

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

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö katsoo, että automaattisen päätöksenteon käyttöalaa koskevat säännökset antavat tässä muodossaan jatkossa työttömyyskassoille mahdollisuuden antaa automaattisia päätöksiä lainsäädännön sallimissa rajoissa.

Lisäksi pidetään hyvänä, että lakimuutoksella ei muuteta lainsäädäntöä liittyen päätöksentekoa avustavaan automaatioon. Lakimuutos mahdollistaa hallitun ja yksilön oikeusturvan varmistavan muutoksen kohti automatisoitua päätöksentekoa.

Tiedonhallintalain 6 a luvussa esitetty sääntely on kuitenkin kovin yksityiskohtaista. Tämän osalta olisi syytä tarkastella, että onko näin tarkalle sääntelylle tarvetta.

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

On sekä asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta hyvä, että automaattisen päätöksenteon sääntelyyn määritellään hyvän hallinnon, avoimuuden ja virkavastuun näkökulmat. Tällöin automaattista päätöksentekoa voidaan tehdä avoimesti ja hyvää hallintotapaa noudattaen. Epäselvyys mahdollisuudesta käyttää automaattista päätöksentekoa viranomaistoiminnassa selkiintyy.

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?

Työttömyysturvalainsäädännön osalta toimeenpanijat ovat tehneet kartoitusta siitä, missä tilanteissa automaattista päätöksentekoa voitaisiin tehdä. Työttömyysturvalainsäädäntö nykyisellään ei mahdollista kovinkaan laajaa päätöstoiminnan automatisointia. Automaattisen päätöksenteon kehittäminen vaatisi lisäksi tulorekisterin tietosisällön käytön laajentamista ja työttömyysturvan laskentaan liittyvien tulosäännösten yhteensovittamista tulorekisterin tietosisällön kanssa.

Työttömyyskassoissa automaattisen tietojenkäsittelyn mahdollisuudet riippuvat myös paljon siitä, että miten työnantajat ilmoittavat tietoja tulorekisteriin. Niiden työnantajien osalta, jotka ilmoittavat tiedot tarvittavassa laajuudessa tulorekisteriin, on automatisoitu tietojenkäsittely mahdollista laajemmassa mittakaavassa. Niiden työnantajien osalta, jotka eivät näin tee, automatisointia ei ole mahdollista tehdä. Näin ollen etuuden hakijat voivat joutua myös eriarvoiseen asemaan etuushakemusten käsittelyn suhteen sen mukaan, miten työnantaja ilmoittaa tietoja tulorekisteriin. Toisaalta näin on jo nykytilassa, mutta automaattisen päätöksenteon tuoma mahdollisuus tulee korostamaan tilannetta.

Työttömyysturvan toimeenpanossa on tunnistettavissa tilanteita, joissa ratkaisu voitaisiin suoraan johtaa yksiselitteisesti ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja sovellettavista oikeussäännöistä. Tällaisia olisivat esimerkiksi ainakin mahdollisuus antaa automaattinen päätös yksinkertaisissa tilanteissa, kuten lapsikorotuksen päättyessä (TTL 6 luku 6 §), päivärahan lakkautuspäätös päivärahaikauden enimmäisajan täytyessä (TTL 6 luku 7 §) ja kielteinen päätös, kun jäsen on ollut vakuutettuna alle 26 viikkoa (TTL 5 luku 2 § 2 mom). Näissä tapauksissa tarpeelliset tiedot voidaan saada suoraan järjestelmästä, eikä päätöksiin sisälly harkinnanvaraa. Tapausmäärät ovat kuitenkin vähäisiä, eikä niillä saada merkittävää hyötyä automatisaatiosta.

Edistettäessä automaattisen päätöksentekon mahdollisuuksia on huomioitava päätösten määrät verrattuna automaation toteuttamisen kustannuksiin, jolloin voidaan arvioida automatisoinnin kannattavuutta. On hyvä, että lainsäädännöllä mahdollistettaisiin automaattinen päätöksenteko, mutta lopullinen päätös automatisoinnin toteuttamisesta tehdään kustannus-hyötyvertailun perusteella.

Lakiesityksen mukaan automaattisen päätöksenteon käyttöönottoon liittyy paljon hallinnollista työtä esim. käyttöönottopäätöksen määrittely, dokumentaation valmistelua ja ylläpitoa, tiedonhallintalautakunnan hyväksyntä, laadunvalvontaa, tiedottamista ja käyttöpäätöksen arviointia varsinaisten järjestelmämuutosten lisäksi. Hallinnollinen työ nostaa automatisoinnin kustannuksia ja edellyttää osaamista ja resursseja viranomaisen toimintaan. Viranomaisen on arvioitava kustannukset ja valmistelusta aiheutuva työmäärä suhteessa automatisaatiosta saatavaan hyötyyn. Pienellä päätösvolyymilla käyttöönotto ei ole kannattavaa ja liika byrokratia saattaa estää automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Yhteisjärjestö pitää valittua ratkaisua selkeänä, kun automaattisesta prosessista on säädetty hallintolaissa erillisessä luvussa.

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

-

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

On hyvä, että perustelutekstissä otetaan selvästi kantaa myös tilanteisiin, jossa asian käsittelyvaiheisiin liittyy automaattista tietojenkäsittelyä, mutta lopputuloksen tarkistaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä. Lainkohdassa voisi tarkemmin määritellä, miten tiedot on annettava.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Ehdotettu sääntely vaatii organisaatioilta merkittäviäkin resursseja hallinnollisen sääntelyn valmisteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan. Esityksessä ehdotettu sääntely on melko yksityiskohtaista. On itsestään selvää, että järjestelmät tulee dokumentoida ja testata riittävässä laajuudessa, kuten myös varmistaa järjestelmien oikea toiminta eri tilanteissa. Järjestelmien dokumentaatio voi sisältää liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita, joita ei voi julkistaa. Jotta järjestelmän dokumentaatiota pystyisi ymmärtämään, tulee olla kyseisen alan syväosaaja. Asiakkaille tällaisista dokumenteista ei yleensä ole hyötyä.

28 g §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta saada välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä. Perusteluissa todetaan, että "Lautakunnalle säädettäisiin tiedonsaantioikeudet välttämättömiin käyttöönottopäätökseen liittyviin asiakirjoihin. Näiden asiakirjojen avulla lautakunta selvittäisi, onko käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen dokumentaatio tehty tässä laissa säädetyn mukaisesti ja että onko käyttöönotossa noudatettu tässä laissa säädettyjä menettelyjä." Harkittavaksi, että tulisiko kohtaa tarkentaa, että mitä välttämättömät tiedot voisivat olla.

Ehdotetun 28 h §:n osalta tuodaan esiin, että valtaosa käsittelyä koskevista tiedoista saadaan kansallisesta tulotietojärjestelmästä ja muilta viranomaisilta. Lain tulotietojärjestelmästä 24 §:n mukaan "Suorituksen maksaja ei ole velvollinen antamaan tulorekisteriin talletettuja 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja tiedon käyttäjille muutoin kuin tässä laissa säädetyllä tavalla."

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

Chatbot-säätely on kannatettavaa, mutta lisää samalla palvelun tarjoamiseen hallinnollista säätelyä sekä edellyttää nykyisiin palveluihin järjestelmämuutoksia. Muutoksille tulee varata riittävä siirtymäaika.

Onko tarpeellista, että käyttäjää informoidaan jatkuvasti siitä, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa. Voisiko olla riittävä, että asiasta mainittaisiin esimerkiksi tapahtuman alussa ja lopussa?

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?

Ehdotus selkeyttää ja tarkentaa palveluautomaation hyödyntämisen ehtoja ja varmistaa työttömyyskassojen jäsenten oikeusturvan toteutumisen.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Siirtymäaikaa tiedonhallintalain vaatimusten täyttämiseksi voisi pidentää 24 kuukaudeksi.

Villman Aki
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry