

Meeri Matinheikki

YKSILÖN OIKEUSTURVA AUTOMAATTISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Marraskuu 2022

TIIVISTELMÄ

Meeri Matinheikki: Yksilön oikeusturva automaattisessa päätöksenteossa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Marraskuu 2022

Tämä tutkielma käsittelee yksilön oikeusturvan toteutumista julkishallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Tutkielman tarkoituksena on tarkastella, toteutuuko yksilön oikeusturva automaattisessa päätöksenteossa voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja arvioida, ovatko automaattista päätöksentekoa hyödyntävät viranomaiset huolehtineet niille lainmukaisesti kuuluvat velvollisuudet liittyen yksilön oikeusturvan toteutumisen turvaamiseen. Lisäksi tässä tutkielmassa perehdytään lyhyesti ajatukseen inhimillisyyden odotuksista julkishallinnon toiminnassa. Tällä viitataan tässä yhteydessä kysymykseen siitä, voidaanko inhimillisyyttä pitää osana hyvää hallintoa ja miten mahdolliset odotukset inhimillisyydestä sopivat yhteen julkishallinnon digitalisaation edistämisen ja automaattisen päätöksenteon hyödyntämisen kanssa.

Tutkielmassa hyödynnetään lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää ja empiiristä analyysia korkeimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin liittyen viranomaisten automaattiseen päätöksentekomenettelyyn. Tutkielmassa arvioidaan lainopillisesti yksilön oikeusturvan toteutumista tarkastelemalla korkeimpien laillisuusvalvojen ratkaisussa esille nostettuja huomioita. Korkeimpien laillisuusvalvojen ratkaisut koskevat Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen menettelyä automaattisen päätöksenteon suhteen. Lainsäädännön lisäksi tutkielman aineistona toimii viranomaislähteet, keskeinen oikeuskirjallisuus ja ajankohtaiset oikeustieteelliset artikkelit.

Tutkielman tuloksena on, että yksilön oikeusturva ei toteudu automaattisessa päätöksenteossa niin tehokkaasti, kuin sen olisi aiheellista toteutua. Tutkielmassa keskeiseksi huomioksi nousee se, ettei hallintopäätöksissä ole kerrottu, että päätökset on tehnyt automaatio ja että päätöksissä lisätietoja antavaksi tahoksi on kirjattu viranomaisen yleispalvelunumero. Tällaisen menettelyn arvioidaan tutkielmassa heikentävän yksilön oikeusturvan tehokasta saavutettavuutta. Vaikka viranomaiset ovat hallintopäätösten laatimisessa menettelleet hallintolain hallintopäätösten sisältöä koskevien säännösten mukaisesti, niin tutkielmassa arvioidaan, että viranomaisten olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon hallintolain tavoite hyvän hallinnon edistämisestä ja oikeusturvan asema perusoikeutena, mikä korostaa oikeusturvan tehokkaan toteutumisen turvaamista. Tutkimustulokset selittyvät osin sillä, että ajantasainen hallintolaki ei kokonaisuudessaan enää vastaa nykypäivän julkishallinnon toimintaympäristöä. Toisaalta tutkielmassa kiinnitetään huomiota myös siihen, että automaattisen päätöksenteon hyödyntämistä on edistetty julkishallinnossa vaikkei sitä tukevaa lainsäädäntöpohjaa ole, mikä näyttäytyy ongelmallisena oikeusvaltion ja laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Mitä tulee inhimillisyyteen osana julkishallintoa ja sen suhteesta automaattiseen päätöksentekoon, tutkielmassa pohditaan, että inhimillisuus ja digitalisaatio eivät välttämättä ole yksinomaan toistensa vastakohtia. Automaattinen päätöksenteko voi edistää inhimillisyyttä julkishallinnossa, kun päätösaunomaatio tekee osan rutiiniluonteisista päätöksistä, mikä mahdollistaa sen, että viranhaltijoilla on aikaa kohdata hallinnon asiakkaita.

Avainsanat: Automaattinen päätöksenteko, päätösaunomaatio, oikeusturva, hyvä hallinto ja inhimillisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

Lähdeluettelo.....	iii
1 JOHDANTO	1
1.1 Aiheen esittely.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset	4
1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto.....	5
1.4 Tutkielman rakenne.....	6
2 KESKEISET KÄSITTEET.....	8
2.1 Automaattinen päätöksenteko	8
2.3 Oikeusturva hallintomenettelyssä.....	9
3 AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUS	12
3.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö ja lainsäädäntöuudistus.....	12
3.2 Yksilön oikeusturva Verohallinnon automaattisessa päätöksenteossa.....	13
3.3 Yksilön oikeusturva Kansaneläkelaitoksen automaattisessa päätöksenteossa.....	17
4 INHIMILLISYYS OSANA HYVÄÄ HALLINTOA JA AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA	20
4.1 Inhimillisyyden vaatimus osana hyvää hallintoa ja sen suhde automaattiseen päätöksentekoon	20
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	23
5.1 Tutkielman johtopäätökset	23

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

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

Koivisto, Ida & Koulu, Riikka: *Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle*. Lakimies 6/2020.

Mäenpää, Olli. *Hallinto-oikeus*. 2., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2018. Print.

Mäenpää, Olli. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 6., uudistettu painos. Helsinki: Edita, 2021. Print.

Virallislähteet

EOAK/3379/2018. Apulaisoikeusasiamiehen Maija Sakslinin ratkaisu 20.11.2019. Verohallinnon automatisoitu päätöksenteko ei täytä perustuslain vaatimuksia.

OKV 131/70/2020. Oikeuskanslerin laatima ratkaisu 20.04.2021. Valtioneuvoston oikeuskansleri.

Oikeusministeriön julkaisuja 2022:7. Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö. Työryhmämietintö.

Oikeusministeriö: Esiselvitys automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista 14.02.2020.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

Verkkolähteet

Kansaneläkelaitos. Tietoa Kelasta. Lait ja ohjeet. Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely Kelassa. Automaattiset päätökset.

Haettu 10.10.2022 osoitteesta:

<https://www.kela.fi/automaattiset-paatokset>

Nykänen, Pekka. Oikeudellisen tutkimuksen perusteet – kurssi 2021. Tampereen yliopisto. Luentomateriaali.

Parviala, Antti. Oikeusasiamies kieltäisi automaattiset viranomaispäätökset – Virastojen johtajat kauhuissaan: Tarvitaan tuhansia virkamiehiä lisää. *Yle Uutiset*. 17.12.2019.

Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-11122069>

Rautio, Erkki 28.09.2020. Eduskunta. Lakihankkeiden tietopaketit – LATI. Yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle.

Haettu 04.09.2022 osoitteesta:

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx

Surakka, Jani: Oikeuskansleri: Kelan automaattisesta päätöksenteosta tarve säätää lailla. 20.04.2021. Edilex-toimitus.

Haettu 22.05.2022 osoitteesta:

<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/68908>

Verohallinto. Organisaatio. Tietosuoja ja julkisuus. Tietojen käsittely ja tietosuoja. Automaattinen päätöksenteko verotuksessa.

Haettu 04.09.2022 osoitteesta:

https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteko/

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Digitalisaatio on viimeisten vuosikymmenten aikana kehittynyt yhä nopeutuvaa vauhtia ja teknologiaa halutaan hyödyntää lähestulkoon jokaisella elämän osa-alueella. Halu hyödyntää teknologiaa näkyy myös julkishallinnon toiminnassa ja sen asettamisissa toiminnallisissa tavoitteissa. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa eräs keskeinen tavoite on digitalisaation edistäminen hallinnossa ja koko yhteiskunnassa. Tavoitteeksi hallitusohjelmassa asetetaan säädösympäristön ja hallinnon kehittäminen siten, että ne mahdollistavat digitalisaation, kestävän kehityksen ja laajan kokeilukulttuurin.¹

Teknologian hyödyntäminen julkishallinnon toiminnassa ulottuu jopa oikeudelliseen ratkaisutoimintaan ja päätöksentekoon. Tämä ei itse asiassa ole uusi ilmiö vaan teknologiaa on hyödynnetty julkishallinnon toiminnassa jo useamman vuosikymmenen ajan. Automaattisesta päätöksentekomenettelyä hyödyntämällä on tarkoitus vähentää niin sanottujen massaluonteisten hallintohakemuksen ja -asioiden käsittelyä, jolloin virkailijoilla jäisi enemmän aikaa vaativimpien asioiden käsittelyyn. Tavoitteena on edistää julkishallinnon tehokkuutta ja tuloksellisuutta sekä niin sanottujen inhimillisten virheiden vähentäminen rutiiniluonteisissa hallintopäätöksissä.

Viranomaisista ainakin Verohallinto ja Kansaneläkelaitos (Kela) hyödyntävät automaattista päätöksentekomenettelyä toiminnassaan. Automaattisen päätöksenteon volyyymista näiden viranomaisen toiminnasta kertonee paljon se, että mikäli sitä ei hyödynnettäisi viranomaisen toiminnassa, Verohallinto tarvitsisi 2500 työntekijä enemmän ja Kela puolestaan 2000 työntekijää. Lisäksi Verohallinnon toiminnan osalta automaattisen päätöksenteon hyödyntämisen laajuudesta kertoo se, että jopa 80 prosenttia henkilöverotuksen veropäätöksistä on täysin automaattista, ja yritysverotuksen osalta osuus on puolestaan 90 prosenttia.² Kela puolestaan antaa vuosittain 2–3 miljoonaa etuuspäätöstä ilman, että etuuskäsittelijä osallistuu ratkaisuun. Esimerkiksi opintotukihakemuksissa automaatio ratkaisi 36 prosenttia vastaavan osuuden vuonna 2018 ja vuonna 2020 osuus oli noussut jo 52 prosenttiin. Opintotukihakemusten lisäksi Kela hyödyntää päätösautomaatiota muun muassa sairaanhoitokorvauksissa.³

¹ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019. 14.

² Parviala 2019.

³ Eduskunta 2020. Lakihankkeiden tietopaketti – LATI. Yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle.

Vaikka automaatiota hyödynnetään niin sanotuissa rutiiniluontoisissa hallintoasioissa ja sen käyttöä perustellaan nimenomaan inhimillisten virheiden vähentämisellä, on tästä huolimatta olemassa mahdollisuus siihen, että automaation tekemä päätös on virheellinen. Oikeusministeriön esiselvityksessä liittyen automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön tarpeisiin on nostettu esille kolme erilaista tilannetta, joissa sääntöpohjainen päätöksentekojärjestelmä voi päätyä virheelliseen lopputulokseen. Ensinäkin voi olla, että oikeudellinen normisto on muunnettu päätöksentekosäännöiksi virheellisesti, koska kaikkia pääsääntöön liittyviä poikkeuksia ei ole huomioitu. Toiseksi päätöksentekosäännöt on saatettu toteuttaa ohjelmakoodeiksi virheellisesti. Viimeisenä on mainittu tilanne, jossa muu kuin päätöksentekosääntöihin liittyvä poikkeus aiheuttaa virheellisen lopputuloksen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa käyttäjä antaa sisällöltään tai tekniseltä muodoltaan poikkeuksellisia lähdetietoja tai jotakin muuta ulkoista tapahtumaa, kuten sähkökatkoa, joka johtaa virheelliseen lopputulemaan.⁴ Viimeiseen esimerkkiin kuuluneet sellaiset tilanteet, joissa yksilö antaa erehdyksissään virheellisiä tietoja, jotka voivat johtaa virheelliseen päätökseen.

Mielenkiintoista on se, että vaikka automaattista päätöksentekoa on hyödynnetty jo vuosikymmeniä julkishallinnon toiminnassa, on vasta muutamien viimeisien vuosien aikana havaittu siihen liittyvän monia oikeudellisia kysymyksiä ja haasteita. Muun muassa tietosuojanäkökulmien korostuminen viimeisten vuosien aikana on johtanut sääntelytarpeen tunnistamiseen.⁵ Aiheeseen liittyvissä keskusteluissa on noussut esille näkökulmia automaattisen hallintomenettelyn suhteesta muun muassa hyvän hallinnon periaatteisiin, virkavastuuseen, avoimuuteen, tietosuojaan ja -turvaan sekä yksityisen oikeusturvaan. Kaikki edellä mainitut näkökulmat ovat varsin merkittäviä julkishallinnon toiminnan kannalta ja ne ovat tiiviisti kytköksissä muun muassa kansalaisten kokemaan luottamukseen julkishallinnon toimintaa kohtaan.

Sääntelytarpeiden tunnistamiseen on vaikuttanut myös ylimpien laillisuusvalvojen lausunnot koskien viranomaisten automaattista päätöksentekoa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ottaneet kantaa automaattiseen päätöksentekoon, varsin kriittisinkin äänensävyin. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/3379/2018) ottanut kantaa Verohallinnon automaattiseen päätöksentekomenettelyyn ja todennut, ettei se täytä perustuslain vaatimuksia.⁶ Oikeuskansleri Tuomas Pöysti puolestaan on ottanut kantaa Kelan automaattiseen päätöksentekomenettelyyn ja

⁴ Oikeusministeriö: Automaattiseen päätöksentekoon liittyvät yleislainsäädännön sääntelytarpeet 02/2020. Esiselvitys. Sivü 4.

⁵ Oikeusministeriö: Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö 2022:7. Sivü 13.

⁶ EOAK/3379/2018.

ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota muun muassa Kelan automaattisen päätöksenteon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.⁷

Tässä tutkielmassa perehdytään automaattiseen päätöksentekomenettelyyn suhteessa yksilön oikeusturvaan. Yksilön oikeusturvaa voidaan pitää varsin merkittävänä näkökulmana automatisoidussa hallintomenettelyssä etenkin sellaisessa toiminnassa, jossa käytetään merkittävää julkista valtaa, kuten edellä mainittujen Verohallinnon ja Kelan toiminnassa. Ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot ovatkin sisältäneet kriittisiä huomioita yksilön oikeusturvan toteutumisesta näiden viranomaisten automaattisessa päätöksentekomenettelyssä, useammasta eri näkökulmasta. Voidaan pitää todennäköisenä, että digitalisaation hyödyntäminen tulee olemaan osa julkishallinnon toimintaa myös tulevaisuudessa, jotta se voisi toimia tuloksellisesti. Tuloksellisuuden tavoitteesta huolimatta yksilön oikeusturva ei saa heiketä ja näin ollen on aiheellista tutkia, miten yksilön oikeusturvan toteutuminen voidaan turvata automaattisessa päätöksenteossa menettelyllisesti ja miten tämä olisi mahdollista ottaa huomioon säädettäessä automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä. Aihe on varsin ajankohtainen sen takia, että automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä työstetään samaan aikaan, kun tätä tutkielmaa kirjoitetaan.

Eräänä mielenkiintoisena näkökulmana ja kysymyksenä, joka linkittyy yksilön oikeusturvan toteutumiseen automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ja toisaalta aihetta koskeviin viimeaikaisiin keskusteluihin, on ajatus siitä, voidaanko hyvään hallintoon lukea kuuluvaksi perusteltu odotus inhimillisyydestä ja kommunikatiivisuudesta sekä millainen suhde tällä on automaattiseen päätöksentekomenettelyyn. Tällä viitataan tässä tutkielmassa ajatukseen siitä, että kun käsitystä hyvästä hallinnosta voidaan pitää eräänlaisena kattokäsitteenä kaikelle julkishallinnon toiminnalle, mukaan lukien automaattinen päätöksentekomenettely, niin mikäli inhimillisyys katsotaan kuuluvan osaksi hyvää hallintoa, niin on mahdollista pohtia, ajautuuko automaattinen päätöksenteko liian kauas inhimillisyydestä ja tietyllä tapaa hyvästä hallinnosta. Tämä on mielenkiintoinen pohdittava kysymys sen takia, että siinä konkretisoituu julkishallinnon kaksi, kenties hieman vastakohtaistakin tavoitetta. Toisaalta julkishallinnossa kannustetaan kansalaisia hyödyntämään itsepalveluita ja digialustoilla toimivia palveluita, mutta toisaalta korostetaan asiakkaiden oikeuksia saada palvelua ja ylipäättänsä asiakaslähtöisyyttä hallinnon toiminnassa. Näiden kahden tavoitteen yhteensovittaminen on mielenkiintoinen näkökulma automaattisen päätöksenteon luonteen ja viranomaisen toiminnalle asetettävien odotusten ja vaatimusten arvioinnin suhteen, joten kyseiseen tematiikkaan tutustutaan lyhyesti tämän tutkielman yhteydessä.

⁷ OKV/131/70/2020.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella automaattisen päätöksenteon suhdetta yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Tutkimuksen tavoitteena on vastata kysymykseen siitä, miten yksilön oikeusturvan toteutuu automaattisessa päätöksenteossa ja hahmottaa tilannekuvaa siitä, millaiselta yksilön oikeusturva automaattisessa hallintomenettelyssä näyttäytyy nykyisen voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tämä johtaa edelleen arviointiin siitä, millaisia asioita automaattista päätöksentekoa koskevassa lainsäädäntötyössä tulisi mahdollisesti ottaa huomioon. Tutkimuksessa perehdytään tähän kysymykseen nimenomaan kansallisen lainsäädännön puitteissa, erityisesti Suomen perustuslain (731/1999) ja hallintolain (434/2003) säännöksiä tarkastelemalla ja tutkielman rajauksen ulkopuolelle jää näin ollen ylikansallinen sääntely.

On otettava huomioon, että hyvän hallinnon takeet ja julkishallinnon toiminta niiden puitteissa on varsin laaja kokonaisuus. Tähän kokonaisuuteen voidaan nähdä vaikuttavan monet eri säännökset ja periaatteet, joita kaikkia ei ole mahdollista käsitellä tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti. Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen viranomaisten toimintaan vaikuttaa myös Euroopan Unionin sääntely. Muun muassa EU:n yleinen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädetään, että rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksenteon kohteeksi, joka perustuu ainoastaan automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vastaavalla tavalla vaikuttaa häneen merkittävästi.⁸ Tämän tutkielman yhteydessä ei sen rajallisuuden vuoksi ole mahdollisuutta perehtyä tähän artiklaan ja sen merkitykseen Suomen viranomaisten toiminnassa ja automaattisessa päätöksenteossa. Tämä artiklan kohta mainittakoon kuitenkin sen takia, että on selvää, että Suomea velvoittava EU-oikeudellinen sääntely on otettava huomioon automaattista päätöksentekoa koskevissa lainsäädäntöhankkeissa.

Tässä tutkielmassa keskitytään ainoastaan sääntöpohjaiseen automaattiseen päätöksentekomenettelyyn, joka määritellään tarkemmin tutkielman toisessa luvussa. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan automaattista päätöksentekoa ainoastaan viranomaisissa ja tarkastelun ulkopuolelle jäävät yksityissektorin toimijat. Vaikka tutkimuskysymyksen tarkastelussa ja sitä koskevan kokonaiskuvan hahmottamisessa nousee esille erityisesti Verohallinnon ja Kelan toiminta automaattisen päätöksenteon hyödyntämisessä ja ylimpien laillisuusvalvojen lausunnot koskien nimenomaan näiden viranomaisten toimintaa, on tutkimuksessa tarkoitus tarkastella automaattista päätöksentekoa kokonaisvaltaisesta kaikkien julkista valtaa käyttävien viranomaisten näkökulmasta.

⁸ Oikeusministeriö: Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö 2022:7. Sivü 21.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tämän tutkielman tutkimuskysymystä lähestytään hyödyntäen oikeusdogmaattista metodia eli lainoppia, jota pidetään oikeustieteellisen tutkimuksen ytimenä. Lainopillisessa tutkimusmenetelmässä tutkimuskohteena on voimassa oleva lainsäädäntö ja kyseistä metodia hyödyntämällä selvitetään voimassa olevan oikeuden sisältöä. Lainopin perinteisinä päätehtävinä on ollut tulkinta ja systematisointi.⁹ Tulkinnan avulla esitetään väitteitä oikeudellisten lähteiden ja tekstien merkityssisällöstä. Systematisointi puolestaan viittaa oikeudellisten käsitteiden, oikeusperiaatteiden ja teoreettisten rakennelmien tutkimiseen ja systematisoinnilla pyritään jäsentämään tutkittava osa loogiseksi ja johdonmukaiseksi osaksi oikeusjärjestystä.¹⁰

Tutkimuksessa tulkitaan yksilön oikeusturvan toteutumista voimassa olevan Suomen perustuslain (731/1999) ja hallintolain (434/2003) edellyttämällä tavalla. Samalla arvioidaan, millaisia velvollisuuksia liittyen oikeusturvan toteuttamiseen voimassa oleva lainsäädäntö asettaa julkishallinnon toimijoille sekä millaisia oikeuksia oikeusturvaan liittyen yksilöllä on. Tätä arviointia käydään nimenomaan automaattisen päätöksenteon näkökulmasta. Koska automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntötyö on tätä tutkielmaa tehdessä vielä kesken, on tutkimuksen tuloksena mahdollisesti de lege ferenda - suosituksia. De lege ferenda-kannanotoilla viitataan mielipiteisiin siitä, millaisen tulevan lainsäädännön tulisi mahdollisesti olla ja kannanotoissa esitetään ratkaisuehdotuksia lainsäädäntötyöhön liittyen.¹¹

Tutkimuksessa perehdytään empiirisen analyysin avulla ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin liittyen viranomaisten automaattiseen päätöksentekomenettelyyn ja niissä esille nousseisiin ongelmakohtiin. Tarkoituksena on selvittää, millaisia konkreettisia puutteita ylimmät laillisuusvalvojat ovat nostaneet esille viranomaisten menettelyssä liittyen yksilön oikeusturvan toteutumiseen automaattisessa päätöksenteossa, ja tämä edelleen mahdollistaa arvioinnin siitä, miltä nämä puutteet näyttävät lainopillisesta näkökulmasta. Samalla ylimpien laillisuusvalvojen lausunnot antanevat kokonaisvaltaisemman käsityksen siitä, millaisia ongelmia ja kehityksen kohteita automaattiseen päätöksentekomenettelyyn on havaittu liittyvän.

Tutkimuksen aineistoina hyödynnetään oikeustieteellistä kirjallisuutta sekä viimeaikaisia tutkimuksia ja artikkeleita, jotka käsittelevät kyseistä aiheita. Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden

⁹ Hirvonen 2011. Sivun 21.

¹⁰ Nykänen 2021.

¹¹ Nykänen 2021.

emeritusprofessorin, Olli Mäenpään, *Hallinto-oikeus* – kirjaa (2018) sekä *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* - kirjaa (2016) hyödynnetään tutkielman kannalta keskeisten hallinto-oikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden määrittelyyn. Molempia kirjoja hyödynnetään myös julkishallinnon toiminnan luonteen ja tehtävien hoitamiseen vaikuttavien toimintaperiaatteiden hahmottamiseen.

Vaikka automaattista päätöksentekoa on hyödynnetty jossakin määrin julkishallinnossa jo vuosikymmenten ajan, ei sitä varsinaisesti koskevaa tai hallinnon digitalisaatiota yleisesti kuvaavaa oikeuskirjallisuutta ole juurikaan olemassa. Tämän takia tutkielmassa hyödynnetään viimeaikaisia aihetta koskevia oikeustieteellisiä tutkimuksia ja artikkeleita, jotta aiheesta saadaan rakennettua kokonaisvaltainen ja nykyhetkeä kuvaava kokonaistilanne mahdollisuuksineen ja haasteineen. Erityisesti Koiviston ja Koulun *Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle (2020)* - artikkelin avulla on tarkoitus perehtyä tässä tutkielmassa lyhyesti käsiteltävään aiheeseen eli kysymykseen siitä, voidaanko inhimillisyyden ajatella olevan osa hyvää hallintoa ja millainen suhde tällä on automaattiseen päätöksentekoon.

1.4 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma on pyritty rakentamaan johdonmukaisesti niin, että se muodostaisi ymmärrettävän ja selkeän kokonaisuuden. Johdantokappaleessa on taustoitettu yhteiskunnan digitalisaation ulottumista hallinnon toimintaan ja oikeudelliseen päätöksentekoon. Ylipäätänsä tutkielmassa on tarkoitus hahmottaa oikeuden ja yhteiskunnan digitalisaatiota ilmiönä, joka voi mahdollisesti muuttaa käsitystä hyvästä hallinnosta ja siitä, millaiset asiat nähdään osana hyvää hallintoa. Johdantokappaleessa on myös taustoitettu tutkimuskysymys, tutkimuksessa käytettävä metodi sekä hyödynnettävä aineisto. Toisessa kappaleessa avataan tutkielman kannalta keskeiset käsitteet eli mitä tarkoitetaan automaattisella päätöksenteolla ja miten sitä hyödynnetään julkishallinnon toiminnassa. Toisena keskeisenä käsitteenä on yksilön oikeusturva sekä millainen merkitys sillä on yksilön ja julkishallinnon välisessä suhteessa mukaan lukien osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Kolmannessa kappaleessa taustoitetaan, mitkä säädökset ohjaavat automaattista päätöksentekoa, millaisia oikeudellisia ongelmia aihetta koskevissa keskusteluissa on noussut esille ja miltä automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntötyö näyttää tähän mennessä. Samassa kappaleessa taustoitetaan tutkielman kannalta ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja, joissa on käsitelty automaattiseen päätöksentekoon liittyviä haasteita yksilön oikeusturvan kannalta ja arvioidaan näissä ratkaisuisissa nousseita kriittisiä huomioita yksilön oikeusturvan toteutumisesta lainopin

näkökulmasta. Näiden arviointien saattamana neljännessä kappaleessa siirrytään käsittelemään ajatusta inhimillisyyden odotuksia osana julkisen hallinnon toimintaa. Lopulta viidennessä kappaleessa esitetään tutkimuksen loppupäätelmät.

2 KESKEISET KÄSITTEET

2.1 Automaattinen päätöksenteko

Tutkimuksen kannalta on aiheellista selventää, mitä automaattisella päätöksentekomenettelyllä tarkoitetaan. Tämä ei itse asiassa ole täysin yksinkertaisesti avattavissa oleva käsite ja usein samassa yhteydessä puhuttaessa automaattisesta päätöksenteosta puhutaan myös esimerkiksi tekoälystä ja algoritmeista. Julkishallinnossa hyödynnetään algoritmisia järjestelmiä ja niissä on kyse ongelmanratkaisutehtäviin ohjelmoiduista prosesseista, jotka muokkaavat sisään tulevaa dataa toivotuksi lopputulokseksi ja muodostavat suosituksen tämän pohjalta. Oikeudellinen päätöksenteko voi olla tietokoneavusteista tai kokonaan automatisoitua.¹²

Hyvin yksinkertaistettuna itsenäisellä automaattisella päätöksenteolla viitataan prosessiin, jossa tietojärjestelmä tekee itsenäisesti lopullisen päätöksen saamiensa tietojen perusteella. Tällöin puhutaan itsenäisestä automaattisesta päätöksenteosta. Ihminen voi osallistua käsittelyprosessiin syöttämällä järjestelmään tietoja tai ottamalla kantaa johonkin asian osakysymykseen. Tällainen osakysymys voi liittyä esimerkiksi harkinnanvaraisen säännöksen soveltamiseen.¹³ Tilannetta voisi hahmotella niin, että päätöksenteon digitalisaatio toimii kattokäsitteenä, jonka alle luetaan tyypillisesti sääntöpohjainen ja tekoälypohjainen tai algoritminen automaatio. Sääntöpohjaisessa tai tekoälypohjaisessa automaatiossa ihmiset ohjelmoivat päätöksenteon parametrit, jotka kone sitten toteuttaa¹⁴. Kun automaattinen päätöksenteko perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin, puhutaan sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta tai päätösautomaatiosta. Tällainen päätöksentekojärjestelmä edellyttää, että sovellettavat oikeusnormit muutetaan kyllä/ei-tyyppisiksi säännöiksi, joiden perusteella päättely voidaan tehdä koneellisesti. Mitä tulee Verohallinnon ja Kelan tulevaisuuden tarpeisiin hyödyntää automaattista päätöksentekoa, niin nämä ovat todennäköisesti toteutettavissa sääntöpohjaisella järjestelmällä¹⁵ ja Kela on ilmoittanut selvityksessään oikeuskanslerille käyttävänsä yksinkertaisiin sääntöihin pohjautuvaa automaatiota eli sääntöpohjaista automaatiota, joka soveltuu nimenomaan massaluonteisiin ja asioihin, joissa ei

¹² Koivisto - Koulu 2020. Sivü 798.

¹³ Oikeusministeriö: Automaattiseen päätöksentekoon liittyvät yleislainsäädännön tarpeet. Esiselvitys 02/2020. Sivü 3.

¹⁴ Koskinen 2020. Sivü 800.

¹⁵ Oikeusministeriö: Automaattiseen päätöksentekoon liittyvät yleislainsäädännön tarpeet. Esiselvitys 02/2020. Sivut 3-4.

vaadita harkinnanvaraa.¹⁶ Myös Verohallinto ilmoittaa automaatiossa tapahtuvan käsittelynsä tarkoittavan kaavamaisesti ratkaistavissa olevien veroasioiden käsittelyä ja ratkaisua koneellisesti virkailijan tekemättä asiassa nimenomaista päätöstä.¹⁷ On todennäköistä, että mikäli muut viranomaiset hyödyntävät päätösaunomaatiota tai voisivat harkita tekevnsä niin, kyseessä olisi luultavasti nimenomaan sääntöpohjainen päätösaunomaatio, sillä se soveltuu sellaisten hallintoasioiden käsittelyyn, joiden ratkaisemiseen ei tarvita ihmisvirkailijan harkintavaltaa yksittäisten osakysymysten osalta.

Jotta yksilön oikeusturvan toteutumista automaattisessa päätöksenteossa on mahdollista tarkastella lainopillisesta näkökulmasta, tässä tutkielmassa automaattinen päätöksenteko ymmärretään samaksi prosessiksi kuin hallintomenettely, mutta päätöksenteon tekee ihmisen sijasta automaatio. Hallintomenettelyllä viitataan hallintoasian käsittelyprosessiin viranomaisessa ja menettelyn perusteet on kirjattu hallintolakiin (434/2003). Hallintoasia puolestaan on julkishallinnossa käsiteltävä asia, jonka käsittelyyn sovelletaan hallintolakia.¹⁸ Hallintomenettelyyn voidaan katsoa kuuluvaksi kaikki menettelyvaiheet aina asian vireille tulosta päätöksen tekemiseen ja sen tiedoksiantoon asianosaisille.¹⁹ Hallintomenettelyn tuloksena on päätös, joka sisältää päätöksen asianosaisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta johonkin.

2.3 Oikeusturva hallintomenettelyssä

Oikeusvaltion yhtenä keskeisenä elementtinä voidaan pitää oikeusturvan toteutumista hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Oikeusturvan eräänä tehtävänä on vahvistaa oikeusvarmuutta, jolla puolestaan yleensä viitataan julkisen päätöksenteon lainmukaisuuteen, ennakoitavuuteen ja valvottavuuteen. Oikeusvarmuus antaa suojaa yksilölle ja tämän oikeuksille lakiin perustumatonta, mielivaltaista, yllättävää tai sisällöllisesti lainvastaista päätöksentekoa vastaan.²⁰ Kun viranomainen tekee yksilöä koskevan hallintopäätöksen, on yksilöllä oltava mahdollisuus varmistua häntä koskevan päätöksen lainmukaisuudesta. Päätös voi olla erilaisista syistä virheellinen tai sisällöllisesti lainvastainen, jolloin yksilön on voitava pystyä hakemaan päätökseen muutosta, jotta häntä koskevat

¹⁶ OKV 131/70/2020.

