

Tietopyyntö automaattisen päätöksenteon käyttökohteista julkishallinnossa

Oikeusministeriö on pyytänyt selvitystä automaattisen päätöksenteon käyttökohteista Kelan vastuulla olevan sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa.

1) Tehdäänkö hallinnonalallanne tai toimialallanne jo nyt hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti ja jos niin millaisissa asiaryhmissä?

Kelan automaatio on yksinkertaisiin sääntöihin pohjautuvaa automaatiota (sääntöpohjainen automaatio). Kelassa hyödynnettävä sääntöpohjainen automaatio soveltuu erinomaisesti hyödynnettäväksi massaluontoisissa ja ei-harkinnanvaraisissa hallintoasioissa. Automaation säännöt eli algoritmit ovat luonnollisen ihmisen määrittelemiä ja luonnollinen ihminen vastaa virkavastuulla tekemästään määrittelystä.

Kela ei hyödynnä täysin automatisoidussa ratkaisutyössä tekoälyteknologioita. Syynä on se, että tekoälyn avulla tuotettuihin ratkaisuihin liittyy useita hyvään hallintoon ja asiakkaan oikeusturvaan liittyviä ongelmia, joita on kattavasti käsitelty automatisaatiota koskevassa julkisessa keskustelussa.

Suurimmassa osassa Kelassa tuotettavista ratkaisuista hyödynnetään osittaista automaatiota, jossa etuuskäsittelijä on prosessissa mukana tarkastelemassa ja huomioimassa lopulliseen päätökseen vaikuttavia tekijöitä. Nämä päätökset eivät perustu pelkästään automaattiseen käsittelyyn.

Tällä hetkellä vain pienessä osassa päätöksiä on kysymys pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvasta päätöksenteosta.

Kelassa käytössä oleva automaatio on kuvattu liitteissä 1-12.

2) Onko hallinnonalallanne tai toimialallanne aslaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon?

Sääntöpohjaisen osa- ja täysautomaation nykytaso vaihtelee etuuskohtaisesti. Tällä hetkellä vain muutamissa etuuksissa on hyödynnetty sääntöpohjaista täysautomaatiota. Kelan tavoitteena tunnistaa ja hyödyntää automaation mahdollisuuksia kaikissa etuuksissa samalla tavoin. Tämä työ vasta aloitettu.

Sääntöpohjaisen automaation tilanteita Kelassa voi luokitella etuusriippumattomasti esimerkiksi seuraavalla tavalla:

- Suorakorvaukset. Asioidessaan apteekissa tai hankkiessaan yksityisiä terveystalouksia asiakas voi saada Kelan korvauksen välittömästi asiointin yhteydessä. Asiakas maksaa apteekkiin tai palveluntuottajalle omavastuusuuden ja Kela suorittaa asiakkaan korvauksen mukaisen määrän palveluntuottajalle. Asiakkaalle annetaan kirjallinen päätös vain pyydettyä.
- Täysin automaattinen myöntö- tai lakkautuspäätös voidaan tuottaa tilanteissa, jossa etuus myönnetään tai lakkautetaan asianomaisen hakemuksen mukaisesti. Asiakas hakee etuutta sähköisessä asiointipalvelussa ja annettujen ja Kelalla jo olevien tietojen perusteella asiakkaalle voidaan antaa päätös välittömästi.
- Täysin automaattinen hylkypäätös voidaan tuottaa tilanteissa, jossa etuus hylätään sellaisen estävän syyn vuoksi, josta on olemassa varma tieto eikä Kelalla ole etuuden tai seikan vaikutuksesta harkintamahdollisuutta. Asiakas hakee etuutta sähköisessä asiointipalvelussa ja annettujen ja Kelalla jo olevien tietojen perusteella tiedetään, että oikeutta etuuteen ei ole. Tällaisia estäviä syytä voivat olla mm estävät etuudet, ikä tai haku-aika eräissä tilanteissa.
- Täysin automaattinen päätösehdotus jää voimaan, jos asianomainen ei pyydä siihen uudelleenkäsittelyä.
- Täysin automaattisesti muodostuvat lainmuutokseen perustuvat etuuden tason muutokset. Etuuden tason muutoksista annetaan päätös vain etuuslakien edellyttämässä tilanteissa. Jos päätös annetaan, kyseessä on täysin automaattinen päätös.
- Useissa etuuksissa voidaan muodostaa täysin automaattinen päätös luotettavan, selkeän ja riidattoman rekisteritiedon (kuten esimerkiksi ikä, kuolintieto, etuustulot, estävä etuus, palkkatulot) perusteella.

