

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*?

Säännös on riittävän selvä ja tarkkarajainen.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ehdotettu säännös on lähtökohdiltaan hyvä ja antaa yleislain tasolla riittävän tarkat rajat automaattiselle päätöksenteolle.

Säännöksestä ja sen perusteluista ei suoraan ilmene, voisiko automaattinen päätöksenteko tuottaa myös asianosaisen kannalta kielteisiä päätöksiä. Oletettavasti myös kielteisiä päätöksiä voitaisiin tehdä automaattisesti sikäli, että säännöksen soveltamisalaan tulee lähinnä vain tilanteita, jotka hallintolain 34.2 §:n 1 tai 5 kohdan nojalla eivät edellytä asianosaisen kuulemista ennen asian ratkaisua.

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

Emme tee automaattisia päätöksiä tai kysymys ei ole relevantti.

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?

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ruokavirasto näkee nykyiset hallintolain säännökset riittävinä avustavan ja valmistelevan automaation käyttöön.

Tarkemmalle sääntelylle ei ole kuitenkaan estettä ottaen huomioon, että viranomaistoiminnassa muodostuu yhä suurempia tietoaaineistoja, ja että tulevaisuudessa hyödynnetään eri tavoin yhä enemmän tekoälyä ja muuta läpinäkymättömään logiikkaan perustuvaa teknologiaa. Voi olla epäselvää, tarjoavatko esim. hallinnon oikeusperiaatteet riittävää ohjausta. Uudet teknologiat voivat jäädä myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, mutta niillä voi silti olla epäsuoria vaikutuksia hallintoasioiden käsittelyyn tai muulla tavoin yksittäisten ihmisten asemaan.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

-

2. Oikeussuojakeinot

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

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Oikaisuvaatimuksen automaattinen käsittely voidaan sallia yleisellä tasolla.

Ruokavirasto ei kuitenkaan pidä oikaisuvaatimuksen käsittelyä automaattisesti mahdollisena kaikissa tilanteissa. Esimerkiksi viljelijätukien oikaisuvaatimuksissa on usein kyse tukiehtojen noudattamiseen liittyvästä harkinnasta, eikä varsinaisesti tuen määrän laskemisesta. Oikaisuvaatimuksen automatisointi voi vaarantaa oikeusturvan, jos asiassa muu harkinta jää vaillinaiseksi.

Ruokavirasto tunnistaa, että mikäli sen käsittelyyn tulisi tulevaisuudessa tilanteita, joissa oikaisuvaatimus voidaan hyväksyä automaattisesti, tilanteeseen ei vaikuttaisi liittyvän asianosaisen kannalta mitään välittömiä riskitekijöitä. Toki tällöin ensivaiheen asiankäsittelyn laatu ei saisi heikentyä sen vuoksi, että asianosaisella on käytössään mahdollisuus hakea oikaisua helpossa automaattisessa menettelyssä. Sen sijaan lienee aihetta suhtautua kriittisemmin oikaisuvaatimuksen automaattiseen hylkäämiseen. Automaattinen hylkääminen voisi soveltua kenties asiaryhmiin, joissa usein vaaditaan oikaisua siitä huolimatta, ettei niihin selvästikään liity tulkinnan- tai harkinnanvaraa.

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

Läpinäkyvyyden varmistaminen riittävän tietosuojainformaation ja käsittelyn julkisuuden avulla, hallintolain vaatimusten noudattaminen.

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

Käytettävissä olevat muutoksenhakumenettelyt, viranomaisen mahdollisuus itseoikaisuun.

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

-

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Hyvää hallintoa ja hallinnon asiakkaan oikeuksia turvataan kattavasti hallintolailla, jonka vaatimukset on jo nykyisellään huomioitava hallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Hallintolain vaatimuksista ja osaltaan myös teknologisista esteistä seuraa tosiasiallisia rajoituksia päätöksenteon automatisoinnille. Asianosaisella on esimer-kiksi oikeus tulla kuulluksi ja esittää asiassaan vapaamuotoista selvitystä, jonka vaikutuksia asian ratkaisemiseen kone ei ylipäänsä ymmärtäisi.

