

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ottaen kantaa niihin, ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatiessa.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Oikeusministeriön asettama työryhmä on valmistellut hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä. Muun muassa perustuslakivaliokunta, eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ovat katsoneet, että lainsäädäntö on tarpeen, sillä automatisoituun päätöksentekoon liittyy tällä hetkellä monia säätelemättömiä kysymyksiä. Lainsäädännössä tulisi varmistua esimerkiksi hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen, virkavastuun ja tietosuojan toteutumisesta. Toisaalta sääntelyllä olisi työryhmän mukaan tarpeen sallia EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekeminen.

Automaattisesta päätöksenteosta olisi säännösluonnoksen mukaan kysymys silloin, kun asiassa tehdään lopullinen hallintopäätös ilman käsittelijän osallisuutta. Automaattisesta päätöksenteosta

säädettäisiin hallintolain uudessa 25 a §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan asia voidaan ratkaista auto-maattisesti vain, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä sovellettavista oikeussäännöistä. Lisäksi säädettäisiin, että edellä mainittua sovellettaisiin myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen. Työryhmä ehdottaakin automaattisen käsittelyn edellytykseksi yksiselitteisyyttä niiden seikkojen ja selvitysten sekä oikeussääntöjen osalta, joiden perusteella ratkaisuun päädytään. Toisaalta perusteluissa tämä ei ole selkeää, sillä työryhmä katsoo myös tulkintaa vaativien tilanteiden kuuluvan säännöksen piiriin.

Amnesty katsoo, että erityisesti, kun kyse on perus- ja ihmisoikeusherästä sääntelyalasta ja kun rajoitetaan henkilötietojen suojaa automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi, on välttämätöntä varmistaa sääntelyn tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus ja ettei se puutu muun muassa henkilö-tietojen suojaan enempää kuin on välttämätöntä. Jokaisella päätöksellä on vaikutus sen kohteena olevan henkilön oikeusasemaan. Automaattinen päätöksenteko on merkityksellinen erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen sekä oikeusturvan näkökulmista. Automaattinen päätöksenteko toisaalta eroaa automatisaationsa takia muusta päätöksenteosta siinä, että perus- ja ihmisoikeuksia ja hyvän hallinnon periaatteita voi jossain määrin olla hankalampi toteuttaa. Siten perus- ja ihmisoikeuksien täysi-määräiseksi toteutumiseksi on tarpeen asettaa automaattiselle hallinnon päätöksenteolle tarkat ja rajatut kriteerit. Automaattisen päätöksenteon vaikutuksia eri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tulee arvioida koko lainvalmisteluprosessin ajan sekä myös säännösten voimaantulon jälkeen.

Ehdotettavassa säännöksessä määriteltäisiin, millaisissa asioissa hallintoasia voidaan ratkaista automaattisesti. Säännöstä koskevissa muistion perusteluissa todetaan, että säännöksen perusteella voitaisiin automatisoida sellaiset ratkaisutilanteet, joissa ratkaisu on johdettavissa viranomaisella olevista tiedoista ja oikeussäännöistä. ”Ratkaisuun vaikuttavilla seikoilla ja selvityksillä” tarkoitettaisiin tietoja, joihin ratkaisu perustuu.

Nyt ehdotettavasta säännöksestä ja sen perusteluista ei käy suoraan ilmi, soveltuuko automaattinen päätöksenteko sellaisiin tilanteisiin, joissa asiakkaan itsensä on annettava tarvittavia tietoja päätöksentekoa varten vai ainoastaan sellaisiin, joissa tieto on viranomaisella automaattisesti valmiina esimerkiksi jonkin tietojärjestelmän kautta. Hallintolain mukaan asianosaiselle on pääsäännön mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Hankkeen arviomuistiossa viime vuodelta todetaan, että viranomaisen on suunniteltava automaattinen päätöksentekomenettely siten, että kuulemisesta huolehditaan tai että automaattisesti ratkaistaan vain asioita, joihin ei liity kuulemistarvetta. Lisäksi viranomaisella on hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Amnesty katsoo, että säännöksessä, sen muotoiluissa ja perusteluissa on varmistuttava siitä, että automaattinen päätöksenteko on mahdollista vain tapauksissa, joissa pystytään varmistamaan, että kaikki päätöksenteon kannalta relevantit tiedot tulevat viranomaisen tietoon. Tämä tarkoittaa myös

sitä, että mikäli päätöksenteossa on tarpeen kuulla asiakasta, ei automaattinen päätöksenteko sovellu, sillä kuuleminen ja asioiden selvittäminen edellyttävät aina jonkinlaista viranomaisen harkintaa ennen päätöksentekoa. Näin ollen automaattisen päätöksenteon tulisi jäädä ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa henkilöitä ei edes tarvitse kuulla. Tämä tulisi käydä säännöksestä ja sen perusteluista selkeästi ilmi.

