

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

KEHA-keskus pitää esitysluonnoksessa esitettyjä ehdotuksia pääosin kannatettavana. Ehdotettu sääntelykokonaisuus luo oikeusperustan julkisen hallinnon automaattiselle päätöksenteolle sekä turvaa kansalaisten oikeusturvan toteutumista niiden hallinnon ratkaisujen osalta, jotka ovat tuotettu päätteleysääntöihin perustuvan teknisen automaation avulla.

Ehdotuksen ja siihen liittyvät vaatimukset eivät muuta tahtotilaa edistää päätöksenteon automatisoinnin kehittämistä ja käyttöönottoa tulevaisuudessa. Liian tiukat teknologiset rajaukset, harkinnanvaraisten asioiden ratkaisemisen sekä palveluautomaation tekemien ratkaisujen säätäminen automaattisen asian ratkaisemisen mahdollisuuksien ulkopuolelle kuitenkin hidastavat ja estävät teknologian tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä tulevaisuudessa ja hallituksen esityksen sisältö saattaa vanhentua hyvin nopeasti.

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

KEHA-keskus pitää hallinnon lainalaisuuden sekä hyvän hallinnon ja viranomaistoiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta hyvänä, että automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely on rajattu koskemaan ihmisen laatimiin päätteleysääntöihin perustuvaa automaatiota.

Ehdotuksen ja siihen liittyvät vaatimukset eivät varsinaisesti muuta tahtotilaa edistää päätöksenteon automatisoinnin kehittämistä ja käyttöönottoa tulevaisuudessa. Liian tiukat teknologiset rajaukset, harkinnanvaraisten asioiden ratkaisemisen sekä palveluautomaation tekemien ratkaisujen säätäminen automaattisen asian ratkaisemisen mahdollisuuksien ulkopuolelle kuitenkin hidastavat ja estävät teknologian tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä tulevaisuudessa ja hallituksen esityksen sisältö saattaa vanhentua hyvin nopeasti.

Kannatettavaa on myös se, että kansalaisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta päätettäessä automaation avulla rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan koskemaan viranomaisen palveluksessa olevia heidän hoitaessa automatisaatioon liittyviä työtehtäviä sekä yksityisiä toimijoita hoitaessaan testausta tai teknisten virheiden korjausta.

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?

Ehdotettu sääntely luo oikeudelliset rajat automatisaation käytölle viranomaisten päätöksentekotoiminnassa, joka on nykytila huomioon ottaen kannatettavaa. Kuitenkin esimerkiksi tekoälyn hyödyntämisen rajaaminen sääntelyn ulkopuolelle voinee toimia joiltain osin myös hidastavana tekijänä, kun käytettävissä olevat teknologiavaihtoehdot on rajattu lain tasolla.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

KEHA-keskus pitää kannatettavana, että asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä säädetään tarkemmin laissa. Haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota, että lakiesityksen sisältö voi vanhentua hyvin nopeasti, kun tekoäly-, koneoppiminen ja automaatioteknologia kehittyvät tällä hetkellä nopeassa tahdissa ja lakiesitys rajaa tapauskohtaista harkintaa vaativat asiat automaattisen asian ratkaisemisen ulkopuolelle. Tekoälyn ja koneoppimisen hyödyntäminen ovat tulevaisuuden keinoja tehostaa työtä myös valtionhallinnossa väestön ikääntyessä ja työvoimapulan uhatessa myös valtionhallintoa. Kehittyvää teknologiaa, esimerkiksi oppivaa tekoälyteknologiaa, hyödyntämällä olisi mahdollista saavuttaa merkittäviä säästöjä ja tehostaa julkisen sektorin toimintaa.

KEHA-keskus pyytää täsmentämään HE:ssa esitettyä hallintolain 8 b luvun 53 e § asioista, jotka viranomainen voi ratkaista automaattisesti. Hallituksen esityksen perusteella pykälää sovellettaisiin KEHA-keskuksen TE-digihankkeessa työnhakijan ilmoittautumisen vastaanottamiseen, jossa järjestelmä automaattisesti rekisteröi ilmoittautuvan henkilön työnhakijaksi, jos henkilö kykenee käyttämään vahvaa tunnistautumista. Henkilön työnhakijaksi rekisteröimiseen ei liity tapauskohtaista harkintaa. Samoin hallituksen esitys koskisi automaattisesti annettavia työvoimapolitiittisia lausuntoja. KEHA-keskus ei näe järkeväksi ulottaa hallituksen esityksen sisältöä asioiden automaattisesta ratkaisemisesta koskemaan työnhakijaksi rekisteröimisen automaattiprosessia. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2 luku 1 §: ”Henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Työ- ja elinkeinoviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön.”

KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan lain sääntelyn piiriin kuuluvia asioita olisi syytä rajata selkeämmin ja suppeammin.

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

KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan on kannatettavaa, että automaattisesti ei voida ratkaista 53 e §:n 4 momentin mukaisesti oikaisuvaatimusta tai vastaavaa oikeussuojakeinoja tai hallintokantelua, mutta esimerkiksi sellaisen virheen korjaaminen, joka ei vaadi harkintaa, olisi mahdollista ehdotuksen mukaisesti.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan kirjallisesta hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti. Jos asiassa ei anneta päätöstä, tieto automaattisesta ratkaisusta on ilmoitettava muulla tavoin.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettävän huomattavan paljon vaatimuksia julkisen sektorin toimijoille, ennen kuin he ottavat automaattisen asian ratkaisemisen käyttöön. KEHA-keskus pitää säätelyä lähtökohtaisesti kannatettavana, jotta hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteet toteutuvat myös automaattisen asian ratkaisemisen yhteydessä. Viranomaisille asetettavat velvoitteet ja viranomaiselta edellytettävät toimenpiteet sitovat kuitenkin huomattavan paljon resursseja. Hallituksen esityksessä on syytä arvioida riittävän huolella viranomaistoimijoiden resurssien tarve, jottei liian tiukka lainsäätely estä tai hidasta viranomaisten automaattisten päätöksentekoprosessien käyttöönottoa.

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 käsittelyvolyymin 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?

Esimerkiksi työvoimapoliittisten lausuntojen sekä työnhakijaksi rekisteröitymisen kohdalla ehdotettu sääntely tulisi koskemaan todella suuria asiakasvolyymeja.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

KEHA-keskus pitää lähtökohtaisesti kannatettavana lakiesityksen sisältöä palveluautomaation käyttö neuvonnassa digitaalisessa palvelussa. KEHA-keskus kuitenkin esittää, että laissa ei rajattaisi ulos palveluautomaation mahdollisuutta tuottaa ratkaisuja. Tulevaisuudessa voimme tehostaa merkittävästi julkisen sektorin toimintaa ja tehokkuutta hyödyntämällä palveluautomaatiota myös asioiden ratkaisemisessa.

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?

Ehdotetut pykälät edellyttävät lisäkehitystyötä palveluihin (esim. Chatbotit), jotka eivät yksilöi asiakkaita eikä asiakkaita siten voida myöhemmin identifioida eikä yksittäiseen asiakkaan käymää keskustelua yksilöidä myöhemmin.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Koskinen Mika