

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

Oikeusministeriö

Viite Lausuntopyyntö 25.3.2022 VN/3071/2020

Asia LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI JULKISEN HALLINNON AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt 25.3.2022 lausuntoa (VN/3071/2020) luonnoksesta hallituksen esitykseksi automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Automaattinen päätöksenteko on tarkoitus mahdollistaa muuttamalla hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia. Suomesta puuttuu automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö. Epäselvään ja sekavaan oikeustilaan ovat eduskunnan perustuslakivaliokunta ja ylimmät laillisuusvalvojat kiinnittäneet huomiota ja kiirehtineet selvitystyön käynnistämistä. Taustalla on myös tavoite edistää hallinnon ja yhteiskunnan digitalisaatiota.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Valmistelu

Hallituksen esitystä on valmisteltu sekä oikeusministeriössä että valtiovarainministeriössä. Vuosina 2020–2022 tapahtuneen valmistelun aikana järjestetyissä pienryhmäkuulemisissa ei ole kuultu valtion henkilöstöä edustavia pääsopijajärjestöjä, vaikka mahdollistavalla lainsäädännöllä on vaikutusta erityisesti hallinnossa työskenteleviin virkamiehiin (sivut 65–66). Oikeusministeriön arviomuistiosta kesällä 2020 järjestetyllä lausuntokierroksella on kuultu vain palkansaaajakeskusjärjestöjä. Myöskään nyt lausuntokierroksella olevasta hallituksen esityksestä ei ole erikseen pyydetty lausuntoa esim. valtion henkilöstöä edustavilta pääsopijajärjestöiltä.

Pro kiinnittää vakavasti huomiota valmistelun em. puutteisiin. Näkemyksemme on, että valtion viranomaisten toimintaan, tehtäviin ja palvelutoimintaan sekä samalla tehtäviä hoitavaan henkilöstöön näin voimakkaasti vaikuttavassa säädösvalmistelussa olisi tullut noudattaa valtion yhteistoimintalain (1233/2013) 6 luvussa kuvattuja menettelytapoja. Tarkastelemme henkilöstöön liittyviä näkökulmia tarkemmin esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin kommentoinnin yhteydessä.

Asian merkittävyys huomioon ottaen valmistelu ei ole edennyt muutoinkaan parhaalla mahdollisella tavalla. Valmistelu olisi tullut kokonaisuudessaan ajoittaa valmisteluvastuussa olleissa ministeriöissä saumattomasti, jotta valmistelu olisi edennyt ajallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Valmisteluvastuun jakautuessa ministeriöiden väliseen yhteistyöhön on kiinnitettävä erityistä huomiota. Muutoin hallituksen esityksistä tulee sekavia ja vaikeaselkoisia. Esitysten tosiasiallisia vaikutuksia on erityisen hankala arvioida.

Keskeiset ehdotukset

Hallintolakiin lisättäisiin uusi asioiden automaattista ratkaisemista koskeva 8 b luku. Automaattinen päätöksenteko ei tulisi kyseeseen asioissa, jotka edellyttävät tapauskohtaista harkintaa. Oikaisuvaatimusta, sitä vastaavaa oikeussuojakeinoa koskevaa asiaa, hallintokanteluasiaa tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevaa asiaa ei saisi ratkaista automaattisesti. Päätöksen kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi käytössään hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai vastaava maksuton oikeussuojakeino. Viranomaisella olisi velvollisuus ilmoittaa sekä automaattisesta päätöksenteosta että ratkaisun perusteista asiakkaalle, vaikka kirjallista hallintopäätöstä ei annettaisi.

Tiedonhallintalakiin lisättäisiin uusi automatisoituja toimintaprosesseja koskeva ja velvollisuuksia sisältävä 6 a luku. Velvollisuudet on kirjattu 28 a-j §:iin sisältäen osin uusia tehtäviä viranomaisille (valtio, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet), muulle julkiselle hallinnolle (esim. Kela, Keva, yliopistot) ja julkisia hallintotehtäviä hoitaville yksityisille tai yhteisöille. Velvollisuudet liittyvät

dokumentaatioon, testaamiseen, laadunvalvontaan, käyttöönottopäätökseen, tiedottamiseen, käsittelysääntöjen muuttamiseen, käyttöönottopäätöksen arviointiin, tietojen käyttöön, julkisyhteisön työntekijän virkavastuuseen sekä tehtävien antamiseen yksityiselle ja virkavastuuseen.

Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla mahdollistettaisiin hallintoasian automaattinen ratkaiseminen (13 § 2 momentti).

