

## STM:n lausunto arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

### Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

*Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?*

Automaattisen päätöksenteon sääntelylle on olemassa selkeä tarve. STM:n hallinnonalalla, esimerkiksi sosiaalivakuutuksessa, on asiaryhmiä, joissa automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen olisi massaluonteisten etuuksien toimeenpanon ja päätöstuotannon jouduttamisen, tarpeettomien kustannusten välttämisen sekä järjestelmien kehittämisen näkökulmasta hyvin tärkeää.

STM toivookin, että varsinainen lainvalmistelutyö käynnistetään pikaisesti ja työssä edetään mahdollisimman joutuisasti. STM:ssä, kuten muillakin hallinnaloilla, on paraikaa vireillä hankkeita, jotka odottavat sääntelyä automaattisen päätöksenteon käytön reunaehdoista/edellytyksistä.

Koska kysymys on hallintopäätöstoiminnasta, on hyvä, että automaattiseen päätöksentekoon liittyviä sääntelytarpeita on lähdetty arvioimaan hallintoasioiden käsittelyä koskevan yleislainsäädännön kautta. Hallintolaki hallintoasioiden käsittelyn yleislakina tarjoaa sääntelylle luontevan sijoituspaikan, mutta jatkovalmistelussa on hyvä pohtia, tarvitaanko hallintolain rinnalle muuta yleislaintasosta ja nimenomaisesti automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huolehtia, ettei automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelystä muodostu liian monimutkaista ja sääntelykokonaisuus sovitetaan yhteen järkevästi. STM pitää tärkeänä valmiutta tarkastella myös hallinnon yleislakien nykyisiä säännöksiä ottaen huomioon esimerkiksi tiedonhallintalaista seuraavat velvoitteet viranomaisille ja muille julkista hallintotehtävää hoitaville sekä mainittujen toimijoiden mahdollisuudet saada tietoa eri rekistereistä kuten tulorekisteristä. Sanotussa yhteydessä tarkasteltavaksi olisi syytä ottaa ennen muuta hallintolain asianosaisen kuulemista koskeva säännös sekä sääntely päätösten sähköistä tiedoksiantoa koskien.

STM pitää tärkeänä, että automaattisen päätöksenteon edellytyksistä säädetään yleislilla ja siten, että sektorikohtaista erityissääntelyä tarvitaan mahdollisimman vähän. Sääntelyn tavoitteena tulee olla se, että eri hallinnalojen toimijat yleissäännösten perusteella pystyvät arvioimaan missä asiaryhmissä yleiset edellytykset automaattiselle päätöksenteolle kulloinkin ovat käsillä.

STM:n hallinnonalalle automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely on tärkeä, minkä vuoksi STM tulisi olla mukana jatkovalmistelussa (työryhmätyö). Tämä mahdollistaisi STM:n hallinnon alan erityislainsäädännön mahdollisten sääntelytarpeiden tunnistamisen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa prosessia.

### 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?*

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 33  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

02951 63415  
+358 2951 63415

kirjaamo@stm.fi  
stm.fi

STM pitää tätä lähtökohtaa arviomuistiossakin esitetyistä perustuslain reunaehdoista johtuen perusteltuna. Käyttöalan rajaaminen esitetyllä tavalla on todennäköisesti yksinkertaisin ja aikataulullisesti joutuisin tapa edetä niin, että perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskevat reunaehdot tulee täytettyä.

STM katsoo, että automaattista päätöksentekoa ei tule rajata enempää, kuin on välttämätöntä. Säännöksiin ei tule esimerkiksi rajata automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle kategorisesti asiaryhmiä, joissa henkilöä on kuultava. Näin siksi, että on tilanteita, joissa henkilölle varataan tilaisuus tulla kuulluksi, mutta hän ei käytä tätä tilaisuutta hyväkseen. Tällöin asia ratkaistaisiin muutoinkin olemassa olevin tiedoin. Mikäli lisäselvitys toimitettaisiin, asia todennäköisesti ei enää olisi automaattiseen päätöksentekoon soveltuva sen edellyttämän harkinnan vuoksi. Vastuu varmistua siitä, että prosessit täyttävät hallinnon yleislakien ja erityislainsäädännön vaatimukset, on viranomaisella tai muulla julkista hallintotehtävää hoitavalla.

Kuten arviomuistiossakin todetaan, säännöksen tarkempi muotoilu on syytä jatkovalmistelussa harkita tarkkaan. Säännöksen tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen ja tarkka, koska eri hallinnon alojen toimijoita on lukuisia. STM esittää harkittavaksi säädöstasolla automaattisen päätöksenteon käsitteiden avaamista sikäli, kuin ne kytkeytyvät sääntelyn käyttöalaan. Lisäksi tulisi harkita sen tarkentamista, mikä on tekoälyn hyödyntämisen raja näissä. Tämä on tärkeää, jottei toimijoille synny epäselvyyksiä siitä, mikä on yleislainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävää avusteista päätöksenteko ja mikä puolestaan täysautomaatiota, josta yleislainsäädännössä säädetään. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos hyödyntää jo nyt osittain automaatiota.

Sääntelyn perusteluissa olisi toimeenpanon helpottamiseksi välttämätöntä antaa esimerkkejä eri hallinnon aloilta asioista, joissa automaattisen päätöksenteon edellytykset olisivat muutosten myötä käsillä ja toisaalta asioita, joissa edellytykset eivät olisi käsillä. Yleislain säännösten pakottavuus suhteessa erityissääntelyyn tulee niin ikään säätää selkeästi. STM pitää myös tärkeänä, että automaattisen päätöksenteon edellytyksiä koskeva sääntely muotoiltaisiin siten, että se kestäisi aikaa mahdollisimman pitkälle ottaen huomioon digitalisaation ja sen hyödyntämisen mahdollisuuksien jatkuva kehittyminen.

