

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

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa.

Hyvinvointiala HALI ry yhtyy Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n lausuntoon.

Lainsäädännössä ei ole säädetty hallintopäätösten tekemisestä automaattisesti. On tärkeää, että asiaan liittyvä säädäntö saadaan ajan tasalle. Tulevaisuudessa tarvitsemme yhä enemmän automaattista päätöksentekoa, jotta myös julkisten hallintotehtävien toteuttamista voidaan tehostaa. Tehostamista tarvitaan, jotta kansalaiset saavat kohtuullisessa ajassa heille ne kuuluvat palvelut ja ratkaisut, jotka edellyttävät hallintopäätöksiä.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että hallintolakiin oikeusministeriössä valmisteltu uusi 8 b luku on tärkeää saada voimaan viivytyksettä. Sen sijaan tiedonhallintalakiin ja digipalvelulakiin ehdotetut muutokset tulisi ottaa uuteen valmisteluun, sillä ne saattavat ehdotetussa muodossaan hidastaa automatisaation kehitystä ja käyttöönottoa.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta on erittäin tärkeää, että hallintopäätöksiä saadaan riittävän nopeasti, jotta esimerkiksi Kelan järjestämät palvelut, kuten erilaiset kuntoutuspalvelut, saadaan toteutettua viivytyksettä ja pullonkaulat päätöksenteon eri vaiheissa poistaen. Säädöskokonaisuuden jatkokehittämisessä on otettava huomioon myös se, että nopeasti kehittyvää itseoppivaa tekoälyä hallintopäätösten tekemisen apuna ei pidä kategorisesti sulkea pois keinovalikoimasta.

Erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lakiin ehdotettu 6 a pykälä olisi toteutuessaan paitsi tarpeeton, myös haitallinen. Vähintäänkin julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotettu pykälä nostaisi kynnystä uusien teknologioiden ja ratkaisujen kokeilemiseen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

Yhdymme EK:n näkemykseen, jonka mukaan hallinnon yleislait ja vaatimus ymmärrettävän kielen käyttämisestä pätevät myös chatbot-tyyppisten ratkaisujen kautta annettavaan neuvontaan. Julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta kuuluminen lain soveltamisalaan saattaisi johtaa tilanteisiin, jossa julkista hallintotehtävää joltain osalta hoitavan yrityksen yleisetkin chatbotit esimerkiksi terveyspalveluyrityksen sivuilla tulisivat sääntelyn piiriin.

Yleisesti ottaen HALI ry toteaa, että on keskeisen tärkeää, että valtionhallinnon tiedonhallintaa ja -hyödyntämistä koskevat lukuisat säädösehdotukset muodostaisivat kokonaisuuden, jossa suuntana olisi esimerkiksi sote-tiedon kohdalla digitalisaation edistäminen ja tiedon nykyistä tehokkaampi käyttö niin tutkimuksen, palvelujen kehittämisen ja saatavuuden kuin tuotekehityksen osalta. Mikäli säädösympäristön kokonaisuus alkaa ohjata tiedon hyödyntämistä ja digitalisaatiota yhä byrokraattisempien lukkojen taakse, uhkaa hyvin kehittynyt digitaalisten palvelujen ja tiedon hyödyntämisen pohjamme rapautua. Tämä johtaa niin kotimaisen kuin ulkomaisen tutkimuksen vaikeutumiseen suomalaisella datalla, digitaalisten palvelujen kehittämisen hidastumiseen ja terveysalan kasvustrategian toteuttamisen edellytysten murentumiseen. Lisäksi jähmetymme vanhoihin tekemisen tapoihin tilanteessa, jossa olemme yhä pahenevan työvoimapulan edessä yhteiskunnan kaikilla sektoreilla.

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

-

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?

Ehdotetut säädökset kokonaisuutena saattaisivat johtaa automatisoinnin vaikeutumiseen ja sen kustannusten nousuun. Ongelmat liittyvät erityisesti tiedonhallintalakiin ehdotettuihin muutoksiin. Hallintolakiin ehdotetut muutokset tarjoavat asianmukaisen säädöspohjan automaattisen päätöksenteon käytölle.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Hyvinvointiala HALI ry yhtyy EK:n lausuntoon. HALI ry katsoo hallintolain 8 b lukua koskevien ehdotusten täyttävän toimeksiannon oikeustilan selkeyttämisestä ja muodostavan hyvän pohjan lainsäädännön viimeistelylle ja voimaansaattamiselle. Positiivista työryhmän esityksissä on automaattiseen päätöksentekoon liittyvän oikeusvarmuuden lisääntyminen sekä säädöspohjan luominen asioiden automaattiselle ratkaisemiselle hallinnon toiminnassa.

