



Oikeusministeriö

Viite: VN/3071/2020

Sisäministeriön vastaus oikeusministeriön tietopyyntöön automaattisen päätöksenteon käyttökohteista julkishallinnossa

Oikeusministeriö on tehnyt ministeriöille ja muille tahoille tietopyynnön koskien automaattisen päätöksenteon käyttökohteita julkishallinnossa. Sisäministeriö toteaa tietopyynnön osalta seuraavaa.

1 Tausta

Oikeusministeriössä on aloitettu hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelu. Ministeriössä on valmistunut esiselvitys automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Selvityksen tarkoituksena on muodostaa yleiskäsitys automaattisten päätöksentekojärjestelmien toimintaperiaatteista sekä täsmentää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia ongelmia erityisesti perustuslain, hallinnon yleislakien, virkavastuun ja tietosuojalainsäädännön kannalta. Selvityksen pääpaino on sääntöpohjaisessa automaatioissa, joka perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin.

Oikeusministeriössä valmistellaan seuraavaksi arviomuistio, jossa arvioidaan muun muassa yleislainsäädännön muutostarpeita ja ratkaisuvaihtoehtoja automatisoitua päätöksentekoa säänteleväksi yleislainsäädännöksi. Arviomuistiossa tarkastellaan erityisesti hallintolaissa tarkoitettujen hallintopäätösten tekemistä automaattisesti. Yksi keskeinen tarkasteltava kysymys on, millaisiin asioihin automaattinen päätöksenteko yleislaissa rajattaisiin. Yleislain lisäksi automaattisen päätöksenteon käyttäminen saattaa edellyttää käsiteltävien asiaryhmien täsmentämistä erityislainsäädännössä.

2 Tietopyyntö

Edellä mainitun selvityksen taustaksi oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä tietoa automaattisen päätöksenteon käytöstä sisäasianhallinnossa seuraavasti:

Kirje

SM208166

20.03.2020

00.02.05

SMDno-2020-433

- 1) Tehdäänkö hallinnonalalla tai toimialalla jo nyt hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti ja jos niin millaisissa asiaryhmissä? **[jatkossa A) Nykytilanne]**
- 2) Onko hallinnonalalla tai toimialalla asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon? **[jatkossa B) Soveltuvat asiaryhmät]**
- 3) Lisäksi, jos teillä on jo käytössä menettelyjä automaattiseen hallintoon liittyvän virkavastuun kohdentamiseksi, päätösten oikeellisuuden valvomiseksi taikka hyvän hallinnon, oikeusturvan tai menettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi, pyydämme kuvaamaan näitä järjestelyjä. **[jatkossa C) Hyvä hallinto]**
- 4) Voitte ottaa kantaa myös siihen, millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata tai muihin esiselvityksessä käsiteltyihin kysymyksiin. **[jatkossa D) Automaattisen päätöksenteon kriteerit]**

3 Maahanmuuttovirasto

A) Nykytilanne

Maahanmuuttovirastossa ei tehdä hallintopäätöksiä, jotka perustuvat pelkästään automaattiseen asian käsittelyyn ja ratkaisuun. Automaatiota käytetään apuna päätöksenteossa esimerkiksi vireille tulleen asian kohdistamisessa oikeaan asiaa käsittelevään yksikköön ja rekisteritarkastusten (VTJ, Vero, Patja jne.) muodossa.

B) Soveltuvat asiaryhmät

Maahanmuuttohallinnossa on sellaisia asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon.

Oleskelu- ja kansalaisuusasioissa automaattiseen päätöksentekoon soveltuvat asiaryhmät voi yleistäen jakaa kolmeen eri luokkaan sen perusteella, mikä viranomaisen harkintavallan rooli prosessissa on tai voisi olla:

B1) Asiat, joissa ei ole harkintavaltaa (tai voidaan arvioida, että se ei käytännössä voi tulla sovellettavaksi)

Oleskelu- tai oleskelulupakortin uusiminen

Henkilö, jolla on voimassa oleva oleskelulupa saa sen osoittamiseksi kortin. EU-kansalaisen perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskeluoikeutta osoittamaan EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti. Vaikka oleskelulupa tai perheenjäsenen oleskeluoikeus olisi pysyvä, sitä osoittava kortti on voimassa vain viisi vuotta, jonka jälkeen se on uusittava. Kortti on uusittava myös, se katoaa, rikkoutuu, varastetaan, tai siinä olevia tietoja on tarpeen muuttaa esimerkiksi nimenmuutoksen myötä. Uusi kortti myönnetään aina, jos oleskelulupa tai oleskeluoikeus, jonka voimassaolon se osoittaa, on yhä voimassa. Kortin uusimisesta ei laadita erillistä, kirjallista hallintopäätöstä eikä siitä ole mahdollisuutta valittaa. Keskeistä

Kirje

SM208166

00.02.05

20.03.2020

SMDno-2020-433

sovellettavaa aineellista lainsäädäntöä on ulkomaalaislain 33 a §, 60 d §, 60 f §, 60 g §, 161 §.

