

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*?

Säännös on riittävän selvä ja tarkkarajainen.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ehdotetussa yleissäännöksessä on riittävällä tavalla säädetty automaattisen käsittelyn käyttöalasta. Automatisoitavista asiaryhmistä ei tarvitse säätää erityislaissa, eikä se olisi realististakaan. Kaupunki pitää tärkeänä, että asiaa koskeva lainsäädäntö on mahdollistava ja kestää aikaa. Lisäksi viranomaiselle itselleen, joka parhaiten tuntee asiaryhmänsä, on jätettävä harkintavaltaa.

Automaattinen päätöksenteko koskee ajan myötä laajaa joukkoa hallintoasioiden parissa työskenteleviä. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia säännösten ymmärrettävyydelle ja selkeydelle. Tästä syystä on tärkeää tuoda lain esitöissä esiin selkeästi lainsäätäjän tahtotila.

Kaupunki yhtyy myös työryhmän näkemykseen siitä, että avustavan automaation tulisi jäädä säännöksen ulkopuolelle. Tekoälyratkaisujen rajaaminen säännöksen ulkopuolelle on toistaiseksi kannatettavaa, mutta tämänkin asian selvittämistä tulee jatkaa, koska tekninen kehitys koko ajan jatkuu.

Säätelyssä tulisi tehdä mahdollisimman selvä ero erikseen sääntelemättömän, avustavan automaation ja ehdotetun 25 a §:n 2 momentin mukaisen hallintoasian sellaisen valmistelun välille, jolla on itsessään vaikutuksia. Ehdotetun 2 momentin selkeyttämiseksi voisi harkita muotoiluun lisättäväksi esimerkiksi "itsenäisiä" oikeusvaikutuksia.

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

Emme tee automaattisia päätöksiä tai kysymys ei ole relevantti.

Perustelut ja lisätiedot:

Emme tee automaattisia päätöksiä.

Käyttöalassa ei tule sulkea ulos mitään asiaryhmiä, jolloin on mahdollista suunnitella jatkossa päätöksenteon automaatiota.

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

Toiminnassamme ei ole tällä hetkellä tällaisia tilanteita, koska automaattista päätöksentekoa ei tehdä. Kaupunki on moniviranomainen toimija, joten tällaisia tilanteita voisi tulevaisuudessa syntyä esimerkiksi taloudellisessa päätöksenteossa.

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Avustavan ja valmistelevan automaation jälkeen päätöksentekijänä on kuitenkin ihminen, jolloin voimassa olevat hallinto-oikeudelliset säännökset soveltuvat tällaiseen päätöksentekoon. Mikäli avustavasta ja valmistelevasta automaatiosta säädettäisiin laissa, olisi riskinä sääntelyn nopea vanhentuminen ja viranomaisen tehokkaiden toimintatapojen epätarkoituksenmukainen kaventuminen.

1.5. Muut huomiot käyttöaläsääntelystä:

Ei muita huomioita.

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:

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn mahdollisuuksia tulee vielä erikseen selvittää. Oikaisuvaatimusmenettelyllä ja siihen liittyvällä päätöksenteolla on toisaalta erityinen merkitys oikeusturvan kannalta. Toisaalta automaattisen päätöksenteon reunaehdot voisivat sopia myös selkeään oikaisuvaatimusasian käsittelyyn.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdan mukaan rekisteröidyllä pitää olla aina oikeus vaatia ihmisen osallistumista käsittelyyn. Rekisteröidyllä on myös oikeus esittää kantansa, minkä huomioiminen ei liene mahdollista automaation keinoin. Kuntalain sääntelyn mukaisessa päätöksenteossa lisäksi oikaisuvaatimukset käsittelee monijäseninen toimielin, joten tällaiseen oikaisuvaatimukseen automatiikka ei missään tapauksessa sovellu.

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

Voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvät oikeussuojakeinot ovat tehokkaita myös automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Tietosuoja-asetuksen mukaisen vaikutustenarvioinnin tekemisellä voidaan etukäteen tunnistaa ja hallita tietosuojaan liittyviä riskejä. Velvollisuus vaikutustenarvioinnin tekemiseen seuraa jo tietosuoja-asetuksesta, joten erillistä sääntelyä sen osalta ei tarvita.

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

Voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvät oikeussuojakeinot ovat tehokkaita myös automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Ei huomioita.

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kaupungilla ei ole tässä vaiheessa kantaa.

Muistiossa ei ole arvioitu riittävällä tavalla tarvetta säätää laissa erityisistä suojatoimista. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan, silloin kun automaattinen päätöksenteko perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, lainsäädännössä on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Kaupungin näkemyksen mukaan valmistelussa tulisi arvioida tarkemmin, mitä asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetaan asianmukaisilla toimenpiteillä, ja toteutuvatko ne riittävästi jo voimassa olevalla viranomaisia sitovalla sääntelyllä. Pelkkä arvio siitä, että voimassa oleva kansallinen sääntely toteuttaa samankaltaisia tavoitteita kuin tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa mainitut suojatoimet, ei ole riittävä, koska muistiossa todetulla tavalla tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohta ei ole tarkoitettu koskemaan 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisia tilanteita, vaikkakin sitä voidaan pitää esimerkkiluettelona joistakin automatisoituun päätöksentekoon soveltuvista suojatoimista.

