

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?

Pakolaisneuvonta ry keskittyy tässä lausunnossa automaattisen päätöksenteon rajaukseen ja sääntelytarpeisiin ennen kaikkea Maahanmuuttoviraston hallinnonalan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisissa kannanotoissa esitetyllä tavalla automatisoidun päätöksenteon yhteydessä on otettava huomioon hyvää hallintoa koskevat ja hallintolain hallinnon asiakkaiden oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat säännökset samoin kuin virkavastuun toteutumiseen liittyvät näkökohdat.

Maahanmuuttoviraston asiakkaina on paljon asiakkaita, joiden kohdalla korostuu sekä viranomaisen neuvontavelvollisuus että selvittämisvelvollisuus, esimerkiksi kielitaidon puutteen ja suomalaisen järjestelmän vierauden vuoksi. Joukossa on myös erityisen paljon haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita, ei ainoastaan turvapaikanhakijoiden vaan myös muilla perusteilla, kuten esimerkiksi perhesiteen perusteella lupaa hakevien, jatkolupaa hakevien sekä kansalaisuutta hakevien joukossa. Automaattisen päätöksenteon riskit oikeusturvan ja yhden vertaisen kohtelun näkökulmasta korostuvat kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla.

Maahanmuuttovirastossa ei tähän mennessä ole ollut käytössä automatisoitua päätöksentekoa. Asiat, joista virastossa päätöksiä tehdään vaativat tyypillisesti tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Tilanteet, joissa kokonaan automatisoitua päätöksentekoa voitaisiin asiakkaiden oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua vaarantamatta käyttää, ovat harvassa.

Arviomuistiossa on esitetty esimerkkejä tilanteista, joissa Maahanmuuttoviraston mukaan voitaisiin automaattista päätöksentekoa tulevaisuudessa käyttää.

Kun arviomuistion mukaan pääsääntö automaattista päätöksentekoa jo käytävissä viranomaisissa on rajata automaattinen päätöksenteko asianosaisen kannalta myönteisiin tai hakemus pohjaisissa päätöksissä hakemuksen mukaisiin päätöksiin, toisesta Maahanmuuttoviraston antamasta esimerkistä (arviomuistio s. 21 – 22) voi päätellä, että virastossa haluttaisiin soveltaa automaatiota myös kielteisiin päätöksiin.

Automaattinen päätöksenteko tulee rajata myönteisiin ja hakemuksen mukaisiin päätöksiin. Tämä korostuu Maahanmuuttovirastossa käsiteltävissä asioissa, joissa viranomaisen selvittämisvelvollisuudella, kuulemisella ja kokonaisharkinnalla on keskeinen ja asiakkaiden oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta ratkaiseva merkitys.

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?

Ehdotettu rajaus automaattisen päätöksenteon soveltamisesta tilanteissa, joissa päätöksentekosäännöt voidaan johtaa suoraan laista vailla harkintavallan käyttöä on yleisenä periaatteena tarkoituksenmukainen ja päätösten laillisuuden varmistamiseksi perusteltu. Täysin automatisoidut hallintopäätökset tulisi rajata tilanteisiin, joissa ne ratkaistaan asianosaisen kannalta myönteisesti tai hakemuksen mukaan. Tämä ja kokonaisharkinnan merkitys korostuu Maahanmuuttovirastossa käsiteltävissä asioissa.

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

Tekoälyä voidaan ja tullaan jatkossa mahdollisesti hyödyntämään päätöksenteon valmistelussa, mutta oikeusturvan kannalta on perusteltua tässä vaiheessa rajata päätöksenteko tilanteisiin, joissa päätös perustuu laista johdettuihin yksiselitteisiin päättelysääntöihin.

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?

Tällaisen säännöksen tulisi olla sinänsä tarpeeton, mutta Pakolaisneuvonta näkee käytännön työssä havaitsemiensa ongelmien takia perusteltuna painottaa oikeusturvan ja perusoikeuksien merkitystä lakiin kirjatulla säännöksellä.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

On hyvä määritellä selkeästi arviomuistion ehdotuksen virkavastuun jakautuminen eri tasoilla (mm. päätöksentekosääntöjen hyväksyminen, järjestelmän valvonta).

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?

Maahanmuuttoviraston osalta virheellisiä päätöksiä koskevan virkavastuun tulisi korostua nykytilannetta enemmän. Vaarana päätöksenteon automatisoinnissa on vastuun hämärtyminen entisestään.

Tilanteessa, jossa automaattinen päätöksenteko kohdistuu ainoastaan asiakkaille myönteisiin päätöksiin, ei virkavastuun korostaminen ole kuitenkaan asiakkaan oikeusturvanäkökulmasta niin keskeinen.

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?

Kuvauksen tulisi olla selkokielineen ja jokaisen ymmärrettävissä.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia 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?

-

Lindfors Pia
Pakolaisneuvonta ry