

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?

Automaattisen päätöksenteon tulee perustua kaikilta osin lakiin. Tämä tarkoittaa kattaen automaattisen päätöksenteon käyttöönoton mahdollisuuden ylipäänsä aina sen valvontaan saakka.

Automaattisen päätöksenteon käyttöönottamista perustellaan yleisesti ja lausunnon kohteena olevassa muistiossakin usein resurssien säästämisen, päätöksenteon nopeutumisen ja teknisen kehityksen mahdollisuuksien hyödyntämisen avulla. Tältä osin lausumme, että automaattisen päätöksenteon käyttöönoton ensisijaisena käyttöönoton perusteena tulisi aina olla päätösten oikeusvarmuuden lisääminen ja kansalaisten oikeusturvan ylläpitäminen. Mikäli näitä oikeushyveitä saatetaan vaarantaa tietyissä asiaryhmissä automaattisella päätöksenteolla ei ko. menettelyä tulisi ottaa käyttöön tuolta osin.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus

Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?

Koneellisen päätöksenteon käyttöalan rajauksen tulisi perustua yksinomaan viranomaisen etukäteen määrittelemiin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Näinkin vain tilanteissa, joissa kaikki asian tosiseikat ovat selvillä ja täysin kiistattomat. Vain tällä toimintatavalla pystytään varmistamaan Suomen lainsäädännön kantavan periaatteen eli lainalaisuusperiaatteen toteutuminen. Vapaan tai yleispiirteiltäänkin määritellyn koneellisen harkinnan tai ns. tekoälyn käytön mahdollistaminen lainsäädännön tulkinnaissa irtautuu hallinnolle ominaisesta harkintavallan käytöstä ja tapauskohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisesta yksittäisissä ratkaisutilanteissa. Tämä on

omiaan murentamaan hallinnolliseen päätöksentekoon vakiintuneesti kuuluvaa hallinnollisen harkintavallan käyttöä ja hallinnon lainalaisuuden periaatetta.

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

Koneellisen päätöksenteon käyttöalan rajauksen tulisi perustua yksinomaan viranomaisen etukäteen määrittelemiin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Näinkin vain tilanteissa, joissa kaikki asian tosiseikat ovat selvillä ja täysin kiistattomat. Vain tällä toimintatavalla pystytään varmistamaan Suomen lainsäädännön kantavan periaatteen eli lainalaisuusperiaatteen toteutuminen. Vapaan tai yleispiirteiltäänkin määritellyn konelähtöisen harkinnan tai ns. tekoälyn käytön mahdollistaminen lainsäädännön tulkinnassa irtautuu hallinnolle ominaisesta harkintavallan käytöstä ja tapauskohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisesta yksittäisissä ratkaisutilanteissa. Tämä on omiaan murentamaan hallinnolliseen päätöksentekoon vakiintuneesti kuuluvaa hallinnollisen harkintavallan käyttöä ja hallinnon lainalaisuuden periaatetta.

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?

Kyllä. Automaattisen päätöksenteon tulisi olla erityisessä seurannassa kaikilta osin (määrä, tekniset resurssit, ylläpito, henkilövalvonta, valitukset, muutoksenhaku ym.).

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Ehdotuksen mukaan järjestelmän käyttöä koskevista virkatehtävistä vastaavat virkamiehet vastaisivat myös automaattisen päätöksenteon virkavastuusta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että teknisesti järjestelmästä huolehtivat ja päättelysääntöjä määrittelevät virkamiehet vastaisivat myös päätösten sisällöllisestä oikeellisuudesta. Koneellisen päätöksenteon kohteena tulisi kuitenkin eri asiaryhmissä mahdollisesti olemaan tuhansia konkreettisia yksittäisiä päätöksiä, joita ko. henkilöt eivät ole koskaan edes nähneet yksityiskohtaisesti. Mahdolliselta virheeltä edellytettäisiin myös joko tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Yksittäisen kansalaisen osalta tämä tarkoittaisi myös sitä, että päätöksessä ei olisi fyysistä henkilöä päätöksentekijänä tai edes nimettyä henkilöä, joka on konkreettisesti tehnyt päätöksen tai on siitä virkavastuullinen fyysinen henkilö.

Kansalaisten oikeusvarmuuden, lisätietojen saamisen sekä muiden muistiossa todettujen olennaisten periaatteiden varmistamiseksi olisi SAK:n mukaan olennaista, että virkavastuuta ei jätetä ainoastaan järjestelmän käytöstä vastaavien virkamiesten vastuulle. Päätösten oikeellisuudesta tulisi olla vastuussa substanssiosaamista hallitseva virkamies.

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

Yleisten päätöksentekosääntöjen hyväksymisessä on kyse lukuisten yksittäisten tapausten hyväksymisen säännöistä, joilla on suuri merkitys kansalaisten oikeusturvan kannalta. Päätöksentekosääntöjä tulee päivittää esim. muuttuneen oikeuskäytännön myötä vastaamaan valituselinten tarkentuneita linjauksia. Ehdotuksen mukaan säännöt hyväksyisi monijäseninen toimielin. Kyseinen toimielin käyttää käytännössä laintulkintavaltaa, joten elimen tulisi olla riippumaton, oikeuskäytännön kehitystä tunteva, kyseisen lainsäädännön tulkintaan osallistuva viranomaisvastuulla toimiva taho.

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

-

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Ehdotukset ovat kannatettavia.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

-

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?

Ehdotus on kannatettava velvollisuuden osalta. Sisällön osalta tulisi kuvauksessa esittää ja jatkuvasti päivittää päätöksenteon automatisoinnin edellytykset ja vaihtoehtoiset toimintatavat, hyödyt-haitat, kustannukset-säästöt, merkitykset kansalaisten-yritysten oikeusturvan kannalta vaikutusarvioiteineen sekä käsiteltyjen asioiden vuosittainen/lyhyempi seurantatieto kehitystrendeineen.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Päätöksen tai asian tekemisestä/valmistumisesta tulisi sen kohteena olevalle henkilölle todisteellinen päätösilmoitus perusteluineen. Ainoastaan ilmoitus jossakin tietojärjestelmässä, että päätös on luettavista jostakin tietokannasta voi johtaa oikeudenmenetyksiin mm. mahdollisten valitusaikojen osalta. Samassa yhteydessä pitää olla kaikki informaatio lisätietojen saamisesta, valitusmahdollisuuksista sekä viranomaistahosta, johon voi konkreettisesti ottaa yhteyttä asian lisäselvittämiseksi.

Tietosuoja

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

-

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Lasten oikeuksien ja erityisesti itsemääräämisoikeuden toteutuminen tulee turvata automaattisessa päätöksenteossa siten, että sillä ei vaaranneta lapsen huoltajien mahdollisuutta vastata lapsen turvallisuudesta, hyvinvoinnista, kasvusta ja kehityksestä.

Muut sääntelytarpeet

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

-

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

-

Latvatalo Eveliina
SAK ry - Työehdot-osasto päälakimies Timo Koskinen