



Oikeusministeriö

VN/3071/2020-OM

Maahanmuuttoviraston lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi hallinnon automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännöksi

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi. Maahanmuuttovirasto on jo maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia säädettäessä esittänyt, että laissa säädettäisiin myös automaattisesta päätöksenteosta virastossa käsiteltävissä asioissa. Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että automaattisesta päätöksenteosta tulisi erityislain sijasta ensin säätää yleislailla (PeVL 62/2018 vp). Maahanmuuttovirasto pitää esitystä erittäin tärkeänä ja tarpeellisena osittain epäselvän oikeustilan selventämiseksi.

On kaikkien edun mukaista, että asiakkaan asia ratkaistaan nopeasti ja oikein. Automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen palvelee näitä tarkoituksia. Niin luonnollisten henkilöiden tekemiin päätöksiin kuin automaattisiin päätöksiin sisältyy virheen mahdollisuus. Automaattisissa päätöksissä inhimillisten virheiden mahdollisuus kuitenkin minimoidaan ja toimivalla laadunseurantajärjestelmällä automaation tekemät virheelliset päätökset löydetään ja saadaan korjattua. Sääntöpohjainen automaatio tekee samanlaisissa asioissa samanlaisen päätöksen, joten asiakkaiden yhdenvertaisuus toteutuu hyvin. Säännöt ovat aina luonnollisen henkilön tekemät.

Maahanmuuttovirasto on käyttänyt prosesseissaan automaatiota, mutta ei ole katsonut tekevänsä päätöksiä pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuen. Maahanmuuttoviraston asiämäärien kasvaessa ja olosuhteiden edellyttäessä hyvinkin nopeaa päätöksentekoa turvaamaan perusoikeudet ja jopa eri hallinnonaloilla toimivien viranomaisten edellytykset hoitaa tehtävänsä, on automaation käyttö keskeinen väline Maahanmuuttoviraston toiminnassa. Tästä tuoreimpana esimerkkinä tilapäisen suojelun direktiivin käyttöönotto ja tilapäistä suojelua hakeneiden henkilöiden asioiden käsittely, päätöksenteko ja Maahanmuuttoviraston päätöksenteosta riippuvaiset muiden viranomaisten ja toimijoiden edellytykset hoitaa tehtäviään vastaanotto toiminnan ja esimerkiksi henkilöiden toimeentulon turvaamisen

osalta. Yleislaki automaattista päätöksentekoa mahdollistavana ei siten tule hetkeäkään liian aikaisin.

Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

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

Luonnoksessa esitetyt erilaiset dokumentointiedellytykset sekä velvollisuus päättää ja dokumentoida vastuiden jakautuminen automatisoinnin eri vaiheissa selkeyttää merkittävästi sitä, kuka tosiasiallisesti voi vaikuttaa automaattiseen päätöksentekoon ja siten vastata osuudestaan asian ratkaisun muodostamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksessa kuvataan avustavaa automaatiota siten, että automaation roolista huolimatta virkamies laatii tai ainakin arvioi lopullisen ratkaisun ennen sen antamista. Luonnoksessa todetaan edelleen, että: "Säännöksessä nimenomaisesti edellytettäisiin tarkistustoimen tekemistä siten, että luonnollinen henkilö voi tosiasiallisesti muuttaa automaattisesti muodostetun päätösehdotuksen sisältöä. Tarkistaminen korostaa myös sitä, että päätöksen hyväksyvä luonnollinen henkilö käy läpi ratkaisun asiasisällön ja sen oikeellisuuden. Pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi ei riittäisi siihen, että ehdotettu 8 b luku ei tulisi sovellettavaksi."

Avustavaa automaatiota on hyvin monenlaista, ja automaatiota voidaan käyttää asian käsittelyn eri vaiheissa. Maahanmuuttovirastossa automaatio voi tehdä esimerkiksi alustavan arvion siitä, ylittyykö tietty myönteisen päätöksen edellyttämä raja-arvo, tai havaita, onko myönteiselle päätökselle jokin yksiselitteinen este. Avustava automaatio voi automaattisesti tai virkamiehen pyynnöstä tuottaa myös valmiita asiakirjapohjaa käyttäen luonnoksen varsinaisesta päätöksestä, jonka virkamies tarkistaa ja vahvistaa mahdollisten muutosten jälkeen. Maahanmuuttovirasto hyödyntää automaatiota myös tiedoksiannossa tai erilaisten yhteydenotto- ja neuvontakirjeiden lähettämisessä.

