

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

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut -yksikkö antaa valtakunnallisena toimintona oikeudellista neuvontaa ja ohjausta Työ- ja elinkeinotoimistoille sekä toimii hallinnon sisäisesti KEHA-keskuksen oikeudellisena tukena esimerkiksi tietojärjestelmäkehittämiseen liittyvissä kokonaisuuksissa. Oikeudelliset palvelut -yksikkö antaa lausuntonsa tästä näkökulmasta ja pitää esitysluonnoksessa esitetyjä ehdotuksia kannatettavana. Ehdotettu sääntelykokonaisuus luo oikeusperustan julkisen hallinnon automaattiselle päätöksenteolle sekä turvaa kansalaisten oikeusturvan toteutumista niiden hallinnon ratkaisujen osalta, jotka ovat tuotettu päätteilyäntöihin perustuvan teknisen automaation avulla.

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

Oikeudelliset palvelut -yksikkö pitää hallinnon lainalaisuuden sekä hyvän hallinnon ja viranomaistoiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta hyvänä, että automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely on rajattu koskemaan ihmisen laatimiin päätteilyäntöihin perustuvaan automaatiota. Oikeudelliset palvelut -yksikkö nostaa esiin kuitenkin näkökulman siitä, että automaattisen päätöksenteon teknologian rajaaminen lainsäädännön tasolla vain päätteilyäntöihin perustuvaan automaatioon, rajaten ulos esimerkiksi tekoälyn hyödyntämisen, rajaa automaattisen päätöksenteon kehittämistyöstä suuren joukon hyödynnettävissä olevaa teknologiaa ulos, joka voi pitkällä tähtäimellä rajoittaa turhaan automaattisen päätöksenteon kehittymistä ja ehdotetut säännökset voivat siten vanhentua nopeasti.

Muilta osin viranomaisen velvollisuuden tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista voidaan katsoa lisäävän hallinnon avoimuutta. Oikeudelliset palvelut -yksikkö pitää kannatettavana myös sitä, että kansalaisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta päätettäessä automaation avulla, rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan koskemaan viranomaisen palveluksessa olevia heidän hoitaessa automatisaatioon liittyviä työtehtäviä sekä yksityisiä toimijoita hoitaessaan testausta tai teknisten virheiden korjausta.

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?

Ehdotettu sääntely luo oikeudelliset rajat automatisaation käytölle viran-omaisten päätöksentekotoiminnassa, joka on nykytila huomioon ottaen kannatettavaa. Kuitenkin esimerkiksi tekoälyn hyödyntämisen rajaaminen sääntelyn ulkopuolelle voinee toimia joiltain osin myös hidastavana tekijänä, kun käytettävissä olevat teknologiavaihtoehdot on rajattu lain tasolla.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

Automaattisen ratkaisun määritelmää olisi hyvä tarkentaa vielä ainakin hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan tällä hetkellä, että "Pykälässä säädettäisiin, milloin viranomainen voi ratkaista asioita automaattisesti. Asian ratkaisemisella viitataan hallintolain 7 lukuun ("Asian ratkaiseminen") ja siinä tarkoitettuun hallintoasian käsittelyn päättävään ratkaisuun, jolla päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta." Esimerkiksi Työ- ja elinkeinotoimistot (myöh. TE-toimisto) antavat työvoimapoliittisia lausuntoja automaattisesti tapauksissa, joihin ei sisälly harkintaa. Lisäksi esimerkiksi työnhakijaksi rekisteröityminen sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa on vastaavanlainen automaattinen toimi, johon ei sisälly harkintaa. Edellä mainitut työvoimapoliittiset lausunnot on huomioitu esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa luvussa, mutta ei esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa. Oikeudelliset palvelut -yksikön näkemyksen mukaan hallintolain 7 luvun määritelmä asian ratkaisemisesta ei kuitenkaan ole suoraan sovellettavissa työvoimapoliittisiin lausuntoihin tai työnhakijaksi rekisteröitymiseen vaikka hallintolakia sovelletaankin vakiintuneen käytännön mukaan myös em. prosesseissa soveltuvilta osin. Esitysluonnos jää kuitenkin edellä esitetty huomioiden vajaavaiseksi automaattisen ratkaisun määritelmän näkö-kulmasta ja tätä olisi hyvä vielä täsmentää ja määritelmää esimerkiksi laajentaa nykyisesti HL 7 luvun asian ratkaisemisen määritelmästä, jotta asian tila olisi selkeä myös sellaisten ratkaisujen osalta, jotka eivät täytä kaikkia HL 7 luvun kriteereitä, joka tulee kyseeseen juuri esimerkiksi työvoimapoliittisten lausuntojen tai työnhakijaksi rekisteröitymisen osalta.

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

Oikeudelliset palvelut -yksikön näkemyksen mukaan on kannatettavaa, että automaattisesti ei voida ratkaista 53 e §:n 4 momentin mukaisesti oikaisuvaatimusta tai vastaavaa oikeussuojakeinoja tai hallintokantelua, mutta esimerkiksi virheen korjaaminen, joka ei vaadi harkintaa olisi mahdollista ehdotuksen mukaisesti.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Esitetty pykälän sanamuoto olisi "Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon päätös on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta 7 a luvun

mukaisella oikaisuvaatimuksella tai sitä vastaavalla oikeussuojakeinolla, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, jo-ka ei koske toista asianosaista." Oikeudelliset palvelut -yksikön käsityksen mukaan pykälän ehdotettu sanamuoto on ongelmallinen työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta, sillä asiakas/hakija ei voi hakea oikaisua automaattisesti tehtyyn työvoimapolitiittiseen lausuntoon TE-toimistolta, sillä TTL 12 luvun 1 §:n mukaan työvoimaviranomaisen antamasta sitovasta lausunnosta ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Tältä osin ainoaksi oikeussuojakeinoksi asiakkaalle jää uudelleenkäsittelyn pyytäminen työvoimapolitiittisen lausunnon osalta ja hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi voiko tämä olla pykälässä tarkoitettu vastaava oikeussuojakeino. Työttömyysetuuden maksaja (Kela tai työttömyyskassa) on kuitenkin sidottu TE-toimiston antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon ja etuudenmaksajan päätös perustuu lausuntoon. Asiakas voi hakea TTL 12 luvun 1 §:n mukaisesti muutosta vasta työttömyysetuuden maksajan tekemään päätökseen. TE-toimisto osallistuu kuitenkin muutoksenhakuasian käsittelyyn antamalla asiasta lausunnon etuuden maksajalle (Kela tai työttömyyskassa). Nämä toimijat eivät kuulu TE-toimiston kanssa myöskään samaan rekisterinpitäjään. Mikäli pykälän tarkoituksena ei ole sanamuodon mukainen tulkinta, vaan tulkinnan tulisi olla sanamuotoa laajempi ja koskea esimerkiksi työ-voimapolitiittisia lausuntoa, jotka nostettu esiin nykytilan arviointia koskevassa luvussa, tulisi tämä olla kirjattuna säännöskohtaisiin perusteluihin.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Oikeudelliset palvelut -yksikkö pitää kansalaisen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta kannatettavana, että kirjallisesta hallintopäätöksestä käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti tai jos asiassa ei anneta päätöstä, tieto automaattisesta ratkaisusta on ilmoitettava muulla tavoin.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ehdotettu asiantilaa tarkentava ja systematisoiva sääntely on kannatettava etenkin kansalaisen oikeusturvan näkökulmasta sekä julkisen vallan käytön näkökulmasta. Oikeudelliset palvelut -yksikkö nostaa esiin kuitenkin näkökulman siitä, että automaattisen päätöksenteon teknologian rajaaminen lainsäädännön tasolla vain automaatioon rajaten ulos esimerkiksi tekoälyn hyödyntämisen, rajaa automaattisen päätöksenteon kehittämistyöstä suuren joukon hyödynnettävissä olevaa teknologiaa ulos, joka voi pitkällä tähtäimellä rajoittaa turhaan automaattisen päätöksenteon kehittymistä.

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 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?

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

Oikeudelliset palvelut -yksikkö viittaa hallintolain 53 e §:n kohdassa esitettyihin seikkoihin työvoimapolitiittisten lausuntojen sekä työnhakijaksi rekisteröitymisen osalta. Mikäli ehdotettu sääntely ulottuu koskemaan molempia kokonaisuuksia, on esimerkiksi työnhakijaksi rekisteröitymisen osalta kyseessä todella suuret asiakasvolyymit .

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Ehdotettu sääntely on kannatettava etenkin luottamuksen suojan ja viran-omaisen neuvontavelvollisuuden näkökulmasta. Oikeudelliset palvelut -yksikön näkemyksen mukaan tätä näkökulmaa on avattu myös hallituksen esitysluonnoksessa riittävästi. Ehdotettu sääntely luo kuitenkin lisävaatimuksia nykyisiin chatbotin toimintamalleihin nähden, joka vaatinee lisäresurssointia ainakin kehittämistehtävien, etenkin chatbotin toimintalogiikan määrittelyn sekä testauksen, näkökulmasta.

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?

Oikeudelliset palvelut -yksikön käsityksen mukaan ehdotetun pykälän 1 momentin 6) ja 7) kohdat tulevat vaatimaan lisäkehitystyötä hallinnon alalla nykyisin käytössä olevin chatbottien osalta. Nykyisen toimintamallin mukaan hallinnon alalla toimivat chatbotit eivät yksilöi käyttäjää/asiakkaita siten, että chatbottia käyttänyt yksittäinen asiakas voitaisiin myöhemmin tunnistaa ja botin kanssa käyty keskustelu yksilöidä käyttäjän/asiakkaan kautta.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Linsuri Johanna
Uudenmaan ELY-keskus, Oikeudelliset palvelut