

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

On tärkeätä, että Suomen kansalliseen lainsäädäntöön saataisiin automaattista päätöksentekoa koskeva sääntelykokonaisuus, jolla selkiinnytetään sitä, minkälaisia asioita on mahdollista automaation avulla ratkaista. Automatisoidulla ratkaisutoiminnalla pystytään tekemään ratkaisuja nopeasti, tehokkaasti ja virheettömästi, ja tämä on myös automaation kohteena olevan asiakkaan etu. Automatisoidun päätöksentekomenettelyn osalta ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus säädellä ne reunaehdot, minkä puitteissa oikeudellinen ratkaisu on mahdollista tehdä automatisoidussa prosessissa ja miten tämä prosessi on tuotava avoimeksi asiakkaan suuntaan. Sääntelyllä otetaan myös kantaa siihen, miten päätös automatisoidusta prosessista tulee tehdä organisaatiossa ja minkälaisia vastuuhenkilöitä on organisaatiossa nimettävä, jos halutaan ratkaista asioita automaattisella päätöksenteolla.

Keskeisintä sääntelyssä onkin juuri se, että mitä asioita voidaan automatisoida eli hallintolaissa oleva sääntely. Tämä sääntely on välttämätöntä ja tulisi saada voimaan mahdollisimman pikaisesti.

Tiedonhallintalain sääntely yhtenä keskeisenä tavoitteena ilmoitetaan olevan virkavastuun kohdentamista koskeva sääntely. Tiedonhallintalakiin ehdotetaan otettavan säännöksiä siitä, minkälaista dokumentaatiota ja menettelyä edellytetään automatisoidulta prosessilta. Tältä osin on tärkeätä huomata, että sääntelyn tulisi olla riittävää, mutta toisaalta on huolehdyttävä myöskin siitä, ettei liian yksityiskohtainen sääntely ja tiukat vaatimukset johda siihen, ettei organisaatioilla ole kiinnostusta automatisoida ratkaisuprosesseja prosessin vaatiman suuren hallinnollisen työmäärän takia. Automatisoiduilla toiminta-prosesseilla voidaan saavuttaa suuria hyötyjä niin organisaation kuin asiakkaankin kannalta. Lähtökohtaisesti asia tulisi nähdä myönteisenä asiana, ja keskeistä asiakkaan kannalta on se, että asiakkaalla on aina muutoksenhaun avulla mahdollisuus saattaa asia luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Tämä it-sessään varmistaa sen, ettei yksittäisen ihmisen kohdalla tehty automaattinen päätös voi johtaa peruuttamattomiin lopputuloksiin.

Tiedonhallintalaissa olevalla sääntelyllä ei ole päätöksenteon kohteena olevan henkilön kannalta vastaavaa merkitystä, vaan olennaista on nimenomaan asi-anomaisen oikeusturva ja asianosaisen mahdollisuus riitauttaa tehty automaattinen päätös valituksella tai muulla muutoksenhakukeinolla. Tiedonhallintalain sääntelyllä turvataan yleisesti automaattista päätöksentekoa koskevaa prosessia ja sen lainmukaisuutta. Automaattisen päätöksenteon kohteeksi joutuneen osalta hallinnon oikeusturvakeinot ovat kuitenkin yksilön kannalta kes-keisempiä.

Viittaamme myös Eläketurvakeskuksen, Työeläkevakuuttajat Tela ry:n ja Tapaturmavakuutuskeskuksen antamiin lausuntoihin.

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

Hallintolaki turvaa hyvää hallintoa ja oikeusturvan toteutumista. Jo perustuslain mukaan viranomaisen on tarkkaan noudatettava toiminnassaan lakia. On ymmärrettävää, että automatisoidulle päätöksenteolle halutaan asettaa tarkat reunaehdot. Ehdotettu sääntely on kuitenkin erityisesti tiedonhallintalain osal-ta kovin yksityiskohtaista ja lisää hallinnollista työmäärää, millä on selkeästi kustannusvaikutuksia automatisoituja prosesseja käyttöönotaneissa tahoissa. Koska hallintolain säännöksillä automaattinen päätöksenteko rajataan tarkasti koskemaan vain varsin yksiselitteisiä tilanteita (ei harkintaa sisältävät ratkai-sut), on tiedonhallintalain sääntely yksityiskohtaisuudessaan epäsuhteessa hallintolain sääntelyyn nähden.