Palveluautomaation käytöstä neuvonnassa (chatbot) säädettäisiin digipalvelulain uudessa 6 a pykälässä.

Hallintolain 8 b luku ja tiedonhallintalain 6 a luku muodostaisivat automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn kokonaisuuden. Pro kannattaa valittua tapaa luoda selkeä oikeudellinen perusta julkisen hallinnon automaattiselle päätöksenteolle nimenomaan yleislainsäädännössä. Esitysluonnoksessa kuvatut esimerkit osoittavat, että sääntelemätön nykytila ei ole hyväksyttävä ja se vaarantaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen.

Tarkastelemme osaa esityksistä yksityiskohtaisemmin nimenomaisesti valtion viranomaisten toiminnan ja tehtäviä hoitavan henkilöstön näkökulmasta.

Laki hallintolain muuttamisesta

Pro pitää tärkeänä, ettei sääntely mahdollista autonomisten tekoälyjärjestelmien käyttöä, vaan asia ratkaistaisiin ennalta määriteltyjen ja hyväksyttävän oikeudellisen perusteen sisältävien käsittelysääntöjen perusteella (etukäteinen harkinta olennaisilta osin samankaltaisina toistuvissa tyyppitapauksissa).

Pro pitää oikaisuvaatimusmenettelyä tai muuta vastaavaa maksutonta oikeussuojakeinoa automaattisen ratkaisemisen mahdollistavan lainsäädännön ehdottomana reunaehtona (53 f §).

Hallintolakiin lisättäisiin säädökset automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §). Pro pitää ilmoittamista koskevia säädösehdotuksia puutteellisina. Tiedonhallintalaissa (28 d §) tarkemmin määritellyn käyttöönottopäätöksen julkaiseminen viranomaisen verkkosivuilla tai automaattisen ratkaisun käyminen ilmi vasta päätöksestä ei ole riittävä menettely. Asiakkaalla tulee jo asian vireillepanovaiheessa olla tieto siitä, että asia ratkaistaan automaattisesti. Tieto voidaan antaa asiakkaalle vastausviestillä, jolla asian ilmoitetaan tulleen vireille. Näitä osin hallituksen esitystä on tarpeen muuttaa.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Automatisoidusta toimintaprosessista tiedottamiseen liittyviä esitysluonnoksen puutteita olemme kommentoineet jo edellä. Tiedonhallintalain 28 e §:n tiedotusvastuun on oltava asiakkaan suuntaan aktiivisempi. Tiedotuksen tulee ajoittua jo asian käsittelyprosessin alkuun.

Automatisoitujen prosessien laadunvalvonnasta vastaisivat pääosin viranomaiset itse (omavalvonta).

Viranomaisilla olisi velvollisuus toimittaa käyttöönottopäätös tiedonhallintalautakunnalle tiedoksi seitsemän päivän kuluessa päätöksen tekemisestä (28 g §). Lautakunta päättäisi erikseen mitkä käyttöönottopäätökset (yksittäistapaukset) olisi tarpeen arvioida osana lautakunnan arviointitehtävän toteuttamista. Kyse olisi automatisoidulle toimintaprosessille asetettujen erityisten vaatimusten noudattamisen valvonnasta ja kontrolloinnista arviointitehtävänä (säädoskohtaiset perustelut sivulla 110), johon liittyy jonkinlainen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Pro pitää tiedonhallintalautakunnalle kaavaillun arviointitehtävän yhteydessä valvonta sanan käyttämistä jopa harhaanjohtavana. Laillisuusvalvonta olisi ylimpien laillisuusvalvojien, tietosuojavaltuutetun ja tuomioistuinten tehtävä. Lautakunta saattaisi muun laillisuusvalvonnan käyttöön tiedot automatisoiduista prosesseista.

Pron mielestä jälkikäteen tapahtuva harkinnanvarainen arviointitehtävä jättää tiedonhallintalautakunnan roolin hyvin ohueksi. Mahdollisuus olisi kiinnittää huomiota olennaisiin puutteisiin ja antaa määräaika ilmoittaa mihin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhtynyt huomion kiinnittämisen johdosta (säädoskohtaiset perustelut sivulla 111). Yleinen luotettavuus (luottamuksensuojaperiaate) automaattiseen päätöksentekoon ei synny ilman arviointiprosessin kattavuutta. Pro pitää välttämättömänä lautakunnan toimivaltuuksien vahvistamista ja kattavaa käyttöönottopäätösten ennakkoon tapahtuvaa arviointia.