- Täysin automaattinen lakkautuspäätös voidaan tehdä etuuskien määräaikaistarkistuksissa silloin, jos asianosainen ei selvityspyynnön saatuaan palauta pyydettyä selvitystä hänelle asetettuun määräaikaan mennessä.

3) Lisäksi jos teillä on jo käytössä menettelyjä automaattiseen hallintoon liittyvän virkavastuun kohdentamiseksi, päätösten oikeellisuuden valvomiseksi taikka hyvän hallinnon, oikeusturvan tai menettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi, pyydämme kuvaamaan näitä järjestelyjä.

Hyvä hallinto ja asianosaisen oikeusturva

Sääntöpohjainen automaatio ei vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Sääntöpohjaiselle automaatiolle perustuva päätöksenteko ei juurikaan eroa ei-automatisoidusta päätöksenteosta ja jo 1960-luvulta asti käytössä olleesta pohja-automaatiosta. Jos sääntöpohjainen automaatio korvattaisiin luonnollisella henkilöllä, myös luonnollinen henkilö ratkaisisi etuusasian rekisteritiedon perusteella ja hyödyntäisi päätöstä annettaessa vakiomuotoisia fraasiperusteluita.

Kelassa automaattiseen päätöksentekoprosessiin valikoituvat asiat on rajattu siten, että päätöksen voi tehdä pelkästään automaattisessa menettelyssä silloin, kun asian voi ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Näissä tilanteissa asianosaisella ei ole intressiä tulla kuulluksi. Jos kysymys on olosuhdemuutoksesta, jonka olemassaolosta ei ole epäselvyyttä ja jonka vaikutukseen ei liity tapauskohtaista harkintaa, on kuuleminen yleensä ilmeisen tarpeetonta. Joissakin tapauksissa poikkeaminen kuulemisesta tai asian ratkaisemisesta ilman hakemusta on säädetty etuuslaissa.

Koska olosuhdemuutoksen tai muun päätöksen pohjana olevan tiedon olemassaolosta ei ole epäselvyyttä, toteutuu päätöksentekoprosessissa myös hallintolain 31 §:n mukainen asian riittävä selvittäminen sekä säännöksen taustalla oleva pyrkimys aineellisen totuuden saavuttamiseen.

Sääntöpohjainen automaatio ei ratkaise asiaa, jos Kelaan on toimitettu asiassa muita selvityksiä tai, jos asiakas on ollut yhteydessä Kelaan. Sääntöpohjaisessa automaatiossa ohjelmisto on määritelty palauttamaan manuaaliseen käsittelyyn kaikki ne asiat, joihin liittyy muita asiakirjoja tai yhteydenottoja. Näissä tilanteissa etuusasian ratkaisee luonnollinen henkilö, joka arvioi asiakkaan toimittamien selvitysten ja/tai yhteydenottojen merkityksen sekä tarvittaessa kuulee asiakasta hallintolain mukaisesti.

