

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

Veronmaksajain Keskusliitto pitää esitysluonnoskokonaisuutta kannatettavana ja erittäin tarpeellisena automaattisen päätöksenteon oikeusperustan rakentamiseksi. Automaattinen päätöksenteko on päässyt etenemään laajasti ilman selkeää lainsäädännöllistä tukea automaatioprosessille. Ylimmät laillisuusvalvojatkin ovat valvontakäytännössään kiinnittäneet huomiota automaattista päätöksentekoa koskeviin kysymyksiin. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies on kritisoinut sitä, että Verohallinnossa automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely on edennyt laajasti ilman asianmukaista selvitystä ja arviota lailla säätämisen tarpeesta.

Veronmaksajain Keskusliitto yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että automaattisen päätöksenteon käyttöönotto mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja esimerkiksi harkintaa vaativiin tapauksiin. Sinällään automaation käyttö viranomaistoiminnassa ja digitalisaation luomien mahdollisuuksien hyödyntäminen on kannatettavaa ja tarpeen viranomaistoimintojen tehostamiseksi.

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

Veronmaksajain Keskusliiton näkemyksen mukaan vaikuttaa siltä, että ehdotus varmistaa yleislainsäädännöltä edellytetyllä tarkkuudella hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon ja avoimuuden sekä virkavastuun toteutumista. Virkavastuu on esitysluonnoksessa ajateltu toteutuvan päätöksentekojärjestelmiin ja automatisoitujen toimintaprosesseihin sisäänrakennettuna ominaisuutena, johon yhdistetään ulkoinen arviointi- ja varmistusmenettely. Algoritmien ja järjestelmien tekninen sekä juridinen arviointi sekä niihin liittyvät täsmälliset velvollisuudet muodostaisivat ne virkatoimet, joihin perustuslaissa tarkoitettu virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasolla. Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan tätä voidaan pitää asianmukaisena sääntelytapana.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöön ottoon 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

8 b luvussa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta viranomaisen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisen tietojenkäsittelyllä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman, että ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Ehdotettavaa 8 b lukua ei siten sovellettaisi mihin tahansa asiankäsittelyyn, jossa käytetään automaattista tietojenkäsittelyä. Esimerkiksi avustavaan automaation käyttöön ratkaisutoiminnassa sääntely ei soveltuisi. Pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi ei kuitenkaan riittäisi siihen, että ehdotettu 8 b luku ei tulisi sovellettavaksi.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa ja sen rajauksia voidaan Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan pitää sopivana.

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

Pykälän tarkoituksena on luoda toimivaltaperuste hallintoasian ratkaisemiselle automaattisesti ja rajata automaattinen päätöksenteko sellaisiin asioihin, joihin se hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusturva huomioon ottaen soveltuu. Toisaalta pykälän tarkoituksena olisi käyttää tietosuojasetuksen mahdollistamaa liikkumavaraa ja mahdollistaa kansallisella lainsäädännöllä automatisoidut yksittäispäätökset. Ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi autonomisten tekoälyjärjestelmien käyttöä, vaan asia ratkaistaisiin ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella. Ehdotettu sääntely koskisi lähtökohtaisesti niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin koskevia päätöksiä.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää määritelmää ja sääntelyn rajausta oikeasuuntaisena.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti. Viranomaisen olisi siis tehtävä etukäteinen

harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti sekä laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää harkittavaksi, pitäisikö jo yleislainsäädännön tasolla määritellä tarkemmin niitä kriteereitä, jolloin asia ei luonteensa puolesta soveltuisi automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi. Verotuksen alalla esimerkiksi yksittäiselle verovelvolliselle taloudellisesti merkitykselliset, kielteiset päätökset tulisi sulkea pois automaattisen päätöksenteon piiristä. Veronmaksajain Keskusliiton esittää harkittavaksi, tulisiko laissa esimerkiksi säätää täsmällinen euroraja päätöksenteon kohteena olevaan asianosaiseen kohdistuville taloudellisille seuraamuksille, jonka ylittyessä asia siirtyisi aina henkilön ratkaistavaksi, jos kyseessä on asianosaisen vahingoksi tai vaatimuksen vastaisesti tehtävä ratkaisu.

Eräitä asioita, esimerkiksi oikaisuvaatimusta ja hallintokanteluasiaa, ei kuitenkaan voitaisi ehdotetun yleislainsäädännön nojalla ratkaista automaattisesti. Tästä rajauksesta olisi mahdollista poiketa erityislainsäädännössä täsmällisesti rajatuissa ja asianmukaisesti arvioituissa tilanteissa. Veronmaksajain Keskusliitto pitää erityisen tärkeänä, että pääsääntöisesti automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle on rajattu oikeussuojakeinojen käyttö sekä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen. Esimerkiksi verotusmenettelylain 22 a §:m mukaista laiminlyöntimaksua, 32 §:ssä tarkoitettua veronkorotusta tai 33 §:ssä tarkoitettua myöhästymismaksua ei Veronmaksajain Keskusliitto käsityksen mukaan voisi jatkossa määrätä automaattiossa ilman erityislain nimenomaista säännöstä. Rajaus on merkittävä ja olennainen, sillä näihin tilanteisiin liittyy tavallisesti tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä elementtejä.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen voitaisiin kuitenkin esityksen mukaan sallia muussa lainsäädännössä (hallintolain 5 §:n 1 momentti). Muussa laissa säätämisen yhteydessä tulisi tällöin arvioida myös oikeussuojakeinojen ja tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys. Veronmaksajain Keskusliitto esittää harkittavaksi, että yleislaissa rajattaisiin automaation käyttöä rangaistusluonteisten maksujen määräämisessä ja myös erityislakien nojalla. Automatisoitu päätöksenteko rangaistusluonteisten seuraamusten osalta tulisi olla sallittua vain kertaluonteisissa ja taloudellisesti sekä inhimillisesti vähämerkityksellisissä tilanteissa. Inhimillistä harkintaa tulisi esimerkiksi verotusmenettelyssä käyttää aina ainakin veronkorotuksia määrättäessä sekä määrättäessä laiminlyöntimaksuja tai myöhästymismaksuja esimerkiksi saman virheen pitkäkestoisuuden perusteella, kun laiminlyönti voi usein perustua yksittäiseen erehdykseen eikä ilmoitusvelvollisuuden tietoiseen laiminlyöntiin. Samoin viranomaisen määrättäessä automaattisen päätöksenteon päättelysääntöjä, tulee huolehtia hyvän hallinnon periaatteiden, kuten kuulemisvelvoitteen toteutumisesta. Esimerkiksi asianosaisen vastatessa kuulemiskirjeeseen tulee asian aina poimittua henkilön tutkittavaksi.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Esityksessä on lähdetty siitä, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettut oikeussuojatoimet ja erityisesti oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn tulevat turvatuksi sillä, että luonnollisella henkilöllä on mahdollisuus maksuttoman

oikaisuvaatimuksen tekemiseen kyseessä olevassa viranomaisessa. Veronmaksajain Keskusliitto yhtyy näkemykseen, että hallintolain 7 a luvussa tarkoitettu oikaisuvaatimus sinällään täyttäneen riittävän suojatoimen edellytykset, sillä oikaisuvaatimusta ei ehdotetun Hallintolain 53 e §:n 4 momentin mukaan lähtökohtaisesti voitaisi käsitellä automaatiassa. Erityislainsäädännössä täytyy kuitenkin huolehtia, ettei mahdollinen oikaisuvaatimusten automaattinen ratkaiseminen rajata asianosaisen hyväksy ratkaistaviin asioihin.

