

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*?

Säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Suomen Asianajajaliitto (myöhemmin "Asianajajaliitto") katsoo, että säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille.

Käyttöalasäännöksen sanamuoto siitä, että automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää vain, jos ratkaisun tekeminen on yksiselitteistä, vaikuttaa olevan riittävän selkeä.

Yksilön oikeusturvan kannalta automaattiseen päätöksentekoon liittyy vaikutuksia, joita ei voida vielä riittävästi ennakoida. Tämän vuoksi sanamuodot on pidettävä mahdollisimman yksiselitteisinä ja tarkkoina.

Luonnoksen 25a §:n 2 momentista jää epäselväksi tarkoitetaanko sillä, että automaattista päätöksentekoa voidaan ylipäättään käyttää valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa vain 1. momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jolloin ratkaisu on yksiselitteisesti johdettavissa, vai tarkoitetaanko sillä, että automaation käyttö valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa edellyttää, että ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa seikoista ja selvityksistä sekä oikeussäännöistä. Tosin sanoen kysymys on siitä, estääkö säännös automaation käytön valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jos päätös ei ole yksiselitteisesti johdettavissa, vai toteaako säännös että käytettäessä automaatiota valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, päätöksen on oltava yksiselitteisesti johdettavissa. Valittavalla lähestymistavalla on merkitystä, koska automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavat asiat on ehdotuksessa jätetty viranomaisen päätettäväksi, mihin Suomen asianajajaliitto suhtautuu kriittisesti jäljempänä kohdassa 1.5 esitetyin

tavoin. Tällöin on olennaista kiinnittää huomiota siihen, millä tavoin käyttöalasäännös rajoittaa tätä viranomaisen päätösvaltaa.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan on valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa oltava suppea. Se on jätettävä soveltuvaksi ainoastaan silloin, kun valmistelulla ja tosiasiallisella hallintotoiminnalla on oikeusvaikutuksia tai merkittäviä vaikutuksia. Jos valmistelun ja tosiasiallinen hallintotoiminnan vaikutukset eivät ole yksiselitteiset, automaattista päätöksentekoa ei tule käyttää, vaan valmistelu ja tosiasiallinen hallintotoiminta on tehtävä ilman automaatiota.

Mikäli säännöksessä tarkoitetaan, että automaattisen päätöksenteon käyttö sidotaan myös valmistelussa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yksiselitteisyyden kriteeriin, on syytä käyttää muotoilua, jolla valmistelu ja tosiasiallinen hallintotoiminta tulee mahdollisimman laajasti tämän kriteerin piiriin. Tällöin on perustellumpaa käyttää ilmaisuja ”voi olla” tai ”voi vaikuttaa”.

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?

Kyllä (miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Asianajajaliitto kannattaa avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä koskevaa hallinto-oikeudellista lisäsääntelyä.

Päätösluonnosten valmistelussa käytetään jo nyt automaatiota. Tällaisen automaation käyttö ollaan jättämässä suunnitellun sääntelyn ulkopuolelle. Lähtökohtana näyttää olevan, että viranomainen voi käyttää tällaista automaatiota oman harkintansa perusteella ja säännöksiä esitetään ainoastaan automaattisesta päätöksenteosta. Tämä on ongelmallista. Automaation käyttöön valmistelussa liittyy yleisesti vaara, että se ohjaa päätöksentekoa ja vaikuttaa viranomaisen ratkaisun sisältöön. Esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisin yhteydessä esitettiin julkisuudessa erityistä huolta siitä, että

päätöksenteon automaatio turvapaikka-asioissa ohjasi kielteisiin ratkaisuihin. (<https://www.aamulehti.fi/kotimaa/art-2000007414646.html>)

Tämän vuoksi tulisi harkita automaattisen päätöksenteon sääntelyä tarkemmin myös muilta osin kuin pelkkään päätöksentekoon liittyen. Tällöin voitaisiin selkeyttää myös 25a §:n 2 momentin säännöstä.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Asianajajaliitto katsoo, että yleissääntely on ongelmallisen, koska päätöksen siitä, mitkä asiat valikoituvat automaattiseen päätöksentekoon, tekee kukin viranomainen itse. Käytännön hallintotoiminnan kannalta tämä voi olla perusteltua. Vaarana kuitenkin on, että viranomainen pyrkii valikoimaan automaattiseen päätöksentekoon mahdollisimman paljon asiaryhmiä, esimerkiksi resurssisyydestä. Vaikka automaattisen päätöksenteon käytön edellytyksenä on yksiselitteisyys, tämän yksiselitteisyyden kuitenkin käytännössä ratkaisee viranomainen. On varmistettava, että viranomaiset tulkitsevat johdonmukaisesti ja yhdenmukaisesti sitä, milloin päätös on johdettavissa yksiselitteisesti. Tietenkin tilanteissa, joissa automatisoitu päätös on asianosaiselle myönteinen, ei oikeusturvaan liittyviä ongelmia synny.

Muistion mukaan yksiselitteisyydestä ei ole kyse silloin kun sääntelyyn liittyy merkittävää harkintavallan käyttöä, kuten kohtuullisuusharkintaa tai lapsen edun arvioimista. Tämä on sinänsä selkeää.

Toisena tilanteena, jossa yksiselitteisyyden vaatimus ei täyty, voidaan pitää tilannetta, jossa sääntelyyn liittyy merkittävää tulkintavallan käyttöä. Viranomaisen harkintavalta ei koske pelkästään selvitysten perusteella tehtyä harkintaa, vaan kyse voi olla myös siitä, mikä on viranomaisen käsitys tietyn säännöksen oikeasta tulkinnasta. Asian automaattiseen päätöksentekoon valitsevan viranomaisen mielestä sovellettavan oikeussäännöksen sisältö voi olla yksiselitteinen, vaikka säännökseen tosiasiaassa liittyisi tulkintavallaa. Tämä voi vaikuttaa siihen, mitkä asiat valikoidaan automaattiseen päätöksentekoon.

2. Oikeussuojakeinot

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

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Asianajajaliitto katsoo, että oikeusvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Mikäli oikaisuvaatimus hyväksytään, sen automaattiseen käsittelyyn ei näyttäisi liittyvän ongelmia. Käytännössä oikaisuvaatimus kuitenkin sisältää usein sellaisia seikkoja, ettei niiden ratkaiseminen automaattiossa todennäköisesti täyttäisi automaattiossa ratkaisemisen edellytyksiä 25a §:n perusteella.

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

Asianajajaliitto pitää tätä vaikeana arvioida, koska käytännön kokemuksia automaattisen päätöksenteon mahdollistavista säännöksistä ei vielä ole.

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

-

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Asianajajaliitto alleviivaa, että yksilön oikeusturvan vaatimukset korostuvat automaattisessa päätöksenteossa. Automaattisessa päätöksenteossa on vaara, että vastuu virheellisestä päätöksestä hämärtyy. Automaation toteuttamiseksi seikkojen ja selvitysten on oltava ilmaistavissa koneellisessa muodossa ja tämän muuntamisen tekee asian käsittelijä aikaisemmassa vaiheessa. Tässä muuntamisessa on mahdollisuus virheisiin, jotka vaikuttavat päätökseen. Virhe voi vaikuttaa myös siihen, että asia valikoituu automaattiseen päätöksentekoon, vaikka se ei ilman virhettä siihen valikoituisi. Säännösluonnoksissa ei kiinnitetä huomiota tilanteeseen, jossa virhe tapahtuu ennen automaattista päätöksentekoa ja vaikuttaa tätä kautta päätökseen.

Automaation tehdessä virheen, päätöksen kohteena oleva voi joutua turvautumaan muutoksenhakuun. Muutoksenhaku aiheuttaa tyypillisesti kustannuksia. Mikäli asia on sen laatuinen, että asianosainen joutuu käyttämään siinä oikeudellista asiamiestä, tulisi kiinnittää huomiota myös viranomaisen velvollisuuden korvata automaation aiheuttamasta virheestä johtuneet oikeudenkäyntikulut. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n mukaan tämä jäisi oikeuskäytännössä ratkaistavaksi yksittäistapauksittain, mitä ei voi pitää asianosaisen kannalta kohtuullisena. Asianajajaliitto korostaa, että päätöksen koh-teenä olevan henkilön asema ja käytännön mahdollisuudet käyttää oikeussuojakeinoja eivät saa heikentää sen johdosta, että asia käsitellään automatisoidussa menettelyssä.