Kortin uusimisasioita voitaisiin ratkaista automaattisesti vuosittain noin 10 000.

Oleskeluluvan tai oleskelulupahakemuksen tai turvapaikkahakemuksen raukeaminen

Oleskelulupahakemus voi raueta, jos henkilö peruuttaa hakemuksen. Henkilö voisi esimerkiksi lähettää peruuttamisilmoituksen itsepalveluna sähköisen asiointipalvelun kautta, jonka seurauksena hakemukseen voitaisiin automaattisesti tehdä raukeamispäätös. Peruuttamisilmoitus voisi saapua virastoon myös muuta kautta, jolloin sen ulkomaalaisrekisteriin kirjaaminen peruuttamisilmoituksena johtaisi automaattiseen raukeamiseen.

Oleskelulupa tai oleskelulupahakemus voi raueta myös muista syistä. Jos raukeamisen syynä olisi hakijan tai kortinhaltijan kuolema, hakijan tai kortinhaltijan Suomen tai muun EU/EEA-kansalaisuuden saaminen, järjestelmässä vaadittava raukeamispäätös voitaisiin tehdä automaattisesti. Näissä tilanteissa ei viranomaisella ole mitään harkintavaltaa eivätkä toisaalta hakijan/haltijan oikeudet voi vaarantua luvan tai hakemuksen raukeamisesta, siitä huolimatta, että näihin tilanteisiin ei ole nimenomaisesti säädetty valituskieltoa ULK:n 191 §:ssä. Päätös raukeamisesta tehtäisiin automaattisesti, kun tieto kuolemasta tai EU/EEA-kansalaisuudesta on merkitty ulkomaalaisrekisteriin.

Turvapaikkahakemus raukeaa, jos hakija kuolee, tai hänen olinpaikkansa on vastaanottokeskuksesta saadun tiedon mukaan ollut tuntematon vähintään kahden kuukauden ajan tai häneen ei ole vähintään kahteen kuukauteen saatu yhteyttä hänen viimeksi ilmoittamiensa yhteystietojen avulla. Kuten edellä, päätös raukeamisesta voitaisiin tehdä automaattisesti, kun tieto kuolemasta on merkitty ulkomaalaisrekisteriin, tai kun tieto katoamisesta on merkitty ulkomaalaisrekisteriin tai vastaanoton tietojärjestelmään ja tiedon merkitsemisestä on kulunut vähintään kaksi kuukautta eikä tietojärjestelmään ole merkitty yhteydenottoja hakijalta tänä aikana.

Keskeistä sovellettavaa aineellista lainsäädäntöä on ulkomaalaislain 59 §, 95 c §, 166 §, 191 §. Kaikkia hakemuksen raukeamistilanteita ei ole kuvattu lainsäädännössä sellaisenaan, vaan ne ovat vakiintunutta hallintotapaa.

Näitä asioita voitaisiin ratkaista automaattisesti vuosittain noin 11 000.

Määräaikaisen oleskeluluvan peruuttaminen, kun hakija saa pysyvän oleskeluluvan

Kirje

SM208166

00.02.05

20.03.2020

SMDno-2020-433

Kun ulkomaalainen saa pysyvän oleskeluluvan, hänen mahdollisesti edelleen voimassa oleva, heikommat oikeudet antava määräaikainen oleskelulupansa merkitään vakiintuneen hallintotavan mukaan peruutetuksi, koska ulkomaalaisella ei voi olla useita oleskelulupia voimassa yhtä aikaa. Tämä teknisluonteinen rekisterimerkintä voitaisiin tehdä jatkossa automaattisesti.

Näitä asioita voitaisiin ratkaista automaattisesti vuosittain noin 10 000.

Työntekijän oleskelulupahakemuksen, osaratkaisua edellyttävän kausityöoleskelulupahakemuksen, ja yrittäjän oleskelulupahakemuksen hylkääminen, kun osapäätös on kielteinen

Ulkomaalaislain 83 § 2 mom. ja 84 § 2 mom. mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää työntekijän oleskeluluvan tai yrittäjän oleskeluluvan TE-toimiston tai ELY-keskuksen myönteisen osapäätöksen jälkeen. Näin ollen, jos osapäätös ei ole myönteinen, ei Maahanmuuttovirasto voi myöntää oleskelulupaa, eikä Maahanmuuttovirastolla ole laissa säädettyä mahdollisuutta harkita asiaa toisin. Näistä osa voitaisiin tehdä kokonaan automaattisesti.

Automaattisen käsittelyn ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa hakija on hakenut ensimmäistä oleskelulupaa Suomessa, ja päätös olisi ao. kohtien nojalla kielteinen ja jos samanaikaisesti olisi arvioitava tarve päättää henkilön maasta poistamisesta. Tuolloin päätöksenteko edellyttää yksilöllistä kokonaisharkintaa, mitä ei voida tehdä sääntöpohjaisen automaation avulla.