Muistiosta käy ilmi, että vaatimukset hallintoasian käsittelyn julkisuudesta ja henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyydestä ilmenevät jo nykyisellään olennaisesti julkisuuslaista ja yleisestä tietosuoja-asetuksesta sekä tätä täydentävästä kansallisesta lainsäädännöstä. Erityisille suojatoimille ei näytä olevan välttämätöntä tarvetta, ellei sitten suojatoimista säätämistä pidetä välttämättömänä varmistamaan olemassa olevan lainsäädännön riittävän yhtenäisen tulkinta ja toimeenpano.

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

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Erityisten/salassa pidettävien henkilötietojen käsittelystä ja käsittelyn riskiperusteisuudesta on säädetty yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaisissa ja julkisuuslaissa. Erityisiä suojatoimia tarvitaan lähinnä vain, jos niitä pidetään välttämättöminä varmistamaan olemassa olevan lainsäädännön riittävän yhtenäisen tulkinta ja toimeenpano.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

Mikäli mahdollisia täydentäviä säännöksiä tietosuojasta päätetään kuitenkin tehdä, olisi niiden osalta huomioitava erityisesti se, että ne eivät ole päällekkäisiä jo voimassa olevien säännösten kanssa. Tietosuojasäännösten pirstaloitumista edelleen useaan lakiin tulisi ensisijaisesti välttää ja toissijaisesti toteuttaa tätä mahdollisimman pitkälle viittaussäännöksien avulla voimassa olevia säännöksiä vain tarpeen mukaan täydentäen.

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Muutos yhtenäistää viranomaisten toimintatapoja ja vahvistaa osaltaan hallintomenettelyn lakiperusteisuutta. Tarkoituksena täytyy olla, että asianosainen saa yhtä hyvää palvelua riippumatta siitä, onko päätös tehty automaattisesti vai ei.

Ruokavirastossa tuskin tultaisiin tekemään massaluontoista automaattista päätöksentekoa, joten virastomme kannalta on järkevää säilyttää myös mahdollisuus nimetä henkilö tarkemmin.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Yleisesti ottaen Ruokavirasto pitää tärkeänä, että hallinnon asiakas saa tiedon siitä, että häntä koskeva asia on käsitelty automaattisesti ja päätös on tehty automaattisesti ilman kenenkään henkilön osallistumista päätöksentekoprosessiin.

Muistiossa esitetyn valossa voitaisiin jopa puoltaa linjausta, ettei pelkkä ilmoittaminen automaattisesta päätöksenteosta riittäisi, vaan hallintolain hengessä se pitäisi perustella hieman laajemminkin: miksi päätös on valikoitunut automaattiseen päätöksentekoon?

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Yleinen tietosuojasetus edellyttää jo antamaan vastaavia tietoja. Tästä näkökulmasta on epäselvää, tarvitaanko asiasta erillistä pykälää kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisen liikkumavaran käyttö ei tältä osin liene kiellettyä. Kuvaus voitaisiin liittää osaksi asianomaista tietosuojaselostetta, kuten monet viranomaiset ovatkin jo vakiintuneesti tehneet. Lisäksi on tärkeää, että automaattisesta päätöksenteosta informoidaan henkilöä tarpeen mukaan muutenkin asioinnin yhteydessä. Esimerkiksi kun henkilö täyttää sähköisessä asiointipalvelussa hakemuksen, hänelle voidaan käyttöliittymässä ilmoittaa, että viranomaisen voi käsitellä hakemuksen automaattisessa päätöksenteossa. Automaattisesta päätöksenteosta voidaan informoida myös esimerkiksi asiakkaalle laadittavissa ohjeissa.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Vähintään yleisen tietosuojasetuksen 13 ja 14 artiklan nojalla riittävät tiedot ja harkinnan mukaan tarkempiakin tietoja: "...automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle."

