

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?

Arviomuistion valmistelun yhteydessä oikeusministeriö on esittänyt viranomaisille tietopyynnön, jolla selvitettiin, millaisissa asiaryhmissä ja millaisin edellytyksin automaattista päätöksentekoa tällä hetkellä käytetään ja minkälaisen säännösten perusteella. Lisäksi kartoitettiin näkemyksiä automaattisen päätöksenteon tulevaisuuden käyttökohteista eri hallinnonaloilla ja kerättiin tietoja virkavastuun ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamistavoista sekä viranomaisten näkemyksiä siitä, miten valmisteltavaa yleislainsäädäntöä ja sen alaa tulisi rajata. Liikenne- ja viestintävirasto on vastannut tähän tietopyyntöön ja viraston vastaukset on huomioitu arviomuistiossa.

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?

-

Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiін, 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?

-

Tietojärjestelmäsääntely 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?

-

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?

-

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?

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa arviomuistion johtopäätöksiä sääntelytarpeista. Arviomuistion pohjalta jää kuitenkin hieman epäselväksi, mitä yleislainsäädäntöön (erillinen yleislaki tai hallintolain täydennys) automaattisen päätöksenteon osalta sisällytettäisiin. Arviomuistiossa todetaan, että erityislainsäädäntöä joka tapauksessa tarvitaan. Virasto pitää tärkeänä, että lainsäätäjälle ja toimeenpanolle on selkeät ja tarkat ohjeet, mitä erityissääntelyltä ja käytännön päätöksenteolta vaaditaan (mitä elementtejä erityislainsäädännössä pitää olla ja millä tarkkuudella), jotta kaikki arviomuistiossa esiin tuodut riskitekijät saadaan minimoitua.

Siltä osin kuin yleislainsäädäntöä pidetään tarpeellisena, tulisi sen kattaa mahdollisimman hyvin erilaiset tilanteet. Virasto pitää tärkeänä, että sääntely mahdollistaa asiakkaan näkökulmasta sekä myönteisten että kielteisten päätösten tekemisen automaattisena edellyttäen, että ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Virasto katsoo, että tällaisiin yksiselitteisiin faktoihin voi kuulua viranomaisella jo hallussaan olevaa tietoa, muilta viranomaisilta saatua tietoa kuin myös asiakkaalta saatua tietoa.

Edellä todetun lisäksi pidämme tärkeänä, että sääntelyn viitekehys pidetään selkeänä. On riski, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvä säädöskehys paisuu ja eri säädösten väliset soveltamissuhteet monimutkaistuvat tilanteissa, joissa kansallisten yleislakien lisäksi automaattiseen päätöksentekoon on sovellettava yhtä tai useampaa EU-säädöstä ja substanssialan omaa kansallista erityislainsäädäntöä. Tämä taas käytännössä lisää hallinnollisia kustannuksia lakien toimeenpanossa sekä mahdollisesti hankaloittaa hallinnon asiakkaiden kykyä ymmärtää, mihin eri julkisen hallinnon toimijoiden menettelytavat pohjautuvat.

Yhdenmukaisuus muun kansallisen ja EU-lainsäädännön kanssa on huomioitava myös siitä näkökulmasta, ettei automaattisen päätöksenteon soveltamisalaa supisteta EU-sääntelyn - esimerkiksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen (679/2016) - mukaisista automaattisen päätöksenteon soveltamisalasta, ellei tämä ole täysin välttämätöntä. On oltava ehdottoman selkeää, mitä yleissääntelyssä tarkoitetaan automaattisella päätöksenteolla ja mihin sitä sovelletaan.

Automaattisessa päätöksenteossa käsitellään useimmiten luonnollisten henkilöiden tietoja. Koska automaattisen päätöksenteon käytölle ja laajentamiselle on hallinnon resurssien mahdollisimman tehokkaan käyttämisen vuoksi yhteiskunnassa suuri tarve, olisi sitä koskeville säännöksille ja niiden soveltamiskäytännölle hyvä olla vahva tuki lainsäädännön valmisteluprosessissa. Viranomaisten

työkuormaa voitaisiin vähentää ja rekisteröityjen oikeusturvasta tehokkaammin huolehtia, jos lainsäädäntövaiheessa tehtäisiin myös henkilötietojen käsittelyn osalta kattava ja tarkka vaikutustenarviointi, jossa huomioidaan tiedon käsittelyn koko elinkaari. Asia olisi hyvä huomioida oikeusministeriön tuottamassa lainvalmisteluohjeistuksessa. Asia on merkitykseltään myös sellainen, että siihen voisi kiinnittää vaikutusten arviointineuvoston huomion. Vaikka arviointineuvosto keskittyy erityisesti hallituksen esitysluonnosten taloudellisten vaikutusten arviointeihin, se arvioi myös muita vaikutusalueita. Arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi sekä säädösten tultua voimaan arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. Automaattiseen päätöksentekoon liittyvät kysymykset voivat olla myös perustuslakivaliokunnan huomion kohteena.

Yhteenvetona, Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa automaattisen päätöksenteon edellytysten kirkastamista ja sen myötä automaattisen päätöksenteon lisäämistä tilanteissa, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Sääntelyn viitekehys on pidettävänä selkeänä, ja lainvalmistelua ja säännösten soveltamista voidaan tukea tarkemmilla ohjeilla, joissa kuvataan huomioon otettavat seikat sekä ohjeistetaan tarkemmin vaikutusten arvioinneista erityisesti henkilötietojen käsittelyn osalta.

Metsälampi Susanna
Liikenne- ja viestintävirasto