

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

Päätösaunaaatiota koskeva hallintolain osuus on onnistunut ja selkeä kokonaisuus.

Tiedonhallintalaissa säännelty automaation taustalla toimiviin järjestelmiin kohdentuvat edellytykset eivät ole oikeassa suhteessa tavoitteeseen eivätkä välttämättömiä. Raskaat dokumentointivaatimukset ja uudistuksiin liittyvä takautuvuus eivät lisää asiakkaiden oikeusturvaa tai ole laadukkaampaa hallintotoimintaa.

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

Tiedonhallintalain julkisuutta ja virkavastuuta koskevat edellytykset voitaisiin toteuttaa kevyemmällä ja kustannustehokkaammalla sääntelyllä. Erityisesti järjestelmäsääntelyn takautuva ulottuvuus on turha, kallis ja osittain mahdoton toteuttaa.

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?

Hallintolaki mahdollistaa kehittämisen. Kelan toiminnassa automaation käyttöala on vielä monissa tilanteissa hyödyntämättä.

Tiedonhallintalaissa asetetut edellytykset kuitenkin vaikeuttavat toteutusta ja lisäävät kustannuksia ilman merkittävää positiivista vaikutusta asiakkaan asiointikokemukseen tai oikeusturvaan.

Ongelmallisia edellytyksiä ovat mm:

- 26 § Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot
- 28 a § Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio
- 28 d § Päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta
- 28 g § Käyttöönottopäätöksen arviointi
- Säädösten takautuva soveltaminen

Kelassa ylläpidetään 40 ydinjärjestelmää, 100 tukijärjestelmää sekä 300 muuta järjestelmää. Kun niille asetetaan takautuvasti yksityiskohtaisia edellytyksiä, vaikutukset eivät ole ennustettavissa. Jos esitys järjestelmäsääntelystä etenee tässä muodossa, kustannusten syntyamiseen tulee varautua.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Esitys selkeä ja kannatettava. Sillä mahdollistetaan sääntöpohjainen päätösaunomaatio.

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

Määritelmä soveltuu Kelan toimintaan.

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

Käyttöala soveltuu Kelan toimintaan.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Oikeussuojaedellytys soveltuu Kelan toimintaan. Kaikissa etuuksissa on käytössä itseoikaisu tai oikaisuvaatimusmenettely.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Asian ilmoittaminen päätöksessä on jo pääosin käytössä Kelassa. Lisätietoja saa erityisesti tähän tarkoitukseen varatulta nettisivustolta.

Käyttöönottopäätöksestä ilmoittaminen varsinaisessa etuuspäätöksessä ei ole toivottava menettely. Kelalla ei ole olemassa tämän ehdotuksen mukaisia käyttöönottopäätöksiä, vaan menettely on luotava. Päätösten määrämuotoinen tuottaminen takautuvasti on työläs prosessi, jota ei voida

toteuttaa normaalien toimintamenojen puitteissa. Jos edellytystä on sovellettava takautuvasti, työ moninkertaistuu.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Luvussa asetetaan vaatimuksia, joista päättäminen on aikaisemmin tapahtunut viranomaisten omien strategisen johtamisen kautta syntyneiden käytäntöjen ja hallintopäätösten avulla. Emme pidä esityksessä käytettyä toiminnallisiin yksityiskohtiin kohdentuvaa säätämistä järkevänä. Varsinkaan takautuvasti näin ei tulisi menetellä.

Laadukkaassa viranomaistoiminnassa tavoitteet tulisi toteuttaa toiminnan suunnittelun keinoin, jolloin tilaa jäisi myös erilaisille toteutusvaihtoehdoille.

Kuinka lainlaajaa voi tietää näin yksityiskohtaisella tasolla, mitkä ovat kunkin organisaation IT-järjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvät tarkoituksenmukaisimmat menettelytavat? Kelassa ylläpidetään 40 ydinjärjestelmää, 100 tukijärjestelmää sekä 300 muuta järjestelmää. Kun niille asetetaan takautuvasti yksityiskohtaisia edellytyksiä, vaikutukset eivät ole ennustettavissa.

