

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Oikeusministeriön automaattiseen päätöksentekoon liittyviä sääntelytarpeita selvittävästä arviomuistiosta ilmenee, että automaattista päätöksentekoa hyödynnetään jo tällä hetkellä. Osa tietyt edellytykset täyttävistä hallintopäätöksistä tehdään viranomaisissa automaattisesti.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan hallinnon alalla on tunnistettavissa tiettyjä asiaryhmiä, jotka soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon. Automaattisella päätöksenteolla nähdään olevan soveltamismahdollisuuksia erityisesti virkamiehille tulevien käsittelypyyntöjen kohdentamisessa, sekä palvelusetelien hakemisessa, kohdentuen esimerkiksi lasten- ja nuorten urheilu- ja liikuntatapahtumiin. Automaattinen päätöksenteko edistäisi kunnissa palvelujen ja asiakaspalvelun tehokkuutta ja automaattiset prosessit edesauttaisivat ratkaisemaan asioita nopeammin. Käyttötarvetta katsotaan olevan erityisesti maksuihin liittyvissä asioissa, esimerkiksi lasten päiväkotimaksujen määräämisessä automaattisen prosessin avulla.

Huomioitavaa on, että automaattisessa päätöksenteossa korostuu huolellinen valmistelu ja kriteerien etukäteissuunnittelu niin käytännön tasolla kuin automatisoituneissa prosesseissa. Tämä heijastuu esimerkiksi virkavastuun määräytymiseen, joka ei kuitenkaan voisi jäädä vain kunnan omien kriteerien ja suunnittelun varaan. Tältä osin lainsäädäntö automaattisen päätöksenteon osalta tulisi olla mahdollisimman ohjaava ja seikkaperäinen, jotta käyttöönottoon ja sen toteutukseen ei jää julkishallinnossa tulkinnanvaraa.

Turun kaupunki pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa automaattisessa päätöksenteossa ja muussa automaattisessa prosessissa voidaan hyödyntää entistä laajemmin jo olemassa olevia kansallisia rekisterejä tietojen keräämisessä. Tämä vähentäisi kunnallisen sektorin työmäärää, kun rekistereistä jo valmiiksi löytyviä tietoja ei tarvitsisi pyytää asiakkailta erikseen ja ne saisi automaationa käyttöön.

Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon ja avoimuuteen sekä virkavastuuseen

Ehdotettu sääntely, jonka perusteella automatisoidun toimintaprosessin kehittämisestä, käyttöönotosta ja käytöstä kertyisi vaihteittain dokumentaatio, ja tämän perusteella automatisoituun asian ratkaisemiseen johtaneet perusteet ja niihin liittyvät vastuut pystyttäisiin todentamaan jälkikäteen, edistää automatisoidun päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Avoimuuteen tulisi kiinnittää huomiota myös ennen päätöksentekoa.

Ehdotus sisältää viranomaiselle velvollisuuden julkaista voimassa oleva käyttöönottopäätös yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan. Viranomaisen on tiedotettava automaattisesti ratkaistavasta asiasta, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista toimintaprosessin dokumentaatioon ja käyttöönottopäätökseen perustuen ja tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivustolla. Avoimuuden, läpinäkyvyyden ja neuvontavelvollisuuden toteuttaminen ennen päätöksentekoa voisi toteutua mahdollisimman täysimääräisesti, jos käsiteltävän asian hakemusvaiheessa asiakas saa informaation kyseisen asiaryhmän mahdollisesta automaatiokäsittelystä ja siitä, missä esimerkiksi käyttöönottopäätös on ja mistä asiakas voi saada automaattisesta päätöksentekoprosessista lisätietoja. Asiakkaalla on oikeus tietää, miten algoritmi tosiasiaa toimii.

Virkavastuun kohdentuminen automaattisessa päätöksenteossa vaatii lainsäädännön tasolla riittävän vaatimustason valvonnan toteutumiseksi. Muutoin vaarana voisi olla, että tämänkaltainen päätöksentekoprosessi jäisi kunnassa yksittäisen tahon, esimerkiksi tietosuojavastaavan vastattavaksi valvonnan osalta, vaikka automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon osallistuu eri vaiheissa useita virkamiehiä, joilla on erilaisia tietojärjestelmään liittyviä tehtäviä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että virkavastuun asianmukainen toteuttaminen edellyttää, että automatisoitujen toimintaprosessien kehittämiseen, käyttöönottoon sekä käytön seurantaan luodaan normisto, jonka perusteella virkamiesten ja muiden vastuullisten virkavelvollisuudet ovat selvästi määriteltävissä, ja nämä virkavelvollisuudet täyttämällä hallinnon lainalaisuusperiaatteen, oikeusturvan, hyvän hallinnon takeiden sekä muiden hallintolain menettelysäännösten, asiakirjajulkisuuden ja tietosuojan viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten toteutuminen turvataan asianmukaisesti.

Laissa ei ole säädetty virkamiesten roolista ja tehtävistä automaattisessa päätöksentekojärjestelmässä ja perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu pitää pystyä kohdentamaan siihen virkamieheen, jolla on ollut kyseisessä tilanteessa velvollisuus toimia. Turun kaupunki pitää kannatettavana sitä, että viranomaisen olisi huolehdittava automatisoidun toimintaprosessin asianmukaisesta ja kattavasta dokumentaatiosta sekä varmistettava asianmukaisella ja suunnitelmallisella testauksella, että automatisoitu toimintaprosessi vastaa sille

laissa asetettuja vaatimuksia ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiselle olisi nimettävä erityinen vastuuhenkilö. Tämän kaltainen vastuun kohdentaminen huomioisi sekä virkamiehen sekä päätöksenteon kohteen oikeusturvan.

Turun kaupunki katsoo, että lainsäädännön tulee ottaa mahdollisimman seikkaperäisesti kantaa virkamiehen rooliin tietojärjestelmien valvonnassa ja vastuunjaon määräytymisessä.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?

- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

Turun kaupungin toiminnan näkökulmasta tietyissä asiaryhmissä automaattinen päätöksenteon käyttöönotto nopeuttaa asioiden käsittelyä ja luo mahdollisuuksia laajentaa asiakaspalvelukanavia. Esimerkiksi lupahakemukset tai hakemukset, joissa kuntalainen ilmoittaa tuloja, hakee erilaisia liikuntaetuja tai palveluseleitä, voisivat asiaryhmän luonteeksi vuoksi sopia automaattisen päätöksenteon kohteeksi kehittämisen alkuvaiheessa. Käyttöönotto vaatii kuntia tunnistamaan asiaryhmien soveltuvuuden automaattiseen päätöksentekoon, jolloin asiaan ei sisälly seikkoja, jotka edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa. Viranomaisen on tehtävä huolellinen arviointi siitä, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti siten, että lopputuloksena on lain mukainen ratkaisu. Päätöksenteon keskeisten oikeudellisten vaatimusten ja yhdenvertaisuuden tunnistaminen viranomaisissa korostuu asiaryhmien määrittelyssä. Yhdenvertaisuus asiaryhmien kesken tulisi olla yhtenäinen myös valtakunnallisesti ja kuntien määrittäessä tällaiset asiaryhmät itse, valtakunnallisia eroavaisuuksia saattaa ilmetä automaattisen päätöksenteon käyttöönotossa.

Automaattinen päätöksenteko muuttaa merkittävästi tapaa toteuttaa hallintopäätösprosesseja, jonka seurauksena automaattisen päätöksenteon alaiset päätökset sisältävät minimaalisen määrän yksilökohtaista harkintaa. Neuvonnan osalta on tärkeää, että siirryttäessä automaattisesta päätöksenteosta käsittelemään asiaa viranomaisessa, tulisi neuvovan viranomaisen olla kytketty ainakin jollain tavalla asian käsittelyyn.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Turun kaupunki katsoo yleisenä huomiona, että hallintolain 8 b luku on pääosin selkeä ja kuvaava. Periaate, jonka mukaan viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti ja laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan, on omiaan aiheuttamaan valtakunnallisella tasolla erilaisia menettelyjä ja tulkintoja. Esimerkiksi tyyppitapausten määrittely on kuvattu yleisellä tasolla, mutta esityksestä jää vaillinaiseksi se, mihin viranomaisen arvionsa suhteuttaa, mitkä ovat ne kriteerit,

joiden nojalla automaattista päätöksenteon mahdollisuutta voitaisiin arvioida niin, että kaikki edellytykset tulee kuntatasolla huomioitua.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen määritelmästä (53 e §:n 1 momentti)

Määritelmä on esityksen kokonaisuus huomioiden selkeä, mutta toisaalta jättää avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi sen, mitä ennalta määritellyillä käsittelysäännöillä tarkoitetaan ja kenen toimesta ne ovat määritelty.

Huomiot automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2-4 momentti)