Luonnoksen kuvaus Maahanmuuttoviraston käyttämästä avustavasta automaatiosta eroaa käytännöstä sikäli, että virastossa käytössä olevan ohjeistuksen mukaan automaation tarkistamia edellytyksiä tai päätösehdotuksen oikeellisuutta ei enää kuin poikkeuksellisesti tarkisteta, kun ne on automaation avulla tarkistettu. Asian ratkaisija vastaa siitä, että hän on ennen päätöksen vahvistamista varmistanut, että kaikki edellytykset on tarkistettu joko automaattisesti erilaisilla rekisteritarkastuksilla, rekisterimerkintöjä tarkastavilla säännöillä tai luonnollisen henkilön toimesta.

Maahanmuuttovirastossa käytössä on siis jo nykyisin esitysluonnoksen kriteerein sekä avustavaa automaatiota että automaattista päätöksentekoa.

Maahanmuuttovirastossa on katsottu, että varmistuminen edellytysten täyttymisen tarkistamisesta ja päätöksen vahvistaminen riittää täyttämään yleisen tietosuoja-asetuksen edellytyksen luonnollisen henkilön käsittelystä. Nämä ja näiden vastuukysymykset voidaan esitetyn yleislainsäädännön valossa erottaa toisistaan ja tulkintaa selkeyttää.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotus selkeyttää automaattisen päätöksenteon virkavastuukysymyksiä ja ohjaa riittävällä tavalla sekä automaattisten prosessien käyttöönottoa edeltäviä toimia että sitä, mitä esimerkiksi automaattisen päätöksenteon jälkivalvonnalta edellytetään. Resurssitarpeiden oikeasuuntaisesta arviosta tarkemmin jäljempänä.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

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

Maahanmuuttovirastossa käytössä olevassa automaatioissa voidaan joissakin tapauksissa kaikki edellytykset selvittää automaattisesti. Päätösalgoritmi tarkastelee määrättyjen edellytyksiä tarkistavien käsittelyalgoritmien tuloksia. Kaikkien käsittelyehtojen täytyessä UMA (Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä) luo päätösehdotuksen, jonka asian ratkaisija vahvistaa varmistuttuaan siitä, että kaikki päätöksen edellytykset on tarkistettu joko automaattisesti tai luonnollisen henkilön tarkistamana.

Automaatio hyödyntää rekisterimerkintöjä sekä liiteasiakirjojen tyypittelyjä. Nämä merkinnät puolestaan tehdään laissa säädetyt virkamiehen velvollisuuksia noudattaen. Sen vuoksi Maahanmuuttovirastossa on ohjeistettu, että jos päätöksen edellytykset automaation mukaan täyttyvät, asian ratkaisija ei enää erikseen tarkasta UMAn asiakas-, ja asiatietojen merkintöjen oikeellisuutta tai liiteasiakirjojen tyyppiä.

Automaation edellä mainittujen rekisterimerkintöjen ja erilaisten rekisteritarkastusten perusteella hyväksymät edellytykset ratkaisija on ohjeistettu tarkistamaan uudelleen vain, jos niin on ohjeistettu yksikön työhjeessä esimerkiksi siksi, että edellytyksen täytyminen on sidottu välittömästi ratkaisua edeltävään aikaan. Asiassa, jonka edellytysten täytyminen on kokonaisuudessaan selvitetty automaation avulla, eikä erikseen ole määrätty päivittämään edellytysten tarkastamista manuaalisesti, on päätöksen tekijän rooli ohjeistuksen mukaan siten automaation tuottaman päätösehdotuksen vahvistaminen. Vaikka päätösehdotuksen vahvistaminen on mahdollista hyvin yksinkertaisesti ja nopeasti, ei edellytyksiä kuitenkaan ole teknisesti estetty tarkastamasta uudelleen, vaan asian ratkaisija voi halutessaan sen tehdä. Toisaalta virastossa on vahvasti korostettu sitä, että automaation tarkastamaan edellytyksen täyttymiseen voi luottaa ja uudellaan tarkastamista ei siten rutiiniluontoisesti ole syytä tehdä. Asian ratkaisija tarkastaa ja vastaa kuitenkin siitä, että ennen päätöksen vahvistamista kaikki edellytykset on selvitetty hyväksytysti joko automaattisesti tai manuaalisesti.

