

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

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan hallinnollisen sääntelyn uudistaminen automaattista päätöksentekoa koskien on välttämätöntä. Kaupunki pitää tärkeänä, että asiaa koskeva lainsäädäntö on mahdollistava, teknologianeutraali ja kestää aikaa.

Helsingin kaupunki kannattaa automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelykokonaisuutta. Kaupunki pitää tärkeänä, että lakiehdotus mahdollistaa kaupungin toimialoilla tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävää päätösprosessien automatisointia ja siihen liittyvää kehittämistyötä.

Lakiehdotuksen mahdollistama automaattinen päätöksenteko sujuvoittanee tulevaisuudessa viranomaisten toimintamalleja siltä osin kuin automatisoituja prosesseja voidaan jatkossa ottaa käyttöön. Ehdotus ei mahdollista päätöksenteon automatisoimista kaikilla kaupungin toimialoilla, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtäviin päätöksiin sisältyy pääosin aina tapauskohtaista harkintaa, jolloin automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen ei ole lakiesityksessä tarkoitetulla tavalla mahdollista.

Kaupunki pitää kannatettavana myös sitä, että lakimuutos mahdollistaa hallintolain 8 §:n mukaisen neuvonnan automatisoinnin. Tällä hetkellä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa annetaan neuvontaa automatisoidusti soveltuvilta osin.

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

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja käyttöön otettaessa varmistetaan, että niitä koskevien tietojärjestelmien ylläpitämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Tarpeettomia lisävaatimuksia luonnollisen henkilön tekemään ratkaisutoimintaan nähden tulisi kuitenkin välttää. Esityksen mukaisen automaattisen päätöksenteon on perustuttava objektiivisiin, soveltuvan lainsäädännön perusteella muodostettuihin sääntöihin. Helsingin kaupunki katsoo, että ehdotuksella

ei ole negatiivisia vaikutuksia hallintolain mukaisen tasapuolisuuden vaatimuksen tai muiden hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta.

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?

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota uusien vaatimusten huomattavaan laajuuteen. Itse järjestelmät eivät ole suurin työtä ja resurssitarvetta lisäävä tekijä, vaan automatisoinnin myötä toimintojen ja palveluiden standardisointi ja harmonisointi tulee edellyttämään laajojakin muutoksia toimintatapoihin. Yksittäisiä automaattiseen ratkaisuun liittyviä käyttötapauksia on toteutettavissa osana tavanomaista palveluiden, toimintojen ja näitä tukevien järjestelmien sekä digitaalisten ratkaisujen kehittämistä. Automatisoinnin määrän kasvaessa julkisten palveluiden ja toimintojen yhteensovittaminen tulee kasvattamaan toimintamalleihin ja prosesseihin liittyvien kompleksisten kokonaisuuksien tavoitteellista määrittely- ja uudistamistyötä. Automatisointi lisää toimintojen standardoinnin ja harmonisoinnin tarvetta, joka johtaa aikaisemmin erillisten prosessien entistä voimakkaampaan yhteensovittamisen tarpeeseen sekä tähän liittyvän tietosuojan, tietoturvan ja muutosvaikutusten arvioinnin merkityksen kasvamiseen. Edellä mainittu toimintojen toteuttaminen edellyttää ensisijaisesti digitaalisten palveluiden toteuttamisessa hallinnollista osaamista.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

Helsingin kaupunki toteaa, että käyttöalan rajausta koskeva säännös on muotoiltu suhteellisen selkeästi, vaikka käyttöala edellyttääkin viranomaiselta paljon harkintaa. Kaupunki pitää tärkeänä, että ehdotettu muotoilu ei sulje kategorisesti pois yksittäisiä asiaryhmiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävät päätökset ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan sellaisia, että automaattinen päätöksentekoprosessi ei sovellu niihin. On kuitenkin mahdollista, että jatkossa on tarpeen kehittää automaattiseen päätöksentekoon perustuvia prosesseja myös sosiaali- ja terveydenhuollossa esimerkiksi maksuja koskevien päätösten osalta. On tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaa tämän toteuttamiseksi tarvittavan liikkumavaran.