¹⁷ Verohallinto 2020. Organisaatio. Tietosuoja ja julkisuus. Tietojen käsittely ja tietosuoja. Automaattinen päätöksenteko verotuksessa.

¹⁸ Mäenpää 2018. Luku II.4.

¹⁹ Mäenpää 2018. Luku III.1.

²⁰ Mäenpää 2018. Luku V.1.

oikeudet, edut ja toisaalta mahdolliset velvollisuudet toteutuisivat lainmukaisesti. Sama koskee tilannetta, jossa yksilöä koskevan päätöksen on tehnyt automaatio.

Oikeusturvan asemaa osana julkisen vallan toimintaa voidaan pitää korostetun tärkeänä siitä syystä, että se on yksi keskeisistä Suomen perustuslakiin kirjatuihin perusoikeuksista. Suomen perustuslain 21 § mukaan *”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”* Vastaavasti Suomen perustuslain 22 § mukaan julkisella vallalla velvollisuus huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämä koskee luonnollisesti myös oikeusturvaa. Jotta yksilön olisi mahdollista saada häntä koskevat oikeudet toteutuvaksi, on hänellä oltava käytössään tehokkaat oikeusturvakeinot ja julkisen vallan on pidettävä huolta siitä, että yksilö voi saada oikeutensa asianmukaisesti toteutetuksi. Kun käsillä on tilanne, jossa automaattisessa päätöksenteossa on syntynyt syystä tai toisesta virheellinen päätös, on selvää, että tällaiseen virheelliseen päätökseen on yksilön kyettävä hakemaan muutosta päätökseen tai vaatimaan siihen korjausta hallintolain edellyttämällä tavalla. Julkisen hallinnon toimijoilla onkin näin ollen velvollisuus järjestää toimintansa niin, että tämä olisi mahdollista.

Oikeusturvassa voidaan havainnollistaa olevan monia eri elementtejä ja sisällöltään se on varsin moniulotteinen. Ensinäkin oikeusturvan takeet voidaan jakaa ajallisiin perusteisiin ennalta vaikuttavaan (preventiiviseen) ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Ennalta vaikuttava oikeusturva viittaa viranomaisten päätöksentekoa edeltävään toimintaan.²¹ Hallinnon toiminnassa on tyypillistä, että siinä keskitytään nimenomaan ennakkolisiin oikeusturvakeinoihin eli siihen, että hallinnollisessa päätöksenteossa toimitaan hallinnon toimintaa koskevien menettelysäännösten mukaisesti. Hallintolaissa on hallintoasian käsittelyä koskevat yleiset säännökset, jotka osaltaan edistävät oikeusturvan toteutumista preventiivisestä näkökulmasta. Jälkikäteiset oikeusturvan takeet (korjaavat takeet) koskevat tilanteita, joissa hallintotehtävän hoitamisessa, mukaan lukien hallintopäätöksen tekemisessä, on tapahtunut virhe, laiminlyönti, lainvastainen menettely tai jokin muu

²¹ Mäenpää 2018. Luku V.1.

oikeudenloukkaus. Tällöin jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tarkoituksena on korjata tällainen virhe tai oikeudenloukkaus, jotta yksilön oikeus voisi toteutua.²²

Ajallisten ulottuvuuksien lisäksi oikeusturvaan sisältyy kolme perusmuotoa, joita ovat prosessuaalinen, materiaallinen ja laadullinen oikeusturva. Prosessuaalisella oikeusturvalla viitataan oikeusturvakeinoihin ja -menettelyihin, jotka toimivat päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuuden takeena. Materiaallinen oikeusturva puolestaan käsittää hallintotoiminnan sisällöllisen oikeellisuuden ja asianosaisen pääsyn oikeuksiinsa. Lopulta laadulliseen oikeusturvaan, jonka merkitys on korostunut modernissa hallinnossa, sisältyy päätöksenteon sisällöllinen oikeellisuus ja hyväksyttävyyys. Nimenomaan laadulliseen oikeusturvaan on katsottu kuuluvan perusoikeutena turvattu hyvä hallinto ja muun muassa oikeusturvan saatavuus hallintoasioissa.²³

Näin ollen oikeusturvaan sisältyy julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden lisäksi laadun menettelylliset takeet sekä ne oikeudelliset keinot, joilla yksilö voi toteuttaa oikeuksiaan ja suojata oikeusasemaansa suhteessa julkista valtaa käyttävään päätöksentekijään.²⁴ Hallintotoimintaan kohdistuvalla oikeusturvalla viitataan niihin keinoihin ja menettelyihin, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa.²⁵

²² Mäenpää 2018. Luku V.1.

²³ Mäenpää 2018. Luku V.1.

²⁴ Mäenpää 2018. Luku V.1.

²⁵ Mäenpää 2018. Luku II.8.

3 AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUS

3.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö ja lainsäädäntöuudistus

Automaattisen päätöksentekomenettelyn oikeudellisen perustan muodostavat samat säädökset ja periaatteet kuin muussakin hallintotoiminnassa. Keskeisiä automaattista päätöksentekoa ohjaavia säädöksiä ovat näin ollen muun muassa hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja tietosuojalaki (1050/2018). Myös julkishallinnon toimintaa kehystävät hyvän hallinnon periaatteet, virkavastuu, perusoikeuksien toteutumisen edistäminen ja julkishallinnon toiminnan lainalaisuus on otettava huomioon automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Yhteiskunnan muuttuessa ja digitalisaation edistyessä on kuitenkin havaittu, ettei hallintolaki ole enää täysin soveltuva nykypäivän olosuhteisiin. Automaattista päätöksentekoa koskevissa keskusteluissa erääksi keskeiseksi ongelmaksi on noussut nimenomaan se, että julkishallintoa on automatisoitu huolimatta siitä, että lainsäädäntö tämän osalta on ollut puutteellista.²⁶ Ottaen huomioon, että Suomen perustuslain (731/1999) 2 § kirjatun laillisuusperiaatteen mukaan kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, voidaan tätä pitää varsin ongelmallisena kehityssuuntauksena. Lainsäädäntöön ei ole esimerkiksi ole kirjattu, millaisissa asioissa ja missä laajuudessa automaatiota saa hyödyntää. Kuitenkin viranomaiset, jotka ratkaisevat yksilön kannalta varsin merkityksellisiä asioita ja käyttävät merkittävää julkista valtaa, hyödyntävät automaatiota ratkaisutoiminnassaan ja automaation tekemien ratkaisujen suhteellinen osuus kaikista tehdyistä päätöksistä näyttää nousseen viimeisten vuosien varrella.²⁷

Puuttuvan lainsäädännön tuki ei ole jäänyt ainoaksi kritiikin kohteeksi, joka on nostettu esille automaattista päätöksentekoa koskevissa keskusteluissa. Itse asiassa keskusteluissa päätösautomaation hyödyntämisen ongelmallisuuksista julkishallinnon toiminnassa näyttää nousseen lukuisista eri näkökulmista, joita voidaan pitää perustavanlaatuisina julkishallinnon toiminnan kannalta. Kuten jo aiemmin on todettu, keskustelun aiheiksi ovat nousseet muun muassa hyvän

²⁶ Koulu - Koivisto 2020. Sivun 815.

²⁷ Rautio 28.09.2020.

hallinnon toteutuminen, virkavastuun kohdistaminen, julkishallinnon toiminnan läpinäkyvyys ja avoimuus, tietosuojakysymykset sekä tässä tutkielmassa käsiteltävä oikeusturvan toteutuminen.²⁸

Vuonna 2021 oikeusministeriö asettikin työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeväksi yleislainsäädännöksi ja sen tarkoituksena oli esittää ehdotus hallituksen esityksen muodossa. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin, että hallintolakiin (434/2003) sisällytettäisiin uusi 8 b luku, joka koskisi hallintoasioiden ratkaisemista automaattisesti. Luku sisältäisi säännökset asioiden automaattisesta ratkaisemisesta ja siihen liittyvästä oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta laatia kuvaus ja ilmoittaa asianosaiselle asian automaattisesta ratkaisemisesta.²⁹ Vaihtoehtoisesti samassa esityksessä pohdittiin erityislainsäädännön laatimista, mutta yleislainsäädäntöä pidettiin tarkoituksenmukaisempina vaihtoehtona siitä syystä, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy niin monia valtiosääntöisiä kysymyksiä ja erityislainsäädännössä vaarana on se, että automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely pirstaloituu ja eri viranomaisille muodostuu toisistaan poikkeavia käytäntöjä, mikä puolestaan tekisi vallitsevasta oikeustilasta jokseenkin sekavan.³⁰ Yleislainsäädännön laatiminen toivottavasti johtanee siihen, että yksilön oikeudet suhteessa julkiseen hallintoon tulevat asiamukaisesti ja selkeämmin suojatuiksi, sillä tähän mennessä tässä osa-alueessa on havaittu olevan puutteita. Näitä puutteita havainnollistetaan seuraavaksi tarkastelemalla ylimpien laillisuusvalvojen lausuntoja.

3.2 Yksilön oikeusturva Verohallinnon automaattisessa päätöksenteossa

Tarkastelemalla ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja koskien automaattista päätöksentekoa saadaan käytännönläheinen käsitys siitä, millaisia oikeudellisia ongelmia suhteessa yksilön oikeusturvaan on ilmennyt automaattista päätöksentekoa hyödynnettäessä viranomaisissa. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin käsittelee ratkaisussaan (EOAK/3379/2018) yksilön oikeusturvan toteutumista Verohallinnon automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Tutkielmassa on aiemmin taustoitettu sitä, että merkittävä osa tietyistä Verohallinnon päätöksistä tapahtuu automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Myös esimerkiksi oma-aloitteisten verojen

²⁸ Oikeusministeriö: Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö 2022:7.

²⁹ Oikeusministeriön julkaisu 2022:7. Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö. Työryhmämietintö. Sivut 69–80.

³⁰ Oikeusministeriön julkaisu 2022:7. Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö. Työryhmämietintö. Sivut 55–56.

verotusmenettely on pitkälti automatisoitua. Mikäli Verohallintoon saapuu virheellinen tai loogisesti puutteellinen ilmoitus, automaatio lähettää verovelvolliselle selvityspyyntökirjeen tai kehotuksen. Tapauksessa, johon apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan kantaa, oli arvioitu tilannetta, jossa verovelvollisen ilmoituksessa oli verolajeja koskeva ristiriita, joka ei poistunut automaatiosta verovelvollisen lähettämien selvityspyyntöjen jälkeen. Tämä johti siihen, että automaatio teki verotuspäätöksen ja tämän johdosta verovelvolliselle määrättiin 20 prosentin veronkorotus ja viivästysseuraamus.³¹

Vaikka lopulta automaation virhe saatiin korjattua, niin apulaisoikeusasiamies on nostanut esille ratkaisussaan perustavanlaatuisia huomioita menettelyn ongelmallisuuksista. Ensinäkin ratkaisussa nostetaan esille, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 55 §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen yhteystietoineen, verovelvollisen yksilöintitiedot, päätöksen perustelut sekä tieto siitä, miten asia on ratkaistu. Kun automaatio tekee verotuspäätöksen tai lähettää selvityspyyntökirjeen, niiden loppuun on kirjattu yhteystiedoiksi Verohallinnon palvelunumerot. Ongelmalliseksi apulaisoikeusasiamies on arvioinut yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta sen, että kun verovelvollinen ottaa yhteyttä Verohallintoon virheellisen veropäätöksen johdosta tai pyytääkseen lisätietoa selvityspyyntökirjeestä, palvelunumeroissa puhelut ohjautuvat Verohallinnon virkamiehille, jotka eivät ole osallistuneet automatisoidun asian käsittelyyn eivätkä näin ollen tiedä päätöksen sisällöstä tai sen perusteista.

Tämä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa nostettu ongelmallisuus toimii hyvänä konkreettisena esimerkkinä yksilön oikeusturvan toteutumisen haasteista automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Arvioitavaksi nousee, onko yksilön oikeusturvan kannalta riittävää, että hänen etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevassa päätöksessä yhteystietona on ainoastaan päätöksen tehneen viranomaisen palvelunumero? Kuten jo todettu, tämä tarkoittaa sitä, että kun asianosainen ottaa yhteyttä päätöksen lopussa olevaan yhteystietoon kysyäkseen neuvoa ja lisätietoja saamastaan päätöksestä, hänen puhelunsa ohjautuu sellaiselle henkilölle, joka ei tiedä kyseisen tapauksen tosiseikkoja tai perusteita. Tällöin voi olla, että hallinnon asiakkaan asioiminen viranomaisessa vaikeutuu, kun häntä neuvova henkilö ei tunne asiakkaan tapausta ja tämä voi puolestaan mahdollisesti vaikeuttaa oikeusturvan saavutettavuutta. Arvioitavaksi tuleekin, miltä tällainen tilanne näyttää suhteessa yksilön oikeusturvan asianmukaiseen toteutumiseen, ja täyttääkö tällainen toimintamenettely julkishallinnolle asetetut oikeudelliset velvoitteet ja toimintaa kehystävät laadulliset kriteerit oikeusturvan toteutumisen takaajina.

³¹ EOAK/3379/2018.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa nostettua ongelmallisuutta voidaan arvioida ensinäkin hallintolain hallintopäätöksen sisältöä koskevia säännöksiä arvioimalla. Hallintolain 44.1 § sisältää vaatimukset kirjallisen hallintopäätöksen sisällöstä. Momentin 1–3 kohtien mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu. Oikeusturvan toteutumisen arvioimisen kannalta olennaiseksi nousee HL 44.1 § 4 k, jonka mukaan päätökseen on sisällytettävä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksen sisällöstä.

Koska myös automaatio voi mahdollisesti tehdä erinäisistä syistä virheellisen päätöksen, on tärkeää, että yksilöllä on tällöinkin mahdollisuus pyytää lisätietoja päätöksen sisällöstä ja tarkennusta niistä kohdista, joita ei ymmärrä sekä miten hänen tulisi menetellä. Automaatio ei luonnollisesti voi vastata kysymyksiin liittyen tekemäänsä päätökseen ja näin ollen tämän sijaan HL 44.1 § 4 kohtaan Verohallinto oli kirjannut viranomaisen yleisen palvelunumeron. Vaikka ensivaikutelmalta tämä voi vaikuttaa ongelmalliselta, niin tulkittaessa kyseistä hallintolain momentin kohtaa näyttää siltä, että yhteystiedoiksi ei todella tarvitse sisällyttää henkilöä, joka olisi päätöksentekijä, olisi osallistunut päätöksen tekemiseen tai olisi edes tietoinen siitä, mitä päätös sisältää. Hallintolain 44.1 § 4 kohta yksinkertaisesti velvoittaa ainoastaan merkitsemään päätökseen sellaisen henkilön, jolta tarvittaessa voi pyytää lisätietoja päätökseen liittyen. Kyseinen kohta ei vaadi, että nimenomaan päätöksen tehnyt henkilö tulisi merkitä yhteystietoja antavaksi henkilöksi. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (72/2002) täsmennetään kyseistä momenttia toteamalla, että momentissa tarkoitettulla henkilöllä olisi luontevinta mainita päätöksentekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut henkilö. Näin ollen hallituksen esityksenään sanamuoto ei näyttäisi viittaavan siihen, että tämän yhteyshenkilön olisi ehdottomasti oltava päätöksen tehnyt tai siihen osallistunut henkilö, sillä tämän todetaan olevan vain *luontevinta*.

Vaikka hallintolaki ei suoranaisesti edellytäkään, että yhteyshenkilöksi merkityn henkilön tulisi jollakin tasolla tuntea nimenomainen päätös, nousee tästä edelleen arvioitavaksi kuitenkin se, kuinka tehokasta oikeusturvan toteutuminen tällaisessa tapauksessa on ja onko järjestely asianmukaista. Hallintolain 1 § mukaan ”--lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta”. Koska hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistäminen sekä hallinnon palvelujen laatu on mainittu hallintolain tavoitteiksi, voidaan aiheellisesti kysyä, onko tämä tavoite toteutunut Verohallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Hallintomenettelyä kehystäviä laadullisia kriteerejä

ovat muun muassa asianmukaisuus ja joutuisuus.³² Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa ei käynyt ilmi se, miten prosessi viranomaisessa etenee, kun hallinnon asiakas ottaa palvelunumeroon yhteyttä kysyäkseen neuvoa tai lisätietoa koskien päätösaunomaation ratkaisemaa häntä koskevaa hallintoasiasiaa. Jotta oikeusturvan asianmukaista ja tarpeeksi joutuisaa toteutumista voisi arvioida Verohallinnon järjestämällä tavalla, pitäisi nähdäkseni olla tiedossa ainakin se, kuinka kauan päätösaunomaation tekemän virheellisen ratkaisun korjaamisessa menee, millaista neuvontaa hallinnon asiakas saa ja millä tavoin automaation mahdollisen virheen korjaaminen tai oikaiseminen etenee organisaation sisällä hallinnon asiakkaan yhteydenotosta lähtien. Tieto prosessista kytkeytyisi viranomaisille hallintolaissa asetettuihin menettelyllisiin velvollisuuksiin ja kansalaiselle turvattuihin oikeuksiin kokonaisvaltaisemmin, jolloin arvioitavaksi tulisi hyvän hallinnon perusteet kokonaisuudessaan suhteessa yksilön oikeusturvaan automaattisessa päätöksenteossa ja esimerkiksi hallintolain 7 §, joka on palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskeva säännös. Palveluperiaate korostaa asiakaslähtöisyyttä ja sen mukaan viranomaisten palvelut on järjestettävä siten, että asiointi on viranomaisissa helppoa ja että asiakassuhde vastaa asianmukaisia laatuvaatimuksia.³³ Hallinnon asiakkaan näkökulmasta olennaiseksi kysymykseksi nousee se, onko asiointi viranomaisissa helppoa ja vastaako se asianmukaisia laatuvaatimuksia Verohallinnon käytännössä, jossa asiakkaan yhteydenotto ohjautuu yleiseen palvelunumeroon, kun hän haluaisi saada lisätietoja häntä koskevasta kysymyksestä.

Lopulta arvioinnissa on otettava huomioon oikeusturvan ja hyvän hallinnon asemaa perusoikeutena (PL 21 §). Kun oikeusturva on perustuslain tasolla suojattu kaikille kuuluva perusoikeus ja toisaalta sen turvaaminen julkisen vallan velvollisuus (PL 22 §), ei kokonaiskuvaa voida hahmottaa ainoastaan hallintolain hallintopäätöksen sisältöä koskevaa säännöstä tulkitsemalla. Jotta oikeusturva perusoikeutena toteutuisi asianmukaisella tavalla, on sen toteutumisen turvaamista edistettävä aidosti ja niin, että se voi toteutua niin tehokkaasti kuin mahdollista. Oikeusvaltion eräs keskeinen tehtävä on suojata yksilön oikeuksia tehokkaasti suojaavat oikeusturvajärjestelyt³⁴ ja kyseenalaisena voidaankin pitää, onko Verohallinnon järjestely yksilön oikeusturvan kannalta järjestetty niin tehokkaasti kuin se olisi mahdollista järjestää.

Aiemmin tutkielmassa käsiteltiin oikeusturvan eri elementtejä ja ulottuvuuksia. Verohallinnon tapauksessa arvioinnissa keskeiseksi nouseekin modernin oikeusvaltion kannalta merkittävä oikeusturvan elementti eli laadullinen oikeusturva, johon kuuluvat hyvä hallinto ja oikeusturvan

³² Mäenpää 2016. Sivun 167.

³³ Mäenpää 2016. Sivun 104.

³⁴ Mäenpää 2018. Luku V.1.

saatavuus hallintoasioissa.³⁵ Tilannetta voisi arvioida niin, että vaikka Verohallinto ei suoranaisesti ole menetellyt hallintolaissa määriteltyjen hallintopäätöksen sisältöä koskevien säännösten vastaisesti, se ei ole huolehtinut yksilön oikeusturvan toteutumisesta ja saavutettavuudesta sellaisella huolellisuudella, jota sille asetetut velvollisuudet hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistäjänä antavat aihetta odottaa. Tästä näkökulmasta katsottuna voisi sanoa, että jatkossa viranomaisten tulisi pohtia, millaisilla toimenpiteillä yksilön oikeusturva toteutuisi mahdollisimman tehokkaasti automaattisessa päätöksenteossa, ottaen huomioon hallintolain tavoite ja oikeusturvan asema perusoikeutena kokonaisuudessaan sen sijaan, että toiminnassa keskityttäisiin ainoastaan yksittäisiin hallintolain säännöksiin.