Selvää on, että asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi, on viranomaisen tehtävä joka tapauksessa yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan mukaan automaattista päätöksentekoa ei saa kohdentaa lapsiin.

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kaupungilla ei ole tässä vaiheessa kantaa.

Kaupunki korostaa, että tietosuojasetuksen 22 artiklan mukaan 2 kohdassa tarkoitetut päätökset eivät saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Muistiossa ei ole riittävällä tavalla arvioitu tilanteita, joissa automaattiset päätökset perustuvat tietosuojasetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin. Lausunnossa on kuitenkin nostettu esiin ehdotetun 25 a §:n 2 momentin mukaisena asiana TE-toimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto, jonka pohjalla on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Näin ollen kaupunki katsoo, että erityisiin henkilötietoryhmiin pohjautuvaa automaattista käsittelyä tulee arvioida vielä tarkemmin ja varmistaa, että käsittely on sallittua tietosuojasetuksen 9 artiklan nojalla. Samalla tulee tarkemmin arvioida, sisältyykö voimassa olevaan lainsäädäntöön riittävät suojatoimet koskien erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuvaa käsittelyä, vai tulisiko niistä säätää erikseen.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

EU:n yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin huolellisella tekemisellä on mahdollista havaita erilaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia riskejä ja toisaalta puolestaan arvioida niiden vähentämiseen tai jopa kokonaan poistamiseen johtavia tarpeellisia toimenpiteitä. Vaikutustenarvioinnin tekemisellä, esimerkiksi ennen jonkin automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa, on mahdollista siten parantaa kyseistä toimintaa (automaattisen päätöksenteon tapauskohtaista sovellusta) koskevien suojatoimien huomioimista.

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettu lähestymistapa on oikea ja riittävä. Erityisesti automaattiseen päätöksentekoon liittyvät rekisteröidyn oikeudet tulisi sisällyttää päätökseen ja kuvaukseen.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Lisätietojen saaminen päätöksestä on keskeisimpiä palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden ilmentymiä. Lisätiedon antamismahdollisuutta päätöksenteossa on pidettävä jopa korostuneen tarpeellisen automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Viranomaisen on huolehdittava lisätietojen antamiseen resurssien määrystä ja lisätietojen antamisen toimivuudesta. Kuitenkaan tarvetta jokaiseen päätökseen yksilöitävään henkilöön lisätiedon antajana ei ole tarvetta.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Helsingin kaupunki pitää ehdottomasti perusteltuna tiedon ilmoittamista asian automaattisesta käsittelystä.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Helsingin kaupunki kannattaa automaattisesta käsittelystä julkaistavasta kuvauksesta säätämistä yleissääöksessä välttämällä hallinnonalakohtaisia erityisratkaisuja. Kuvauksen sisältö ei ole erillinen asian automaattisesta käsittelystä, vaan kuvaa edellytyksiä, joilla asia voidaan ratkaista automaattisesti. Helsingin kaupunki katsoo, että myös kuvauksesta säänteleminen sopisi hallintolakiin. Kuvauksesta on käytävä selkeästi ilmi sellaisia automaattiseen päätöksentekoon liittyviä lisätietoja, jotka eivät sellaisenaan tule ilmi jo esimerkiksi yksittäisen päätöksen perusteluissa. Tiedot on annettava selkeässä ja ymmärrettävässä muodossa.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Kuten muutosehdotuksessa todetaan, kuvaukseen tulisi sisältyä keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä ja käsittelyn oikeudellisista perusteista. Rekisteröidylle tulee selvittää selkeästi ja yksinkertaisesti, miten automaattinen päätöksenteko kyseisessä tapauksessa toimii. Kuvaus sisältää muun muassa käsiteltävät tiedot sekä käsittelylogiikan.

Kuvauksen tulisi olla selkeä, luettava ja riittävän yksinkertainen. Viranomaisen kannalta kuvauksen tekeminen ei saisi vaatimuksiltaan muodostua kovin monimutkaiseksi tehtäväksi.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Helsingin kaupunki pitää perusteltuna, että automaattiseen päätöksentekojärjestelmään liittyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy voimassaolevan julkisuuslain perusteella. Kaupunki on vastannut julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän lausuntopyyntöön kokemuksistaan julkisuuslain toimivuudesta, ja esitti muun muassa asiakirjan määritelmän uudistamista vastaamaan digitalisaation aiheuttamia muutoksia.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Ei huomioita

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Pormestari 16.8.2021 § 81