

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?

Mela pitää hyvänä, että asiasta on nähty tarpeelliseksi säädellä lainsäädännössä. Automaattiseen päätöksentekoon liittyy useita kysymyksiä, jotka eivät ratkea voimassaolevan lainsäädännön perusteella. Automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen yleislainsäädännöllä on osa yleistä digitalisoitumiskehitystä. Sen avulla voidaan viranomaistoiminnassa ja julkista hallintotehtävää hoitavien toiminnassa saavuttaa lisää tehokkuutta ja kustannussäästöjä. Säännökset olisi tämän vuoksi hyvä saada mahdollisimman nopeasti voimaan.

Viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien kannalta on selkeätä, että lainsäädännössä kerrotaan ne reunaehdot, joiden puitteissa automaattinen päätöksenteko on mahdollista. Yleislainsäädännössä sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yleisluontoista ja teknologianeutraalia nopea teknologinen kehitys huomioon ottaen.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos hoitaa maatalousyrittäjän eläkelain 114 §:ssä säädettyjä tehtäviä. Maatalousyrittäjien eläkelaitos toimeenpanee maatalousyrittäjien ja apurahansaajien työeläkejärjestelmää sekä työtaturma- ja ammattitautijärjestelmää. Lisäksi Maatalousyrittäjien eläkelaitos toimeenpanee lakia sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille (nk. Mela-sairauspäivärahalaki). Maatalousyrittäjien eläkelaitos huolehtii myös maatalousyrittäjien, poronhoitajien ja turkistuottajien lomituksen toimeenpanosta. Edellä mainittujen järjestelmien toimeenpano on julkisen hallintotehtävän hoitamista virkavastuulla. Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta ja sen tehtävistä sekä hallinnosta on säädetty lailla ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen toimintaa valvoo sosiaali- ja terveysministeriö sekä Finanssivalvonta.

Automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislakia tulisi soveltaa Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen vastaavasti kuin muitakin hallintoa koskevia yleislakeja sovelletaan julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin. On tärkeätä, että sosiaaliturvan toimeenpanossa voidaan tehdä automaattisia hallintopäätöksiä vastaavasti kuin viranomaisissa. Etuuslaeissa on tarkat säännökset siitä, millä perusteella kukin etuus voidaan myöntää. Melan toimeenpanemissa etuusjärjestelmissä on asioita, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista asian ratkaisuun vaikuttavista tosiseikoista. Automaattinen päätöksenteko nopeuttaa menettelyn piiriin kuuluvien asioiden käsittelyä ja turvaa sitä, että asiakas saa asiaansa mahdollisimman nopeasti päätöksen. Kun automaattinen päätöksenteko on suunniteltu ja järjestetty hyvin, päätöksenteko on luotettavaa, virheetöntä ja tasalaatuista.

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?

Mela viittaa Työeläkevakuuttajat Tela Ry:n, Eläketurvakeskuksen ja Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoihin automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajauksen osalta. Yleislainsäädännössä käyttöala tulisi säännellä yleisin mahdollistavin kriteerein ja siten, että siitä käy yleisellä tasolla ilmi, millaiset tapaukset soveltuvat automaattiseen päätöksentekoon. Automaation piiriin kuuluvat asiat tulisi jättää kunkin hallintopäätöksiä tekevän tahon päätettäväksi.

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

Mela viittaa Työeläkevakuuttajat Tela Ry:n, Eläketurvakeskuksen ja Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoihin. Myös sosiaaliturvaa koskevissa etuuspäätöksissä tulisi tulevaisuudessa pystyä hyödyntämään teknologista kehitystä automaattisessa päätöksenteossa, eikä tämän vuoksi ole tarkoituksenmukaista sulkea oppivan tekoälyn hyödyntämismahdollisuutta pois.

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?

Hallintolaki koskee hallintopäätöksiä tekeviä tahoja. Automaattinen päätöksenteko on yksi tapa tehdä hallintopäätöksiä ja Melan käsityksen mukaan ei ole tarpeen erikseen säädellä siitä, että näitäkin päätöksiä koskee hyvä hallinto. Automaattisessa päätöksentekomenettelyssä tehtyihin hallintopäätöksiin liittyy myös normaalit muutoksenhakukeinot, joilla voidaan tehokkaasti varmistaa se, että oikeusturva ja perusoikeudet toteutuvat.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Mela viittaa Tela ry:n, Eläketurvakeskuksen ja Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoihin, joissa virkavastuun kohdentamisesta ei ole nähty tarpeelliseksi sisällyttää lainsäädäntöön erillistä sääntelyä. Virkavastuu voidaan kohdentaa jo voimassaolevan sääntelyn nojalla tehtävien mukaiseen vastuuseen.