Hallintopäätöksiä antavat viranomaiset sekä myös yksityiset tahot, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Näihin tahoihin kohdistuu tehokas valvonta mm. Finanssivalvonnan ja sosiaali- ja terveysministeriön toimesta. Lisäksi julkista valtaa käytettäessä asianosainen voi aina saattaa oman asiansa yleisten kante-luviranomaisten tutkittavaksi. Kaikkien käyttöönottopäätösten toimittaminen tiedonhallintalautakunnalle on varsin poikkeuksellinen vaatimus. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen vaatimusten täyttämisen osalta tai saavutettavuusvaatimusten täyttämisen osalta ei ole vastaavaa sääntelyä, vaan lähdetään ajatuk-sesta, että viranomaiset noudattavat lainsäädäntöä ja valvontaviranomaisella on mahdollisuus puuttua asioihin oman valvontansa puitteissa tai asiakkaiden tekemien kantelujen kautta. Hallituksen esityksessä on myös selostettu sitä, miten muissa maissa on toteutettu automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely. Lakiesityksen kansainvälisestä vertailusta ilmenee, ettei missään lakiesityksessä mainitussa valtiossa sääntelyä ole toteutettu automatisoidun toimintaprosessin osalta yhtä yksityiskohtaisena kuin ehdotetussa uudessa tiedonhallintalain 6 a luvussa.

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?

Mela toimii osana työeläkejärjestelmää ja toimeenpanee myös eräitä muita lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä. Ehdotettu sääntelykokonaisuus tulisi Melaan kokonaan sovellettavaksi. Melalla on nykyisin jonkin verran käytössä automatisoituja toimintaprosesseja.

Tiedonhallintalaissa edellytetyt toimet lisäävät hallinnollista työmäärää ja aiheuttavat todennäköisesti lisäresurssoinnin tarvetta Melassa liittyen käyttöön-ottopäätösten valmisteluun ja laadunvalvontaan.

Ehdotetut vaatimukset tekevät automatisoitujen prosessien käyttöönoton hallinnollisesti työläämmäksi ja siten hidastavat digitalisaatiota. Muissa maissa tämäntyyppistä sääntelyä ei kuitenkaan ole pidetty välttämättömänä, vaan sääntely on keskittynyt enemmänkin siihen, mitä asioita saa automatisoida. Tämä on olennaisin kysymys sen rinnalla, että henkilöllä on oikeus aina saattaa asiansa luonnollisen henkilön tutkittavaksi.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

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

Asian ratkaisemisella viitataan hallintolain 7 lukuun ja siinä tarkoitettuun hallintoasian päättävään ratkaisuun, jolla päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisia ratkaisuja tehdään esimerkiksi asioissa, jotka koskevat etuuden hakemista, velvoitetta (esim. verotus), lupaa esimerkiksi ajokortti, tai merkintää julkiseen rekisteriin (esimerkiksi väestötietojärjestelmä). Asian ratkaisemisesta olisi hallintopäätösten lisäksi kysymys myös silloin, kun hallintoasia ratkaistaan tekemällä merkintä julkiseen rekisteriin, jos rekisteröinnillä on vaikutus jonkin etuun oikeuteen tai velvollisuuteen. Työeläke- ja tapaturma-järjestelmässä vakuutetulle tehtävän vakuutusmaksujen maksuunpanon osalta asiaa ei hoideta päätöksellä, vaan itse vakuuttaminen hoidetaan päätöksellä, jossa määrätyn työtulon tai vuosityöansion perusteella määrätään vakuutusmaksu vakuutusmaksun maksuunpanolla. Vakuutusmaksun maksuunpano on automatisoitu lakisääteistä vakuutusturvaa toimeenpaneissa vakuutuslaitoksissa. Nykytilan kuvauksessa Valtiokonttorin tekemiä vakuutusmaksujen maksuunpanoja ja laiminlyöntimaksujen määräyksiä on kuvattu automaattisena

päätöksentekona. Vakuutusmaksun maksuunpanoon liittyy nykyisellään muu-toksenhakukeino perustevalitus. Vakuutus päätökseen perustuva vakuutusmaksun maksuunpano on kuitenkin teknisluonteinen asia, joka perustuu luonnolli-sen henkilön antamaan vakuutus päätökseen. Työeläke- ja tapaturmavakuutusten maksuunpanon perustevalitus on tehtävä joko työeläkeasioiden muutok-senhakulautakuntaan tai tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Mikäli työtulopäätökseen perustuvien lakisääteisten vakuutusten maksuunpanoa kuitenkin pidettäisiin hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettuna ratkaisuna, olisi muutettava vakuutusmaksun maksuunpanoa koskevaa lainsäädäntöä siten, että perustevalitus tehtäisiin maksun määränneelle taholle tai vaihtoehtoisesti katsottava, että koska eläkelaitos antaa asiassa lausunnon ja voi itseoikaista perustevalitusasian, että kyseessä on hyväksyttävä oikeussuojakeino. Lakiesi-tyksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella ei ole yksiselitteisen selvää pidetäänkö vakuutus päätökseen tai sopimukseen perustuvaa vakuutusmaksun maksuunpanoa hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettuna asiaratkaisuna. Nykytilassa oleva kuvaus Valtiokonttorin vakuutusmaksujen maksuunpanosta voisi viitata tähän, joskaan lakiesityksestä ei ilmene perustuuko maksuunpano erilliseen vakuutus päätökseen kuten MYEL- ja MATA-järjestelmässä. Lakisääteisten an-sioperusteisen sosiaaliturvaan liittyvien vakuutusmaksujen maksuunpano on prosessi, jota on käytännössä hoidettava automaation avulla ja tämän tulee olla mahdollista jatkossakin. Kun vakuutusmaksun maksuunpano tehdään työeläkejärjestelmässä tai tapaturmajärjestelmässä vakuutetulle yrittäjälle, maa-talousyrittäjälle tai apurahansaajalle, on myös kysymys luonnolliseen henkilöön kohdistetusta toimenpiteestä.

Lakiesityksessä on todettu, että Kansaneläkelaitoksessa automaattisia prosesseja on käytössä mm. indeksitarkastusten yhteydessä ja ettei näiltä osin anneta päätöksiä muuta kuin pyydettyä. Myös Melan myöntämiin etuuksiin tehdään vuosittain indeksitarkastukset. Näistä tarkastuksista ei nykyisin anneta päätöksiä, eikä päätösten antamista ole pidettävä jatkossakaan tarkoituksenmukaisena. Koska indeksitarkastus tehdään suoraan lain säännöksen nojalla, ei näitä vuosittain tehtäviä tarkistuksia tulisi pitää hallintolain 53 a §:ssä tarkoitettuina asiaratkaisuna, johon olisi liitettävä muutoksenhakuoikeus.

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

Melan käsityksen mukaan ehdotetut rajaukset ovat tarkoituksenmukaisia.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Ehdotettu sääntely on tarpeellista. Lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvä vakuutusmaksujen maksuunpanoon luonnollisille henkilöille liittyvä muutoksenhakuoikeus on asia, joka tulisi ratkaista, jos maksuunpanoa pidettäisiin hallintolain 53 a §:ssä tarkoitettuna asiaratkaisuna.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Melan näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että hallintopäätöksestä ilmenee se, että päätös on tehty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Melan käsityksen mukaan käyttöönottopäätöksen julkaiseminen internet-sivuilla ja käyttöönottopäätökseen viittaaminen etuuspäätöksessä ei ole asiakkaan oikeusturvan kannalta olennaista. Internet-sivuilla oleva yleisluonteinen selostus automatisoidusta prosessista olisi asiakkaalle selkeämpi ja ymmärrettävämpi. Käyttöönottopäätös toimitetaan tiedonhallintalautakunnalle, minkä voidaan katsoa riittävästi turvaavan sitä, että käyttöönottopäätös on tehty lainsäädännön mukaisesti. Asiakkaan kannalta on olennaista, että hänen hallinto-asiansa on käsitelty lainsäädännön mukaisesti oikein. Mahdollisuus hakea muutosta päätökseen turvaa tätä riittävästi.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Tiedonhallintalain 6 a lukua sovellettaisiin Melan toimintaan. Ehdotettu sääntely on viranomaislähtöistä ja tarpeettoman yksityiskohtaista.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Melalla on Finanssivalvonnan määräysten perusteella jo nykyisin velvollisuus tehdä varautumissuunnitelma.