”Sovellettavilla oikeussäännöillä” tarkoitetaan työryhmän mukaan niitä oikeussääntöjä, joiden perusteella ratkaisu tulee tehdä. Oikeussääntö voisi ilmetä suoraan lain sanamuodosta tai se voisi olla muodostettu lain sanamuodon perusteella viranomaisen tai tuomioistuimen tulkinnan perusteella.

Ilmauksella ”voidaan yksiselitteisesti johtaa” tarkoitettaisiin puolestaan sitä, että asian ratkaisu olisi johdettavissa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä. Keskeinen kriteeri olisi johtamisen yksiselitteisyys - sekä oikeussääntöjen että seikkojen tulisi olla niin yksiselitteisiä, että niiden perusteella voidaan päätyä vain yhteen ratkaisuun. Työryhmän mukaan automatisoidun ratkaisun perustana oleviin säännöksiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus olisi ratkaistava siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmän toimintaa ja ratkaistavia asiaryhmiä määritellään.

Työryhmä toteaa muistiossa, että asian ratkaisun yksiselitteinen johtaminen ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä ei olisi mahdollista silloin, jos taustalla olevaan säännökseen liittyy merkittävää harkintavallan käyttöä, esimerkiksi kohtuullisuusharkintaa tai lapsen edun arvioimista.

Amnesty katsoo, että automatisoinnin rajaaminen yksiselitteisiin tilanteisiin on ehdoton vaatimus sille, että päätöksenteko voidaan ylipäänsä automatisoida. Ongelmallista on kuitenkin muistiossa ehdotettu oikeussäännön muodostaminen viranomaisen tulkinnan perusteella. Tällöin automatisaatiota ei rajat-taisi täysin yksiselitteisiin, laista luettavissa oleviin tilanteisiin. Erityisesti ongelmallista tämä on, mikäli lain sanamuoto sallisi useita eri vaihtoehtoja ja harkintaa, mutta viranomaisessa olisi muodostunut vakiintunut linja, josta automaation myötä käytännössä kehittyisi ainoa laintulkinnan muoto. Tämän vuoksi on varmistettava, että automaatiota ei voida soveltaa päätöksentekoon, jossa hallintopäätöksen ratkaisun perustana oleviin säännöksiin sekä seikkoihin ja selvityksiin sisältyy tulkinnanvaraisuutta. Amnesty katsoo, että jos lain sanamuoto sallii useita eri tulkintavaihtoehtoja, ei kyseistä tulkinnanvaraisuutta voida viranomaisen toimesta poistaa sillä, että valitaan vain yksi tulkintamalli, jonka perusteella oikeussääntö muodostetaan.

Erityisesti edellä mainittu koskee perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa, jonka mukaisesti useista lain sanamuodon sallivista ratkaisuvaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja eliminoi niiden kanssa ristiriitaisiksi katsottavat laintulkintavaihto-ehdot. Tältä osin jatkovalmistelussa olisi arvioitava, miten automaattisessa päätöksenteossa tai sen soveltamisalaa määriteltäessä varmistetaan perus- ja

ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, joka tosiasiallisesti on myös viranomaisten velvollisuus. Riskinä on, että vallitsevasta viranomaisen yksittäisestä tulkintalinjasta, joka ei välttämättä ole kaikista ihmisoikeusmyönteisin, muodostettaisiin automaation myötä ainoa mahdollinen tulkintavaihtoehto.

Lisäksi on huomioitava, että ihmisoikeuksien sisältö muuttuu ajan myötä, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden sopimusvalvontaelinten tulkintojen johdosta. On varmistettava, että uudet tulkintalinjat tulevat huomioon otetuiksi ja automaattista päätöksentekomallia tulee voida päivittää niiden mukaisesti, vaikkei sopimusvalvontaelinten tulkintalinjojen muutosten katsottaisi johtavan uusiin kansallisiin sääntelytarpeisiin. Tähän liittyen on muistettava, että pelkkä sanamuodon mukainen tulkinta perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä ole aina riittävää tai tarkoituksenmukaista.

