

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?

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, antaa tämän lausunnon.

Automaattinen päätöksenteko on arviomuistion tietojen perusteella jo käytössä monissa viranomaisissa ja sen käyttö laajentuu jatkossa. Yleisen lainsäädännön tarve menettelyjen sääntelemiseksi on olemassa, koska automaattista päätöksentekoa käytetään eri viranomaisissa eri tyypisissä tehtävissä ja erilasten edellytysten vallitessa.

Aluehallintovirastot (6 kpl) ovat lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoja, joissa korostuvat kansalaisten oikeusturvaan liittyvät tehtävät. Tehtäviin liittyy julkisen vallan käyttämistä. Aluehallintovirastot ovat monialavirastoja, jotka hoitavat kahdeksan eri ministeriön hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä kunkin ministeriön ohjauksessa.

HAKE on aloittanut automaation käyttömahdollisuuksiin liittyvää selvitystyötä ja suunnittelua. Automaattiseen päätöksentekoon liittyvä yleislainsäädännön tarve on konkretisoitumassa myös aluehallintovirastoissa.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus

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

HAKE pitää tätä yleislakiin ehdotettua käyttöalan rajausperustetta asianmukaisena.

Arviomuistion perusteella sääntöpohjainen automaattinen päätöksenteko perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin. Tämä edellyttää, että asiassa sovellettavat oikeudelliset normit muutetaan viime kädessä kyllä/ei-tyyppisiksi säännöiksi, jotta niihin perustuva päättely voidaan toteuttaa koneellisesti.

HAKE katsoo, että aluehallintovirastojen tehtäväkentässä automaattisen päätöksenteon kohteena voisivat ensi vaiheessa olla sellaiset yksinkertaiset asiaryhmät, joissa on yksi asianosainen ja jotka päättyvät myönteiseen lopputulokseen.

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

HAKE katsoo, että lähtökohta on oikea, kun kyseessä on automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö. Tiettyjen viranomaistehtävien osalta oikeutus oppivan tekoälyn käyttöön päätöksenteossa voitaneen tarvittaessa antaa erityislainsäädännössä.

Arviomuistion perusteella oppivan tekoälyn käyttäminen päätöksenteon perusteena tarkoittaa sitä, että tekoälyohjelmisto löytää sille annetusta suuresta aineistosta, esimerkiksi joukosta hakemuksia ja niistä tehtyjä hallintopäätöksiä, säännönmukaisuuksia hakemuksen ja päätöksen välillä. Löytämäänsä tilastollista säännönmukaisuutta ohjelmisto voi soveltaa sille annettuihin uusiin hakemuksiin. Oppivan järjestelmän ongelmaksi muodostuu lain soveltamisen näkökulmasta se, että kyseessä on vain todennäköisyyksiin perustuva ennuste eikä oikeudellinen arvio.

HAKEn näkemyksen mukaan oppiva tekoäly soveltunee lähinnä ns. tosiasiallisen hallintotoiminnan luonteisten tehtävien yhteyteen.

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?

Yleislakiin olisi syytä ottaa tästä erillinen kokoava säännös. Eri viranomaisten tehtävät vaihtelevat ja myös vastuutahot määritetään kunkin viraston / viranomaisen toimesta. Näitä peruslähtökohtia on hyvä korostaa yleislaissa automaattisen päätöksentekojärjestelmän suunnittelun, käyttöönoton ja käytön yhteydessä

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

HAKEn näkemyksen mukaan virkavastuuta voi olla muuten hankala käytännössä osoittaa ja toteuttaa. PeVL on katsonut, että automaattisen päätöksentekomenettelyn tulee olla PL 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. PeVL on asiayhteyteen liittyen todennut, että virkavastuun asettaminen yleisjohdolle olisi näennäistä ja keinotekoista. HAKE viittaa tässä yhteydessä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki) 4.2 §:än, jossa on erikseen säädetty tiedonhallintayksikön johdon huolehtimisvastuut.

HAKE katsoo, että viraston ylimmän johdon, yleisjohdon, virkavastuuseen vetoaminen ei ole automaattisen päätöksenteon yhteydessä asianmukaista ja riittävää. Vastuun kohdistaminen operatiiviselle taholle on omiaan varmistamaan huolellista harkintaa jo automaattisen asian käsittelyn ja päätöksenteon suunnittelu- ja toteutusvaiheessa.

Virkavastuu ei voi perustua pelkästään virka-asemaan, vaan tosiasialliseen virheeseen tai laiminlyöntiin virkatehtävien yhteydessä. HAKE yhtyy muistiossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan yksi mahdollinen tapa kohdentaa vastuu on tarkastella automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttöönoton, käytön ja valvonnan eri vaiheita. Tällöin laissa tulisi säätää virkavastuuta kohdentavalla tavalla erityisesti päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä, järjestelmän testauksesta, hyväksynnästä, vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista sekä valvonnasta. HAKEn mielestä vastuukysymysten yhteydessä tulisi huomioida myös hankintamenettelyn toteuttaminen ja virastojen tosiasiallinen riippuvuus ulkopuolisista järjestelmätoimittajista ja näiden tekemistä ratkaisuista.

Vastuuhenkilöistä tulisi myös läpinäkyvyyden osalta informoida asiakasta, jolle päätös annetaan.

HAKE katsoo, että virkavastuun määräytymisen perusteista tulisi säätää automaattista päätöksentekoa koskevan yleislain tasolla täsmällisesti ja nimenomaisesti automaattisen asiankäsittelyn ja päätöksenteon toteuttamisen kannalta.