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?**

Lain voimaantuloaikataulu on liian kireä. Jo olemassa olevien prosessien saattaminen ehdotettujen säännösten mukaisesti vaatii henkilöresursseja ja siirty-määrika tälle on asetettu liian lyhyeksi. Henkilöresurssien tarve kohdentuu erityisesti jo olemassa olevan dokumentaation arvioimiseen ja täydentämiseen vastaamaan laissa ehdotettua sääntelyä sekä nykyisten testaamismenettelyiden tarkistamista ja muuttamista ehdotusta vastaavaksi. Vaatimukset toimin-taprosessien laadunvalvonnasta, tietojen tallentamisesta ja virheiden korjaamisesta edellyttävät nykyisten

menettelyjen arvioimista ja korjaamista tarvit-taessa ehdotetun lainsäädännön mukaiseksi. Ehdotus edellyttää mahdollisesti muutoksia tietojärjestelmien käytöstä kerättäviin lokitietoihin. Lisätyötä aiheu-tuu myös käyttöönottopäätöksen valmistelusta ja päätöksentekomenettelystä. Nämä edellä kuvatut vaatimukset lisäävät merkittävästi hallinnollista työmää-rää nykyiseen verrattuna ja hidastavat digitaalista kehittämistä.

Automatisoituja toimintaprosesseja ei millään pystytä nykyisillä henkilöresurs-seilla hoitamaan manuaalisesti. Luopumista automatisoiduista toimintaproses-seista ei voida pitää järjestelmän toimeenpanon tehokkuuden kannalta lainkaan tarkoituksenmukaisena eikä asiakkaiden oikeusturvan vaatimuksena. Tämän vuoksi olisi ehdottomasti varattava riittävästi aikaa sille, että olemas-saolevat prosessit saadaan saatettua ehdotetun lainsäädännön mukaiseksi. Ehdotettu siirtymäaika automatisoitujen toimintaprosessien osalta niiden saat-tamiseksi tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten mukaiseksi on liian lyhyt. Siirtymäjän tulisi olla vähintään 24 kuukautta.

Melan käsityksen mukaan vaikutukset on 13 a §_n osalta arvioitu riittävästi.

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?

Melalla ei ole käytössä ehdotetun säännöksen mukaista chat-palvelua. Ehdotettu vaatimus siitä, että keskustelut olisi tallennettava, vaikka kysyjä on tehnyt kysymyksensä anonyymisti on Melan käsityksen mukaan hankala ja vaatii erillisen tallennuspaikan näille viesteille. Koska ei tiedetä, kuka on kysyjä, tietoja ei voida tallentaa ko. henkilön tietoihin. Melan olisi siten erikseen tallennettava näitä keskusteluja ja tiedon hakeminen jälkikäteen olisi hankalaa, kun ei ole henkilötietoa, jonka perusteella hakea ko. tieto. Melan käsityksen mukaan tulisi olla riittävää, että kysyjällä on mahdollisuus tallentaa keskustelu.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Ehdotettu siirtymäaika automatisoitujen toimintaprosessien osalta niiden saattamiseksi tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten mukaiseksi on liian lyhyt. Siirtymäajan tulisi olla vähintään 24 kuukautta.

Lilius Sonja
Maatalousyrittäjien eläkelaitos