

Ärende: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Åbo Akademi anser att de föreslagna ändringarna i förvaltningslagen och informationshanteringslagen är på det hela taget nödvändiga och välmotiverade och att beredningen av allmän förvaltningsrättslig lagstiftning beträffande automatiserat beslutsfattande är definitivt på väg åt rätt håll. Åbo Akademi önskar emellertid att den fortsatta beredningen ännu fördjupar analysen på vissa punkter innan propositionen godkänns av regeringen och avläts till riksdagen.

Utkastet är av stor principiell betydelse då det avser att berätta för olika förvaltningsmyndigheter hur dessa kan överföra ärendehantering framför allt beträffande s.k. massbeslut till helautomatiserade processer i situationer där prövning inte förekommer. En sådan strävan känner man till redan från tidigare från Folkpensionsanstalten och Skatteförvaltningen, men det speciella med dessa exempel är att det egentligen saknats laglig grund och i lag etablerade förfaranden för skapandet av automatiserade beslutsprocesser, något som de två laglighetsövervakarna (JO och JK) och riksdagens grundlagsutskott påtalat i olika sammanhang.

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

Utkastet skulle, om det antogs som lag, uppfylla många av de förväntningar och förmaningar som dessa organ framställt utifrån grundlagens 2 § 3 mom. (lagbundenhetsprincipen), 6 § (likställdhet) och 21 § (god förvaltning och preventivt rättsskydd) samt 118 § (ämbetsansvar).

Placeringen av regelverket beträffande automatiserat beslutsfattande i två lagar, förvaltningslagen och informationshanteringslagen, syns nödvändigt. De två lagarna skulle innehålla hänvisningar till varandra, vilket skulle koppla ihop de två lagarnas bestämmelser om automatiserat beslutsfattande till en helhet där bestämmelserna i förvaltningslagen riktar sig mera till individen och bestämmelserna i informationshanteringslagen till myndigheten.

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?

-

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

När det gäller de för förvaltningslagen föreslagna bestämmelserna och de detaljmotiveringar som ingår i utkastet så kan man konstatera att det förefaller som om man utgick ifrån att en allmän grund för automatiserat beslutsfattande i förvaltningslagen skulle vara tillräcklig. De uttalanden som de högsta lagövervakarna och framför allt grundlagsutskottet framfört kan också tolkas så att en grund för automatiserat beslutsfattande bör finnas även i den materiella lagstiftningen, t.ex. i den studiestödslagstiftning som FPA förvaltar och i den lagstiftning om beskattningsförfarande som Skatteförvaltningen baserar sin verksamhet på. Denna omständighet har inte kommenterats i detaljmotiveringarna, även om det finns vissa antydningar om att bestämmelser i materiell lagstiftning också behövs, dvs. att den i utkastet till ändring av informationshanteringslagen, 28 e § 1 mom., föreslagna bestämmelsen om att ett förvaltningsbeslut om ibruktagande av ett automatiserat beslutssystem ska fattas inte skulle räcka till för att uppfylla lagbundenhetsprincipens krav. Det som heller inte kommenteras är att kommunallagens (410/2015) 91 § 1 mom., första satsen, om delegering egentligen inte tillåter delegering av kommunal beslutsmakt till icke-mänskliga beslutsfattare: "Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare." Ett likadant begränsande delegeringsstadgande finns i 96 § 1 mom., första satsen, i lagen om välfärdsområden (611/2021). Dessa bestämmelser, som alltså ser ut att kunna omöjliggöra ibruktagandet av automatiserat beslutsfattande i kommuner och välfärdsområden, skulle fungera som lex specialis-bestämmelser i förhållande till den föreslagna 53 e § i förvaltningslagen. Trots kommunallagens avgränsande bestämmelse används på s. 11, tredje hela stycket, kommunalförvaltningen som exempel för rättelseyrkande, även om detta allmänna exempel om rättelseförfarandet kan ge den felaktiga signalen att det vore fritt fram för kommuner att ta i bruk automatiserade beslutsförfaranden.

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

-

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

Den i utkastets 53 e § 3 mom. föreslagna kopplingen till juridisk subsumtion är principiellt sett helt central: automatiserat beslutsfattande definieras här som sådan automatiserad databehandling där den juridiska slutledning som leder till utfallet i ärendet görs genom automatisk databehandling. Såsom det framgår av detaljmotiveringen på s. 8, tredje hela stycket, och på s. 9, första stycket, skulle avgörandet av ärendet beskrivas som en regel, vilket skulle utesluta sådana tekniska möjligheter för automatiserat beslutsfattande som istället för regler baserar sig på t.ex. sannolikhetskalkyler (s.k. maskininlärningstekniker). Utkastets detaljmotiveringar resonerar här helt korrekt och på ett sätt som väljer det regelbaserade sättet för uppgörandet av automatiserade

beslutssystem. Regelbaserade automatiserade beslutssystem klarar av juridisk subsumtion, något som ett förvaltningsbeslut alltid är baserat på, men maskininlärningssystem klarar inte av att fungera på basis av juridisk subsumtion. Regelbaserade system klarar också av att producera sådana beslutsmotiveringar som är kopplade till det juridiska regelverket, något som maskininlärningssystem inte åtminstone i dagens läge klarar av. Den i utkastet föreslagna bestämmelsen är således mycket viktig som en avgränsning av de tekniker som automatiserade beslutssystem kan baseras på och genom denna avgränsning borde alla de automatiserade system som tas i bruk av myndigheterna uppfylla rättsstatsprincipen och lagbundenhetsprincipen. Man kan emellertid fråga sig om inte det förbud mot maskininlärningstekniker som nu formuleras i detaljmotiveringarna borde införas i lagbestämmelsen, dvs. är skrivningen i 3 mom. tillräcklig för att förhindra användningen av maskininlärningstekniker? Det är viktigt och bra att 4 mom. i samma bestämmelse inte skulle tillåta användning av automatiserade förfaranden för avgörandet av rättelseyrkanden, förvaltningsklagan eller administrativa påföljder av straffkaraktär.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

-

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Utkastet utgår på flera ställen ifrån att ett automatiserat beslutssystem vid en myndighet utnyttjar myndighetens egna och andra myndigheters datasystem och upplysningar i dem. Det som det i praktiken är fråga om är att ett automatiserat beslutssystem utnyttjar registeruppgifter som systemet har tillgång till antingen genom avtal om användning av allmänna register med myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (befolkningsregistret; i praktiken har alla myndigheter i Finland sådan användningsrätt) eller som systemet har tillgång till med stöd av bestämmelser i materiell lagstiftning (t.ex. FPA:s materiella lagstiftning, som i väldigt många fall ger FPA rätt att inhämta registeruppgifter från andra myndigheter utan hinder av vad som stadgas om sekretess i 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Elektroniska register är således i praktiken en av de viktigaste källorna till uppgifter om den individ (eller det företag) som blir föremål för automatiserat beslutsfattande. Med utgångspunkt i offentlighetsprincipen men också för att trygga möjligheten för parten att försöka utreda ett eventuellt fel i beslutet skulle det vara otroligt viktigt att lägga till det till förvaltningslagen förslagna 53 h § 1 mom., som gäller omständigheter som ska framgå av ett skriftligt förvaltningsbeslut i automatiserat förfarande, ett krav på att även de register som det automatiserade beslutssystemet besökt i anslutning till avgörandet av partens ärende nämns i förvaltningsbeslutet. Det här skulle vara ett viktigt steg i riktning mot att öka transparensen hos automatiserat beslutsfattande och förbättra partens möjligheter att förstå hur ett automatiserat beslut kommit till och vilka omständigheter det är som kan ha inverkat på beslutet. Det räcker således inte att i det föreslagna 28 a § 1 mom., 5 punkten, eller i 28 g § 2 mom. i informationshanteringslagen nämna de informationskällor och förfaranden för anskaffning av upplysningar som det automatiserade systemet i allmänhet tillgodogör sig eller ge dessa upplysningar till parten, utan partens och individens rättsskydd i ett konkret ärende kräver konkretare upplysningar i anslutning till det aktuella fallet. Det för parten relevanta sättet är att anteckna dessa källor och upplysningar på det förvaltningsbeslut som fattats i automatiserat förfarande och ett stadgande härom borde ingå i

förvaltningslagens 53 h § 1 mom. En uppräknig av de i det automatiserade förvaltningsbeslutet använda registren bör således framgå av förvaltningsbeslutet.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

I utkastet föreslagna ändringar till informationshanteringslagen framstår som centrala för upprätthållandet av automatiserade beslutssystem vid olika myndigheter. Bestämmelserna om dokumentering av omständigheterna i anslutning till automatiserat beslutsfattande och kvalitetssäkring är tämligen omfattande och välstrukturerade, även om man i det föreslagna 28 b § 1 mom., 1 punkten, också kunde hänvisa till lagenlighet för att inte genom den nu föreslagna hänvisningen till kravenlighet antyda, att vissa andra krav än de som följer av lagstiftningen, t.ex. standarder som ställs av utomstående standardiseringsamfund såsom ISO, kunde få en central ställning i kvalitetssäkringen. Vid uppgörandet av automatiserade beslutssystem händer det nämligen lätt att de förfarandekrav (hörande, motivering, etc.) och de innehållsmässiga krav som den materiella lagstiftningen innehåller glöms bort i det skede när en mjukvara planeras och designas av t.ex. en utomstående mjukvaruproducent. Det är en viktig omständighet i 28 c § att kvaliteten hos det automatiserade beslutssystemet övervakas efter att beslutssystemet tagits i bruk och att det föreskrivs ett förfarande för hantering av fel. Det som kanske inte framgår i tillräcklig utsträckning är hur ändringar i lagstiftningen och ändringar som kanske föranleds av rättspraxis ska hanteras efter ibruktagandet av det automatiserade systemet (på s. 18, tredje hela stycket, hänvisas till att reglerna för beräkningen kan ändras, men denna aspekt borde skrivas ut i större utsträckning än vad som nu är fallet). Skrivningar om detta borde sannolikt ingå i större omfattning i detaljmotiveringarna, men kanske också i själva lagtexten, för det är helt centralt att ändringar som föranleds för det automatiserade beslutssystemet genom lagändringar eller ändrade tolkningar som besvärinstanser beslutar om bör införlivas i det automatiserade beslutssystemets programvara vid tidpunkten för lagändringens ikraftträdande eller vid inträdet av laga kraft för besvärinstansens beslut.