Näin automaattisesti ratkaistavaksi jäisivät 83 § 2 mom. ja 84 § 2 mom. perusteella hakemukset, joissa hakija on ulkomailla, tai joissa voidaan sääntöpohjaisesti päätellä, että maastapoistamisharkinta ei ole tarpeen (hakijalla esimerkiksi on edelleen voimassa oleva muu oleskelulupa).

Ulkomaalaislain 83 § 2 mom. mukaista menettelyä noudatetaan myös silloin, kun kyse on kausityöoleskeluluvasta, jota haetaan yli kuuden kuukauden pituista oleskelua varten (Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten, 11 § 2 mom.). Nämäkin voitaisiin siten tehdä automaattisesti.

Keskeistä sovellettava aineellista lainsäädäntöä näissä tapauksissa ovat ulkomaalaislain 83 § 2 mom., 84 § 2 mom., 146 § sekä Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten 11 § 2 mom. Näitä asioita voitaisiin ratkaista automaattisesti vuosittain noin 2 500 - 3 000.

B2) Asiat, joissa harkintavaltaa lainsäädännön nojalla on, mutta joissa on mahdollista, että sitä ei käytännössä aina olisi välttämätöntä käyttää esimerkiksi tiettyjen määriteltävien

Kirje

SM208166

20.03.2020

00.02.05

SMDno-2020-433

ehtojen tai raja-arvojen puitteissa olevissa tilanteissa, jos lupa/todistus/kortti myönnetään hakemuksen mukaisesti

Oleskeluluvan tai kausityötodistuksen myöntäminen tai liikkuvuusilmoituksen hyväksyminen hakemuksen mukaisesti; EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin tai EU-rekisteröintitodistuksen myöntäminen hakemuksen mukaisesti; Suomen kansalaisuuden myöntäminen hakemuksesta tai ilmoituksesta, kun edellytykset täyttyvät ilmeisesti

Hakemusasian käsittelyssä ja ratkaisemisessa voitaisiin automaatisäännöillä tarkistaa erilaisia lakisääteisistä edellytyksistä pääteltyjä raja-arvoja ja ehtoja. Jos hakemuksen kohdalla järjestelmään asetetut raja-arvot ja ehdot täytyisivät, asiaan tehtäisiin päätös automaattisesti, koska näissä tilanteissa harkintavaltaa ei käytännössä olisi edes mahdollista käyttää.

Käytettäviä tietoja, joilla hakemuksia rajattaisiin automaattisesti joko automaation piiriin tai sen ulkopuolelle, voisivat olla esimerkiksi hakijan tai tämän perheenjäsenen tulot (euromääräinen raja-arvo), hakijan tai perheenjäsenen Suomessa asuma aika, työnantajan erilaiset tunnusluvut kuten liikevaihto tai työntekijöiden määrä tai hakijasta tai perheenjäsenistä olevat muut tiedot. Käytännön edellytyksenä on näiden tietojen olemassaolo viranomaisten tietojärjestelmissä, joista ehtojen tai raja-arvojen mukaiset tiedot on tarkistettavissa (merkintöjä rikosrekisterissä, toimeentulotuki, aviopuolisoiden yhteinen osoite).

Esimerkiksi jos ulkomaalaislain 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys ei täytyisi verratessa tuloja sääntöön asetettuun raja-arvoon, hakemus ohjautuisi virkamiehelle, joka voisi lain näin salliessa kuitenkin harkita toimeentuloedellytyksestä poikkeamista tehdäkseen myönteisen päätöksen.

Keskeistä asiassa sovellettavaa aineellista lainsäädäntöä ja siten mahdollisia tilanteita on runsaasti mm. ulkomaalaislaki, Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten, Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella ja Kansalaisuuslaki.

Mahdollisesti automaattisesti ratkaistavia asioita on vuosittain noin 70 000 - 100 000.

B3) Asiat, joissa harkintaa edellyttävä osuus käsittelystä voitaisiin alistaa virkamiehen tehtäväksi, mutta lopullinen hallintopäätös tehtäisiin automaattisesti

Kyse olisi ns. osittaisesta automaatiosta, joka ei olisi tietosuoja-asetuksen mukaista pelkästään automaattista päätöksentekoa,

Kirje

SM208166

00.02.05

20.03.2020

SMDno-2020-433

koska luonnollinen henkilö osallistuu prosessiin ainakin jossain muodossa. Hakemuksen käsittelyn aikana automaattiosäätöjen avulla tietyt yksittäiset seikat tai edellytykset tuotaisiin luonnollisen henkilön arvioitavaksi. Henkilö arvioisi harkintavaltaa käyttäen osan hakemuksen edellytysten täyttymisestä ja joko palauttaisi asian takaisin automaattiseen prosessiin tai voisi tarvittaessa siirtää koko hakemuksen myös pois automaattisesta päätöksentekoprosessista. Lopullinen, käytännössä myönteinen, päätös tehtäisiin prosessin lopuksi automaattisesti, vaikka asia kävisi osittain luonnollisen henkilön harkittavana.

Osittaista automaatiota voitaisiin käyttää esimerkiksi kansalaisuushakemuksessa, jossa kaikki muut edellytykset kansalaistamiselle täyttyvät, mutta hakija on viranomaistietojen mukaan epäiltynä tai syyllistynyt rikokseen. Tällöin virkamiehen tehtäväksi tuotaisiin vain ja ainoastaan rikosepäilyn tai –tuomion merkitys asialle. Jos virkamies harkintansa tuloksena toteaa, että rikos ei aseta estettä kansalaisuuden saamiselle, hakemus palautettaisiin automaatioprosessiin ja itse kansalaisuus päätös muodostettaisiin automaattisesti.

Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavaa aineellista lainsäädäntöä on Ulkomaalaislaki, Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten, Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella ja Kansalaisuuslaki.

Näitä osittain automaattisesti ratkaistavia asioita olisi vuositasolla noin 20 000 – 40 000.

C) Hyvä hallinto

Maahanmuuttovirastossa on käytössä osa-automaattiosäätöjen hyväksyntäprosessi sekä raportointia osa-automaation laadusta. Laadunvalvontaa suoritetaan muun muassa pistokokein. Jos automaattinen päätöksenteko tulee mahdolliseksi, tullaan Maahanmuuttovirastossa jatkamaan vähintään saman tasoista pistokoemuotoista laadunvalvontaa kuin luonnollisten henkilöiden toteuttamassa päätöksenteossa. Tavoitteena on hyödyntää automaatiota myös laadun- ja laillisuusvalvonnassa esimerkiksi tarkasteluun otettavien tapausten satunnaisotantoina. Edelleen Maahanmuuttovirastossa on annettu ohje osittaisen automaation käyttämisestä päätöksenteossa.

D) Automaattisen päätöksenteon kriteerit

Maahanmuuttovirasto katsoo, että yleislaissa ei tulisi rajata mahdollisuutta automaatioon asiaryhmän tai asiatyyppin tasolla vaan siten, että automaatiota voisi käyttää, kun sille asetetut kriteerit täyttyisivät.

Asianosaisen kuuleminen

Kirje

SM208166

00.02.05

20.03.2020

SMDno-2020-433

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin, että päätös olisi mahdollista tehdä automaattisessa menettelyssä, jos hakijaa tai asianosaista ei olisi tarpeen kuulla ennen asian ratkaisemista, niin kuin hallintolain 34 §:n 2 mom. 5 kohdassa on säädetty. Automaattinen päätöksenteko olisi esityksen mukaan ollut mahdollista, kun käsitellään vaatimusta, joka ei koske toista asianosaista, tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Vakiintuneen käytännön mukaan näissä tilanteissa on katsottu, että hakija on voinut esittää selvitykset hakemuksensa tueksi jo hakemusta jättäessään eikä hakijaa tällöin erikseen kuulla ennen hakemuksen ratkaisemista. Automaattinen päätöksentekohan ei sulkisi pois päätöksestä valitusmahdollisuutta.

Alaikäiset

Yleislain valmistelussa tulisi arvioida automaation käyttämistä alaikäisiä koskevassa päätöksenteossa ja tarvittaessa säätää asiasta. Automaattisen menettelyn kategorinen kieltäminen alaikäisten osalta ei aina olisi lapsen edun mukaista. Hakemuksen käsitteleminen nopeasti ja tehokkaasti tapauksessa, jossa hakemuksessa esitetty vaatimus hyväksytään, esimerkiksi myöntämällä lapselle tai tämän huoltajalle (jatko)oleskelulupa tai Suomen kansalaisuus, olisi todennäköisesti lapsen edun mukaista.

Harkintavallan käyttö tai käyttämisestä luopuminen

Ulkomaalaislaissa ja siihen liittyvissä 3. maan kansalaisen maahantuloa koskevissa laeissa on useissa kohdissa jätetty viranomaiselle harkinnanvaraa hakemusta koskevassa päätöksenteossa. Hakijalla ei siis ole subjektiivista oikeutta myönteiseen päätökseen huolimatta siitä, että edellytykset muodollisesti täyttyisivät (esim. UlkL 36 § 2 mom.). Toisaalta hakemukseen voidaan tehdä myönteinen päätös, vaikka kaikki edellytykset eivät täyttyisi (esim. UlkL 39 § 1 mom.).

Yleislakia valmisteltaessa olisi tärkeää ottaa huomioon ennen kaikkea tilanteet, joissa harkintavallasta luopumista halutaan käyttää hakijan eduksi. Vakiintunut käytäntö on, että kaikkien hakemusten kohdalla ei prosessiekonomisista syistä erikseen tehdä varsinaista päätösharkintaa, vaan viranomaisen hyväksyy hakijan vaatimuksen edellytysten täytyessä. Tähän ohjaa osaltaan myös ulkomaalaislain 5 §, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Hakijan oikeusturva ei vaarannu, eikä tätä ole koettu ongelmalliseksi hyvän hallintotavan toteutumisenkaan kannalta.