Kuten edellä on mainittu, aiemmassa hankkeen arviomuistiossa ehdotettiin automaattisen päätöksenteon rajaamista vain päätöksiin, joihin ei liity harkintavaltaa. Nyt työryhmä arvioi, että ”merkittävä” harkintavallan käyttö ei kuulu automaattisen päätöksenteon piiriin, koska ratkaisujen yksiselitteinen johtaminen ei olisi silloin mahdollista. Tämä kuitenkin jättää viranomaiselle tulkinnanvaraa sen suhteen, mitä voidaan pitää merkittävänä harkintavallan käyttönä. Lisäksi tästä voidaan johtaa se, että automaattista päätöksentekoa voitaisiin käyttää tilanteissa, joissa päätöksentekoon voi sisältyä merkittävää vähäisempää harkintavallan käyttöä”. Edellä onkin todettu, että säännöksiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus olisi viranomaisen ratkaistavana siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmän toimintaa ja ratkaistavia asiaryhmiä määritellään. Onkin vaarana, että ei-merkittävän harkintavallan alalla viranomaisen sallittaisiin muodostaa automaattiseen päätöksentekoon otettavissa tapauksissa yksiselitteiset oikeussäännöt, joista tulisi ainoa tulkintalinja ja jonka myötä pienikin lain sallima harkintavallan mahdollisuus käytännössä poistettaisiin. Mikäli viranomaiselle annetaan valta ratkaista lainsäätäjien tulkinnanvaraisuus, se kaventaa laintulkinnan mahdollisuuksia erilaisissa tilanteissa, joita varten harkintavalta on mahdollistettu. Lisäksi, mikäli viranomaisen ratkaisee säännöksen tulkinnanvaraisuuden lopullisella tavalla, viranomaisen toimisi väärässä asemassa, sillä mahdolliset tulkinnanvaraisuudet tulee ratkaista viime kädessä joko lainsäätäjien toimin tai tuomioistuimissa.

Amnesty katsoo myös, että automaattisen päätöksenteon piiriin kuuluvia asiaryhmiä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon, miten tosiasiallinen yhdenvertaisuus kyetään varmistamaan. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen tulee olla kriteerinä sille, että automaattinen päätöksenteko on mahdollista. Päätösten, ja viranomaistoiminnan muutenkin, tulee olla yhdenvertaista samanlaisissa tapauksissa ja ottaa puolestaan eroavaisuudet huomioon tapauksissa, jotka ovat keskenään erilaisia. Siten automaattista päätöksentekoa harkittaessa tulee harkita myös, miten edellä mainittu voidaan toteuttaa. Hallinnon asiakkaina voi toimia ihmisiä hyvin eri taustoista ja lähtökohdista. Myös automaattisessa päätöksenteossa nämä eroavaisuudet tulee voida ottaa huomioon.

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne automatisoitavien asiaryhmien kannalta?

-

Perustelut ja lisätiedot:

-

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

-

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Työryhmä on katsonut muistiossa, että säännöksen ulkopuolelle jäisi sellainen automaattinen toimi, joka on luonteeltaan avustavaa. Muistion mukaan avustavaa on esimerkiksi automaatio, joka valmistelee päätösluonnoksen käsittelijän työn pohjaksi siten, että käsittelijä tekee lopullisen päätöksen.

Toisaalta automaattisen päätöksenteon kriteerit ulotettaisiin valmistelutoimiin ja tosiasiallisiin hallintotoimiin silloin, jos niillä on itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Tästä tarjotaan esimerkkinä TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto, joka merkittävästi vaikuttaa Kelan tai työttömyyskassan antamaan etuuspäätökseen.

Amnesty katsoo, että jatkovalmistelussa on vielä tarpeen arvioida, onko soveltamisalasäännös valmistelevan tai avustavan automaation käytöstä riittävän selkeä. Tällä hetkellä jää epäselväksi, mitä tarkalleen valmisteleva tai avustava automaatio tarkoittaa. Voisiko esimerkiksi automaatio, joka valmistelee päätösluonnoksen käsittelijän työn pohjaksi, olla joissain tapauksissa sellainen toimi, jolla olisi itsessään oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Amnesty muistuttaa, että avustavat tai valmistelevat toimet käsittävät hyvin erilaisia prosesseja ja toimia, kuten ennen päätöksentekoa tapah-tuvaa tiedonkeruuta ja muita päätöksentekoa pohjustavia toimia. Näillä kaikilla on ainakin välillisesti vaikutuksensa lopulliseen hallintopäätökseen ja sitä kautta henkilön oikeusasemaan. On tärkeää, että myös tällainen valmistelevan ja avustavan automaation käytölle asetetaan riittävän täsmälliset kriteerit ja tuo käyttö määritellään, jotta automaattisen päätöksenteon kriteereitä ei voida kiertää toimissa, joissa ei ole suoraan kyse automaattisesta päätösratkaisusta, mutta jotka ovat kuitenkin osa päätöksentekoprosessin kokonaisuutta ja voivat vaikuttaa sen lopputulokseen.