Kuvauksen ei kuitenkaan tarvitse olla liian yksityiskohtainen vaan yleisluonteinen kuvaus siitä, mitä automaattinen käsittely sisältää ja millä perusteella hakemukseen kohdistuu automaattinen käsittely. Myös se, mihin laajempaan palveluun tai prosessiin automaattinen päätöksenteko sisältyy, olisi syytä mainita.

Samassa yhteydessä tulisi myös ratkaista kysymys siitä, minkälaiseen asiantuntijaan tai asiantuntijoihin mahdolliset lisätietopyynnöt automaattisesta päätöksenteosta tulisi kohdentaa. Linjattavaksi tulee tämän myötä se se kuinka laajaa, perusteellista ja yksilöityä asiakaspalvelua päätöksentekoprosessin selvittämisessä asiakkaalle tulee tiedustelun perusteella antaa. On tärkeää, että suuntaviivat tälle asiakaspalvelulle annetaan sääntelyä laadittaessa, jotta jokainen virasto pystyy tahollaan toteuttamaan hyvää hallintoa.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Muut huomiot

Lähtökohtana esityksessä on automaattinen päätöksenteko. Pykälissä kuitenkin osittain säädettäisiin käsittelystä (25 a § otsikko, 44 § 1 mom. 5 kohta sekä uusi pykälä muistion kohdassa 2.3.). Olisiko asiaa täsmennettävä siten, että käsittely sisältää myös päätöksenteon vai voisiko säätää yksinkertaisesti vain päätöksenteosta, joka sisältää eri käsittelyvaiheet? Nyt esitysmuoto on hieman sekava, kun käytettäisiin kum-paakin termiä sekaisin jopa samassa pykälässä.

Taustatietoa lausunnon antajasta

Ruokaviraston organisaatio koostuu kolmesta linjasta: maaseutulinjasta, elintarvike-ketjulinjasta ja laboratorio- ja tutkimuslinjasta, joita tukevat sisäisten palvelujen toimintakokonaisuus sekä digitaalisten palvelujen toimintakokonaisuus.

Maaseutulinja toimii maksajavirastoasioita hoitavana kokonaisuutena sekä vastaa maatalouden tukijärjestelmien, markkinajärjestelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien toimeenpanosta.

Elintarvikeketjulinja vastaa elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden – siemenet, rehut, lannoitevalmisteet, kasvien lisäysaineistot, metsänviljelyaineisto ja kasvinsuojeluaineet – turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden valvonnasta.

Laboratorio- ja tutkimuslinja vastaa eläin- ja kasvitautien diagnostiikasta, elintarvikkeiden, rehujen, lannoitteiden, kasvinsuojeluaineiden ja kasvien laboratoriotutkimuksista, valvonta- ja seuranta- ja näyttöiden laboratorioanalytiikasta, vertailulaboratorio-toiminnasta sekä riskinarvioinnista. Linja tekee myös tieteellistä tutkimusta ja pitää yllä kansallisesti tarvittavaa tutkimusinfrastruktuuria toimialoillaan.

Ruokaviraston organisaatio koostuu toisin sanoen kolmesta eri linjasta, joiden tarpeet automaattiselle päätöksenteolle poikkeavat hieman toisistaan, sillä ne käsittelevät hyvin erityyppisiä asioita ja päätöksentekoon liittyy eri määrä asiantuntijoiden tekemää harkintaa.

Esimerkki: Elintarvikeketjulinja / Kasviosasto

Esimerkiksi elintarvikeketjulinjalla käsiteltäviin siemensertifiointiin liittyviin päätöksiin automaattinen päätöksenteko voisi sopia hyvin. Automaattinen päätöksenteko soveltuu hyvin

ratkaisuihin, jotka ovat johdettavissa suoraan säädöksistä ilman harkintaa. Säädöstä valmisteltaessa on otettava huomioon, että automaatio soveltuu erityisen hyvin asioihin, jossa tehdään runsaasti päätöksiä.