Lautakunta voisi päätöksellään valtuuttaa Digi- ja väestötietoviraston virkamiehen avustamaan tarkastuksen toimittamisessa. Säännös on mahdollistava. Käytännössä DVV:n henkilöresurssija voidaan hyödyntää vain siltä osin kuin siihen on käytettävissä riittävän asiantunteva henkilö, jolla on aikaa lautakunnan avustamiseen. Pro pitää tämänkaltaista mahdollistavaa lainsäädäntöä kyseenalaisena ja pyrkimys on saada asiantila näyttämään paremmalta kuin se todellisuudessa on.

Prolla ei ole julkisyhteisön työntekijän virkavastuuta koskevaan sääntelyyn (28 i §) huomautettavaa, koska edustamastamme valtion henkilöstöstä valtaosa on virkamiehiä.

Pro pitää tärkeänä, että tehtävien antaminen yksityiselle toimijalle (28 j §) rajataan ainoastaan 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyviin avustaviin tehtäviin. On perusteltua, että tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Prolla ei ole esitykseen huomautettavaa.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Prolla ei ole esitykseen huomautettavaa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Koska uudet hallintolain 8 b luku ja tiedonhallintalain 6 a luku muodostavat kokonaisuuden, on luontevaa, että 12 kuukauden siirtymäsäännös (lakien voimaantulosta) on yhteneväinen.

Valmistelussa on arvioitu siirtymäaika riittäväksi. Perusteluna todetaan mm. se, ettei nykytila ole lainmukainen. Pro pitää tärkeänä, että siirtymäajan pituutta tarkastellaan lopulliseen hallituksen esitykseen, mikäli viranomaisten lausunnoissa nousee lausuntokierroksella esille asioita, joiden perusteella siirtymäaika osoittautuu riittämättömäksi.

Vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Tarkastelemme hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia lähinnä valtion viranomaisten kannalta (sivut 31–37). Kokonaisuutena vaikutusten arvioidaan olevan hyvin samantyyppiset muidenkin viranomaisten osalta.

Osasta lainsäädännön veloitteita arvioidaan selviävän nykyisillä resursseilla (mm. tiedonhallintalain 13 a § häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin).

Tiedonhallintalain 26 §:n (asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot) vaikutuksia ei ole valmistelussa ehditty selvittämään.

Tiedonhallintalain uuden 6 a luvun (automatisoitujen toimintaprosessien kehittämisen ja käytön tiedonhallinta) ennakoidaan aiheuttavan lisätyötä niille valtion virastoille (Digi- ja väestötietovirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Tulli, työ- ja elinkeinotoimistot, Valtiokonttori sekä Verohallinto), jotka jo tällä hetkellä hyödyntävät automaatiota päätöksenteossa. Vaatimusten toteuttamisen nykyisiin toimintaprosesseihin arvioidaan aiheuttavan valtion virastoille yhteensä noin 20–40 henkilötyövuoden sekä noin 1,5–4 miljoonan euron kertaluonteisen resurssitarpeen vuosille 2023–2024. Vaatimusten toteuttamisen lisäresurssitarvetta ei ole eritelty, vaan arviot sisältävät vain muutoksen edellyttämän kokonaistyömäärän ja kustannuksen. Kertaluonteisten kustannusten lisäksi prosessien valvonta, tietojärjestelmien ylläpito sekä ylläpidon aikaiset muutokset aiheuttavat jatkuvaa resurssitarvetta. Vuositasolla tarve on yhteensä noin 6–20 henkilötyövuotta ja noin 0,5–1,5 miljoonan euron lisäys nykyisiin resursseihin vuodesta 2024 eteenpäin. Virastokohtaisten prosessien ylläpidon resurssitarpeiden kerrotaan vaihtelevan suuresti riippuen käytössä olevien prosessien määrästä sekä prosessin roolista viranomaisen toiminnassa.

Tiedonhallintalain 28 a §:n testausta koskevien vaatimusten työmäärää ei ole arvioitu.

Laadunvalvontaa koskevien vaatimusten (28 c §) arvioon liittyy epävarmuutta, koska valmistelun aikana ei ole ollut mahdollista tarkemmin selvittää kaikkien automatisoituja toimintaprosesseja toteuttavien tietojärjestelmien nykytilannetta.

Käyttöönottopäätösten arviointimenettely ja toimittaminen tiedonhallintalautakunnalle (28 d §) lisäisi työmäärää.

Tiedonhallintalain 28 e (käyttöönottopäätösten julkaisu staattisesti verkkosivuilla), f (suojauskäytännöt) ja h (tiedon laadunvarmistus) §:ien vaatimusten ei odoteta aiheuttavan kustannuksia, koska ne vastaavat pitkälti nykykäytäntöjä.