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

HAKE katsoo, että päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä ja hyväksymismenettelystä pitäisi lähtökohtaisesti säätää yleislain tasolla. Koska päätöksentekosäännöt vaikuttavat suoraan asiakkaan oikeusturvan toteutumiseen, ne pitää HAKEn käsityksen mukaan hyväksyä nimenomaisella

päätöksellä. Säännöt tulevat näin virallisesti vahvistetuiksi ja käyttöön otettaviksi. Yleislaissa tulisi ottaa kanta sääntöjen hyväksymispäätöksen valituskelpoisuuteen.

Aluehallintovirastojen osalta tilanne ei ole yksiselitteinen. Itsenäiset aluehallintovirastot muodostavat tiedonhallintalain perusteella kukin oman tiedonhallintayksikkönsä, vaikka niillä on aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen perusteella yhteinen hallinto (mm. asiakirjahallinto, tietohallinto), jolla on valtakunnallinen toimivalta.

Aluehallintovirastoissa toimii useiden eri hallinnonalojen viranomaisia omina vastuualueinaan. Viraston ylimmän johdon vaikutusvalta niiden organisointiin vaihtelee suoraan lainsäädännön perusteella. Esimerkiksi työsuojeluviranomaisella on laajasti autonominen asema viraston sisällä substanssitehtäviensä hoidossa. HAKEn näkemyksen mukaan erilaiset virastojen organisoitumismallit on merkityksellistä huomioida, kun harkitaan, tulisiko päätöksentekosäännöt hyväksyä viraston vai viranomaisen ylimmän johdon toimesta. Jos päätöksentekosäännöt hyväksytään viranomaiskohtaisesti, haasteeksi muodostunee, miten taataan niiden yhteismitallisuus yhden aluehallintoviraston ja toisaalta kaikkien kuuden itsenäisen aluehallintoviraston automaattisessa päätöksenteossa asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta.

HAKE katsoo, että lain tasolla olisi tarpeen säätää tarkentavasti, miten monijäseninen toimielin perustetaan hyväksymistehtäviä varten. HAKEn näkemyksen mukaan tulisi myös selvittää ministeriön mahdollista roolia hyväksyjänä yhteismitallisten hyväksymislinjausten saavuttamiseksi. HAKE esittää jatkovalmistelussa myös harkittavaksi, olisiko nyt kyseessä olevia hyväksymistehtäviä varten tarpeen perustaa valtakunnallinen keskitetty toimielin. Se vastaisi hyväksymistehtävän suorittamisesta tai ainakin hyväksymisten laadun ja yhteismitallisuuden arvioinnista koko valtakunnan alueella. HAKE viittaa tässä yhteydessä soveltuvin osin tiedonhallintalain 10 §:n mukaiseen tiedonhallintalautakuntaan.

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

HAKE pitää ehdotusta hyvänä ja katsoo, että tarpeelliset järjestelmän testaukset ja käyttöön hyväksyminen edellyttävät tarpeellisen määrän asiaan perehtyneitä virkamiehiä.

Ehdotuksella on HAKEn näkemyksen mukaan liittymäpinta tiedonhallintalain 5.3 §:n ja 8 §:n mukaiseen sääntelyyn, joka tulisi huomioida jatkovalmistelussa.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

HAKE näkee mahdolliseksi haasteeksi sen, että järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla valvovalla olisi todennäköisesti tarpeen olla myös hyvä substanssiasian tuntemus, jotta mahdolliset virhetilanteet kyettäisiin tunnistamaan.

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?

HAKE katsoo, että tämä ehdotus toteuttaa viranomaistoiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyden periaatetta. Lisäksi tulisi säätää siitä, onko asiakkaalla oikeus saada ao. kuvaus automaattisessa päätöksenteossa tehdyn päätöksen mukana, kun asiakkaalle ehdotuksen mukaisesti ilmoitetaan, että asia on ratkaistu automaattisesti. Kuvauksen tulisi olla mahdollisimman selkeä ja kansantajuinen. Lain tasolla tulisi myös säätää nyt kyseessä olevan kuvauksen suhteesta tiedonhallintalain mukaisiin kuvausvelvoitteisiin ja tiedonhallintamalliin.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Allekirjoitusta vastaava varmentaminen olisi selvyiden vuoksi tarpeellista, jotta päätösasiakirja voitaisiin todeta valmiiksi ja asia lopullisesti ratkaistuksi, vaikka hallintolaki ei allekirjoitusta edellytäkään. Tällä voitane ehkäistä epätietoisten asiakkaiden yhteydenottoja päätöksen tekemisen jälkeen. Voimassa olevan julkisuuslain perusteella mainitulla toimenpiteellä on merkitystä myös asiakirjan julkiseksi tuleminen kannalta.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

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?

Automaattinen päätöksenteko ei voi olla ainoa vaihtoehto asian ratkaisemiseksi. Asiakkaalle tulee varata mahdollisuus kieltäytyä automaattisesta päätöksenteosta ja toteuttaa päätöksentekoprosessi tällöin manuaalisen virkamieskäsittelyn perusteella.

Yleislaissa tulisi säätää, miten asiakkaan suostumus / kieltäytyminen selvitetään, jos kyseinen asia on ratkaistavissa automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimesta.

Lauri Latva-Äijö

Vt. hallintojohtaja

Anne Bäckman

Yleishallintolakimies

Bäckman Anne
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja
kehittämispalvelut -vastuualue