Veronmaksajain Keskusliitto kuitenkin korostaa, että erityisesti verotuksessa oikaisuvaatimusten käsittelyaika on venynyt viime vuosina kohtuuttoman pitkäksi. Esimerkiksi yksinkertaisenkin tuloverotuksen asian käsittely ensin verohallinnon valmistelussa ja sitten verotuksen oikaisulautakunnassa kestää tällä hetkellä helposti puolitoista tai kaksikin vuotta. Jopa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut Verohallinnolle huomautuksia asiasta. Myöskin tietosuojaoikeudellisena toimenpiteenä oikaisuvaatimus toimii rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen varmistajana vain, jos käsittelyaika on kohtuullinen. Nykyiset käsittelyajat eivät täytä hyvän hallinnon vaatimuksia. Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että Valtiovarainministeriö ryhtyy tarvittaviin toimiin oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi, jotta tämänkin lainsäädännön edellyttämä asianosaisen oikeusturvan tehokas toteutuminen tulee varmistetuksi.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Veronmaksajain Keskusliitto pitää kannatettavana ja tärkeänä esitysluonnoksen ehdotusta siitä, että asian käsittelystä automaatiassa tulee antaa asianosaiselle tieto kirjallisessa hallintopäätöksessä, tai jollei sellaista anneta, muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn yhteydessä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että automaattisesti ratkaistuun asiaan ei sovellettaisi 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta henkilön nimen ilmoittamisesta. Poikkeus tästä vaatimuksesta säädettäisiin esityksen mukaan, koska automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ei ole aina etukäteen nimettävissä tiettyä henkilöä. Poikkeus koskee vain nimen ilmoittamista, eli kirjallisessa päätöksessä olisi kuitenkin 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti ilmoitettava yhteystiedot, joista asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Vaikka automaatiassa tehdyssä päätöksessä ei sovelleta hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta, tulisi Veronmaksajain Keskusliiton näkemyksen mukaan jo yleislain säännöksessä nimenomaisesti edellyttää, että automaatiassa annettavassa päätöksessä on annettava yksilöidyt yhteystiedot lisätietojen hankkimiseksi asiassa tehdystä päätöksestä. Ohjaus yleiseen neuvontanumeroon ei voida katsoa olevan riittävä, vaan yhteystietojen tulee ohjata suoraan sellaiselle henkilölle tai sellaiseen palvelukanavaan, jossa vastaajat osaavat antaa lisätietoa juuri kyseessä olevasta päätöksestä.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ehdotetun 6a luvun 28 a §:ssä säädettäisiin automatisoidun toimintaprosessin kehittämiseen liittyvästä olennaisesta dokumentaatiosta. Säännöksen tarkoituksena on toteuttaa virkavastuu ja sen asianmukainen kohdentuminen myös automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Säännöksen tarkoituksena olisi velvoittaa viranomaisia yksilöimään ja dokumentoimaan automatisoidun päätöksenteon valmisteluun, päätöksentekoon ja laadunvalvontaan osallistuvat henkilöt, jolloin myös on selvää, keneen 6 a luvussa säädetyt velvollisuudet kohdistuvat. Säännös on tarpeellinen, koska virkavastuuta määriteltäessä ei voi jäädä epäselväksi, kenelle laissa säädetyt velvollisuudet (virkavelvollisuudet) kuuluvat, ja keneltä edellytetään laissa säädetyistä johtuvia virkatoimia. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvät erilaiset vastuut olisivat selkeitä ja riittävästä dokumentoituja. Viranomaisen sisäisten tehtävä- ja toimivaltamääräysten mukaan ratkaistaisiin se, missä asiakirjoissa määrittely tosiasiallisesti tehtäisiin. Veronmaksajain Keskusliitto pitää valittua sääntelytapaa onnistuneena.

Ehdotetun 6 a luvun 28 b §:ssä säädetään asiakirjojen ymmärrettävyyden varmistamisesta testaamalla. Asiakirjojen ymmärrettävyyteen tulisi paitsi automaattisessa päätöksenteossa, viranomaisissa muutenkin kiinnittää erityistä huomiota. Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että säännöksessä tarkennettaisiin, mitä ymmärrettävyydellä tarkoitetaan. Jo nyt ongelmana esimerkiksi esitetyt veroilmoituksen osalta on, että tietojärjestelmän toiminnallisuuksien ja ilmeisesti osittain myös tiukkojen saavutettavuusvaatimusten vuoksi päätösasiakirjat eivät ole helppolukuisia eivätkä kaikki verotuksen lopputuloksen kannalta olennaiset luvut ja ratkaisut ole päätöksistä selkeästi luettavissa. Automaattisessa päätöksenteossa tulee huolehtia myös havainnollistavin ja selkiyttävin oikeudellisen muotoilun keinoin, että muodostettavat päätökset ovat helppolukuisia ja asianosaiselle ymmärrettäviä.

Ehdotetussa 28 i §:ssä esitetään säädettäväksi julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta virkavastuun laajentamisesta siten, että virkavastuun laajuus ei olisi riippuvaa siitä, minkälaisessa palvelussuhteessa henkilö suorittaa ehdotetussa 6 a luvussa säädetyjä tehtäviä. Veronmaksajain Keskusliitto pitää laajennusta tarpeellisena.

Ehdotetun 28 j §:n mukaan viranomaisen voisi antaa 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyviä avustavia tehtäviä hoidettavaksi yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Yksityisen palveluksessa olevat, näitä tehtäviä hoitavat henkilöt toimisivat tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla. Veronmaksajain Keskusliitto pitää lisäystä tarpeellisena, sillä julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien siirtämisestä viranomaisen ulkopuolelle on säädettävä laissa. Pykälässä mainittujen palvelujen ulkoistamiselle on usein tarve ja virkavastuun toteutuminen myös näissä tilanteissa on varmistettava.

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

Veronmaksajain Keskusliitto pitää esitettyjä siirtymäaikoja kohtuullisina.

Malinen Kati
Veronmaksajain Keskusliitto ry

