

Asia: VN/3071/2020

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

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

-

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

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

-

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

-

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

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

-

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

-

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

-

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

-

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

-

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

-

Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

-

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

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

-

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) pitää puutteena sitä, että arviomuistioon ei ole sisällytetty lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnilla varmistetaan, että lapsiin kohdistuva päätöksenteko ja muut toimet parhaalla mahdollisella tavalla vastaavat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita. Tietoon perustuva päätöksenteko edellyttää laadukasta ja monipuolista vaikutusten arviointia.

Lasten erityistä asemaa on tuotu esille arviomuistion luvussa, joka koskee henkilötietojen suojaa automaattisessa päätöksenteossa (kohta 5.2.2). Puutteena voidaan pitää sitä, että lasten erityistä

asemaa ja oikeuksia on käsitelty erittäin niukasti arviomuistion muissa luvuissa, vaikka asian kokonaisvaltaisen ja monipuolisen arvioinnin kannalta käsittelyn läpileikkaavuus olisi ollut olennaista.

Euroopan tietosuojaneuvosto on antanut ohjeistuksen automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista (Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi), jossa se on täsmentänyt asiaa lasten kannalta. Arviomuistiossa on referoitu tietosuojaneuvoston suuntaviivoja tältä osin (5.2.2). Lapsen oikeuksien ja erityisen aseman tarkastelu pelkää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta ei ole riittävää, vaan asiaa olisi tullut arvioida myös lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta. Lapsen oikeuksien sopimus on lapsen ihmisoikeuksien perusnormisto ja tärkein lapsen oikeuksia turvaava sopimus. Sopimukseen on normitettu lapsen aseman kannalta merkitykselliset osa-alueet. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan kaikilla lapsilla on oikeus hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Sopimuksen neljä sopimuskohtaa (LOS 3.1 art. (lapsen edun ensisijaisuus), 2 art. (oikeus syrjimättömyyteen), 6 art. (oikeus kehitykseen), 12 art. (lapsen näkemysten kunnioittaminen)) on asetettu yleisperiaatteiksi, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa. Tietosuojakysymyksissä korostuu myös LOS 16 artiklan mukainen lapsen oikeus yksityisyyden suojaan.

Sopimus edellyttää, että kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3.1 art.). YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edussa on kysymys lapsen ihmisoikeuksia parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavasta tulkinnasta. Sopimuksen 3 artiklassa ei ole tarkoitukseen määritellä lapsen etua sisällöllisesti, vaan se velvoittaa siihen, ettei lapsen edun mukaista harkintaa voida sivuuttaa lapsia koskevissa toimenpiteissä. Lapsen etu korostuu nimenomaan punnintaperiaatteena, jolloin lasta koskevissa ratkaisuissa on selvitettävä, miten lapsen etua on arvioitu, mihin kriteereihin perustuen ja miten periaatetta on arvioitu suhteessa muihin periaatteisiin. Tällöin korostuu päätöksen perustelujen merkitys, joiden avulla voidaan todentaa lapsen edun arvioinnin elementit sekä argumentoida niiden kestävyyttä. Em. näkökulmasta täysin automaattinen päätöksenteko hallinnossa näyttäytyy lasten osalta erityisen haastavalta ja vaikeasti toteutettavalta. Tätä asiakokonaisuutta olisi tullut arviomuistiossa pohtia selkeästi enemmän. Nyt asia jää tältä osin hyvin epäselväksi ja arvailujen varaan. Lasten kannalta perustellusta osittaisen automaation tilanteesta voidaan mainita esimerkkinä Kelan lapsilisäpäätös, joka tuodaan arviomuistiossa esille kohdassa 3.1.3 (Pohja-automaatio ja automatisoidut prosessit). Päätös muodostuu automaattisesti pohjatietojen perusteella, jonka jälkeen käsittelijä varmentaa tiedot oikeiksi manuaalisesti (s. 19).

Arviomuistiossa on tuotu hyvin esille hyvän hallinnon periaatteita ja oikeusturvaa (kohta 4.2). Hallintolain mukainen palveluperiaate ja neuvontaperiaate nousevat keskeisiksi velvoitteiksi lasten sekä kaikkien niiden henkilöiden osalta, joiden äidinkieli ei ole suomi tai joilla on esim. kognitiivisia haasteita. Vaikka arviomuistiossa katsotaankin, ettei näistä aiheudu sääntelytarpeita, on välttämätöntä, että niiden noudattaminen varmistetaan hallintotoiminnassa. Jos kieli ja hallintokulttuuri on vierasta, ei asiakas välttämättä saa niitä etuja tai palveluja, jotka hänelle kuuluvat. Näin saattaa tapahtua siitakin huolimatta, että asia ei ole erityisen vaikeaselkoinen tai sovellettava säännöstö epäselvästi muotoiltu. Tällaisia asioita ovat esim. automatisoidussa päätöksenteossa yksiselitteiset etuuksien lakkauspäätökset (Kela), mikäli hakemusta ei saada. On saattanut käydä niin, että asiakkaalta on pyydetty hakemusta, mutta asiakas ei esim. puutteellisen kielitaidon vuoksi ole tosiasiallisesti ymmärtänyt, mitä häneltä vaaditaan.

Lasten oikeuksien toteutumisen osalta keskeinen kysymys automaattisessa päätöksenteossa on se, miten on varmistettu, että automaattisessa päätöksenteossa otetaan huomioon vanhemmalle annettavan päätöksen ja hänen kuulemisensa ohella myös lapsen mielipide. LOS 12 artiklan mukaisesti sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti (LOS 12.1 art.). Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti (LOS 12.2 art.).

Arviomuistiossa tuodaan esille myös oppivaan tekoälyyn liittyviä pohdintoja ja kokeiluja (esim. s. 13). Kuten arviomuistiossa todetaan siihen liittyvät kysymykset ovat oma erityinen kokonaisuutensa, joita täytyy huolellisesti ja monipuolisesti tarkastella erikseen. Asia on lasten oikeuksien osalta merkittävä ja siinä on korostuneesti läsnä kysymykset lasten yksityisyyden suojasta ja sitä uhkaavista riskeistä.

Asian mahdollisessa jatkotyöstämisessä olisi hyvä kartoittaa/tarkastella myös kansainvälisiä esimerkkejä automaattisesta päätöksenteosta lasten oikeuksien näkökulmasta.

Muut sääntelytarpeet

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

-

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

-

Pollari Kirsi
Lastensuojelun Keskusliitto