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

ks. edellä.

### **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?*

Tämä velvoite on jo nyt olemassa ja hallinnossa näistä asioista tulee huolehtia. Nykyinen sääntely koskisi jatkossa myös automaattista päätöksentekoa. Sääntely ei siten STM:n näkemyksen mukaan ole välttämätöntä. Kuten tälläkin hetkellä, hallinnon sisäisillä toimenpiteillä ja niiden toimivuudella on keskeinen merkitys.

### **Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen**

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

Vastuullisesta tahosta erikseen nimenomaisesti päättäminen tai ainakin tarkasti sopiminen kunkin automaattisen prosessin vaiheen osalta vaikuttaa välttämättömältä. Vastuullisesta tahosta sopimista ei tule jättää hämäräksi, vaan se tulisi olla osoitettavissa etu- ja jälkikäteen. Automaattinen päätöksenteko muuttaa hallintopäätösten tekoa, jolloin muun muassa virkavastuun toteuttaminen, hyvän hallinnon varmistaminen ja läpinäkyvyys painottuvat erityisesti etukäteiseen vaiheeseen. Virkavastuun kohdentaminen on tärkeää myös yksittäisen virkamiehen oikeusturvan (esimerkiksi rikosoikeudellinen vastuu) näkökulmasta.

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

Tietojärjestelmien sääntelyssä on STM:n mukaan tärkeää edellyttää etukäteisdokumentaatiota ja esimerkiksi juuri nimenomaista päätöksentekoa päätöksentekosäännöistä. Käytännön tasolla vaatimus tietystä laissa määritellystä organisaatiotasosta lisäisi hallinnollista taakkaa viranomaisissa ja muissa julkista hallintotehtävää hoitavissa tahoissa. Hallinnollisen taakan kasvua voidaan kuitenkin mahdollisuuksien mukaan hallita sillä, että hyväksyminen yhdistetään sopiviin jo olemassa oleviin hallinnollisiin prosesseihin.

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

Lienee perusteltua. Näin ainakin osittain toimitaan jo nykyin käytössä olevien järjestelmien osalta.

*Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?*

STM:n hallinnonalalla etenkin Kansaneläkelaitoksen päätösmäärät ovat merkittävän suuria (ns. massahallinnonala). Arviomuistiossa todetusti voidaan olettaa, ettei tehokasta etukäteisvalvontaa voida massahallinnonalalla toteuttaa. Tällöin merkittävä valvonta toteutetaan jälkikäteisellä valvonnalla. Järjestelmän valvonnasta säädettäessä tulee huomioida se, että valvonta on massahallinnonalallakin toteutettavissa järkevillä henkilöstöresursseilla ja, että riittävää valvonnan määrää täsmennetään. Todettakoon, että henkilöresurssien ja osaamisen lisäksi valvonta edellyttää käytännössä myös uutta välineistöä.

*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?*

STM pitää velvollisuutta automaattisten prosessien kuvaamisesta perusteltuna toiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys huomioiden. Prosessien kuvaaminen on omiaan edistämään hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa automaattisen päätöksenteon yhtenä osa-alueena. Kuvaukset tulisi avata ymmärrettävässä muodossa. Etenkin STM hallinnonalan asiakaskunta huomioiden kuvauksen ymmärrettävyys on keskiössä. Automaattiset prosessit tulisi kuvata siten, että henkilöillä olisi mahdollisuus tosiasiallisesti ymmärtää kuvaus riippumatta hänen teknisistä valmiuksistaan tai teknologian tuntemuksestaan. Kuvauksin ei saada asettaa eriarvoiseen asemaan sellaisia henkilöitä, joilla ei ole tietotaitoa ymmärtää teknisiä prosesseja vaan heidän tiedonsaantinsa tulee taata selkeällä kuvauksella.

Itse prosessien taustalla olevien lähdekoodien avaamista/julkisuutta STM ei lähtökohtaisesti pidä tarpeellisena, koska lähdekoodien lukeminen saatikka ymmärtäminen todennäköisesti tuottaa vaikeuksia

muille kuin asiantuntijoille. Tällöin kuvaamisella ei laajemmin ole mahdollista tosiasiallisesti toteuttaa tai edistää edellä mainittuja tavoitteita.

Kuten todettua, prosessien kuvaamista voidaan pitää perusteltuna. STM kuitenkin toteaa, että jatkossakin hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeää on itse päätöksen aineellinen sisältö ja sen ymmärrettävät perustelut. Olemassa olevat oikeussuojakeinot varmistavat oikeusturvan toteutumista tältä osin.

*Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?*

STM:n hallinnon alalla päätökset sisältävät usein salassapidettäviä tietoja ja näiltä osin päätösasiakirjat eivät tule yleisöjulkisiksi. Päätöksen tiedoksiannosta asianosaisille säädetään erikseen. Näin päätösasiakirjan julkiseksi tuleminen problematiikkaa varmentamisineen ei lähtökohtaisesti näihin asiakirjoihin liity. Salassapidettävien tietojen vuoksi, hallintopäätösten allekirjoittamisen funktio sosiaalivakuutuksessa liittyykin enemmän hyvään hallintotapaan ja sillä on haluttu ilmentää päätöksen oikeellisuutta ja oikeusvarmuutta.

## **Tietosuoja**

*Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?*

STM:llä ei ole huomauttamista arviomuistiossa esitettyihin linjauksiin. Jatkovalmistelussa asiakohdat tarkentuvat (erityisten henkilötietoryhmien osalta vaatinee lisäpohdintaa).

*Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?*

-

## **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?*

-

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Hallitussihteeri

Tiina Muinonen

Liitteet

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi

