

OM - oikeusministeriö

VN/3071/2020

Hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevat säännösluonnokset

FA kannattaa hallinnon automaattisen päätöksenteon sallivaa sääntelyä

- Sääntelyn tulisi mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisen hallintotehtävän hoidossa mahdollisimman laajasti.
- Sääntelyn tulee ottaa huomioon julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen moninaisuus sekä erot näiden toiminnassa.
- Oikeusvarmuus syntyy selkeästä ja tarkkarajaisesta sääntelystä. Käytettyjä termejä ja suunniteltua käyttöalaa on vielä täsmennettävä.
- Sääntelyssä ja perusteluissa tulee pitää erillään automaation sallittu käyttöala sekä sen taustalla oleva teknologia. Sääntöpohjaisen automaation ohella myös oppivan tekoälyn käyttö tulisi olla mahdollista.

1 Tavoitteena salliva, erilaiset toimijat ja toimintaympäristöt huomioiva sääntely

Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn valmistelussa tulee ottaa huomioon se, että *Suomessa julkista hallintotehtävää hoitavat myös muut kuin viranomaiset*. Suomessa merkittävä osa sosiaaliturvasta on järjestetty lakisääteisin vakuutuksin yksityisissä vakuutusyhtiöissä. Vakuutusperusteisia sosiaaliturvan muotoja ovat muun muassa työeläke sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus. Sosiaalivakuutusten lisäksi liikennevakuutuksen toimeenpano on kansallisen vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista ja tietyiltä osin myös julkisen vallan käyttöä.

Toimijoiden monimuotoisuudesta ja toiminnan eroista johtuen hallintolaissa tulisi säätää vain automaattisen päätöksenteon yleisistä edellytyksistä. Yleislainsäädännön tulisi olla luonteeltaan mahdollistavaa, ei rajoittavaa. Automatisoitavista asiaryhmistä tulisi säätää tarvittaessa sektorikohtaisissa erityislaeissa.

Lakisääteisiä vahinkovakuutuksia toimeenpannaan yksityisissä vahinkovakuutusyhtiöissä osana vakuutusyhtiön muuta vakuutustuotetarjontaa ja toimeenpanoon sovelletaan kilpailulainsäädäntöä. Myöskään työeläkeyhtiöt eivät ole julkisyhteisöjä, vaan keskenään kilpailevia yksityisiä yhtiöitä. Etenkin liikennevakuutuksen osalta huomioitavaksi tulee myös se, että liikennevakuutustoimintaa harjoitetaan Suomessa myös ulkomaalaisten vakuutusyhtiöiden toimesta. Tietojärjestelmiä kehitetään liiketoiminnallisista lähtökohdista, joihin liittyy usein liikesalaisuuden piiriin kuuluvia seikkoja. Viranomaisia koskevaa lainsäädäntöä, kuten tiedonhallintalakia, sovelletaan näihin tahoihin viranomaisia rajoitetummin. *Tulevan uuden sääntelyn tulee ottaa huomioon myös nämä erilaisiin toimintaympäristöihin liittyvät seikat.*

2 Keskitettyvä sääntelyn selkeyteen ja tarkkarajaisuuteen

Ehdotetulla hallintolain 25 a § 1 momentilla ei säännellä EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti ”päätöksestä”, vaan asian ”ratkaisemisesta”. Perustelun tekstissä viitataan sekä ratkaisemiseen että (hallinto)päätökseen. Säännöksen otsikossa käytetään taas termiä ”käsitteleminen”. *Esitettyä 1 momenttia on syytä täsmentää käytettyjen termien osalta.*

Esitetyn hallintolain 25 a § 2 momentin soveltamisala jää epäselväksi. Momentissa säännelty hallintoasian valmistelu voidaan sekoittaa 1 momentissa tarkoitettuun hallintopäätöksen valmisteluun. Epäselväksi jää myös rajanveto ehdotetusta momentista tarkoitettun valmistelun ja perusteluissa kuvatun avustavan automatisaation välillä. Lisäksi lainkohdan muotoilu sisältää tulkinnanvaraisia kohtia: ”voi vaikuttaa” ja ”merkittäväällä tavalla”.

Kokonaisuudessaan olisi hyvä miettiä, onko 2 momentin sääntely ylipäättään tarpeellista, koska se toistaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan sanamuotoja. Jos sääntelyyn päädytään, perusteluissa tulisi täsmentää esimerkein sitä, millaisia toimia hallintoasian valmistelu ja avustava automaatio voivat käsittää. Samoin säännöksen perusteluissa tulisi avata sitä, mitä tosiasiallinen hallintotoiminta voi pitää sisällään.

3 Joustavuutta tekoälyn käyttöön

Tekoäly teknologiana kehittyy nopeasti ja sille löydetään uusia käyttökohteita koko ajan lisää. EU:n lainsäädäntötyö on tältä osin kesken, eikä tekoälylle ole edes yksiselitteistä määritelmää.

FA:n näkemyksen mukaan hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman teknologiariippumaton ja aikaa kestävä. Eri automaation käyttötilanteissa taustalla olevalla teknologialla ei tulisi olla merkitystä, kunhan laissa asetetut hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset täytetään muutoin. Ei myöskään ole mielekäästä säännellä tekoälyn käytöstä tai vaatimuksista kansallisella tasolla juuri nyt, kun samasta asiasta on odotettavissa EU-sääntelyä lähivuosina.

4 Yksityiskohtaiset kommentit

FA:lla on asiantuntijajäsenyys OM:n hallinnon automaattisen päätöksenteon yleissääntelyä valmisteleavassa työryhmässä. Työeläkevakuuttajat ry, Eläketurvakeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, ja Liikennevakuutuskeskus ovat antaneet kukin oman lausuntonsa OM:n lausuntopyyntöön. *Yksityiskohtaisten kommenttien osalta FA yhtyy näiden yhteisöjen lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin.*

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

Johtaja, Lainsäädäntö