

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

Vammaisfoorumi yhtyy sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan huomioon siitä, että on paljon tahoja, jotka antavat erittäin paljon päätöksiä, joissa edellytykset ovat yksinkertaiset sekä selkeästi ja konkreettisesti todennettavissa. Tähän nähden sääntely on hyvin tarpeellinen toimenpide.

Tämän lisäksi on olemassa tilanteita, joissa olisi asiakkaan edun mukaista tehdä automaattinen päätös tai päätösehdotus. Nyt kun on olemassa sekä tulorekisteri ja tulevaisuudessa myös rekisteri saaduista eläkkeistä ja etuuksista, tulisi tätä tietoa käyttää päätöksenteon pohjana, jotta asiakasmaksuja voitaisiin kohtuullistaa tai niistä voitaisiin luopua kokonaan. Tämä tukisi ajatusta siitä, että toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen keino. Tämä myös lieventäisi vammaisten ihmisten kokemaa köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Samaan hengenvetoon tulisi myös aina huomioida yksilölliset tilanteet; ihmisellä voi esimerkiksi olla samaan aikaan sekä korkeat tulot että korkeat terveydenhuoltokustannukset, joita ei kuitenkaan hyväksytä Kelan silmissä syystä tai toisesta.

Muilta osin automaattinen päätöksenteko yleisesti ottaen soveltuu hyvin huonosti esimerkiksi vammaispalveluihin ja sosiaalihuoltoon, jotka edellyttävät yksilöllistä harkintaa.

Vammaisfoorumi huomauttaa myös, että yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista puuttui vammaisvaikutusten arvio (VaVa). Hallituksen esityksessä koostetussa lausuntopalautteessa vammaisjärjestöjen esittämiä huomioita ei ole juurikaan huomioitu. Esimerkiksi asiakasmaksujen kohtuullistamista automaattisen päätöksenteon käyttökohteena ei ole mainittu lainkaan, vaikka juuri se asia olisi erityisen tärkeä ja keskeinen monille vammaisille ja muille sosioekonomisesti heikossa asemassa oleville henkilöille. Vaikka kyseessä on yleislainsäädännön uudistus, voisi mahdollista soveltamisalaa sanoittaa myös avoimesti esimerkkien kautta.

Mahdollisten soveltamisalojen lisäksi olisi tarkoituksenmukaista myös sanoittaa paremmin tilanteet, joihin automaattinen päätöksenteko soveltuu huonosti. Esimerkiksi vammaispalvelut sopivat hyvin hankalasti hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa, koska sekä palveluiden myöntäminen että niiden epääminen sisältää merkittävää harkintavallan käyttöä sekä mm. välttämättömyys ja kohtuullisuusharkintaa, joiden vuoksi päätöksiä on näissä asioissa hankalaa tai

mahdotonta johtaa yksiselitteisesti. Pidämme tältä pohjalta perusteltuna ratkaisuna sitä, että automaattiseen päätöksentekoon valikoituvat vain yksiselitteisesti laista ja riidattomista tosiseikoista johdettavat asiat. Enemmän harkintaa vaativissa tapauksissa automaattisen käsittelyn potentiaaliset haitat vaikuttavat lähtökohtaisesti hyötyjä suuremmilta.

Toisaalta Vammaisfoorumi yhtyy myös hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, että automaattinen päätöksenteko voi olla mahdollista myös harkintaa edellyttävissä ratkaisuissa, mikäli tämä päätöksenteon pohjana käytettävä tieto on ristiriidaton. Automatisointia voitaisiin esimerkiksi käyttää niissä tilanteissa, joissa on aiemmin olemassa oleva tieto vammaisen henkilön tarpeista, jos oletuksena on, että vammaisen henkilön tarpeet eivät ole muuttuneet. Tällöinen teknisluontoinen päätös voi tulla tarpeeseen, kun päätöksen voimassaoloa halutaan pitkittää. Tämänkaltainen tilanne voi olla käsillä vuodenvaihteessa, kun terveys- ja sosiaalipalveluiden vastuut siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Nykyisellään monesti jo tietojärjestelmät vaativat syöttämään päätöksen viimeisen voimassaolopäivän. Tällöin uuden päätöksen voisi automatisoida näissä tapauksissa, mikäli henkilö ei halua esimerkiksi palvelusuunnitelmansa päivittämistä ja olosuhteissa ei ole tapahtunut muutoksia.