3.3 Yksilön oikeusturva Kansaneläkelaitoksen automaattisessa päätöksenteossa

Oikeuskansleri puolestaan otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen Kelan sosiaaliturvaa koskevan automaattisen päätöksentekomenettelyn. Vaikka oikeuskanslerin ratkaisu painottuukin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkastelu suhteessa Kelan päätösaunomaation hyödyntämiseen, kiinnitettiin ratkaisussa (OKV/131/70/2020) huomiota myös päätöksenteon avoimuuteen ja automaattisten päätösten perustelemiseen, jotka osaltaan ovat kytköksissä yksilön oikeusturvaan. Tässä yhteydessä syvennyttäinkin avoimuuteen automaattisessa päätöksenteossa sekä millainen sen yhteys on yksilön oikeusturvaan. Eräs oikeuskanslerin ratkaisussa esille noussut ongelmallisuus liittyen Kelan automaattisen päätöksenteon hyödyntämiseen suhteessa yksilön oikeusturvan toteutumiseen on se, että päätösaunomaation tehdessä ratkaisun hallinnon asiakkaalle lähetettävästä päätöksestä ei käynyt ilmi, että päätöksen on tehnyt automaatio. Oikeuskanslerin näkemys on, että hallinnon asiakkaan tulisi saada tieto automaattisesta päätöksenteosta sekä hallintolain mukaisesti aineellisoikeudellisesti perusteltu päätös.³⁶

Jälleen tilannetta voidaan arvioida tarkastelemalla hallintolain 44 §, joka sisältää kriteerit hallintopäätöksen sisällöstä. Hallintolain 44.1 § 1 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta. Mikäli tätä momentin kohtaa tulkitaan siitä näkökulmasta, tulisiko päätöksen sisällyttää tieto siitä, että hallintopäätös on laadittu päätösaunomaatiossa, ei momentin kohta näyttäisi sitä vaativan sisällytettävän edes laveasti tulkiten. Säännöksen mukaan päätökseen on sisällytettävä vain päätöksen tehnyt viranomainen, mikä

³⁵ Mäenpää 2018. Luku V.1.

³⁶ OKV/131/70/2020. Sivun 30.

näyttää toteutuneen Kelan tapauksessa. Myöskään hallintolakia koskeva hallituksen esitys (72/2002) ei aseta lisäkriteerejä kyseiselle lainkohdalle. Edes päätöksen tehnyttä viranhaltijaa ei vaadita sisällytettävän päätökseen hallintolain säännöksen mukaan, minkä voisi tietyllä tapaa heijastuvan päätösautomaation ”asemaan” päätöksen tekijänä.

Edellä selostetusta huolimatta pääsääntönä kuitenkin näyttää olevan, että päätöksen tekijä tai tekijät mainitaan hallintopäätöksessä, vaikka kyseessä olisi massaluonteinen hallintopäätös, sillä sen voidaan katsoa kuuluvan hyvään hallintoon ja se myös osaltaan edistää hallinnon vastuullisuutta ja avoimuutta.³⁷ Mikäli tätä pääsääntöä ajattelee automaattisen päätöksenteon näkökulmasta, myös päätösautomaation voitaisiin ajatella rinnastuvan päätöksen tekijään, jolloin se tulisi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti kirjata päätökseen vaikkei sitä suoraan lain sanamuodon mukaan edellytetä hallintopäätöksen sisältöä koskevissa vaatimuksissa.

Vaikka hallintolain 44 § ei vaadikaan sisällytettävän yksilöityä tietoa päätöksentekijästä tai tavasta, jolla päätös on tehty, on aiheellista pohtia, että tulisiko päätösautomaatiota hyödynnettäessä tilannetta arvioida toisin. Automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen lienee monelle kansalaiselle vierasta ja tieto siitä, että häntä koskevan hallintopäätöksen on ratkaissut automaatio eikä ihminen, voi potentiaalisesti vaikuttaa päätöksen oikeellisuuden ja lainmukaisuuden arviointiin ja tästä edelleen arviointiin oikeusturvakeinoihin turvautumisen tarpeellisuudesta. Sitä, että automaattisesta päätöksenteosta kerrotaan hallintopäätöksessä, voidaankin puoltaa hallinnon avoimuuden näkökulmasta. Avoimuus on yksi julkishallinnon toimintaa yleisesti ohjaava arvo ja siihen voidaan katsoa lukeutuvan hallinnon avoimuus, osallistuminen ja vaikuttaminen.³⁸ Avoimuudella myös edistetään kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaa, se mahdollistaa julkishallinnon toiminnan arvioinnin ja se kytkeytyy myös osaltaan oikeusturvaan. On mahdollista, että mikäli yksilö tietäisi, että häntä koskevan asian on ratkaissut päätösautomaatio, hän saattaisi arvioida tarpeellisuuden oikeusturvakeinoihin turvautumiseen erillä tavalla kuin silloin, kun tätä tietoa ei ole.

Ajantasainen hallintolaki ei edellytä, että hallintopäätöksiin olisi sisällytettävä tieto siitä, että päätöksen on tehnyt päätösautomaatio. On kuitenkin jälleen otettava huomioon, että julkishallinnon toimintaa ohjaavat myös laadulliset vaatimukset, kuten edellä käsitelty avoimuus ja sen edistäminen hallinnon toiminnassa. Tämä huomioon ottaen olisi aiheellista, että tieto päätösautomaation käytöstä kirjattaisiin hallintopäätökseen, sillä tällainen toimintatapa edistäisi yksilön arviointia oikeusturvakeinojen tarpeellisuudesta ja tästä edelleen mahdollisten oikaisu- ja

³⁷ Mäenpää 2018. III.8.

³⁸ Mäenpää 2018. Luku III.1.4.

korjaamismenettelyjen käyttämistä. Kuten myös Verohallinnon tapauksessa, myös Kelan tapauksessa voisi arvioida, että se ei ole edistänyt yksilön oikeusturvaa automaattisessa päätöksenteossa niin tehokkaasti kuin viranomaisen, joka käyttää merkittävää julkista valtaa, olisi suotuisaa.

Edelleen myös Kelan tapauksessa arviointiin vaikuttaa hyvän hallinnon edistämisen tavoite (HL 1 §) ja oikeusturvan asema perusoikeutena (PL 21 §) samalla tavoin kuin Verohallinnon tapauksessa. Toiston välttämiseksi todettakoon lyhyesti, että myös Kelan tulisi ottaa huomioon toiminnassaan oikeusturvan tehokas ja aktiivinen edistäminen sellaisilla toimenpiteillä, joita viranomaiselta voidaan odottaa aidon perusoikeuden turvaamiseksi. Avoin tiedottaminen hallintopäätöksen yhteydessä siitä, että päätösaunomaatio on tehnyt yksilöä koskevan päätöksen, on yksi toimenpide oikeusturvan toteutumisen edistämiseksi.

4 INHIMILLISYYS OSANA HYVÄÄ HALLINTOA JA AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA

4.1 Inhimillisyyden vaatimus osana hyvää hallintoa ja sen suhde automaattiseen päätöksentekoon

Tutkielman johdanto-osuudessa viitattiin kysymykseen siitä, voidaanko inhimillisyyttä pitää olennaisena osana hyvää hallintoa. Tämä kysymys on varsin mielenkiintoinen ja sitä käsitellään tämän tutkielman yhteydessä lyhyesti siitä syystä, että usein digitalisaation ja automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen osana julkishallinnon toimintaa, mukaan lukien tavoite sen tuomaan parempaan tuloksellisuuteen, nähdään inhimillisyyden vastakohtana. Ylipäättänsä on tyypillistä, että kun jossakin toiminnossa, joka perinteisesti on ollut ihmistoimijan vastuulla, halutaan hyödyntää teknologiaa, nousee kysymys siitä, onko oikein tai tarpeellista luopua ihmistoimijasta ja eräällä tavalla inhimillisyydestä.

Koivisto ja Koulu lähestyvät hyvän hallinnon ja digitalisaation yhteensovittamista artikkelissaan *Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle (2020)*. Artikkelissa pohditaan, miten automaattinen päätöksenteko ja digitalisaatio mukautuvat hyvän hallinnon vaatimuksiin ja toisaalta, millaisella laajuudella oikeusjärjestyksemme sallii etäännyttämisen ihmistoimijasta.³⁹ Aihe on laaja ja se mahdollistaa pohdinnan monesta eri näkökulmasta, mutta tässä yhteydessä keskitytään sen pohtimiseen, millainen suhde automaattisella päätöksenteolla ja inhimillisyydellä voidaan nähdä olevan sekä ovatko nämä kaksi asiaa ainoastaan toistensa vastakohtia.

Kysymys inhimillisyydestä osana julkishallintoa heijastaa ensinnäkin sitä, millaisten asioiden tulkitsemme olevan osa hyvää hallintoa. Vaikka hyvä hallinto on ollut tärkeä osa oikeusjärjestystämme, ei sen sisältöä voida yksiselitteisesti määritellä ja tyypillistä onkin, että eri aikoina korostuvat eri asiat. Viimeaikaiselle kehitykselle on ollut tyypillistä, että hallinnon hyvyttä arvioitaessa keskitytään erityisesti menettelyllisiin seikkoihin ja myös asiakasnäkökulma on korostunut. Enää ei riitä, että julkishallinnon toiminta on lainmukaista ja että se toteuttaa oikeusvaltion mukaiset palvelut vaan julkishallinnolta vaaditaan myös parempaa laatua.⁴⁰

³⁹ Koivisto - Koulu 2020. Sivun 799.

⁴⁰ Mäenpää 2016. Sivun 67.

Inhimillisyyttä osana julkishallinnon toimintaa voisi nähdä puoltavan ainakin hallintolaissa säädetyt palveluperiaate (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §) ja hyvän kielen vaatimus (HL 9 §), sillä niiden sisällön voidaan nähdä sisältävän vuorovaikutteisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia, joita ei ole helppoa muuntaa digitaaliseen muotoon. Kyseiset säännökset kuuluvat hallintolain 2 lukuun, joka käsittelee nimenomaan hyvän hallinnon perusteita. Myös oikeuskansleri sivusi Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussaan (OKV/131/70/2020) inhimillisyyttä osana hallinnon toimintaa toteamalla, että ”*automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus korostavat ihmiskeskeistä ja ihmisen toimijuuteen perustuvaa hyvää hallintoa, mikä luo luottamusta päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan yleisesti*”.⁴¹

Mitä tulee automaattiseen päätöksentekoon ja inhimillisyyteen, voidaan pohtia, onko merkityksellistä, että ihmisvirkillija käsittelee tapauksen automaation sijaan vai riittääkö se, että hallintopäätös on lainmukainen ja sisällöltään oikea? Tämä riippunee siitä, keneltä kysyy. Mikäli inhimillisyyttä nähdään osana hyvää hallintoa ja näin ollen sen roolia arvioitaisiin automaattisen päätöksenteon suhteen, niin edellä käsiteltyjen viranomaisten tapausten valossa voisi sanoa, että merkityksellistä inhimillisyyden näkökulmasta on ainakin se, millaista palvelua yksilö saa ottaessaan yhteyttä viranomaiseen, jos hänellä on kysyttävää automaation tekemästä päätöksestä. Tällöin nimenomaan edellä mainitut palveluperiaate, neuvonta ja hyvän kielen vaatimus, joiden voidaan nähdä sisältävän kommunikatiivisia ja näin ollen inhimillisiä elementtejä, tulevat esille. Tämän voitaisiin ajatella olevan inhimillinen ulottuvuus päätösautomaatiota hyödynnettäessä, vaikka itse hallintopäätös ei ole ihmisvirkillijan laatima. Toisena näkökulmana kyseiseen tematiikkaan liittyen on hyvä ottaa huomioon, että jo aiemmin mainitun Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksenteon kohteeksi, joka perustuu ainoastaan automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka voi muulla tavoin vaikuttaa häneen merkittävästi.⁴² Tämä artiklan kohdan voidaan ajatella osoittavan, ettei automaattisen päätöksenteon hyödyntämisen suhteen ole edetty liian kauaksi inhimillisyydestä, sillä edelleen henkilöllä on halutessaan oikeus tietyin edellytyksin vaatia ihmisvirkillijan käsittelevän häntä koskevan asian.

Automaattisen päätöksenteon ja inhimillisyyden välisen suhteen tarkastelun kannalta on vielä hyvä palata tutkielman alussa todettuihin lukuihin siitä, millaisia määriä viranomaiset tarvitsisivat lisää virkillijoita ratkaisemaan rutiiniluonteisia hallintopäätöksiä, mikäli digitalisaatiota ei hyödynnettäisi. Voidaan olla jokseenkin kriittisiä sen suhteen, että mikäli päätösautomaatiosta päätettäisiin luopua

⁴¹ OKV/131/70/2020.

⁴² OM 2022:7. Sivü 21.

kokonaan, niin viranomaiset tuskin todella palkkaisivat tällaisia määriä virkailijoita lisää käsittelemään hallintoasioita. Mikäli päätösaunomaation hyödyntämisestä luovuttaisiin, virkailijoiden hartioille kasaantuisi valtava määrä rutiiniluonteisia päätöksiä, johon käytetty aika olisi pois sellaisten hallinnon asiakkaiden kohtaamiselta, jotka tarvitsisivat henkilökohtaista apua asioissaan. Tällöin tilannetta voisi ajatella niin, että automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen mahdollistaa sen, että virkailijoilla on aikaa kohdata ja auttaa sellaisia hallinnon asiakkaita, jotka tarvitsevat enemmän henkilökohtaista neuvontaa erilaisissa asioissa, kun heillä ei ole suurta määrää massaluonteisia hallintoasioita käsiteltävänä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna digitalisaatiota voitaisiin ajatella inhimillisyyden ja vuorovaikutuksen mahdollistajana julkishallinnon toiminnassa, ei ainoastaan inhimillisyyden esteenä tai rajoittajana.

Vaikka edellä käsitelty on varsin lyhyt katsaus kyseiseen aiheeseen niin edellä käsiteltyjen näkökulmien valossa voisi ajatella, että mikäli inhimillisuus mielletään osaksi hyvää hallintoa ja sen merkitystä nimenomaan automaattisen päätöksenteon näkökulmasta arvioitaisiin, voidaan sen kytkeytymistä osana julkishallintoa nähdä olevan kaksi ulottuvuutta. Ensinäkin inhimillisuus osana julkishallinnon toimintaa voisi tarkoittaa vaatimusta inhimillisestä toimijuudesta eli sitä, että ihmistoimijan on käsiteltävä kaikki hallintoasiat. Tällöin kuitenkin voitaisiin päätyä hallinnon asiakkaan kannalta ikäviin lopputulemiin eli siihen, että virkailijoilla ei ole aikaa opastaa ja neuvota heitä henkilökohtaisesti tai että käsittelyajat rutiiniluonteisissa päätöksissä venähtävät pidemmiksi kuin olisi tarpeen, aiheuttaen mahdollisesti ikäviä sivuseurauksia. Toisaalta inhimillisuus osana julkishallinnon toimintaa voisi viitata inhimillisiin lopputulemiin. Tämä voisi automaattisen päätöksenteon yhteydessä tarkoittaa sitä, että mikäli inhimillisuus mielletään osana julkishallintoa, niin automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen mahdollistaa sen, että virkailijoilla on aikaa kohdata julkishallinnon asiakkaita, mikä puolestaan edistäisi inhimillisyyttä. Kuten jo todettua, aihe on kuitenkin edellä selostettua laajempi ja vaatii syvällisempää pohdintaa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tutkielman johtopäätökset

Edellä on käsitelty yksilön oikeusturvan toteutumiseen liittyviä haasteita automaattisessa päätöksenteossa ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja tarkastelemalla. Tutkielman tulokset näyttäisivät viittaavan siihen suuntaan, että sekä Verohallinnon että Kansaneläkelaitoksen tapauksissa toiminta, joka linkittyy yksilön oikeusturvan toteutumisen turvaamiseen automaattisessa päätöksenteossa, ei ole suoranaisesti ollut hallintolain hallintopäätösten sisältöä koskevien säännösten vastaista, mutta toimintatapaa ei kenties voida pitää parhaiten hyvää hallintoa ja yksilön oikeusturvaa edistävinä eikä niiden toiminnassa toteudu hallintolain tavoitteet tai oikeusturvan toteutumisen turvaaminen tarpeeksi tehokkaalla tavalla.

Ajantasainen hallintolaki ei edellytä, että hallintopäätöksessä tulisi mainita muuta tahoja kuin päätöksen tehnyt viranomaisena eikä näin ollen päätösaunomaation käyttämisestä ole hallintolain hallintopäätöksen sisältöä koskevien säännösten mukaan tiedotettava. Hallintopäätökseen ei myöskään tarvitse merkitä yhteystiedoiksi päätöksen tehnyttä tai edes päätöksen tuntevaa henkilöä, jolta asianosainen voisi halutessaan kysyä lisätietoa häntä koskevaan päätökseen liittyen. Vaikka tämä olisikin luontevinta, on riittävää, että joku yhteyshenkilö on kirjattu hallintopäätökseen, tunsipa hän tapausta tai ei. On kuitenkin otettava huomioon, että julkisella vallalla on perustuslain mukainen velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja viranomaisten tulisi huolehtia, että yksilön oikeusturva voi toteutua tehokkaasti julkishallinnon ja yksilön välisessä suhteessa. Sitä, että yhteystiedoiksi kirjataan viranomaisen yleinen palvelinumero, ei kenties voida pitää kaikista tarkoituksenmukaisimpana toimintana. Lisäksi oikeusturvan aidon ja tehokkaan toteutumisen kannalta hallintopäätöksissä olisi aiheellista kertoa siitä, että hallintopäätöksen on ratkaissut automaatio, sillä tämän voidaan nähdä parantavan yksilön arviointia päätöksen lainmukaisuudesta ja oikeellisuudesta, ja tällä on edelleen vaikutusta oikeusturvakeinojen käytön tarpeellisuuden arviointiin. Automaattisesta päätöksenteosta kertominen edistää myös avointa hallintoa sekä mahdollistaa yksilön vaikuttaa yhteiskuntaan ja arvioida julkisen hallinnon toimintaa yleisesti. Itse asiassa kansalaisilla tulisi oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti olla mahdollisuus arvioida päätösaunomaation hyödyntämistä osana julkisen hallinnon toimintaa yleisesti. Kuten edellä tarkastellun myötä käy ilmi, ajantasaisen hallintolain ei voida nähdä vastaavan nykypäivän tarpeita viranomaisten toiminnan suhteen, jossa automaattinen päätöksenteko on jo varsin olennainen osa

päätöksentekoa tietyissä hallintoasioissa. Yleislainsäädännön kehittämistä onkin edistettävä pikimmiten, jotta viranomaisten toiminnalle saataisiin asianmukainen säännöspohja ja jotta lainsäädäntö vastaisi paremmin sitä toimintaympäristöä, jossa automaattisella päätöksenteolla on olennainen ja vakiintunut rooli osana julkishallinnon oikeudellista päätöksentekoa.

Tutkielman myötä olennaiseksi voidaan nähdä nousseen se, että vaikka viranomaiset olivatkin toimineet hallintolain päätöksen sisältöä koskevien säännösten mukaisesti, olisi niiden tullut huomioida hallintolain tavoitteet kokonaisvaltaisemmin sekä oikeusturvan asema eräänä keskeisenä perusoikeutena. Jotta oikeusturvan laadulliset kriteerit toteutuisivat tulevaisuudessa automaattisessa päätöksenteossa ja yksilön oikeusturva toteutuisi asianmukaisella tavalla, automaattista päätöksentekoa koskevassa lainsäädäntötyössä oli hyvä kiinnittää huomiota muun muassa siihen, miten viranomaisissa järjestetään organisatorisella tasolla sellaisten virheellisten päätösten käsittely, joissa automaatio on tehnyt yksilöä koskevan päätöksen. Automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön voisi kirjata esimerkiksi, että automaatiota hyödyntävien viranomaisten tulee selvästi järjestää ja määritellä ne organisaation sisäiset tahot, jotka ottavat käsiteltäväkseen automaation tekemät virheelliset päätökset. Tällaiseen ajatukseen viitataan myös oikeuskanslerin ratkaisussa koskien Kelan automaattista päätöksentekoa.⁴³ Organisaation sisäisen järjestelyn lisäksi olisi kenties suotavaa, että tälle taholle olisi mahdollisesti oma palvelinnumero, johon voi olla yhteydessä, mikäli automaation tekemän päätöksen kanssa on jotakin ongelmia. Mikäli tätä ei arvioida tarpeelliseksi, niin ainakin asiakkaan mahdollisesti ottaessa yhteyttä viranomaiseen hänelle on kerrottava selkeästi ja ymmärrettävästi siitä, että päätöksen on tehnyt automaatio ja miten asian käsittely etenee, mikäli päätös on syystä tai toisesta virheellinen.

Lisäksi hyvän hallinnon mukaista olisi, että yksilöä koskevissa hallintopäätöksissä kerrottaisiin selkeästi, mikäli päätöksen on tehnyt päätösautomaatio. Tulevaan yleislainsäädäntöön olisi hyvä sisällyttää säännökset, jotka velvoittavat viranomaiset tiedottamaan päätösautomaation käytöstä avoimesti ja ymmärrettävästi. Tämä ei ole tärkeää ainoastaan siitä näkökulmasta, että yksilö voi arvioida itseään koskevan hallintopäätöksen oikeellisuuden, vaan jotta hänellä on myös asianmukaisesti tietoa julkishallinnon toiminnasta ja että hänellä on oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti mahdollisuus esittää mielipiteensä viranomaisten toiminnasta. Yksilön mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja esittää mielipiteensä julkisen vallan käytöstä edellyttää luonnollisesti, että toiminnasta on saatavilla tietoa. Mainittakoon, että asiointi viranomaisessa

⁴³ Surakka 2021.

helpottunee sekä hallinnon asiakkaan että viranhaltijan näkökulmasta, kun asiakas osaa kertoa ottaessaan viranomaiseen yhteyttä, että hänen asiansa on käsitelty automaattisessa päätöksenteossa.

Kuitenkaan edellä käsiteltyjen näkökulmien myötä ei kenties yksiselitteisesti voida sanoa, että yksilön oikeusturva olisi yksinomaan vaarantunut automaattisessa päätöksenteossa. Päätösaunomaation hyödyntämistä on perusteltu muun muassa tehokkuuden näkökulmasta ja kuten tutkielman johdantokappaleessa on taustoitettu, ilman automaation hyödyntämistä viranomaiset tarvitsisivat huomattavasti enemmän viranhaltijoita käsittelemään hallintoasioita. Jos oikeusturvan toteutumista ajatellaan kokonaisvaltaisemmasta näkökulmasta tarkastellen ryhmä- tai väestötasolla hallintoasioiden ratkaisemista ajallaan, voidaan kenties pitää jokseenkin perusteltuna, että massaluonteiset asiat voidaan ratkaista automaatiota hyödyntäen, sillä tällöin päätöksiä tekevillä henkilöillä todellisuudessa jää enemmän aikaa haastaviin tapauksiin perehtymiseen ja niiden ratkaisemiseen. Tämä voi myös edistää haastavampien ja moninaisempien tapausten ratkaisun oikeellisuutta ja lainmukaisuutta, kun niiden tutkimiseen on käytettävissä tarpeeksi aikaa. Tällaisesta näkökulmasta automaattisen päätöksenteon voisi jopa ajatella edistävän oikeusturvaa, ainakin ryhmätasolla tarkasteltuna. Mikäli automaatiota ei hyödynnettäisi massaluonteisten hallintoasioiden käsittelyssä, nousee mielenkiintoinen kysymys siitä, kuinka pitkiksi käsittelyajat pitäisivät rutiiniluonteisten päätösten suhteen ja miten tämä vaikuttaisi edelleen tapauksiin, joissa ihmisvirkailijalta vaaditaan syvällisempää perehtymistä käsiteltävän hallintoasian tosiseikkoihin ja ratkaisun tekemiseen.

Toisaalta aihetta koskevissa keskusteluissa on kuitenkin noussut esille myös se seikka, että automaattisen päätöksenteon hyödyntämistä ei voida yksiselitteisesti perustella ainoastaan julkishallinnon tuloksellisuuden perusteella. Hallintolain 1 § mukaan *lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.* Kyseinen huomio oikeusturvan turvattavasta asemasta suhteessa julkishallinnon tehokkuuteen on aiheellinen ja perusteltu, sillä oikeusturva on perustuslain tasolla suojattu jokaiselle kuuluva perusoikeus eikä automaation hyödyntämistä voida perustella ainoastaan hallintolain säännökseen kirjatun tuloksellisuuden tavoittelemisen perusteella perinteisen oikeuslähdeopin näkökulmasta. Vaikka automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen voi suuressa kuvassa tuoda mahdollisesti hyötyjä niin sanotulla ryhmätasolla, on myös yksilötason oikeusturvan toteutumisesta huolehdittavalla asianmukaisesti ja tehokkaasti.

Mielenkiintoista on, että Kelan selvityksessä koskien automaattista päätöksentekoa käy ilmi, että esimerkiksi opintotuen verkkohakemusten automaattisesti tehtävissä ratkaisussa virheprosentti on

0,0654 prosenttia, kun puolestaan manuaalisesti tehdyissä opintotukiratkaisuissa se on 3 prosenttia.⁴⁴ Toisin sanoen manuaalisesti käsitellyissä tapauksissa virheen mahdollisuus on 45. kertainen verrattuna automaattisesti tehtäviin ratkaisuihin. Vaikka automaation ratkaisuvirheitä ei voida täysin eliminoida, viittaavat tilastotiedot siihen, että automaation hyödyntäminen on lisännyt massaluonteisten päätösten laatua ja oikeellisuutta sekä tästä edelleen julkishallinnon tuloksellisuutta. Jälleen voi todeta, että päätösaunomaatiolla voidaan nähdä olevan potentiaali ryhmätasoisien oikeusturvan ja oikeusvarmuuden edistämiseen.

Päätösaunomaatiota hyödynnetään sellaisissa päätöksissä, joissa ei edellytetä harkintavaltaa ja näin vielä kesken olevassa lainsäädäntötyössä halutaan asian pysyvänkin. Mielenkiintoisena huomiona vielä todettakoon, että Kela toteaa oikeuskanslerille annetussa selvityksessään, että sen käyttämä automaatio on ennakoitavissa ja päättelyketjun lopputuloksen päättelyketju avattavissa.⁴⁵ Tällöin mahdollisten virheiden korjaamisen ja oikaisemisen voisi kuvitella olevan jokseenkin helposti havaittavissa. Mikäli näin on, virkailijan ottaessa tapauksen tutkittavakseen, hän löytänee syyn virheellisen päätöksen muodostumiselle ja voi korjata päätöksen. Tämä ei todennäköisesti vie kovin paljon aikaa virkailijan otettua tapauksen käsittelyyn. Merkittäväksi kysymykseksi muodostuu toki jälleen se, kuinka nopeasti prosessi etenee hallinnon asiakkaan yhteydenotosta ja millä tavoin hänelle tiedotetaan päätöksen korjaamisesta.

Kaikki tämä kietoutuu vielä monimutkaisten reittien kautta ajatukseen inhimillisyydestä osana nopeasti digitalisoituvaa julkisen hallinnon toimintaa. Automaattisen ratkaisutoiminnan voidaan ainakin tietyistä näkökulmista tarkasteltuna nähdä palvelevan asiakaslähtöistä julkishallintoa ja inhimillisyyttä, sillä julkisen hallinnon toiminta ei ole ainoastaan oikeudellista ratkaisutoimintaa. Automaation hyödyntäminen mahdollistaa muun muassa sen, että julkishallinnon viranhaltijoille jää enemmän aikaa avustaa asiakkaita ja antaa heille henkilökohtaista tukea sitä tarvittaessa.⁴⁶ Vaikka onkin aiheellista arvioida, millaisissa asioissa ja missä laajuudessa päätösaunomaatiota on tarpeellista hyödyntää ja millainen suhde sillä on tuntemaamme oikeusjärjestykseen, ei sen hyödyntämistä ainakaan yksinomaan kenties voida pitää ajautumisena kauemmas inhimillisyydestä, jota ainakin jotkut pitävät tärkeänä ulottuvuutena julkishallinnon toiminnassa ja hyvän hallinnon ominaisuutena.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että yksilön oikeusturvan laadullisia ulottuvuuksia ja saavutettavuutta ei ole riittävällä huolellisuudella otettu huomioon viranomaisten automaattisessa päätöksenteossa. Näin ollen oikeusturvan ei ole ollut mahdollista toteuttaa niin tehokkaasti, kuin olisi aiheellista ottaen

⁴⁴ OKV 131/70/2020. Sivu 5.

⁴⁵ OKV 131/70/2020. Sivu 5.

⁴⁶ Kansaneläkelaitos 05.07.2022.

huomioon hallintolain tavoitteet ja oikeusturvan asema perusoikeutena. Tämä selittynee osittain sillä, että hallintolain säännöksiä ei ole aikoinaan laadittu päätösaunomaatiota silmällä pitäen. Tästä kuitenkin nouseekin esille se, että huolestuttavimpana yksityiskohtana voitaneen pitää jo aiemmin mainittua huomiota eli sitä, että päätösaunomaation hyödyntämistä on edistetty julkisessa hallinnossa ilman sitä tukevaa säännöspohjaa ja tietyissä hallintoasioissa sen tekemien päätösten suhteellinen osuus on kasvanut viimeisten vuosien varrella. Myös keskusteluita aiheeseen liittyen on alettu käymään varsin myöhään ottaen huomioon, kuinka kauan automaattinen päätöksenteko on ollut osa viranomaisten toimintaa. Tätä voidaan pitää huolestuttava kehityksenä ottaen huomioon, että Suomen julkishallintoa sitoo lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus, jotka asettavat reunaehjoja julkisen hallinnon toiminnalle. Oikeusvaltior arvojen mukaista olisi huolehtia, että julkisen vallan toiminta perustuu aina lakiin ja että kansalaisilla on myös tietoa tästä toiminnasta. Kun on kysymys viranomaisista, jotka käyttävät merkittävää julkista valtaa, tämä velvollisuus korostuu entisestään. Viranomaisten kuuluu edistää perusoikeuksia aidosti ja tehokkaasti eikä tämä velvollisuus ei saa jäädä niin sanotusti puolitehoiselle tasolle. Digitalisaatio tulee kehittymään yhä edelleen ja on mahdollista, että sen tuomia mahdollisuuksia hyödynnetään yhä laajenevissa määrin julkishallinnossa, joten on korostettavan tärkeää, että lainsäädäntö pysyy kehityksen perässä. Samoin viranomaisten on huolehdittava velvollisuuksistaan ja otettava huomioon voimassa olevan lainsäädännön tavoitteet ja velvoitteet yksilön oikeuksien turvaamiseksi kokonaisvaltaisemmin, unohtamatta oikeusvaltior perustavanlaatuisia periaatteita.