Maahanmuuttovirasto on katsonut, että edellä kuvattu ei täytä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisen pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen tunnusmerkkejä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan nimenomaisesti edellytettäisiin tarkistustoimen tekemistä siten, että luonnollinen henkilö voi tosiasiasa muuttaa automaattisesti muodostetun päätösehdotuksen sisältöä. Tämä on teknisesti mahdollista myös Maahanmuuttoviraston asiaprosesseissa. Luonnoksen mukaan tarkistaminen korostaa myös sitä, että päätöksen hyväksyvä luonnollinen henkilö käy läpi ratkaisun asiasisällön ja sen oikeellisuuden. Pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi ei riittäisi siihen, että ehdotettu 8 b luku ei tulisi sovellettavaksi. Siten ainakin osa Maahanmuuttoviraston nykyisen käytännön mukaisista päätöksistä olisi esitysluonnoksen mukaan katsottava tehdyksi automaattisesti, huolimatta teknisestä ratkaisusta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lain hallintolain muuttamisesta 53 f-g §:iä koskeva siirtymäsäännös tulisi siten koskea myös näitä Maahanmuuttoviraston prosesseja ja Maahanmuuttoviraston tulisi voida jatkaa käytäntöä siirtymäaikana. Maahanmuuttovirasto toteaa, että automaattisen päätösehdotuksen mukaisesti ratkaistaan vain asioita, joissa asianosaisen vaatimus hyväksytään. Mikäli vaatimusta ei hyväksytä tai asiassa ei ole yksiselitteisesti selvää, että vaatimus hyväksytään, asia ohjautuu luonnollisen henkilön käsittelyyn ja tämän ratkaistavaksi tai esiteltäväksi.

Hallintolain 53 e §:n muotoilu yhdessä perustelujen kanssa rajaa käyttöalan ulkopuolelle vain päätökset, joissa luonnollinen henkilö käy läpi ratkaisun asiasisällön ja sen oikeellisuuden, eikä pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi riitä. Nykyistä Maahanmuuttovirastossa olevaa käytäntöä ohjata asian ratkaisija hyväksymään automaation tekemät tarkastukset ratkaisijan kuitenkin hyväksyessä lopullisen päätöksen ei siten voida pitää lain- ja tarkoituksenmukaisena, vaan tapauksissa, joissa kaikki automaattisesti tarkastellut edellytykset täyttyvät, päätöstoimenpiteen tulisi vahvistua automaattisesti. Koska luonnollisen henkilön tulisi voida tosiasiallisesti tarkistaa päätöksen perusteena olevat seikat, liitteet ja asiakirjat vahvistaakseen päätöksen ei automaatiolla tehtyjen edellytyksen tarkistuksiin voida enää perustaa päätöstä. Luonnollisen henkilön tulisi hyväksyä vain päätökset, joissa hän on itse selvittänyt kaikki seikat tai tehnyt kokonaisharkinnan.

Luonnoksen mukaan automaattisesti voitaisiin hyväksyä ilman luonnollisen henkilön tekemää vahvistustoimenpidettä myös päätökset, joissa osan edellytyksistä on vahvistunut täyttyväksi luonnollinen henkilö ja osa vahvistettu automaattisesti eli asiankäsittelyn päättävä ratkaisu tehdään yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Tällaisessa asiankäsittelyssäkin voisi olla vaiheita, joissa luonnollinen henkilö osallistuu asian valmisteluun tekemällä välitoimia asiankäsittelyssä, kuten tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä vaiheita. Jos ratkaisu tehdään yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, mutta lopputuloksen tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö, ei ehdotettu 8 b luvun sääntely tulisi sovellettavaksi, koska tällöin luonnollinen henkilö kontrolloi automaattisesti tuotetun asian ratkaisun lopputuloksen, jolloin asian ratkaisee lopputuloksen tarkistanut ja hyväksynyt luonnollinen henkilö.

Luonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä on pidettävä riittävänä tarkastuksena. Riittäisikö esimerkiksi asian asiasisällön tarkistamiseksi se, että keskeiset hakemuksen tiedot (asiakkaan ilmoittamat tiedot) nostetaan käsittelijälle näkyville sekä niiden myötä näistä tulkitut ratkaisutiedot (esimerkiksi oleskeluluvan laji ja pituus).