PONSI:

*VAMMAISFOORUMIN PONSI:

ASIAKASMAKSUJEN HUOJENNUKSET AUTOMAATTISEN PÄÄTÖKSENTEON SOVELTAMISALAN PIIRIIN*

Vammaisia henkilöitä usein koskeva päätösmuoto ovat terveydenhuollon asiakasmaksut. Laki terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakasmaksuista mahdollistaa asiakkaan maksun alentamisen tai perimättä jättämisen, mikäli tämän maksukyky on heikko (11§). Tiedetään, että asiakasmaksujen huojennuksia haetaan vähän niissäkin tapauksissa, joissa henkilö olisi siihen oikeutettu. Tämä lisää painetta toimeentulotuen hakemiselle. Automaattinen päätöksenteko soveltuisi hyvin asiakasmaksujen automaattisen huojennuksen käsittelyyn. Esimerkiksi tulo- ja etuusrekisterien perusteella pitäisi voida joko osittain automaattisesti tai täysin automaattisesti tehdä päätöksiä asiakasmaksujen alentamisesta tai poistamisesta asiakkaan hyväksi. Tulorekisteristä ja myöhemmin etuus- ja eläkerekisteristä tai mahdollisesti verottajalta olisi mahdollisuus saada ajantasaista tietoa, jonka perusteella asiakasmaksuja voisi alentaa tai niistä voitaisiin luopua automaattisesti olemassa olevien tulotietojen pohjalta. Tämä vaatisi siis rekisteripohjaisten tietojen yhdistämistä. Nämä mahdollisuudet olisi syytä tarkoin selvittää. Parhaassa tapauksessa se voisi edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja hyvinvointia suhteessa vammattomaan väestöön ja vapauttaa sekä hallinnollisia että yksilöllisiä resursseja tuottavampaan työhön.

Tämä ponsi tulee lisätä hallituksen esityksen loppuun ponneksi, jotta asiaan tartutaan pikimmiten lainvalmistelussa.

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

Vammaisfoorumi on huolissaan digipalvelulain 6 a §:n soveltamisesta ja mahdollisesta ristiriidasta viranomaisen neuvontavelvollisuudesta ja viranomaiselta saatujen tietojen oikeellisuudesta. Vaikka ihminen tietäisikin asioivansa chatbotin kanssa, se ei poista sitä tosiasiaa, että hän lähtökohtaisesti luottaa (ja on voitava luottaa) viranomaiselta saatavaan tietoon. Jos taas tietoon ei voida ollenkaan luottaa ja palvelussa on vastuuvapautuslausekkeet, ei automatiikasta ole vastaavaa hyötyä.

Käyttöalaa tulee tästä johtuen tarkkaan harkita ja tiukennettua valvontaa kohdistaa niihin automaattisen päätöksenteon tai neuvonnan kohtiin, joissa automaation epäonnistuminen aiheuttaisi haittaa luonnolliselle henkilölle.

On toki mahdollista, että automaattista päätöksentekoa sovellettaisiin viranomaisen päätöksenteon tueksi ja päätökset tarkastaisi kuitenkin aina ihminen. Tällöin välttyttäisiin monilta ongelmilta ja käyttöala kuitenkin laajenisi nopeuttaen monia yksinkertaisempia päätöksentekoprosesseja.

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?

Vammaisfoorumi huomauttaa myös, että yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinneista puuttui vammaisvaikutusten arvio (VaVa), vaikka tämä olisi YK:n vammaisyleissopimuksen toteuttamisen näkökulmasta tarpeellista.

