

07.05.2022

POL-2022-37001

Oikeusministeriö

, VN/3071/2020

Poliisihallituksen lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

1 Asia

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnon alan erityispiirteet huomioonottavilla erityislaeilla (PeVL 7/2019 vp). Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat pitäneet automatisaatiota koskevaa yleislainsäädäntöä tarpeellisena.

Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön asettamissa työryhmissä on valmisteltu hallinnon automaattisen päätöksenteon mahdollistava yleislainsäädäntö, joka muodostuu hallintolain ja tiedonhallintalain muodostamasta kokonaisuudesta.

Lausuntokierroksella olevassa esitysluonnoksessa on yhdistetty oikeusministeriön työryhmän työryhmämietintöön sisältyvät hallinto-oikeudelliset sääntelyehdotukset ja valtiovarainministeriön työryhmän tietojärjestelmiä koskevat ehdotukset.

2 Lausunto

Esityksen tavoitteena on säätää hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö, johon nojautuen asian automaattinen ratkaiseminen olisi mahdollista hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan, virkavastuun ja tietosuojan turvaavalla tavalla tietynlaisissa asioissa, ja toisaalta sallia perustelluilta osin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekeminen hallintoasioita käsiteltäessä.

Poliisihallitus pitää esityksen tavoitteita ja automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelykokonaisuutta tärkeänä. Automaattisen päätöksenteon mahdollistamisella luodaan edellytykset automatisoitujen päätöksentekoprosessien kehittämiseksi ja tätä kautta toiminnalle, josta on saatavissa hyötyjä niin asiakkaille kuin tehokkuutta viranomaisten toimintaan. Jotta automaattisella päätöksenteolla saavutettaisiin ehdotuksella tavoiteltavia vaikutuksia,

olisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tärkeää varmistaa, että organisaatioilla on riittävästi resursseja automaattisten päätöksentekotoimintojen kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi kaikkine tehtävineen ja vastuineen.

Esitysluonnoksessa esitettyjä ehdotuksia voidaan pitää pääosin kannatettavina. Yleislainsäädäntö tukee mm. viranomaisten toiminnan yhdenmukaisuutta, luotettavuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Poliisihallitus kannattaa sitä, että ehdotettu sääntely rajataan koskemaan vain asioiden automaattista ratkaisemista. Näin ollen automaatioavusteinen asian valmistelu ei esty viranomaisissa.

Esitetty kokonaisuus pitää sisällään lainsäädännöllistä päällekkäisyyttä, jonka tarkoituksenmukaisuutta voisi olla perusteltua arvioida jatkovalmisteluvaiheessa, kuten myös kokonaisuuden soveltamisen selkeyttä. Tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi yksityiskohtaiset säännökset automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönotosta. Nämä vaatimukset tukevat automaattista ratkaisutoiminnan laadukkuutta. Poliisihallitus katsoo, että perusteltua voisi kuitenkin olla todeta nämä vaatimukset lainsäädännössä yleisemmällä tasolla ja näin jättää tilaa erilaisille toteutusvaihtoehdoille ja varmistaa riittävä joutavuus toiminnalle.

Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman aikaa kestävä ja teknologiarippumatonta. Tästä näkökulmasta katsottuna kategorinen linjaus, ettei tekoälyä saa hyödyntää päätöksenteossa, voidaan nähdä rajoittavana. Toki tälle rajoitukselle on nähtävissä myös perusteita ja esitysluonnoksen perusteluissa käy ilmi, että tätä on valmistelussa mietitty perusteellisesti. Automaation hyödyntämistä pitäisi edistää pitkäjänteisesti huomioiden teknisten ratkaisujen kehitys. Perusteltua voisi olla se, että jo tämän lainsäädännön valmistelutyön aikana suunniteltaisiin lainsäädännön voimaantulon jälkeinen lainsäädännön vaikutusten ja päivitystarpeiden arviointityö.

Esitysluonnoksessa on esitetty kattavia säädöksiä virkavastuun kohdentumisesta automaattista päätöksentekoa hyödynnettäessä. Riittävän kattavat säädökset ovat perusteltuja, koska muuttuvassa toimintaympäristössä nämä vastuukysymykset ovat haastavia. Nyt luonnoksessa esitetyt pykälät voivat jättää käytännön tulkintakysymyksiä. Perustellusti voidaan kysyä, miten tähän vastuukokonaisuuteen suhtautuu esimerkiksi organisaatiovastuu ja palveluntarjoajille luonnosteltu vastuu ja tämän vastuun vaikutukset, esimerkiksi palvelujen hintoihin ja tarjoushalukkuuteen julkishallinnolle.

Ehdotetun hallintolain 53 e §:n 4 momentin mukaan automaattisesti ei voisi ratkaista rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Tätä on perusteltu näiden määräämiseen liittyvillä korostetuilla oikeusturva-vaatimuksilla ja näiden luonteiden erilaisuudella ja eri tasoisuudella. Poliisihallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että rangaistusluonteisten seuraamusten osalta yleislaissa säädetyistä kielloista voidaan vähintäänkin erityislailla tietyn edellytyksin poiketa.

Tiedonhallintalain 26.4 §:än ehdotetaan lisättäväksi vaatimus, että viranomaisten laatimista asiakirjoista on tarvittaessa rekisteröitävä tiedot asiakirjan lähettämisaikankohdasta, lähettämisen tarkoituksesta ja lähettämistä vasta. Vaatimusta ei esitetä rajattavaksi vain automaattiseen päätöksentekoon ja sen yhteydessä syntyviin päätöksiin. Tällä rajaamattomuudella arvioidaan olevan kustannuksia synnyttäviä vaikutuksia poliisin tietojärjestelmiin, jotka tulisi kattaa erillisrahoituksella. Tähän liittyen voidaan myös esittää kysymys, onko riittävän selkeää, mitä tarkoittaa kaikissa yhteyksissä esimerkiksi lähettämisen tarkoitus ja milloin nämä esitettävät asiat on rekisteröitävä.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n 1 momentin 7-kohdassa ehdotetaan säädettävän viranomaisen velvollisuudesta tallentaa viestienvaihto tietojärjestelmänsä niin, että yksittäinen viestienvaihto voidaan tarkastaa. Säännösluonnoksessa tai sen perusteluissa ei käy ilmi, miten pitkän aikaa viestit tulisi säilyttää. Poliisihallitus katsoo, että säilytysajan määrittely säännöksessä tukisi julkishallinnon toiminnan yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Säilytysajan pituuden tulisi olla tarkoituksenmukainen ottaen huomioon esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn minimointivaatimus.

Tiedonhallintalain 28 g §:än ehdotetaan säädettävän tiedonhallintalautakunnalle käyttöönottopäätöksen arviointitehtävä. Jos tiedonhallintalautakunnalle tällainen tehtävä säädetään, niin tärkeänä nähdään, että tehtävään varataan riittävät resurssit, jotta automaattisten päätöksentekoprosessien ja -toteutusten kehittäminen ei tarpeettomasti viivästy tämän arviointivaiheen vuoksi. Tärkeää on tähän liittyen varmistaa myös, että tämä prosessi ja tiedonhallintalain mukainen muutosvaikutustenarviointi ja siihen liittyvä lausunnotmenettely eivät ole keskenään tarpeettomasti päällekkäisiä.

Muodostuvien kustannusten osalta Poliisihallitus toteaa, että lainsäädäntöesityksestä aiheutuvien tarkkojen kustannusten ja henkilöresurssitarpeiden arviointi ei ole ollut tässä vaiheessa mahdollista. Eesityksen taloudellisia vaikutuksia olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä arvioimaan mahdollisimman kattavasti jatkovalmistelussa. Nyt esitetyssä luonnoksessa esimerkiksi asiarekisteriin esitetään rekisteröitäväksi uusia tietoja, ottamatta huomioon käytetäänkö järjestelmässä automaattista päätöksentekoa vai ei. Näistä vaatimuksista arvioidaan syntyvän poliisille huomattavia kustannuksia varsinkin, jos kehitystyötä ei ole siirtymäsääntöjen puitteissa mahdollista sisällyttää järjestelmien uudistamisen tai suurempien päivitystöiden aikatauluun.

Lausuttavana olevassa luonnoksessa on esitetty siirtymäajaksi 12 kuukautta laskettuna muutosten voimaantulosta. Poliisihallitus näkee tarpeelliseksi arvioida, onko siirtymäsääntösten pituus riittävä käytännön toimenpiteiden realistiseen toteuttamiseen. Siirtymäsääntösten pituutta asetettaessa tulisi ottaa huomioon valtion taloussuunnittelun, kuten talousarvioesitysten aikataulu, koska vaatimusten toteuttaminen vaatii Poliisihallituksen arvion mukaan lisärahoitusta. Riittävän pitkä siirtymäaika mahdollistaisi myös sen, että lisäkustannuksia aiheutuisi vähemmän, kun mahdolliset muutostarpeet

voitaisiin suuremmalta osin toteuttaa osana muuta tietojärjestelmien ja prosessien päivitys- ja uudistustyötä.

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Tiedonhallintapäällikkö

Annina Hautala

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 07.05.2022 klo 07:49. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Oikeusministeriö