Hallintolain menettelysäännökset ja hallintolainkäyttölain oikeussuojasäännökset tulevat normaalisti sovellettaviksi myös automaattisiin päätöksiin perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Automaattisesti lähteviin päätöksiin sisältyy hallintolain 44 §:ssä vaaditut seikat eli päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Automaattisten päätösten vakiomuotoiset perustelut ovat hallintolain 45 §:ssä esitettyjen vaatimusten mukaiset. Vakiomuotoisista perusteluista käy ilmi mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja niissä mainitaan sovelletut säännökset. Vakiomuotoisia perusteluita hyödynnetään kaikissa Kelan ratkaisuissa, automaatiosta riippumatta.

Automaattisiin päätöksiin sovelletaan hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä, virheen korjaamista sekä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Automaattisiin päätöksiin sisältyy valitusosoitus ja niihin on mahdollista hakea muutosta hallintolain 47 §:n mukaisesti, aivan kuten manuaalisessa käsittelyssäkin annettuihin päätöksiin.

Automatisaation vaikutukset käsittelyn viivytyksettömyyteen, päätösten oikeellisuuteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen

Automatisaation hyötyjä ovat esimerkiksi toistettavuus, tiukempi laadunhallinta, virheiden vähentyminen, integraatiot useiden eri järjestelmien kanssa, kasvanut tuotanto ja pienentynyt työvoiman tarve.

Automatisaatio nopeuttaa etuuksien maksatusta ja parantaa työn laatua. Esimerkiksi opintotuen verkkohakemuksiin liittyviä automaattiratkaisuja on tehty 9.3.2020 mennessä 37 324 kappaletta. Kelan tiedossa on 24 tapausta, jotka on todettu virheelliseksi automaattiprosessin johdosta. Virheprosentti on 0,0643. Manuaalisesti tehdyistä opintotukiratkaisuksista noin 3 prosenttia on virheellisiä. Luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska manuaalisesti käsitellään vaikeampia ja enemmän tutkimista vaativia tapauksia. Valvontoihin ja etukätelsiin riskianalyysiin perustuva Kelan näkemys on se, että oikein kohdennettuna sääntöpohjainen automaatio vähentää inhimilliseen toimintaan liittyvää virheriskiä.

Automatisoinnin ansiosta asiointi sujuu hallintolaissa mainitun palveluperiaatteen mukaisesti eli nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Automatisaatio parantaa raportoinnin tasoa, sillä esimerkiksi ohjelmistorobottien tehtäviä, työmääriä, läpimenoaikoja ja poikkeustilannemääriä on helppo seurata ja raportoida.

Automatisaation myötä vapautuvat resurssit voidaan paremmin kohdentaa neuvontaan ja asiakkaiden tukeen.

Kelassa tunnistetaan vuosittain etuuksiin liittyvät riskit, riskien taustalla vaikuttavat syyt sekä niiden seuraukset pahimmillaan, jos riskit toteutuisivat. Riskien suuruuden perusteella riskejä selvitetään tarkemmin, jotta saadaan selville parhaat hallintatoimenpiteet riskien pienentämiseksi. Etuusriskien, valvontatulosten ja tilastollisten analyysien perusteella luodaan etuuksien laadunhallinnan suunnitelma, joka toteutetaan seuraavan vuoden aikana (LITE 13, Etuuksien laadunhallinnan ohjaus).

Suunnitelmassa on eri menetelmin tehtäviä eritasoisia valvontoja ja selvityksiä, joilla selvitetään etuusratkaisun oikeellisuutta ja etuusprosessien tai etuuksille yhteisten prosessien toimivuutta. Vuosittain valvontaan valikoidaan kohteet, jotka valvotaan joko yksittäisinä valvontoina tai koko vuoden kestävinä jatkuvina valvontoina. Kaikki valvonnat sisältyvät etuuksien laadunhallinnan suunnitelmaan.

Kelan yksiköillä on myös omia laadunhallintaan liittyviä suunnitelmia, joita ne toteuttavat vuosittain.