Erityislainsäädöksissä tulisi rajata hyvin yleisluontoisesti ne sektorit, joissa päätösaunomaatiota voidaan käyttää. Uusien sektoreiden käyttöönottoa ei saa viivästyttää mahdolliset säädösmuutosten/-lisäysten tarpeet, niin kauan kuin asetetut yleiset vaatimukset täyttyvät (esim. että päätökset voidaan tehdä ilman harkintaa, ei sisälly koneoppimista tms.).

Tässä kannattaisi ottaa huomioon se, että päätösaunomaatio voi jopa parantaa oikeusturvaa: kun rajaukset ovat säädöstenmukaisia, kaikki tapaukset johtavat samoilla tosiseikoilla samaan päätökseen. Inhimillinen tekijä jää pois (esim. väsymys tai virheet). On myös helppoa ja mahdollista rajata tiettyjä päätöksiä manuaaliseen käsittelyyn (esim. kielteiset päätökset).

Esimerkki: Maaseutulinja / Maatalousosasto

Maaseutulinjan maatalousosasto ei vastusta mahdollisuutta automaattiseen päätöksentekoon. Lausuttavana olevan muistion perusteella on kuitenkin epäselvää, voidaanko kuntien yhteistoiminta-alueilla ja ELY-keskuksissa tehtävää viljelijätukia koskevaa päätöksentekoa pitää muistiossa tarkoitettuin tavoin automaattisena. Kuntien YT-alueet ja ELY-keskukset tekevät vuosittain kymmeniä tuhansia päätöksiä viljelijöille.

Viljelijätukia koskevaan päätöksentekoon ei sinällään juurikaan sisälly harkintaa. Viljelijä hakee tukea ja tuen määrän laskenta on pitkälti automaattista laskentaa tiettyjen kaavojen mukaan Ruokaviraston tietojärjestelmissä, ja laskenta tuottaa lopputuloksen. Laskennassa käytettävät säännöt perustuvat sovellettaviin oikeussääntöihin.

Toisaalta tukihakemuksen käsittelyssä on käytössä esimerkiksi tarkisteet tuen myöntämisen ehtojen tarkastamiseksi, jolloin tuen myöntäminen sisältää varsinaista käsittelyä eikä vain pelkkää tuen laskentaa. Päätöksenteko kuitenkin pääasiassa tapahtuu tietojärjestelmiin rakennetun automaation avulla. Asialla on käsittelijä ja ratkaisija, ja käsittelyssä noudatetaan kahden silmäparin periaatetta.

Maksajavirastotehtävissä on EU-lainsäädännön perusteella tehtävät eriytettävä, jolloin on oltava tiedossa kunkin ratkaisun tekijä.

Tietyissä rajatuissa asioissa, kuten esimerkiksi ylivoimaisen esteen käsittelyssä, viranomaisella on harkintaa. Lisäksi valvonnassa ELY-keskuksen tarkastaja tekee havaintoja, ja ne vaikuttavat lopullisen tukipäätöksen tekemiseen. Viljelijätukien takaisinperintäpäätökset on perusteltava tarkoin, vaikka niissä muutoin ei ole harkintaa. Tietojärjestelmän laskenta huolehtii takaisinperintämäärän muodostumisesta ja määrän laskennasta.

Maatalousosastolla tehtävät päätökset tehdään ilman automatisointia.

Uudella CAP-kaudella vuodesta 2023 alkaen viljelijätukien käsittelyssä otetaan käyttöön ns. monitorointi, joka tarkoittaa jatkuvatoimista maatalousmaalla tapahtuvien viljelytoimien seuranta satelliittiaineistojen avulla. Tukihakemuksella ilmoitettujen lohkojen osalta seurataan viljelytoimien toteuttamista ja tietojärjestelmässä tullaan toimien luokittelussa ja analysoinnissa käyttämään tekoälyä. Monitoroinnin lohko kohtainen tulos muodostuu siis tosiasiallisessa hallintotoiminnassa automaation avulla ja tulos on osa kunnan yhteistoiminta-alueen ja ELY-keskuksen viljelijätukia koskevaa hallintopäätöstä.

Pohjavirta Heta
Ruokavirasto