

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?**

Syyttäjälaitoksessa käsitellään pääosin rikosasioita ja Syyttäjälaitos on samaa mieltä arviomuistiossa (s. 19) esitetyn kanssa siitä, että automaattinen päätöksenteko ei sovellu rikosasioihin.

Muilta osin Syyttäjälaitos toteaa, että nykytilan kuvaus on kattavaa ja sääntelytarve ilmeinen. Hallintolain mahdollisen täydentämisen ja viranomaisia koskevien erityislakien lisäksi tarvitaan automaattiselle päätöksenteolle oma yleislaki. Omassa laissa on mahdollista säännellä nimenomaan automaattiseen päätöksentekoon ja sen taustalla oleviin tietojärjestelmiin liittyvistä vastuista ja ne ovat omasta laistaan helpommin löydettävissä.

### **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?**

Syyttäjälaitos kannattaa ehdotettua käyttöalan rajaamista. Automaattinen päätöksenteko on suhteellisen uusi ilmiö eikä siitä vielä ole riittävää käytännön kokemusta eikä oikeuskäytäntöä mahdollisista virhe- tai vastuutilanteista. Perustuslain ja hallinnon oikeusturvaperiaatteiden turvaamiseksi on aloitettava rajatummalla käyttöalalla.

Myös oikaisuvaatimuksen ja hallintokantelun rajaaminen automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle on tässä vaiheessa perusteltua. Sen sijaan tulisi vielä pohtia käyttöalan mahdollista laajentamista hallintopäätösten lisäksi joihinkin tosiasiallisen hallintotoiminnan tilanteisiin.

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

Syyttäjälaitos suhtautuu periaatteessa myönteisesti Oikeusrekisterikeskuksen (s. 24) esittämään mahdollisuuteen oppivan tekoälyn hyödynnettävyydestä hakijalle myönteisissä ja yksinomaan hakijaa koskevissa päätöksissä. Kunhan automaattisesta päätöksenteosta saadaan lisää kokemuksia ja tietoa, niin tulevaisuudessa tulisi pohtia myös oppivan tekoälyn ottamista mukaan yksittäisiin ja selkeästi rajattuihin asiarhyhmiin.

## 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?**

Syyttäjälaitos kannattaa säännöstä, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat automaattisessa päätöksenteossa. Selkeillä perusteluilla on yleensä merkittävä osa tällaisessa varmistamisessa. Säännöksessä tulisi kuvata, millä menettelyllä hyvän hallinnon periaatteiden ja erityisesti asianosaisten oikeusturvan toteutuminen varmistetaan.

## Tietojärjestelmäsäätely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Oikeusministeriön hallinnonalalla tietojärjestelmäsuunnittelun normaalimenettelyyn kuuluu yhteistyö substanssiorganisaatioiden sekä tietojärjestelmien teknisestä toteutuksesta ja ylläpidosta vastaavan Oikeusrekisterikeskuksen kesken. Esimerkkinä voi mainita parhaillaan meneillään olevan hallinnollisten asioiden Hilda-hankkeen. Koska kyse on koko hallinnonalaan koskevasta hankkeesta, kaikki sektorit ovat olleet edustettuina vaatimusten määrittelyssä ja kilpailutuksessa sekä kaikki ovat mukana myös toteutusvaiheessa. Ennen järjestelmän käyttöönottoa määritellään esim. erilaiset päätöksenteko- ja käsittelysäännöt sekä toteutetut säännöt testataan sisällöllisesti ja teknisesti. Hilda-hankkeen aikana tehdään jatkuvaa vaikuttavuudenarviointia.

Rikosasioissa vastaava on AIPA-hanke, jonka osia on jo tuotannossa. AIPA:n ylläpitomallissa muutosten hyväksyminen on toteutettu samalla mallilla kuin alkuperäisen hankkeen toteutus eli kaikista käyttäjäorganisaatioista olevien edustajien ja teknisessä vastuussa olevan Oikeusrekisterikeskuksen yhteistyönä. Ylläpito-organisaatiolla on toimivalta päättää virheiden korjaamisesta ja toiminnan keskeyttämisestä.

Syyttäjälaitoksen mielestä yksittäiseen virkamieheen kohdennettavan virkavastuun sijaan laissa tulisi korostaa järjestelmää luotaessa ja sitä käytettäessä noudatettavia riittävän kattavia toimintatapoja. Kun päätökset tehdään automaattisesti sekä henkilöiden suorittaman että automaattisen valvonnan

tulisi olla korostuneessa asemassa. On mahdotonta luoda virheetöntä järjestelmää, joten ratkaisevaa on riittävän tiheä seurantajärjestelmä ja kunnolla resursoitu korjausjärjestelmä.

Yleislaissa tulisi olla vastaava sääntely kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (s. 52) tai vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (s. 53).

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

Oikeusministeriön hallinnonalalla voitaisiin toimia niin, että kunkin organisaation johto päättäisi nimenomaisella päätöksellä siitä, mitä asioita automaattinen päätöksenteko siinä organisaatiossa koskee ja millaisissa tilanteissa asia siirretään ihmisen käsiteltäväksi, samoin kuin muista vastaavista toiminnalliseen sisältöön kuuluvista asioista.

Sen sijaan se, kuinka päätöksen sisältämät säännöt muutetaan konekielisiksi säännöksi, on Oikeusrekisterikeskuksen vastuulle kuuluvaa asiaa.

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

Muutosten hyväksymisen tulisi olla vakiomuotoista järjestelmän ylläpidon ja pienkehittämisen toimintamallia.

**Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?**

Toiminnan oikeellisuuden seuranta yleisellä tasolla, tilastoseuranta ja pistokokeet ovat hyviä lisiä, mutta koska kyse on automaattisesta päätöksenteosta, toiminnan teknisen perusvalvonnan tulee olla päivittäistä ja sen pitää sisältää erilaisia hälytyskynnyksiä eri asioille. Yleensä käyttäjät ilmoittavat järjestelmän virheistä, mutta kun ihmiskäyttäjiä ei ole, vastaava seuranta tulee järjestää toisin.

Hälytyksen saatuaan monijäseninen ylläpito-organisaatio päättäisi tarvittavien toimenpiteiden kiireellisyydestä ja priorisoinnista. Seurantakokouksia tulisi olla riittävän tiheästi, jotta ongelmiin voitaisiin puuttua heti ja siihen olisi aikaa ja rahaa.

**Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?**

Virkavastuun tulisi ensisijaisesti kohdentua organisaation niihin päätöksentekoelementteihin, jotka päättävät automaattisessa päätöksenteossa käsiteltävistä asioista ja substanssirajauksista.

Muistiossa on edellytetty (s. 51), että automaattisen päätöksenteon piirissä tehtävät päätökset osoitettaisiin asiaryhmittäin erikseen määrättyjen virkamiesten virkavastuulle. Tällaisten virkamiesten erityistehtävänä olisi valvoa automatisoiden päätöksenteon asianmukaista toimintaa.

Syyttäjälaitos pitää vastuuta asianmukaisena siltä osin kuin se rajoittuu organisaation johdon tekemän nimenomaisen päätöksen mukaisen toiminnan valvontaan.

Sen sijaan virkavastuun ulottaminen siihen, että yksittäinen virkamies viime kädessä varmistaa myös yksittäisen automatisoidun päätöksen laillisuuden, on aika pitkälle menevä vaatimus. Valvovalla virkamiehellä tulisi tällöin olla mahdollisuus ohjata kaikki automaattisesti tehtävät päätökset joksikin aikaan ihmisen tekemään päätöksentekoon kattavan vertailuaineiston hankkimiseksi.

Jos virkamiehen virkavastuu ulottuu yksittäiseen päätökseen, laissa on oltava säännökset niistä riittävästä toimenpiteistä, joilla virkamiehen virkavastuun mukaisten velvollisuuksien voidaan katsoa täyttyvän.

## 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?**

Syyttäjälaitos noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Julkisuuslakia säädettäessä oli ensisijaisesti ajateltu paperimaailmaa. Yhä useammin tulee vastaan tilanteita, joissa julkisuuslain säännökset ovat huonosti sovitettavissa kokonaan sähköiseen toimintaympäristöön.

Syyttäjälaitos kannattaa velvollisuutta julkistaa organisaation johdon tekemä nimenomainen päätös kyseisessä organisaatiossa noudatettavista päätöksentekosäännöistä, asioista tai asiaryhmistä, joita automaattisessa päätöksenteossa voidaan käsitellä ja toimintaan kohdistuvasta valvonnasta.

**Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?**

Ihmisen tekemä päätöksen allekirjoittaminen todentaa mm. päätöksen lopullisuuden, täytäntöönpanokelpoisuuden ja useimmissa tilanteissa myös julkisuuden. Sähköisessä toimintaympäristössä esiintyy nykyisin lukuisia luonnostasoisia ehdotuksia ja muistioita erityisesti monijäsenisissä päätöksentekoelimissä, jolloin lopullisuuden voi todeta vain allekirjoituksesta.

Syyttäjälaitos katsoo, että automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön on välttämätöntä ottaa erillinen säännös siitä, miten ja milloin automaattisesti tehty päätös on siten varmennettu, että se on allekirjoitukseen rinnastettavalla tavalla lopullinen ja julkinen.

## Tietosuoja

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

Muistiossa kerrotaan (s. 57) Euroopan tietosuojaneuvoston edellytyksistä koskien automatisoituja yksittäispäätöksiä. Syyttäjälaitos kannattaa siinä esitettyä näkemystä siitä, että toimenpiteitä olisi käytettävä säännöllisesti eikä vain järjestelmän suunnitteluvaiheessa tai järjestelmää muutettaessa.

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

Lapsiin kohdistuvan automatisoidun päätöksenteon tulisi olla vähäistä, välttämätöntä ja rajattua. Syyttäjälaitos kannattaa lapsiin kohdistuvien erityisten suojatoimien tarpeen arviointia sekä sen pohtimista, pitäisikö lapsiin kohdistuvasta automatisoidusta päätöksenteosta säätää heitä koskevassa erityislainsäädännössä.

### **Muut sääntelytarpeet**

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

Automatisoituun yksittäispäätökseen kohdistuva muutoksenhaku tai oikaisumenettely tulisi järjestää mahdollisimman helpoksi ja vaivattomaksi. Sen tulisi myös olla muutoksenhakijalle ilmaista, vaikka hallintotoiminta muuten olisi maksullista.

Julkisuuslaki olisi uudistettava.

### **Muut huomiot**

#### **Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?**

Hallinnon lainalaisuuden periaate ja muut perustuslaista seuraavat reunaehdot eivät tällä hetkellä mahdollista oppivan tekoälyn käyttöä. Syyttäjälaitos toivoo kuitenkin myöhemmin harkittavaksi sen sallivaa erityislainsäädäntöä.

Autiovuori Joanna  
Syyttäjälaitos

Jalkanen Virpi  
Syyttäjälaitos - Valtakunnansyyttäjän toimisto