Jaamme kuitenkin EK:n näkemyksen, että joihinkin kohtiin on tärkeää jatkovalmistelussa palata, jotta säädännöstä ei muodostu liian rajoittavaa suhteessa uusiin, kehittyviin teknologioihin liittyen automaattiseen päätöksentekoon.

Ehdotetussa automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöksessä sallitaan automaattinen päätöksenteko, jos ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä. Mietintöön kirjattujen perusteluiden mukaan käyttöalasäännös kieltäisi itseoppivan tekoälyn käyttöä automaattisessa päätöksenteossa.

Niin sanottujen itseoppivien järjestelmien lisäksi käyttöalan ulkopuolelle rajautuisivat myös ohjattua oppimista käyttävät menetelmät. Osa ohjatusta oppimisesta on luonteeltaan sellaista, että sen päätöksentekoprosessit voidaan nimenomaisesti selittää. Automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöstä tulisi jatkossa laajentaa niin, että se sallisi myös sellaisen ohjatun oppimisen menetelmää käyttävän tekoälyn käytön, jossa päätöksentekotapa pystyttäisiin selittämään riittäväällä tarkkuudella. Rajoittuminen dokumentoitavaan sääntöpohjaisuuteen on liian rajoittava lähtökohta ja estää tekoälyn potentiaalin hyödyntämistä.

Jaammekin EK:n ehdotuksen pohtia jatkovalmistelussa sitä, voitaisiinko käytettävien teknologioiden piiriä laajentaa.

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

-

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

-

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Yhdymme EK:n lausunnon huomioihin. Katsomme, että ehdotettuja säädöksiä ei tulisi edistää. Vähintäänkin julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

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?

Yhdymme EK:n lausuntoon. Vaikutusarviointi on puutteellista ja keskittyy olemassa oleviin automaattisen päätöksenteon prosesseihin. Se on myös vajavaista mm. julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta.

Ehdotettu sääntely johtaisi lisääntyneeseen sääntelytaakkaan ja tehokkuusvajeeseen.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Yhdymme EK:n lausuntoon. Pykälä on kokonaisuudessaan tarpeeton ja siitä tulisi luopua. Toissijaisesti katsomme, että julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset on rajattava soveltamisalan ulkopuolelle.

Mietinnössä tai pykälän perusteluissa ei ole selvitetty, miksi asiasta säätäminen ylipäätään on tarpeen. Hallinnon yleislait ja vaatimus ymmärrettävän kielen käyttämisestä pätevät myös chatbot-tyyppisten ratkaisujen kautta annettavaan neuvontaan. Asiasta säätäminen ei myöskään ole valtiosääntöisesti välttämätöntä. Ehdotettu pykälä nostaisi kynnystä uusien teknologioiden ja ratkaisuja kokeilemiseen. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta kuuluminen lain soveltamisalaan johtaisi pahimmillaan tilanteisiin, jossa julkista hallintotehtävää joltain nimenomaiselta osalta hoitavan yrityksen yleisetkin chatbotit tulisivat sääntelyn piiriin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi vakuutusyhtiön tai terveystalvveluuyrityksen sivulle sijoitetut chatbotit.

Sääntely monimutkaistaisi kehittämistyötä vailla asiakkaalle näkyvää hyötyä. Sääntely on myös tältä osin tarpeetonta ylisääntelyä, kun pikemminkin tavoitteena tulisi olla uusien teknologioiden hyödyntäminen ja niihin liittyvä kehittämissyö.

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

Hallintolakiin suunnitellut muutokset on perusteltua saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti. Muiden kokonaisuuksien osalta säädäntö tulisi ottaa uuteen valmisteluun.

Kause Hanna-Maija
Hyvinvointiala HALI - Johtaja, terveystalvvelut