



28.8.2020

OKV/1348/21/2020

OKV/1348/21/2020-OKV-2

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.7.2020, VN/3071/2020

Asia:

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Lausunnot on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön ja siinä esitettyihin seuraaviin kysymyksiin:

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

Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisissa kannanotoissa esitetyllä tavalla automatisoidun päätöksenteon yhteydessä on otettava huomioon hyvää hallintoa koskevat ja hallintolain hallinnon asiakkaiden oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat säännökset samoin kuin virkavastuun toteutumiseen liittyvät näkökohdat. Automatisoidussa päätöksenteossa ja päätöksentekomenettelyssä ei siten voida sivuuttaa hallintomenettelyä sääteleviä säännöksiä eikä hämärtää virkavastuun toteutumista esimerkiksi niin, ettei asian käsittelystä ja päätöksen valmistelusta ja teosta vastuullista tahoja ole mahdollista osoittaa.

Otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuna omana aloitteenani syyskuussa 2019 (OKV/131/70/2020) tutkittavaksi sosiaaliturvaa koskevan päätöksenteon automatisoinnin Kansaneläkelaitoksessa. Pyysin Kelaä antamaan selvityksen, josta tuli ilmetä, mitä sosiaaliturvaan kuuluvia etuuspäätöksiä Kela tekee automatisoidusti tai automaattisilla menettelyillä tuettuna ja tekeekö Kela EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä (mukaan lukien profilointi). Pyysin Kelan näkemystä muun muassa siitä, kuinka hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä koskevien ja erityisesti asianosaisen oikeusturvaan liittyvien säännösten soveltaminen (esimerkiksi asianosaisen kuuleminen, asian selvittäminen, päätöksen sisältö ja ymmärrettävyys) on varmistettu/varmistetaan edellä mainittuja päätöksiä tehtäessä. Edelleen pyysin selvityksessä ottamaan kantaa siihen, onko edellä tarkoitettujen päätöksenteon osalta mahdollista käytännössä toteuttaa perustuslain 118 §:ään perustuvaa virkavastuuta ja kuinka se jakautuu johdon, automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien kehittämisestä ja käytöstä vastaavien tahojen sekä yksittäisten etuuskäsittelijöiden kesken.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Osana edellä mainitun asian selvittämistä pyysin myös sosiaali- ja terveysministeriötä esittämään näkemyksensä siitä, kuinka perustuslaissa ja hallintolaissa säädellyt hyvän hallinnon ja asiakkaiden oikeusturvan toteuttamista koskevat vaatimukset on ajateltu käytännössä toteuttaa ja ottaa huomioon sosiaaliturva-asioiden automatisoidussa tai automaattisilla menettelyillä tuetussa päätöksenteossa. Lisäksi pyysin ministeriön näkemystä siitä, minkälaisella ohjauksella ja lainsäädännöllä voidaan varmistaa, että automatisoitu tai automaattisilla menettelyillä tuettu päätöksenteko täyttää perustuslain ja hallintolain hallintomenettelylle, päätöksenteolle ja päätöksille asettamat vaatimukset.

Kelan ja sosiaali- ja terveysministeriön antamissa selvityksissä tuotiin esille se seikka, että mahdollisuus tehdä automaattisia päätöksiä myös silloin, kun kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, on hyvin tärkeää digitalisoituvan yhteiskunnan kehityksen kannalta. Ministeriö piti tarpeellisena, että oikeusministeriö mitä pikimmin tekee hallinnon yleislainsäädännön alaan kuuluvasta sääntelytarpeesta selvityksen. Kela katsoi, että suurimpana ongelmana tällä hetkellä asiassa on puutteellinen lainsäädäntö ja siitä johtuva epätietoisuus, jotka estävät automaatioon liittyvien kehittämishankkeiden edistämisen.

Huomioon ottaen Kelan ja STM:n selvityksissä esille tuodut näkökohdat, muiden hallinnonalojen (muun muassa Verohallinto ja maahanmuuttohallinto) vastaavanlaiset tarpeet ja huomioon ottaen sen, että perustuslakivaliokunta on katsonut välttämättömäksi pidättäytyä kaikista uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista, pidän oikeusministeriön selvitystä asiasta ja jatkovalmistelua automatisoitua päätöksentekoa koskevasta yleislainsäädännöstä erittäin tarpeellisena. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ja siihen kuuluvan ennakkollisen säädösvalvonnan havaintojen perusteella hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelua voidaan pitää myös kiireellisenä tarpeena, koska nykyinen sääntelemätön tilanne yhtäältä jarruttaa muutoin perusteltua digitalisaation hyödyntämistä ja toisaalta säännösten puute aiheuttaa epäselvän oikeustilan kun eri viranomaisissa tosiasiallisesti on jo laajasti käytössä tai lähes otettu käyttöön automaattisia toimintoja ja menettelyitä.

