan liian sokeasti. Tällöin järjestelmän mahdollisiin virheisiin ei osata kiinnittää huomiota, koska sen oletetaan toimivan moitteettomasti. Ks. esim. *Hirvonen* (2018), s. 306.

<sup>68</sup> *Pyösti* (2020), s. 346 ja 350.

<sup>69</sup> Massapäätös-termin ohella on käytetty myös massahallintoasia-termiä. Kun puhutaan siitä viranomaistoiminnan kokonaisuudesta, jossa usein käsitellään tällaisia asioita, käytetään joskus termiä massahallinto. Perustuslakivaliokunta on käyttänyt myös termiä massaluonteinen toiminta verotus-toimintaan viitatessaan. Ks. PeVL 35/2005 vp, s. 2/1.

harkintavallan käyttöä.<sup>70</sup> Perustuslakivaliokunta on yhtynyt tähän ajatukseen lausuntokäytännössään toteamalla, että automatisoitu päätöksentekomenettely ei sovelu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, jossa päätöksentekijän edellytetään käyttävän laajaa harkintavaltaa.<sup>71</sup> Toisin sanoen asiakokonaisuudet, joiden ratkaisuun väistämättä sisältyy merkittävää harkinnanvaraisuutta, olisi kategorisesti rajattava automaattisen päätöksenteon käyttöalan ulkopuolelle.<sup>72</sup> On kuitenkin huomattava, että käytännössä erottelu monimutkaisiin ja rutiiniluonteisiin asioihin ei aina ole yksiselitteistä, mikä hankaloittaa automaation rajaamista rutiiniluonteisiin asioihin.<sup>73</sup>

Vaikka massaluonteisesta päätöksenteosta on puhuttu niin oikeuskirjallisuudessa kuin perustuslakivaliokunnan lausunnoissakin, on huomattava, että ”massapäätös” ei ole erityinen oikeudellinen käsite eikä sille ole ainakaan vielä olemassa yksiselitteistä, laintasoista määritelmää.<sup>74</sup> Massapäätöksillä viitataan käytännössä sellaisiin asiaryhmiin, joissa viranomaisen on tavanomaisesti tehtävä erityisen suuria määriä hallintopäätöksiä tietyn ajan sisällä.<sup>75</sup> Massapäätösten muita tyypillisiä ominaisuuksia ovat hallintomenettelyn kaavamaisuus, harkintavallan suppeus sekä tosiseikkojen että oikeusnormien osalta, sekä ratkaisun perustuminen asianosaisen ilmoitukseen tai muuten suppeaan selvitykseen.<sup>76</sup> Asiaryhmiä, joissa tyypillisesti tehdään paljon massapäätöksiä, ovat muun muassa verotus ja erilaisten lakisääteisten sosiaaliturvaetuksien myöntäminen. Näissäkin asioissa tehdyt päätökset ovat kuitenkin

---

<sup>70</sup> *Koulu* (2018), s. 850–851. Koulu muistuttaa, että arviot teknologian mahdollisuuksista ja rajoista ovat aina korostuneen sidottuja kirjoitushetkensä teknologiseen kehitykseen. Se, mitä tänään pidetään ihmisen erityisominaisuutena saattaa tulevaisuuden teknologialla olla suhteellisen helposti toteutettavissa koneellisesti.

<sup>71</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 9.

<sup>72</sup> Vrt. *Koulu ym.* (2019), s. 116–117, jossa esitetään ajatus siitä, että harkinnanvaraisuus on toki haaste päätöksenteon automatisoinnille, mutta se ei ole ehdoton este. Tämän ajatuksen mukaan harkinnanvaraisuutta voidaan hallita määrittämällä etukäteisesti ns. punnintatekijät sekä niiden painoarvo päätöksenteossa.

<sup>73</sup> *Hakkarainen ym.* (2020), s. 40.

<sup>74</sup> Pöysti kuitenkin nostaa esille, että jo HL:n säätämisen yhteydessä yksilöllisesti rakentuvat hallintopäätökset ja yksilöllinen hallintomenettely nähtiin ideaalina, ja massamuotoinen hallinto nähtiin poikkeuksena tästä ideaalista. Massapäätökset on siis jo jonkin aikaa tunnistettu ainakin jollain tavoin yksilöllisistä hallintopäätöksistä erilliseksi asiaryhmäksi. *Pöysti* (2020), s. 351.

<sup>75</sup> Esimerkiksi Voutilainen on määritellyt massapäätöksen massahallinnon käsitteen kautta siten, että massahallinnossa käsitellään tiettyjä hallintoasioita vuosittain useita tuhansia, ja päätökset ovat samassa asiaryhmässä keskenään hyvin samanlaisia. Ks. *Voutilainen* (2009), s. 295, erityisesti alaviite 925.

<sup>76</sup> *Pöysti* (2020), s. 351–352.

oikeudellisesti hallintopäätöksiä siinä missä muutkin, joten hyvän hallinnon vaatimukset koskevat niitä lähtökohtaisesti täysmääräisesti.<sup>77</sup> Viranomaisen ei siis voi tinkiä hyvän hallinnon laadusta yksinkertaisissakaan asioissa.

On syytä muistaa, että viranomaisen harkintavallan laajuuden tarkastelu eri asia-ryhmissä ei suinkaan ole mitenkään uusi, vasta digitalisaation myötä esiin noussut näkökulma. Harkintavalta on ollut hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kohteena jo pitkään. Viranomaisen harkintavalta on jo perinteisesti jaettu kahteen lajiin: oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinta perustuu lain soveltamiseen, ja tällaista harkintaa harjoitettaessa on ainakin teoriassa olemassa vain yksi ainoa lainmukainen ratkaisu. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on vapaampaa, ja sitä harjoitettaessa on löydettävissä useita lainmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joiden kesken viranomaisen voi valita tapauskohtaisesti sopivimman.<sup>78</sup> Tämä jaottelu muistuttaa aiemmin tässä kappaleessa kuvattua jaottelua rutiiniluonteisiin ja monimutkaisiin päätöksentekotilanteisiin. Näin ajatellen rutiiniluonteisissa asioissa tehtävä päätöksenteko muistuttaa oikeusharkintaa, koska kussakin asiassa on teoriassa löydettävissä vain yksi oikea ratkaisu. Tällaiset päätöksentekotilanteet ovat siis teoriassa helposti automatisoitavissa, koska päättelypolku johtaa samoissa olosuhteissa aina samaan ratkaisuun. Vastaavasti monimutkaisissa asioissa tehtävä päätöksenteko muistuttaa usein enemmän tarkoituksenmukaisuusharkintaa, koska viranomaisen joutuu punnitsemaan asiassa mahdollisten eri ratkaisujen välillä.

### **3.3 Itsenäinen ja avusteinen automaatio**

Automaation käyttö ei väistämättä johda siihen, että ihmistoimijat korvataan koneilla. Teknologialla voidaan myös tukea ihmisen toimintaa ilman, että lopullisena tavoitteena olisi ihmisen syrjäyttäminen ulos prosessista. Myös päätöksenteon automatisoinnissa tietojärjestelmiä on hyödynnetty eri tavoin sekä itsenäisessä että virkamiestä avustavassa roolissa. Kun tietojärjestelmä tekee asiassa itsenäisesti lopullisen päätöksen käytettävissä olevien tietojen pohjalta ilman ihmisen osallistumista, voi-

---

<sup>77</sup> Koivisto – Koulu (2020), s. 816.

<sup>78</sup> Ks. Mäenpää (2016), s. 299–301.



daan puhua itsenäisestä automaattisesta päätöksenteosta<sup>79</sup> tai asiantuntijajärjestelmän<sup>80</sup> käytöstä päätöksenteossa. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa automaattipäätöksillä tarkoitetaan päätöksiä, jotka perustuvat pelkästään automaattiseen käsittelyyn ilman ihmisen osallistumista. 22 artikla koskee otsikkonsa mukaan automatisoituja yksittäispäätöksiä, mutta on syytä huomata, että tätä säännöstä sovelletaan vain, kun kyse on itsenäisessä automaatiossa laadituista päätöksistä. Avusteiseen automaatioon 22 artiklaa ei siis sovelleta. Asetuksen yleisen soveltamisalan kannalta ei merkitystä kuitenkaan anneta sille, onko päätöksentekoprosessi täysin vai vain osittain automatisoitu.<sup>81</sup> Toisin sanoen suurinta osaa asetuksen säännöksistä sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn käsittelyssä käytettävän automaation tasosta riippumatta.

Päätöksen itsenäisesti tekevä järjestelmäkin voi käytännössä tarvita ihmisen apua asian valmisteluvaiheessa esimerkiksi siten, että ihmistä tarvitaan keräämään ja syöttämään asian kannalta olennaiset tiedot järjestelmän käytettäväksi. Toisaalta tiedonkeruuta ja tietojenvaihtoa viranomaisten eri tietokantojen välillä on myös pyritty yksinkertaistamaan ja automatisoimaan siten, että päätöksiä tekevä järjestelmä voi tietyissä tapauksissa itsenäisesti hankkia asian kannalta relevantit tiedot siitä tietovarannosta, johon ne on jo kertaalleen tallennettu.<sup>82</sup> On myös mahdollista, että päätöksen tekevä tietojärjestelmä lähettää asianosaiselle automaattisesti selvityspyynnön, jos sillä ei ole kaikkia päätöksen tekoon tarvittavia tietoja.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Ks. arviomuistio 2020:14, s. 11.

<sup>80</sup> Ks. *Voutilainen* (2009), s. 262, erityisesti alaviite 831.

<sup>81</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 88.

<sup>82</sup> Vaikka tiedon jakamisen helpottaminen viranomaisten välillä voi nopeuttaa viranomaisten toimintaa, saattaa siinä piillä tietoturvariskejä. Viranomaisten on esimerkiksi huolehdittava tietojen asianmukaisesta suojauksesta sekä siitä, että tietoja ei perusteettomasti käytetä muuhun kuin niiden alkuperäiseen tai muuten hyväksyttävään käsittelytarkoitukseen. Yhteiskunnan perusrekisterit, esimerkkinä mainittakoon väestötietojärjestelmä, perustuvat kertarekisteröinnin periaatteelle. Tämän periaatteen ajatuksena on, että tiedot rekisteröidään vain kertaalleen asiayhteyden mukaisesti. Kun tietoja tarvitaan, niitä ei rekisteröidä uudelleen toiseen rekisteriin, vaan ne haetaan alkuperäisestä rekisteristä. Tällainen tietojen jako väistämättä edellyttää viranomaisen tietovarannoilta jonkinasteista verkottumista ja yhteentoimivuutta. Ks. tarkemmin *Voutilainen* (2009), s. 91–92.

<sup>83</sup> *Voutilainen* (2009), s. 266.

*Tomi Voutilainen* on arvioinut, että suomalainen perustietojärjestelmiin perustuva kattava tietojen kerääminen ja tallentaminen luovat hyvän pohjan päätöksenteon automatisoinnille.<sup>84</sup> Päätöksenteon automatisoinnin yleistyessä viranomaisen hallussa olevien tietojen tekninen ja sisällöllinen virheettömyys tulee entistä tärkeämmäksi.<sup>85</sup> Tietojen asianmukainen säilytys edistää osaltaan tietojen eheyttä. Mikäli päätöksenteon pohjana olevat tiedot ovat virheelliset tai puutteelliset, on olemassa riski siitä, että asian loppuratkaisukin on virheellinen. Tiedonvälitys viranomaiselta toiselle edellyttää luonnollisesti myös sitä, että viranomaisten käyttämä tekninen infrastruktuuri eli rajapinnat ovat toimivia ja asianmukaisesti suojattu.<sup>86</sup> Tietojen siirtämistä ja käyttöä viranomaisissa saattavat myös rajoittaa salassapitosäännökset ja muu tietojen käyttöä ja jakamista koskeva sääntely.<sup>87</sup>

Itsenäisen automaattisen päätöksenteon vastinparina on osittainen automatisaatio, jota voidaan kutsua myös avusteiseksi päätöksenteoksi<sup>88</sup> tai päätöksenteon tukijärjestelmän käytöksi<sup>89</sup>. Näillä tarkoitetaan menettelyä, jossa tietojärjestelmä ja virkamies yhdessä osallistuvat asian käsittelemiseen. Kyse on käytännössä tavallisesti siitä, että tietojärjestelmä laatii sen käytössä olevien tietojen pohjalta päätösehdotuksen, jonka virkamies tarkastaa, tarvittaessa muokkaa tai täydentää, ja lopulta hyväksyy asiassa tehdyksi päätökseksi.<sup>90</sup> On kuitenkin huomattava, että luonnollisen henkilön läsnäolo päätöksentekoprosessissa ei yksinään riitä täyttämään avusteisen automaation tunnusmerkkejä. Ihmisen osallistumisella on oltava tietynlainen merkitys prosessissa, jota kyse olisi osittaisesta automaatiosta eikä itsenäisestä automaatiosta, johon ihminen on vain näennäisesti otettu mukaan. Tietosuoja-asetus asettaa erityisiä

---

<sup>84</sup> *Voutilainen* (2009), s. 262. Vrt. kuitenkin *Koulu ym.* (2019), s. 28, missä ilmaistaan päinvastainen näkemys, eli että tietovarantojen vähyyys ja puutteet viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa rajoittavat dataintensiivisten tekoälyjärjestelmien kehittämistä tulevaisuudessa.

<sup>85</sup> *Voutilainen* (2009), s. 166.

<sup>86</sup> *Koulu ym.* (2019), s. 70.

<sup>87</sup> Ks. salassapitosääntelyn vaikutuksesta viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin esim. *Koulu ym.* (2019), s. 92–95.

<sup>88</sup> Ks. arviomuistio 2020:14, s. 11.

<sup>89</sup> *Voutilainen* (2009), s. 262.

<sup>90</sup> Voidaan kysyä, tuleeko tällaista menettelyä periaatteessa edes kutsua automatisoiduksi päätöksenteoksi, koska tietojärjestelmä osallistuu prosessiin vain asian valmisteluvaiheessa, ei enää päätöksentekovaiheessa. Vaikka virkamies päätyisikin noudattamaan automaattisesti luotua päätösehdotusta sellaisenaan, asiassa lopullisen päätöksen tekee ihminen koneen ehdotuksen hyväksyessään. Ks. esim. *Hirvonen* (2018), s. 304.

vaatimuksia itsenäiselle automaattiselle päätöksenteolle, eikä näitä vaatimuksia voi kiertää ihmisen näennäisellä osallistumisella prosessiin.<sup>91</sup>

Tietosuoja-asetuksen suojatoimia koskevasta sääntelystä seuraa käytännössä, että itsenäisen automaation käyttö ei voi johtaa siihen, että luonnolliset henkilöt kokonaan syrjäytettäisiin päätöksentekoprosessista. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleessa nimittäin edellytetään, että henkilöllä, joka joutuu täysin automaattisen päätöksenteon kohteeksi, on oltava oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn. Huomionarvoista kuitenkin on, että asetus ei aseta edellytyksiä eikä rajoituksia tämän oikeuden käyttämiseksi. Asetuksesta ei käy ilmi, onko päätöksenteon kohteelle tiedotettava oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista ennen päätöksentekoa vai sen jälkeen. Asetuksesta ei myöskään ilmene, tulisiko ihmisen osallistumisen tarkoittaa sitä, että asia ensivaiheessa käsitellään uudelleen automaation sijaan luonnollisen henkilön toimesta, vai käsitteleekö ihminen automaattipäätöksen jälkikäteisesti ikään kuin muutoksenhakuinstanssina.<sup>92</sup>

Koska tietojenkäsittelyn läpinäkyvyys on tietosuoja-asetuksen keskeinen tavoite,<sup>93</sup> voidaan pitää perusteltuna, että rekisteröidylle olisi tiedotettava kaikista hänen oikeuksistaan ennen käsittelyn aloittamista, mikäli tämä on mahdollista. Oikeus vaatia ihmisen osallistumista ei myöskään vaikuta edellyttävään, että automaatiossa laadittu päätös olisi puutteellinen tai virheellinen, tai että olisi edes syytä epäillä päätöksessä olevan puute tai virhe. Voi siis ainakin teoriassa olla mahdollista, että hallinnon toimintaa pyrittäisiin tahallaan kuormittamaan aiheuttomasti vaatimalla ihmisen osallistumista päätöksentekoon silloinkin, kun se ei tuo käsittelyyn mitään lisäarvoa.<sup>94</sup> Tämä riski ei kuitenkaan luonnollisestikaan voi olla peruste olla tiedottamatta rekisteröidylle

---

<sup>91</sup> Ihmisen osallistumisen merkitystä automaattisessa prosessissa tarkastellaan tarkemmin kappaleessa 5.3.

<sup>92</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 91.

<sup>93</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 10.

<sup>94</sup> Toisaalta voidaan argumentoida, että kyse on oikeussuojakeinosta, jonka toimivuutta ja tarpeellisuutta ei voi arvioida yksistään se perusteella, kuinka usein sen käyttö johtaa alkuperäisestä päätöksestä poikkeavaan lopputulokseen. Oikeussuojakeinojen olemassaolo sinänsä on välttämätöntä hallinnon luotettavuuden ja kontrolloitavuuden turvaamiseksi. Ks. esim. *Pöysti (2020)*, s. 357–359.

hänen oikeuksistaan, mukaan lukien oikeus vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn.

## 4 Kansallisen lainsäädännön asettamista reunaehdoista

### 4.1 Keskeinen voimassa oleva sääntely

#### 4.1.1 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus

PL 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta, joka luo pohjan lakiin perustuvalla yhteiskunnalle. Tämän periaatteen sisältönä on vaatimus, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toimivalta ei voi perustua yksistään lakia alemmanasteisiin normeihin, kuten asetuksiin, eikä myöskään yksinomaan hallinnollisiin normeihin, kuten viranomaisen määräyksiin tai ohjeisiin.<sup>95</sup> Viranomaiset voivat toki järjestää ja koordinoida toimintaansa lakia alemmanasteisin hallinnollisin normein, mutta viranomaistoiminnan perustan on silti löydyttävä laintasoisista säännöksistä.

Tietotekniikan kehitys on edennyt niin päätähuimaavaa vauhtia, että tavoite siitä, että laki pysyisi teknologian kehityksessä täysin ajan tasalla, vaikuttaa yhä mahdottomammalta saavuttaa. Kuten aiemmin on jo todettu, laki uudistuu jo lähtökohtaisesti hitaammin kuin teknologia kehittyy. Viranomaisille on lain puitteissa sallittu liikkumavaraa sen suhteen, mitä keinoja ne saavat valita voidakseen toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>96</sup> Tällöin on kysyttävä, sisältyvätkö automatisoidut menettelyt tähän liikkumavaraan. Asia ei ole nykyisen lainsäädännön valossa vielä yksiselitteinen. Jos viranomaisten katsotaan saavan käyttää automaattisia ratkaisuja tehtäviensä täyttämässä, automaation tulisi tukea oikeusvaltion periaatteita. Hallinnon tehokkuuden tavoittelu ei saa tapahtua perus- ja ihmisoikeuksien kustannuksella.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Mäenpää (2016), s. 75.

<sup>96</sup> Hautamäki (2004), s. 152.

<sup>97</sup> Koulu ym. (2019), s. 36.

#### 4.1.2 Virkavastuu

PL 118 §:ssä säädetään virkamiehen virkavastuun perusteista. Säännöksen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja tämä vastuu konkretisoituu viime kädessä vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisena vastuuna. Kuten aikaisemmin on jo mainittu, hallinnon digitalisoitumisen on nähty aiheuttavan uusia haasteita virkavastuun kohdentamisen kannalta. Laissamme ei ainakaan vielä ole nimenomaisia säännöksiä virkavastuun kohdistamisesta silloin, kun päätöksen tekee ihmisen sijaan tietojärjestelmä. Virkavastuun tulee ulottua kaikkeen viranomaistoimintaan sen muodosta riippumatta. Toimintamuotojen erot voivat kuitenkin käytännössä vaikuttaa siihen, miten vastuuperusteet määritellään ja miten vastuu kohdistetaan.<sup>98</sup> Automaattisten järjestelmien käyttö viranomaistoiminnassa ei sinällään muuta virkavastuujärjestelmän perusteita.<sup>99</sup>

Virkavastuu on tärkeä osa hallinnon asiakkaiden oikeussuojaa sekä julkisen vallan käytön luotettavuutta, joten hallinnon digitalisoituessa on pidettävä huolta siitä, että virkavastuusäntely ei menetä merkitystään.<sup>100</sup> Virkavastuu ei saa jäädä vain abstraktiksi mahdollisuudeksi, vaan sen on oltava konkreettisesti kohdennettavissa.<sup>101</sup> On katsottu, että virkavastuun toteutumiseksi ei riitä, että pystytään osoittamaan pelkästään vastuullinen viranomaisen organisaation tasolla, vaan virkavastuu on pystyttävä kohdentamaan johonkin yksittäiseen virkamieheen tai toimielimeen.<sup>102</sup> Virkavastuun kohdentumisen nähdään olevan sitä haastavampaa, mitä itsenäisemmästä automaatiosta on kyse ja mitä vähemmän ihmiskontrollia päätöksentekoon liittyy. Sitä vastoin kun kyse on osittaisesta automaatiosta, missä virkamies esimerkiksi käyttää tietojärjestelmän tuottamaa ratkaisuehdotusta päätöksensä pohjana, on perusteltua pitää lähtökohtana sitä, että virkamies kantaa tällöin virkavastuun tehdystä päätöksestä.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Mäenpää (2016), s. 118.

<sup>99</sup> Koulu ym. (2019), s. 99.

<sup>100</sup> OKV/131/70/2020, s. 23.

<sup>101</sup> Pöysti (2020), s. 355–356.

<sup>102</sup> Koulu ym. (2019), s. 99.

<sup>103</sup> Koulu ym. (2019), s. 84–85.

Eräänä ratkaisuna virkavastuun kohdentamisen problematiikkaan on ehdotettu, että kussakin automatisoituja hallintopäätöksiä tekevässä viranomaisessa nimettäisiin erikseen virkamies, joka vastaa päätösaunomaation toiminnasta sekä viime kädessä kantaa virkavastuun automaation tekemistä päätöksistä.<sup>104</sup> Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kritisoinut tällaista virkavastuun kohdentamisen tapaa. Se on painottanut, että päätöksenteon automatisoiminen ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettäisivät tosiasiallisen merkityksensä. Myös automatisoidun päätöksentekomenettelyn on oltava tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Valiokunnan mielestä virkavastuusäntelyn on oltava täsmällistä ja sen on vastattava asioiden todellista tilaa mahdollisimman tarkasti.<sup>105</sup> Järjestely, jossa yksi virkamies kantaa vastuun koko automaattisen järjestelmän toiminnasta, voi myös osoittautua kohtuuttomaksi tämän virkamiehen kannalta. Hänellä ei välttämättä ole riittävää kokonaisasiantuntemusta päätöksentekojärjestelmästä, eikä hänellä tällöin ole aitoa kykyä vaikuttaa automaation tekemisiin päätöksiin.<sup>106</sup>

Toisenlaisena ratkaisuna virkavastuun kohdentamisen problematiikkaan on ehdotettu, että virkavastuu kohdistetaan siihen asiantuntijatahoon, joka päättää automaattisen järjestelmän soveltamista säännöistä ja jolla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa näitä sääntöjä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt myös tällaista virkavastuujärjestelyä liian välillisenä.<sup>107</sup> Jos virkavastuu kohdennettaisiin näillä perusteilla, vaarana olisi, että virkavastuu olisi helposti siirrettävissä viranomaisen

---

<sup>104</sup> Ks. esim. LiVM 23/2002 vp, s. 5. Oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu yhden nimetyn vastuuvirkamiehen lisäksi muunlaisiakin virkavastuujärjestelyjä. Ks. esim. *Koulu ym. (2019)*, s. 102–105, jossa esitellään yhden virkamiehen mallin lisäksi järjestelyjä, joissa virkavastuun kantaisi virkamiesten ryhmä tai eri alan asiantuntijoista koostuva toimielin.

<sup>105</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 10–11. Perustuslakivaliokunta kritisoi hallituksen esitystä siitä, että siinä ehdotettu virkavastuun kohdistamismenettely oli näennäinen ja keinotekoinen. Lakiesityksessä Maahanmuuttoviraston ylijohtajalle olisi asetettu vastuu automatisoidusta päätöksentekomenettelystä sekä siinä tuotetuista yksittäisistä päätöksistä pitkälti sen perusteella, että ylijohtaja vastaa viraston yleisjohtamisesta. Yleisvastuu olisi ehdotettujen säännösten perusteella laajentunut kategorisesti ja perusteettomasti asioihin, joista ylijohtajan ei voi katsoa olevan henkilökohtaisesti vastuussa.

<sup>106</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 101 ja 103. Toisaalta se, että virkamies ei tunne tietojärjestelmän toimintaperiaatteita riittävästi, ei automaattisesti ole peruste vapauttaa häntä virkavastuusta. Tietämättömyys voi täyttää rikoslain (39/1889) 40 luvun 10 §:n mukaisen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Ks. *Koulu ym. (2019)*, s. 108.

<sup>107</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 8.

ulkopuolelle siten, että viranomainen hankkii automaattisessa päätöksenteossa käytettävät teknologiset ratkaisut yksityiseltä taholta ostopalveluna. Se, että jokin taho on valmistanut viranomaisen käytössä olevan teknologisen ratkaisun, ei yksinään riitä perusteeksi pitää tätä tahoja julkisen vallan käyttäjänä.

Nähdäkseni paras ratkaisu oikeustilan selkeyttämiseksi virkavastuukysymysten osalta olisi se, että asiasta säädettäisiin selkeästi lain tasolla. Säännökset voitaisiin ottaa esimerkiksi HL:iin tai hallinnonalojen omiin sektorikohtaisiin lakeihin. Mahdollista olisi myös säätää kokonaan uusi laki. Automaation käytön lisääntyessä ja monipuolisuudessa viranomaisissa vaikuttaa joka tapauksessa siltä, että PL 118 § ei enää yksin riitä virkavastuun kohdentamiseksi.<sup>108</sup> Virkavastuun määrittelyä ei myöskään tulisi jättää viranomaisten sisäisten ohjeiden ja määräyksien varaan. Tällöin olisi vaarana, että virkavastuu toteutuu eri tavoin eri viranomaisissa, minkä seurauksena hallinnon asiakkaiden oikeusturva saattaa myös toteutua epäyhdenmukaisesti. Oikeusministeriön asettaman automaattisen päätöksenteon sääntelyä valmisteleavan työryhmän laatimissa säännösluonnoksissa ei ole vielä otettu kantaa virkavastuun järjestämiseen tulevaisuudessa. On mahdollista, että asiaan otetaan kantaa myöhemmin hankkeen edetessä. Tämän tutkielman puitteissa ei ole mahdollista tarkemmin arvioida, minkä sisältöisiä mahdollisten uusien virkavastuuta koskevien säännösten tulisi olla.

#### **4.1.3 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle**

PL 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Viranomaisen on tietyissä tilanteissa sallittua hyödyntää viranomaisen ulkopuolisia tahoja hallintotehtävien toteuttamisessa. Hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, kunhan se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siinä vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sellaisia tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei kuitenkaan voi antaa muulle kuin viranomaiselle. Viranomaiskoneiston ulkopuolisen toimijan on hallintotehtävää suorittaessaan noudatettava

---

<sup>108</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 105–107.

samoja hyvän hallinnon vaatimuksia kuin viranomaistenkin, minkä lisäksi häneen lähtökohtaisesti kohdistuu tässä tehtävässä toimiessaan PL 118 §:n mukainen virkavastuu.<sup>109</sup>

Jos viranomaisen automatisoi toimintaansa ja hankkii teknologisia ratkaisuja ostopalveluina, on kysyttävä, onko kyse PL 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän siirrosta viranomaisen ulkopuolelle. Käytännössä viranomaisen henkilöstöön ei välttämättä kuulu sellaisia teknologia-asiantuntijoita, jotka osaisivat määritellä ja koodata automaatioissa käytettäviä järjestelmiä.<sup>110</sup> Tällöin viranomaisen on hankittava järjestelmät viranomaisen ulkopuolelta esimerkiksi ostopalveluna. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisen voi PL 124 §:n estämättä käyttää sellaisia tietoteknisiä palveluita, joissa on kyse teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista tehtävistä. Edellytyksenä on, että nämä palvelut toteutetaan pitkälti viranomaisen ohjauksen ja valvonnan alla, ja ettei järjestelyyn muutoin sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>111</sup>

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että viranomaisen ulkopuolelle voi siirtää myös sellaisia tehtäviä, jotka muodostavat menettelyssä selkeästi epäitsenäisen ja teknisluonteisen vaiheen ja joihin ei sisälly päätöksentekoa tai harkintavaltaa.<sup>112</sup> Kun viranomaisen käyttää toiminnassaan hallintopäätöksiä tekeviä automaattisia järjestelmiä, on kysyttävä, voiko tällaisia järjestelmiä pitää viranomaisen toimintaa tukevinä teknisinä prosesseina vai onko kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Viranomaiselle kuuluvia tiedonhallintatehtäviäkin on tietyissä tapauksissa pidetty julkisena hallintotoimintana. Näihin kysymyksiin ei ole tämän tutkielman puitteissa mahdollista antaa vastausta.<sup>113</sup> Nähdäkseni oikeustilan selkeyttämisen kannalta paras ratkaisu olisi sama kuin virkavastuun kohdalla, eli että asiasta säädettäisiin tulevaisuudessa lain tasolla.

---

<sup>109</sup> Mäenpää (2016), s. 7.

<sup>110</sup> Koulum. (2019), s. 74.

<sup>111</sup> PeVL 8/2014 vp, s. 3.

<sup>112</sup> PeVL 6/2013 vp, s. 2.

<sup>113</sup> Ks. algoritmissä päätöksenteon ja julkisen vallankäytön välisestä suhteesta tarkemmin esim. Koulum. (2019), s. 109–111 ja 119.



#### 4.1.4 Oikeusturva ja hyvä hallinto

PL 21 §:ssä säädetään kansalaisen oikeusturvan perustasta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon takeita on konkretisoitu erityisesti HL:n säännöksillä sekä eri alojen erityissäännöksillä. Lain säännöksiä ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi listaksi siitä, mitä hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet pitävät sisällään. Tämä ajatus on ilmaistu myös HL:n esitöissä, joissa todetaan, että kyseisen lain tarkoituksena on ainoastaan turvata viranomaisten toiminnassa noudatettava lähtötaso.<sup>114</sup> Vakiintuneen käsityksen mukaan laki ei estä viranomaisia tarjoamasta hallinnon asiakkaille parempaa palvelua ja muutoin kehittämästä toimintaansa laissa säädettyä vähimmäistasoa paremmaksi.<sup>115</sup>

PL 21 §:n säännös takaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksille tärkeän institutionaalisen tuen, eli niihin ei voi säätää rajoituksia muuten kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hyvän hallinnon takeita voidaan pitää joustavina ja dynaamisina viranomaistoimintaa ohjaavina laatuvaatimuksina, joiden tarkempi sisältö ja toteutustapa muotoutuvat pitkälti käytännön kautta. Hyvän hallinnon osatekijät voivat myös muuttua tai vaihdella ajan myötä.<sup>116</sup> Viranomaisten menettelyä ohjaavien säännösten perimmäinen tarkoitus on turvata ihmisten aineellisoikeudellisia oikeuksia.<sup>117</sup> Esimerkiksi viranomaiselle asetettu kuulemisvelvoite toteuttaa asianosaisen näkökulmasta oikeutta tulla kuulluksi. Kuuleminen taas edesauttaa asian selvittämistä ja toteuttaa asianosaisen oikeutta saada asiansa lainmukaisesti käsiteltyä. Sekä aineellisten että menettelyllisten säännösten toteutuminen on siis varmistettava, kun viranomaistoimintaa automatisoidaan.

HL 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta, ja säännöksestä on luettavissa hyvän hallinnon ja oikeusturvan etusija hallinnon laatuun ja tuloksellisuuteen nähden.

---

<sup>114</sup> HE 72/2002 vp, s. 36.

<sup>115</sup> HE 72/2002 vp, s. 48.

<sup>116</sup> Ks. hyvän hallinnon käsitteen ulottuvuudesta *Voutilainen* (2007), s. 24–28. Digitalisaatio on tuonut mukanaan monia uusia laatuvaatimuksia, jotka voidaan lukea osaksi nykyaikaisen hyvän hallinnon takeita. Tällaisia uusia laatuvaatimuksia ovat esimerkiksi sähköisten asiointipalveluiden saatavuus ja käytettävyys sekä hyvä tiedonhallintatapa.

<sup>117</sup> OKV/131/70/2020 s. 13.

Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa. Toisessa virkkeessä säädetään, että lain tarkoituksena on *myös* edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Virkkeiden järjestyksen ja myös-sanan käytön tarkoituksena on painottaa sitä, että hyvä hallinto ja oikeusturva ovat ensisijaisia hallinnon tuloksellisuuteen nähden.<sup>118</sup> Toisin sanoen hallinnon tuloksellisuutta ei saa tavoitella oikeusturvan ja hyvän hallinnon kustannuksella.

HL 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Säännökseen sisältyy useita viranomaistoiminnassa toteutettavia vaatimuksia. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja puolueettomasti. Viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava oikeasuhtaisia tavoiteltuihin päämääriin nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. HL:n esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on kuvata viranomaisen harkintavaltaa ohjaavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.<sup>119</sup> Pykälässä ilmaistulla tasapuolisuusvaatimuksella on yhteys PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

HL 6 §:n viimeisessä virkkeessä ilmaistaan hallinnon asiakkaan luottamuksensuoja-periaate. Sen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella hallinnon asiakkailta olevia oikeutettuja odotuksia. Toisin sanoen viranomaisella on velvollisuus järjestää toimintansa sellaiseksi, että yksityisten luottamus viranomaisten toimintaan voi toteutua asianmukaisesti. Oikeusasiamies on lausunut, että viranomainen ei voi vedota sen käyttämässä teknologiassa ilmeneviin ongelmiin perusteena sille, ettei se kykene täyttämään sille laissa asetettuja velvoitteita.<sup>120</sup>

HL 9 §:ään sisältyy hyvän kielenkäytön vaatimus. Viranomaisen on hallintotehtäviä suorittaessaan sekä ollessaan hallinnon asiakkaiden kanssa tekemisissä käytettävä

---

<sup>118</sup> Ks. myös PeVL 7/2019 vp, s. 9.

<sup>119</sup> HE 72/2002 vp, s. 36.

<sup>120</sup> Ks. oikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 3498/2/04. Tapauksessa viranomaisessa oli otettu käyttöön uusi asiakastietojärjestelmä, ja järjestelmässä ilmenneiden ongelmien vuoksi toimeentulotuen käsittelyajat pitkittyivät huomattavasti. Ongelmat johtuivat pääosin viranomaisen sopimusosapuolesta, mutta se ei oikeusasiamiehen mielestä vapauttanut viranomaista vastuusta. Viranomaisen olisi pitänyt osata varautua tietojärjestelmän odottamattomiin ongelmiin paremmin.

asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Laadukasta kielenkäyttöä voidaan pitää yhtenä hallintoon kohdistuvaa luottamusta edistävänä tekijänä. Säännös edellyttää sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä hallinnon asiakkaan näkökulmasta. Säännös kattaa niin suullisen kuin kirjallisenkin viestinnän.<sup>121</sup>

HL 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Hallintoasioissa lähtökohtaisesti viranomaisella on päävastuu huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyä riittävästi ja asianmukaisesti.<sup>122</sup> Viranomaisen tulisi siis oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että automatisoituja menettelyjä ei käytetä silloin, jos niiden käyttö saattaa johtaa asian huolimattomaan käsittelyyn ja asianosaisen oikeusturvan vaarantumiseen. Säännös on yhteydessä HL 34 §:ään asianosaisen kuulemisesta. Hallintoasioissa lähtökohtana on, että asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä ennen kuin häntä koskeva asia ratkaistaan. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta vain laissa säädetyillä perusteilla. Viranomaisen ei voi ohittaa asianosaisen oikeutta tulla kuuluksi sillä perusteella, että asian on ratkaissut automaattinen järjestelmä, joka ei ole kyennyt pyytämään asianosaiselta selvitystä.

#### **4.1.5 Yhdenvertaisuus**

Viranomaistoimintaa velvoittava yhdenvertaisuusperiaate ilmenee sekä PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä että HL 6 §:ään sisältyvästä tasapuolisen ja puolueettoman kohtelun vaatimuksesta. Päätöksenteon automatisoinnissa yhdenvertaisuuden kannalta erityisen kriittisenä vaiheena voidaan pitää päätöksentekojärjestelmän suunnitteluvaihetta. Ohjelmistokehitykseen liittyy subjektiivisia elementtejä, koska ohjelmistojen suunnittelevat ihmiset joutuvat tekemään valintoja erilaisten muuttujien ja toteutustapojen välillä. Tietojärjestelmä heijastaa suunnittelijansa valintoja, ja nämä valinnat saattavat pahimmillaan johtaa yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin lopputuloksiin.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> HE 72/2002 vp, s. 64.

<sup>122</sup> HE 72/2002 vp, s. 92

<sup>123</sup> *Koulu* (2018), s. 859.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on antanut merkittävän ratkaisun Dnro 216/2017, joka havainnollistaa automaatioon mahdollisesti liittyviä syrjintäriskejä. Ratkaisussa luottolaitosyhtiön luottokelpoisuuden arviointiin käyttämän pisteytysjärjestelmän katsottiin perustuvan syrjivään tilastolliseen profilointiin. Asiakasta ei kohdeltu yksilönä, vaan häneen sovellettiin tilastollisia todennäköisyyksiä, joiden perusteella häneen liitettiin kiellettyjä syrjintäperusteita.<sup>124</sup> Vaikka ratkaisu ei koskekaan viranomaistoimintaa, on se silti merkittävä esimerkki siitä, millaisia piileviä ongelmia automatisoituun menettelyyn voi yhdenvertaisuuden kannalta liittyä.<sup>125</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että hallinnon digitalisoitumisesta huolimatta kansalaisille on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet asioida viranomaisissa. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että viranomaisen on ainakin vielä toistaiseksi ylläpidettävä sekä sähköisiä asiointijärjestelmiä että perinteisiä asiointipalveluita yhtäaikaisesti. Resurssien keskittäminen yksinomaan digitaalisiin ratkaisuihin voi johtaa digitaaliseen eriarvoistumiseen eli siihen, että yksilön käytössä olevien palvelujen saatavuus riippuu hänen käytössään olevasta teknologiasta. Viranomaisen on myös turvattava palveluiden saatavuus laissa säädetyille kieliryhmille sekä tietyille erityisryhmille, kuten näkövammaisille.<sup>126</sup> Automaattisen päätöksenteon kontekstissa yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tiivistetysti sanoen sitä, että asianosaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen ei saa riippua siitä, käsitelläänkö hänen asiansa automaattisesti vai virkamiestyönä.

#### **4.1.6 Hallintopäätöksen sisältö**

HL 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta hallintopäätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Laissa ei ainakaan vielä suoraan edellytetä, että päätöksessä olisi mainittava, että se on tehty automatisoidussa menettelyssä. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin tuoreessa ratkaisussaan

---

<sup>124</sup> Ks. tarkemmin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu Dnro 216/2017, antopäivä 21.3.2018.

