

Lausuntopyyntö 25.03.2022

VN/3071/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

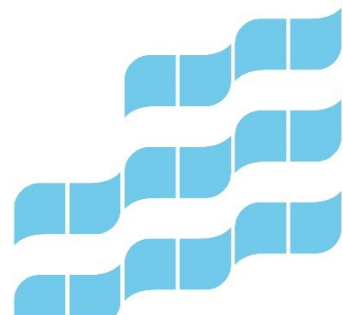
Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Tampereen kaupunki on osallistunut Kuntaliiton keskustelutilaisuuteen esitysluonnoksesta ja yhtyy Kuntaliiton käsitykseen siitä, että ylimääräinen raskas sääntely on omiaan lisäämään käyttöönottokustannuksia, hidastamaan käyttöönottoa ja toimii faktisesti digitalisaatiota haittaavasti. Yksityiskohtainen sääntelytapa johtaa turhaan korkeisiin käyttöönottokustannuksiin, jotka osaltaan hidastavat automaattisten prosessien käyttöönottoa.

Tampereen kaupunki pitää sääntelytarvetta automatisoidulle päätöksenteolle perusteltuna. Yleisesti luonnoksessa jätetään kuitenkin edelleen muutamia kokonaisuuksia riittävästi selvittämättä.

Esimerkiksi virkavastuun kokonaisuuden osalta on nykyistä velvoittavampaa sääntelyä. Esityksessä todetaan sivuilla 112 ja 122: ”Rikoslaisissa säädetty julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä ei välttämättä kata kaikkia niitä toimia, jotka tässä luvussa on ehdotettu säädettäväksi viranomaisissa työskentelevien tehtäviksi. --- Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen palveluksessa olevat julkisyhteisön työntekijät toimisivat virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla suorittaessaan 6 a luvussa säädettyjä automatisoituun toimintaprosessiin liittyviä tehtäviä. *Virkavastuun laajentaminen perustuisi siihen, että automatisoituun toimintaprosessiin liittyvät tehtävät voivat vaikuttaa automaattisesti ratkaistavan asian ratkaisun lopputulokseen ja siten julkisen vallan käyttöön.*”

Kunnallisen viranhaltijalain mukaista virkasuhdetta ja työsopimuslain mukaista työsuhdetta ei voida yhdistää toisiinsa työaikaa lukuun ottamatta. Kuntalain mukaan henkilö on joko työsuhteessa tai virkasuhteessa ja tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Mikäli automatisoituun toimintaprosessiin liittyviä teknisuonteisia tehtäviä, esimerkiksi testausta suorittavien henkilöiden katsotaan vaikuttavan julkisen vallan käyttöön, merkitsisi se kunnissa näiden työsuhteiden muuttamista virkasuhteisiksi.



Lisäksi annetussa lausuntopyynnössä todetaan, ettei valtionvarainministeriön työryhmän ehdotukset olleet valmistuneet oikeusministeriön työryhmän toimikauden aikana, minkä vuoksi oikeusministeriön työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta niihin tutustua. Tämän vuoksi oikeusministeriön työryhmä ei ole myöskään arvioinut virkavastuun kokonaisuutta automaattisessa päätöksenteossa. Virkavastuun laajentaminen ehdotetulla tavalla ei näihin edellä mainittuihin syihin sekä puutteelliseen arviointiin perustuen ole perusteltua.

Yleisesti sääntelyn vaikutusten arvioinnissa ei ole vielä riittävästi otettu huomioon kustannuksia. Erityisesti velvoittavasta sääntelystä, ohjeistuksen sijaan, aiheutuu käyttöönotolle huomattavia kustannuksia ja se asettaa myös järjestelmätoimittajille minimivaatimustason, josta ei voida joustaa. Tämä rajannee myös toimittajavaihtoehtoja sekä nostaa käyttöönoton kynnyksiä. Ohjeistuksien ei tulisi olla vahvasti velvoittavia. Sääntelyyn tulisi ottaa vain tavoitteiden mahdollisimman tehokas toteuttaminen, mutta jättää yksityiskohtien harkinta viranomaisille voimassa olevan lainsäädännön rajoissa. Oikeusnormien tulee olla riittävän joustavia, jotta viranomaiselle jää riittävä harkintavaltaa valita vaihtoehtoja jokin lainmukainen sisältö. Ohjeistusta sekä toimintatapoja voidaan ohjata valtion tasolta muutoin kuin sääntelyllä.

Lainvalmistelutyössä tulee myös huomioida valtion resurssit ehdotuksen mukaisten käyttöönottopäätösten arviointiin. Käyttöönoton tulee olla sujuvaa. Lisäksi valtion tietojärjestelmien tulisi olla automatisoidun päätöksenteon käyttöönottoa edistävällä tasolla. Julkisten toimijoiden automaattisen päätöksenteon käyttöönoton sujuvuutta edistäisi esimerkiksi ilmaiseksi julkisella sektorilla saatavilla oleva ajantasainen masterdata (esimerkiksi DVV:itä). Tällöin tietoja käyttävä taho (automatoitua päätöksenteko käyttöönotettava viranomainen) voisi luottaa tietojen eheyteen ja reaaliaikaisuuteen.

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

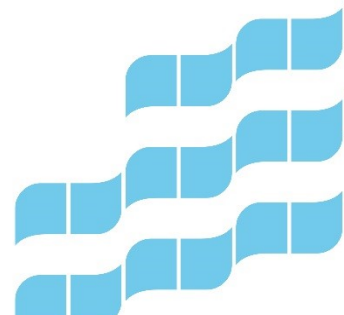
-

Kysymykset vaikutusarviointista

- 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?

Valmisteluprosessin osalta kustannusvaikutusten selvittäminen on ollut puutteellista, eikä niitä ole käsitelty läpinäkyvästi, koska jo automaattista päätöksentekoa käyttävien tahojen prosessien vaiheita ja kustannuksia ei ole avattu riittävästi.

Kuntien osalta kustannuksia on ollut mahdotonta arvioida ennen kuin vaatimukset ovat olleet tiedossa. Automaattista päätöksentekoa jo käyttävien viranomaisten resursointi omiin konesaleihin, tietojärjestelmiin sekä tietoturva- ja tietosuojakysymyksiin on aivan eri tasolla kuin yksittäisen kunnan. Ehdotus ei edistä digitalisaatiota, vaan nostaa järjestelmäkustannuksia, mikä jarruttaa automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa.



Kunnallishallinnossa soveltamisala jää hyvin kapeaksi ilman erityislainsäädäntöön tehtäviä muutoksia, joita ei ole tässä yhteydessä selvitetty lainkaan.

- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

Riskinä voi esiin nousta epätarkkuus sen suhteen, että onko rekisteröidyllä oikeus vastustaa automaattista päätöksentekoa ja missä tilanteissa? Tai onko rekisteröidyllä oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Mikäli viranomaistehtävissä tätä vastustusoikeutta saa käyttää, niin se vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa ja aikaansaa kustannuksia, jos joudutaan ylläpitämään erillinen prosessi niitä henkilöitä varten, jotka vastustavat automaattista päätöksentekoa. Esitystä pitäisi täsmentää/selkeyttää suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen ja Suomessa oleviin tietosuojalakeihin.

Laki hallintolain muuttamisesta

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

-

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

Esitysluonnoksessa valittu raja koskemaan vain hallintopäätöksen sisältävää hallintoasian ratkaisemista on oikea. Myös ennalta määriteltyyn ja lakiin perustuvan käsittelysääntöön perustuva automaattinen ratkaiseminen on tarpeellinen raja käyttöalallaan. Sen sijaan 3 momenttiin sisältyvä viittaus tiedonhallintalakiin tuo automaattiselle ratkaisemiselle tarpeettoman yksityiskohtaisia ja velvoittavia lisäedellytyksiä.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

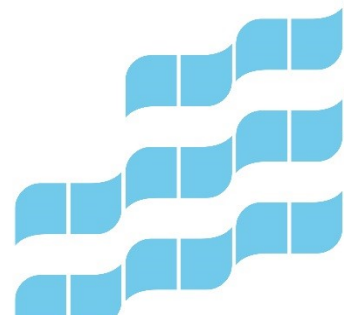
Tietosuoja-asetukseen perustuva luonnollista henkilöä koskeva oikeussuojaedellytys kaventaa automaattisen ratkaisemisen käyttöalaa merkittävästi. Moni erityislakiin perustuva yksilöä koskevan asian ratkaiseminen automaattisesti edellyttäisi lisäsääntelyä erityislakiin, jotta maksutonta oikaisua voitaisiin vaatia samalta rekisterinpitäjältä.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

-

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-



Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Tiedonhallintalain osalta pykälät ovat liian velvoittavia ja yksityiskohtaista sääntelyä. Lisäksi yleisesti sääntelyn vaikutusten arvioinnissa ei ole vielä riittävästi arvioitu kustannuksia. Erityisesti velvoittavasti sääntelystä aiheutuu käyttönotolle kustannuksia sekä joustamattomuutta. Toimintatapaa ohjaavien toimien ei tulisi olla vahvasti velvoittavaa. Sääntelyyn tulisi ottaa vain tavoitteiden mahdollisimman tehokas toteuttaminen, mutta jättää yksityiskohtien harkinta viranomaiselle voimassa olevan lainsäädännön rajoissa. Oikeusnormien tulee olla riittävän joustavia, jotta viranomaisella jää riittävä harkintavaltaa valita vaihtoehdoista jokin lainmukainen sisältö.

Tällä hetkellä isommat valtiolliset toimijat ovat jo ottaneet tahoillaan käyttöön automatisoitua päätöksentekoa. Tästä seuraa painetta myös pienemmille valtiollisille ja kunnallisille toimijoille käyttöönottaa automatisoitua päätöksentekoa. Sääntely lähtee tällä hetkellä hyvin yksityiskohtaisista velvoittavuuksista. Kustannukset ovat näin todennäköisesti suurempia ehdotetulla sääntelyllä.

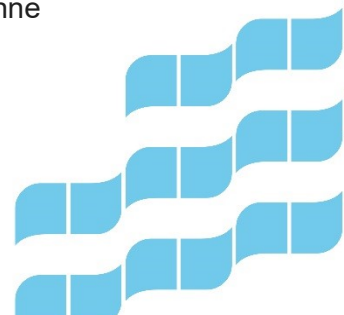
Ehdotetussa tiedonhallintalain 28 h §:ssä säädetään että ”Viranomaisen on tarvittaessa toteutettava riskiarvioinnin perusteella asianmukaiset toimenpiteet, joilla teknisesti varmistetaan automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys.” Kyseinen kohta tulisi lieventää muotoon ”teknisesti pyritään varmistamaan” tai ”riittävästi varmistetaan” tai ”saadaan teknisesti kohtuullinen varmuus”.

Automaattisen ratkaisemisen perusteena käytettävien toisen viranomaisen rekisteritietojen osalta tulisi selventää, onko kyse tietojen luovuttamisesta vai toisen viranomaisen rekisterin käyttämisestä? Mikäli luovuttamisesta, vastaako vastaanottava viranomaisen alkuperäisen toimittavan viranomaisen toimittamista tiedoista? Ja mikä on riittävä varmistamisen osoittamisvelvollisuudeksi? Viranomaisten tietojen siirroissa sekä tietojen tallentamistavoissa on paljon eroavaisuuksia. Pelkästään tiedonohjaussuunnitelmien eroavaisuuksista voi aiheutua tietojen siirroissa eheyteen muutoksia. Vastaanottava viranomaisen ei voi myöskään tarkistaa kaikkia toimittavalta viranomaiselta toimitettuja tietoja. Ehdotettua sanamuotoa tulisi lieventää.

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?

-

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 26 §:stä

Tiedonhallintalain sääntely yksittäisten metatietojen osalta on jo nyt hyvin tarkka ja tämä muutosehdotus lisäisi kaikkia tiedonhallintalain tarkoittamien asiakirjojen ja asioiden sääntelyä riippumatta siitä, onko kyseessä päätös tai asiakirja, jonka viranomaisen toimittaa.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

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?**

Mikäli Tampereen kaupunki kehittää uusia chatbot-ratkaisuja, huomioidaan ehdotuksen sisältö ratkaisujen kilpailutuksessa ja määrittelyssä. Ehdotuksessa mainituilla toiminnoilla todennäköisesti on kustannusvaikutuksia jatkuviin kustannuksiin, koska ne rajaavat osan edullisemmista toteutuksista.

Ehdotus yksilöityjen viestinvaihtojen tarkastamisesta edellyttää todennäköisesti sitä, että käyttäjä tunnistautuu ennen järjestelmän käyttöä. Muuten järjestelmän lokiin ei ole mahdollista jättää luotettavaa jälkeä käyttäjän henkilöllisyydestä eikä tallennettuja keskusteluja voi palauttaa sen perusteella. Palveluautomaation tulisi mahdollistaa myös matalan kynnyksen anonyymiä tai kevyemmin tunnistettua neuvontaa.

Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