Jatkovalmistelussa olisi syytä kuitenkin kiinnittää huomiota myös sellaiseen tosiasialliseen hallintotoimintaan, joka ei suoraan liity automaattiseen päätöksentekoon. Olisi tarpeellista selvittää sitä, miltä osin tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää automaatiota olisi syytä säännellä laintasoisesti, onko sitä ylipäänsä tarpeellista säännellä ja miten tämä sääntely tapahtuisi. Voiko jo nykyisin hallintotoiminnassa tapahtuva automaatio ja sen kehittäminen jatkua nykyisellä tavalla, ja miltä osin myös sitä ja siihen mahdollisesti liittyviä perusoikeuskysymyksiä olisi aiheellista säännellä esimerkiksi hallinnonalakohtaisissa erityislaeissa tai omassa yleislainsäädännössään? Nämä muutoin nyt sääntelemättä jäävät seikat voisi olla hyvä hallinnon tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta ainakin osittain arvioida jo tämän valmistelun yhteydessä. Jos tarpeellinen säätäminen automaatiosta hallinnon muussa toiminnassa jää myöhemmän yleis- tai erityislainsäädännön varaan, se saattaa vaikeuttaa väliaikana tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tapahtuvan automaation hyödyntämistä ja kehittämistä. Taustalla on se, että hallinnon automaatio on automaattista päätöksentekoa laajempi asiakokonaisuus. Hallinnon automaatioon kuuluu muun muassa prosessien määrittely ja standardointi sekä rakenteistaminen tietojärjestelmiin ja tähän liittyvä asiakkaiden itsepalvelun lisääminen samoin kuin varsinaisen päätöksenteon taustalla tehtävän tietojen kokoamisen ja analysoinnin sekä jopa asiantuntijatuen automatisointi (tausta-automatio). Osin tätä tausta-automatiota sääntelevät myös muut hallinnossa yleisesti sovellettavat säännökset, kuten tietosuojalainsäädäntö henkilötietojen käsittelyn osalta ja tiedonhallintalaki viranomaisten tiedonhallinnan kannalta. Näiden yleisten säännösten ulkopuolella voinee olla sellaisia kysymyksiä, jotka eivät välttämättä sovellu yksistään sektorikohtaisissa erityislaeissa säädettäväksi.

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

Vastuun kohdentamisen ja automaattisen päätöksenteon ennakoitavuuden ja valvottavuuden sekä ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden turvaamisen vaatimukset näyttävät muodostuvan jossain määrin erilaisiksi sääntöperusteisessa automaatiossa ja tekoälypohjaisessa päätöksenteossa. Arviomuistion erottelu sääntöperusteisen ja aidosti oppivan tekoälyperusteisen päätöksenteon välillä on teoriassa perusteltu, mutta

käytännössä tämä erottelu voi johtaa toki automaation alan aika vahvaan rajoittamiseen ja käytännön vaikeuksiin siinä, että osa ohjelmistotuotteista sisältää sekä sääntöperusteisia että oppivia elementtejä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät seikat huomioon ottaen automaattinen päätöksenteko voitaisiin kuitenkin tässä vaiheessa kohdentaa sellaisiin päätöstyyppeihin, joissa ei lainsäädännön perusteella tehdä kovin moniulotteista ja inhimilliseen punnintaan perustuvaa harkintaa. Arviomuistiossa tehty erottelu harkintavaltaa sisältäviin päätöksiin ja puhtaasti oikeudellisesti päätöksentekotilanteessa esillä olevista tosiseikoista määräytyvään sidottuun päätöksentekoon on kuitenkin varsin jyrkkä, eikä vastaa tosiasiallisesti monissa asioissa tilannetta, jossa harkintavalta on eri asteista. Yksinkertaisessakin asiassa voi ilmetä tilanteita, joissa kaavamainen päättely ei toimi.

Huomioon tulee myös ottaa se, että myös tosiasialliseen hallintotoimintaan, johon ei liity hallintopäätösten tekoa, saattaa liittyä sellaisia perusoikeuskysymyksiä, joita voi olla aiheellista säännellä laissa.

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

Kun on kyse varsinaisten hallintopäätösten tekemisestä, on perusteltua rajata automaattinen päätöksenteko ainakin tässä vaiheessa arviomuistiossa esitettyihin tilanteisiin, joissa ei käytetä ainakaan merkittävässä määrin harkintavaltaa. Rajaus perustuu myös eräiden muiden maiden vastaavansuuntaisiin ratkaisuihin. Pidemmällä tähtäimellä sääntöpohjaista automaatiota koskevien säännösten laatimisen jälkeen on perusteltua kuitenkin tarkastella myös oppivan tekoälyn käytön mahdollisuuksia ja rajoja. Esimerkiksi Ruotsin suhteellisen uudessa hallintolaissa ei ole tehty erottelua sääntöpohjaisen päätöksenteon ja oppivan tekoälyn välillä.

