

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?

Rikosseuraamuslaitos pitää hyvänä asiana sitä, että automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeet selvitetään ja automaattiseen päätöksentekoon liittyvät keskeiset periaatteet saatetaan lainsäädäntöön. Lailla säätäminen asiasta on tarpeen arviomuistiossa käsitellyistä hyvään hallintoon, oikeusturvaan ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvistä syistä.

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?

Rikosseuraamuslaitos pitää ainakin toistaiseksi täysin perusteltuna si-tä, että automaattisen päätöksenteon käyttöalaa rajataan vain niihin tilanteisiin, joissa ratkaisu voidaan koneellisesti johtaa suoraan lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteissa, joissa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa.

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

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että ainakin tällä hetkellä perustuslaista ja hallintolaista tulevat hyvän hallinnon vaatimukset ja virkavastuun toteutuminen olisivat hyvin vaikeasti sovitettavissa yhteen esimerkiksi oppivan tekoälyn hyödyntämiseen automaattisessa päätöksenteossa, koska silloin oltaisiin Rikosseuraamuslaitoksen käsityksen mukaan hyvin lähellä automaattisen harkintavallan käyttöä hallinnollisessa päätöksenteossa.

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?

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että esitetynkaltainen säännös olisi syytä ottaa lainsäädäntöön ja lisäksi viranomaisille voisi asettaa velvollisuuden laatia kirjallinen kuvaus automaattisen päätöksenteon prosessista, siinä käytettävistä tiedoista, siitä miten prosessin toimivuutta ja lainmukaisuutta valvotaan ja ketkä sekä millä tavoin vastaavat prosessista ja miltä osin.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Virkavastuun asianmukainen kohdentuminen ja toteutuminen on Rikosseuraamuslaitoksen näkemyksen mukaan yksi keskeisistä hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta pohdittavista kysymyksistä automaattista päätöksenteon kannalta. Kuten perustuslakivaliokunta ja eduskunnan oikeusasiamies olivat jo pohtineet, ei ole riittävää virkavastuun asianmukaisen toteutumisen kannalta, että automaattisen päätöksenteon vastuuhenkilöksi nimettäisiin esimerkiksi yksittäinen virkamies, jolla ei välttämättä ole tosiasiallista tekemistä automaattisen päätöksenteon valvonnan tai prosessin tuntemuksen kanssa. Virkamiehen mahdollisen rikosvastuun ja vahingonkorvausvastuun kohdentamiseksi asianmukaisesti automaattisen päätöksenteon prosessi tulisi järjestää niin, että tosiasiallinen vastuu prosessin toiminnasta ja lainmukaisuudesta on selkeästi kohdennettavissa.

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

Kuten edellä on jo todettu, Rikosseuraamuslaitos katsoo, että lain tasolla voisi olla syytä säätää siitä, että viranomaisen tulee laatia automaattisesta päätöksentekoprosessista kirjallinen kuvaus, jossa on otettu kantaa prosessin toimintaan ja siitä vastuussa oleviin virkamiehiin. Se, minkälaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa tällainen kuvaus, jossa muun muassa prosessin säännöt olisivat kirjattuna käsitellään, voitaisiin Rikosseuraamuslaitoksen näkemyksen mukaan jättää viranomaisen itsensä harkittavaksi.

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

Ehdotus arvioinnista sen osalta, täyttääkö järjestelmä hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien edellyttämät vaatimukset voisi olla laissa määritelty osa automaattisen päätöksenteon kirjallista kuvausta tai päätöstä, jollainen viranomaisen tulisi laatia tai tehdä ennen kuin automaattinen päätöksentekoprosessi otettaisiin käyttöön ja aina ennen kuin mahdolliset uudet muutokset järjestelmään otettaisiin käyttöön.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Arviomuistiossa oli esitetty hyvää pohdintaa automaattisen päätöksenteon valvonnan järjestämisestä. Rikosseuraamuslaitoksen näkemyksen mukaan automaattisen prosessin valvonta olisi yksi osa-alue, johon edellä jo mainitussa automaattisen päätöksenteon kirjallisessa kuvauksessa, selosteessa tai päätöksessä tulisi nimenomaisesti ottaa kantaa. Valvonta tulisi järjestää sillä tasolla,

että arviomuistiossa esitetty hyvä hallinto ja oikeusturvan vaatimukset toteutuvat. Valvontavastuiden riittävän täsmällisellä määrittelyllä edistetään myös virkavastuun asianmukaista kohdentumista.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että jos viranomaisessa laadittaisiin asianmukainen kuvaus automaattisen päätöksenteon prosessista ja vastuuvirkamiehistä, ei muita velvollisuuksia tai menettelyitä välttämättä tarvittaisi. Kun vastuuvirkamiehet ovat kohdennettavissa, voidaan virkavelvollisuuden täyttämistä arvioida ja mahdollisia virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä käyttää olemassa olevan virkamieslainsäädännön pohjalta.

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?

Kuten Rikosseuraamuslaitos on jo edellä todennut, automaattisen päätöksenteon kuvauksessa olisi hyvä avata automaattisen päätöksenteon prosessi, mitä tietoja prosessissa käytetään, millä säännöllä päätös siirtyy automaattisesti käsiteltäväksi, miten päätös syntyy ja kuka tai ketkä vastaavat siitä, että prosessi toimii oikein ja lainmukaisesti.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Rikosseuraamuslaitos yhtyy arviomuistiossa esitettyyn pohdintaan asiakirjan varmentamisesta sen julkiseksi tulemisen edellytyksenä.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Rikosseuraamuslaitos katsoo, että arviomuistiossa oli varsin kattavasti käsitelty tarvittavia suoja-toimia ja Rikosseuraamuslaitos yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että EU:n tietosuoja-asetuksen 22 artiklan vaatimuksista hyvin monet esitetään jo nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä koskien muun muassa hyvää hallintoa, oikeusturvaa ja perusoikeuksien toteutumista.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Lasten erityisen suojan tarpeen osalta Rikosseuraamuslaitos yhtyy arviomuistiossa esitettyyn. Kuten arviomuistiossa on esitetty, lapsia koskevalle automaattiselle päätöksenteolle ei liene olemassa mitään ehdotonta estettä, kunhan automaattiselle päätöksenteolle yleisesti asetetuista vaatimuksista pidetään tiukasti kiinni.

Muut sääntelytarpeet

Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?

Rikosseuraamuslaitos pitää arviomuistiossa esitettyjä toimenpiteitä automaattiselle päätöksentekoprosessille varsin riittävinä. Mikäli mentäisiin liian raskaisiin ja yksityiskohtaisiin hallinnollisiin vaatimuksiin ja varmistuksiin prosessin laadun ja lainmukaisuuden takaamiseksi, saatetaan menettää osin niitä automaattisen päätöksenteon kautta saatavia, hallinnon tehostamiseen liittyviä hyötyjä ilman, että hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa enää merkittäväällä tavalla parannettaisiin.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

-

Hänninen Esa-Pekka
Rikosseuraamuslaitos