Työryhmä ehdottaa, että päätöksenteon perusteena ei voitaisi käyttää esimerkiksi tekoälyratkaisua, joka perustuu tilastolliseen ennusteeseen, koska päätöksenteko ei tällöin olisi johdettavissa seikoista

ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä ja johtaminen tapahtuisi pikemminkin epäsuorasti kuin suoraan. Aiemmassa arviomuistiossa teknologiset mallit jaetaan koneoppivaan järjestelmään eli tekoälyyn ja sääntöpohjaiseen järjestelmään, jossa automatisoitu päätöksenteko seuraa valmiiksi koodattuja sääntöjä. Arviomuistiossa näistä jälkimmäistä ehdotettiin sovellettavaksi automaattiseen päätöksentekoon. Työryhmän ehdotuksessa ei kuitenkaan oteta selvästi ja nimenomaisesti kantaa siihen, sallittaisiinko avustavassa ja valmisteleavassa automaatiassa tekoälyn käyttö. Työryhmän kokouspöytäkirjasta 4.2.2021 on kuitenkin luettavissa, että tekoälyn roolia avustavissa hallintopäätöksissä voitaisiin myöhemmin käsitellä. Tämä liittyy myös edellä esitettyyn näkemykseen tarpeesta valmistelevan ja avusteisen automaation tarkemmasta määrittelystä, jolloin olisi myös selkeämpää, milloin automatisoidun päätöksenteon kriteerit ja sitä kautta myös tekoälyn käyttö rajautuvat hallinnollisen toiminnan ulkopuolelle. Tekoälyn käyttäminen viranomaisten päätöksenteossa ja sen pohjana voi helposti johtaa syrjinnän ja epätasa-arvon vakiinnuttamiseen yhteiskunnassa. On olemassa todellinen riski, että automaation käyttö vaikuttaa kielteisesti ihmisoikeuksiin, mikäli tekoäly esimerkiksi profiloi ihmisten ominaisuuksia lopullista päätöksentekoa varten. Onkin tärkeä ymmärtää mahdollista tulevaa sääntelyä silmällä pitäen, mitä tietoa tekoälyohjelmat keräävät ihmisistä ja mihin kaikkiin päätöksiin tätä tietoa voitaisiin käyttää.

Amnesty katsoo, että viimeistään valmisteltavassa sääntelyssä tai sen esitöissä tulisi tarkentaa valmistelevan tai avustavan automaation määrittelmä ja lausua tekoälystä ja mahdollisesta kiellosta avusteisessa automaatiassa etenkin, jos avustavalla automaatiolla kerätään tietoja, joilla on suoraa vaikutusta myös itse päätöksentekoon.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Esitetty uusi hallintolain säännös toimii yleissäännöksenä, joka määrittäisi millaisissa hallintoasioissa ratkaisu voidaan tehdä automaattisesti. Muistion perusteluissa todetaan, että nyt ehdotettu säännös olisi tarkoitettu ensisijaiseksi automaattista päätöksentekoa koskeväksi sääntelyksi, josta voidaan eri-tyislaeissa poiketa. Poikkeaminen yleislaista tulisi tehdä kuitenkin ainoastaan silloin kun se on välttämätöntä.

Automaattisesta päätöksenteosta on tarpeen säätää yleisellä tasolla, jotta eri viranomaiset eivät luo omia, mahdollisesti vääriä tulkintoja sisältäviä, suosituksia ja ratkaisuja automaatiolle omassa toiminnassaan. Osassa hallinnollisia päätöksiä käytetään jo nykyään automaattista päätöksentekoa, kuten oikeusministeriön arviomuistiota varten annetuista viranomaisten vastauksista selviää. Automatisointi ei ole kaikkialla toiminut hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan vaatimusten mukaisesti, kuten esimerkiksi Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Verohallinnon automatisoidusta päätöksenteosta osoittaa (EOAK/3379/2018, 20.11.2019).

Kaikkia viranomaisia ja hallintopäätöksiä koskevan yleisen sääntelykehikon luominen on koko käsillä olevan lainvalmisteluhankkeen tavoitteena. Jatkovalmistelussa on arvioitava, miten varmistetaan, että hallintolaista poiketaan vain, kun se on välttämätöntä eikä automatisoitua päätöksentekoa laajenneta siten, että oikeusturvan vaatimukset tai hyvän hallinnon periaatteet vaarantuvat.

Mahdollisissa erityislaeissa hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen, virkavastuun ja tietosuojan toteutumisesta on tarkoin huolehdittava.

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Oikeusturvalla tavoitellaan lainmukaista ja oikeaa ratkaisua, jonka varmistamiseksi tarvitaan ennakkollisen oikeusturvan lisäksi jälkikäteistä oikeusturvaa, jolla mahdolliset päätöksenteossa tapahtuneet virheet voidaan korjata. Keskeisenä jälkikäteisenä oikeusturvakeinona on muutoksenhaku, joka taataan myös perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Päätöksenteon automatisoitumisessa oikeussuojakeinojen olemassaolo ja toimivuus on varmistettava. Tämän perusteella Amnesty katsoo, että valitukset ja oikaisupyynnöt automaattisista päätöksistä on käsiteltävä manuaalisesti, jotta varmistetaan oikeussuojakeinojen tosiasiallinen tehokkuus. Muutoksenhakuun ei ylipäänsä sovellu automaattinen käsittely, koska muutoksenhaussa aiempaa ratkaisua tulee punnita sen valossa, mitä muutoksenhakija esittää ja tämä edellyttää harkintaa. Oikaisuvaatimusta ei siis tule saattaa automaattisen käsittelyn piiriin.

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

Oikeusturvaan sisältyvään ennakkolliseen oikeusturvaan liittyvät hyvän hallinnon takeet, kuten menettelyvaatimukset. Asianosaisia tulee kuulla, asiaa käsittelevien viranhaltijoiden on oltava esteettömiä, asia on käsiteltävä huolellisesti, päätös perusteltava ja viranomaisella on selvittämisvelvollisuus. Myös näiden kaikkien hyvän hallinnon takeiden toteutuminen tulee edelleenkin varmistaa automaattisessa päätöksenteossa. Mikäli mainittuja periaatteita ei voida noudattaa, ei myöskään automaattista päätök-sentekoa tule sallia ja sen soveltamisalaa on rajattava tältä osin.

Viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa on myös oltava mahdollista valvoa ja automaattisen päätöksenteon valvontaan tulee suunnata riittävät resurssit. Tähän liittyvät myös päätöksestä vastuussa olevan tahon nimeäminen ja vastuuseen sisältyvät velvollisuudet. Vaikka hallintolokia ehdotetaan muu-tettavaksi siten, että päätöksestä lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tarvitsisi automaattisesti ratkaistussa päätöksessä mainita, on automaattisessa päätöksenteossakin virkavastuun varmistaminen olennaista asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkavastuusta eli rikosoikeudellisesta sekä vahingonkorvausvastuusta viranomaisen lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena. Myös automaattinen päätöksenteko on virkatoimi ja siten siihen liittyy virkavastuu. Esimerkiksi maahanmuuttohallinnon henkilötietolokia

valmisteltaessa (laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa) perustuslakivaliokunta piti välillistä virkavastuuta tehdyistä päätöksistä riittämättömänä ja valiokunnan mukaan virkavastuun kohdentumista oli täsmennettävä (PeVL 62/2018 vp.). Yksittäisen viranhaltijan muodollinen asema ei siten riitä varmistamaan virkavastuun toteutumista. Amnesty huomauttaakin, että virkavastuusäntely ja sen riittävyys suhteessa automaattiseen päätöksentekoon tulee hankkeen jatkovalmistelussa arvioida.

Lisäksi on huomioitava, että automaattisessa päätöksenteossa viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa oikeusturvan, päätöksenteon oikeudenmukaisuuden sekä syrjimättömyyden varmistamisessa.

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

-

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

-

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

EU:n tietosuoja-asetuksen (GDPR) mukaan asianmukaisiin suojatoimiin olisi automaattisessakin päätöksenteossa kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle, oikeus vaatia luonnollisen henkilön osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Toisaalta silloin, kun automaattinen päätöksenteko perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, tulee asianmukaisista suojatoimista säätää jäsenvaltion lainsäädännössä. Edellä mainittuja suojatoimia on työryhmän mukaan pidettävä esimerkkiluettelona automatisoituun päätöksentekoon soveltuvista suojatoimista.

Hallintomenettelyä koskevien menettelysäännösten, kuten asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemista koskevien velvoitteiden ja mahdollisuuden vaatia virheen korjaamista tai hakea muutosta, katsotaan toteuttavan samankaltaisia tavoitteita kuin GDPR:ssä mainitut suojatoimet.