Paraikaa suunnitellaan olemassa olevan suunnitelman lisäksi järjestelmää, jolla kaikkien etuuksien etuusratkaisujen oikeellisuutta valvotaan nykyistä suuremmalla volyyymilla systemaattisesti. Järjestelmä poimisi ratkaisuista ennalta määrätyn määrän valvottavaksi. Tavoitteena on saada järjestelmä käyttöön 2021.

Uuden järjestelmän avulla tunnistetaan osa virheellisistä ratkaisuksista reaaliaikaisesti ennen kuin päätös lähetetään asiakkaalle. Samalla tunnistetaan sellaisia ratkaisuja, joissa Kelassa olevien tietojen perusteella ei voida tietää, onko ratkaisu oikein vai väärin. Virheet korjataan ennen päätöksen antoa. Automatisoiduista päätöksistä voidaan poimia osa valvottaviksi jälkikäteen kahden viikon sisällä ratkaisusta.

Automaattipäätökset ovat erikseen listattuna Kelan päätöksien valvontaluetteloille samoin kuin manuaalipäätöksetkin ja niitä valvotaan samalla tavalla riskiperusteisesti kuin manuaalipäätöksiäkin. Valvontatarve tulee esille etuuksien riskien kartoituksessa. Automaattioratkaisujen suppean käyttöalan vuoksi toiminnallisuuksien oikeellisuus selvitetään käytännössä aina järjestelmän määrittely- ja testausvaiheessa. Tulevaisuuteen kohdentuvissa riskianalyysissä automaattitoiminnallisuudet eivät nouse riskiarvioinnissa korkealle. Yleensä valvontojen kohteena on manuaalisiin päätöksiin liittyvä

inhimillisen virheen riski. Automaattisista päätöksistä tämä riski puuttuu ja tästä syystä nämä päätökset ovat tasaisia laadultaan.

Virkavastuun toteutuminen

Manuaalisesti tehdyn päätöksen vastuuketju voidaan aina määrittää henkilötasolla päätöksen tehneeseen virkailijaan saakka. Automaattisissa päätöksissä ratkaisun varmentavaa yksittäistä toimihenkilöä ei ole. Vastuussa olevat toimihenkilöt voidaan kuitenkin määrittää toimivaltaa koskevien säännösten, tietojärjestelmien vaiheittaisen etenemisen ja siihen liittyvien dokumenttien sekä etenemistä koskevien asiakirjojen avulla aina järjestelmän tai sen muutoksen käyttöönottoa koskevaan päätökseen saakka (LIITTEET 14-15)

Päätöksiä osittain tai kokonaan automatisoivat tietojärjestelmät toteutetaan Kelassa käyttäen ns. "systeemityömenetelmää". Menetelmä kertoo, minkälaisiin vaiheisiin tietojärjestelmän rakentaminen jaetaan, ja mitä missäkin vaiheessa tehdään kenenkin toimesta (LIITE 16). Esimerkkinä systeemityömenetelmän käyttämisestä ja siihen liittyvästä dokumentoinnista on esitetty korkeakouluopiskelijoiden verkkohakemuksen perusteella annettavien automaattiratkaisujen kehitysprosessi (LIITTEET 17, A-F). Systeemityöskentely muissa etuuksissa tapahtuu saman prosessin mukaisesti.

Perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu toteutuu sekä manuaalisesti että automaattisesti annettujen päätösten kohdalla. Virheestä vastuussa oleva yksikkö ja viime kädessä vastuussa oleva toimihenkilö ovat aina määritettävissä työjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Moniportaisessa linjaorganisaatiossa vastuullisia toimihenkilöitä voi olla useita, koska yksikön esimiehet vastaavat myös yksikkönsä ja alaistensa tehtävien suorittamisesta. Vastuu voi kohdentua ja jakautua myös virheen laadun perusteella. Kohdentumista ohjaa se, minkä tulosityksikön vastuualueelle virhe kohdentuu. Esimerkiksi, kun kysymys on päätöksen sisällöstä, virheestä vastaava toimihenkilö voi olla vakuutuspiirissä vastuulliseksi nimettyä tehtävää hoitava henkilö ja/tai hänen esimiehensä. Kun kysymys on Kelan etuusohjeen mukaisesti tehdystä ratkaisusta, vastuu voi kohdentua ohjaustoiminnasta vastaavaan yksikköön, jonka virheellistä ohjetta päätöksentekijä on sisäisten määräysten mukaisesti soveltanut. Jos kysymys on teknisestä virheestä, voi vastuu olla järjestelmän toiminnasta vastaavalla yksiköllä ja sen toimihenkilöillä.

