

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää nykyistä oikeustilaa kestävämmänä. Toisaalta korostetaan julkisen hallinnon toiminnan tehostamista digitalisaation tuomien mahdollisuuksien avulla, mutta samalla automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön nyt tarkasteltavana oleva puuttuminen luo merkittävää epävarmuutta esimerkiksi sähköisten asiointimahdollisuuksien kehittämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen valmistelu tulee aloittaa mahdollisimman nopeasti. Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että tässä yhteydessä valmisteltaisiin myös alakohtaiseen erityislainsäädäntöön tarvittavat muutokset, jos näin voidaan toimia aiheuttamatta viiveitä yleislainsäädännön valmistelulle ja voimaantulolle.

Lainsäädäntökokonaisuuden samanaikainen valmistelu turvaisi yleislainsäädännön ja erityislainsäädännön yhdenmukaisuutta ja todennäköisesti nopeuttaisi erityislainsäädännön valmistelua ja voimaantuloa. Käynnistyvässä lainvalmistelussa on tarpeen ottaa huomioon myös 1.1.2020 voimaan tulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) vaatimukset.

Arviomuistiosta ei selkeästi ilmene, katsooko oikeusministeriö perustuslakivalokunnan edellyttämän selvityksen ja sen johtopäätökset huomioiden, että automaattista päätöksentekoa koskevista hallinnonalakohtaisista säännöshdotuksista tulee edelleen pidättäytyä ennen automaattista päätöksentekoa koskevia yleissääntöjä. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan parhaillaan esimerkiksi kaupparekisterilakia, johon liittyen tarkastelussa on ollut rekisteröintiprosessin ainakin osittaisen automatisoinnin mahdollistaminen.

Arviomuistiossa keskitytään, ymmärrettävistä syistä, muun muassa hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutumiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että automaattisella päätöksenteolla ja sen täysimääräisellä hyödyntämisellä on myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Automaattinen päätöksenteko mahdollistaa myös kansalaisten tasapuolisen kohtelun, kun automaattinen säännönmukainen päätöksentekoprosessi luo päätöksiin tasalaatuisuutta sekä yhtenäistää käsittelyprosessia muun muassa käsittelyaikojen suhteen.

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää harkintavaltaa sisältävien ratkaisujen rajaamista automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle hyväksyttävänä lähtökohtana. Vähäistä harkintavaltaa sisältäviin asioihin liittyvää substanssilainsäädäntöä tulee ministeriön näkemyksen mukaan pyrkiä kehittämään siten, että harkinta mahdollisuuksien mukaan poistuu ja päätöksenteko on automatisoitavissa.

Ratkaisujen perustumista lainsäädännöstä johdettaviin yksiselitteisiin seikkoihin tulisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulkita laajasti siten, että automaattisen päätöksenteon käsittelysääntö voisi perustua myös riittävän vakiintuneeseen soveltamis- ja oikeuskäytäntöön.

Myös hallinnollisia seuraamusmaksuja, jotka ovat massaluonteisia ja maksun peruste on yksiselitteinen, tulisi voida määrätä automaattiossa siitä huolimatta, että tällainen maksu voitaisiin yksittäisessä tapauksessa jättää määräämättä (force majeure). Lähinnä kyse olisi velvoitteista, joiden täyttämiseen on säädetty määräaika, joka on laiminlyöty. Menettely soveltuisi erityisesti vuotuisiin velvollisuuksiin, jollaisena työ- ja elinkeinoministeriö näkee esimerkiksi tiettyjen oikeushenkilöiden velvollisuuden ilmoittaa tilinpäätös aina rekisteröitäväksi kaupparekisteriin määräajassa.

Mahdollista kuulemistarvetta ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulisi katsoa esteeksi sen enempää kuulemisen kuin päätöksenteon automatisoinnille. Velvollisuuden kohteella olisi mahdollisuus myös ottaa yhteyttä etukäteen viranomaiseen, jolloin asia voitaisiin käsitellä manuaalisesti. Samoin käytettävissä olisivat jälkikäteiset oikeussuojakeinot, johon olisi yhdistettävissä esimerkiksi matalalla kynnyksellä myönnettävä täytäntöönpanokielto.