Amnesty toistaa, että automaattisessa päätöksenteossa on varmistuttava hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta. Arviomuistiossa todettiin, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, onko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Hankkeen hankeikkunasta saatavien tietojen perusteella ei käy ilmi,

onko tällaisen erillisen säännöksen tarvetta arvioitu. Työryhmän laatiman muistion perusteluissa ei ole yksityiskohtaisesti arvioitu eri hyvän hallinnon periaatteiden osalta, miten ne varmistuvat automaattisessa päätöksenteossa. Mikäli GDPR:ssä mainittuja erillisiä suojatoimia ei katsota tarpeellisiksi, on arvioitava jatkossa perusteellisesti, riittääkö nykyinen hyvän hallinnon periaatteita koskeva sääntely varmistamaan niiden toteutumisen myös automaattisessa päätöksenteossa.

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

GDPR:ssä säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Näitä ovat henkilötiedot, joista ilmenee esimerkiksi henkilön etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, henkilön seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen tai terveyttä koskevat tiedot. Näiden tietojen käsittely on kiellettyä, ellei siihen ole erityistä asetuksessa mainittua perustetta.

GDPR:n mukaan automaattiset päätökset eivät saa perustua näihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa käsittelyyn tiettyä tarkoitusta varten tai jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla edellyttäen, että se on oikeasuhteista tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Lisäksi asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi tulee olla toteutettu.

Kuten GDPR:stä ilmenee, erityisten henkilötietoryhmien käsittely on tarkkaan säänneltyä ja automaattista päätöksentekoa koskevat vielä muuta päätöksentekoa ja henkilötietojen käsittelyä tarkemmat rajaukset ja edellytykset. Erityisten henkilötietojen käsittelyssä erityisesti automaattisessa päätöksenteossa riskinä voi olla niiden joutuminen ulkopuolisten tietoon tai mahdollinen profilointi niiden perusteella ja profiloinnin käyttö perusteettomasti. Siten Amnesty toteaa, että automaattista päätöksentekoa ei tulisi soveltaa erityisten henkilötietojen käsittelyyn.

Mikäli erityisten henkilötietojen käyttöä ei voida rajata automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle, on niitä varten säädettävä erityisistä suojatoimista. Erityisillä suojatoimilla on varmistettava, että tiedot eivät joudu ulkopuolisten tietoon ja että niiden perusteella ei tapahdu perusteetonta profilointia. Lisäksi Amnesty muistuttaa, että viranomaisella on rekisterinpitäjänä jo informointivelvollisuuden nojalla velvollisuus tietojen käsittelystä tiedottamiseen hallinnon asiakkaille ja asiakkaalla puolestaan oikeus pääsyyn tietoihinsa ja niiden tarkistamiseen sekä oikeus esimerkiksi muutoksenhakuun ja tietyissä tilanteissa automaattisen päätöksenteon vastustamiseen.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Työryhmä ehdottaa, että automaattisen käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys toteutettaisiin ilmoittamalla päätöksenteon automaattisesta käsittelystä itse päätöksessä sekä viranomaisen julkaisemalla kuvauksella automaatiosta. Amnesty toteaa, että käsittelytavan ilmoittaminen päätöksessä on tärkeää, jotta henkilö ymmärtää miten häntä koskeva päätös on käsitelty sekä myös hänen oikeusturvansa kannalta. Lisäksi ehdotetaan, että viranomaisen tulee julkaista automaattisen käsittelyn kuvaus, jotta hallinnon asiakas saa tietoonsa automaattisen käsittelyn lähtökohdat, mitä asiaryhmiä on automatisoitu ja miten asiat valikoituvat automaattisen päätöksentekoon. Amnesty toteaa, että pelkkä kuvauksen julkaisu viranomaisen taholta ei vielä takaa, että asianosaiset ylipäänsä osaisivat kuvausta etsiä tai löytäisivät sen. Näiden ehdotettujen toimintatapojen lisäksi olisi hyvä informoida henkilöitä jo käsittelyn alussa automaattisesta päätöksenteosta ja siitä, mistä kuvauksen löytää.

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Hallinnon asiakkaan oikeussuojan kannalta merkityksellisiä ovat muun muassa hallintolaissa säädetyt ja perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeita toteuttavat viranomaisen neuvontavelvollisuus, palveluperiaate sekä ymmärrettävä kielen käyttö. Nyt hallintolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätöksestä lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tarvitsisi mainita päätöksessä, jos asia on ratkaistu automaattisesti. Sen sijaan yhteydenotto voisi ohjautua useammalle henkilölle, joilla on asiasta riittävä asiantuntemus.

Amnesty pitää tärkeänä muistiossa todettua huomiota siitä, että hallinnon asiakkaan olisi saatava lisätietoja itse automaattisesta käsittelystä, kuin myös asiaratkaisusta ja siten aineellisoikeudellisista seikoista. Amnesty katsoo, että henkilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että päätöksestä käy yksi-selitteisesti ilmi lisätietojen antaja ja tämän yhteystiedot. Näin ollen lisätietojen antajan nimi tulisi edelleen säilyttää automaattisessakin päätöksessä. Etenkin tulee varmistaa, ettei lisätietoja pyytävä asiakas joutuisi ohjatuksi ainoastaan viranomaisen yleiseen asiakaspalveluun, vaan kyseisestä päätöksestä nimenomaisesti tietävälle taholle. Tällä suojataan neuvontavelvollisuuden tosiasiallista toteutumista. Lisätietojen antajan nimen kirjaaminen päätökseen on omiaan ylläpitämään asiakkaan ja viranomaisen välistä suhdetta ja pitämään päätöksentekijän lähestyttävämpänä ja julkishallinnon siten lähempänä päätöksenteon kohdetta.

Hallinnon asiakkaat tulevat hyvin erilaisista taustoista ja lähtökohdista. Automatisaatiota koskevat tiedot saattavat olla hyvin monimutkaisia ja teknisiä. Toisaalta myös ratkaisun aineellisoikeudelliset kysymykset voivat olla asiaan perehtymättömälle hankalasti ymmärrettäviä etenkin, jos asiakas ei tunne Suomen viranomaisia tai niiden toimintaa. Amnesty muistuttaa, ettei asiakkaalta voida olettaa ymmärrystä päätöksenteon automaatiosta tai yksityiskohtaisista aineellisoikeudellisista kysymyksistä. On huolehdittava siitä, että pyydetessä lisätietoja päätöksestä tai sen automaatiosta käytetään riittävän ymmärrettävää ja selkeää kieltä. Lisätietoja ja neuvontaa on annettava kielellä, jota hallinnon asiakas ymmärtää. Näin ollen myös automaattisessa päätöksenteossa on varmistuttava hallintolain tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuudesta.

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Työryhmä ehdottaa hallintolakiin lisättäväksi vaatimuksen, että kirjallisesta päätöksestä tulee käydä ilmi tieto automaattisesta käsittelystä. Amnesty katsoo, että oikeussuojan ja läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että päätöksenteon kohde saa tietää, että hänelle annettu päätös on perustunut automaattiseen päätöksentekoon, jotta hän pystyy ottamaan selvää automaattisessa päätöksenteossa käytetyistä säännöistä ja tarvittaessa esittää tätä koskevia kysymyksiä. Kyseisen tiedon ilmoittaminen perustuu jo suoraan GDPR:ään. Edellä mainituista syistä Amnesty kannattaa hallintolakiin lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan päätöksestä pitäisi käydä selvästi ilmi, jos asia on käsitelty automaattisesti. Tähän liittyy myös automaattisen käsittelyn kuvaus päätöksenteonkohteelle ymmärrettävällä tavalla.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Työryhmä arvioi muistiossa, että koska automaattisessa päätöksenteossa ratkaistaisiin vain yksiselitteisesti johdettavat ratkaisut, ei automaattiseen päätöksentekoon liittyisi jollain tavoin piiloon jääviä perusteita, sillä päätöksen perustelut tulee myös automaattisesti ratkaistuissa päätöksissä hallintolain mukaisesti kuvata itse päätökseen kirjattavissa perusteluissa. Tämän vuoksi työryhmä ei näe tarpeelliseksi säätää velvoitetta kuvata yksityiskohtaisesti käytettyjä päätöksentekosääntöjä. Sen sijaan viranomaisen tulisi julkaista kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä, johon sisältyisi ainoastaan keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä ja käsittelyn oikeudellisista perusteista. Kuvauksen perusteella asianosaisen pitäisi pystyä ainakin ymmärtämään automaattisen käsittelyn keskeiset lähtökohdat, miltä osin mitään asiaryhmiä on automatisoitu ja miten asioita valikoidaan automaattiseen käsittelyyn. Säännös ei edellyttäisi yksityiskohtaista eikä teknistä kuvausta tarkoista algoritmeista, vaan tarkoitus olisi kuvata automaation ymmärtämisen kannalta keskeiset seikat eri asiaryhmien osalta.

Automaattisessa päätöksenteossa viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamisessa. Automaattisen päätöksentekomekanismin kuvaus keskeisiltä osin ja selkeästi toteuttaa osaltaan myös hallintolain sisältämää velvollisuutta käyttää ymmärrettävää kieltä. Samaisesti automaattisen päätöksen julkisuudella ja läpinäkyvyydellä on mahdollisuus lisätä julkishallinnon toiminnan ennustettavuutta ja legitimitettä. Amnesty katsookin, että automaattisen käsittelyn kuvaus on tärkeä saattaa tarpeeksi selkeäksi ja ymmärrettäväksi sekä myös tarpeeksi kattavaksi.