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

Helsingin kaupunki toteaa, että käyttöalan rajausta koskeva säännös on muotoiltu suhteellisen selkeästi, vaikka käyttöala edellyttääkin viranomaiselta paljon harkintaa. Kaupunki pitää tärkeänä, että ehdotettu muotoilu ei sulje kategorisesti pois yksittäisiä asiaryhmiä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävät päätökset ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan sellaisia, että automaattinen päätöksentekoprosessi ei sovellu niihin. On kuitenkin mahdollista, että jatkossa on tarpeen kehittää automaattiseen päätöksentekoon perustuvia prosesseja myös sosiaali- ja terveydenhuollossa esimerkiksi maksuja koskevien päätösten osalta. On tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaa tämän toteuttamiseksi tarvittavan liikkumavaran.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Helsingin kaupunki pitää perusteltuna tiedon ilmoittamista asian automaattisesta käsittelystä.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Automatisoitujen päätösten elinkaaren hallinta

Helsingin kaupunki huomauttaa, että lakiluonnoksesta puuttuu näkökulma automatisoitujen päätösten elinkaaren hallintaan. Automatisoitujen päätösten osalta ei ole todettu mitään niiden säilytysajoista, joka voi toki vaihdella asiakirjatyypeittäin.

Tiedonhallintalain 21 §:n mukaan tiedonhallintayksikkö määrittelee säilytysajan ensisijaisen käyttötarkoituksen näkökulmasta. Kansallisarkisto määrittelee sitten tiedonhallintayksikön esityksestä sen, arkistoidaanko asiakirjat vai ei. Jos asiakirjoja ei arkistoida, niin ne on tuhottava säilytysajan päättymisen jälkeen em. pykälän 2 momentin mukaan viipymättä. Tämän toteuttaminen automatisoidusti edellyttää käytännössä sitä, että tuo säilytysaika on metatietona olemassa ja voidaan saada ohjaustietona esim. tiedonohjausjärjestelmästä. Jos sen sijaan asiakirjat on arkistoitava ensisijaisen käyttötarkoituksen päättymisen jälkeen, on asiakirjoihin liittyviä metatietoja kerrytettävä jo automatisoituja päätöksiä tehtäessä. Helsingin kaupunki katsoo, että tiedonhallintalain 26 §:n edellyttämät metatiedot asialle ja asiakirjalle eivät ole riittäviä.

Päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta ja sen arviointi tiedonhallintalautakunnassa

Ehdotetun 28 d §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan käyttöönottopäätöksen on sisällettävä tieto päätöksentekijästä ja esittelijästä. Saman pykälän 2 momentin mukaan käyttöönottopäätöksen esittelee se, joka on tarkastanut käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen tämän lain vaatimusten mukaisuuden.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu pitää pystyä kohdentamaan siihen virkamieheen, jolla on ollut kyseisessä tilanteessa velvollisuus toimia. Perustelujen mukaan päätöksentekijän tiedolla on myös merkitystä selvitettyäessä, onko päätöksen tehnyt viranomaisessa toimivaltainen henkilö tai toimielin. Päätös tehtäisiin esittelystä, jolloin esittelijänä olevalla henkilöllä täytyisi olla asiantuntemus valmistella päätösesitys. Päätöksen tekisi joko yksittäinen virkamies tai toimielin siten kuin viranomaisessa on päätöksentekoon määritelty toimivaltasuhteet. Siten esimerkiksi kunnissa käyttöönottopäätöstä ei voitaisi tehdä viranhaltijapäätöksenä ilman esittelyä. Päätöksen esittelijänä toimisi henkilö, joka on valmistellut 2 momentissa säädetyllä tavalla päätösesityksen.

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että käyttöönottopäätöksen tekeminen vain esittelystä rajaa käyttöönottopäätöksen kaupungilla kokonaan varsinaisen viranhaltijapäätöksenteon

ulkopuolelle. Päätöksentekijöinä kaupungilla tulisivat kyseeseen vain päätoiminen luottamushenkilö (pormestari tai apulaispormestari) tai toimielin.