Uusien prosessien kehittämisen ja käyttöönoton taloudellisista vaikutuksista ei ole kyetty muodostamaan kokonaisarviota. Taloudellisten vaikutusten oletetaan kuitenkin olevan vähäinen suhteessa kehitystyön ja tietojärjestelmien ylläpidon kokonaiskustannuksiin. Työmäärät ja määrärahatarpeet katsotaan voitavan huomioida normaalissa resurssisuunnittelussa ja kehittämisen edellyttämässä määrärahaesityksissä. Vastaava oletus on myös palveluautomaatiota koskevien ehdotusten osalta.

Ylipäänsä lisätyön ja -kustannusten odotetaan kompensoituvan 6 a luvun aiheuttamilla hyödyillä, kuten oikeudellisen epävarmuudentilan poistumisella ja vaatimusten vakioitumisella.

Tiedonhallintalautakunnan resursseihin ehdotetaan yhden henkilötyövuoden lisäystä, jota voi pitää lähes muodollisena. Mikäli lautakunnan toimivaltuuksia päätettäisiin jatkovalmistelussa vahvistaa, tarvitaan lisäresursseja. Olemme jo edellä tuoneet esille ongelman, joka sisältyy DVV:n avustavaan rooliin.

Palveluautomaatioita jo hyödyntäville valtion virastoille tulevien vaatimusten (digipalvelulain 6 a §) toteutuksen kustannusten on arvioitu olevan 10 000–50 000 euroa palvelua kohden.

Kokonaisuutena taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttaa sisältyvän epävarmuutta. Vaikutusten täsmentyminen lausuntokierroksen aikana ja jatkovalmistelussa on välttämätöntä kokonaiskuvan saamiseksi. Pro ehdottaa, että taloudelliset vaikutukset kootaan yhteen ja esitetään esim. taulukkomuodossa. Esitetyssä muodossa kokonaisvaikutuksia on hankala hahmottaa.

Työllisyys ja työelämä

Alaluku 4.2.4.5. Työllisyys ja työelämä (sivuilla 65–66) on sisällöltään heikko ja suppea. Vaikutuksia arvioidaan olevan erityisesti hallinnossa työskenteleviin virkamiehiin. Työvoiman tarpeen vähentymisen todetaan joko johtavan virkojen lakkauttamiseen tai uusien virkojen perustamisen tarpeen vähenemiseen.

Tekstissä viitataan myös työn luonteen muuttumiseen automaation yleistyessä. Vaadittavan osaamisen, koulutuksen sekä eri viranomaisten virkarakenteiden todetaan todennäköisesti muuttuvan. Osaamistarpeiden ennakoidaan painottuvan tietojärjestelmien kehittämiseen ja hankintaan sekä poikkitieteelliseen osaamiseen, jossa lainsäädännön lisäksi on hallittava tietojärjestelmät ja tiedonhallinta.

Pro pitää hallituksen esityksen suurimpana puutteena sitä, ettei automaattisen päätöksenteon hyötypotentiaalista, mahdollisen laajenemisen volyyymista tai etenemisen aikajänteestä esitetä minkäänlaista käsitystä. Hallituksen esityksen ehdotusten henkilöstövaikutuksia ei käytännössä kyetä arvioimaan.

Pro korostaa, että valtiokonserni on työnantajana vastuussa henkilöstöstään myös erilaisissa muutostilanteissa. Valtion yhteistoimintalain 14 §:ään sisältyy lakisääteinen velvollisuus vahvistaa vuosittain henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat. Suunnitelma edellyttää myös arvion koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta sekä ammatillisen osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista ja näiden syistä sekä tähän arvioon perustuvan vuosittaisen suunnitelman henkilöstöryhmittäin tai muutoin tarkoituksen mukaisella tavalla ryhmiteltynä. Myös toteutumista on seurattava ja menettelyistä sovittava.

Pro edellyttää, että erilaisten lainsäädäntö- ja uudistushankkeiden valmistelussa pitää vaikutusten arviointia kehittää niin, että osana arviointia tarkastellaan myös muutokset osaamisvaatimuksissa ja arvioidaan niihin vastaamiseen tarvittava rahoitus osana uudistusta. Osaamisvaatimusten muutokset on päivitettävä valtion yhteistoimintalain edellyttämiin henkilöstö- ja koulutussuunnitelmiin, joiden ajantasaisuudesta on huolehdittava myös muutostilanteissa.

Muut huomiot

Muilta osin Prolla ei ole hallituksen esitysluonnokseen huomioita.

Niko Simola

Sari Jokikallas

Johtaja

Sopimusalavastaava/asiantuntija

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?

-

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

-

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?

-

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

-

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?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry