

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?

Vammaisfoorumi ry on 29 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen mukaisesti edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 228 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta henkilöä.

Vammaisfoorumi kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua asiasta.

Vastauksena kysymyksiinne esitämme seuraavaa:

Kuten arviomuistiossa ja sitä edeltävässä esiselvityksessä tuodaan ilmi, automaattinen päätöksenteko on jo hallinnon todellisuutta. Tietoteknisten järjestelmien käyttöönotto on tapahtunut asteittain vuosikymmenten aikana.

Automaattista hallinnollista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö on yhä puutteellista. Arviomuistiossa mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sekä ylimpien laillisuusvalvojen kanteluratkaisuissa ilmaistut kriittiset näkökohdat korostavat kysymyksenasettelun merkitystä ja kiireellisyyttä. Samoin arviomuistiossa on tunnistettu automaattisen päätöksenteon merkittävyys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Yhdymme näihin arviomuistion kriittisiin huomioihin.

Perusoikeuksien toteutumista on pidettävä lähtökohtana sääntelystrategian kehittämisessä.

Digitalisaation aiheuttamat paineet ja lainsäädännön puutteellisuus luovat ristiriidan, joka on syytä ratkaista yleislainsäädännön tasolla.

Automaattisen päätöksenteon yleislain tasoisella sääntelyllä turvattaisiin tietokoneavusteisen hallintomenettelyn laillisuusvaatimuksen toteutuminen ja Tämän ohella erityislainsäädännölle saattaa olla tarvetta, jotta hallinnollisen päätöksenteon monimuotoisuus sekä erityisen haavoittuvien ryhmien, ml. vammaisten henkilöiden oikeusturvan ja kuulemisen tarve voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon, ja viittaame tältä osin jäsenjärjestömme SAMSin ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Riika Koulu ja Ida Koivisto, lausunnossaan esittämiin näkökohtiin ja kehittämisehdotuksiin.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

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

Ratkaisua automaation rajaamisesta rutiininluontoiisiin, yksinkertaisiin tapauksiin, jossa harkintaa ei ole, voidaan pitää hallinnon laillisuusperiaatteen (PL 2.3) näkökulmasta perusteltuna: harkintavaltaa käyttää ihminen, rutiininluonteisen tapauksen voi ratkaista myös kone. Tähän jaotteluun liittyy merkittävä ongelma: miten ennakkollisesti ja yleisesti määritellään harkinnanvaraiset ja ei-harkinnanvaraiset päätöslajit ilman, että yksittäinen hallintoasia otetaan tutkittavaksi?

Yksi esimerkki rutiininomaisesta asiakasprosessista voisi olla asiakasmaksujen kohtuullistaminen/poistaminen, kuten SAMS lausunnossaan esittää.

Även specialreglering behöver utvecklas t.ex. gällande klientavgifter. Efterskänkande och nedsättning av klientavgifter inom social- och hälsovården borde vara en rutinprocedur. I dagsläget används tyvärr möjligheten att sänka klientavgifter väldigt sällan, antagligen på grund av resurs- och personalbrister. Inkomstregistret skulle möjliggöra ett automatiskt beslutsförslag på en sänkning av klientavgifter. Det här skulle spara resurser från förvaltningen, undvika onödig indrivning och underlätta den ekonomiska pressen för många i vår målgrupp som lever i fattigdom. På så vis kunde automatiserat beslutsfattande också bidra till förverkligande av mänskliga rättigheter samt ökad jämställdhet och välmående i samhället.

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

-

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?

-

Tietojärjestelmäsäätely ja virkavastuun kohdentaminen

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

-

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

-

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

-

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

-

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?

Sen, millä perusteella asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistaviksi, olisi hyvä olla riittävästi kuvattu. Kuvauksen tulisi sisältää viittaus niihin lainkohtiin, joiden on katsottu voivan soveltua automaattisesti ratkaistaviksi (vrt. millaiset seikat tulkitaan ”yksiselitteisiksi faktoiksi”).

Tämän lisäksi olisi hyvä selittää yleis- tai jopa selkokielisesti ja teknistä erityisterminologiaa välttäen, millaisessa menettelyssä automaattinen päätöksenteko tapahtuu.

Kuten arviomuistiossa todetaan, kuvaus toteuttaisi myös oikeutta saada perusteltu päätös. Voi kuitenkin olla, etteivät pelkkien päätöksentekosääntöjen kuvaukset riitä toteuttamaan tätä velvoitetta; eihän perusteluvollisuuskaan täyty sovellettujen lainkohtien luettelolla.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

-

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Jatkovalmistelussa on syytä lisäksi ottaa huomioon PL 6 ja 19 §:istä juontuvat vaatimukset lasten vaikutusmahdollisuuksien ja

yksilöllisen kasvun huomioimiseen.

Käyttöliittymä- ja käyttökokemusratkaisuilla eli järjestelmä- ja palvelumuotoilulla on keskeinen rooli siinä, millaiseksi pääsy oikeuksiin sekä kuulemisperiaatteen toteutuminen tosiasiallisesti muodostuvat. Varsinkin yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevien yksilöiden ja ryhmien (lapset, vanhukset, päihdeongelmaiset, ulkomaalaiset), kuten toki myös muutoin heterogeenisten käyttäjäryhmien, tarpeet ja toimintakyvyt poikkeavat toisistaan merkittävästi. On kysyttävä, missä määrin tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää eri käyttäjäryhmien tarpeiden arviointia ja käyttöliittymien räätälöintiä erilainen toimintakyky huomioiden. Huomautamme tältä osin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksistä, etenkin esteettömyyden turvaamisesta 9. artiklan mukaisesti.

Räätälöinnillä on mahdollista parantaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta, mutta myös profiloida ja siiloittaa eri käyttäjäryhmiä. Haavoittuvat ryhmät eivät myöskään ole sisäisesti homogeenisiä (esim. vammaispalvelulain 2 §:n tarkoittamat vammaiset henkilöt). Tärkeää on, että eri käyttäjäryhmät otetaan kattavasti mukaan järjestelmien suunnitteluun, kehitykseen ja testaukseen, jotta käyttöön otettavat järjestelmät eivät perustu virheellisille oletuksille loppukäyttäjien tarpeista.

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?

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26/2016) keskeisenä periaatteena on turvata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Pääsyn estäminen palveluihin ja järjestelmiin, jotka ovat muiden saatavilla, on yksi

vammaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän muoto. Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulee huomioida myös sopimuksen veloitteet, mitä tulee vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen osallistamiseen täysimääräisesti 4. artiklan 3. kohdan mukaisesti.

Mahlamäki Pirkko
Vammaisfoorumi ry