Rajaus on merkittävä sen vuoksi, että kaikissa hakemusten käsittelyn sujuvoittamistoimissa on huomioitava tarve voida ratkaista asia automaattisesti, jotta virkavastuu automaattisesti edellytyksillä tarkastetuista asioista ja lopullisesta päätösehdotuksesta voidaan luotettavasti osoittaa tiedonhallintalain keinoin.

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

Pykälän muotoilussa on huomioitu Maahanmuuttoviraston tarve siitä, että asia voidaan palauttaa automaattiseen ratkaisuun, jos hakemuksessa tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat on arvioitu virkamiehen tai muun asian käsittelijän toimesta. Nykyisen käytössä olevan osa-automaation kokemusten pohjalta täysin automaattisesti käsiteltäviä (kaikki edellytykset voivat täytyä automaattisesti) hakemuksia on 5-15 %. Luonnollinen henkilö joutuu siis usein arvioimaan yksittäistä myönteisen päätöksen edellytystä. Jotta automaatiota voidaan hyödyntää, on tärkeää pystyä palauttamaan hakemus automaattiseen prosessiin arvioinnin jälkeen.

Perustelut edellyttävät tarkkaa rajanvetoa siitä, milloin on kyse virkailijan tekemästä lopullisesta oikeudellisesta päättelystä.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Pykälämuotoilu rajoittaa huomattavasti päätösten tekemistä automaattisesti Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa ennen kuin oikaisuvaatimuksesta säädetään ulkomaalaislaissa, kansalaisuuslaissa tai oleskeluoikeutta koskevissa erillislaeissa. Maahanmuuttovirasto esittää huolensa siitä, että oikaisuvaatimusta koskevia muutoksia ei ole otettu tähän esitysluonnokseen liitelakeina, vaan viraston esiin tuomat säädösmuutostarpeet ovat edelleen avoimina, eikä lakimuutoksista ole perustettu vielä erillistä hanketta. Maahanmuuttovirastossa sellaisia asiakokonaisuuksia, joissa asianosainen ei ole luonnollinen henkilö tai joissa ei ole toista asianosaista, esimerkiksi mukana hakevaa alaikäistä, eikä näin ollen oikaisuvaatimusedellytystä, ei ole monia. Jos lain voimaan tullessa voidaan automaattisesti ratkaista vain näitä, viivästyisi täysin automaattisen päätöksenteon käyttöönotto Maahanmuuttovirastossa merkittävästi. Tämä puolestaan yhdessä esitetyn hallintolain 53 e §:n 1 momentin edellytysten kanssa heikentäisi Maahanmuuttovirastossa ratkaistavien hakemusten käsittelyn sujuvoittamista ja ratkaisutoiminnan tehostamista merkittävästi.

Ehdotetun hallintolain 53 f §n 1 momentti koskee vain luonnollisia henkilöitä, minkä Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoittavan sitä, että esimerkiksi työnantajan sertifiointi voitaisiin automatisoida ilman oikaisuvaatimusedellytystä. Säännöksen 2 momentissa vastaavaa rajausta ei kuitenkaan ole. Luonnon hallituksen esitykseksi jättää kuitenkin epäselväksi, onko tarkoitus, että toinen asianosainen estää myönteisen päätöksen automatisoinnin ilman oikaisuvaatimusta silloinkin, kun tämä toinen asianosainen ei ole luonnollinen henkilö, vaan esimerkiksi yritys tai muu oikeushenkilö.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Hallintolain 53 g §:n 2 momentissa vaadittava menettely vaikuttaa esimerkiksi, jos oleskelulupakortin uusimisessa tehdään automaattinen ratkaisu. Tämä vaatisi sekä tietojärjestelmäkehitystä että prosessien tarkastelua.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Dokumentaatiovelvollisuudet ovat kattavat ja riittävät, mutta edellytetyt muodollisuudet voivat lisätä resurssitarvetta, mikä tulisi huomioida Maahanmuuttoviraston ja automaation käsittelysääntöjä ja dokumentaatiota ylläpitävien resursseissa sekä esimerkiksi laadunvarmistamiseen liittyvässä testaamisessa, johon Maahanmuuttovirastossa luonnoksen mukaan tulisi nykyiseen käytäntöön nähden lisätarpeita.

Tiedonhallintalain 6 luvun vaatimukset kuten 28 c § edellyttää myös UMA-järjestelmän lokitietojen keräämisen kehittämistä, mikä myös edellyttäisi nykyiseen verrattuna jonkin verran lisäpanostuksia Maahanmuuttovirastolta.

Tiedonhallintalain 3 § perusteluissa lain soveltamisalasta todetaan, että: "Soveltamisalan tulkinnessa merkityksellistä olisi se, että toimintaprosessi sisältää hallintolain 53 e §:ssä tarkoitetun automaattisen asian ratkaisun ja että automatisoitu päätöksentekomenettely täyttäisi 53 e ja 53 f §:ssä säädetyt edellytykset ja asia ratkaistaisiin automaattisesti. Viranomaisella voi olla myös muita automatisoituja toimintaprosesseja, mutta asiaa ei ratkaista automatisoidusti silloin, kun ratkaisun tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Tällaisissa tilanteissa ei olisi kyse hallintolain 8 b luvussa tarkoitetusta asian automaattisesta ratkaisemisesta, eikä tiedonhallintalain 6 a lukua sovellettaisi toimintaprosessiin. Tiedonhallintalain 6 a luku sisältäisi siten toimintaprosesseihin ja niiden käyttöönottoon kohdistuvia lisävaatimuksia silloin, kun toimintaprosessi kuuluu hallintolain 8 b luvun soveltamisalaan."

Tiedonhallintalain 6 a luvun myötä tuodaan jaetun virkavastuun käsite, kun kyse on automaattisesti tutkituista hakemuksen edellytyksistä. Luonnos jättää avoimeksi virkavastuun rajautumisen silloin, kun osa asian edellytyksistä on hyväksytty automaattisesti, jonkin edellytyksen tullessa luonnollisen henkilön hyväksymäksi, mutta päätöstä ei voida palauttaa automaattiseen prosessiin esimerkiksi sen vuoksi, että järjestelmä ei kykene automaattisesti tekemään teknisluontoisia korjauksia, jota päätöstoimenpide vaatii. Esimerkkeinä luonnollisen henkilön tekemästä osallistumisesta käsittelyyn ovat muun muassa työehdoista puuttuvan pakollisen tiedon lisääminen päätökseen manuaalisesti, ammattialan tiivistäminen oleskelukorttiin tai asiakkaan nimen mahdollittaminen oleskelukorttiin myös niissä tapauksissa, missä varsinaiset luvan edellytykset pystytään tarkastamaan automaattisesti. Kuinka virkavastuu määrittyy tämänkaltaisessa tapauksessa, joka muutoin vastaa automaattiseen prosessiin palauttamista, mutta automaattista päätöstä ei voida teknisesti tehdä esimerkiksi hakijan liian pitkän nimen vuoksi. Ratkaisija ei tee asiassa lopullista harkintaa, joka on kriteerinä ei-automaattiselle päätökselle. Jakautuuko myös tämänkaltaisessa tapauksessa virkavastuu niin, että luonnollinen henkilö on vastuussa vain selvittämästään edellytyksestä muussa osassa vastuun määräytyessä esitetyn tiedonhallintalain 6 a luvun mukaisesti? Vai tuleeko järjestelmän myös tässä tapauksessa kyetä lopulta

muodostamaan automaattinen päätös niin, että vastuu jakautuisi 6 a luvun mukaisesti. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota virkavastuun määrittymiseen edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa.

Tiedonhallintalain 28 h § perusteluissa edellytetään, että automaattisessa ratkaisemisessa käytettävät tiedot ovat ajantasaisia ja virheettömiä. Viranomaisen olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, joilla teknisesti varmistetaan automaattisessa ratkaisemisessa käytettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys. Velvollisuus koskisi niin viranomaisen omia tietoaineistoja kuin toisen viranomaisen tai muun toimijan tietojen hyödyntämistä. Maahanmuuttoviraston toimialaan kuuluvissa asioissa toinen viranomainen, esimerkiksi poliisi, edustusto tai jopa ulkoinen palveluntarjoaja on usein se taho, joka vastaa tiettyjen merkittyjen tietojen oikeellisuudesta. Esitys jättää avoimeksi vastuun jakautumisen tämänkaltaisessa moniviranomaisprosessissa. Vastaako viranomainen toisen viranomaisen syöttämistä tiedoista ja mitkä toimenpiteet olisivat riittävät toteamaan niiden virheettömyys? Kuinka vastuu kohdentuu esimerkiksi asiakkaan toimittamien liitteiden tietojen täydentämisessä tietojärjestelmään ilman, että automaation hyödyt mitätöidään jouduttaisiin jokainen tieto ja asiakirja erikseen tarkastamaan?

