

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

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Ympäristöministeriö on jo aiemmassa käsittelyssä arviomuistion laatimisen yhteydessä 2020 todennut, että hallintomenettelyjen digitalisointihankkeita ja niitä koskevia säädöshankkeita käsitellään monilla hallinnonaloilla. Tästä nousee esiin myös kysymys hallintopäätösten digitalisoinnin mahdollisuuksista ja rajauksista. Sääntelykokonaisuudessa on selvennetty hyvin päätösten automatisoinnin suhdetta eri yleislakeihin samoin kuin uusia tarvittavia yleissäännöksiä. Automaattista päätöksentekoa koskevalle yleislainsäädännölle on suuri tarve ja olisi myös tärkeää saada sääntely voimaan mahdollisimman nopeasti.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä sitä, että tekoälyn käyttö on suljettu ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle eikä sääntely mahdollistaisi sellaista palveluautomaatiota, joka toimisi autonomisesti ja tekoälymäisesti ilman luonnollisen henkilön kontrollia. Esityksessä olisi kuitenkin hyvä huomioida tarkemmin esimerkiksi EU:n tekoälyyn liittyvä sääntelyehdotus ja sen merkityksen arviointi tulevaisuutta ajatellen.

Hallituksen esitysluonnoksen kohta ”Toimeenpano ja seuranta” on tyhjä. Olisi tärkeää, että oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä tarkkaan pohdittaisiin, miten lainsäätäjä voi edistää lain toimeenpanoa ja toisaalta, miten sitä voitaisiin seurata.

Taloudelliset vaikutukset

Ympäristöministeriön hallinnonalalla taloudellisia vaikutuksia siitä, mitä tosiasiallisia lisäkustannuksia vuoden 2023 aikana lain mahdollinen täytäntöönpano edellyttää ei ole pystytty arvioimaan. Oletettavaa on kuitenkin, että ehdotettu lainsäädäntö aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia (joko kertaluonteisia tai pysyviä), niissä viranomaisissa, joissa on jo käytössä automaattista päätöksentekoa tai palveluautomaatiota. Arvio on, että syntyviä kustannuksia ei voitaisi kattaa täysin nykyisten toimintamenojen puitteissa.

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

Ehdotuksessa on huomioitu kattavasti hallintolain yleiset velvoitteet. Hallinnon lainalaisuuden periaate ja hyvä hallinto ja avoimuus ja virkavastuu on otettu huomioon. Sääntelyn soveltamisen osalta kokonaisuus voisi olla loogisempi, jotta sääntelyn sisäistäminen ja ymmärtäminen olisi helpompaa.

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?

Ehdotuksen tarpeeksi kattava sääntely voi vähentää tarvetta säätää asiasta erityislainsäädännöllä. Ehdotuksen tuo lisää ennakoitavuutta ja sääntely myös ohjaa tekemistä, mitkä samalla turvaavat eri suojattavia perusoikeuksia.

Ongelmallista on se, että sääntelyllä ei voi riittävästi huomioida tulevia innovaatioita ja tekniikan tulevaisuuden kehittymistä.

Esitys tulee lisäämään toimintavelvoitteita niin julkisessa hallinnossa kuin myös yksityisellä sektorilla sen hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Ympäristöministeriö pitää hyvänä sitä, että ehdotettu sääntely on rajattu koskemaan asioiden automaattista ratkaisemista. Näin ollen esimerkiksi asian käsittelijää avustavan automaation käyttämiselle muun muassa hallintoasian muiden käsittelyvaiheiden suorittamiseksi tai päätösluonnoksen laatimiseksi ei muodostu estettä.

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

Perusteluissa todetaan, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden 8 b § luvun tarkoituksesta ja asian automaattisen ratkaisemisen määritelmästä. Kyseisestä momentista ei selkeästi käy ilmi mikä on automaattisen ratkaisemisen määritelmä.

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

Tiedonhallintalakiin ehdotettavat virkavastuuta ja hyvän hallinnon periaatteita koskevat säännökset, mukaan lukien säännökset häiriötilanteista tiedottamisesta ja varautumisesta häiriötilanteisiin ovat kannatettavia.

Ehdotettu sääntely on kuitenkin hallintolakiin ehdotettavien muutosten sijaan erittäin yksityiskohtaista ja osittain vaikeaselkoistakin. Selkeyden lisäämiseksi olisi erittäin tärkeää, että sääntelyssä käytettävät määritelmät vastaisivat toisiaan niin pitkälle kuin mahdollista.

Huomiot 28 a §:stä

Edellyttää runsaasti dokumentointia, joka on kallista ja runsaasti resursseja vaativaa toimintaa. Lisäksi on syytä pohtia, miltä osin kyse on jo voimassa olevan lainsäädännön kanssa päällekkäisestä sääntelystä. Perusteluissa esimerkiksi tuodaan esiin, että tiedonhallintalain 4 §:ssä säädetään jo nyt tiedonhallintayksikön johdon vastuusta määritellä tehtävien vastuut.

Pykälän 2 momentissa käytetyn terminologian tulisi olla täysin yhteneväistä muun sääntelyn kanssa, ja perusteluissa voisi olla tarpeellista viitata hallintolaissa säädettyyn, koska ei välttämättä ole lain soveltajalle täysin selvää, mihin käsittelysäännöt ja etukäteinen harkinta perustuvat.

Huomiot 28 c §:stä

Pykälän 4 momentissa todetaan, että virheen korjaamisesta säädetään erikseen. Selkeyden vuoksi voisi olla tarkoituksen mukaista täsmentää, että missä siitä säädetään.

Sääntelyn perusteluissa voisi olla tarpeen tuoda entistä tarkemmin esiin, miten toimitaan esimerkiksi silloin, kun jälkikäteen todetaan automaattisessa ratkaisemisessa olleen virheen, joka pitäisi korjata useisiin annettuihin ratkaisuihin. Tämä voisi selkeyttää lain toimeenpanijan työtä.

Huomiot 28 g §:stä

Pykälässä säädettäisiin tiedonhallintalautakunnalle uudesta tehtävästä. Sääntelyä sovellettaisiin myös yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Pykälässä ehdotettuun arviointitehtävään liittyen voidaan myös pohtia, että mikä on tiedonhallintalautakunnan vastuu, jos jälkikäteen huomataan, että käyttöönottopäätös ja sen perusteella käyttöön otettu toimintaprosessi on virheellinen.

Huomiot 28 h §:stä

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin otsikon mukaan tietojen käytöstä automatisoidussa toimintaprosessissa. Pykälätekstissä kuitenkin on terminä ”automaattisessa ratkaisemisessa”. Tämä terminologinen ero olisi syytä selventää ja korjata.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Ehdotus on kannatettava.

Kysymykset vaikutusarviinnista

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

Arviinnissa on asianmukaisesti todettu, että ehdotettujen vaatimusten toteuttamisen resurssitarpeiden arvioidaan vaihtelevan suuresti eri kuntien ja kuntayhtymien välillä.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Ehdotettu sääntely on kannatettavaa.

Kysymykset vaikutusarviinnista

- 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?

Ehdotetun 6 a §:n vaikutuksia on arvioitu kohtuullisen kattavasti.

Sääntely ohjaa kehitystä aina sitä määriteltäessä johonkin suuntaan ja tämä voi toisaalta rajata innovaatioiden sekä tekniikan kehityksen myötä saatavia mahdollisuuksia.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Ehdotettu muutos on asianmukaisesti tehty.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Ympäristöministeriö toteaa, että automaattista päätöksentekoa koskevalle yleislainsäädännölle on suuri tarve ja olisi myös tärkeää saada sääntely voimaan mahdollisimman nopeasti. Voimaantulon yhteyteen ehdotettu 12 kuukauden siirtymäaika saattaa kuitenkin olla lyhyt joillekin hallinnonaloille, joissa on parhaillaan käynnissä mittavia palvelujärjestelmä uudistuksia.

Taloudellisia vaikutuksia siitä, mitä tosiasiallisia lisäkustannuksia vuoden 2023 aikana lain mahdollinen täytäntöönpano edellyttää ei ole pystytty arvioimaan. Oletettavaa on kuitenkin, että syntyviä kustannuksia ei voitaisi kattaa täysin nykyisten toimintamenojen puitteissa.

Tiainen Ismo
Ympäristöministeriö

Järvinen Juha
Ympäristöministeriö - Tietohallinto/Ympäristöministeriö