Yleislaissa tulisi säätää viranomaisen mahdollisuudesta pidättäytyä hakijan eduksi käyttämästä yksilöllistä harkintavaltaansa, kun ratkaistaan hakemusasiaa automaattisessa, sääntöpohjaisessa menettelyssä. Harkintavallan käyttämisestä pidättäytymisen pitäisi kohdella kaikkia hakijoita ja hakijaryhmiä tasaveroisesti.

Toisaalta asian ohjautuminen luonnollisen henkilön harintaan pitäisi olla järjestelmällistä ja perustua viranomaisen tekemään kokonaisarvioon ja sääntöpohjaiseen automaatioon. Esimerkiksi jos UlkL 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys ei täyttyisi verratessa tuloja sääntöön asetettuun raja-arvoon, hakemus ohjautuisi virkamiehelle, joka voisi lain näin sallissa harkita toimeentuloedellytyksestä poikkeamista tehdäkseen myönteisen päätöksen.

Kirje

SM208166

00.02.05

20.03.2020

SMDno-2020-433

Edelleen tulisi kuitenkin mahdollistaa säännöllinen laadunvalvonta sallien jälkikäteisen valvonnan esimerkiksi pistokokein tai etukäteisvalvonnan käyttäen satunnaisotantaa hakemaan automaatioon ohjautuvien hakemusten poimintaa manuaaliseen käsittelyyn, jolla valvotaan sääntöjen oikeaa ja laadukasta toimintaa.

Harkintavallan käyttämisestä pidättäydytään vakiintuneesti. Lähes kaikkiin Maahanmuuttovirastossa käsiteltäviin asioihin liittyvää mahdollisuutta harkinnan käyttämisen ei voida tällä hetkellä realistisesti toteuttaa. Esimerkiksi ulkomaalaislain 36 § 2 mom. mukaisten seikkojen säännönmukainen selvittäminen jokaisen oleskelulupahakemuksen kohdalla vaatisi jokaisen asianosaisen suullista kuulemistä. Tämä vaatisi luonnollisesti monin verroin enemmän resursseja, mitä Maahanmuuttovirastolla on käytössään eikä toisaalta olisi perusteltua ilman jonkinlaista indisiota maahantulosäännösten kiertämisestä. Jos vastaavaa menettelyä ei voitaisi toteuttaa automaatiolla, kaventaisi tämä huomattavasti Maahanmuuttoviraston toimivallassa olevien hakemusasioiden käsittelyn automatisointia.

Automaattisten sääntöjen avulla voitaisiin hakemusten joukosta poimia laskennallisen ja mekaanisen vertailun avulla niitä hakemuksia, joissa harkintavallan käyttäminen hakijan eduksi voisi tulla kyseeseen. Edelleen voitaisiin sääntöjen avulla ratkaista kokonaan automaattisesti ne, joissa harkintavallan käyttämisen ei katsota olevan tarpeellista. Näin voitaisiin viraston henkilöresurssit kohdistaa nimenomaan harkintaa vaativien hakemusten käsittelyyn tehokkaammin ja tasalaatuisemmin sekä toteuttaa ulkomaalaisten oikeuksia, kuten laki edellyttää.

Automaatiossa käytettävät raja-arvot

Maahanmuuttovirastossa lain soveltamisessa erilaisia edellytysten vertailussa nykyäänkin käytettävät raja-arvot määritellään yleensä viraston sisäisen soveltamisohjeen sekä vakiintuneen hallintokäytännön tai oikeuskäytännön pohjalta. Esimerkiksi toimeentuloedellytyksen kohdalla sovellettavat euromääräiset raja-arvot perustuvat viraston yhdessä muiden hallinnonalojen kanssa laatimaan soveltamisohjeeseen. Maahanmuuttovirasto katsoo, että yleislaissa ei tulisi edellyttää raja-arvojen säätämistä yksiselitteisenä lain tasolla, jotta säilytettäisiin tarvittava jousto. Yleislaissa tulisi säätää, että raja-arvojen on oltava johdettavissa lainsäädännöstä ja perustuttava lakiin, mutta niiden ei tarvitse sellaisenaan ja suoraan ilmetä lainsäädännöstä, kuten edellä mainittu ulkomaalaislain 39 §:n soveltamiskäytäntökään.

Osa-automaatio

Osa-automaation salliminen yleislaissa toisi paljon joustavuutta ja tehostamismahdollisuuksia myös sellaisiin prosesseihin, joissa prosessin automatisoiminen kokonaan jokaisen seikan osalta ei olisi lain sallimaa. Tällöin viranomaisasia, jossa tietty yksittäinen seikka (tai yksittäiset seikat) vaatii yksilöllistä harkintaa, voitaisiin ainakin osittain automatisoida sääntöpohjaisella automaatiolla.

Tällöin yleislaissa tulisi määriteltäväksi esimerkiksi virkavastuun määrittäminen prosessissa, joka on käsittelyltään puoliautomaattinen, mutta jossa hallintopäätös itse tehdään käsittelyn lopputuloksena automaattisesti. Samaten voitaisiin selvittää mahdollisuus menettelyyn, jossa automaation

tehtävänä on päätösesityksen laatiminen, mutta jossa lopullisen päätöksen tekee luonnollinen henkilö.

Koneäly

Koneoppivan tekoälyn käyttämistä hallintopäätösten tekemisessä ei nähdä tarpeellisuutta tai mahdollisuutta. Koneoppivan tekoälyn kohdalla ei voitane luotettavasti ja selkeästi toteuttaa hyvän hallinnon periaatteita, kuten päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja virkavastuun jäljittämistä, toisin kuin sääntöpohjaisessa automaatiossa, jossa automaation käyttämät säännöt määritellään järjestelmään ja ne pystytään jäljittämään luonnollisten henkilöiden käsittelyyn ja päätöksiin, koska koneoppiva tekoäly käyttää oppimiseen aiemmin käsittelemiään tietoja. Oppimisen mahdollistaminen tietosuojan vaarantumatta niin, että tekoäly luotettavasti oppisi käyttämään harkintaa edellytyksistä poikkeamiseen ei ole todennäköistä eikä riittävän riskitöntä.

Tekoälyyn perustuvien analyttisten välineiden tai työkalujen käyttö tulisi kuitenkin voida sallia esimerkiksi laillisuusvalvonnassa (tietojärjestelmä käyttävien virkamiesten tavallisesta poikkeavan toiminnan havaitseminen) tai rutiininomaisissa työtehtävissä (esim. asiakirjojen luokittelu ja sisällön tunnistaminen).

4 Pelastustoimi

A) Nykytilanne

Sisäministeriö pelastusosaston vastuulla olevilla toimialoilla (pelastustoimi ja hätäkeskustoimi) ei tehdä hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti.

B) Soveltuvat asiaryhmät

Pelastustoimessa hallintopäätösten tekeminen edellyttää tyypillisesti laajaa viranomaisen harkintavallan käyttöä, jolloin automaattinen päätöksenteko ei sovellu. Hätäkeskustoimessa ei ole sellaisia hallintopäätöstä edellyttäviä asiaryhmiä, joihin tarvitsisi käyttää automaattista päätöksentekoa.

C) Hyvä hallinto

Ei kommentoitavaa

D) Automaattisen päätöksenteon kriteerit

Ei kommentoitavaa

5 Poliisi

Poliisin osalta on tarkasteltu automaattisen päätöksenteon käyttökohteita lupahallinnon sekä operatiivisen toiminnan osalta valvonta- ja hälytystoiminnan sekä liikenneturvallisuuden vastualueilta.

Rikosasioiden käsittely sisältää viranomaisen harkintavaltaa ja ne ratkaistaan aina tapauskohtaisesti noudattaen rikosoikeudellisia periaatteita kuten esimerkiksi suhteellisuusperiaatetta. Nykyisellä säädöspohjalla ja käytännöllä sisäministeriön poliisiosaston mukaan rikosasioissa mukaan lukien sakkomenettely ei voida soveltaa automaattista päätöksentekoa.

Seuraavassa nostetaan esiin asiaryhmiä, jotka voisivat soveltua automatisoituun päätöksentekoon. Ne edellyttävät vielä jatkoarviointia.

5.1 Lupahallinto

A) Nykytilanne

Poliisihallituksen lupahallinnossa ei tehdä päätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti.

B) Soveltuvat asiaryhmät

Poliisin lupahallinnossa ei ole varsinaisia kokonaisia asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon. Yksittäisiä asiatyyppejä kuitenkin on, joissa automaattisen päätöksenteon hyödyntämistä olisi mahdollista harkita.

Yksi tällainen asia voisi olla passin tai henkilökortin peruuttaminen silloin, kun hakija ilmoittaa asiakirjansa kadonneeksi. Lain mukaan asiakirja on tällöin peruutettava eikä viranomaisella ole asian suhteen mitään harkintavaltaa. Tällöin olisi kuitenkin edellytettävä sitä, että ilmoituksen tehnyt henkilö on tehnyt ilmoituksen vahvasti sähköisesti tunnistettuna, jolloin voidaan varmistua siitä, että ilmoituksen on tehnyt nimenomaan asiakirjan haltija.

C) Hyvä hallinto

Poliisin lupahallinnolla ei ole käytössä tällaisia menettelyjä.

D) Automaattisen päätöksenteon kriteerit

Lupahallinnon näkökulmasta automaattisen hallinnollisen päätöksenteon ei olisi tarkoituksenmukaista koskea lainkaan sellaisia tapauksia, joihin liittyy minkäänasteista viranomaisen harkintaa. Lähtökohtaisesti automaattinen päätöksenteko soveltuu näkemysemme mukaan ainoastaan sellaisten asianosaisaloitteisten asioiden ratkaisemiseen, joissa asia ratkaistaan asianosaisen toivomalla tavalla ja edellytysten täytyminen voidaan tarkastaa kaavamaisesti eikä niihin liity minkäänlaista näyttökysymystä. Lisäksi tulee edellyttää, ettei asia edellytä asianosaisen kuulemista muustakaan syystä.