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

Mela viittaa Työeläkevakuuttajat Tela ry:n, Eläketurvakeskuksen ja Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoihin. Yleislainsäädännössä ei ole tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisesti säädellä päätöksentekomenettelyä viranomaisessa tai julkista hallintotehtävää hoitavassa tahossa organisaatioiden ja toimialojen erilaisuus huomioon ottaen.

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

Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava tarpeellisella testauksella ja muilla keinoilla, että järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat vaatimukset. Vaatimukseen kuuluisi muun muassa, että järjestelmä on hyväksytyjen päätöksentekosääntöjen mukainen ja että se toteuttaa muut lailla tarkemmin säädettävät edellytykset automaattisen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta. Järjestelmä tai tehdyt muutokset olisi tämän jälkeen hyväksyttävä käyttöön.

Mela viittaa myös tältä osin Työeläkevakuuttajat Tela ry:n, Eläketurvakeskuksen ja Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoihin. Hallintopäätöksiä antavat hyvin erilaiset tahot ja organisaatiot, eikä yleislainsäädännöllä tulisi säätää yksityiskohtaisesti testauksesta ja tietoturvasta ja järjestelmien hyväksymismenettelyä.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Jo automaattista päätöksentekojärjestelmää suunniteltaessa on otettava huomioon myös EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimukset kuten tietosuoja-asetuksen edellyttämä vaikutusten arviointi. Myös laki julkisesta tiedonhallinnasta asettaa vaatimuksia koskien tietojärjestelmän ja tietoaaineistojen turvallisuutta.

Valvontaa koskevassa ehdotuksessa tulisi ottaa huomioon automaattisia päätöksiä antavien tahojen eroavaisuudet. Maatalousyrittäjän eläkelain 119 §:n 1 momentin mukaan Melan hallitus huolehtii eläkelaitoksen hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä eläkelaitoksen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävästä sisäisestä valvonnasta. Finanssivalvonta on antanut Melalle tarkemmat ohjeet sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kaikkien Melan antamien hallintopäätösten osalta toteutetaan sisäistä valvontaa ja valvotaan tehtyjen päätösten oikeellisuutta muun muassa otostarkastuksilla.

Melan sisäisen valvonnan tulee kattaa kaikki eläkelaitoksen toiminnot. Sisäisen valvonnan toimivuuden vuoksi Melalle on vahvistettava organisaatio, jossa tehtävät, päätösvalta ja vastuu on asianmukaisesti jaettu ja raportointisuhteet selkeästi määriteltä.

Yleislainsäädännöllä säädeltävä hallinnon automaattinen päätöksenteko on toiminto, johon kohdistuu Finanssivalvonnan määräämä sisäinen valvonta ilman nimenomaisia yleislain säännöksiäkin. Etuuspäätöksiin liittyy aina myös muutoksenhakuoikeus riippumatta siitä, miten päätös tehti manuaalisesti vai automaattisella päätöksenteolla.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Mela ei pidä edellä mainittuja tarpeellisina.

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?

Kannatamme ehdotusta siitä, että automaattinen päätöksenteko tulee olla läpinäkyvää. Päätöksestä on hyvä käydä ilmi, että se on tehty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Kuvauksen päätöksentekosäännöistä tulisi olla selkeä ja yleisluontoinen, jotta se olisi päätöksenteon kohteena olevien kannalta ymmärrettävä.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Melan toimeenpanemissa sosiaaliturvajärjestelmissä tehdyt päätökset eivät tule julkisuuslain tarkoittamalla tavalla yleisöjulkisiksi. Jos varmentamisesta halutaan säätää, niin siitä ei tulisi tehdä yleisesti velvoittavaa säännöstä.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojoitoksia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Melan käsityksen mukaan muistiossa ehdotetut suojoitukset ovat riittäviä.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Sosiaaliturva-asioissa lapsen asioita hoitaa hänen puolestaan edunvalvoja. Hallinnon yleislainsäädännöllä on riittävästi turvattu lasten erityisen suojan tarve.

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?

-

Lilius Sonja
Maatalousyrittäjien eläkelaitos