*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?*

Kaikki hallintotoiminta, kuten myös automaattinen päätöksentekomenettely, tulee olla järjestetty siten, että muun muassa kuulemista ja päätöksen perusteluja koskevat vaatimukset ja hyvän kielenkäytön vaatimus tulevat asianmukaisesti toteutetuiksi. On olemassa vaara, että automaattista päätöksentekoa koskevan prosessin eri vaiheissa ei ymmärretä kiinnittää riittävästi huomiota siihen, että hyvä hallinto, hallintolaki ja hallinnon yleislait koskevat myös automaattista päätöksentekoa. Ne asettavat vaatimuksia, jotka tulisi ottaa huomioon automaattisen päätöksenteon kaikissa vaiheissa prosessien ja järjestelmien suunnittelusta lähtien.

Monesti viranomaisten niin sanotuissa massapäätöksissä on nähtävissä kankeaa ja kaavamaista kielenkäyttöä, ja joskus päätöksiin sisältyy yleisluonteisia kappaleita, jotka eivät mitenkään liity asianomaiseen yksilölliseen päätökseen. Ne ovat päätöksensaaajan näkökulmasta harhaanjohtavia ja vaikeuttavat perustelujen ymmärtämistä. Sen vuoksi automaattista päätöksentekoa kehitettäessä ja säänneltäessä olisi erityistä huomiota kiinnitettävä hyvään hallintoon kuuluvaan hyvään kielenkäyttöön ja päätösten sekä niiden perustelujen ymmärrettävyyteen ja selkeyteen. Se on erityisen tärkeää myös oikeusturvan kannalta, koska asiakkaan on hankala arvioida päätöksen oikeellisuutta ja hakea siihen muutosta, jollei hän ymmärrä ratkaisua tai sen perusteluja. Erityisesti tämä liittyy niihin henkilöihin, joiden asiointivalmiudet ovat syystä tai toisesta heikentyneet. Hyvä kielenkäyttö koskee toki kaikenlaista päätöksentekoa, mutta erityinen riski siihen voi liittyä automaattisessa päätöksenteossa etenkin silloin, kun päätöksensaaajalle lähtevää lopputulosta ei kukaan ole tarkastamassa. Lakiin voisi olla tämän vuoksi aiheellista harkita ainakin säännöstä, jossa erityisesti korostettaisiin vaatimusta selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä ja päätösten perusteluista.

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

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyy useita sääntelemättömiä kysymyksiä. Sen käsiteltävänä olleen automaattista päätöksentekoa koskevan esityksen perusteluissa viitattiin siihen, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunta ei pitänyt tällaista välillistä virkavastuuta tehdystä päätöksestä riittävänä perustuslain 118 §:n kannalta.

Tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitotehtäviin osallistuu useita eri toimijoita ja kunkin osapuolen rooli ja vastuu tulisi olla selkeästi määritelty. Pidän kannatettavana, että laissa säädettäisiin virkavastuusta erityisesti päätöksentekosääntöjen hyväksymisen, järjestelmän testauksen, hyväksynnän, vaatimuksenmukaisuuden arvioinnin ja valvonnan osalta. Vastuuasemien määrittely on tärkeää myös laillisuusvalvonnan kannalta.

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

Järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksyminen nimenomaisella päätöksellä on kannatettavaa ja myös valvonnan kannalta tarpeellista. Hyväksyntäpäätöksen tulisi koskea sitä, mitä ja miten asioita valikoituu automaatiassa käsiteltäväksi ja miten päätöksen perustana olevat säännökset muutetaan koneellisiksi säännöksi sekä sitä, millaisissa tilanteissa päätös siirretään pois automaatiosta. Säännöt tulisi hyväksyä viranomaisen organisaation mukaisessa monijäsenisessä päätöksentekomenettelyssä, mutta tämän sääntelyn tulee olla sen verran yleisluonteista, että se soveltuu viranomaisten eri organisaatiomuotoihin.

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

Ehdotukseen ei ole huomauttamista.

*Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?*

Ehdotukseen ei ole huomauttamista.

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

Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että myös automaattisessa päätöksenteossa julkisia hallintotehtäviä hoitavat pääsääntöisesti viranomaiset, ellei tehtäviä perustuslain mukaisesti anneta yksityisten tahojen hoidettaviksi. Laissa voisi olla tarpeen määritellä, mitkä kaikki tehtävät automaattisessa päätöksentekoprosessissa ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita ei voi siirtää yksityisille. Tällä varmistettaisiin se, ettei niitä prosessin eri vaiheissa huomaamatta siirry/siirretä yksityisille. Tämä osaltaan varmistaisi myös hallinnon yleislakien ja muun muassa virkavastuun soveltamista automaattista päätöksentekoa koskevan prosessin eri vaiheissa.

*Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?*

Arviomuistiossa on kohdassa 4.2.9 käsitelty päätöksen perusteluja ja tuotu esille ehdotus, jonka mukaan päätöksen yhteydessä tulisi kuvata, miten käytetty päätöksentekojärjestelmä on päätytty ratkaisuun, mikä siis tarkoittaisi koneen seuraaman päättelypolun enemmän tai vähemmän yksityiskohtaista kuvausta. Muistion kohdassa 4.4.3 on todettu, että automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä tulisi edellyttää viranomaista esittämään kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi. Kyseiset tiedot olisivat tavallaan osa päätöksen perusteluja. Ottaen huomioon, että tämän kaltaiset kuvaukset voivat olla varsin teknisiä ja asiakkaalle vaikeasti avautuvia, tulisi niiden selkeyteen ja niissä käytettyyn kieleen kiinnittää paljon huomiota.

Automaattisissa päätöksissä tulisi joka tapauksessa painottaa ratkaisun varsinaisia perusteluja, joiden tulisi vakuuttaa päätöksensaaaja ratkaisun oikeellisuudesta. Toisaalta automaattisen päätöksenteon yleisen luotettavuuden vuoksi mahdollisimman suuri avoimuus yhdistettynä ymmärrettävästi selostettuihin päätöksentekosääntöihin olisi suotavaa. Jatkovalmistelussa tulisikin selvittää, voisivatko päätöksentekosäännöt ainakin joissain tapauksissa olla kuvattuna esimerkiksi päätöksen liiteasiakirjassa erotettuina päätöksen varsinaisista perusteluista, taikka voisiko päätöksessä olla lyhyt kuvaus käytetyistä päätöksentekosäännöistä, jolloin teknisemmät päätöksentekosäännöt toimitettaisiin asiakkaalle erillisestä pyynnöstä.

Jatkovalmistelussa voitaneen myös arvioida automaattisen päätöksentekosääntöjen yksityiskohtaisen kuvauksen suhdetta muun lainsäädännön perusteella laadittaviin selvityksiin, kuten tietosuojalainsäädännön mukaista osoittamisvelvollisuutta toteuttavat selvitykset ja selostukset sekä tiedonhallintalain edellyttämä tiedonhallintamalli. Automaattisen päätöksenteon perustelujen ja automaattisen päätöksenteon päätöksentekosääntöjen kuvausten tulisi muodostaa selkeä kokonaisuus, joka antaa perustan myös hallinnon valvonnalle sekä yksilöiden ja näiden muodostamien yhteisöjen oikeudelle saada luotettava kuva hallinnon toiminnasta yleensä ja omassa asiassaan. Tähän liittyy myös muu viranomaisen osoittamisvelvollisuus lainmukaisesta ja suunnitelmallisesta, hyvää hallintoa ja perusoikeuksia toteuttavasta toiminnasta sekä tätä koskevat suunnitelmat ja selvitykset.

*Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?*

Ehdotukseen ei ole huomauttamista.

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

-

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

-

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

Erityistä huolellisuutta asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten ja rikos- sekä vahingonkorvauslain virkavastuuta koskevien säännösten käytännön soveltumiseen myös automaattisessa päätöksenteossa. Esteellisyyden osalta erilaiset mahdollisesti syntyvät

tilanteet tulisi käydä perusteellisesti läpi, ettei pääsisi syntymään eräänlaista ”piiloesteellisyyttä”. Voi toki olla, että käytännössä esteellisyyden syntyminen esimerkiksi päätöksentekosääntöjä luotaessa on lähinnä teoreettista. Toisaalta kysymys on muuttuvasta ja vaikeasti hahmotettavasta alueesta, minkä vuoksi erilaisten esteellisyytilanteiden syntymistä olisi tarpeellista kartoittaa perusteellisesti.

Rikosoikeudellisen virkavastuun osalta voi hyvin yhtyä perustuslakivaliokunnan näkemyksiin siitä, että vastuun täytyy olla tarpeeksi selkeä, eikä se voi olla liian etäällä itse prosessista ja siten vain muodollinen. Toisaalta esimerkiksi vahingonkorvausvastuun osalta ei tarvitse aina olla osoitettavissa välttämättä ketään yksittäistä vastuullista henkilöä, koska ainakin valtio vastaa vahingosta joissakin tilanteissa ilman yksilöityä vahingonaiheuttajaakin.

*Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?*

Automaattiset menettelyt sisältävät parhaimmillaan hyviä mahdollisuuksia turvata asioiden joutuisa, virheetön ja hallinto-oikeudessa yleisenä periaatteena noudatettavan palveluperiaatteen mukainen asioiden käsittely sekä asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama