

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:

-

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:

Hallintotoimissa avustavaa ja valmistelevaa automaatiota käytetään monilla tavoilla. Olisi hyvä arvioida, mikä avustavan tai valmistelevan automaatiikan rooli kulloinkin hallintotoimien valmistelussa on, ja erotella erilaisten valmistelevien ja avustavien hallintotoimien piirteitä. On myös huomioitava, että valmistelevaan automaatiikkaan saattaa tosiasiallisissa hallintotoimissa liittyä tekijöitä, joiden vuoksi rajanveto valmistelun ja päätöksenteon välillä ei ole selkeä. Avustavan tai

valmistelevan automaation sääntelyn tarpeellisuutta on arvioitava myös hallintolain ja erityislainsäädännön suhteen näkökulmasta.

1.5. Muut huomiot käyttöaläsäätelystä:

-

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 tulee olla mahdollista, mutta on syytä harkita, millaisten edellytysten vallitessa. Hallintopäätökset eivät muodosta yhtä päätösten ryhmää, vaan käytäntöjen tasolla kyse on hyvin monenlaisista päätöksistä. On pohdittava, onko joitakin erityisiä päätösten ryhmiä, joissa oikaisuvaatimuksen automatisaatioon tulisi liittyä erityisvaatimuksia. Keskeistä kuitenkin on, että oikaisuvaatimukseen liittyvät menettelytavat ovat asian- ja tarkoituksenmukaisia. Oikaisuvaatimuksen automaattinen käsittely ei tulisi johtaa ns. loputtomaan keskusteluun automaattisten järjestelmien kanssa, vaan käsittelyn tulisi siirtyä tarvittaessa joustavasti ja sujuvasti ihmisen käsiteltäväksi.

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:

-

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Eryteisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Automatisaatio sinällään ei säännösluonnoksen esittämässä muodossa edellytä erityisten suojatoimien säätämistä.

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:

Automatisaatio sinällään ei säännösluonnoksen esittämässä muodossa edellytä erityisten suojatoimien säätämistä. On kuitenkin pohdittava, nostaako se tietosuojakysymysten näkökulmasta toisaalla sääntelypaineita. Esimerkiksi on huomioitava, että arkaluontoiset tiedot eivät muodosta yhdenlaisten tietojen ryhmää, vaan kyse on useista erilaisista tiedoista. Se, missä määrin suojatoimia on syytä lisätä, riippuu tietojen käyttämisen kontekstista hallintotoimista, ja myös teknisistä järjestelmistä, joilla tietojen käyttö tapahtuu. On siis harkittava, onko sellaisia arkaluonteisiin tietoihin liittyviä olosuhteita, joissa erityisten suojatoimien säätäminen on perusteltua. Toisaalta on huomioitava, ettei sääntely tulisi pirstaloitua liikaa vaan tavoitteena olisi harmoninen sääntelykokonaisuus.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Muutosehdotuksessa on lisäksi huomioitava, että lisätietojen tarve voi kohdistua (i) menettelytapoihin ja/tai (ii) päätettäviin asioihin. Muutosehdotuksessa on selkeästi ilmaistava, miten ja mistä saa tietoa menettelystä, ja mistä päätöksen sisältöön vaikuttaneista tekijöistä. Näitä kahta voivat koskea eri kriteerit. On keskeistä, että muutosehdotuksen tavoite on, että lisätietojen saaminen tosiasiallisesti turvataan, ja taataan, että lisätietoja saa taholta, jolla on riittävä asiantuntemus sekä pääsy asiaan vaikuttaviin tietoihin.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Muistiossa todetaan, että kuvauksella ei tarkoiteta algoritmin tai lähdekoodin julkaisemista. Kansalaisen, tai päätöksenteon kohteena olevan asiakkaan näkökulmasta on usein tarkoituksenmukaisempaa saada kuvaus päätökseen vaikuttaneista tekijöistä ymmärrettävänä kuvauksena (vaikkapa esimerkin avulla) kuin ohjelmointikielellä ilmaistulla algoritmilla. Kuitenkin kuvauksen julkaisuvaatimus voi olla yhteydessä myös virkavastuukysymyksiin, tai laajemmin vaikkapa viranomaisen luotettavuuteen. On pohdittava, onko vain yhdenlainen kuvausten tapa, joka täyttää nämä erilaiset vaatimukset. Olisi myös tärkeää mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistaa käytäntöjä, joilla kuvauksia annetaan. Toimiala- ja tapauskohtaiset erot on luonnollisesti huomioitava.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Se, millaisia tietoja kuvaukseen tulisi sisältyä, riippuu kuvauksen funktiosta. Jos kuvaus koskee kansalaista, ja vaikkapa etuuspäätöstä, tulisi kuvauksessa kuvata ne seikat, jotka ovat päätöksen kannalta oleellisia. Oleellisuuskriteerit nousevat usein erityislainsäädännöstä, ja/tai muista päätettävänä olevan asian perusteluista. Oleellista on, että päätöksen kohde ymmärtää, mihin päätös perustuu. Jos kuvaus on tarkoitettu täyttämään myös muita funktioita (vrt. kohta 4.4.), kuvauksen sisältö voi edellyttää myös muita tekijöitä.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Kun järjestelmiä voidaan arvioida myös teknisestä näkökulmasta, niiden laatua voidaan myös parantaa. Jos erityisiä perusteita lähdekoodin julkaisematta jättämiseen ei ole, olisi julkaisemiseen kannustettava. Avoimuus mahdollistaa virheiden löytämisen, ja parannusehdotusten laatimisen.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Ehdotettu sääntelyluonnos kohdistuu lähinnä yksiselitteisien päätöskien hallintotoimintaan liittyvään automatisaatioon. Tällaista automatiikkaa on käytetty jo pitkään, ja sen merkitys monissa viranomaispäätöksissä on keskeinen. Sääntelyluonnos onkin monessa suhteessa tarkoituksenmukainen ja perusteltu.

On kuitenkin vaikeaa arvioida, kuinka laaja sääntelyluonnoksen soveltamisala on ja missä määrin ehdotetuilla hallintolain muutoksilla yritetään ratkaista koko automaattiseen päätöksiin liittyvä ongelmien kenttä.

Keskeistä on, että sääntely kirjoitetaan tavalla, joka sallii automatisointi onnistumisen silloin, kun sille on tarve ja perustelut. Missä määrin eri hallintotoimia koskevat erityislainsäädännön säädökset ja asetukset on mahdollista kuvata säännösluonnoksen edellyttäminä yksiselitteisinä päättelysääntöinä on vaikea kysymys. Olisikin selvitettävä, miten ehdotettu muutos heijastuu muihin asetuksiin, ja niiden lakitekniisiin yksityiskohtiin.

Sääntelyluonnoksessa ei myöskään oteta kantaa ns. tekoälyn käyttöön avustavassa toiminnassa. Toisaalta on luontevaa, että tässä vaiheessa ”tekoälyn” käyttö avustavassa toiminnassa jätetään luonnoksessa ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle. Toisaalta algoritmien rooli luultavasti kasvaa myös hallintotoimissa, ja ylipäänsä viranomaistoiminnassa. Siksi olisi jo nyt hyvä arvioida esimerkiksi kysymystä hallintotoimien moninaisuudesta, ja tavoista, joilla algoritmisaatio voi hallintotoimia muovata.

Rusanen Anna-Mari
Valtiovarainministeriö - Tekoäly ja digitalisaatiotutkimuksen
asiantuntijaryhmä, pääsihteeri