

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

Keva pitää tärkeänä, että epäselvää oikeustilaa automaattisten päätösten osalta saadaan selvennettyä sitä koskevilla sääntelyllä. Itse automaattista päätöksentekoa ja sen edellytyksiä koskeva sääntely on pääosin selkeää ja se mahdollistaa automaation kehittämisen niissä tilanteissa, joissa se on järkevää ja tehokasta.

Keva katsoo, että tiedonhallintalakiin ehdotetut muutokset ovat osin liian yksityiskohtaisia. Ne kuvaavat pääosin nykyisiä malleja järjestelmien kehittämisessä ja niiden toiminnan laadun varmistamisessa. Ei ole mitenkään selvää, että tulevaisuudessa parhaat ja tehokkaimmat toimintamallit ovat samanlaisia kuin nykyisin käytössä olevat mallit. Tiedonhallintalain vaatimuksiin liittyy myös kohtia, jotka joidenkin vanhojen järjestelmien osalta on lähes mahdotonta toteuttaa, koska automaattisen ratkaisun kokonaisprosessissa voi olla myös osia, joissa käytetään hyvin vanhoissa järjestelmissä olevaa käsittelyä. Joiltain osin on myös epäselvää, mitä tiedonhallintalain vaatimukset tarkalleen ottaen tarkoittavat.

Organisaatiossa tiettyyn toimintaan liittyvistä päätöksistä vastaavat virkavastuulla tietyt henkilöt eikä lähtökohtaisesti ole eroa sillä tuotetaanko päätös automaattisesti vai ihmistyönä. Keva ei pidä kaikilta osin tarpeellisena, että virkavastuun kannalta prosessit ja toimintamallit pitäisi olla määritelty niin tarkasti kuin ehdotetussa lainsäädännössä.

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

Keva pitää sääntelyä hyvänä hallinnon lainalaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta. Keva ei pidä virkavastuun toteutumisen kannalta välttämättömänä säännellä

järjestelmien kehittämisprosesseja ja menettelytapoja esim. laadun varmistamiseksi niin yksityiskohtaisesti kuin ehdotetusta tiedonhallintalaista ilmenee

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 ei ainakaan lyhyellä aikavälillä aiheuta muutosta sen suhteen, miten toimintaa on mahdollista ja järkevää automatisoida. Ehdotetut tiedonhallintalain yksityiskohtaiset säännökset (esim. käyttöönottopäätös ja siihen liittyvät yksityiskohdat) aiheuttavat jossain määrin lisätyötä ja kustannuksia mahdollisten muutosten toteuttamisessa.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

-

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

Keva kiinnittää huomiota siihen, että säännös rajaa automaattisen ratkaisun määritelmän ulkopuolelle tilanteet, joissa luonnollinen henkilö hyväksyy tai tarkistaa tehdyn ratkaisun. Säännös tai perustelut eivät ota kantaa tilanteisiin, jossa luonnollinen henkilön osallistuu asian käsittelyyn jossain vaiheessa, mutta sinällään itse ratkaisu voidaan päätellä automaattisesti eikä sitä erikseen tarkisteta enää loppuvaiheessa. Esimerkiksi vanhuuseläkepäätöstä tehtäessä ratkaisu tuotetaan usein automaattisesti, mutta käsittelijä osallistuu johonkin vaiheeseen eläkehakemuksen käsittelyä. Ratkaisu on käytännössä selvä käsittelyn alusta lähtien eikä sitä enää lopussa tarkisteta tai vahvisteta. Onko siis katsottava, että aina kun ratkaisu päätellään automaattisesti täytyneiden olosuhteiden perusteella eikä sitä varsinaisesti hyväksytä tai tarkisteta, niin kyse on automaattisesta ratkaisusta, vaikka luonnollinen henkilö jossain kohtaa osallistuisi asian käsittelyyn?