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että käyttöönottopäätöksen tekeminen vain esittelystä rajaa käyttöönottopäätöksen kaupungilla kokonaan varsinaisen viranhaltijapäätöksenteon ulkopuolelle. Päätöksentekijöinä kaupungilla tulisivat kyseeseen vain päätoiminen luottamushenkilö (pormestari tai apulaispormestari) tai toimielin.

Helsingin kaupunki toteaa, että virkavastuun kohdentaminen viranhaltijapäätöksenteossa on jopa esittelystä tehtävää päätöksentekoa selväpiirteisempää. Lisäksi myös viranhaltijapäätöksenteko perustuu valmistelun asiantuntemukseen, eikä esittely tuo siihen Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan lisäarvoa. Kuten jo edellä on todettu, tarpeettomia lisävaatimuksia voimassa olevaan hallintomenettelyn sääntelyyn ja luonnollisen henkilön tekemään ratkaisutoimintaan nähden tulisi välttää. Helsingin kaupunki ei pidä perusteltuna vaatimusta käyttöönottopäätöksen tekemisestä vain esittelystä.

Helsingin kaupunki kiinnittää lisäksi huomiota ehdotettuun 28 g §:n 1 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on toimitettava käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Jokaisen erillisen automatisoitua toimintaprosessia koskevan käyttöönottoa koskevan päätöksen arviointi tiedonhallintalautakunnassa vaikuttaa raskaalta menettelyltä. Lisäksi mikäli edellä mainittu käyttöönottopäätöstä koskeva esittelyvelvollisuus jäisi voimaan, ehdotettu seitsemän päivän määräaika on joka tapauksessa liian lyhyt niille organisaatioille, jotka joutuisivat 28 d §:n vuoksi tekemään käyttöönottopäätöksen toimielimessä. Toimielinpäätöksenteko edellyttää pöytäkirjan tarkastamismenettelyn, johon seitsemän päivän määräaika ei ole riittävä.

Yleisiä huomioita testaamisesta ja laadunvalvonnasta

Helsingin kaupunki toteaa, että nykyisin tietojärjestelmien laadunvalvontatyö kohdentuu vahvasti käyttöönottoprojektien ajalle. Jatkuvan kontrollin vaatimus on aihepiiri huomioiden mielekäs, mutta edellyttää kokonaan uusien jatkuvien kyvykkyyksien rakentamista ja ylläpitoa.

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely tuo merkittävän määrän uusia vaatimuksia, joiden täyttäminen vaikuttaa väistämättä automatisoinnin toteutusaikatauluihin ja todennäköisesti myös kustannuksiin. Automatisoinnilla saavutettavien hyötyjen tulee näin ollen olla merkittäviä, jotta viranomaisen on järkevää ryhtyä kokonaisprosessiin kaikkine vaatimuksineen, erityisesti tilanteissa, joissa käytettävät säännöt, järjestelmät tai tietolähteet päivittyvät tiuhaan. Käyttöönotossa ja laadunvalvontasuunnitelmassa tulee huomioida palvelutasovaatimukset ja palvelusopimukset riittävän laatutason saavuttamiseksi.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

-

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 oikeansuuntaisesti?**
- **Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten**

käsittelyvolyymien 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?

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

Helsingin kaupungilla ei ole käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja, joista jouduttaisiin sääntelyn vuoksi luopumaan.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Helsingin kaupunki pitää tarpeettomana sitä, että 6 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan käyttäjää tulee informoida ”jatkuvasti”. Kaupungin näkemyksen mukaan riittävää olisi, että ennen viestinvaihdon aloittamista käyttäjälle tuodaan esiin, että kyseessä on palveluautomaatio.

Koskien 6 a §:n 1 momentin 7 kohtaa Helsingin kaupunki huomauttaa, että mikäli viestit tulee pystyä yksilöimään tiettyyn käyttäjään, niin se edellyttäisi käyttäjän tunnistautumisen yhdistämistä palveluautomaatioon. Helsingin kaupungin neuvontapalvelujen lähtökohtana on, ettei käyttäjältä vaadita pakollista tunnistautumista, jotta neuvontapalvelut pysyvät mahdollisimman helppokäyttöisinä ja saavutettavina. Pakollisen tunnistautumisen vaatiminen tällaisissa palveluissa vaikeuttaisi niiden käyttöä ja sitä kautta todennäköisesti vähentäisi palveluautomaation käyttöä.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan tulisi pohtia vielä laajemmin, millaisia vaikutuksia palvelujen käyttöön tallennusvaatimuksella olisi ja varmistaa, että vaatimuksen hyödyt ylittävät sen käyttäjälle palvelun käytön vaikeutumisesta aiheuttavat haitat. Vaatimus asettaisi myös kohtuuttomia edellytyksiä järjestelmän datan tallennuksen suhteen, jos minkäänlaista aikarajaa tarkastettavuudelle ei anneta. Yksilöityjen viestien tallentaminen muodostaisi myös henkilörekisterin, mikä aiheuttaisi lisää haasteita. Keskustelun tallentaminen ilman henkilötietoja siten, että se on myöhemmin löydettävissä ilman kohtuutonta vaivaa kuulostaa taas hyvin haasteelliselta tehtävältä. Pelkkä ajankohdan tallentaminen ei voi riittää, sillä samaan aikaan voi olla käynnissä useita keskusteluja palveluautomaation ja asiakkaan välillä.

Helsingin kaupunki huomauttaa myös, että henkilötietojen käsittelyä palveluautomaation avulla toteutetussa neuvonnassa ei ole käsitelty esityksessä lainkaan. Selvyiden vuoksi tätä olisi hyvä avata lakiesityksessä ja sen perusteluissa, kun viestinvaihto on edellytetty tallennettavaksi ja suurella todennäköisyydellä sisältää henkilötietoja. Lisäksi tulisi tarkentaa salassa pidettävien tietojen käsittelyä säännöksessä tarkoitetuissa digitaalisissa palveluissa (ns. chatbotit). Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden neuvonnan tarve saattaa usein liittyä palveluihin, joiden asiakkuus itsessään on salassa pidettävä tieto.

Koskien 6 a §:n 2 momenttia Helsingin kaupunki toteaa, että laaduntarkkailun toteuttamisesta vastaavan henkilön nimeäminen on erittäin raskas vaatimus. Viranomaisen velvollisuus toteuttaa hyvää hallintoa sisältää jo nykyisellään muun muassa käytettävän kielen ymmärrettävyyden, neuvonnan oikeellisuuden ja palvelun asianmukaisuuden. Lähtökohtana tulisi olla tekniikka- tai alustaneutraalius ja sen tarkastelu, mitä jo olemassa oleva hallinnon yleissääntely takaa. Ottamalla askeleita kohti välinekohtaista sääntelyä, pitää voida kysyä, miksei erillistä sääntelyä ole katsottu

tarvittavan esimerkiksi suullisesti tai sähköpostitse suoritettavaa viranomaisen palvelua koskien. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan näin yksityiskohtaisesti säänneltynä käyttöön otetun automaation suorittaman palvelun riskit yhdenmukaisen laadun takaamisessa eivät ole suuremmat tai vaikeammin hallittavissa kuin viranomaisen henkilöstön suorittaman palvelun.

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?

- 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?

Helsingin kaupunki toteaa, että palveluautomaation nykyiset ratkaisut vaativat paljon uudistamista. Palveluautomaation määrittelystä, toteutuksesta sekä uushankinnasta syntyy arvioitua enemmän kustannuksia, minimissään 50 000 euroa jokaista palvelua kohden. Palveluautomaatoratkaisuja on käytössä useita kymmeniä.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Palveluautomaation uudistamiseen liittyen esityksen perusteluissa tuodaan esiin palveluiden pitkäjänteinen kehittäminen uusien vaatimusten mukaisesti. Siirtymäaika on määritelty 12 kuukauteen, joka on Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan liian lyhyt. Helsingin kaupunki ehdottaa edelleen siirtymäajaksi kahta vuotta lain voimaantulosta, jotta muutuskustannuksia saadaan hallittua.

Eid Terttu
Helsingin kaupunki