Ratkaistavien asioiden rajausta on selkeä ja rajaa käsittelyn ulkopuolelle yksiselitteisesti tapauskohtaisuuden vaatimuksen. Momentissa olisi selvyden vuoksi kannatettavaa ottaa kantaa tai viitata lain pykälään sen osalta, mitä momentissa tarkoitettujen käsittelysäännöiden ovat ja kenen toimesta ne on määritelty.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Pykälän sisältö on selkeä automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä. Ei huomioitavaa.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Pykälän velvoite ilmoittaa hallintopäätöksen automaattisesti ratkaisemisesta hallintopäätöksessä on selkeä, mutta toisaalta pykälän tulkinta vaatii avukseen hallituksen esityksen tarkemmat pykäläkohtaiset perustelut ja viittausten tarkastamisen. Pykälää selkeyttäisi käyttöönottopäätöksen osalta, jos käyttöönottopäätöksestä käytettäisiin pykälässä 28 d § käytettyä termiä, jolloin automatisoitu päätöksenteko tulisi pykälästä ilmi.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Turun kaupunki katsoo edellä esitetyn mukaisesti, että hallintolakia yleislakina koskien automaattista päätöksentekoa tulisi selkeyttää sen osalta, luodaanko automaattisen päätöksenteon käyttöönottajille valtakunnallisesti yhteisiä tarkempia kriteerejä ja linjauksia koskien käsittelysääntöjä, vai jätetäänkö ne aukollisiksi ja käyttöönottajien omien linjausten varaan. Kuntakohtaisesti automaattisessa päätöksenteon käyttöönotossa ja sen soveltamisessa saattaisi ilmetä erilaisia toimintamalleja, joka olisi omiaan heikentämään yhdenvertaisuuden toteutumista kansallisella tasolla.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Turun kaupunki katsoo yleisenä huomiona tiedonhallintalain 6 a luvun osalta, että luku omana asiakokonaisuutenaan koskien automaattista päätöksentekoprosessia on omiaan selkeyttämään säännösten kohdentumisen automatisoituneisiin toimintaprosesseihin. Lisäksi esimerkiksi virkavelvollisuuksien osoittaminen oikeille tahoille dokumentaation myötä pidetään perusteltuna.

Luku pitää sisällään esimerkiksi laajamittaisia viranomaisen dokumentaatiovelvollisuuksia, joka on omiaan lisäämään prosessin luotettavuutta, avoimuutta sekä oikeusturvaa. Luvussa esitetty laajamittainen dokumentaatio vaatii käyttöönottajilta kohdennettuja resursseja ja organisaation

sisäisiä muutoksia. Luvun muiden dokumentaatiovelvoitteiden ohella dokumentoinnin kohteena olisivat hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta keskeiset seikat sekä käsittelysäännöt, joista voitaisiin selvittää, millä säännöillä prosessi on suunniteltu toteutettavaksi ja minkälaisen etukäteisen oikeudellisen harkinnan lopputuloksena automatisoidun prosessin on suunniteltu toimivan.

Viranomaisen määrittelee tietojärjestelmän keskeiset asiankäsittelyyn vaikuttavat käsittelysäännöt ja vastaa siitä, että automatisoitu toimintaprosessi täyttää laissa säädetyt edellytykset ja menettelyvaatimukset. Tämä edellyttää käyttöönottajilla suurta ja huolellista punnintaa sekä käsittelysääntöjen määrittelyä. Dokumentaation pohjautuessa viranomaisen määrittelemiin käsittelysääntöihin siitä, millä säännöillä prosessi on suunniteltu toteutettavaksi, tarvitsisi tuekseen esimerkiksi yleislainsäädännön puolelta tarkemmat kriteerimäärittelyt, joihin käyttöönottaja voi pohjata asiakäsittelyyn vaikuttavia sääntöjä.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Turun kaupunki katsoo, että tiedonhallintalain 13 a § on omiaan selkeyttämään ja täydentämään tiedonhallintalain asettamia vaatimuksia viranomaiselle riskienhallinnan ja toiminnan jatkuvuuden varmistamisen osalta.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymin ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?

- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

Ei lausuttavaa. Käytössä ei ole automaattista päätöksentekoprosessia.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Turun kaupunki pitää digipalvelulain 6 a §:n ehdotusta tarpeellisenä, jossa säädettäisiin vaatimuksista palveluautomaatiolla toteutettavaan neuvontaan. Tämä on omiaan selkeyttämään jo olemassa olevia samankaltaisia palveluautomaatioita ja saattamaan palvelut vastaamaan niiltä edellytetyjä vaatimuksia.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

- Ei lausuttavaa.

- Turun kaupunki katsoo, että digipalvelulain 6 a §:ään esitettävät vaatimukset edesauttavat palvelujen kehittämistä ja asiakaspalvelun laajentumista. Kustannusten syntyminen ja resurssien kohdentaminen saattavat osaltaan jarruttaa palveluautomaation käyttöönottoa. Huomioitavaa on myös käyttöönottoon ja järjestelmämuutoksiin liittyvät muutuskustannukset ja henkilöstön koulutukset, uudelleenkoulutukset ja näistä syntyvät kustannukset.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Turun kaupunki esittää yleisenä huomiona, että esitys 13 §:n ehdotettavasta muutoksesta on selkeä ja esityksessä otetaan kantaa siihen, mitä asioita ehdotettavalla poikkeuksella voitaisiin ja ei voitaisi ratkaista. Tämä on omiaan selkeyttämään asiaryhmien jaottelua ja tulkintaa, mitä ehdotettava muutos mahdollistaisi koskien rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla hallintoasian automaattista ratkaisemista.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Tämän lausuntopyynnön valmisteluasiakirjojen ja asiakokonaisuuden perusteella Turun kaupunki katsoo, että voimaantulon ja siirtymäsäännöksiä osalta tulee huomioida mittava ja laaja-alainen prosessi, joka vaatii organisaatioilta kohdennettuja resursseja ja perusteellista suunnitelmallisuutta omassa organisaatiossa.

Puska Henna
Turun kaupunki