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

-

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Keva kiinnittää huomiota siihen, että valmisteilla oleva työkyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli edellyttää automaattista päätöksentekoa toteutuakseen tehokkaasti. Lineaariyhteensovitus tehdään kuukausittain, mutta valituskelpoinen yhteenvetopäätös annetaan vain kerran vuodessa. Tämä täyttäneen oikeussuojaedellytyksen vaatimuksen kuukausittaisten yhteensovitusten osaltakin.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Keva katsoo, että esitetty yksityiskohtainen sääntely prosessien kehittämisen ja päätösten laadun varmistamisen osalta ei kaikilta osin ole tarpeellista. Keva ei näe epäselvyyttä virkavastuun kohdentumisessa automaattisten päätösten osalta, kun organisaatiossa vastuut sekä toiminnan että järjestelmien osalta on määritelty. Muodolliset käyttöönottopäätökset ja niiden julkaiseminen lisäävät työtä ja mutkistavat prosesseja. Kevan näkökulmasta pitäisi olla riittävää, että asiakasta informoidaan automaattisesta päätöksenteosta ja automaattinen päätöksenteko tapahtuu hallintolain asettamissa rajoissa. Päätöksenteon perusteet voidaan kuvata, jotta asiakas pystyy selvittämään, miten automaattinen ratkaisu on tehty. Käytännössä yksittäisen päätöksen perusteet ilmenevät kuitenkin jo hallintopäätökseltä ja sovellettavista säännöksistä.

Dokumentaation laajuus herättää kysymyksiä sekä 28 a §:n että 28 d § 4 kohdan osalta. 28 a §:ssä on esitetty kattava lista vaadittavasta dokumentaatiosta. Käytännössä automaattisen päätöksenteon prosesseihin liittyy samanlainen dokumentaatio kuin tietojärjestelmiin muutenkin. Sääntely jättää hiukan epäselväksi sen, millaista dokumentaatiota esim. käyttöönottopäätöksen liitteenä olevilla asiakirjoilla tarkoitetaan (28 d § 4 kohta). Onko kyse tarkan tason järjestelmädokumentaatiosta, jotka tulisi luetella tässä yhteydessä ja koskeeko se kokonaista palveluprosessia vai ainoastaan sitä osaa, jossa asia ratkaistaan automaattisesti laista ilmenevien perusteiden pohjalta? Asiakkaalle ei tällaisista dokumenteista yleensä ole hyötyä. Lisäksi ne eivät monilta osin ole julkisia.

Ehdotetun tiedonhallintalain 28 c § 3 mom., joka koskee käytettyjen käsittelysääntöjen lokitusta, voi olla joiltain osin vaativaa ellei mahdotonta täyttää. Auto-maattisissa toimintaprosesseissa voi olla osaprosesseja, jotka tapahtuvat vanhoissa tietojärjestelmissä, joihin kuvatonlaisen lokituksen rakentaminen on käytännöllisesti katsoen mahdotonta. Jos kyse on ainoastaan itse juridisen ratkaisun tekemisessä käytettyjen käsittelysääntöjen lokituksesta, niin asia on eri kuin koko automaattisen ratkaisun sisältävän automaattisen hallintopäätösprosessin lokitus. Säännöksestä ei täysin selviä, mitä sillä on tämän osalta tarkoitettu.

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 oikeansuuntaisesti?

- 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

Keva ei pidä tarpeellisena sitä, että palveluautomaation kanssa tehtävä viestintä tulisi tallentaa niissä tilanteissa, joissa asiakas ei ole tunnistautunut. Näissä tilanteissa asiakkaalle ei anneta tapauskohtaista neuvontaa vaan häntä esim. ohjataan sivuille, joista löytyy yleistä asiaa kysymyksiin liittyen. Kyse on siis yleisestä neuvonnasta, joka ei täytä esim. julkisen vallan käytön määritelmää. Jos neuvoja annetaan tunnistautuneelle käyttäjälle hänen henkilökohtaisia tietojaan hyödyntäen, tallennetaan keskustelut aina.

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

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

-

Rantanen Jussi-Pekka
Keva