

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

Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikkoasiassa. Lausuntoaan Liikenne- ja viestintävirasto esittää seuraavaa.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa hallitusohjelman mukaisesti hallinnon ja yhteiskunnan palveluiden digitalisointia. Kustannustehokkaiden ja asiakasystävällisten viranomaispalvelujen tuottaminen edellyttää säädösympäristön ja hallinnon kehittämistä digitalisaation mahdollistamiseksi esitysluonnoksen mukaisesti. Tältä osin Liikenne- ja viestintävirasto näkee automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyehdotuskokonaisuuden hyvänä.

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

Ottaen huomioon muun muassa perustuslakivaliokunnan tätä kokonaisuutta koskevat lausunnot sekä ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot, on hyvä, että oikeustilaa tältä osin selvennetään. Kokonaisuutena esitysluonnos parantaa hallinnon lainalaisuutta sekä virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä ja edistää muutoin hyvää hallintoa ja avoimuutta. Huomiona Liikenne- ja viestintävirasto esittää kuitenkin, että esitysluonnos ei muutoin sisällä säännöksiä hallintolain kokonaiskehittämisen näkökulmasta, vaan pelkästään automaattiseen päätöksentekoon liittyvät säännökset. Hallinnon kehittämisen sekä hallintoprosessien sähköistymisen myötä erinäisiin erityislakeihin on tullut esimerkiksi ilmoitus-, rekisteröitymis- ja kirjaamisen menettelyitä, joiden osalta ei ole ihan selvää, onko kyseessä perinteinen hallintoasia ja sovelletaanko niihin miltä osin hallintolakia, mukaan lukien automaattinen päätöksenteko. Tältä osin myöhemmässä vaiheessa voi olla tarvetta selkeyttää oikeustilaa myös tältä osin.

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?

Pitkällä tähtäimellä yhteiset vaatimukset luovat hyvän pohjan hallinnon yhdenmukaisuudelle, automaatiolle sekä sähköisille palveluille. Alkuun ehdotettujen säännösten mukaisten toimintamallien jalkauttaminen sekä uusien vaatimusten integroiminen muun muassa tietojärjestelmien kehitystyöhön tulevat vaatimaan resurssia sekä rahoitusta. Alkuun tämä voi hidastaa kehitystä. Ajan mittaan uusien vaatimusten muodostuttua osaksi normaalia kehitysprosessia tilanne normalisoituu.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tulevaisuuden sähköiset palvelut tulevat olemaan jatkuvassa muutoksessa. Prosesseja kehitetään ketterillä menetelmillä, joiden ydin on siinä, että pienikin testattu ja toimiva tuote voidaan viedä tuotantoon. Lainsäädännön muutoksista johtuen sovellettujen säännösten osalta voi esimerkiksi luvan myöntämisen edellytyksiin tulla yksi lisäedellytys. Esityksessä ei ole pohdittu minkälaiset muutokset automaattisen päätöksenteon prosessissa vaikuttavat siten, että koko prosessi uusine käyttöönottopäätöksineen ja tiedonhallintalautakunnalle toimittamisineen on tehtävä.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Ei huomioita.

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

Kyseisessä momentissa on säädetty ensinnäkin 8 b luvun soveltamisalasta. Luvussa säädetään edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta asia voidaan ratkaista automaattisesti. Tämä raja on selkeä. Momentissa on lisäksi säädetty siitä, että kyse on nimenomaan asiantuntijapäätävistä ratkaisusta, mikä mahdollistaa automaation käytön laajalti ns. avustavassa toiminnassa. Lisäksi momentissa on säädetty siitä, mitä asian automaattinen ratkaiseminen käytännössä tarkoittaa, eli lopullisen ratkaisun tekemistä ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen perusteella ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että asian ratkaisemisella tarkoitetaan hallintoasian käsittelyn päättävää ratkaisua, jolla voidaan päättää jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Asiat voivat koskea esim. etuuden hakemista, velvoitetta, lupaa tai merkintää julkiseen rekisteriin. Asian ratkaisemisesta on kyse myös silloin, kun hallintoasia ratkaistaan tekemällä merkintä julkiseen rekisteriin.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää huomiona, että automaation kehittyessä erinäisiä erityislainsäädäntöön liittyviä ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyitä voidaan automatisoida siten, että ne eivät välttämättä edellytä viranomaisen konkreettisia toimijoita mainitulla tavalla. Tältä osin hallintolain päivittämiselle saattaa olla jatkossa tarvetta, jotta oikeustila ja sovellettavat säännökset ovat selviä myös tällaisten asioiden osalta.

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

Kyseisen pykälän neljä momentin mukaisesti automaattisesti ei voida ratkaista oikaisuvaatimusta tai sitä vastaavaa oikeussuojakeinoja, hallintokantelua tai rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin tuotu esiin, että rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen voitaisiin sallia muussa lainsäädännössä. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tätä tarkoituksenmukaisena, koska viraston tehtäviin liittyen esim. ajoneuvoverolain (1281/2003) mukaisessa verotusmenettelyssä on joitain hallinnollisia sanktiota, joiden maksuunpanosta automaattisesti voitaisiin säätää erikseen.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että automaattisen ratkaisun edellytyksenä ei ole mahdollisuutta vaatia oikaisua silloin, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Säännöksen perusteluiden mukaisesti suojan tarvetta tällaisessa tilanteessa ei ole.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Säännöksen yksi momentin mukaisesti lähtökohta on se, että kirjallisesta hallintopäätöksestä on käytävä aina ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä, missä käyttöönottopäätös on saatavilla. Toisen momentin mukaisesti em. tiedot voidaan antaa myös muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä, jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä. Näin ollen em. tiedot on annettava aina kirjallisen hallintopäätöksen mukana, jos sellainen annetaan.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää huomiona, että riittäisikö jos em. tiedot olisi annettava viimeistään asian käsittelyn päättyessä riippumatta siitä, annetaanko asiassa kirjallista hallintopäätöstä vai ei. Tämä mahdollistaisi ensinnäkin sen, että automaattiossa käytettävät tietojärjestelmät voitaisiin suunnitella mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi niin viranomaisen kuin asianosaisen näkökulmasta. Esimerkiksi sähköisten palveluiden osalta samalla käsittelyjärjestelmällä saatetaan tehdä ns. manuaalisia päätöksiä sekä automaattisia päätöksiä. Vaikka asian lopputuloksena olisi automaattisesti ratkaistu kirjallinen hallintopäätös, niin em. tietojen antaminen voisi olla järkevämpää asianosaisen näkökulmasta jo asian vireille saattamisen yhteydessä. Tällöin hänellä olisi mahdollisuus perehtyä käyttöönottopäätökseen sekä automaattisen ratkaisun perusteena oleviin tietoihin jo ennen asian vireille saattamista. Toisaalta jos kyse ei ole sähköisestä palvelusta, niin tällöin käytännössä em. tiedot tullaan antamaan joka tapauksessa kirjallisen hallintopäätöksen yhteydessä. Kokonaisuutena säännös olisi joustavampi ja mahdollistaisi paremmin niin viranomaisen kuin asianosaisen tarpeiden huomioimisen, mikäli em. tietojen antamista ei olisi sidottu kirjallisen hallintopäätökseen, vaan ne olisi velvoitettu antamaan toisen momentin mukaisesti viimeistään asian käsittelyn päättyessä.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Ei huomioita.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ei huomioita.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Ei huomioita tiedonhallintalain 13 a §:stä.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 26 §:stä.

Asiarekisteriin merkittävien tietojen osalta tiedonhallintalain 26 §:n 4 momentin 4 kohdan lähettämisen tarkoitus selviää normaalisti jo nyt asiakirjan sisällöstä, asiakirjatyyppistä ja käsittelyvaiheesta tai sitä tarkentavasta toimenpiteestä. Tämän vaatimuksen tavoite jää epäselväksi ja tulisi tarkentaa esityksessä. Myös 26 §:n 5 momentin 4 kohdan vaatimus päättävän ratkaisun ajankohdasta voisi vaatia osaltaan selkeytystä.

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?

Hallituksen esityksessä valtion virastojen resurssitarpeet on esitetty yhtenä kokonaisuutena. Resurssitarpeet ovat varmasti oikeasuuntaisia, mutta esityksestä ei käy ilmi, miten ne jakaantuvat eri virastojen kesken. Tällä voi olla merkitystä myöhemmässä vaiheessa, kun lisärahoitustarpeita näiden tehtävien osalta harkitaan virastokohtaisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston nykyinen palvelutaso olisi mahdotonta saavuttaa, mikäli automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan. Jo pelkästään tieliikenteen osalta puhuttaisiin useasta sadasta työvuodesta, koska automaattisia päätöksiä tehdään yli 10 miljoonaa vuodessa.

Tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 § §:n vaikutuksia on arvioitu riittävästi.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Ei huomioita.

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?

On arvioitu riittävästi.

Säännökseen sisältyvät vaatimukset lisäävät työmäärää ainakin suunnittelu- ja käyttöönottovaiheessa, mutta ovat oikeansuuntainen kehityspolku. Tämä luo konseptoidun ja yhtenevän mallin kehittää digipalveluita tulevaisuudessa.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Ei huomioita.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Ei huomioita.

Pylväs Kimmo
Liikenne- ja viestintävirasto