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 käsittelyvolyyymien 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?

Ehdotetut muutokset ovat monin tavoin ongelmallisia. Tavoitteet sinänsä ovat kannatettavia, mutta esitetyt menettelyt eivät ole oikeassa suhteessa saavutettaviin hyötyihin. Esitetyt velvoitteet eivät ole omiaan edistämään hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta automaation lisäämisestä

sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksenteossa. Laissa esitetään säädettäväksi viranomaistoiminnan arkipäiväisistä menettelyistä hyvin raskailla keinoilla. Oikeellisuuden ja laadunhallinnan työvälineistä ei tulisi säätää lailla vaan muutoin edellyttää viranomaisilta laadukasta toimintaa, jolloin se kuinka toiminta toteutetaan, jää kunkin toimijan itsensä arvioitavaksi.

26 §. Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Pykälään ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, jotka ovat tarpeellisia automatisoidun toimintaprosessin ja muutenkin sähköisen asiankäsittelyn asianhallinnan järjestämiseksi siten, että jälkikäteen voidaan todentaa asianhallinnasta asiankäsittelyyn liittyvät keskeiset seikat. Tiedot tulisi rekisteröidä asiarekisteriin, jos asiakirja lähetetään viranomaisesta jollekin ulkopuoliselle toimijalle, kuten asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle.

- Mitä asiarekisterillä tarkoitetaan?
- Onko kyseisten tietojen ajateltu olevan metatietoa?
- Vaikutuksia on mahdotonta arvioida tällä tiedolla?

Ehdotettujen muutosten tavoite ja hyödyt virkavastuun tai hyvän hallinnon määrittelemiseksi jäävät epäselviksi.

Vaikutuksen, jotka eivät tässä ole ennustettavissa, voivat aiheuttaa yllättäviä kustannuksia.

28 a § Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio

Tapaa, jolla viranomaisen määrittelee tietojärjestelmän joko hankintaa tai toteutusta varten ei tulisi säätää laissa, vaan viranomaisille ja laitoksille tulisi sallia toimintavapaus. Säätämisen riittävä tarkkuustaso on, että toimijoilta edellytetään läpinäkyvää ja virkavastuun todentamisen mahdollistavaa dokumentaatiota. Esimerkiksi etuuslainsäädännön kohdalla tietojärjestelmän määrittelyt tai dokumentaatio eivät yksin riitä selittämään yksittäisen päätöksen syntyä vaan lisäksi tarvitaan etuuslainsäädäntöä ja olemassa olevaa etuusohjeistoa kertomaan, miksi jokin tieto vaikuttaa päätökseen ja miksi toinen tieto ei. Ei ole perusteltua edellyttää etuuslainsäädännön kopioimista tietojärjestelmädokumentaatioon.

Viranomaisten dokumenttiversioista ja kirjauskäytännöistä säätäminen ei ole hyvää lainsäädäntöä. Nykyaikaisessa ohjelmistokehityksessä toiminnan kuvaukset, vaatimukset ja toteutus säilytetään useissa eri ohjelmistotuotannon ja ohjelmistojen ylläpidon suunnittelu-, dokumentointi- ja hallintavälineissä. Yksityiskohtaisten toimintatapojen toteuttaminen voi olla hankalaa tai mahdotonta ilman merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia. Sallimalla tarkoituksenmukaiset toimintatavat mahdollistetaan olemassa olevien järjestelmien hyödyntäminen, jotka useimmiten jo tallentavat vastaavat tai laajemmat tiedot järjestelmien muutoksista.

Kertaluonteista investointia on mahdoton luotettavasti arvioida, mutta kyseessä on arviolta 2-5 miljoonan euron hanke. Vaikutus jatkuviin resursseihin on 5-10 htv, euromääräisenä arviolta 1-2 miljoonaa euroa/v. Perusteluna on, että automaatiota pystytään laajasti hyödyntämään Kelassa, jossa on 40 ydinjärjestelmää, 100 tukijärjestelmää sekä 300 muuta järjestelmää

28 b § Vaatimustenmukaisuuden ja asiakirjojen ymmärrettävyyden varmistaminen testaamalla
Pääsääntöisesti toimintamallimme täyttää jo toiminnallisesti vaatimukset.

Ehdotettuun sanamuotoon on kuitenkin piilotettu saavutettavuusvaatimuksia, joita muutoin on kuvattu esimerkiksi digipalvelulaisissa. Ehdotettuun tapaan muodostaa sääntelyä sisältyy merkittävä sekaannuksen vaara, kun samasta asiasta säädetään useassa eri laissa. Saavutettavuuden sääntely tulisi koota yhteen. Lisäksi tällä tavalla annettu sääntely koskisi vain automaattisen päätöksenteon tuottamia päätöksiä, asiakaan kannalta tärkeintä on yhtenäinen viestintä ja yhteneväiset päätösasiakirjat riippumatta siitä onko ne tehty manuaalisessa vai automaattisessa päätöksentekoprosessissa.

28 c § Laadunvalvonta ja virhetilanteiden käsittely

Ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti kannatettava, joskin laadunvalvonta tulisi suunnitella kokonaisuutena, jossa arvioidaan sekä automaattisesti että manuaalisesti tehtyjä päätöksiä. Nyt velvoite koskee vain automaattisia päätöksiä.

Vaatimus päätöksentekoprosessin tallentamisesta on osin harhaanjohtava. Automaattisia päätöksiä tekevät järjestelmät on jo toiminnallisista lähtökohdista suunniteltava siten, että esimerkiksi käytettävät käsittelysäännöt, tietovarannot ja tiedot on määriteltävä etukäteen. Näiden toistaminen jokaisen automaattisen päätöksen kohdalla on tarpeetonta. Perustelutekstissä annetaan ymmärtää, että viranomaisella olisi harkinnanvapaus asiassa. Epäselväksi jää, täyttääkö päätöksenteon yhteydessä tallennettu tieto voimassa olleesta käyttöönottopäätöksestä asetetut vaatimukset.

Pääsääntöisesti toimintamallimme täyttää jo toiminnallisesti vaatimukset.

Vaaditun kaltaista laadunvalvontasuunnitelmaa ei ole tehty eli suunnitelma ja sen toimeenpano on suunniteltava ja toteutettava. Osakokonaisuuksia on olemassa mutta näiden kattavuus on varmistettava ja koostaminen on tehtävä erikseen

Kertaluontoisena kustannuksia syntyy yhtenäisen laadunvalvontasuunnitelman muodostamisesta. Kustannusarviota ei tässä vaiheessa pystyä antamaan. Lisäksi pysyviä kustannuksia syntyy lisääntyneen työmäärän muodostuessa tai uusien tehtävien myötä. Alustava arvio on 1 – 10 htv.

Säännöksen mukaan viranomaisen on varmistettava, että automatisoidusta toimintaprosessista tallennetaan vähintään tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöillä automatisoitu prosessi on

edennyt, mitä tietovarantoja ja tietoja prosessissa on hyödynnetty sekä missä vaiheissa luonnollinen henkilö

Minkä tietojen tallentamista edellytetään? Perusteluissa todetaan, että:

”säännös ei siten kiinnitä tapaa, jolla viranomaisen dokumentoisi automatisoidun toimintaprosessin työnkulun kunkin yksittäisen asian käsittelyn osalta”.

Jos näin on, niin minkä tietojen tallentamisesta on kysymys? Itse prosessia koskevat tiedot määritellään etukäteen.

Jos kuitenkin on välttämätöntä tallentaa asioita tapauskohtaisesti, ehdotettu muutos on erittäin merkittävä vaatimus. Jos päätöksenteossa käytetyt tapauskohtaiset tiedot lähdetietoineen on tallennettava jokaisen päätöksen kohdalla erikseen, aiheutuu tästä merkittävää moninkertaista tiedontallennusta ja historiallisen tiedon tallennuksen vaatimusta. Vaatimus edellyttää merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin ja tiedonhallintaan ja siitä aiheutuu merkittäviä kustannuksia moninkertaisen tiedon tallentamisessa. Lokitietojen osalta lokeihin tallentuu sekä automaattinen että manuaalinen toiminta, mutta ei käytetyt tiedot.

Tarkkaa kustannusarviota ei ole mahdollista esittää näillä tiedoilla. Kysymys on kuitenkin miljoonista euroista. Takautuva toteutus nostaa kustannusarviota.

28 d – g § Päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta ja

Ehdotetun säännöksen tavoite on hyvä. Kela ei tee määrämuotoisia käyttöönottopäätöksiä, joten menettely on luotava. Takautuvaa soveltamista emme pidä tarkoituksenmukaisena.

Takautuvuus ja siirtymäaika ovat tämänkin asian osalta haasteellisia. Kelassa on käytössä useita kymmeniä prosesseja, jotka tämän lainsäädännön mukaan katsotaan automaattiseksi päätöksenteoksi. Osa näistä prosesseista on ollut käytössä jo kymmeniä vuosia ja dokumentoitu sen hetkisillä työvälineillä ja käytännöillä. Käytännössä kohdan 4 luettelo käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista sekä perustelutekstiin kirjattu velvoite saattaa asiakirjat tämän lainsäädännön edellyttämälle tasolle on takautuvana haastava ja edellyttäisi merkittäviä panostuksia vanhaan dokumentaatioon ilman konkreettista hyötyä.

Toimintamallien muuttaminen, dokumenttienhallinnan järjestäminen ja säilytyksen varmistaminen 0,5-1 milj. euroa.

28 g § Käyttöönottopäätöksen arviointi

Menettely on uusi eikä Kela muissa toiminnoissaan ole vastaavan valvonnan kohteena. Jos säännöstä pidetään mahdollisena ja välttämättömänä, emme vastusta sitä.

Automaattinen päätöksenteko on Kansaneläkelaitokselle välttämättömyys ja sen toimeenpanon läpinäkyvyys yksi keskeisistä tavoitteista. Kansaneläkelaitos noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kun automaation erilaiset sovellukset ja osittainen automaatio huomioidaan olemassa olevan automaation purkamisen vaikutus on noin 2000 htv.

Esityksen 13 a § Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin vastaa pitkälti olemassa olevaa käytäntöä

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?**

Ehdotukset näyttäisivät mahdollistavan kehitystyön, jota Kela jo tekee. Kelan olemassa olevat kontrollit ja valvontamenetelmät vastaavat pitkälti esityksessä edellytetyt

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Emme kannata lain takautuvaa soveltamista. Esitämme, että takautuvuudesta ja siirtymäajasta luovutaan ja että tarvittavat korjaukset järjestelmiin tehdään niiden normaalin uudistamistyön yhteydessä.

Takautuva soveltaminen ei tuo asiakkaalle lisäarvoa eikä sillä saavuteta jo rakennettujen järjestelmien virkavastuun osoittamisen osalta lisäarvoa. Vastuukysymykset ovat osoitettavissa tehtäväkohtaisen vastuun mukaisesti, jolloin vastuu voi kohdentua ja/tai jakautua sen mukaisesti, kuinka henkilö on prosessiin osallistunut. Vastuun synnyttäminen yhdelle henkilölle jälkikäteen on sekin keinotekoinen ratkaisu. Vastuulliset henkilöt ovat jo olemassa.

Laadunvalvonta tulee suunnitella kokonaisuutena, jossa arvioidaan sekä automaattisesti että manuaalisesti tehtyjä päätöksiä. Nyt velvoite koskee vain automaattisia päätöksiä.

Kelassa ylläpidetään 40 ydinjärjestelmää, 100 tukijärjestelmää sekä 300 muuta järjestelmää. Kun niille asetetaan takautuvasti yksityiskohtaisia edellytyksiä, vaikutukset eivät ole ennustettavissa. Jos esitys etenee tässä muodossa, kustannusten syntymiseen tulee varautua.

Lemettinen Petri
Kansaneläkelaitos