

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?

Tilannekuva on oikea, ja muistiossa esitetyt sääntelytarpeet ovat olemassa.

Vaikka Tulli vastasi oikeusministeriön/valtiovarainministerin tietopyyntöön, Tulli esittää taustatietona automaattisesta päätöksenteosta Tullissa seuraavaa:

Tulli käsittelee kaikki tavanomaiset tull ilmoitukset lähtökohtaisesti automaattiossa, jollei ole jotakin syytä nostaa tapausta manuaaliseen käsittelyyn. Kun huomioidaan koko tulliselvitys, siitä yli 90 % tehdään automaattisesti. Automaation käyttäminen on perusteltua ja välttämätöntä ilmoitusten suuren määrän vuoksi.

Automaattinen tulliselvitys käsittää tull ilmoitusten vastaanottamisen, käsittelyn ja hyväksymisen sekä tavaran luovuttamisen tullimenettelyyn. Vuonna 2019 tullimenettelyihin liittyviä hallinnollisia päätöksiä tehtiin yhteensä noin 2,3 miljoonaa. Näistä automaattisesti järjestelmään määriteltyjen sääntöjen avulla käsiteltiin lähes 2,1 miljoonaa tapausta eli noin 91,5 % tullimenettelyihin liittyvistä hallinnollisista päätöksistä. Hieman alle 200 000 tapaukseen liittyi manuaalista käsittelyä. Automaattinen päätöksenteko on rajattu tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti jo lainsäädännöstä sekä yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa taikka osinkaan koneoppimiseen liittyvää päätöksentekoa.

Oman lisänsä Tullin tietojärjestelmissä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksymisen ja tähän liittyvän virkavastuun problematiikkaan tuo se, että osa näistä säännöistä on peräisin EU:n tietojärjestelmistä ja EU:n tullilainsäädännöstä, jolloin Tulli on "vain" näiden sääntöjen täytäntöön

panija. Toisaalta Tulli ja valtiovarainministeriö ovat myös itse valmistelemassa ja päättämässä näistä säännöistä EU:n toimielimissä.

Automaattista päätöksentekoa on suunniteltu laajennettavan asteittain lähivuosina. Tullissa harkitaan automaation laajentamista asiakkaan oma-aloitteiseen ns. jälkitullaukseen samoin periaattein kuin mitä jo nyt sovelletaan tulli-ilmoituksissa eli ensitullauksessa.

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?

Tämä käyttöalan rajaus on asianmukainen.

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

Tämä on oikea lähtökohta.

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?

Tällainen säännös ei ole tarpeen, koska ennen kuin asiakkaalle tehdään mahdollisesti kielteinen päätös, häntä on kuultava, ja tehtyyn päätökseen on oikeus hakea muutosta.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Muistion ehdotus on olennainen virkavastuun "todellisen" (mahdollisimman oikean) kohdentamisen kannalta. Koska asia on uusi, ehdotuksen toimivuutta on vaikea arvioida, mutta muistion 6.4 kohdan jako kolmeen "virkamiesryhmään" (eli 1) virkamiehiin, jotka hyväksyvät järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt, 2) virkamiehiin, jotka hyväksyvät järjestelmän ja siihen tehdyt muutokset sekä arvioivat vaatimustenmukaisuuden ja 3) virkamiehiin, jotka valvovat järjestelmää) on kuitenkin tarkoituksenmukainen ja vaikuttaa myös mahdolliselta toteuttaa käytännössä. Tästä Tulli pyrkii hankkimaan kokemusta jo Tullin ja/tai sen ulkomaankauppa- ja verotusosaston työjärjestykseen tehtävillä muutoksilla.

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

Ehdotus on asianmukainen. Kysymys siitä, millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä, on hankala. Koska tietojärjestelmissä on usein valtavat määrät käsittely- ja laskentasääntöjä, on virkavastuun asian- ja oikeudenmukaiseksi kohdentamiseksi perusteltua, että viranomaisen määrittelee ko. hyväksymistehtävää varten samallakin vastuualueella useita – jopa kymmeniä – virkamiehiä. Tähän myös muistion mukaiseen lähtökohtaan on hankala sovittaa muuta hyväksymismenettelyä. Toisaalta vastuu esim. päätöksentekosääntöjen lainmukaisuudesta voidaan ja todennäköisesti pitääkin "ulkoistaa" IT-asiantuntijoiden piirin ulkopuolelle, vaikka "IT-substanssin" ja laillisuusarvioinnin erottelu henkilötasolla ei liene sekään ongelmatonta.

Muistion 6.4 kohdassa todetaan, että "jos viranomaisen tekee automaattisia päätöksiä laajasti eri asiaryhmissä, voi olla perusteltua, että säännöt hyväksyy monijäseninen toimielin". Kollegiaalinen päätöksenteko ei ole tätä päivää ja on oikeastaan ristiriidassa muistion edellä viitatus lähtökohdan kanssa (viranomaisen olisi osoitettava muun muassa päätöksentekosääntöjen hyväksymistä varten tarpeellinen määrä asiaan perehtyneitä virkamiehiä).

Kuten lausunnon alussa jo todetaan, oman lisänsä Tullin tietojärjestelmissä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksymisen ja tähän liittyvän virkavastuun problematiikkaan tuo se, että osa näistä säännöistä on peräisin EU:n tietojärjestelmistä ja EU:n tullilainsäädännöstä, jolloin Tulli on "vain" näiden sääntöjen täytäntöön panija. Toisaalta Tulli ja valtiovarainministeriö ovat myös itse valmistelemissa ja päättämässä näistä säännöistä EU:n toimielimissä.

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

Ehdotus on asianmukainen.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Ehdotus on asianmukainen.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Tämä ei liene tarpeen.

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?

Ehdotus on asianmukainen. Kuvauksen ei tulisi olla liian yksityiskohtainen, koska tällöin on vaarana, että kuvauksen informaatioarvo kärsii.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Muistion 4.4.2 kohdassa todetaan, että hallintolaki ei edellytä, että viranomaisen päätös on allekirjoitettu. Oikeustieteessä on kuitenkin esitetty näkemys, että päätös ja päätösasiakirja syntyvät vasta, kun päätöksentekijä allekirjoittaa päätöksen.

Automaattisella päätöksentekojärjestelmällä tuotettua massamuotoisesti annettavaa hallintopäätöstä ei voi allekirjoittaa sähköisesti (ja vaikka voisikin, se antaisi virkavastuusta virheellisen kuvan, koska allekirjoituksen tehnyt henkilö ei tosiasiallisesti ole ollut tekemässä päätöstä; vrt. muistion alaviite nro 28). Tulli ehdottaa, että automaattisella päätöksentekojärjestelmällä tuotettu hallintopäätös varustettaisiin sähköisellä leimalla. Sähköistä leimaa koskeva säännös voitaisiin sisällyttää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 16 §:ään (534/2016), jossa säädetään sähköisestä allekirjoituksesta. Sähköisestä leimasta huolimatta virkavastuu luonnollisesti kohdennettaisiin virkavastuun kohdentamista koskevien sääntöjen mukaisesti.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Tämä ei liene tarpeen.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Tullilla ei ole tätä koskevia ehdotuksia. Automaattiseen päätöksentekoon Tullissa ei liity seikkoja, joiden vuoksi lapsia tulisi erityisesti suojata.

Muut sääntelytarpeet

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

Tähän ei ole tarvetta.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Muistion 4.2.8 kohdassa (sivulla 40) todetaan seuraavaa: "Hallintolain 8 § ja 44 §:n 1 momentin 4 kohta eivät ole esteenä hallintoasioiden ratkaisemiselle automaattisessa menettelyssä edellyttäen, että viranomainen järjestää neuvonnan ja lisätietojen annon siten, että yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyvä riittävä asiantuntemus. Asiaan ei siten liity sääntelytarpeita." Tullissa yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyvä riittävä asiantuntemus. Hallintolaissa kuitenkin edellytetään ko. henkilön yksilöintiä, ja tämä vaatimus on aiheuttanut Tullissa epäilyä siitä, että Tulli ei noudata lakia, kun automaattisesti tehdystä tullauspäätöksestä ilmenee, että sen on tehnyt Sähköinen palvelukeskus, jonka puhelinnumero ilmoitetaan. Tämän vuoksi Tulli esittää harkittavaksi, olisiko hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohtaa sittenkin aiheellista selvyden vuoksi muuttaa. (Muistion

sivun 39 viimeisessä kappaleessa ja sivun 40 ensimmäisessä kappaleessa on virhe: pitää olla hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohta eikä 43 §:n 1 momentin 4 kohta.)

Lillman Arto
Tulli - Esikunta