Lisäksi lainsäädännössä on tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että jos automaattinen päätös perustuu henkilön itsensä antamiin tietoihin, tulee kysyttävien tietojen olla selkeästi esitettyjä ja helposti ymmärrettäviä ja myös helposti vastattavia. Jos kysymys on muotoiltu huonosti, asiakas ei sitä välttämättä ymmärrä, ja voi antaa tahattomasti vääriä tai puutteellisia tietoja. Tämä voi johtaa

tarpeettomasti esimerkiksi asian käsittelemiseen uudelleen, muutoksenhaun tarpeeseen tai muuhun prosessin pitkittymiseen.

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

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan mahdollisuus hyödyntää esimerkiksi oppivaa tekoälyä tulisi ratkaista yleislainsäädäntöä valmisteltaessa ja ainoastaan mahdolliset alakohtaiset reunaehdot tulisi jättää erityislainsäädännössä ratkaistavaksi.

Eryteisesti sähköistä asiointia tukevissa toimissa (esimerkiksi ”verkkoapurit” ym.) oppivan tekoälyn mahdollisuuksia tulisi voida hyödyntää mahdollisimman laajasti silloinkin, kun kyse on automaattisen päätöksenteon valmistelemisesta (esimerkiksi henkilön kuuleminen ennen päätöksentekoa).

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää mainitun kaltaista yleistä normia riittävänä.

Tietojärjestelmäsäätely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sen hallinnonalalla käytetään tietojärjestelmien suunnittelussa, toteuttamisessa ja ylläpidossa ulkopuolisia yksityisiä toimijoita. Tämä tulee olemaan lähtökohta myös jatkossa. Ministeriö ei pidä tätä ainakaan TE-toimistojen tietojärjestelmien osalta ongelmana, koska ulkopuolisilta toimijoilta hankitut tietojärjestelmät ja niiden osat hyväksytään TE-hallinnossa jo nykyisinkin. Myös järjestelmissä käytettävien päätöksentekosääntöjen valmistelu ja hyväksyminen on tehty lainsäädäntöön ja toimeenpanoon perehtyneiden, tehtävään osoitettujen virkamiesten toimesta.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää päätöksentekomenettelyä tarpeettomana.

Ministeriön käsityksen mukaan tietojärjestelmien valmistelu on luonteeltaan pikkutarkkojen käsittelysääntöjen luomista ja näiden käsittelysääntöjen teknistä toteuttamista.

Edellä mainittuun valmisteluun sopii huonosti menettely, jossa esimerkiksi valmisteluun osallistumaton esimies, johtoryhmä tms. tekisi päätöksen mahdollisesti hyvin monimutkaisten käsittelykaavioiden tai muun vastaavan kuvauksen perusteella. Tosiasiallisesti kyse olisi vain muodollisesta päätöksenteosta eikä päätöksentekijällä olisi todellista mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen sisältöön kuin yleisellä tasolla. Valmisteluun tosiasiallisesti osallistuvan virkamiehen vastuu voidaan toteuttaa myös ilman nimenomaista päätöksentekoa.

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

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ehdotettu menettely vastaa jo nykyisin käytössä olevaa toimintatapaa. Varauduttaessa tilanteisiin, joissa päätöksentekoon aiheutuu virheitä itse tietojärjestelmässä olevasta automattisesta päätöksenteko -toiminnasta johtuen, tulee järjestelmän kehityksestä ja muutoksista olla käytettävissä lokitiedot, jotta virhetilanteiden selvittelyssä tiedetään paremmin, mitä taustalla on tapahtunut.