<sup>125</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 67.

<sup>126</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 77.

katsonut, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuoja edellyttää, että hallinnon asiakkaalle kerrotaan avoimesti, jos hänen asiansa on ratkaistu automaattisessa menettelyssä.<sup>127</sup> Myös oikeusministeriön asettaman automaattisen päätöksenteon sääntelyä valmisteleavan työryhmän säännösluonnoksissa ehdotetaan, että viranomaiselle asetettaisiin laintasoinen velvoite ilmoittaa hallintopäätöksessä, mikäli se on laadittu automaattisesti.<sup>128</sup>

Vakiintuneesti on katsottu, että edellä mainittu säännös edellyttää vain päätöksen tehneen viranomaisen yksilöintiä. Sen sijaan päätöksen tekijän, päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden ja esittelijän nimiä laki ei velvoita mainitsemaan. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin katsonut, että hyvään hallintoon kuuluu se, että päätöksentekijöiden ja esittelijöiden nimet käyvät päätöksestä ilmi, vaikka laki ei sitä velvoitakaan. Tällainen asian käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden yksilöinti edistää apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan hallinnon avoimuutta ja vastuullisuutta.<sup>129</sup> Erityisesti silloin, jos asianosainen tiedustelee, kuka häntä koskevan päätöksen on tehnyt, on tiedonsaantipyynnön tärkeää vastata hallinnon läpinäkyvyyden turvaamiseksi. Huomionarvoista on, että apulaisoikeusasiamies on nimenomaisesti todennut ratkaisussa EOAK/6205/2016, että päätöksentekijä on mainittava päätöksessä "vaikka tämä voikin aiheuttaa teknisiä ongelmia tai hankaluuksia esimerkiksi massahallinnossa".<sup>130</sup> Vaikka ratkaisu ei olekaan viranomaisia oikeudellisesti sitova, on hallinnon läpinäkyvyyden edistämisen kannalta merkittävää, että ylin laillisuusvalvoja kannustaa viranomaisia olemaan avoimia automaation käytön suhteen.

Myös apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt Kelan huomiota automaattisesti laadittujen hallintopäätösten sisältöön. Kanteluasiassa OKV/868/1/2018 Kelan työmarkkinatuesta antama päätös oli laadittu automaattisesti, eikä siitä ilmennyt sen henkilön nimeä, jolta asiassa voi pyytää lisätietoja. Päätöksessä oli ilmoitettu Kelan yhteyskeskuksen puhelinnumero mahdollisia tiedusteluja varten. Kelan selvityksen

---

<sup>127</sup> EOAK/3924/2021, s. 5.

<sup>128</sup> Työryhmän laatimia säännösluonnoksia käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.2.2.

<sup>129</sup> EOAK/6205/2016.

<sup>130</sup> EOAK/6205/2016, s. 4.

mukaan niissä tapauksissa, joissa asian käsittelee virkamies, hänen nimensä kirjautuu päätökseen automaattisesti. Jos päätös on kuitenkin laadittu automaattisesti, päätökseen ei kirjaudu kenenkään virkamiehen nimeä, koska kukaan yksittäinen virkamies ei ole päätöstä tällöin tehnyt. Automaattipäätöksiinkin kuitenkin merkitään päätöksen antanut viranomaisnimi sekä puhelinnumero yhteydenottoja varten.<sup>131</sup>

Kelan näkemyksen mukaan sen antama päätös täytti hallintolain vaatimukset. Yhteyskeskukseen saapunut asia voitaisiin tarvittaessa siirtää erityisyksikköön käsiteltäväksi, jos asian asianmukainen ratkaisu edellyttäisi syvempää asiantuntijuutta. Kelan mielestä tällaisen menettelyn etuna on, että asian käsittely ei ole yksittäisen virkailijan läsnäolon varassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli asiasta eri mieltä, ja totesi Kelan automaattisesti laaditun päätöksen olevan HL 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vastainen. Päätöksessä ilmoitettu Kelan palvelunumero ei täytä lain vaatimusta siitä, että päätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asiassa voidaan pyytää lisätietoja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui, että hyvän hallinnon toteuttamisen kannalta olisi parasta, jos päätöksestä ilmenisi asiaa valmistelleen etuuskäsittelijän nimi ja yhteystiedot sekä etuuskohtaisten asiakaspalvelijoiden yhteystiedot.<sup>132</sup>

Edellä käsitelty apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu vaikuttaisi viittaavan siihen, että etuusasioiden käsittely kokonaan automatisoidussa menettelyssä olisi jo lähtökohtaisesti ongelmallista hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Ratkaisu vaikuttaa edellyttävän, että vaikka asiassa tehtäisiin ratkaisu automaattisesti, asian käsittelyyn on alkuvaiheessa osallistuttava ihmistoimija, joka valmisteleo asian. Jos hyvän hallinnon toteutuminen väistämättä edellyttää ihmisen osallistumista päätöksentekoprosessiin, ei täysin automaattinen päätöksenteko olisi viranomaistoiminnassa lainkaan mahdollista, koska täysin itsenäinen automaatio nimensä mukaisesti tarkoittaa automaatiota ilman ihmisen osallistumista.

---

<sup>131</sup> OKV/868/1/2018, s. 2.

<sup>132</sup> OKV/868/1/2018, s. 3.

Perinteisesti päätöksenteko hallintoasioissa on tapahtunut siten, että asian käsittelyyn osallistuu vähintään kaksi ihmistoimijaa, esittelijä ja päätöksen tekijä. Tämä lähtökohta näkyy myös PL 118 §:ssä, jossa säädetään erikseen virkamiehen ja esittelijän virkavastuusta.<sup>133</sup> Automaattinen päätöksenteko muodostaa poikkeuksen tästä perinteestä. Automaattisessa päätöksenteossa on mahdollista, että esittelijän ja päätösvalan käyttäjän roolit yhdistyvät, ja kummankin roolin hoitaa yksi ja sama automaattinen järjestelmä.

Automaation käytöllä usein pyritään nimenomaisesti siihen, että ihmistoimijoiden osallisuutta tietyissä tehtävissä voidaan vähentää. Tällainen tehokkuusajattelu on selkeästi ristiriidassa sen perinteisen oletuksen kanssa, että kaikissa hallintoasioissa on oltava löydettävissä virkamies, joka vastaa päätöksistä virkavastuulla. Päätöksentekoprosessiin ei kuitenkaan tulisi liittää ihmistoimijaa vain siksi, että virkavastuu olisi tällöin helpommin kohdennettavissa. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti kritisoinut näennäisten ja keinotekoisien virkavastuujärjestelyjen käyttämistä.<sup>134</sup> Myös tietosuoja-asetuksesta ilmenee, että näennäiselle ihmisen osallistumiselle ei tule antaa merkitystä.

#### **4.1.7 Hallintopäätöksen perustelu**

HL 45 §:ssä säädetään yleisesti hallintopäätösten perustelemisesta. HL 45 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on pääsääntöisesti aina perusteltava. HL 45 §:n 2 momentissa säädetään viidestä perusteesta, joiden nojalla perusteluvollisuudesta voidaan poiketa. Jos päätös kuitenkin merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön, se on perusteltava myös vaikka jokin edellä mainituista poikkeusperusteista voisi tulla sovellettavaksi. Sen arviointi, milloin päätös merkitsee riittävän olennaista muutosta, on jätetty viime kädessä päätöksen tekevän viranomaisen harkintavaltaan.<sup>135</sup> Päätöksen perustelematta jättämisen on perustuttava nimenomaiseen lain säännökseen, joka oikeuttaa poikkeamaan perusteluvollisuudesta. Koska perusteluvollisuus on keskeinen osa hallinnon asiakkaan oikeusturvaa, siitä poik-

---

<sup>133</sup> Mäenpää (2016), s. 303.

<sup>134</sup> Ks. esim. PeVL 7/2019 vp, s. 10–11.

<sup>135</sup> HE 72/2002 vp, s. 110.

keamiseen tulisi lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi.<sup>136</sup> Viranomaisen ei voi laiminlyödä päätöksen perusteluvollisuuttaan vedoten siihen, että päätös on laadittu automaattisesti, eikä päätösaunomaatio ole kyennyt tuottamaan tyydyttäviä perusteluja. Jos automaattisen järjestelmän käyttö johtaa siihen, että viranomaisen toiminta poikkeaa hyvän hallinnon vaatimuksista ja muista laissa asetetuista ehdoista, viranomaisen on pidättäydyttävä sellaisen teknologian käytöstä tehtäviensä hoitamisessa.

HL 45 §:n 1 momentin mukaan perusteluihin on sisällyttävä ainakin tosiasia-perustelut, eli päätöksen perustana olevat tosiseikat ja selvitykset, sekä oikeudelliset perustelut, eli ratkaisun perustana olevat oikeussäännökset ja oikeusperiaatteet.<sup>137</sup> Perusteluille ei HL:ssa ole asetettu tarkempia vaatimuksia. Perusteluilta voidaan kuitenkin odottaa, että ne ovat asianosaisen näkökulmasta riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä.<sup>138</sup> Sosiaaliturvan osalta on erityislaeissa lisäksi annettu HL:a täydentäviä säännöksiä. Esimerkkinä voidaan mainita KelaL 22 a § Kelan tekemien etuuspäätösten perustelemisesta, joka täydentää HL:n säännöksiä.<sup>139</sup>

Erityisesti tekoälyyn pohjautuvassa päätöksenteossa voi olla riskinä, että kone kykenee kyllä laatimaan päätöksiä, muttei kykene perustelemaan ratkaisujaan tavalla, jota hallinnon asiakkaiden oikeusturva edellyttää.<sup>140</sup> Ihminen pystyy pyydettäessä sanallisesti avaamaan päättelyketjujaan ja ajattelunsa kulkua selittääkseen, miksi hän päätyi tiettyyn ratkaisuun. Tietokone ei pysty havainnollistamaan omaa toimintaansa samalla tavoin, vaan asianosaisen ja tietokoneen väliin tarvitaan ”tulkki”, joka ymmärtää koneen toimintaa ja osaa selittää sen maallikolle ymmärrettävällä tavalla. Oikeusturvan ja hallinnon läpinäkyvyyden kannalta on ongelmallista, jos viranomaisten salitaan antaa sellaisia automatisoidusti laadittuja päätöksiä, joissa lopputulos sinänsä

---

<sup>136</sup> *Mäenpää* (2016), s. 312–313.

<sup>137</sup> HE 72/2002 vp, s. 108.

<sup>138</sup> *Mäenpää* (2016), s. 310–311.

<sup>139</sup> KelaL 22 a §:ssä täydennetään perusteluvollisuutta siinä tapauksessa, että Kela hylkää etuus-hakemuksen kokonaan tai osittain ja päätös perustuu keskeisesti lääketieteellisiin seikkoihin. Tällaisen päätöksen perusteluista on käytävä ilmi arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

<sup>140</sup> *Koulu* (2018), s. 857.



on järkevä ja lainmukainen, mutta siihen pääsyä ei ole mahdollista selittää.<sup>141</sup> Algoritmista läpinäkymättömyyttä voidaan kuvata ns. black box -ongelmana eli mustan laatikon ongelmana. Algoritmi näyttäytyy tässä ajatusmallissa mustana, läpinäkymättömänä laatikkona, jonka sisälle on mahdotonta nähdä ja jonka toimintalogiikkaa voi jopa asiantuntijoiden olla vaikea ymmärtää.<sup>142</sup>

Automatisoidussa menettelyssä laadittujen päätösten teksti muodostuu käytännössä usein tietojärjestelmään ohjelmoiduista vakiomuotoisista lauseista ja perusteluista. Tällaiset yleisluonteiset perustelut saattavat aiheuttaa hallinnon asiakkaassa tyytymättömyyttä ja tunteen siitä, että viranomaisen ei ole perehtynyt hänen asiaansa riittävästi. Hallintopäätöksen perustelujen yhtenä tarkoituksena on varmistaa, ettei asioita ratkaista huolimattomasti tai pinnallisesti, sekä toisaalta antaa asianosaiselle riittävä tieto siitä, miten hänen asiansa on ratkaistu ja miksi tähän ratkaisuun on päädytty.<sup>143</sup> Huonosti perusteltu päätös saattaa johtaa siihen, että asianosainen kokee päätöksen virheelliseksi ja tekee asiasta oikaisupyynnön tai valituksen, mikä taas voi ruuhkauttaa viranomaisen toimintaa tarpeettomasti.<sup>144</sup> Tällainen ruuhkautuminen voi tietystä määrin olla ennaltaehkäistävissä siten, että perusteluvollisuus toteutetaan huolellisesti. Voidaankin todeta, että vakiomuotoisia perusteluja tulisi käyttää ensisijaisesti vain massapäätösasioissa, joissa viranomaisen ei edellytetä käyttävän harkintavaltaa ja ratkaisuun voidaan päästä syntaktisesti ja suoraviivaisesti ehtolauseita hyödyntäen.<sup>145</sup> Mitä enemmän yksittäiseen päätökseen liittyy harkinnan-

---

<sup>141</sup> *Hirvonen* (2018), s. 307. Toisaalta voidaan argumentoida, että monissa hallintoasioissa päätöksen lopputuloksen järkevyyttä on mahdotonta arvioida tyhjiössä perustelujen puuttuessa. Perustelut nimenomaisesti selittävät sitä, miksi tiettyä lopputulosta voidaan pitää järkevänä.

<sup>142</sup> Ks. esim. *Viljanen* (2017), s. 1077 ja *Koskinen* (2018), s. 240.

<sup>143</sup> Toisaalta on huomattava, että perustelujen kirjoittaminen virkamiestyönä ei luonnollisestikaan takaa perustelujen laatua. Sekä virkamiestä että tietokonetta päätöksentekijänä kuitenkin koskevat samat hyvän hallinnon vaatimukset, joten perustelujen tulisi olla laadukkaat riippumatta siitä, kuka ne laatii. Voidaan pitää ongelmallisena, jos asianosaisen saaman päätöksen laatu vaihtelee laadultaan huomattavasti riippuen siitä, sattuuko hänen asiansa käsittelemään ihminen vai kone. Oikeuskirjallisuudessa on tunnistettu perusteluvollisuuden toteuttavan muitakin kuin tässä mainittuja funktioita. Ks. perustelun funktioista ja tavoitteista tarkemmin esim. *Hakkarainen ym.* (2020), s. 41–42.

<sup>144</sup> *Voutilainen* (2009) s. 296–299.

<sup>145</sup> Ks. esim. *Voutilainen* (2009) s. 301. Tämä ajatus on yhdenmukainen sen periaatteen kanssa, että automatisoidussa menettelyssä tulisi muutenkin ratkaista vain massahallintosasioita, ei harkintavaltaa edellyttäviä asioita.

varaa ja monimutkaisia muuttujia, sitä tärkeämmäksi perusteluvelvollisuuden voidaan katsoa muodostuvan asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi.<sup>146</sup>

#### 4.1.8 Viranomaistoiminnan julkisuus

PL 12 §:n 2 momentissa ilmaistaan ns. julkisuusperiaate. Sen mukaisesti viranomais-ten asiakirjat ja muut tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei niiden julkisuutta ole erikseen rajoitettu. Julkisuus on tärkeä osa demokraattista oikeusvaltiota, koska se mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat valvoa viranomaistoimintaa sekä vaikuttaa omien oikeuksiensa ja etujensa toteutumiseen.<sup>147</sup> Julkisuuden rajoitukset ovat sallit-tuja vain välttämättömien syiden vuoksi, ja julkisuuden rajoituksista on säädettävä lailla.

Viranomaistoiminnassa noudatettavaa julkisuutta täsmentää ensisijaisesti viran-omaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) eli ns. julkisuuslaki. Julki-suuslain mukainen julkisuus toteutuu pääosin asiakirjajulkisuutena. Automaattisen päätöksenteon kontekstissa merkittävä kysymys on, mihin tietojärjestelmän osiin asiakirjajulkisuus kohdistuu.<sup>148</sup> Tähän liittyen voidaan kysyä, onko esimerkiksi viran-omaisen käyttämän automaattisen järjestelmän lähdekoodia pidettävä viranomaisen asiakirjana, ja jos on, miltä osin tällaisten asiakirjojen tulisi olla julkisia. Kysymys on sen verran laaja, ettei siihen ole mahdollista antaa yleispäteviä vastauksia tämän tutkielman puitteissa.<sup>149</sup> Lähdekoodin julkisuuden erityistapauksena on nähdäkseni kuitenkin tässä tutkielmassa syytä mainita Kelan toimeenpantavana ollut perustulo-kokeilu ja sen toteutukseen liittyvien ohjelmointikomentojen julkistaminen.

Perustulokokeilu oli vuosina 2017 ja 2018 toteutettu hanke, jossa valittiin valtakun-nallisella satunnaisotannalla etukäteen rajatusta työttömien kohdejoukosta 2000 henkilön kokeiluryhmä, jolle maksettiin kuukausittain perustuloa ilman tarvehankintaa. Hanke toteutettiin säätämällä laki perustulokokeilusta (1528/2016), ja lain 2 §:n 2

---

<sup>146</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 76–77.

<sup>147</sup> *Hakapää (2008)*, s. 182.

<sup>148</sup> *Hakkarainen ym. (2020)*, s. 23.

<sup>149</sup> Ks. algoritmista asiakirjana ja siihen liittyvästä julkisuudesta tarkemmin esim. *Hakkarainen ym. (2020)*, s. 23–37.

momentin nojalla lain toimeenpano annettiin Kelan tehtäväksi. Hankkeen pääasiallisena tavoitteena oli selvittää perustulona toteutettavan sosiaaliturvan vaikutusta työmarkkinakäyttäytymiseen.<sup>150</sup> Perustulokokeilusta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädettiin, että Kelan on julkistettava poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista. Komennot julkaistiin Kelan internetsivuilla, ja ne ovat edelleen siellä nähtävissä.<sup>151</sup> Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, kuinka paljon ohjelmointikomentojen julkaisu tosiasiallisesti paransi viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja kansalaisten ymmärrystä perustulokokeilun toteutustavasta. Vaikka ohjelmointikomennot ovat edelleen internetissä kenen tahansa nähtävissä, niiden ymmärrys edellyttää vähintään jonkinasteista tietoteknistä asiantuntijuutta.<sup>152</sup>

#### **4.1.9 Yleinen toimivaltasäännös automaattipäätösten antamiseen puuttuu**

Kaikki edellä mainitut lain säännökset vaikuttavat viranomaistoimintaan, vaikka niissä ei nimenomaisesti säännelläkään automaattisia menettelyjä. PL 2 §:n 3 momentista ilmenevä lainalaisuusperiaate vaikuttaisi kuitenkin edellyttävän, että viranomaisten harjoittamalla automaatiolla tulisi olla selkeä lakipohja. Lainsäädäntöömme ei kuitenkaan vielä sisälly nimenomaisia säännöksiä, josta voitaisiin yksiselitteisesti johtaa viranomaisille yleinen toimivalta ratkaista hallintoasiat automaattisesti ja antaa automaattipäätöksiä.<sup>153</sup> Toimivalta antaa automaattipäätöksiä on kuitenkin annettu erikseen ja nimenomaisesti tietyille tahoille, kuten rahoitusvakausvirastolle. Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain (1195/2014) 5 luvun 20 §:n mukaan rahoitusvakausvirasto voi tiettyjen korvausten maksatuksessa tehdä tietosuojasetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä.<sup>154</sup> Tietosuojasetuksessa lähtökohtaisesti kielletään automaattisten yksittäispäätösten tekeminen,

---

<sup>150</sup> HE 215/2016 vp, s. 3–5.

<sup>151</sup> <https://www.kela.fi/perustulokokeilun-otantakoodi>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>152</sup> *Hakkarainen ym.* (2020), s. 35.

<sup>153</sup> Vrt. *Voutilainen* (2008), s. 25. Voutilainen esittää ajatuksen, jonka mukaan "[h]allintopäätös voidaan tehdä ja antaa myös sähköisesti, koska lainsäädännössä tälle ei ole asetettu yleistä estettä." Tekstistä ei käy ilmi, tarkoittaako päätöksen tekeminen sähköisesti tässä yhteydessä automaattista päätöksentekoa. Nähdäkseni kuitenkin lainalaisuusperiaatteen vuoksi automaattista päätöksentekoa ei voi oikeuttaa vain sillä perusteella, ettei sen käyttöä ole laissa kielletty.

<sup>154</sup> Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä säännöksen tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että valtuus antaa automaattipäätöksiä on tarpeen viraston toiminnan nopeuttamiseksi ja siten hallinnon tehostamiseksi, koska virasto joutuu käsittelemään valtavia tietomassoja toiminnassaan. Automaattisesti ratkaistaan kuitenkin vain selvät ja riidattomat tapaukset. Ks. HE 100/2018 vp, s. 15 ja 35.

mutta tähän kieltoon voidaan säätää kansallisella lailla poikkeuksia. Tässä mainittu rahoitusvakausviranomaista koskeva säännös on tällainen poikkeus.

Naapurivaltiossamme Ruotsissa tuli vuonna 2018 voimaan uusi hallintolaki (2017:900), jonka 28 §:ssä nimenomaisesti mahdollistetaan automaattisten hallintopäätösten tekeminen.<sup>155</sup> Vaikka Suomen lainsäädännöstä ei vielä löydy vastaavaa yleissäännöstä, oikeustilaan on odotettavissa lähitulevaisuudessa muutos, kun oikeusministeriön automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntöhanke etenee. Oikeusministeriön asettaman automaattisen päätöksenteon sääntelyä valmistelevan työryhmän laatimassa säännösluonnosmuistiossa ehdotetaan, että HL:iin lisättäisiin uusi 25 a §, jolla mahdollistettaisiin yleisesti automaattisten hallintopäätösten tekeminen. Sääntelystrategia on siis näiltä osin samansuuntainen kuin Ruotsin hallintolaissa.

## **4.2 Automaattista päätöksentekoa koskevista säädösehdotuksista**

### **4.2.1 Hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvän yleislainsäädännön valmisteluhanke**

Kesti yllättävän pitkään, ennen kuin Suomessa aloitettiin lainsäädännölliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viranomaisten automaattinen päätöksenteko on lakiperustaista sekä lain ja hyvän hallinnon vaatimusten mukaista. Niin ylimmät laillisuusvalvojat, eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, kuin perustuslakivaliokuntakin ovat viime vuosina kiinnittäneet toistuvasti huomiota eri viranomaisten automatisoituihin menettelyihin ja niissä ilmenneisiin ongelmiin. Etenkin perustuslakivaliokunta on jo pitkän aikaa korostanut lausuntokäytännössään, että automatisoidussa päätöksenteossa tai muussa massaluonteisessa toiminnassa ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa.<sup>156</sup>

Lausunnossa PeVL 62/2018 vp perustuslakivaliokunta ilmaisi ensimmäisen kerran näkemyksensä siitä, että Suomen lainsäädäntö ei ole täysin pysynyt teknologisen

---

<sup>155</sup> Ruotsin hallintolain 28 §:n ensimmäisen momentin mukaan ”Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.” Ks. säännöksestä ja sen taustoista tarkemmin esim. *Koulu ym. (2019)*, s. 44–47 ja *Pöysti (2018)*, s. 894–895.

<sup>156</sup> Esim. PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL 49/2017 vp, s. 5 ja PeVL 70/2018 vp, s. 3–4.

kehityksen vauhdissa ainakaan hallinnon automatisoidun päätöksenteon osalta. Valiokunta huomautti automatisoituun päätöksentekoon liittyvän useita kysymyksiä, joita ei vielä ole nimenomaisesti säännelty hallinnon yleislaeilla, ja kehotti oikeusministeriötä aloittamaan toimenpiteet asian selvittämiseksi.<sup>157</sup> Perustuslakivaliokunta joutui toistamaan näkemyksensä lausunnoissa PeVL 70/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp.

Lausunnossa PeVL 7/2019 vp perustuslakivaliokunta painotti, että yleislainsäädäntöä koskeva selvitystyö olisi asetettava lainsäädäntötyössä etusijalle ja että uusia hallinnonalakohtaisia automatisoituja päätöksentekoa koskevia säännösehdotuksia ei tulisi laatia ennen selvityksen valmistumista. Tarkoituksena oli estää lainsäädännön hajaantuminen niin, että automatisoituja päätöksentekoa säänneltäisiin yksittäisillä pistemäisillä säännöksillä.<sup>158</sup> Valiokunta korosti myös, että EU:n yleinen tietosuojasetus ei yksinään takaa hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan riittävää toteutumista, eikä asetus itsessään muodosta riittävää oikeudellista perustaa viranomaisten automatisoidulle päätöksenteolle.<sup>159</sup> Lainsäädännöllisen perustan olisi siis löydettävä kotimaisesta lainsäädännöstä, mutta kuten perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan jo moneen otteeseen todennut, sellaista ei vaikuta vielä olevan olemassa.<sup>160</sup>

Perustuslakivaliokunnan toistuvat kannanotot johtivat viimein selvitystyön aloittamiseen, kun oikeusministeriö käynnisti vuonna 2020 hankkeen automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelusta. Tammikuussa 2021 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan tarpeelliset säännökset. Työryhmä on sittemmin laatinut 31.5.2021 päivätyn muistion, jossa esitellään ehdotukset hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskeviksi säännök-

---

<sup>157</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 9.

<sup>158</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 11–12.

<sup>159</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 12.

<sup>160</sup> Pöysti on kutsunut normiperustan puutteellisuutta yhdeksi hallinnon automaation suurimmista kipupisteistä. *Pöysti* (2020), s. 351.

siksi.<sup>161</sup> Muistiossa esiteltyt uudet säännökset täydentäisivät tietosuoja-asetuksen ja kansallisten lakien luomaa sääntelykokonaisuutta.

#### **4.2.2 Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevat säännösluonnokset**

Oikeusministeriön työryhmän laatimaan muistioon sisältyy kolme hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa säännösehdotusta. Ensimmäinen on HL:iin otettava uusi 25 a §, jolla luotaisiin viranomaisille yleinen toimivalta käsitellä asioita automaattisesti. Uuden HL 25 a §:n 1 momentin mukaan asia voidaan ratkaista automaattisesti vain, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiassa sovellettavista oikeussäännöistä. HL 25 a §:n 2 momentin mukaan säännöstä sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosi-asialliseen hallintotoimintaan, jolla on asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen kohdistuvia oikeusvaikutuksia tai muita vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Koska ratkaisun on oltava yksiselitteisesti johdettavissa asiassa vaikuttavista seikoista, selvityksistä ja oikeussäännöistä, ehdotetussa muodossa säännös sallisi sääntöpohjaisen päätösaunomaation käytön. Tekoälyvetoisten järjestelmien käyttöä säännös ei salli, jos ratkaisu perustuu tilastolliseen ennusteeseen, koska tällöin ratkaisu johdetaan käsillä olevista tiedoista epäsuorasti.<sup>162</sup>

Tämän uuden säännöksen tavoitteena on luoda viranomaisten automaattiselle päätöksenteolle selkeä oikeusperusta, mikä on tähän asti kansallisesta oikeudesta puuttunut. Säännös ehdotetaan lisättäväksi HL:iin, koska se on viranomaistoimintaan sovellettava yleislaki, joten näin voidaan varmistaa säännöksen sovellettavaksi tuleminen suurimmassa osassa viranomaistoimintaa. HL:iin yleislakina voidaan tehdä poikkeuksia erityislaeilla ja nähtäväksi jääkin, kuinka monen viranomaisen automaattinen päätöksenteko edellyttää erityissäännöksiä. Esimerkiksi Kela on arviomuistiosta antamassaan lausunnossa ilmaissut käsityksensä siitä, että digitalisaation nopean kehityksen johdosta on mahdollista, että Kela tarvitsee tulevaisuudessa erityislain-

---

<sup>161</sup> Työryhmän muistio on luettavissa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020> kohdan Lausuntoaika 9.6.2021 – 20.8.2021 alla. Sivulla käyty 23.8.2021. Muistioon viitataan jatkossa nimellä työryhmän muistio.

<sup>162</sup> Ks. työryhmän muistio, s. 3.

säädäntöä toimintansa tueksi.<sup>163</sup> Työryhmän muistiossa kuitenkin todetaan, että ehdotetun uuden säännöksen tulisi olla ensisijainen automaattista päätöksentekoa koskeva säännös, ja erityissääntelyä tulisi antaa vain silloin, kun se on välttämätöntä.<sup>164</sup>

Toiseksi muistiossa ehdotetaan muutettavaksi HL 44 §:n 1 momentin säännöksiä hallintopäätöksen sisällöstä. Viranomaisen antamasta kirjallisesta päätöksestä olisi ehdotetun muutoksen nojalla käytävä selvästi ilmi, mikäli asia on käsitelty automaattisessa menettelyssä. Säännös on selkeä parannus nykytilaan, jossa asianosainen ei voi aina olla varma, onko hänen asiansa käsitelty automaattisessa menettelyssä vai ei. Kun asia on käsitelty virkamiestyönä, on edelleen ilmoitettava sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Jos asia on käsitelty automaattisesti, silloin riittää, että päätöksessä ilmoitetaan vain yhteystiedot. Lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tällöin tarvitse mainita. Muistiossa todetaan, että HL 44 §:n säännöstä lisätietojen antajasta on arvioitava uudessa valossa viranomaistoiminnan automaation lisääntyessä.<sup>165</sup> Automaattisessa menettelyssä ei voi nimetä päätöksen tehnyttä henkilöä, joten ehdotettu muutos saattaisi HL 44 §:n paremmin vastaamaan viranomaistoiminnan nykytilaa. Viranomaisen on joka tapauksessa varmistettava, että asianosaisella on mahdollisuus saada lisätietoja häntä koskevasta päätöksestä. Lisätietojen antajan ei tarvitse olla päätöksen tehnyt henkilö, kunhan hänellä on riittävä asiantuntemus kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyen.

Kolmanneksi muistiossa ehdotetaan säädettäväksi viranomaiselle velvollisuus julkaista kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä. Kuvaukseen tulee sisältyä keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä sekä käsittelyn oikeudellisista perusteista. Säännös vaikuttaisi täyttävän omalta osaltaan tietosuoja-asetuksessa asetettua vaatimusta siitä, että kun tehdään rekis-

---

<sup>163</sup> Kelan lausunto asiassa VN/3071/2020, antopäivä 4.9.2020. Lausunto on luettavissa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020> kohdan Lausuntoaika 6.7.2020 – 4.9.2020 alla. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>164</sup> Ks. työryhmän muistio, s. 2.

<sup>165</sup> Ks. työryhmän muistio, s. 6.

teröityyn kohdistuvia automaattisia päätöksiä, hänelle on annettava merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta.<sup>166</sup> Kuvauksen tulisi muistion mukaan olla sellainen, että asianosainen pystyy sen perusteella ainakin ymmärtämään automaattisen käsittelyn keskeiset lähtökohdat, miltä osin mitäkin asiaryhmiä on automatisoitu ja miten asioita valikoidaan automaattiseen käsittelyyn. Yksityiskohtaisia tai teknisiä kuvauksia tarkoista algoritmeista säännös ei edellyttäisi.<sup>167</sup> Säännös olisi merkittävä askel eteenpäin viranomaisten automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyden edistämiseksi sekä sen varmistamiseksi, että asianosaiset saavat asianmukaiset tiedot siitä, millä tavalla heidän asiansa on käsitelty.

#### **4.2.3 Sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muutosehdotus**

Jo ennen edellisessä kappaleessa käsiteltyä yleislainsäädännön valmisteluhanketta eduskunnassa on ollut vuonna 2018 käsiteltävänä hallituksen esitys HE 52/2018 vp, jolla oli tarkoitus antaa Kelalle sekä eräille muille julkista valtaa käyttäville tahoille lailla nimenomainen toimivalta tehdä tietyissä tilanteissa automaattisia päätöksiä. Esitys annettiin ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa, ja sen tarkoituksena oli saattaa kansallinen sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntö yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Ehdotettujen säännösten oli tarkoitus tulla voimaan samana päivänä kun tietosuoja-asetusta alettaisiin soveltaa jäsenvaltioissa, eli toukokuussa 2018.<sup>168</sup>

Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin, että useisiin eri sosiaaliturvaa ja vakuutustoimintaa koskeviin lakeihin otettaisiin nimenomaiset säännökset automaattisten päätösten antamisesta. Tällöin automaattipäätökset olisivat sallittuja tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan poikkeusperusteen mukaisesti, eli kun automaattisten päätösten antaminen on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan asianmukaiset suojoimet.<sup>169</sup> Esityksessä katsottiin, että kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy jo tietosuoja-

---

<sup>166</sup> Ks. rekisteröidylle toimitettavista tiedoista tarkemmin jäljempänä kappale 5.5.

<sup>167</sup> Ks. työryhmän muistio, s. 7.

<sup>168</sup> HE 52/2018 vp, s. 6.

<sup>169</sup> HE 52/2018 vp, s. 16.



asetuksen edellyttämät suojatoimenpiteet, koska sosiaaliturvan toimeenpano on valvottua ja yksityiskohtaisesti säänneltyä toimintaa.<sup>170</sup> Suojatoimista ei tarvitsisi siis säätää erikseen.

Esityksessä ehdotettiin muun muassa KelaL:iin lisättäväksi uusi 63 a §, jolla annettaisiin Kelalle toimivalta tehdä automaattisia päätöksiä sosiaaliturvan toimeenpanossa. Säännöksen mukaan Kela voisi tehdä automaattisia päätöksiä, jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Esityksen perusteluissa tarkennettiin, että automaattinen päätöksenteko olisi mahdollista asioissa, joissa oikeudelliset edellytykset sekä tosiseikasto ovat sillä tavoin yksiselitteisiä, että asian ratkaiseminen ei edellyttäisi harkintavallan käyttöä.<sup>171</sup> Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että näin muotoiltuna säännöksessä ei määritellä riittävän täsmällisesti sitä, millä perusteilla asioita voidaan valikoida automaattiseen menettelyyn. Valiokunnan mielestä ehdotettuja säännöksiä oli välttämätöntä täsmentää.<sup>172</sup>

Kyseistä hallituksen esitystä ei ehditty käsitellä loppuun ennen valtiopäivien päättymistä, joten sen käsittely raukesi. Asiasta annettiin uusi hallituksen esitys HE 87/2019 vp seuraavilla valtiopäivillä. Tämä uusi esitys johti lopulta sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muutoksiin. Uusi esitys oli keskeisiltä osiltaan samansisältöinen kuin rauennut esitys, mutta huomionarvoista on, että uuteen esitykseen ei sisällytetty ollenkaan säännöksiä automaattisesta päätöksenteosta. Uuden esityksen perusteluissa yhdyttiin perustuslakivaliokunnan esittämään näkemykseen siitä, että automaattisen päätöksenteon käyttö viranomaistoiminnassa edellyttää hallinnon yleislainsäädännön selvitys- ja valmistelutyötä.<sup>173</sup> On selkeää, että perustuslakivaliokunnan näkemykselle annettiin tässä asiassa suuri painoarvo. Onkin mielenkiintoista nähdä, millainen rooli perustuslakivaliokunnalle muodostuu vireillä olevassa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelussa. Perustuslaki-

---

<sup>170</sup> HE 52/2018 vp, s. 18.

<sup>171</sup> HE 52/2018 vp, s. 26.

<sup>172</sup> PeVL 78/2018 vp, s. 5.

<sup>173</sup> HE 87/2019 vp, s. 6 ja 13.

valiokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että päätösaunomaation käyttöala on määriteltävä täsmällisesti.<sup>174</sup> Ei nähdäkseen ole mahdotonta, että valiokunta kiinnittäisi samalla tavoin huomiota sääntelyn täsmentämiseen myös sitten, kun vireillä olevan hallinnon automaatiota koskevan lainsäädäntöhankkeen säännösluonnokset laaditaan hallituksen esitykseksi.

## 5 Tietosuoja-asetuksen asettamista reunaehdoista

### 5.1 Tietosuoja-asetuksen soveltamisala

Tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta EU-jäsenvaltioissa. Asetus ei suoranaisesti säätele hallintomenettelyä, mutta se asettaa viranomaistoiminnalle menettelyllisiä vaatimuksia silloin, kun viranomaisissa käsitellään henkilötietoja tai tehdään automaattisia päätöksiä.<sup>175</sup> Asetuksen 6 artiklan nojalla jäsenvaltioille on annettu kansallista liikkumavaraa asetuksen säännösten täydentämisen suhteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulisi ensisijaisesti toteuttaa tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain sääntelyn kautta. Erityislakien säätämistä tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tulisi välttää, ja erityislakeja tulisi säätää vain silloin, kun se on sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.<sup>176</sup>

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappaleen nojalla asetusta ei sovelleta anonyymeihin tietoihin. Anonyymeillä tiedoilla tarkoitetaan asetuksen kontekstissa tietoja, jotka eivät liity tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, sekä henkilötietoja, joiden tunnistettavuus on poistettu siten, että rekisteröidyn tunnistaminen ei ole mahdollista. Anonymisoinnin on oltava vahvaa, eli sillä tavoin toteutettu, ettei tietoja voi yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietojen avulla. Asetusta ei siis sovelleta niiltä osin, kuin tietojenkäsittely kohdistuu tällaisiin anonymisoituihin tietoihin, koska silloin kyse ei ole *henkilötietojen* käsittelystä.<sup>177</sup> Nähdäkseen tämä rajoitus ei voi

---

<sup>174</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 7, PeVL 70/2018 vp, s. 3 ja PeVL 78/2018 vp, s. 5.

<sup>175</sup> Ks. esim. OKV/131/70/2020, s. 22.

<sup>176</sup> PeVL 2/2018 vp, s. 5.

<sup>177</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 88.

tulla sovellettavaksi Kelan pääasiallisessa etuustoiminnassa, koska etuusasioiden käsittely lähtökohtaisesti edellyttää asiakkaan tunnistamista ja henkilötietojen käsittelyä, jotta etuudet voidaan maksaa oikeille henkilölle oikeilla perusteilla. Siltä osin kuin Kelassa käsitellään anonymisoimattomia henkilötietoja, on käsittelyssä siis sovellettava tietosuoja-asetuksen säännöksiä.

## 5.2 Henkilötietojen käsittely

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnollisen henkilön liittyviä tietoja. Artiklassa luetellaan esimerkinomaisesti eräitä sellaisia tunnistetietoja, joita on pidettävä asetuksen mukaisina henkilötietoina, jos niiden perusteella on mahdollista suoraan tai epäsuorasti tunnistaa luonnollinen henkilö.<sup>178</sup> Kelan on väistämättä käsiteltävä etuustoiminnassaan henkilötietoja, jotta etuudensaajat voidaan tunnistaa ja etuudet kohdistaa oikeille henkilöille. Koska useat etuudet ovat riippuvaisia henkilön iästä, koulutus- tai työllisyystilanteesta sekä muista henkilökohtaisista ominaisuuksista, Kelan on käsiteltävä tällaisia tietoja myös sen selvittämiseksi, ovatko henkilön olosuhteet sellaiset, että hän on oikeutettu saamaan tiettyä etuutta. Tietosuoja-asetuksen soveltamisen yhdenmukaistamiseksi annetuissa suuntaviivoissa tarkennetaan, ettei henkilötiedon määritelmän kannalta ole väliä, onko tiedot saatu rekisteröidyltä itseltään vai onko tiedot saatu muulla tavoin, esimerkiksi havainnoimalla tai päättelemällä.<sup>179</sup>

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan tiettyjä henkilöryhmiä koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä.<sup>180</sup> Näiden tietojen käsittely on kiellettyä käsittelyn muodosta riippumatta, eli kielto koskee sekä manuaalista että automaattista käsittelyä. Tietojen käsittely on kuitenkin sallittua silloin, jos jokin 9 artiklan 2

---

<sup>178</sup> Säännöksessä mainittuja tunnistetietoja ovat nimi, henkilötunnus, sijaintitieto ja verkkotunnistetieto, sekä henkilölle tunnusomaiset fyysisen, fysiologiset, geneettiset, psyykkiset, taloudelliset, kulttuurilliset ja sosiaaliset tekijät.

<sup>179</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 8.

<sup>180</sup> Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa luetellaan tietoryhmät, joita kielto koskee. Näitä ovat henkilötiedot, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys. Lisäksi kiellettyä on geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittelyä.

kohdan poikkeusperusteista tulee sovellettavaksi. Kansallisella tasolla tietosuoja-laissa (1050/2018) on lisäksi annettu tietosuoja-asetusta täydentäviä poikkeusperusteita. Tietosuojalain 6 §:ssä annetaan poikkeusperuste eräitä sellaisia tilanteita varten, joissa tietojen käsittely ei olisi mahdollista suoraan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan nojalla.<sup>181</sup> Kelan osalta sovellettavaksi voi tulla erityisesti tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka nojalla tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan kiellosta voi poiketa silloin, kun kyse on tietojen käsittelystä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. 6 §:n 2 momentissa luetellaan suojatoimenpiteitä, joita henkilötietojen käsittelijän on toteutettava rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, kun tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin nojalla. Kela saa siis käsitellä toiminnassaan myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kunhan asiasta on säädetty lailla ja kunhan käsittelyssä noudatetaan asianmukaisia suojatoimenpiteitä.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa on lueteltu henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet.<sup>182</sup> Nämä periaatteet ovat vaatimuksia, joita henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava aina, kun tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi. Käsitelyperiaatteita on noudatettava yhtä lailla sekä automaattisessa että manuaalisessa tietojenkäsittelyssä. Periaatteiden tarkoituksena on turvata rekisteröityjen oikeuksia, mutta rekisterinpitäjän näkökulmasta periaatteet asettavat pakottavia rajoituksia muun muassa sen suhteen, missä laajuudessa, mihin tarkoituksiin ja kuinka pitkään tietoja voi laillisesti käsitellä. 5 artiklan 2 kohdassa säädetään rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta. Tämän säännöksen mukaan rekisterinpitäjä ensinnäkin vastaa 5 artiklan 1 kohdassa lueteltujen vaatimusten toteutumisesta, ja hänen on pystyttävä myös tarvittaessa osoittamaan, että vaatimuksia on noudatettu.

---

<sup>181</sup> HE 9/2018 vp, s. 84–85.

<sup>182</sup> Periaatteet ovat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen sekä käsittelyn eheys ja luottamuksellisuus.

### 5.3 22 artikla automatisoiduista yksittäispäätöksistä

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädetään automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista. 22 artiklan 1 kohdassa säädetään rekisteröidyn lähtökohtaisesta oikeudesta olla joutumatta yksinomaan automaattisesti laadittujen päätösten kohteeksi, jos päätöksellä on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai vastaavanlaisia muita merkittäviä seurauksia. Asetuksessa ei ole määritelty, mitä tässä kontekstissa tarkoitetaan oikeusvaikutuksilla tai muilla merkittävillä vaikutuksilla. Tulkinta-apua voidaan hakea suuntaviivoista. Suuntaviivoissa on esimerkkinä nimenomaisesti todettu, että lakisääteisen sosiaalietuuden, kuten lapsilisän tai asumistuen, myöntäminen tai epääminen ovat asetuksessa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia.<sup>183</sup> Suuntaviivojen perusteella vaikuttaisi alustavasti siis siltä, että Kelan tekemät kokonaan automaattiset päätökset kuuluisivat 22 artiklan soveltamisalaan silloin, kun päätös johtaa lakisääteisen sosiaalietuuden myöntämiseen tai epäämiseen. Jäljempänä käy kuitenkin ilmi, että asia ei ole aivan yksiselitteinen.

Suuntaviivoissa todetaan, että 22 artiklan säännöksiä ei voi kiertää näennäisellä ihmisen osallistumisella päätöksentekoon. Jotta kyse olisi aidosti ihmisen osallistumisesta, ihmistoimijalla tulee olla valtuudet ja pätevyys muuttaa automaattisesti laadittua päätöstä. Jos ihmistoimija esimerkiksi tarkistaa tai allekirjoittaa automaattisesti laaditut päätökset, jotka rutiininomaisesti pannaan täytäntöön sellaisenaan ilman minkäänlaisia muutoksia, ei ihmisen osallistumista päätöksentekoon voida pitää merkityksellisenä. Suuntaviivojen mukaan tällaisessa tilanteessa on edelleen kyse pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksenteosta, ei osittain automaattisesta päätöksenteosta. Läpinäkyvyyden turvaamiseksi viranomaisen olisi pidettävä kirjaa siitä, missä määrin ja missä päätöksentekoprosessin vaiheessa ihmisen osallistuminen tapahtuu.<sup>184</sup> Riittävän merkittävän osallistumisen määrän arviointi vaikuttaisi lähtökohtaisesti olevan tapauskohtaista.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 22–23.

<sup>184</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 22.

<sup>185</sup> *Koulu ym. (2019)*, s. 89.

22 artiklan 2 kohdassa säädetään poikkeuksista, joiden perusteella artiklan 1 kohdan kieltoa tehdä automaattisia päätöksiä ei sovelleta. 22 artiklan 1 kohdan kieltoa on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu rekisteröidyn kannalta näennäiseksi, koska asetukseen on sisäänrakennettu useita perusteita poiketa tästä kiellosta.<sup>186</sup> Sosiaaliturvan toimeenpanon kannalta merkittävimpänä poikkeusperusteena voidaan pitää 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan poikkeusperustetta, jonka mukaan automatisoituja yksittäispäätöksiä voidaan tehdä kahden edellytyksen täytyessä samanaikaisesti. Ensinnäkin automaattipäätösten tekemisen on oltava hyväksyttyä rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Toiseksi säännöksissä on myös vahvistettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi, eli ns. suojatoimet.<sup>187</sup>

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan 22 artiklan mukaisia kokonaan automaattisia päätöksiä ei lähtökohtaisesti saisi kohdistaa lapseen. Suuntaviivoissa todetaan, että koska kielto kohdistaa automaattipäätöksiä lapsiin näkyy vain johdanto-osassa eikä 22 artiklan sanamuodossa, kieltoa ei ole pidettävä ehdottomana. Asetuksessa kuitenkin korostetaan lasten erityissuojan tarvetta useissa kohdin. Esimerkiksi johdanto-osan 38 kappaleessa korostetaan, että lapset eivät välttämättä ymmärrä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä eivätkä he ole perillä omista oikeuksistaan.<sup>188</sup>

## 5.4 Suojatoimet

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei ole tarkemmin määritelty, mitä odotetaan niiltä suojatoimenpiteiltä, jotka on säädettävä automaattisen päätöksenteon kohteeksi joutuvan rekisteröidyn suojaamiseksi. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan suojatoimiin on kuuluttava ainakin henkilötietojen käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle, rekisteröidyn oikeus vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn, sekä rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Suuntaviivoissa korostetaan käsittelyn avoi-

---

<sup>186</sup> Koulu ym. (2019), s. 91.

<sup>187</sup> Suojatoimia käsitellään tarkemmin kappaleessa 5.4.

<sup>188</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 30–31.

muuden tarvetta. Rekisteröity voi arvioida muutoksenhaun tarvetta ja ilmaista näkemysensä päätöksestä vain, jos hän ymmärtää, miten ja millä perustein häntä koskeva päätös on tehty.<sup>189</sup> Suuntaviivoista löytyy asetuksen johdanto-osan 71 kappaletta täydentävä luettelo ehdotuksista hyväksi käytännöiksi, joita rekisterinpitäjät voivat toteuttaa tehdessään 22 artiklan mukaisia täysin automaattisia päätöksiä.<sup>190</sup>

Viranomaisia koskevaan kansalliseen sääntelyyn sisältyy jo nykyisellään säännöksiä, joita voidaan pitää tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuina suojatoimina. Näihin voidaan lukea muun muassa PL:iin ja HL:iin sisältyvät oikeusturvaa, päätösten perustelua, neuvontaa, kuulemista ja hyvää kielenkäyttöä koskevat säännökset. Asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus hakea oikaisua tai muutosta viranomaisten päätöksiin, eli oikeus riitauttaa päätös, mikä on myös tärkeä suojakeino. KelaL 24 §:n mukaan Kelan päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kun hallintolainkäytölaissa säädetään, ellei muutoksenhausta muualla toisin säädetä. Koska kansallisessa lainsäädännössämme ei vielä ole nimenomaisia säännöksiä automaattisesta päätöksenteosta, ei laissa ole myöskään säädetty nimenomaisia suojakeinoja tällaiseen menettelyyn. Vaikka nykyistä suojatoimikokonaisuutta voidaan pitää kattavana, on mahdollista, että tarkemmista automaattista päätöksentekoa koskevista suojatoimista tullaan säätämään yleis- tai erityislaissa oikeusministeriön hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan hankkeen edetessä.<sup>191</sup>

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleessa mainitaan yhtenä välttämättömänä suojatoimena se, että rekisteröidylle annetaan selvitys automaattisesti suoritetun arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä. Tätä oikeutta ei mainita artiklatekstissä, vaan ainoastaan johdanto-osassa. Tietosuoja-asetuksesta tai suuntaviivoista ei käy ilmi, onko rekisteröidylle annettavan selvityksen tarkoitus koskea vain yksittäistä, nimenomaisesti rekisteröidylle tehtyä päätöstä, vai onko selvityksen avattava yleisesti koko tietojärjestelmän toimintaperiaatteita.<sup>192</sup> Asetuksen 13–15 artiklassa säädetään

---

<sup>189</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 29.

<sup>190</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 34–35.

<sup>191</sup> Arviomuistio 2020:14, s. 58–59.

<sup>192</sup> HE 224/2018 vp, s. 76.

vielä erikseen rekisterinpitäjän velvollisuudesta antaa rekisteröidylle merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta, kun rekisteröityyn on kohdistettu 22 artiklan mukaista automaattista käsittelyä. Asetuksen teksti jättää epäselväksi, tarkoittavatko johdanto-osan 71 kappaleen mukainen selvitys tehdystä päätöksestä ja 13–15 artiklan mukaiset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samaa asiaa, vai onko kyse kahdesta eri selvityksestä, jotka rekisteröidylle on toimitettava.

Automaattisen päätöksenteon kontekstissa läpinäkyvyyttä voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla, esimerkiksi julkistamalla automaattisen järjestelmän lähdekoodi tai yksittäisen päätöksen laatimisessa käytetty algoritmi. Tällaisten teknologiapainotteisten tietojen ymmärtäminen kuitenkin edellyttää sellaista alan ymmärrystä, jota tavallisella kansalaisella ei välttämättä ole. Läpinäkyvyyttä voidaankin toteuttaa myös sanallisilla selityksillä ja kuvauksilla, joiden ymmärtäminen ei vaadi tietoteknistä erityisosaamista.<sup>193</sup> Tosiasia kuitenkin on, että läpinäkyvyydestä ei automaattisesti seuraa ymmärtäminen.<sup>194</sup> Tästä johtuen automaattisten järjestelmien käytön valvonta ja arviointi kanavoituvat pääasiassa tietotekniikan asiantuntijoille silloinkin, kun järjestelmään liittyvää tietoa olisi julkisesti saatavilla.<sup>195</sup> Lisäksi on huomattava, että läpinäkyvyyden liiallisella korostamisella voi olla haitallisia sivuvaikutuksia. Väärin toteutettu läpinäkyvyys voi esimerkiksi paljastaa teknologisten ratkaisujen haavoittuvuuden ja siten altistaa ne väärinkäytölle.

Päätöksenteossa käytettävä automaattinen järjestelmä voi teknisesti muodostua useammasta eri tasosta samalla tavoin kuin mikä tahansa tietokoneohjelma. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty jaottelu, jossa alimman tason muodostaa konekieli, jota tietokone tulkitsee. Tällä tasolla ilmaistu selvitys koneen toiminnasta on täsmällistä, mutta ei kovin ymmärrettävää erityisesti maallikon näkökulmasta. Korkeamman tason ohjelmointikieli taas on abstraktimpaa ja ymmärrettävämpää. Automaattisen järjestelmän toiminnan kuvaus abstraktilla ja havainnollistavalla tavalla edistää läpinäkyvyyttä, mutta tällaisella kuvauksella ei ole enää suoraa yhteyttä järjestelmän tosiasiallisen

---

<sup>193</sup> Hakkarainen ym. (2020), s. 4.

<sup>194</sup> Hakkarainen ym. (2020), s. 8.

<sup>195</sup> Hakkarainen ym. (2020), s. 35.



toiminnan kanssa. Havainnollistavien välineiden käyttöön sisältyy väistämättä riski olennaisen tiedon katoamisesta tai vääristymisestä.<sup>196</sup> Kysymys on tällöin siitä, miten saavutetaan hyväksyttävä tasapaino täsmällisyyden ja ymmärrettävyyden välillä läpinäkyvyyden toteuttamiseksi mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

## 5.5 Rekisteröidylle toimitettavat tiedot

Tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyden edistämiseksi tietosuoja-asetuksen 13–15 artiklassa on asetettu rekisterinpitäjälle velvollisuus antaa rekisteröidylle tiettyjä hänen henkilötietojensa käsittelyä koskevia tietoja. Tämän tutkielman kannalta olennaisia säännöksiä ovat etenkin 13 artiklan 2 kohdan f alakohta, 14 artiklan 2 kohdan g alakohta, sekä 15 artiklan 1 kohdan h alakohta. Näiden säännösten nojalla rekisterinpitäjän on annettava rekisteröidylle tieto häneen kohdistuvan automaattisen päätöksenteon olemassaolosta. Rekisteröidylle on annettava lisäksi merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta sekä kyseisen käsittelytoimen merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Asetuksessa ei tarkenneta, mitä ”käsittelyyn liittyvällä logiikalla” tarkoitetaan, joten asiaa on yritetty ratkaista muun muassa oikeuskirjallisuudessa.<sup>197</sup>

Suuntaviivoissa painotetaan ennen kaikkea läpinäkyvyyttä ja selkeyttä rekisteröidyn näkökulmasta, kun hänelle annetaan tietoja. Automaattinen päätöksenteko on usein hallinnon asiakkaan näkökulmasta läpinäkymätöntä, minkä lisäksi yksilöiden ymmärryskyvyssä voi olla eroja.<sup>198</sup> Rekisterinpitäjältä ei välttämättä edellytetä monimutkaista ja kattavaa selvitystä käytetystä algoritmista eikä myöskään koko algoritmin paljastamista. Kuten edellisessä kappaleessa on todettu, konekielinen ja hyvin perusteellinen selvitys saattaa päinvastoin olla rekisteröidyn näkökulmasta turhan vaikeaselkoinen. Tällainen selvitys tuskin edistää toiminnan läpinäkyvyyttä. Algoritmin monimutkaisuus yksinään ei kuitenkaan ole hyväksyttävä peruste olla toimittamatta selvitystä rekiste-

---

<sup>196</sup> *Hakkarainen ym.* (2020), s. 23–24.

<sup>197</sup> Tietosuoja-asetuksen terminologinen epäselvyys ja tulkintaa ohjaavan oikeuskäytännön puute ovat omiaan heikentämään asetuksen säännösten ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. *Lång – Taka* (2019), s. 67.

<sup>198</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 10.

röidylle.<sup>199</sup> *Ida Koskisen* näkemyksen mukaan silloin kun päätöksen on tehnyt tekoälyvetoinen algoritmi, käsittelyn logiikan voi katsoa kattavan ainakin algoritmin koulutuksessa käytetyn harjoitusdatan sekä sen matemaattisen kaavan, johon algoritmi perustuu.<sup>200</sup> Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että se, mitä pidetään riittävänä selvityksenä automaattisen käsittelyn logiikasta, on kontekstisidonnaista.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklassa täsmennetään rekisterinpitäjän tiedonantovelvollisuutta. 12 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet toimittaakseen rekisteröidylle tiedot niissä tapauksissa, kun tietosuoja-asetus sitä edellyttää. Tiedot on annettava tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävissä ja saatavissa olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Johdanto-osan 58 kappaleen mukaan tiedot on lisäksi tarvittaessa havainnollistettava. Tietojen selkeyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun tiedot on tarkoitettu annettavaksi lapsille. Tiedot on lähtökohtaisesti toimitettava kirjallisesti tai sähköisessä muodossa. Rekisteröidyn pyynnöstä tiedot voidaan antaa myös suullisesti, kunhan rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu.

## **6 Kelan automaattinen päätöksenteko**

### **6.1 Oikeuskanslerin käynnistämä selvitys**

#### **6.1.1 Automaation käyttöala ja toteutustapa Kelassa**

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 § 1 momentin nojalla oikeuskansleri voi kanteluiden käsittelyn lisäksi ottaa viranomaisten toimintaa koskevan laillisuusvalvonta-asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskansleri havahtui vuonna 2019 Kelan automaattiseen päätöksentekoon mahdollisesti liittyviin ongelmiin erään kanteluasian kautta, jossa kantelu ei sinänsä kohdistunut Kelan automaattiseen päätöksentekoon. Ratkaisussa OKV/868/1/2018 apulaisoikeuskanslerin sijainen arvosteli Kelaa siitä, että sen antamasta päätöksestä ei ilmennyt HL 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti henkilöä, jolta päätöksestä voi pyytää lisä-

---

<sup>199</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 26–27.

<sup>200</sup> *Koskinen* (2018), s. 254.

tietoa.<sup>201</sup> Kantelun perustana oleva Kelan päätös koski tuolloin voimassa olleen työttömyysturvan aktiivimallin<sup>202</sup> toimeenpanoa, ja asiaa selvitettyä kävi ilmi, että aktiivimallin toimeenpano oli Kelassa osittain automatisoitu. Oikeuskansleri päätti omaaloitteisesti selvittää Kelan automatisoitua päätöksentekoa tarkemmin, ja pyysi Kela antamaan asiasta selvityksen 20.12.2019 mennessä.<sup>203</sup> Kela antoi selvityksensä, joka oli päivätty 19.12.2019.<sup>204</sup>

Kelan antaman selvityksen mukaan Kelassa käytetään ns. hallintoautomaatiota<sup>205</sup> eli pohja-automaatiota laajasti prosessien ohjaamisessa kaikessa etuustyössä. Useimpien etuuksien osalta päätösten maksuunpano on automatisoitu. Selvityksen mukaan automaatiota hyödynnetään rutiiniluonteisissa tehtävissä, joihin ei sisälly harkintavallan käyttöä, ja automaation käyttö on vuosien varrella vakiintunut normaaliksi osaksi Kelan etuuskäsittelytoimintaa. Kela hyödyntää automaatiota siis eri asteisesti kaikessa etuustyössään. Vain pieni osa päätöksenteosta tapahtuu pelkästään automaattisessa käsittelyssä, eli kokonaan ilman ihmisen osallistumista. Suurin osa automaattipäätöksistä on toteutettu osittain automaattisessa menettelyssä, jossa etuuskäsittelijä osallistuu lopullisen päätöksen tekemiseen.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> Ratkaisua on käsitelty tarkemmin kappaleessa 4.1.6.