Mikäli automatisointia käytetään asiakkaiden oikeusturvan parantamiseen tilanteessa, jossa asiakas ei ole kyennyt pitämään oikeuksistaan huolta, on vaikutukset hallinnon perusoikeusmyönteisyydelle oikeasuuntaiset. Esimerkiksi jos Vammaisfoorumin esittämä asiakasmaksujen automaattinen huojennus tulee automaation piiriin, sillä olisi huomattavia positiivisia vaikutuksia toimeentulotukimenojen vähentymiseen sekä vammaisten henkilöiden köyhyyden vähentämiseen.

Vammaisfoorumi muistuttaa perustuslain § 22 perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta ja Suomen sitoutumisesta myös muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja kunnioittamiseksi. Näihin lukeutuvat myös sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet, kuten YK:n vammaisyleissopimuksen artikla 28 (Riittävä elintaso ja sosiaaliturva). Äärimmäisissä tilanteissa taloudellinen heikko-osaisuus voi jopa kärjistyä niin epäinhimillisiin olosuhteisiin, jolloin jopa epäinhimillisen kohtelun vastainen kieltä (esim. EIS art.3) voi aktualisoitua. Digitaalisesti syrjäytyneiden, haavoittuvien henkilöiden tilanne on jopa pahentunut toimeentulotuen siirtyessä Kelalle ja viranomaisten vastuualueiden hämärtyessä. Nostamme tämän perusoikeuksien vastaisen kehityskulun esille perusteluna sille, miksi olisi entistä tärkeämpi automatisoida asiakasmaksujen huojennusta, joka voisi osaltaan helpottaa vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden taloudellista ahdinkoa.

Vammaisfoorumi huomauttaa, että olisi syytä arvioida, miten kohtuulliset mukautukset vammaiselle voidaan ottaa huomioon automaattisessa päätöksenteossa siten, että vammaisindikaattoreita olisi syötetty algoritmeihin ja sitä kautta tulisi viranomaiselle, koulutuksen järjestäjälle, työnantajalle tai tavarantoimittajalle heräte kohtuullisten mukautusten suorittamisen mahdollisuudesta vammaisen asioinnin yhteydessä. Lopullisen päätöksen kohtuullisista mukautuksista tekisi siten ihminen.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Soveltaminen vaatii perusteluiden lukemista, joten pykälät voisivat tarvita tarkennusta. Luku on kyllä oikeusturvan kannalta melko hyvin mietitty.

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

2. momentti jättää epäselväksi mitä ovat ”lain perusteella laaditut käsittelysäännöt”. Ko. lause on epäselvä ja ilmaisua tulisi selventää.

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

Ei huomioita.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

3 momentti jättää avoimeksi sen ilmoitetaanko asianosaiselle kuitenkin vastuuhenkilön tai muun yhteyshenkilön nimi yhteystietoineen, vaikka ymmärrettävästi päätöksentekijää ei voida ilmoittaa: ”Tämän lain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta ei sovelleta asiassa, joka on ratkaistu automaattisesti.” Tämä voi vahvistaa kasvotonta päätöksentekoa.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Ei huomioita.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Ei huomioita.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ei huomioita.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Ei huomioita.

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 huomioita.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Palveluautomaatio soveltuu huonosti viranomaisen antamaan neuvontaan ja erityisen huonosti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevaan neuvontaan. Niissä yksilölliset seikat muodostavat usein tärkeän osan asiakkaan kokonaistilanteesta ja yksittäistä palvelua koskevassa asiassa, että sitä on hyvin vaikea saada riittävän kattavaksi automaatiolla. Jos taas neuvonta-automaatio on kovin yleisellä tasolla, ei siitä ole myöskään hyötyä asiakkaalle asian eteenpäin viemisessä. Lisäksi on huomioitava, että viranomaisen voi yleistä neuvontaa antaessaan kuulla asiakkaan palvelutarpeesta joitain sellaisia seikkoja, jotka antavat perusteen ohjata häntä eteenpäin toisen asian osalta.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

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

- 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?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Kyröläinen Anni
Vammaisfoorumi ry