Amnesty muistuttaa, että sen lisäksi, ettei perus- ja ihmisoikeuksia loukata, on varmistettava myös niiden edistäminen. Jotta tämä toteutuu, tulee kuvauksen olla paitsi julkinen, myös riittävän yksityiskohtainen. Erityisesti tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä on tärkeä saattaa asianosaisten tietoon. Kuitenkin kuvauksesta tulisi ilmetä myös esimerkiksi, mitä historiatietoja henkilöistä automaatiossa etsitään ja käytetään päätöksenteossa, miten eri tekijöitä painotetaan, mikä on tietojen alkuperä sekä millaisia eri luokitusmenetelmät ovat, jotta asianosaiset kykenevät valvomaan oikeuksiaan ja havaitsemaan mahdollisia väärinkäytöksiä, kuten selvittämisvelvollisuuden laiminlyöntiä, epätasapuolisia menetelmiä tai tosiseikkojen epäsuhtaista huomioonottamista. Pelkkä keskeisten lähtökohtien ymmärtäminen automaattisesta käsittelystä ja siihen päätymisestä, eivät ole riittäviä oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen kannalta.

Lisäksi Amnesty muistuttaa, että päätöksen perusteluvelvollisuutta ei voida ohittaa yleisellä kuvauksella automaattisesta menettelystä, vaan jälkimmäinen on nähtävä ainoastaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä lisäävänä osatekijänä. Onkin tärkeä, että perusteluvelvollisuus säilytetään myös automaattisessa päätöksenteossa, kuten työryhmä esittää.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Nyt käsillä olevissa säännösten perusteluissa ei avata sen enempää, mitä annettavilla ”keskeisillä” tiedoilla tarkalleen tarkoitetaan. Amnesty katsoo, että automaation kuvauksesta tulisi ilmetä ainakin, miksi automaattista päätöksentekoa käytetään ja millä tavoin siihen valikoidutaan, mitä tietoja viranomaisen käyttää päätöksenteon pohjana ja mistä tietolähteestä ne ovat peräisin, jotta päätöksenteon kohteena olevat henkilöt kykenevät valvomaan oikeuksiaan ja havaitsemaan mahdollisia väärinkäytöksiä, kuten edellä mainitusti selvittämisvelvollisuuden laiminlyöntiä, tosiseikkojen epäsuhtaista huomioonottamista, eri tekijöiden painotuksia päätöksenteossa, tietojen alkuperää (esimerkiksi rekisteröidyn antamat tiedot, rekisteröidyn aikaisempi maksukäyttäytyminen tai julkiset rekisterit) tai menetelmien oikeudenmukaisuutta, tehokkuutta ja tasapuolisuutta. Lisäksi olisi tarpeen informoida asiakkaalle, mihin päätöksenteon ja henkilötietojen käsittelyn automaatio perustuu (oikeudellinen perusta) sekä miten menetelmän oikeellisuutta valvotaan.

Olennaista automaattiseen, kuten mihin tahansa muuhunkin hallinnolliseen, päätöksentekoon liittyen on varmistaa, että päätöksenteonkohde saa tiedot päätöksestä lisätietoja antavasta tahosta

ja jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista, kuten muutoksenhakumahdollisuudesta sekä mahdollisuudesta saattaa asia päätöksen tehneestä viranomaisesta riippumattoman laillisuusvalvojan käsiteltäväksi.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Nyt käsillä olevia säännösehdotuksia on tarpeen arvioida osana automaattista päätöksentekoa koskevan yleisen sääntelyn muodostamaa kokonaisuutta. Amnesty toivookin, että valmistelun edetessä sidosryhmillä on mahdollisuus esittää kantansa myös pidemmälle edenneistä sääntelyehdotuksista sekä lopulta itse hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn kokonaisuudesta. Kuten edellä on jo mainittu, jatkovalmistelussa tulee harkita ja valmistella myös virkavastuun kohdentumista automaattisessa päätöksenteossa.

Lopuksi Amnesty muistuttaa jo edellä mainitusta perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevasta arvioinnista, jota on tehtävä koko lainvalmisteluprosessin ajan. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon eri perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi myös oikeuksien toteutumisen arviointi eri ihmisryhmien kannalta. Kuten todettua, myös hallinnon asiakkaat tulevat eri taustoista ja lähtökohdista ja kaikessa automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä, kuten missä tahansa muussakin sääntelyssä, on varmistettava yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

Kunnioittavasti,

Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto