



Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista; sisäministeriön lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa koskien säännösluonnoksia hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja läpinäkyvyydestä.

Sisäministeriö on kuullut lausuntoaan varten hallinnonalansa viranomaisia, joista Poliisihallitus, Pelastusopisto ja Suojelupoliisi ovat lausuneet sisäministeriölle. Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten lausunnot on huomioitu sisäministeriön lausunnossa. Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa suoraan myös Maahanmuuttovirastolta ja Rajavartiolaitokselta. Maahanmuuttovirasto on lausunut asiasta itsenäisesti oikeusministeriölle ja Rajavartiolaitos on toimittanut sisäministeriölle antaman lausuntonsa kopiona myös oikeusministeriölle.

Sisäministeriö lausuu asiassa seuraavaa.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa muistiosta, jossa esitellään säännösluonnokset automaattisen päätöksenteon sallitusta käyttöalasta ja läpinäkyvyyden toteutumisesta. Muistio on laadittu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka työhön sisäministeriö on osallistunut. Automaattisessa päätöksenteossa käytettäviä tietojärjestelmiä koskevia säännösehdotuksia käsitellään erillisessä, valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä. Lausuntopyynnön mukaan oikeusministeriö pyrkii saamaan lausunnonantajien arvioita siitä, miten nyt laaditut säännösluonnokset soveltuisivat käytännössä hallinnon automaattiseen päätöksentekoon. Lausunnonantajia pyydetään esittämään luonnoksesta konkreettiset huomionsa oman toimintansa näkökulmasta. Erityisesti työryhmä toivoo arvioita ja käytännön esimerkkejä käyttöalasäännöksen kattavuudesta, soveltuvuudesta ja tarkkarajaisuudesta.

Automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisin ehdotus on hallintolakiin lisättävä 25 a §, joka olisi automaattisen päätöksenteon käyttöalan määrittävä säännös. Käyttöalan määrittämisellä olisi perustelujen mukaan kahtalainen merkitys. Se ensinäkin toimisi toimivaltuussäännöksenä, joka määrittää, millaisissa hallintoasioissa ratkaisu voidaan tehdä automaattisesti. Toisaalta säännös toimisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

käsittelyperusteena eli se määrittäisi, millaisissa tilanteissa hallintopäätösten yhteydessä voitaisiin tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä.

Ehdotetussa 25 a §:n 1 momentissa määriteltäisiin, millaisissa asioissa hallintoasia voitaisiin ratkaista automaattisesti. Ehdotettu hallintolain 25 a § rajoittaisi asian ratkaisun automaattisesti sellaisiin asioihin, joissa ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöksistä. Säännöksen ulkopuolelle jää sellainen automatisaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Säännöksen 2 momentissa 1 momentin kriteerit kuitenkin ulotettaisiin sellaisiin valmistelutoimiin ja tosiasiallisiin hallintotoimiin silloin, jos niillä on itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Perusteluissa on mainittu esimerkkejä tällaisista valmistelutoimista ja tosiasiallisista hallintotoimista. Muistioloannoksessa esitetty automaattisen päätöksenteon soveltamisalaa koskeva muotoilu voi sisäministeriön käsityksen mukaan olla jossakin määrin tulkinnanvarainen siltä osin, kun automaattiseksi päätöksenteoksi katsottaisiin myös oikeusvaikutuksia tai merkittäviä vaikutuksia sisältävän valmistelutoimen tai tosiasiallisen hallintotoimen suorittaminen. Esimerkiksi rajatarkastus voidaan nykyisin tiettyjen henkilöryhmien osalta suorittaa automaattisesti rajatarkastusautomaatissa, joka sallii maahanpääsyn tai ohjaa asian käsittelyn ihmiselle. Luonnoksen perusteella ei ole täysin selvää, kuuluisiko tällainen toiminta automaattisen päätöksenteon soveltamisalaan vai ei. Tulevaisuudessa automaation määrä rajatarkastuksessa tulee kasvamaan Euroopan unionin lainsäädännön takia.

Sisäministeriö kannattaa automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten lisäämistä yleislainsäädäntöön. Ehdotus on lähtökohdiltaan hyvä, koska automaattisen päätöksenteon tulisi koskea selviä asioita, joissa asian ratkaisu on johdettavissa ja loogisesti pääteltävissä ratkaisuun vaikuttavista seikoista, selvityksistä ja asiaan sovellettavista oikeussäännöksistä. Sääntelyehdotus ei näyttäisi mahdollistavan harkintavallan käyttöä, mitä voidaan pitää muun muassa oikeusturvanäkökulmasta ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta asianmukaisena. Huomiota kiinnitetään kuitenkin siihen, että ehdotetun säännöksen 2 momenttia voitaneen pitää jossain määrin soveltamisalaltaan tulkinnanvaraisena.

Sisäministeriö toteaa yleisesti, että hallintopäätösten lisäksi automaatiota voidaan hyödyntää myös sellaisissa viranomaisten toimita, joilla on vaikutusta asianomaiseen. Nämä toimet voivat olla asian valmistelua (asian valmistelua tukeva automaatio), joissa käsittelijä tekee lopullisen päätöksen tai hallintopäätösten kaltaisia viranomaisten "päätöksiä", jotka voivat olla luonteeltaan sellaisia, ettei automaattinen päätöksenteko sovellu harkintavallan käytön takia niihin. Pelkkää valmistelua tukevaa automaatiota ei sisäministeriön näkemyksen mukaan ole syytä pitää automaattisena päätöksentekona. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa tällaista päätösvalmistelua hyödynnetään esimerkiksi rajavyyhykelupa-asioiden käsittelyssä. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimintalogiikasta ei ole velvollisuutta julkaista sellaisia yksityiskohtia, jotka voivat mahdollistaa järjestelmän väärinkäytön.

Huomiona todetaan, että automaattisen päätöksenteon laajentaminen edellyttäisi lähtökohtaisesti tiettyjä asiaryhmiä sääntelevien lakien muuttamista sekä muita uusia järjestelyjä, jos kyse on jossain määrin harkintaa koskevasta asiasta. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on oltava aina mahdollisuus käsitellä asioita manuaalisesti kokonaisharkinnan takia. Sisäministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 13 §:än (ks. direktiivi EU 680/2018 artikla 11). Lausuntopyynnön muistiossa käsitellään muutoin automatisoituja

yksittäispäätöstä koskevaa yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa ja 23 artiklaa (velvollisuuksien ja oikeuksien rajoitukset).

Sisäministeriön hallinnonalalla poliisin osalta automaattiseen päätöksentekoon voisi soveltua esimerkiksi passin peruuttamispäätös, jos passinhaltija on ilmoittanut vahvasti sähköisesti tunnistetusti passinsa kadonneeksi tai anastetuksi. Passilaki ei jätä asian suhteen viranomaiselle minkäänlaista harkintavalttaa, asia koskee ainoastaan passinhaltijaa ja asia ratkaistaan asianosaisen toiveen mukaisesti. Toisaalta automaattinen päätöksenteko voi soveltua myös poliisin toimivaltaan kuuluvien rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten käsittelyyn käyttöaläsäännöksen sallimissa rajoissa. Näitä olisivat erityisesti ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, pysäköintivirhemaksu ja ylikuormamaksu. Yleisesti ottaen tämän kaltaiset hallintoasiat sopivat automaattisen päätöksenteon alaan, koska maksun määrääminen perustuu täsmälliseen sääntelyyn (maksujen perusteista on säädetty laissa) ja vastuu maksusta perustuu joko a) todettuun syyllisyyteen tai b) laissa säädettyyn oletamaan maksuvelvollisesta. Hallinnolliset sanktiot ovat lisäksi luonteeltaan hyvin usein moitittavuudeltaan vähäisiä eikä niillä ole merkittäviä vaikutuksia asianosaisiin. Olisi toivottavaa, että lainvalmistelun jatkotyössä huomioitaisiin se, että myös hallintosanktiot voitaisiin käsitellä automaattisesti.

Sisäministeriön hallinnonalalla Maahanmuuttoviraston toiminnan näkökulmasta automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelu on hyvin tärkeää, koska automaattista päätöksentekoa on tarkoitus hyödyntää Maahanmuuttoviraston toiminnassa. On oletettavaa, että Maahanmuuttovirastossa käsiteltävistä moninaisista asioista melko harvassa on mahdollista päästä sellaiseen täysin automaattiseen menettelyyn, jossa käsittelyprosessi tapahtuisi kokonaisuudessaan täysin automaattisesti, koska useimpiin asiaryhmiin liittyy tarve tietyn tai tiettyjen edellytysten manuaaliselle tarkastelulle. On tärkeää varmistua, että tällaisissa tilanteissa prosessin aikana tehtävän manuaalisen tarkastelun jälkeen asia voi "palautua" automaattiseen menettelyyn niin, että lopullinen päätös ja mm. tiedoksianto on mahdollista tehdä automaattisessa menettelyssä. On tärkeää varmistaa, että lainsäädäntö mahdollistaa tällaisen hybridimallin siten, ettei lopullisen päätöksen tekeminen automaattisessa menettelyssä esty tällaisissa tilanteissa.

Muistiossa esitetty automaattisen päätöksenteon mahdollistava sääntely koskee sellaisenaan myös oikaisumenettelyä. Muistion mukaan asia on vielä pohdinnan alla, sillä asia liittyy vahvasti oikeusturvaan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseen. Onkin selvää, että oikaisumenettelyn automatisointia ei voida pitää siinä määrin perusteltuna kuin muiden hallintoasioiden.

Ehdotuksessa hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi vain yhteystiedot, jos asia on käsitelty 25 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla automaattisesti. Sisäministeriö kannattaa 4 kohdan muuttamista, mutta kuten perusteluissa todetaan, säännöksessä poiketaan virkamieshallintoperiaatteesta. Muistion perusteluissa ei kuitenkaan selosteta virkavastuuta (tai tässä tapauksessa sen puutetta) eikä sitä miten automaattisen päätöksenteon vastuukysymykset on menevät esimerkiksi tilanteessa, jossa automaattisessa päätöksenteossa on menettelyllinen virhe ts. se sisältää ohjelmointivaiheessa tehdyn virheen.

Ehdotuksessa pykälään lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan päätöksestä on käytävä ilmi tieto automaattisesta käsittelystä, jos asia on käsitelty 25 a 1 momentissa tarkoitetulla tavalla automaattisesti. Automaattista päätöksentekoa voi olla ainoastaan sellaisissa asioissa, joissa lopputulokseen ei voi vaikuttaa se, onko päätös tehty ihmisen vai koneen toimesta. Tästä näkökulmasta voitaisiin pitää riittävänä sitä esityksessä omaksuttua

lähestymistapaa, ettei automaattisesta päätöksentekotavasta ole välttämätöntä ilmoittaa ennen päätöksentekoa. Perustellumpaa on kuitenkin se, että viranomainen ilmoittaa mahdollisimman aikaisessa prosessin vaiheessa, että kyseiseen asiaryhmään sovelletaan automaattista päätöksentekoa.

Yleissäännökseen ei ehdoteta erityisiä suojatoimia. Ehdotuksessa arvioidaan, että hallintomenettelyyn sisältyvät veloitteet toteuttavat samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuojasetuksen johdanto-osan 71 kohdassa mainitut suojatoimet ja niiden voi tulkita olevan asetuksen 22 artiklassa edellytetyjä suojatoimia yhdessä järjestelmien oikeaa toimintaa varmistavan tietojärjestelmäsäätelyn kanssa. Jos lainvalmistelussa kuitenkin päädytään siihen, että suojatoimista tulee säätää, sisäministeriö pitää parempana sitä, että niistä säädettäisiin mahdollisuuksien mukaan yleissäännöksessä eikä kunkin viranomaisen omassa henkilötietojen käsittelyä koskevissa säännöksissä.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Asiantuntija

Janne Juujärvi

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi SM MMO Maahanmuutto-osasto
SM PO Poliisiosasto
SM KTY Kansallisen turvallisuuden yksikkö
SM RO Rajavartio-osasto