Automaattisesti tuotetut etuuspäätökset eroavat manuaalisista yhdellä tavalla, joka ei ole ohitettavissa: automaatio synnyttää ratkaisun aina. Ratkaisun varmentavaa toimihenkilöä ei prosessissa ole. Automaattioratkaisujen luonteesta johtuen niistä vastuussa eivät ole ne

yksiköt ja virkamiehet, jotka normaalisti tekevät Kelan vakuutuspiireissä manuaalisia ratkaisuja. Automaatiopäätösten oikeellisuus varmistetaan järjestelmää määriteltäessä sekä riskien ja laadun hallinnan keinoin. Nämä linjaukset ja järjestelmän toteutus tehdään muissa Kelan yksiköissä. Vastuu on aina välittömästi ja luonnollisesti siellä, missä virhe on tehty. Ajatus, että virheestä vastaava toimihenkilö olisi kaikissa tilanteissa pelkästään päätöksen allekirjoittanut henkilö, on keinotekoinen.

4) Voitte ottaa kantaa myös siihen, millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislainsa rajata (vrt. edellä kohdassa 2 annettu esimerkki), tai muihin esiselvityksessä käsiteltyihin kysymyksiin

Kelan käsityksen mukaan pohja-automaatio ei ole sellaista automaatiota, josta tulisi säätää, vaan se on tälläkin hetkellä sallittua ja jopa tavoiteltavaa tiedonhallintalain vaatimukset huomioiden. Kysymys on valmistelevista toimista, jotka eivät johda varsinaiseen päätökseen, jolla on oikeusvaikutuksia. Pohja-automaation ilmentymiä ovat mm. viranomaislähteistä saatavat tiedot, joita viedään käsittelyjärjestelmiin ratkaisun tekemisen helpottamiseksi sekä ohjelmistot, jotka lajittelevat asiakirjoja, rekisteröivät hakemuksia tai pyytävät lisäselvityksiä.

Täysautomaation käyttöalan rajausta voidaan tehdä monella tavoin. Kohdassa on 2 on kuvattu etuusriippumattomasti tilanteita, joissa sääntöpohjaista automaatiota etuustyössä voidaan soveltaa. Tilanteet ovat erilaisia, mutta niille yhteisiä ovat esimerkiksi seuraavat tekijät:

- asiaan ei liity harkintaa
- asiassa ei ole lisäselvitys- tai kuulemistarvetta
- tiedot, jotka tarvitaan, ovat käytettävissä joko asiakkaan hakemuksessa tai Kelan käytettävissä olevissa viranomaisrekistereissä
- asiakkaalla ei ole muita asiakirjoja tai yhteydenottoja, jotka edellyttäisivät luonnollisen henkilön arviota asiasta

Näiden edellytysten täytyessä voidaan tunnistaa tilanteita, joissa hyvin erilaisia etuuksia tai hallintotoimia voidaan yhdistää, kuvata ja muuttaa yleislainsäädännöksi.

Mahdollisuuksista säätämistä voi tarvittaessa täydentää rajanvedolla, mikä ei ole yleislainsäädännön perusteella mahdollista esimerkiksi "oikean tekoälyn hyödyntäminen" tilanteessa, jossa se näkyy hallintotoimena tai

päätöksenä asiakkaalle. Tarvittaessa tätä voidaan loiventaa sallimalla mahdollisuus säätää asiasta erityislailla. Tekoälyä rajattaessa on kuitenkin tärkeää tunnistaa sellainen tekoälyn hyödyntäminen, jota ei voida pitää hallintotoimena. Tyypillisesti erilaiset chat -automaatiosovellukset sekä ääneen, kuvaan tai sormenjälkeen perustuvat tunnistamismenetelmät voivat sisältää tekoälyä hyödyntäviä osuuksia. Asiakkaan asiointia tukevien teknisten ratkaisujen estäminen tai poissulkeminen ei varmaankaan ole tarkoitus.

Yhteenveto

Kela tavoittelee tilannetta, jossa kaikki tai valtaosa automaatiolla toteutettavista päätöksistä perustuu yleislain säännöksiin. Sääntöpohjaisen automaation hyödyntämistilanteet ovat yksinkertaisia laissa säädetyistä ehdottomista edellytyksistä muodostuvia päättelyketjuja. Tavoittelemme automaatiota tilanteissa, jotka eivät edellytä harkintaa ja joissa asiassa ei ole lisäselvitystarvetta eikä asia edellytä asiakkaan kuulemistä. Tiedot, jotka tarvitaan ovat käytettävissä joko asiakkaan hakemuksessa tai Kelan käytettävissä olevissa viranomaisrekistereissä.

Kelan näkemyksen mukaan automaation käyttöalaa ei ole tarpeen säädellä eri etuuslaeissa erikseen. Etuuksien myöntämisperusteiden erilaisuudesta huolimatta automaation käyttöala voidaan säätää yleislailla. Esimerkiksi tiedossa olevan tulotiedon huomioiminen eri tavoin etuuslakien erilaisten tulokäsitteiden ja laskusääntöjen vuoksi, ei automaatiojuridiikan näkökulmasta tee tilanteita erilaisiksi. Asiasta säätämisen kannalta on olennaista tunnistaa tyypillisiä tilanteita sekä tunnusmerkkejä, jotka yhdistävät eri hallinnonalojen sääntöpohjaista toimintaa.

Asia on Kelan toiminnan kannalta tärkeä ja olemme käytettävissä, jos selvittelytyö edellyttää materiaalia tai asiantuntijoidemme työpanosta.



Anne Neimala
Etuusjohtaja



Petri Lemettinen
Lakimies

Liiteluettelo

LIITE 1 Pohja-automaatio (yleinen kuvaus)

LIITE 2 Asumisen tuet

LIITE 3 Eläkkeet

LIITE 4 Kansainväliset tilanteet

LIITE 5 Kuntoutusetuudet

LIITE 6 Perhe-etuudet

LIITE 7 Opintoetuudet

LIITE 8 Terveystuudet

LIITE 9 Toimeentulotuki

LIITE 10 Työkykyetuudet

LIITE 11 Työttömyysetuudet

LIITE 12 Vammaisetuudet

LIITE 13 Etuuksien laadunhallinnan ohjaus (prosessikuvaus)

LIITE 14 Kelan työjärjestys

LIITE 15 Etuuspalvelut tulosyksikön työjärjestys

LIITE 16 Kuvaus systeemityön, häiriöhallinnan ja muutoshallinnan toteutuksesta Kelassa

LIITE 17 Kuvaus opintoetuuksien automatisoinin kehitysprosessista (Esimerkki) **Salassapidettava**

LIITE 17 A Projektiehdotus **Salassapidettava**

LIITE 17 B Projektisuunnitelma **Salassapidettava**

LIITE 17 C Linjaukset ja rajaukset **Salassapidettava**

LIITE 17 D Automaattiprosessi **Salassapidettava**

LIITE 17 E Testauksen lausunto **Salassapidettava**

LIITE 17 F Käyttöönottopäätös **Salassapidettava**