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Laissa tulee säätää erityisistä suojatoimista. (Millaisista?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Asianajajaliitto toteaa, että ehdotuksessa arvioidaan, että hallintomenettelyyn sisältyvät velvoitteet toteut-tavat samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa mainitut suojatoimet ja niiden voi tulkita olevan asetuksen 22 artiklassa edellytetyjä suojatoimia yhdessä järjestelmien oikeaa toimintaa varmistavan tietojärjestelmäsääntelyn kanssa. Näistä syistä tässä yhteydessä ei ehdoteta säänte-lyä erityisistä automaattisiin hallintopäätöksiin liittyvistä erityisistä suojatoimia.

Asianajajaliitto toteaa, että muistion mukaan hallintolain ja erityislainsäädännön menettelysäännökset ja nykyiset oikeussuojakeinot voitaisiin ainakin osin tulkita yhdessä valmisteilla olevan tietojärjestelmäsään-telyn kanssa täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan vaatimusta riittävästä suojatoimenpiteistä. Tätä taustaa vasten muistiossa on lähdetty siitä, että ei olisi tarvetta säätää erityisistä suojatoimenpiteistä.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tulisi selvittää ja arvioida vielä tarkemmin, voidaanko perustellusti todeta, että nykyiseen hallintomenettelyä koskevaan sääntelyyn sisältyvät oikeussuojakeinot yhdessä tietojärjestelmäsääntelyn kanssa täyttävät yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksen riittävästä suojatoimenpiteistä. Tältä osin muistiossa esitetty arvio ja perustelut jäävät varsin yleiselle tasolle. Erityisesti tulisi arvioida sitä, toteuttavatko hallintomenettelyn sisältyvät muutoksenhakuoikeudet riittävällä tavalla tietosuojaan liittyvän oikeussuojan tarvetta.

Muistiossa ei ole myöskään tuotu esiin, millä tavalla hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvät suojatoimenpiteet on toteutettu muissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Etenkin ottaen huomioon tavoitteen varmistaa yhdenmukaisuus yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa sekä sen, että valmisteltavana oleva sääntely on uudenlaista Suomessa, on perusteltua, että osana asian jatkovalmistelua selvittäisiin, miten yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämien suojatoimenpiteiden säätämisestä on huolehdittu muissa EU:n jäsenmaissa.

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

Laissa tulee säätää erityisistä suojatoimista. (Millaisista?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tältä osin Asianajajaliitto viittaa kysymykseen 3.1 annetun vastauksen perusteluihin.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

Asianajajaliitto pitää erittäin tärkeänä, että tietosuojan toteutuminen huomioidaan hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn osalta. Sääntelyn yhteensopivuus EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja erityisesti rekisteröityjen automaattiseen päätöksentekoon liittyvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen on ensiarvoisen tärkeää valmisteltaessa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleissääntelyä ja periaatteita.

Muistiossa on tuotu kattavalla tavalla esiin yleisen tietosuoja-asetuksen velvollisuus tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin tekemiseen. Tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatiminen tukee osaltaan hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvien tietosuojariskien minimointia. Lisäksi tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi mahdollistaa myös sen, että hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä tietosuojariskejä voidaan tietyin edellytyksin arvioida kansallisen tietosuojaviranomaisen ennakkuulemisen kautta. Osana jatkovalmistelua tulisi selvittää, tulisiko hallinnon automaattista päätöksentekoa käyttönottaville viranomaisille asettaa yksiselitteisempi velvollisuus tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatimiseen koskien lähtökohtaisesti kaikkea tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisalan piiriin kuuluvaa hallinnon automaattista päätöksentekoa.

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Asianajajaliitto pitää erittäin tärkeänä, että tietosuojan toteutuminen huomioidaan hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn osalta. Sääntelyn yhteensopivuus EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja erityisesti rekisteröityjen automaattiseen päätöksentekoon liittyvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen on ensiarvoisen tärkeää valmisteltaessa hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleissääntelyä ja periaatteita.

Muistiossa on tuotu kattavalla tavalla esiin yleisen tietosuoja-asetuksen velvollisuus tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin tekemiseen. Tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatiminen tukee osaltaan hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvien tietosuojariskien minimointia. Lisäksi tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi mahdollistaa myös sen, että hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä tietosuojariskejä voidaan tietyin edellytyksin arvioida kansallisen tietosuojaviranomaisen ennakkuulemisen kautta. Osana jatkovalmistelua tulisi selvittää, tulisiko hallinnon automaattista päätöksentekoa käyttönottaville viranomaisille asettaa yksiselitteisempi velvollisuus tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatimiseen koskien lähtökohtaisesti kaikkea tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisalan piiriin kuuluvaa hallinnon automaattista päätöksentekoa.

Asianajajaliitto katsoo, että ehdotettu lähestymistapa on oikea, mutta sitä tulee harkita täsmennettäväksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen rekisteröityjen informointia koskevat velvoitteet sekä suoja-toimenpiteet huomioiden, on tärkeää, että hallinnon automaattisen päätöksenteon kohteena olevia henkilöitä informoidaan kattavalla ja selkeällä tavalla jo ennen hallintomenettelyn aloittamista, että kyse on automaattisesta päätöksenteosta sekä annetaan muut yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämät tiedot menettelyyn liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Suomen Asianajajaliiton näkemyksen mukaan informointia koskevia velvoitteiden tarkentamista tulisi vielä arvioida osana jatkovalmistelua.

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

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Asianajajaliitto katsoo, että säännösluonnosta ei voi pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta riittävänä. Automaattisessakin päätöksenteossa tulisi olla mainittuna tietty henkilö, joka vastaa päätöksestä. Tämä voisi olla esimerkiksi virkamies, joka asian aikaisemmassa vaiheessa muuntaa seikat ja selvitykset koneelliseen muotoon automaattista päätöksentekoa varten. Vastuullisen virkamiehen nimeäminen on tärkeää myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Asianajajaliitto toteaa, että muistiossa on tuotu esiin, että yleisen tietosuoja-asetuksen asettaman edellytyksen mukaan rekisterinpitäjän tulee antaa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta. Edelleen muistion mukaan tämän yleisen tietosuoja-asetuksen informointivelvoitteen tulkinta ja soveltaminen jäisivät automatisaatiota hyödyntäville viranomaisille. Suomen Asianajajaliiton mukaan tulee kuitenkin vielä harkita täsmennettäväksi ehdotettua säännöstä ja sen perusteluja sen osalta, että on yksiselitteistä, että ehdotetun säännöksen lisäksi hallinnon automaattisen päätöksenteon osalta tulee huomioida myös mainittu yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen informointivelvoite. Täsmennämistä voi harkita esimerkiksi lisäämällä säädöstekstiin tai sen perusteluihin viittauksen tietosuoja-asetuksen mukaiseen informointivelvoitteeseen.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

-

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Asianajajaliitto pitää kannatettavana automaattisen päätöksenteon käytön edellytyksien säätämisestä laissa.

Lausuntopyynnössä on toivottu arvioita ja käytännön esimerkkejä käyttöalasäännöksen kattavuudesta, soveltuvuudesta ja tarkkarajaisuudesta. Tämä muodostaa lausunnon laatimiselle haasteita, koska automaattinen päätöksenteko ei ole ollut kauaa käytössä ja sitä koskevia säännöksiä ollaan säätämässä ensimmäistä kertaa. Säännösten tarpeellisuus on ilmeinen, mutta ennakolta on haasteellista tietää, mitä säännösten käytännön vaikutukset voivat olla. Säännöksiin liittyy tiettyjä oikeusturvaan liittyviä uhkakuvia, mutta niiden mahdollinen realisoituminen selviää vasta kun säännöksiä ryhdytään soveltamaan.

Toivonen Milla

Suomen Asianajajaliitto - Lausunto on laadittu Suomen Asianajajaliiton teknologia, viestintä ja tietosuoja –asiantuntijaryhmän ja hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmän yhteistyönä.