Det som inte heller undersöks tillräckligt noggrant i utkastet är hur olika sätt för uppgörande av mjukvaran påverkas av de föreslagna bestämmelserna i informationshanteringslagen. Det finns på s. 17 hänvisningar till upphandling och man verkar utgå ifrån att myndigheterna upphandlar mjukvaran för automatiserade beslutssystem enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016). Det är emellertid endast ett sätt för anskaffning av mjukvara för automatiserade beslutssystem, medan det därtill finns åtminstone två olika sätt att skaffa programvara: 1) genom in-house-produktion, där myndigheten själv designar mjukvaran som färdigställs av den egna personalen (detta anskaffningssätt har använts av Folkpensionsanstalten) och 2) genom att köpa en licens till mjukvaran utan att äganderätten till mjukvaran övergår till myndigheten (detta anskaffningssätt har använts av Skatteförvaltningen, som köpt licensen till mjukvaran GenTax av ett estniskt dotterbolag till en amerikansk mjukvaruproducent). Hur skulle kvalitetssäkringsbestämmelserna tillämpas i dessa situationer? En fråga som i detta sammanhang inställer sig är huruvida lagstiftningen om offentlig upphandling borde fördes med någon bestämmelse som specificerar upphandlingsförfarandet (i den mån det förfarandet används för uppgörandet av mjukvaran för automatiserat beslutsfattande) t.ex. med avseende på kvalitetskontroll, säkring av system och andra omständigheter som kan bli aktuella vid upphandling

eller om regler om upphandling av programvara borde ingå i t.ex. den informationshanteringslag som utkastet inbegriper.

Det är principiellt sett väldigt viktigt att den föreslagna 28 e § i informationshanteringslagen föreskriver att ett formbundet förvaltningsbeslut ska fattas på föredragning om ibruktagandet av ett automatiserat beslutssystem. Det är viktigt att ett sådant beslut om ibruktagande fattas så att man som individ och part kan känna till att automatiserade beslut fattas vid myndigheten, men ibruktagandet av automatiserat beslutsfattande motsvarar dessutom ett tjänstetillsättningsbeslut enligt tjänstemannalagstiftningen, dvs. anställandet av en eller flera tjänstemän att sköta vissa uppgifter, så även av den orsaken är det viktigt att uppfatta beslutet om ibruktagande som ett förvaltningsbeslut (som visserligen inte skulle vara överklagbart, men som kunde prövas t.ex. av de högsta lagövervakarna; möjligtvis borde man överväga att ge besvärsmöjlighet åt sådana medborgarorganisationer som har till syfte att skydda individers rättigheter i förhållande till myndigheterna). Den föreslagna bestämmelsen är också mycket viktig med avseende på konkretisering av det ämbetsansvar som följer av grundlagens 118 §. Frågan är emellertid om denna bestämmelse räcker till för att uppfylla de krav som grundlagsutskottet ställt för ämbetsansvar vid automatiserat beslutsfattande, för ämbetsansvaret kan inte endast begränsa sig till det beslut om ibruktagande som förslaget till bestämmelse avser, utan bör anses löpa kontinuerligt efter att systemet tagits i bruk även i sådana fall där de personer som föredragit beslutet och fattat beslutet kanske lämnat myndigheten eller övergått i annan tjänst inom samma myndighet. Vem det är som i sådana fall ansvarar över det automatiserade beslutssystemet och över de beslut som systemet fattar framgår inte på ett tydligt sätt av utkastet. Denna aspekt hos tjänsteansvaret bör ännu utvecklas.

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?

-

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 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?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Några korta allmänna observationer när det gäller dataskyddsförordningen kan framföras:

- s. 7, andra hela stycket, innehåller i första satsen en hänvisning till att det skulle ingå ett förbud mot automatiserat beslutsfattande i EU:s allmänna dataskyddsförordning, men det torde inte stämma;
- s. 11, första hela stycket, innehåller en hänvisning till EU:s dataskyddsförordning och till punkt 71 i dess ingress, där det även hänvisas till barn, men utkastet verkar inte innehålla några ställningstaganden om huruvida automatiserade beslutssystem kunde användas i förhållande till barn.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Snåre Martina
Åbo Akademi