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Kysymykset vaikutusarvioinnista

Kuten edellä on kuvattu, Maahanmuuttovirastossa on käytössä toimintamalli, joka luonnoksen esittämin kriteerein tulisi yksittäisissä tapauksissa käsittää automatisoiduksi prosessiksi ja joka siten tulisi huomioida myös luonnoksen esittämässä siirtymäsäännöksessä ja ulottaa siirtymäaika myös näihin osa-automaatiomalleihin. Erityisen tärkeää tämä on, jos tarvittavia erillislakeja koskevia muutoksia muun muassa oikaisuvaatimuksesta ei saada voimaan yhtä aikaa tämän esityksen kanssa.

- 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?

Automaation hyötyjä on konkreettisesti voitu arvioida ja todentaa erityisesti tilapäisen suojelun asioiden käsittelyssä ja ratkaisuisissa, joissa hakemuksia tuli lyhyen ajan sisällä kymmeniä tuhansia. Päätösten tekemiseksi viraston sisällä jouduttiin siirtämään eri tehtävistä ja yksiköistä useita kymmeniä henkilöitä. Automaation käyttöönoton jälkeen päätösmäärät saatiin nostettua kolminkertaiseksi. Arvio on, että täysautomaatiolla päätösmäärät olisivat noin kuusinkertaiset.

Ukrainan sodan jatkuessa tilapäisen suojelun lupaan voidaan hakea 6 kuukauden pidennys. Kaikkien tilapäistä suojelua hakeneiden lupa vanhenee 4.3.2023. Jos Suomeen olisi tässä vaiheessa saapunut esimerkiksi 40.000 hakijaa, tämä tarkoittaisi ilman automaatiota joko merkittävästi pidempiä käsittelyaikoja tai noin 230 henkilön siirtämistä muista tehtävistä tilapäiseen suojeluun liittyvään

päätöksentekoon (käsittelyaika 5 päivää), mikä käytännössä hidastaisi merkittävästi muiden viraston asioiden käsittely- ja ratkaisutoimintaa.

Vuosina 2019-2021 88 % hakijoista sai myönteisen oleskelua koskevan päätöksen. Osa-automaatiota on hyödynnetty enenevässä määrin näiden hakemuksen käsittelyssä ja hakemuksen rutiininomaisten tarkastusten suorittamisessa.

Päätösmäärien arvioidaan kasvavan yli 30 % seuraavan viiden vuoden aikana.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että hakemuksen edellytysten automaattisella tutkimisella ja päätöksen automaattisella tekemisellä voidaan säästää keskimäärin jopa 12 minuuttia hakemusta kohden. Mikäli hakemuskäärän käsittelyssä ei voida hyödyntää automaattista päätöksentekoa, tarvitaan arvioitu kasvu huomioon ottaen oleskeluhakemusten käsittelyyn vähintään 30 henkilötyövuoden lisäresurssi lähivuosina.

Muuta vaikutustenarvioinnista

Kertaluonteisen järjestelmäkehityksen suuruuden arviointi vaatii Maahanmuuttoviraston osalta nykyisten ominaisuuksien oikeudellista arviointia hallituksen esityksen ehdotusten näkökulmasta. Resurssitarpeet on muutoin tunnistettu oikeansuuntaisesti.

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 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?

Yleislainsäädännön tulee vastata mahdollisimman hyvin myös tulevaisuuden tarpeita ja mukautua muuttuvaan toimintaympäristöön ja teknisiin mahdollisuuksiin. Muutokset voivat tapahtua hyvin nopeasti, eikä yleislainsäädäntö saa olla este prosessien tai järjestelmien kehittämiselle.

Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin. Päätöksentekoautomaatiolla on todennäköisesti mahdollista lyhentää viranomaisten käsittelyaikoja, jolloin päätös on mahdollista saada virka-ajasta riippumatta, joissain tapauksissa jopa heti hakemuksen jättämisen jälkeen. Tämä on tärkeää, kun arvioidaan koko lain tarkoituksenmukaisuutta. Asiakkaan kannalta hyödyt ovat merkittävät.

Digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvät vaatimukset johtanevat palveluautomaation systemaattiseen, läpinäkyvämpään, todennettavaan kehittämiseen, mutta lisää työtä. Jos asiakas voi edetä palveluautomaatiossa

kanavasta toiseen jatkaakseen asiointia, asiakaskokemus paranee. Muutokset edellyttävät kuitenkin lisäresursointia, jota ei Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan ole ehdotuksessa arvioitu oikeasuuntaisesti. Esimerkiksi automaattisessa palvelussa käytettävien kieliversioiden käännostarpeet tulisi ottaa arvioinnissa tarkemmin huomioon. Kielilaki sääntelee osaltaan myös automaattisissa palveluissa käytettäviä kieliä ja edellyttää mm. ruotsinkielistä versiota. Maahanmuuttovirastossa palvelua tuotetaan asiakaskunnan yleisimmillä kielillä, joista kielilain edellyttämä ruotsi ei kuitenkaan ole keskeisin.

Myös luonnoksessa kuvattu palveluautomaation laaduntarkkailu ja kehitys edellyttää resursointia, jota ei riittävästi ole otettu huomioon esitysluonnoksessa.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, jossa säädettäisiin edellytyksistä, joilla viranomaisen voi antaa neuvontaa digitaalisessa palvelussa palveluautomaation avulla. Hallinnon asiakkaalle olisi kerrottava, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, minkä lisäksi hänelle on tarjottava mahdollisuus ottaa yhteyttä viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön. Lisäksi hallinnon asiakkaan tulisi voida tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestinvaihto ja viranomaisen olisi tallennettava viestien vaihto, jotta neuvonnan laatua ja muuta asianmukaisuutta voidaan valvoa. Maahanmuuttoviraston chatbotissa tämä tietojen tallentaminen on jo mahdollista. Keskusteluja ei kuitenkaan liitetä yksittäisen asiakkaan tietoihin, koska chatbotissa ei asiakasta tunnisteta tällä hetkellä. Maahanmuuttovirastossa lisäksi tutkitaan vastausten oikeellisuutta säännöllisesti. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, edellytetäänkö asiakkaan voivan jatkaa keskustelua samalla välineellä, esimerkiksi livechatilla vai esimerkiksi puhelimitse luonnollisen henkilön kanssa.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Ei lausuttavaa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Siirtymäsäännökset asettavat eriarvoiseen asemaan organisaatiot, jotka jo käyttävät automaattista päätöksentekoa niihin nähden, jotka eivät käytä. Lain hallintolain muuttamisen siirtymäsäännösehdotuksen mukaan "Ennen tämän lain voimaantuloa käytössä ollut asian automaattinen ratkaiseminen on saatettava tämän lain 53 f–g §:n mukaiseksi kahdentoista kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta." Tämä koskee muun muassa luonnoksessa esitettyjä oikeussuojavaatimuksia. Organisaatiolla, joka olisi ottamassa automaattisen päätöksenteon käyttöön heti lain voimaan tullessa tulisi olla muun muassa luonnoksen edellyttämä oikaisuvaatimusmenettely jo olemassa, jotta automaattisia päätöksiä voitaisiin tehdä. Toisaalta, jo automaattisia päätöksiä tekevä organisaatio voi jatkaa toimintaansa ja käyttää siirtymäajan mahdollisesti tarvittaviin lainsäädäntömuutoksiin. Tämä

asettaa jo aiemmin automaattisia ratkaisuja tehneet viranomaiset ja yleislakia odottaneita, esimerkiksi vain osa-automaatiomalleja käyttöön ottaneet viranomaiset eri asemaan odottamaan mahdollisia lainsäädäntömuutoksia, joita ei ole tehty samassa aikataulussa hallintolain muutoksen ja siten uusien vaatimusten kanssa.

Jos Maahanmuuttoviraston kaikissa toimintaprosesseissa sääntelyä tulisi noudattaa välittömästi ja 53 e §:n 1 momentin määräykset edellyttäisivät muutoksia käytäntöihin, tulisi muutos vaikuttamaan Maahanmuuttoviraston toiminnan tehostamistoimenpiteisiin ja käsittelyaikatavoitteiden saavuttamiseen erittäin haitallisesti, erityisesti, jos muun muassa oikaisuvaatimukseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia ei saada etenemään tämän lainsäädäntöpaketin aikataulussa.

Kuten edellä on kuvattu, joissakin tapauksissa kaikki edellytykset voidaan siis selvittää automaattisesti, Varsinaisen päätöksen tuottava päätös algoritmi tarkastelee määrättyjen edellytyksiä tarkistavien käsittelyalgoritmien tuloksia. Kaikkien käsittelyehtojen täytyessä UMA luo päätösehdotuksen, jonka asian ratkaisija vahvistaa.

Rekisterimerkinnät sekä liiteasiakirjojen tyypittelyt, joihin automaattiset edellytysten täyttymisen tarkastukset muun muassa perustuvat, tehdään laissa säädettyjä virkamiehen velvollisuuksia noudattaen. Sen vuoksi Maahanmuuttovirastossa on ohjeistettu, että jos päätöksen edellytykset algoritmien mukaan täyttyvät, asian ratkaisija ei enää erikseen tarkasta UMAn asiakas-, ja asiatietojen merkintöjen oikeellisuutta tai liiteasiakirjojen tyyppiä.

Automaation edellä mainittujen rekisterimerkintöjen ja erilaisten rekisteritarkastusten perusteella hyväksymät edellytykset ratkaisija on ohjeistettu tarkistamaan uudelleen vain, jos niin on ohjeistettu yksikön työohjeessa esimerkiksi siksi, että edellytyksen täytyminen on sidottu välittömästi ratkaisua edeltävään aikaan. Asiassa, jonka edellytysten täytyminen on kokonaisuudessaan selvitetty automaation avulla, eikä erikseen ole määrätty päivittämään edellytysten tarkastamista manuaalisesti, on päätöksen tekijän rooli siten päätös algoritmin tuottaman päätösehdotuksen vahvistaminen. Vaikka päätösehdotuksen vahvistaminen on mahdollista hyvin yksinkertaisesti ja nopeasti, ei edellytyksiä kuitenkaan ole teknisesti estetty tarkastamasta uudelleen, vaan asian ratkaisija voi halutessaan sen tehdä. Toisaalta virastossa on korostettu vahvasti sitä, että automaation tarkastamaan edellytyksen täyttymiseen voi luottaa ja uudellaan tarkastamista ei siten rutiiniluontoisesti ole syytä tehdä. Asian ratkaisija tarkastaa ja vastaa kuitenkin siitä, että ennen päätöksen vahvistamista kaikki edellytykset on selvitetty hyväksytysti joko automaattisesti tai manuaalisesti.

Maahanmuuttovirasto on katsonut, että edellä kuvattu ei täytä EU:n yleisen tietosuojasäätelyn mukaisen pelkästään automaattisen ratkaisun tunnusmerkkejä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan nimenomaisesti edellytettäisiin tarkistustoimen tekemistä siten, että luonnollinen henkilö käy läpi ratkaisun asiasisällön ja sen oikeellisuuden ja voi tosiasiallisesti muuttaa automaattisesti muodostetun päätösehdotuksen sisältöä. Pelkästään muodollinen

hyväksyntätoimi ei riittäisi siihen, että ehdotettu 8 b luku ei tulisi sovellettavaksi. Siten ainakin osa Maahanmuuttoviraston nykyisen käytännön mukaisista päätöksistä olisi esitysluonnoksen mukaan katsottava tehdyksi automaattisesti, huolimatta teknisestä ratkaisusta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lain hallintolain muuttamisesta 53 f-g §:iä koskeva siirtymäsäännös tulisi siten koskea myös näitä Maahanmuuttoviraston prosesseja.

Apulaispäällikkö,
ylijohtajan sijainen

Elina Immonen

Oikeuspäällikkö

Katariina Lehtola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 10.05.2022 klo 10:57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu	Oikeusministeriö
Tiedoksi	Talousjohtaja
	Tietohallintojohtaja
	Viestintäjohtaja
	Lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja
	Oikeus- ja maatietoyksikön johtaja
	Turvapaikkayksikön johtaja