Ministeriö ei näe mitään estettä sille, että asia olisi kirjattu myös esimerkiksi automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää selvänä, että käytössä olevien tietojärjestelmien toimivuutta ja muita ehdotuksessa mainittuja seikkoja valvotaan ja mahdollisten epäkohtien jälkeen ryhdytään toimiin niiden korjaamiseksi. Näin toimitaan jo nykyisin, ja ministeriön näkemyksen mukaan mahdollisiin laiminlyönteihin syylistynyt virkamies olisi saatettavissa vastuuseen voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Koska tilanteet vaihtelevat, olisi ehkä riittävää, että yleislainsäädännössä säädettäisiin tietojärjestelmän ylläpitäjän velvollisuudesta laatia ennakolta suunnitelma virhetilanteisiin ym. puuttumisesta.

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?

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan päätöksentekosääntöjen julkistaminen voisi olla lähtökohtana yleislainsäädännössä, mutta tästä tulisi voida perustellusta syystä poiketa alakohtaisessa lainsäädännössä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi väärinkäytösten ehkäiseminen sosiaaliturvaa koskevassa ratkaisutoiminnassa.

Ministeriö ei pidä oikeusturvan kannalta kovinkaan olennaisena kuvausta siitä, että esimerkiksi tietyllä tavalla vastaaminen johtaa tietynlaiseen lopputulokseen. Ihmisenkään tekemässä ratkaisussa esimerkiksi kansalaiselle ei yleensä kerrota etukäteen vastauksen vaikutuksesta lopputulokseen. Tämä on eri asia kuin viranomaisen tarjoama neuvonta.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Hallintolain (434/2003) nykyisestä säännöksestä poiketen työ- ja elinkeinoministeriö pitää riittävänä sitä, että päätöksen saaneelle ilmoitetaan esimerkiksi organisaation yhteystiedot. Edellytyksenä tulisi kuitenkin olla, että esimerkiksi annettuun puhelinnumeroon vastaavalla on pääsy yksilökohtaisiin asiakas- ja muihin tietoihin sekä riittävä osaaminen lisätietojen antamista varten.

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?

Arviomuistiossa mainitaan useassa kohdassa, että automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle tulisi mahdollisesti rajata tilanteet, joissa päätöksenteko edellyttää kuulemista. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että päätöksentekoa valmistelevat toimet, ml. esimerkiksi juuri kuuleminen, tulee voida automatisoida.

Lisäksi tulisi olla mahdollista, että ratkaisu päätöksen tekemisestä automaattisesti tai muussa menettelyssä tehtäisiin vasta esimerkiksi kuulemisen jälkeen. Kuuleminen ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan välttämättä tarkoita sitä, että päätöksentekoon sisältyisi harkintaa.

Koskien automaattiselta päätöksenteolta mahdollisesti edellytettävää kohteen suostumusta siinä tapauksessa, että päätöksenteko kohdistuu toiseen asianosaiseen, merkittävä osa kaupparekisteriin tehtävistä ilmoituksista koskee yrityksen edustajatietoja. Ilmoituksen tekee yritys ja ilmoituksen allekirjoittaa yrityksen edustaja, jolloin rekisteriin merkittävä henkilö ei ole välttämättä sama kuin ilmoituksen allekirjoittaja. Tämän ei kuitenkaan tulisi olla este tällaisten ilmoitusten käsittelylle automaattisesti.

Mikäli katsottaisiin, että rekisteriin merkittävältä tulisi erikseen saada suostumus automaattiselle käsittelylle, olisi se mahdollisesti hoidettavissa niin, että rekisteri-ilmoituksella ilmoituksenantaja ilmoittaisi tällaisen suostumuksen olemassaolosta ilman, että rekisteriin merkittävän tulisi erikseen ilmoittaa sellaisesta rekisteriviranomaiselle. Vaihtoehtoisesti kysymys olisi ratkaistavissa siten, että ellei henkilö ole nimenomaisesti kieltänyt häntä koskevaa automaattista päätöksentekoa, päätös olisi muiden edellytysten täytyessä mahdollista tehdä automaattisesti.

Meling Timo
Työ- ja elinkeinoministeriö