5.2 Valvonta- ja hälytystoiminta sekä liikenneturvallisuus

A) Nykytilanne

Valvonta- ja hälytystoiminta sekä liikennevalvonta muodostavat rikostorjunnan ohella operatiivisen poliisitoiminnan kovan ytimen. Tässä toiminnassa ei sovelleta automaattista päätöksentekoa hallintoasioiden käsittelyssä.

Voisi jopa todeta, että operatiivisessa poliisitoiminnassa tosiasiallinen hallintotoiminta, tosiasiallinen julkisen vallan käyttö sekä toimintaan liittyvien hallintoasioiden (virka-apupäätökset, erilaiset hallinnolliset maksuseuraamukset, ajoneuvojen siirtopäätökset yms.) tapahtuu perusmuotoisessa päätöksentekomenettelyssä. Päätökset tehdään ilman automaatiota.

B) Soveltuvat asiaryhmät

Kirje

SM208166

20.03.2020

00.02.05

SMDno-2020-433

Liikennevirhemaksumenettely

Tieliikennelaissa (729/2018) sekä vesiliikennelaissa (782/2019) otetaan käyttöön uusi liikennevirhemaksumenettely, jonka soveltamisalaan siirtyvät nykyisin pääasiassa rikesakoilla käsiteltävät rikosasiat. Liikennevirhemaksuilla käsiteltävät liikenne- ja vesiliikenne-rikkomukset sekä muut hallinnolliset rikkomukset ovat kokonaisuudessaan vähäisiä käsittäen myös seuraamuksen oikeudellisen luonteen.

Tieliikennelain mukaisessa liikennevirhemaksumenettelyssä otetaan käyttöön ajoneuvo-kohtainen liikennevirhemaksu, jota sovelletaan sellaisissa liikenne-rikkomuksissa, jotka on todettu ajoneuvoa pysäyttämättä. Ajoneuvo-kohtaisella liikennevirhemaksulla ei voida käsitellä kaikkia liikenne-rikkomuksia, vaan ainoastaan erikseen määritellyjä liikenne-rikkomuskokonaisuuksia, jotka on säädetty tieliikennelain 161 §:n 1momentissa.

Ajoneuvo-kohtaisen liikennevirhemaksun määrääminen perustuu laissa tarkasti säädettyjen edellytysten täyttymiseen. Päätöksen tekeminen alkaa liikenne-rikkomuksen toteamisesta, jonka jälkeen asian selvittäminen perustuu todetun rikkomuksen lisäksi haltijavastuuolehtaman käyttöön. Liikennevirhemaksu määrätään ajoneuvon rekisteriin merkitylle omistajalle, haltijalle, tilapäiselle käyttäjälle tai käyttövastaavalle. Hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetystä kuulemisperiaatteesta on säädetty erillinen poikkeus ja asianosainen kuultaisiin, jos sille olisi erityisiä syitä.

Ajoneuvo-kohtainen liikennevirhemaksu on hyvin muodollinen hallintopäätös, johon ei sisälly laajaa harkintavaltaa. Itse asiassa hallintopäätöksen tekeminen edellyttää vain ja ainoastaan sitä, että päätös hyväksytään käsittelyjärjestelmässä. Tällaisen hallintopäätöksen tekeminen olisi omiaan automaattiseen päätöksentekojärjestelmään.

Tätä tukisi myös ajoneuvo-kohtaisen liikennevirhemaksun kattava oikeussuoja. Ajoneuvo-kohtaiseen liikennevirhemaksuun voi vaatia oikaisua hallintolain 7 a luvussa säädetyn mukaisesti. Menettelyn oikeussuojakeinoiksi on asetettu se, että päätöksiin tulee liittää kuva rikkomuksessa käytetyn ajoneuvon kuljettajasta. Näin ollen haltijavastuuolehtaman perusteella asianosaiseksi valikoitunut voi vaivattomasti vapautua vastuusta silloin, jos hän ei tosiasiallisesti ole kuljettanut ajoneuvoa, koska tämä voidaan todeta päätöksessä olevasta kuvasta.

Pysäköintivirhemaksumenettely

Toinen vastaava asiaryhmä on pysäköintivirhemaksu. Pysäköintivirhemaksusta on säädetty pysäköintivalvonnasta annetussa laissa (727/2011). Vastuu pysäköintivirhemaksusta on yhtäläinen kuljettajan sekä rekisteriin merkityn omistajan, haltijan, tilapäisen käyttäjän tai käyttövastaavan välillä. Tämän

Kirje

SM208166

20.03.2020

00.02.05

SMDno-2020-433

lisäksi päätös voidaan antaa tiedoksi henkilökohtaisesti, kiinnittämällä se ajoneuvossa näkyvälle paikalle tai lähettämällä se tiedoksi kirjeellä tavallisena tiedoksiantona.

Pysäköintivirhemaksupäätös on vähäisestä hallinnollisesta rikkomuksesta tehty päätös, jossa viranomaisen käyttämä harkintavalta näkyy siinä, mihin toimenpiteisiin yksittäisten pysäköintivirheiden ja joutokäytirikkomusten johdosta ryhdytään. Viranomaistoiminnan digitalisoituessa ja valvonnan teknistyessä myös pysäköintivirhemaksupäätöksissä tulisi voida soveltaa automaatiota.

Ylikuormamaksumenettely

Kolmas ja myös hallinnollisten maksuseuraamusten ryhmään kuuluva asia on ylikuormamaksusta annetussa laissa (51/1982) säädetty ylikuormamaksu. Ylikuormamaksun määrääminen perustuu a) ylikuorman toteamiseen (punnitseminen), b) maksun suuruuden määrittelyyn (lain 5 §) ja c) päätöksen tekemiseen. Maksun määrääminen on kolmivaiheinen prosessi: yli-kuorman toteamisesta laaditaan ilmoitus ylikuormamaksun määräämiseksi, jonka jälkeen asianosaiselle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ja vasta tämän jälkeen tehdään päätös ylikuormamaksusta.

Ylikuormamaksun määrääminen ei voi olla täysin automatisoitu prosessi, koska se voi osittain olla riippuvainen asianosaisen antamasta selvityksestä. Sen sijaan tilanteet, joissa asianosainen ei anna selvitystään määrä-ajassa, voisi päätöksentekoa tehostaa automaatiolla. Tällöin päätöksen tekeminen perustuu todettuun ylikuormaan ja laista ilmeneviin laskentaperusteisiin. Tämä ilmentää hyvin päätöksenteon suoraviivaisuutta.

Sakkomenettely

Tieliikennelain ja vesiliikennelain kokonaisuudistuksista huolimatta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisen sakkomenettelyn alaan jää vielä suuri määrä erilaisia yksinkertaisia ja selviä, mutta luonteeltaan vähäisiä rikosasioita. Näihin sovellettava menettely on yleispiirteeltään hallintomenettelyä muistuttavaa, vaikka se onkin tuomioistuinten ulkopuolella käytävää rikosprosessia.

Rikosasiat ovat tästä huolimatta asioita, joihin liittyy perustuvanlaatusesti kysymys moitittavuuden arvioinnista sekä rikosoikeudellisesta suhteellisuusperiaatteesta. Automaattinen päätöksenteko voisi tällöin johtaa siihen, että rikosvastuu sakkoasioissa alkaisi muistuttaa ankaraa vastuuta. Tästä syytä on selvää, ettei sakkomenettelyssä – eikä rikosasioiden käsittelyssä muutenkaan – voida soveltaa automaattista päätöksentekoa.

C) Hyvä hallinto

Kirje

SM208166

20.03.2020

00.02.05

SMDno-2020-433

Valvonta- ja hälytystoiminnassa sekä liikennevalvonnassa ei ole käytössä tällaisia menettelyjä.

D) Automaattisen päätöksenteon kriteerit

Ei kommentoitavaa

6 Rajavartiolaitos

Sisäministeriön rajavartio-osastolla tai Rajavartiolaitoksessa ei ole tunnistettu asiaryhmiä, joissa voitaisiin luonteensa puolesta käyttää automaattista päätöksentekoa. Kaikki Rajavartiolaitoksen päätöstyypit edellyttävät harkintavallan käyttöä, eikä niitä voida ratkaista laskennallisesti tai vastaavalla tavalla mekaanisesti päättelemällä.

Rajavartiolaitoksessa tehdään vuosittain hieman yli 9 000 rajavyyhkelupapäätöstä. Näissä on käytössä avusteinen päätöksenteko siten, että asiakkaan hakemukseensa syöttämät tiedot siirtyvät päätösluonnokselle, kun asiakas tekee hakemuksensa sähköisesti.

7 Suojelupoliisi

Virastossa ei ole käytössä tietopyynnössä tarkoitettua automatisoitua päätöksentekoa. Virastossa ei myöskään ole valmistelussa sääntöpohjaiseen päättelyyn tai muuhun tekoälyyn perustuvia, automaattisesti päätöksiä tekeviä tietojärjestelmäsovelluksia.

8 Muuta

Sisäministeriön lausunnosta lisätietoja antavat:

- Maahanmuuton osalta sisäministeriön erityisasiantuntija Tuuli Tuunanen
- Pelastustoimen osalta sisäministeriön pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki
- Poliisin osalta sisäministeriön lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm
- Rajavartiolaitoksen osalta Rajavartiolaitoksen ylitarkastaja Outi Leinonen

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Erityisasiantuntija

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 20.03.2020 klo 19:38. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Valtiosihteeri Parviainen
Ministerin erityisavustajat