<sup>202</sup> Työttömyysturvan aktiivimalli oli voimassa 1.1.2018–1.1.2020. Aktiivimallin tavoitteena oli lisätä työllisyyttä ja lyhentää työttömyyden kestoa. Aktiivimallissa työttömyysetuuden saajien oli tietyn tarkastelujakson ajan aktiivisesti hakeuduttava töihin tai työllistymistä edistävään palveluun, tai jollain muulla laissa säädetyllä tavalla osoitettava aktiivisuutensa. Aktiivisuuden osoittamatta jättäminen johti työttömyysetuuden maksamiseen alennettuna. Aktiivimallia on kritisoitu voimakkaasti, ja sen kumoamiseksi tehtiin jopa kansalaisaloite, joka keräsi yli 140,000 kannatusilmoitusta. Ks. tarkemmin esim. HE 80/2019 vp ja <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/2730>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>203</sup> OKV/21/50/2019.

<sup>204</sup> OKV/131/70/2020, s. 2.

<sup>205</sup> Hallintoautomaatiolla tarkoitetaan sähköisen hallinnon sisäisiä prosesseja, tietojärjestelmiä sekä viranomaisten välisen tiedonsiirron prosesseja. Hakapään näkemyksen mukaan termi hallintoautomaatio on vanhahtava, ja hän käyttäisi mieluummin termiä hallintosovellukset. Hän luonnehtii hallintosovelluksia tietoteknisiksi ratkaisuuksi, joilla täydennetään tai korvataan niitä sisäisen hallinnon työtehtäviä, jotka on perinteisesti suoritettu virkamiesten toimesta. Ks. tarkemmin *Hakapää* (2008), s. 15 ja 142–143. Hallintoautomaatio on siis eri asia kuin päätösaautomaatio. Hallintoautomaatio on eräänlainen taustakoneisto, joka mahdollistaa viranomaisen tehokkaan toiminnan, mutta jonka toiminta ei välttämättä suoraan näy hallinnon asiakkaille. Sitä vastoin päätösaautomaation tuotokset eli automaattisesti laaditut hallintopäätökset on annettava asianosaisille tiedoksi, joten päätösaautomaation toiminnan tulokset ovat usein suoraan nähtävillä.

<sup>206</sup> OKV/131/70/2020, s. 2–3 ja 13.

Kela kuvaa osittain automaattiseen käsittelyyn osallistuvan luonnollisen henkilön toimintaa siten, että etuuskäsittelijä on prosessissa mukana tarkastelemassa ja huomioimassa lopulliseen päätökseen vaikuttavia tekijöitä.<sup>207</sup> Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieleen, mitä suuntaviivoissa on todettu ihmisen osallistumisen merkityksestä. Kuten aiemmin on jo mainittu, tietosuoja-asetuksen 22 artiklan säännöksiä ei voi kiertää näennäisellä ihmisen osallistumisella prosessiin.<sup>208</sup> Päätöksentekoon osallistuvalla luonnollisella henkilöllä on oltava valtuudet ja pätevyys muuttaa automaation laatimaa päätöstä, jotta ihmisen osallistuminen ei jäisi vain tyhjäksi eleeksi. Suuntaviivoissa on esitelty esimerkkitilanne, jossa luonnollisen henkilön osallistumista voidaan pitää riittävän merkittävänä. Kun on kyse tilanteesta, jossa automatisoitu prosessi tuottaa päätösehdotuksen ja ihminen ”tarkastelee ja ottaa huomioon muita tekijöitä lopullista päätöstä tehtäessä”, päätöksen ei katsota perustuvan pelkästään automaattiseen käsittelyyn.<sup>209</sup> Kelan selvityksessä käytetty sanamuoto vastaa päällisin puolin suuntaviivoissa kuvattua esimerkkitilannetta, mutta Kelan selvityksen perusteella ei voi varmuudella sanoa, onko etuuskäsittelijän osallistuminen kuvatulla tavalla riittävää, jotta kyse ei olisi 22 artiklan mukaisista täysin automaattisesta päätöksenteosta vaan osittain automaattisesta päätöksenteosta.

Oikeuskansleri pyysi selvitystä muun muassa siitä, mitä sosiaaliturva-asioita Kela tekee kokonaan automatisoidussa menettelyssä. Kela totesi, että opintoetuuksien osalta päätös voidaan tehdä täysin automaattisesti, jos etuus myönnetään asianosaisen hakemuksen mukaisesti, kun etuus peruutetaan määräajaksi asianosaisen pyynnöstä, tai kun päätös pohjautuu asianosaisen hyväksymään päätösehdotukseen. Täysin automaattisia päätöksiä tehdään eri etuuksien osalta silloin, kun etuus lakkautetaan rekisteritiedon tai muun selkeän ja riidattoman tiedon perusteella, joka muodostaa esteen etuuden maksamiselle. Tällainen riidaton ja etuuden maksamisen estävä tieto voi olla esimerkiksi edunsaajan kuolema. Automaattisia lakkautuspäätöksiä tehdään myös silloin, kun asianosainen ei anna häneltä pyydettyä selvitystä etuuden määräaikaistarkastuksen toimittamiseksi. Indeksitarkistukset ja muut lain

---

<sup>207</sup> OKV/131/70/2020, s. 3

<sup>208</sup> Ks. tarkemmin kappale 5.3.

<sup>209</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 22.

muutoksiin perustuvat etuuden tason muutokset toimeenpannaan Kelan etuus-toiminnassa, mutta näistä muutoksista ei lähtökohtaisesti anneta päätöstä, ellei asiakas sitä erikseen pyydä. Tällaiset muutokset tulevat voimaan välittömästi niitä koskevan lain tullessa voimaan ilman, että asiasta on erikseen tehtävä päätöstä. Jos päätöstä asiasta kuitenkin pyydetään, se laaditaan täysin automaattisesti.<sup>210</sup>

Kelan antaman selvityksen perusteella on vaikea saada kokonaiskuvaa siitä, kuinka suuri osa päätöksenteosta tapahtuu täysin automaattisesti. Kela kuvaa selvityksessään, että ”vain pieni osa päätöksenteosta” perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn selventämättä tarkemmin, mitä pieni osa tässä yhteydessä tarkoittaa.<sup>211</sup> Selvityksessä tyydytään kuvailemaan tilanteita, joissa Kela voi tehdä täysin automaattisia päätöksiä avaamatta ollenkaan, kuinka paljon tällaisia päätöksiä tosiasiallisesti tehdään. Hallinnon asiakkaan näkökulmasta havainnollisempaa ja ymmärrettävämpää olisi esimerkiksi ilmaista täysin automaattisten päätösten lukumäärä numerona tai automaattipäätösten prosentuaalinen osuus Kelan kaikista etuusasioissa tehdyistä päätöksistä.

Huomionarvoista on, että Kela julkaisee jo internetsivuillaan monipuolisesti etuus-toimintaansa koskevia tilastoja sekä ylläpitää erityistä Kelasto-tilastotietokantaa<sup>212</sup>, joten Kelalla on selkeästi jo käytössään teknologia, jolla voi vaivattomasti kerätä ja koota tiettyjä yleisluontoisia tietoja käsitellyistä asioista. Kelan tilastojen perusteella on mahdollista saada tietoja muun muassa etuuksien saajien lukumääristä, maksettujen etuuksien euromääristä yhteensä sekä keskimäärin yhtä etuudensaajaa kohden, ratkaistujen asioiden lukumääristä sekä asioiden keskimääräisistä läpimenoajoista. Voidaan kysyä, olisiko Kelan mahdollista pitää vastaavalla tavalla tilastoa myös siitä, kuinka paljon automaattipäätöksiä tehdään manuaalisiin päätöksiin verrattuna. Kelan asianhallintajärjestelmiä tuntematta on mahdotonta sanoa, kuinka helposti tällainen lisäys onnistuisi. Viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden kannalta olisi kuitenkin parasta, että hallinnon asiakkaille annettaisiin mahdollisimman selkeä kuvaus siitä, millä

---

<sup>210</sup> OKV/131/70/2020, s. 3

<sup>211</sup> OKV/131/70/2020, s. 13.

<sup>212</sup> <https://www.kela.fi/kelasto>. Sivulla käyty 23.8.2021.

menettelyillä heidän asioitaan on käsitelty. Yksi osa tätä läpinäkyvyyttä voisi olla nykyistä selkeämpi tieto siitä, kuinka suuri osa päätöksistä tehdään automaattisesti ja kuinka suuri osa tehdään manuaalisesti.

Kela mainitsee automaation hyötyinä muun muassa paremmat mahdollisuudet tuottaa viivytyksettömiä ja sisällöltään oikeita sosiaaliturvapäätöksiä sekä saavutettavat merkittävät taloudelliset hyödyt, jotka näkyvät esimerkiksi henkilötövuosien määrän pientymisenä.<sup>213</sup> Kelan omien sanojen mukaan Kelan käyttämä automaatio on ennakoitavissa, ja koska päätöksenteko perustuu sääntöpohjaiseen automaatioon, päätöksen taustalla oleva päättelyketju on avattavissa läpinäkyvyyden turvaamiseksi.<sup>214</sup> Kelan selvityksen mukaan oikein kohdennettu automaatio parantaa päätösten laatua kokonaisvaltaisesti, koska inhimillisten huolimattomuusvirheiden riski pienenee.<sup>215</sup>

Kelan selvityksen mukaan sen käyttämä automaatio on siis sääntöpohjaista automaatiota, ja automaation säännöt ovat ihmisen määrittelemiä. Säännöt määritellyt henkilö vastaa tekemästään määrittelystä virkavastuulla. Kela toteaa, että se ei hyödynnä tekoälyä ratkaisutoiminnassaan hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvien mahdollisten ongelmien vuoksi.<sup>216</sup> Kela argumentoi, että sen käyttämään automaatioon ei sisälly hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta suurempaa riskiä kuin esimerkiksi manuaaliseen päätöksentekoon tai jo 1960-luvulla käytettyyn yksinkertaiseen pohja-automaatioon.<sup>217</sup> Tulevaisuuden kehityssuunnitelmien osalta Kela avaa, että tekoälyteknologioiden hyödyntämistä avustavassa roolissa voisi harkita, mutta varsinaisessa päätöksenteossa tekoälyllä ei vielä Kelan näkemyksen mukaan ole sijaa.<sup>218</sup> Kela on arviomuistiosta antamassaan lausunnossa lisäksi todennut, että tekoälyteknologioiden luontevat käyttökohteet ovat muualla kuin

---

<sup>213</sup> OKV/131/70/2020, s. 4

<sup>214</sup> OKV/131/70/2020, s. 5.

<sup>215</sup> OKV/131/70/2020, s. 5–6.

<sup>216</sup> OKV/131/70/2020, s. 4.

<sup>217</sup> OKV/131/70/2020, s. 5.

<sup>218</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.

sosiaalietuusasioissa, ja että on vaikea edes hahmottaa tilanteita, joissa etuuspäätöksiä voitaisiin tehdä tekoälyn avulla automaattisesti.<sup>219</sup>

Huomionarvoista on, että tietyissä yksinkertaisissa päätöksentekotilanteissa ratkaisun sisältöön ja päätöksen perusteluihin ei vaikuta ollenkaan se, käsitteleeekö asian automaattinen järjestelmä vai luonnollinen henkilö. Kela mainitsee esimerkkinä tilanteen, jossa Kelan rekisteriin on kirjattu jonkin sellainen seikka, joka suoraan lain nojalla johtaa etuuden lakkauttamiseen. Tällaisessa tilanteessa annetaan lakkauttava etuuspäätös, johon sisällytetään Kelan tietojärjestelmään etukäteen kirjatut vakiomuotoiset fraasiperustelut. Koska tilanteessa on kyse yksiselitteisestä tiedosta, joka suoraan lain nojalla johtaa tiettyyn seuraukseen, ei asian ratkaisemiseen sisälly harkintaa eikä etuuskäsittelijä siis voisi millään perustein päätyä tilanteessa eri ratkaisuun kuin automaatio. Tämän lisäksi etuuskäsittelijä hyödyntäisi päätöksessä samoja ennalta määriteltäviä fraasiperusteluja kuin automaatiokin.<sup>220</sup>

### **6.1.2 Kelan automaattisen päätöksenteon suhde tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan**

Oikeuskanslerin selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että vaikka Kelassa tehdään myös täysin automaattisia päätöksiä, on tulkinnanvaraista, kuuluvatko ne tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan kieltoäännöksen alaan.<sup>221</sup> Tämän säännöksen perusteella täysin automatisoidut yksittäispäätökset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, jos niillä on asianosaiseen kohdistuvia oikeusvaikutuksia tai muita vastaavanlaisia merkittäviä vaikutuksia. Kelan selvityksen mukaan niissä päätöksissä, jotka se tekee automaattisesti, ei ole kyse etuuksien myöntämisen tai epäämisperusteiden harkinnasta.<sup>222</sup> Toisin sanoen Kelan mielestä kyse ei tällöin ole harkintavaltaa sisältävästä päätöksenteosta.

---

<sup>219</sup> Kelan lausunto asiassa VN/3071/2020, antopäivä 4.9.2020. Lausunto on luettavissa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020> kohdan Lausuntoaika 6.7.2020 – 4.9.2020 alla. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>220</sup> OKV/131/70/2020, s. 5.

<sup>221</sup> OKV/131/70/2020, s. 3.

<sup>222</sup> Ibid.

Oikeuskansleri päätyi siihen tulkintaan, että Kelan tekemät kokonaan automaattiset päätökset pääsääntöisesti kuuluvat 22 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Sillä, sisältykö päätöksentekoon harkintavaltaa, ei 22 artiklan soveltamisen näkökulmasta ole merkitystä. Oikeuskanslerin mielestä Kelan päätökset, jotka tehdään asiakkaan hake- muksen tai peruutusilmoituksen mukaisesti tai asiakkaan hyväksymän päätösehd- tuksen tai passiivisuuden perusteella, ovat 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kokonaan automaattisia päätöksiä, joilla on rekisteröityä koskevia oikeusvaiku- tuksia.<sup>223</sup> Tällaiset automaattiset päätökset ovat siis sallittuja vain, jos niihin voidaan soveltaa jokin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa luetelluista poikkeus- perusteista.

Oikeuskanslerin mukaan 22 artiklan sovellettavuus on kuitenkin tulkinnanvaraisem- paa niissä tilanteissa, joissa etuuden tason muutos perustuu suoraan lain muutok- seen ilman, että Kela välttämättä tekee asiassa varsinaista päätöstä. Tällöin etuuden muutosta koskeva päätöksenteko tapahtuu varsinaisesti siinä vaiheessa, kun etuu- teen vaikuttava lainsäädäntö hyväksytään ja se tulee voimaan. Kela itse ei siis tee asiassa päätöstä, vaan ainoastaan toimeenpanee etuustoiminnassaan lainsäädännön edellyttämät muutokset. Oikeuskansleri toteaa vielä, että tietosuojavaltuutettu olisi ehkä sopivin taho arvioimaan lopullisesti kysymystä siitä, miltä osin Kelan automaat- tiset päätökset kuuluvat tietosuoja-asetuksen 22 artiklan alaan.<sup>224</sup>

### **6.1.3 Kelan automaattisen päätöksenteon oikeusperusta**

Kuten on jo aiemmin todettu, tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan yleisestä täy- sin automaattisesti laadittujen päätösten kiellosta voidaan poiketa vain, jos siihen on olemassa jokin 22 artiklan 2 kohdassa määritellyistä poikkeusperusteista. Kela esittää selvityksessään, että sen automaattinen päätöksenteko on sallittu 22 artiklan 2 koh- dan b alakohdan nojalla. Tämän poikkeusperusteen mukaan automaattipäätösten teko on sallittua, jos päätöksenteko on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa

---

<sup>223</sup> OKV/131/70/2020, s. 14–15.

<sup>224</sup> OKV/131/70/2020, s. 15. Tietosuoja-asetus edellyttää, että kukin jäsenvaltio määrittää lailla ns. valvontaviranomaisen, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa asetuksen toimeenpanon valvominen ja edistäminen. Suomessa valvontaviranomaisena toimii tietosuojalain 8 §:n nojalla tietosuojavaltuutettu.



unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Kela argumentoi, että Kansaneläkelaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1137/2001) on säännös, joka perustaa sille oikeuden tehdä automaattisia yksittäispäätöksiä.<sup>225</sup> KelaA 2 §:ssä säädetään asiakirjojen allekirjoittamisesta. Säännöksen mukaan Kelan päätökset on allekirjoitettava, ja automaattisessa tietojenkäsittelyssä laaditut asiakirjat voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

Oikeuskansleri päätyi toisenlaiseen tulkintaan, ja totesi Kelan automaattisen päätöksenteon oikeusperustan olevan riittämätön. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan 22 artiklan 1 kohdan mukaiset täysin automaattiset yksittäispäätökset ovat sallittuja, jos siihen annetaan nimenomainen lupa rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. KelaA 2 §:ssä säädetään Kelan asiakirjojen allekirjoittamisesta. Koneellinen allekirjoitus on mainittu yhtenä allekirjoituksen muotona, mutta säännöksen keskeinen sisältö ei liity automaatioon.<sup>226</sup> Säännöstä ei siis voi pitää nimenomaisena lupana täysin automaattisten päätösten laatimiselle.

KelaA on annettu muun muassa KelaL 25 §:n nojalla, jonka mukaan asetuksella annetaan säännökset Kelan nimenkirjoitusoikeudesta ja muusta KelaL:n täytäntöönpanosta. KelaL:n asetuksenantovaltuuden ei voi katsoa sisältävän toimivaltaa antaa säännöksiä automaattisesta päätöksenteosta. Koska Kelan antamat pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvat päätökset vaikuttavat yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, PL 80 §:n 1 momentin nojalla tällaisen päätöksenteon perusteista olisi säädettävä lailla eikä asetuksella. Lisäksi on muistettava perustuslakivaliokunnan usein toistama huomio siitä, että automaation käyttöala on määriteltävä täsmällisesti.<sup>227</sup> KelaA 2 §:ssä kerrotaan, miten automaattisesti laadittu asiakirja voidaan allekirjoittaa, mutta ei määritellä, missä tilanteissa ja millä edellytyksin automaattisia

---

<sup>225</sup> OKV/131/70/2020, s. 3.

<sup>226</sup> Vrt. esim. rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 5 luvun 20 §, jossa mainitaan automaattiset päätökset jo pykälän otsikossa. Säännös antaa rahoitusvakausvirastolle toimivallan tehdä sekä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä että allekirjoittaa päätökset koneellisesti. Säännös muodostaa siis selkeästi nimenomaisen luvan tehdä automaattisia päätöksiä toisin kuin KelaA 2 §, jossa säädetään vain päätösten allekirjoittamisesta.

<sup>227</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 7, PeVL 70/2018 vp, s. 3 ja PeVL 78/2018 vp, s. 5.

järjestelmiä voidaan käyttää tällaisten asiakirjojen laatimiseen. Säännöstä ei voi tästäkään näkökulmasta pitää riittävänä oikeusperustana Kelan automatisoidulle päätöksenteolle, eikä Kelan automaattisella päätöksenteolla vaikuta olevan lakiperusteista oikeusperustaa.<sup>228</sup>

#### **6.1.4 Kelan automaattisen päätöksenteon valvonta ja suojakeinot**

Kelan selvityksen mukaan automaattisten järjestelmien yhtenä etuna on se, että päätöksentekoa on helppoa seurata ja raportoida. Kelassa laaditaan vuosittain etuuskäsittelyjen laatuhallinnan suunnitelma tulevalle vuodelle. Suunnitelma laaditaan riskiperusteisesti, eli tunnistamalla etuustoimintaan liittyvät mahdolliset riskitekijät ja suunnitelmalla toimenpiteet, jotta riskeiltä voitaisiin välttyä. Kelan selvityksen mukaan automaattisen päätöksenteon riskiarviointi toteutetaan käytännössä järjestelmän määrittely- ja testausvaiheessa, eli järjestelmän elinkaaren alkupäässä.<sup>229</sup> Kelan selvityksen mukaan sillä on myös suunnitteilla järjestelmä, jonka avulla voitaisiin tehostaa asioiden käsittelyn valvontaa. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2021 aikana. Järjestelmä toteuttaisi sekä etukäteistä että jälkikäteistä valvontaa, ja tavoitteena on, että virheelliset ratkaisut voitaisiin tunnistaa ja korjata ennen kuin päätös lähetetään asiakkaalle.<sup>230</sup> Kela toteaa selvityksessään toteuttavansa kansallisen lain ja tietosuojasetuksen asettamia henkilötietojen käsittelyn periaatteita niin automaattisessa kuin manuaalisessakin päätöksenteossaan. Kela pitää internet-sivuillaan julkisesti nähtävissä tietosuojasetuksen 30 artiklan mukaisia tietosuojaselosteita vastuullaan olevista henkilötietojen käsittelytoimista.<sup>231</sup>

Kela argumentoi, että automaattisessa päätöksenteossa käytettävät etukäteen ohjelmoidut päätöksentekosäännöt eli algoritmit on avattu asiakkaille, koska algoritmit vastaavat julkisia etuusohjeita.<sup>232</sup> Kelan etuusohjeet ovat ohjeita, joita käytetään apuna etuusasioiden ratkaisemisessa. Ohjeet on tarkoitettu ensisijaisesti Kelan sisä-

---

<sup>228</sup> OKV/131/70/2020, s. 16–17.

<sup>229</sup> OKV/131/70/2020, s. 6.

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> OKV/131/70/2020, s. 7. Etuuskäsittelyn tietosuojaselosteet on nähtävissä osoitteessa <https://www.kela.fi/etuuskasittelyn-tietosuojaselosteet>. Muut Kelan tietosuojaselosteet on nähtävissä osoitteessa <https://www.kela.fi/muut-kelan-tietosuojaselosteet>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>232</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.

seen käyttöön, mutta ne ovat nähtävissä julkisesti Kelan internetsivuilla osoitteessa <https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet>.<sup>233</sup> Voidaan ajatella, että etuusohjeet toteuttavat tässä yhteydessä osaltaan tietosuoja-asetuksen 13–15 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta saada merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta. Samalla voidaan kuitenkin kysyä, antavatko etuusohjeet tietoa nimenomaisesti automaattisesta päätöksenteosta vai vain ratkaisujen perusteista yleensä. Etuusohjeet ovat sisällöltään kattavia,<sup>234</sup> ja jos samoja ohjeita sovelletaan niin manuaalisessa kuin automaattisessakin käsittelyssä, niihin sisältyy väistämättä automaattisen käsittelyn kannalta irrelevanttia tietoa, koska automaatiota käytetään vain rajatussa osassa etuusasioita. Läpinäkyvyyden parantamiseksi voisikin olla suositeltavaa, että Kela laatisi käsittelyn logiikkaa selventävät selvitykset erikseen niistä asioista, joissa tehdään automaattipäätöksiä.

Kelan selvityksessä todetaan, että Kelassa käytettävä automaattinen päätöksenteko ei ole ongelmallista HL 31 §:ssä säädetyn asian selvittämiselvöllisyyden suhteen, koska automaattisia päätöksiä tehdään vain asioissa, joiden ratkaiseminen ei edellytä harkintavaltaa. Automaattisesti ratkaistaan vain sellaiset asiat, joissa päätöksenteon pohjana olevat tiedot ovat yksiselitteisiä ja riidattomia. Kelan selvityksessä todetaan, että Kelan automaattisesti annetut päätökset täyttävät HL 44 §:ssä määritellyt päätöksen sisältövaatimukset sekä 45 §:ssä asetetun päätöksen perusteluvollisuuden. Lisäksi päätöksiin sisällytetään HL 46 §:n mukaiset oikaisuvaatimusohjeet, millä mahdollistetaan asianosaisen oikeus riitauttaa päätös.<sup>235</sup>

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, että automaattisia päätöksentekomenettelyjä käytettäessä on määriteltävä ennakkollisesti ja täsmällisesti, millä perustein asiat valikoituvat automaation ratkaistavaksi.<sup>236</sup> Kelan selvityksen mukaan automaattisesti käsitellään sellaisia asioita, jotka voidaan lain nojalla ratkais-

---

<sup>233</sup> Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>234</sup> PDF-tiedostoina ohjeiden pituus vaihtelee asiaryhmittäin alle kymmenestä sivusta jopa useampaan sataan sivuun.

<sup>235</sup> OKV/131/70/2020, s. 5.

<sup>236</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 7, PeVL 70/2018 vp, s. 3 ja PeVL 78/2018 vp, s. 5.

ta asianosaista kuulematta.<sup>237</sup> Asianosaisen kuulemisesta poikkeamisen yleiset perusteet sisältyvät HL 34 §:n 2 momenttiin. HL 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta silloin, kun asiassa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Samoin asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen jostain muusta syystä on ilmeisen tarpeetonta. Myös eräissä etuuslaeissa on erikseen säädetty tilanteista, joissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta tai ilman hakemusta.<sup>238</sup>

Kelan näkemyksen mukaan sen automaattiseen päätöksentekoon ei sellaisenaan liity perustuslaillisia ongelmia, vaan automaation osalta esiin nostetut ongelmat johtuvat ensisijaisesti lainsäädännön puutteellisuudesta.<sup>239</sup> Tämän puutteellisuuden korjaaminen ei ole mahdollista yksin Kelan toimesta, koska Kela ei ole lainsäädäntöelin. Kela painottaa, että sääntelyn puutteellisuudesta huolimatta automaatiota käytetään siten, että rekisteröityjen oikeudet toteutuvat. Selvityksen mukaan Kelan päätöksenteossa turvataan asianosaisen mahdollisuus puuttua häntä koskeviin päätöksiin ja saada päätös ihmisen käsiteltäväksi, sekä toteutetaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjä henkilötietojen käsittelyperiaatteita riippumatta siitä, onko asian käsittely toteutettu automaattisesti vai manuaalisesti.<sup>240</sup> Voidaan katsoa, että kansallisesta lainsäädännöstä, muun muassa HL:sta ja hallintolainkäyttölaista, löytyy jo viranomaistoimintaa koskevia säännöksiä, joita voidaan pitää tietosuoja-asetuksen mukaisina suojatoimina. Kunhan nämä kansalliset säännökset toimeenpannaan asianmukaisesti, myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut suojatoimet tulevat samalla riittävästi toteutetuiksi.<sup>241</sup>

Kelan selvityksen mukaan asia ohjautuu automaattisesta prosessista luonnollisen henkilön käsiteltäväksi, jos Kelan asiankäsittelyjärjestelmään on kirjattu asiaan liittyviä

---

<sup>237</sup> OKV/131/70/2020, s. 5.

<sup>238</sup> Esimerkiksi opintotukilakiin (65/1994) sisältyy tällaisia säännöksiä. Lain 25 a §:ssä säädetään tilanteista, joissa opintotuki voidaan tarkistaa ilman hakemusta tai lakkauttaa opiskelijaa kuulematta silloin, kun oppilaitos ilmoittaa Kelalle tietyistä olosuhteiden muutoksista. Tällöin opintotuen tarkistus tai lakkautus perustuu suoraan yksiselitteiseen ja riidattomaan olosuhteiden muutokseen.

<sup>239</sup> OKV/131/70/2020, s. 8–9.

<sup>240</sup> OKV/131/70/2020, s. 4.

<sup>241</sup> OKV/131/70/2020, s. 19.

muita asiakirjoja tai yhteydenottoja.<sup>242</sup> Tällä tavalla voidaan paremmin varmistaa, että kaikki asiassa huomioon otettavat seikat varmasti tulevat käsitellyksi. Automaatio ei välttämättä osaa yhdistää asioita ja muodostaa eri seikoista kokonaiskuvaa samalla tavalla kuin ihminen. Kuten apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta EOAK/3116/2017 ilmenee, luonnollinen henkilö voi havaita tietynlaiset virheet jopa helpommin kuin automaattinen järjestelmä.<sup>243</sup>

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen nojalla kokonaan automaattisia päätöksiä tehtäessä rekisteröidyllä on oltava oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Kelan selvityksen perusteella ei käy ilmi, toteutuuko tämä oikeus riittävällä tavalla ja tiedottaako Kela asiakkailleen tämän oikeuden olemassaolosta, jotta he voivat vedota oikeuksiinsa. Asia ohjautuu Kelan selvityksen mukaan automaattisesta prosessista ihmisen käsiteltäväksi silloin, kun siihen liittyy muita asiakirjoja tai yhteydenottoja. Jos sellaisia ei käsillä olevaan asiaan liity, se pysyy automaattisessa käsittelyssä. Oikeuskansleri kritisoi sitä, että ohjautuminen automaatiosta ihmisen käsiteltäväksi vaikuttaa sattumanvaraiselta. Oikaisu- ja muutoksenhakuprosessi voi osaltaan turvata asianosaisen oikeutta saada asia luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Jälkikäteisen oikeusturvan lisäksi oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen vaihtoehtoon, että Kela tarjoaisi asiakkailleen mahdollisuutta vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn jo ennen päätöksentekoa.<sup>244</sup> Tietosuoja-asetuksesta ei kuitenkaan ilmene, onko tästä oikeudesta ilmoitettava jo ennen päätöksentekoa vai riittääkö, että oikeudesta tiedotetaan esimerkiksi oikaisuvaatimusohjeiden yhteydessä.

---

<sup>242</sup> OKV/131/70/2020, s. 4.

<sup>243</sup> Asia koski verotusta. Asianosainen oli ilmoittanut saman veron kahdessa eri ilmoituksessa keskenään ristiriitaisella tavalla. Vain toinen veroilmoituksista oli virheellinen, mutta Verohallinnon automaattinen järjestelmä tulkitsi tilanteen kahtena erillisenä puutteellisena ilmoituksena. Jos asian olisi käsitellyt luonnollinen henkilö, hän olisi mahdollisesti osannut yhdistää tiedot ja ymmärtää, että kyse on tosiasiallisesti yhdestä ja samasta asiasta. Ks. tarkemmin EOAK/3116/2017.

<sup>244</sup> OKV/131/70/2020, s. 22–23.

### 6.1.5 Tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi

Kelan selvityksessä todetaan, että Kelassa on käytössä menettelyt tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin toteuttamiseksi. Kelassa on käytössä ns. kynnyksanalyysi niiden tilanteiden tunnistamiseksi, joihin liittyy sellainen korkea riski, että vaikutustenarviointi on suoritettava.<sup>245</sup> Asetuksen 35 artikla ei edellytä, että kaikista henkilötietojen käsittelytoimista on tehtävä vaikutustenarviointi, vaan asetuksessa on omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa. Vaikutustenarviointi on tehtävä sellaisen käsittelyn kohdalla, joka todennäköisesti aiheuttaa luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin. Vaikutustenarviointi on toteutettava ennen käsittelyn aloittamista, ja arvioinnin tarvetta on arvioitava toistuvasti myös tietojen käsittelyn alettua. Vaikka yksittäinen käsittelytilanne ei edellyttäisikään 35 artiklan mukaista vaikutustenarviointia, rekisterinpitäjällä on kuitenkin yleinen velvollisuus toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä riskien hallitsemiseksi kaikessa tietojenkäsittelyssä.<sup>246</sup> Kelassa on sen antaman selvityksen mukaan käytössä tietosuojan tarkistuslista, jonka avulla varmistetaan asianmukaiset, kevyemmät tietosuojatoimenpiteet silloin, kun kynnyksanalyysi osoittaa, että varsinaiselle 35 artiklan mukaiselle vaikutustenarvioinnille ei ole tarvetta.<sup>247</sup>

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 3 kohdassa luetellaan tilanteita, joissa artiklan mukainen vaikutustenarviointi on ainakin tehtävä. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, mikä ilmenee myös säännöksen sanamuodosta.<sup>248</sup> Kelan päätöksentekoon sovellettavaksi voi mahdollisesti tulla 35 artiklan 3 kohdan b alakohta. Tämän säännöksen mukaan vaikutustenarviointi on tehtävä, jos tietojenkäsittely on laajamittaista ja kohdistuu 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilöryhmiä koskeviin henkilötietoihin. Kelan on etuustoiminnassaan käsiteltävä suuria määriä tietoja, ja ainakin osa näistä tiedoista on todennäköisesti 9 artiklassa mainittuja tietoja. Päällisin puolin vaikuttaisi siis siltä, että Kelan tulisi suorittaa vaikutustenarviointi ainakin joidenkin käsittelytoimien osalta.

---

<sup>245</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.

<sup>246</sup> Ks. vaikutustenarviointiohjeet WP248 rev.01, s. 7 ja 16–17.

<sup>247</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.

<sup>248</sup> Vaikutustenarviointiohjeet WP248 rev.01, s. 10. Säännöksen mukaan vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti säännöksessä luetelluissa tapauksissa.

Kelan selvityksestä ilmenee, että Kelan käytössä olevat automaattisen päätöksenteon järjestelmät ovat pääosin peräisin tietosuoja-asetusta edeltävältä ajalta, jolloin ei vielä edellytetty sellaisia vaikutustenarviointeja kuin mitä asetus nykyään edellyttää. Kelan käytössä olevista tietojenkäsittelyjärjestelmistä on tehty vain vähän vaikutustenarviointia. Kelan resurssien käyttö on priorisoitu uuden teknologian käyttöönottoon ja kehittämiseen liittyvien riskien arviointiin.<sup>249</sup> Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 171 kappaleen nojalla vaikutustenarviointia ei tarvitse tehdä sellaisten käsittelytoimien osalta, jotka valvontaviranomainen tai henkilötietojen suojaamisesta vastaava henkilö on jo tarkastanut ja hyväksynyt direktiivin 95/46/EY<sup>250</sup> mukaisesti ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa. Lisäksi edellytyksenä on, että kyseisten käsittelytoimien suoritustapa ja olosuhteet eivät ole muuttuneet sillä tavalla, että hyväksynnän ei enää voitaisi katsoa pätevän.<sup>251</sup>

On kuitenkin huomioitava, että tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi henkilötietojen käsittelyyn, joka tapahtuu asetuksen voimaantulon jälkeen. Vaikka tietojärjestelmä olisi otettu käyttöön jo ennen asetuksen voimaantuloa, on sen käytössä silti noudatettava asetuksen säännöksiä, jos sitä käytetään asetuksen voimaantuloajankohdan jälkeen. Kelan selvityksestä ei käy ilmi, onko kynnysanalyysyjä ja vaikutustenarviointeja tehty sellaisista järjestelmistä, jotka on otettu käyttöön ennen asetuksen voimaantuloa ja joita käytetään edelleen. Selvityksestä ei myöskään ilmene, onko Kelan käsittelytoimille annettu valvontaviranomaisen hyväksyntä ennen asetuksen voimaantuloa, jolloin vaikutustenarviointia ei välttämättä tarvita.<sup>252</sup> Asetuksessa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimii Suomessa tietosuojalain 8 §:n nojalla tietosuojavaltuutettu. Kelan tietojenkäsittelyjärjestelmillä tulisi siis olla tietosuojavaltuutetun antama hyväksyntä, eikä sellaista vaikutusta olevan annettu.

---

<sup>249</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.

<sup>250</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. Tämä direktiivi korvattiin tietosuoja-asetuksella, ja asetuksen johdanto-osan 171 kappaleen mukaan direktiiviin perustuvat valvontaviranomaisten antamat hyväksynnit pysyvät voimassa, kunnes niitä muutetaan, ne korvataan tai kumotaan.

<sup>251</sup> Ks. vaikutustenarviointiohjeet WP248 rev.01, s. 14–16.

<sup>252</sup> OKV/131/70/2020, s. 26–27.

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaan tietosuojaa koskevaa vaikutustenarviointia ei tietyissä tapauksissa tarvitse tehdä, jos tietojenkäsittely perustuu sellaiseen rekisterinpitäjään sovellettavaan unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, jossa säännellään siihen liittyviä käsittelytoimia, ja tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi on jo tehty osana yleistä vaikutustenarviointia. Kelan toimintaa koskevat kansalliset lait on pitkälti säädetty ennen asetuksen voimaantuloa, joten on epätodennäköistä, että asetuksen vaatimukset täyttäviä vaikutustenarviointeja olisi tehty näitä lakeja säädettäessä.<sup>253</sup>

Kela toteaa selvityksessään, että vaikka vanhoista, jo käytössä olevista käsittelytoimista ja järjestelmistä on tehty vain vähän vaikutustenarviointeja, teknisten järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa toteutetaan kuitenkin yleisesti riskien arviointia ja hallintaa.<sup>254</sup> Voidaan kuitenkin katsoa, että tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi ja asetuksen muutoin edellyttämä yleinen tietosuojasta huolehtiminen ovat sillä tavalla erillisiä toimenpiteitä, että yhden tekemättä jättämistä ei voi korvata jollain toisella toimenpiteellä. Toisin sanoen yleinen tietosuojaa koskeva riskien hallinta ei korvaa vaikutustenarviointia, jos vaikutustenarviointi olisi prosessissa tehtävä. Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi on jatkuva prosessi eikä kertaluonteinen suoritus. Se, että vaikutustenarviointia ei ole tehty oikea-aikaisesti, ei ole hyväksyttävä peruste arvioinnin lykkäämiselle tai tekemättä jättämiselle.<sup>255</sup> Kelan selvityksen mukaan automaattiseen asiankäsittelyyn liittyen ei ole tullut esille ensimmäistäkään tietosuojapoikkeamaa. Havaittujen poikkeamien taustalla on pääsääntöisesti ollut inhimillinen virhe.<sup>256</sup> Se, että automaatiosta aiheutuvia tietosuoja-ongelmia ei vielä ole ilmennyt, ei myöskään ole hyväksyttävä peruste laiminlyödä vaikutustenarvioinnin tekemistä.

Oikeuskansleri painottaa, että tärkeää on joka tapauksessa saattaa Kelan automaattinen päätöksenteko tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan. Tämä tavoite vaikuttai-

---

<sup>253</sup> OKV/131/70/2020, s. 27.

<sup>254</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.

<sup>255</sup> Vaikutustenarviointiohjeet WP248 rev.01, s. 17.

<sup>256</sup> OKV/131/70/2020, s. 8.



si olevan saavutettavissa ainakin kahdella tavalla. Ensimmäinen keino on se, että Kela selvittää vaikutustenarvioinnin tarpeen kaikissa sen käytössä olevissa käsittelytoimissa ja suorittaa kyseisen arvioinnin, mikäli se on tarpeellista. Toinen vaihtoehto on, että vaikutustenarviointi toteutetaan myöhemmin tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaisella tavalla kansallisen lain säätämisen yhteydessä.<sup>257</sup> On vaikea sanoa, kumpi keino olisi vallitsevissa olosuhteissa parempi vaihtoehto. Kuten aikaisemmin on jo todettu, Kela ei ole lainsäädäntöelin eikä se voi itse suoraan vaikuttaa siihen, että sen toiminnan edellyttämät säännökset tulisivat joutuisasti säädetyksi. Kelan soveltaman etuuslainsäädännön valmistelusta vastaa pääasiallisesti sosiaali- ja terveysministeriö. Oikeuskansleri on onkin saattanut asian ministeriön tietoon, ja nähdäkseni on todennäköistä, että asia johtaa lähitulevaisuudessa lainsäädäntötoimenpiteisiin.<sup>258</sup>

Myös Kela itse on korostanut erityislainsäädännön tarvetta. Kela on selvityksessään todennut, että oikeusministeriön vireillä olevan lainsäädäntöhankkeen myötä laadittavat yleissäännökset eivät välttämättä ole riittävä perusta Kelan automaattiselle päätöksenteolle.<sup>259</sup> Kela siis todennäköisesti tarvitsee yleissäännösten lisäksi sille suunnattua erityislainsäädäntöä automatisoidun toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi. Vaikuttaa kuitenkin vahvasti siltä, että erityislainsäädännön säätämistä joudutaan vielä toistaiseksi odottamaan. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että hallinnonalakohtaisista sääntelyehdotuksista tulisi pidättäytyä siksi aikaa, kunnes yleislainsäädäntöä koskeva hanke on saatettu loppuun.<sup>260</sup> Tämä lähestymistapa on toki sinänsä täysin perusteltu, jotta vältettäisiin sääntelyn hajaantuminen ja jotta luotaisiin yleissääntelyllä perusta, jolle erityissääntelyä voidaan rakentaa. Nähdäkseni Kelan näkökulmasta kysymys on siitä, tulisiko sen odottaa erityissääntelyn valmistumista, vai tulisiko sen itse ryhtyä toimenpiteisiin saattaakseen tietojärjestelmänsä tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan. Koska vaikuttaa siltä, että erityissääntelyä joka tapauksessa tullaan säätämään, on riskinä se, että Kelan

---

<sup>257</sup> OKV/131/70/2020, s. 27.

<sup>258</sup> OKV/131/70/2020, s. 31.

<sup>259</sup> OKV/131/70/2020, s. 28.

<sup>260</sup> Esim. PeVL 7/2019 vp, s. 11–12.

toimenpiteet olisivat päällekkäisiä erityissäännösten kanssa ja täten aiheuttaisivat turhaa työtä. Tietosuojavaltuutettu olisi ehkä tässäkin asiassa paras taho ottamaan kantaa siihen, miten tilanteessa tulisi menetellä.

Vielä oma kysymyksensä on se, pitäisikö Kelan varmuuden vuoksi pidättäytyä sellaisten tietojärjestelmien ja muiden prosessien käyttämisestä, joita ei vielä ole tarkastettu tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla. Kelan selvityksen mukaan automaatiota käytetään laajamittaisesti prosessien ohjauksessa sekä tiettyjen etuusasioiden käsittelyssä. Selvityksestä ei käy ilmi, kuinka suuri osa nyt jo käytössä olevasta tietojenkäsittelystä on varmasti tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla tavalla tarkastettu ja asetuksen sääntelyn mukaista. On siis vaikea arvioida, kuinka suuri vaikutus Kelan toimintaan olisi sillä, että Kela pidättäytyisi tarkastamattomien järjestelmien ja prosessien käytöstä siksi ajaksi, kunnes ne on tarkastettu. Vaarana olisi, että Kelan toiminta hidastuisi niin merkittävästi, että se ei kykenisi suoriutumaan sosiaaliturvan toimeenpanosta riittävästi tarkistuksen aikana. Vastakkain on kaksi tärkeää perusoikeutta: yhtäältä henkilötietojen suoja ja toisaalta oikeus sosiaaliturvaan. Nähdäkseni ei voisi pitää kohtuullisena, että Kelan odotettaisiin pidättäytyvän kaikkien tarkastamattomien tietojärjestelmien käytöstä. Sen sijaan Kelan tulisi kiireellisesti tunnistaa ne tarkastamattomat järjestelmät ja prosessit, joihin saattaa sisältyä eniten ja vakavimpia riskejä, ja priorisoida resursseja näiden riskien hallitsemiseen.

#### **6.1.6 Virkavastuun toteutuminen Kelan automaattisessa päätöksenteossa**

Kelan tehtävistä säädetään KelaL:ssa sekä erikseen etuuslaeissa. KelaL 10 §:n mukaan tarkemmat määräykset Kelan organisaatiosta, yksiköistä, tehtävistä ja niiden järjestämisestä annetaan Kelan työjärjestyksessä. Kelan nykyinen työjärjestys on tullut voimaan 1.1.2020, ja se on nähtävissä Kelan internetsivuilla osoitteessa <https://www.kela.fi/kelan-tyojarjestys>.<sup>261</sup> Kelan selvityksen mukaan yksittäisten toimihenkilöiden vastuu määrittyy heille annettujen tehtävien ja niiden hoitamisen kannalta tarpeellisten käyttövaltuuksien kautta. Näitä käyttövaltuuksia hallinnoidaan Kelan sähköisessä henkilöstöhallinnon järjestelmässä. Vastuussa olevat henkilöt voidaan

---

<sup>261</sup> Sivulla käyty 23.8.2021.

paikallistaa tietojärjestelmään tallentuvien asian käsittelyn etenemistä koskevien asiakirjojen avulla. Päätöksenteon automatisointi on Kelassa toteutettu ns. systeemi-työmenetelmällä. Tämän menetelmän avulla on mahdollista seurata, mitä missäkin asian käsittelyn vaiheessa tehdään ja kenen toimesta.<sup>262</sup>

Kela argumentoi selvityksessään, että PL 118 §:n mukainen virkavastuu toteutuu Kelassa sekä automaattisessa että manuaalisessa päätöksenteossa. Kelassa on käytössä työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevia määrittelyjä, joiden perusteella vastuullinen yksikkö ja viime kädessä vastuullinen yksittäinen toimihenkilö ovat määritettävissä. Selvityksen mukaan automaattisten päätösten oikeellisuus varmistetaan jo aikaisessa vaiheessa järjestelmää määriteltäessä sekä myöhemminkin riskien ja laadun hallinnan keinoin.<sup>263</sup>

Oikeuskanslerin mielestä kuitenkin Kelan selvityksessään esittämä virkavastuun määräytymisen malli voi johtaa vastuun ja syy-seuraussuhteiden hämärtymiseen sillä tavoin, että virkavastuun kohdistaminen muuttuu käytännössä mahdottomaksi tai ainakin hyvin epätodennäköiseksi. Oikeuskansleri viittasi näkemyksensä tueksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa on kritisoitu näennäisiä ja keino-tekoisia virkavastuujärjestelmiä. Virkavastuun toteutumisen tulisi olla tehokasta sekä ennakoitavaa. Virkavastuun toteutuminen ei saa riippua päätöksenteon toteutuksen tavasta, koska tällainen menettely asettaisi hallinnon asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan.<sup>264</sup> Ei voi myöskään pitää hyväksyttävänä, että viranomaisen voisi halutessaan itse valita eri menettelytavoista sellaisen, jonka seurauksena virkavastuu todennäköisesti jäisi toteutumatta. Virkavastuun toteutumisen varmistamiseksi asiasta olisi nähdäkseni syytä säätää joko automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislaissa tai erikseen Kelaa koskevissa erityislaeissa, kuten KelaL:ssa.

---

<sup>262</sup> OKV/131/70/2020, s. 6–7.

<sup>263</sup> OKV/131/70/2020, s. 7.

<sup>264</sup> OKV/131/70/2020, s. 24–25.

## 6.2 Kelan internetsivut

Kelan internetsivuilla osoitteessa <https://www.kela.fi/automaattiset-paatokset><sup>265</sup> todetaan, että Kelassa automaatiota hyödynnetään sellaisissa rutiiniluonteisissa tehtävissä, joihin ei sisälly viranomaisen harkintavaltaa. Sivulta löytyy Kelan soveltama automaattisen päätöksen määritelmä, jonka mukaan automaattisella päätöksellä tarkoitetaan päätöstä, jonka tekemiseen ihminen ei ole osallistunut. Määritelmä vastaa päällisin puolin suuntaviivoissa käytettyä automaattisen päätöksen määritelmää.<sup>266</sup> Automaattinen päätöksenteko siis määritellään ensisijaisesti sen perusteella, mitä prosessiin ei sisälly, eikä sen perusteella, mitä tällaiseen päätöksentekoprosessiin kuuluu tai miten se käytännössä toteutetaan. Kelan internetsivuilla käytetystä sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että Kelan käyttämä automaatio on sääntöpohjaista eikä tekoälyvetoista, koska sivulla todetaan, että automaattipäätösten tekemisessä ei käytetä oppiviin tekoälysovelluksiin tai tilastollisiin tai tieteellisiin malleihin perustuvaa logiikkaa.<sup>267</sup> Kela on arviomuistiosta antamassaan lausunnossa myös todennut, että koneoppivan teknologian käyttö päätöksenteossa ei ainakaan toistaiseksi sisälly sen kehityssuunnitelmiin.<sup>268</sup>

Edellä kuvatut automaattiset päätökset edustavat itsenäistä automaattista päätöksentekoa, koska ihminen ei osallistu niiden tekemiseen. Näiden päätösten lisäksi Kela tekee tietyissä asioissa myös osittain automatisoituja päätöksiä. Kelan internetsivuilla kerrotaan, että opintoetuuksissa voidaan antaa automaattisia päätösehdotuksia. Päätösehdotus tulee lainvoimaiseksi, jos asiakas ei tee uudelleen käsittelypyyntöä.<sup>269</sup> Kela on oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä todennut, että asia ohjautuu automaattisesta käsittelystä manuaaliseen käsittelyyn, jos asiaan liittyy muita asia-

---

<sup>265</sup> Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>266</sup> Suuntaviivat WP251rev.01, s. 8 ja 22.

<sup>267</sup> Kela on oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä vahvistanut, että sen käyttämä automaatio on yksinkertaisiin sääntöihin perustuvaa eli sääntöpohjaista. Ks. OKV/131/70/2020, s 4.

<sup>268</sup> Kelan lausunto asiassa VN/3071/2020, antopäivä 4.9.2020. Lausunto on luettavissa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020> kohdan Lausuntoaika 6.7.2020 – 4.9.2020 alla. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>269</sup> <https://www.kela.fi/automaattiset-paatokset>. Sivulla käyty 23.8.2021.

kirjoja tai yhteydenottoja.<sup>270</sup> Uudelleen käsittelypyyntö siis siirtää asian automaattisesti käsittelystä ihmisen käsiteltäväksi.

Kelan internetsivulla automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajausta on ilmaistu siten, että automaattipäätöksiä tehdään vain, kun ”on kyse seikoista, joiden olemassaolosta ei ole epäselvyyttä. Automaattisesti voidaan tehdä vain päätös, jonka ratkaisun voi johtaa etuuslainsäädännöstä ja Kelan tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista.”<sup>271</sup> Tämä on linjassa sen niin oikeuskirjallisuudessa kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksutun ajatuksen kanssa, että automatisoituja päätöksiä ei tule tehdä asioissa, joiden asianmukainen ratkaisu edellyttää viranomaiselta harkintavallan käyttöä.

Kelan internetsivuilla kerrotaan, että sen antamiin automaattipäätöksiin sisältyy tieto siitä, että ne on laadittu automaattisesti.<sup>272</sup> Päätöksiin sisällytetään myös yhteystiedot lisätietojen pyytämistä varten sekä muutoksenhakuohje. Hallinnon läpinäkyvyyden kannalta on hyvä, että Kelan päätöksistä käy ilmi, jos ne on laadittu automaattisessa menettelyssä. Vaikka tietotekniikan käyttö vuosi vuodelta yleistyy yhteiskunnan eri sektoreilla, voidaan olettaa, että ainakin vielä toistaiseksi hallinnon asiakkaat ajattelevat oletusarvoisesti, että hallinnossa heidän asioitaan käsittelevät ihmiset eikä koneet. Automaation käytöstä on syytä ilmoittaa asianosaisille, jotta heille välittyy tarkempi käsitys siitä, kuinka heidän asiansa on käsitelty.

Kelan internetsivuilta löytyy lista asioista, joissa automaattisia päätöksiä tehdään. Listan mukaan Kelassa muodostetaan automaattisesti seuraavia päätöksiä:

- lainmuutokseen perustuvat etuuksien määrän muutokset

---

<sup>270</sup> OKV/131/70/2020, s. 4.

<sup>271</sup> <https://www.kela.fi/automaattiset-paatokset>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>272</sup> Tiedossa on, että Kela ei ole aina sisällyttänyt tätä tietoa automaattipäätöksiinsä. Oikeuskanslerin Kelalta pyytämästä selvityksestä käy ilmi, että vielä selvityksen antamisen hetkellä yksittäisiin etuuspäätöksiin ei merkitty tietoa siitä, että päätös on laadittu automaattisesti. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että tämä tieto tullaan jatkossa lisäämään automaattisesti laadittuihin päätöksiin. Ks. OKV/131/70/2020, s. 29. Kelan selvitys oli päivätty 19.12.2019. Automaation käytöstä kertova teksti on siis suhteellisen tuore lisäys Kelan päätöksiin.

- opintotuen myöntäminen, jos se voidaan myöntää hakemuksen mukaisesti
- opintoetuuden peruuttaminen määräajaksi asiakkaan pyynnöstä
- korkeakouluopiskelijan opintotuen lakkauttaminen, jos asiakas ei ole vastannut opintojen edistymistä koskevaan selvityspyyntöön
- opintotuen tarkistaminen vanhempien uusien verotustietojen perusteella
- opintolainan takauspäätös seuraavaksi vuodeksi
- etuuden lakkauttaminen rekisteritiedon (esim. ikä, kuolema) tai muun selkeän ja riidattoman syyn perusteella
- joidenkin etuuksien lakkauttaminen, jos asiakas ei ole vastannut määräaikaistarkistukseen liittyvään selvityspyyntöön
- sairaanhoito- ja matkakorvausten myöntäminen, jos etuus voidaan myöntää palveluntuottajan tilityksen tai asiakkaan hakemuksen mukaisesti.<sup>273</sup>

Kelan internetsivuilla ei käy ilmi, onko lista tyhjentävä vai pelkästään esimerkinomainen. Sivuilla käytetystä sanamuodosta<sup>274</sup> on pääteltävissä, että lista on tarkoitettu tyhjentäväksi. Myös viranomaistoiminnan ennakoitavuuden kannalta on perusteltua olettaa, että lista on tyhjentävä, ja että Kela ei tee automaattisia päätöksiä muissa kuin listassa mainituissa asioissa. Suppean tulkinnan puolesta puhuu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että päätöksentekoa automatisoitaessa on välttämätöntä määritellä täsmällisesti, missä tilanteissa ja millaisissa asioissa automaattisia järjestelmiä käytetään.<sup>275</sup>

Joka tapauksessa hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, että Kela julistaa internetsivuillaan tekevänsä automaattisia päätöksiä, vaikka nykytilanteessa ei ole ollenkaan selvää, onko viranomaisten harjoittamalla automaattisella päätöksenteolla olemassa lakiperustaa. Kelan internetsivuilla ei mainita, mihin säännöksiin sen oikeus tehdä automaattipäätöksiä perustuu. Toisaalta ongelmallista olisi

<sup>273</sup> <https://www.kela.fi/automaattiset-paatokset>. Sivulla käyty 23.8.2021.

<sup>274</sup> Sanamuoto siis on ”Kelassa muodostetaan automaattisesti seuraavia päätöksiä...” Lauseesta saisi täysin erilaisen käsityksen, jos se olisi ilmaistu esimerkiksi muodossa ”Kelassa muodostetaan automaattisesti *ainakin* seuraavia päätöksiä...” Tällainen sanamuoto kertoisi listan olevan esimerkinomainen. Toisaalta jos lause olisi ilmaistu esimerkiksi muodossa ”Kelassa muodostetaan automaattisesti *vain* seuraavia päätöksiä...” olisi yksiselitteistä, että lista on tarkoitettu tyhjentäväksi.

<sup>275</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 7, PeVL 70/2018 vp, s. 3 ja PeVL 78/2018 vp, s. 5.

myös se, että Kela väittäisi lakiperustan olevan olemassa, koska oikeustila ei tältä osin ole selkeä.<sup>276</sup> Vaikka Kelan internetsivuillaan julkaisema lista automaattipäätösten käyttöalasta täyttäisikin perustuslakivaliokunnan vaatimuksen siitä, että automaation käyttöala on määriteltävä täsmällisesti, tulisi automaation käyttöala määritellä laintasoisesti eikä viranomaisen itsensä toimesta. Näiltä osin Kelan internetsivujen puutteellisuus juontaa siis juurensa lainsäädännön puutteellisuuteen.

## 7 Johtopäätökset

Digitalisaatio luo viranomaistoiminnalle uusia mahdollisuuksia, mutta se tuo mukanaan myös uhkia erityisesti kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta. Vaikka Suomen lainsäädännöstä ei löydy selkeitä toimivaltasäännöksiä automaattisten järjestelmien käyttämiseen viranomaistoiminnassa, on automaattisia menettelyjä silti jo otettu eri laajuisesti viranomaisissa käyttöön. Voimassa olevat hallintotoimintaan sovellettavat kansalliset ja EU-tasoiset säännökset asettavat tiettyjä reunaehtoja automaattiselle päätöksenteolle, mutta näitä säännöksiä laadittaessa oletuksena on ollut, että päätöksentekijänä ja julkisen vallan käyttäjänä toimii virkamies eikä kone. Voimassa olevat säännökset eivät sen vuoksi välttämättä täysin vastaa digitalisoituvan hallinnon mukanaan tuomiin uusiin haasteisiin.

Automaattiset menettelyt soveltuvat erityisesti massaluonteisiin asioihin, joiden ratkaiseminen ei edellytä harkintavallan käyttöä. Massaluonteisissakaan asioissa ei kuitenkaan saa tinkiä hyvän hallinnon vaatimuksista ja oikeusturvan takeista. Oikeuskanslerin oma-aloitteisesti käynnistämä selvitys toi näkyville monia Kelan automaattiseen päätöksentekoon liittyviä ongelmakohtia, kuten puutteet oikeusperustassa, tietosuojaa koskevassa vaikutustenarvioinnissa sekä virkavastuun kohdentumisessa.

---

<sup>276</sup> Vrt. OKV/21/50/2019 ja OKV/131/70/2020. Sekä Kelalle tehdyssä selvityspyynnössä että oikeuskanslerin päätöksessä todetaan, että ” Kelan internetsivuilla olevan tiedon mukaan Kelalla on lakiin perustuva oikeus tehdä yksittäisiä etuuspäätöksiä automaattisesti. Sivulla ei ole yksityiskohtaisempaa tietoa kyseisestä päätöksenteosta eikä esimerkiksi tietoa siitä, mitä päätöksiä Kela tekee automaattisesti...” Jälkimmäinen päätös annettiin 20.4.2021, ja tätä tutkielmaa varten vierailin Kelan internetsivuilla viimeksi 23.8.2021. Vaikuttaa siltä, että Kela on päätöksen antamisen jälkeen päivittänyt sivujaan ja korjannut ainakin nämä oikeuskanslerin osoittamat puutteellisuudet. Kirjoitushetkellä Kelan automaattisia päätöksiä koskevan internetsivun <https://www.kela.fi/automaattiset-paatokset> alareunassa todetaan, että kyseistä sivua on viimeksi muokattu 17.5.2021.

Osa näistä ongelmista on Kelan itsensä korjattavissa, mutta osa ongelmista, kuten automaattisten päätösten oikeusperustan puutteellisuus, edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä.

Tässä tutkielmassa on keskitytty tarkastelemaan Kelan päätösaunomaatioon liittyviä ongelmia. Herääkin kysymys, kuinka paljon Suomen muut viranomaiset tekevät automaattisia päätöksiä ja kuinka paljon ongelmia niihin saattaa liittyä. Hallinnon automaattinen päätöksenteko on aihe, joka selkeästi kaippaa sekä lisää tutkimusta että lainsäädäntötoimenpiteitä. Automaattiset menettelyt tulevat todennäköisesti tulevaisuudessa yleistymään entisestään viranomaisissa, joten automaattiseen päätöksentekoon kohdistuvalle sääntelylle on jo nyt selkeä tarve. Oikeusministeriön käynnistämä hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntöhanke on merkittävä askel kohti tähän sääntelytarpeeseen vastaamista. Askel tuskin jää viimeiseksi.