



Lausunto

20.08.2021

VVTDno-2021-791

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*?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ks. valtuutetun lausunto kohdassa 5.

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

-

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?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Ks. valtuutetun lausunto kohdassa 5.

2. Oikeussuojakeinot

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

-

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

-

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Ks. valtuutetun lausunto kohdassa 5.

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

-

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Ks. valtuutetun lausunto kohdassa 5.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista siten kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kesäkuussa työryhmän järjestämässä erillisessä kuulemisessa esittänyt oikeusministeriölle asiasta näkemyksensä yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisuuslain (YVL) näkökulmasta. Tuomme perässä lyhyesti keskeiset kuulemisessa esittämämme huomiot esille.

Valtuutettu on tämän lausunnon kanssa samanaikaisesti jättänyt valtiovarainministeriölle lausunnon valmistelussa olevaan kokonaisuuteen julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelystä (VVTDno-2021-934). Edelleen valtuutettu on jo asian valmistelun aiemmassa vaiheessa antanut asiasta oikeusministeriölle kirjallisen lausunnon (VVTDno-2020-620; Asia: VN/3071/2020) ja esittänyt siinä kattavammin asiaan liittyviä syrjintä -ja yhdenvertaisuusnäkökulmia.

Käyttöalasäännöksestä: Käyttöalasäännöksen sitominen ”voidaan yksiselitteisesti johtaa [suoraan]...” - edellytykseen vähentää tekoälyteknologioiden hyödyntämiseen liittyviä välittömän ja erityisesti välillisen syrjinnän riskikysymyksiä. Siten tämän tyyppinen mahdollisimmin selkeä rajausta on syrjinnän ehkäisemisen näkökulmasta tällä hetkellä katsottavissa hallinnon automaattisessa päätöksenteossa kannatettavaksi sääntelyvaihtoehdoksi.

Perusteluissa todetaan kannatettavana selkiytyksenä, että päätöksenteon perusteena ei voitaisi käyttää esimerkiksi tekoälyratkaisua, joka perustuu tilastolliseen ennusteeseen.

Perusteluissa todetaan kannatettavasti, että toimivaltaa automaattiseen päätöksentekoon ei olisi, mikäli taustalla olevaa säännökseen liittyy kohtuullisuusharkintaa tai lapsen edun arvioimista. Edellä viitatussa perusteluiden lauseessa lähdetään kuitenkin ”merkittävän harkintavallan” käytöstä. Tämä herättää pohtimaan, mikä on tämän suhde pykälässä ehdotetulla tavalla asetettavaan selkeämpään ”voidaan yksiselitteisesti johtaa” -edellytykseen, jonka mukaisesti harkintavaltaa ei lähtökohtaisesti voisi olla.

Mikäli säännös, johon automaattinen päätös nojautuisi, ei ole yksiselitteinen ja ehdoton ja jättäisi harkintavaltaa, sitä olennaisemmaksi nousisi yhdenvertaisuusnäkökulmien pohdinta nyt (sekä mahdollisen sektorilainsäädännön) sääntelyn valmisteluvaiheessa. Tämä koskee esimerkiksi sen varmistamista, että YVL 15 §:n velvoite kohtuullisiin mukautuksiin ja sen edellyttämä viranomaisten velvoite tapauskohtaisesti vammaisen henkilön kohdalla riittävän proaktiivisesti varmistaa tarpeellisten mukautusten tekeminen toteutuu automaattisessa päätöksentekoprosessissa täysimääräisesti.

Säännöksestä, joka sisältäisi kuvauksen hallintoasioiden automaattisesti käsittelystä: Riittävä läpinäkyvyys ja tiedot on olennaista taata säännöstasolla ja näin ollen olisi hyvä, että tästä säädettäisiin erikseen.

Vähintäänkin perusteluissa tulisi valikoitumisen perusteiden osalta nimenomaisesti edellyttää, että valikoitumiseen vaikuttavat tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaisissa säädetyt henkilökohtaiset ominaisuudet/syrjintäperusteet (mukaan lukien YVL 8 §:n mukaisesti muu henkilöön liittyvä syy - perusteiden täyttävä seikka) tulee ilmetä kuvauksesta samoin kuin niille annettavan merkitys. Kuvausvelvoite olisi mahdollisesti hyödyllistä ulottaa kattamaan myös keskeiset tiedot vaikutusarvioinnin tekemisestä ja sen keskeisistä havainnoista.

Yhdenvertaisuusvaikutusarviointi automaattisia päätöksentekojärjestelmiä ja algoritmijärjestelmiä hyödyntäviä tosiasiallisen hallintoiminnan toimia suunniteltaessa on olennaista toteuttaa riittävällä tavalla ja dokumentoidusti. Tämä tulisi säätää selvästi velvoitteeksi. Tämä linkittyisi ja tukisi myös nyt ehdotettua velvoitetta antaa kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä.

Kuvaukseen hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä voisi luontevasti liittyä vaikutusarviontiin liittyviä tietoja. PL 22 § ja YVL 5 §:n mukaisesti viranomaisilla ja muilla julkista hallintotehtävää toteuttavilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Näiden toimijoiden on kehittäessään toimintajärjestelmiään ja -käytäntöjään siten arvioitava kohdentamista ja panostusta laajasti ja kattavasti yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Tämä ei rajoitu ainoastaan syrjinnän ehkäisemiseen. Valitettavasti veloitteen toimeenpanossa on vielä paljon kehitettävää.

Edistämiselveloitetta tukevasta nimenomaisesta arviointiveloitteesta olisikin tarpeellisesta säätää täsmennyssä muodossa automaattista päätöksentekoa koskevassa sekä yleisemmin julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevassa sääntelyssä, jota parhaillaan arvioidaan valtiovarainministeriöissä.

Valtuutettu on valtionvarainministeriölle samanaikaisesti jättämässään lausunnossa koskien julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn kehitystä (VVTDno-2021-934; VN/4400/2021) todennut, että arviomuistiossa ei ole kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuslakiin ja sen asettamiin velvoitteisiin. Valtuutettu totesi jatkovalmistelussa olevan tarpeellista huomioida yhdenvertaisuuslaissa asetetut velvoitteet viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5 § ja 4 §). Myös tasa-arvolaisissa säädetään viranomaisten veloitteesta edistää tasa-arvoa (4 §).

Lisäksi valtuutettu kiinnitti valtiovarainministeriölle jättämässään lausunnossaan huomiota siihen, että lainsäädännössämme yhdenvertaisuudella ei tarkoiteta pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta vaan pyrkimystä kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta (esimerkiksi PeVL 31/2014 vp, HE 19/2014 vp ja HE 309/1993 vp). Tämä tulee näkemyksemme mukaan tuoda esille ja huomioida sääntelyn jatkovalmistelussa ja jo nyt tietojärjestelmien kehittämisessä ja käytössä.

Edelleen valtuutettu kiinnitti huomiota siihen, että valtiovarainministeriön arviomuistiossa käsitellyn komission ehdottaman tekoälysäätelyn yksi tavoitteista on myös ehkäistä syrjintää ja täydentää voimassa olevaa syrjintäsääntelyä. Valtuutettu peräänkuuluttaa hallitukselta ja ministeriltä toimia vahvasti ajaa ja edistää EU-tason säädösvalmistelussa nimenomaan syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vahvistamista.

Valonen Tiina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto