

10.11.2022

Dnro 175/010/2022
DARK 22/010/176.

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä (HE 145/2022 vp), jolla ehdotetaan muutettavaksi mm. hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia.

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Kansaneläkelaitos (Kela) pitää hallintolakiin ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja kannatettavina.

Hallintolain muutoksia on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön työryhmässä, jossa on ollut mukana laajasti automaattista toimeenpanoa hyödyntäviä viranomaisia ja myös Kelan edustus.

Kelan näkemyksen mukaan tiedonhallintalakiin esitetyt muutoksia ei tulisi hyväksyä esitetyssä muodossa.

Tiedonhallintalain muutosten valmistelussa ei ole kuultu riittävästi toimeenpanijatahoja eikä huomioitu lausuntokierroksen palautetta.

Tiedonhallintalakiin esitetyt muutokset ohjaavat viranomaisen operatiivista toimintaa turhan tarkalla tasolla ja tuovat näin merkittäviä lisäkustannuksia toimeenpanolle. Sääntely on liian yksityiskohtaista ja vaikeasti tulkittavaa.

Yksityiskohtaiset vaatimukset prosessien dokumentoinnista, laadun valvonnasta ja käyttöönottopäätöksistä lisäävät byrokratiaa, mutta eivät käytännössä lisää ihmisten näkökulmasta päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Muutosten toimeenpano syö resursseja palvelujen kehittämiseltä ja vaikeuttaa hallituksen tehokkuus- ja digitalisaatiotavoitteiden edistämistä. Lainmuutosten takautuvasta toimeenpanosta aiheutuva kertaluonteinen lisätyö estää muun kehittämisen ja jatkossa muutosten toimeenpano jatkuvassa kehittämisessä vie resursseja itse kehittämiseltä.

Kela on noudattanut automaattisessa päätöksenteossa hyvän hallinnon periaatteita jo vuosikymmeniä ja siten lainsäädännön muutokset ovat jo toteutettuina eri puolille operatiivisten tietojärjestelmien rakentamis- ja ylläpitodokumentaatioihin.

Systeemityömenetelmät järjestelmäkehityksessä ovat kuitenkin kehittyneet ja muuttuneet ajan saatossa, samaten projekti- ja hankehallinnan dokumentaatiovaatimukset. Lainmuutoksen takautuva voimaantulo edellyttää työlästä menneiden vuosikymmenten aikana automatisoitujen prosessien selvitysten tuottamista. Takautuva selvittäminen on osin myös mahdotonta, mikäli lainmuutosten tulkinta edellyttää, että asiat

dokumentoidaan takautuvasti päätös- tai asiakaskohtaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli lainmuutosten tulkintaongelmia ei ratkaista, voisi pahimmassa tapauksessa Kelan järjestelmistä tulla selvittäväksi kaikkien menneiden vuosikymmenten aikana tehtyjen kymmenien miljoonien **asiakaskohtaisten** päätösten ja indeksimuutoksiin perustuvien etuuksien määrien muutosten tiedot, miten ne on toteutettu, mitkä tiedot päätöksen pohjaksi on tuotu miltä viranomaiselta ja miten. Esimerkiksi jo pelkästään sairaanhoidon korvauksia maksetaan automatisoidun prosessin kautta vuosittain noin miljoona kappaletta ja indeksimuutoksiin perustuvia etuuden määrän muutoksia etuudensaajille samansisältöisinä ja samoilla yksinkertaisilla säännöillä useita miljoonia.

Kela ehdottaa lausunnossaan joitakin konkreettisia muutosehdotuksia tiedonhallintalakiin edellä kuvattujen ongelmien lieventämiseksi ja toimeenpanon selkeyttämiseksi.

Muihin lakeihin ehdotettujen muutosten osalta Kelalla ei ole lausuttavaa.

Kansaneläkelaitoksen muutosehdotukset tiedonhallintalakiin

1.1 Tiedonhallintalain käsittelysäännön määritelmää tulee täsmentää

Tiedonhallintalain velvoitteet pohjautuvat pitkälti automaattisessa päätöksentekoprosessissa käytettäviin käsittelysääntöihin, koska käsittelysäännöt tulee dokumentoida, testata ja lokittaa. Käsittelysäännön määritelmä on esityksessä kuitenkin epätarkka ja määritelmät eroavat toisistaan hallintolain ja tiedonhallintalain perusteluiden osalta. Tiedonhallintalain perusteluiden pohjalta käsittelysäännön määritelmä on mahdollista tulkita huomattavasti hallintolain perustelujen määritelmää laajemmaksi koskien päätös/asiakaskohtaista dokumentointia, testausta ja lokitusta.

Kela ehdottaa, että tiedonhallintalain 2 § 16 kohtaa tarkennetaan ja muutetaan vastaamaan enemmän hallintolain perustelujen mukaista muotoa:

”Tässä laissa tarkoitetaan:

16) *käsittelysäännöillä* luonnollisen henkilön ennalta laatimia automaattisen tietojenkäsittely**prosessin** ohjaamiseen tarkoitettuja sääntöjä”

Kelan mielestä oleellisinta on dokumentoida hallintolain mukaisesti automattisen prosessin ohjaamiseen käytetyt säännöt kuten ne edellytykset, joiden perusteella jokin etuus myönnetään. Sen sijaan ei olisi tarkoituksenmukaista lokittaa jokaista sääntöä, jonka Kelan toimeenpantavana oleva sosiaaliturvalainsäädäntö sekä Kanta-palveluja koskeva erityislainsäädäntö on pitänyt sisällään jokaisen asiakkaan ja jokaisen ratkaisun kohdalla.

1.2 TiHL 28 a §:n 2 ja 3 momenttia tulee yksinkertaistaa ja selkeyttää

Tiedonhallintalain esitetyt muutokset säätelevät yksityiskohtaisesti toimeenpanijoiden omaan operatiiviseen toimintaan kuuluvia asioita. Lainsäädännön tasolla ei tule säätää toimeenpanoon liittyvistä yksityiskohdista vaan ne tulee jättää jokaisen toimijan oman operatiivisen toiminnan hoidettavaksi (esimerkiksi ohjeistus). Liian yksityiskohtainen sääntely johtaa työlääseen ja joustamattomaan toimeenpanoon, joka puolestaan voi lisätä entisestään esteitä digitalisaation ja automaation kehittämistä. Esitetyn 28 a §:n 2 momentissa olevat yksityiskohtainen dokumentaatiovaatimusten lista voitaisiin siirtää säännöksen perusteluihin, jossa onkin esityksessä jo laajasti selvitetty eri dokumentointiin liittyvät vaatimukset. Vastaavasti 28 a §:n 3 sanamuoto on lain tasolla hyvin yksityiskohtainen ja Kela esittää sanamuodon yksinkertaistamista myös 3 momentin osalta.

Kela esittää, että tiedonhallintalain 28 a § 2 momenttia yksinkertaistetaan em. perusteella seuraavasti:

28 a §

Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio

Viranomaisen on dokumentoitava tässä luvussa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako.

Viranomaisen on varmistettava, että automatisoituun toimintaprosessiin sisältyvät menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu selkeästi, kattavasti ja ajantasaisesti. ~~Viranomaisen toimintaprosessista on dokumentoitava ainakin:~~

- ~~1) toimintaprosessin kaikki vaiheet, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun;~~
- ~~2) toimintaprosessin kunkin vaiheen käsittelysäännöt;~~
- ~~3) käsittelysääntöjen syrjimättömyys;~~
- ~~4) perusteet asianosaisen kuulemisen toteuttamiselle automaattisesti tai kuulematta jättämiselle;~~
- ~~5) asian ratkaisemiseen tarvittavat tiedot, tietolähteet ja tietojen hankintaan liittyvät menettelyt;~~
- ~~6) asian ratkaisemista varten hankittavien tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistaminen;~~

- ~~7) asian ratkaisuun liittyvien perustelujen muodostaminen tai perusteluvollisuudesta poikkeaminen;~~
- ~~8) toimintaprosessin laadunvalvonnan mahdollistavat toiminnallisuudet;~~
- ~~9) tietoturvaluustoimenpiteitä koskevien vaatimusten toteuttaminen.~~

3 momentin sanamuoto esitetään muutettavaksi seuraavasti:

~~Viranomaisen on merkittävä dokumentaatiota koskeviin asiakirjoihin versionumero, hyväksymispäivämäärä sekä asiakirjan hyväksyjä, jonka tehtävänä on tarkastaa asiakirjan sisällön laimukaisuus. Viranomaisen on säilytettävä hyväksytyt asiakirjat vähintään viisi vuotta automatisoidun toimintaprosessin käytöstä poistamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien.~~

Viranomaisen on kyettävä osoittamaan kulloinkin voimassa olevat menettelytavat ja käsittelysäännöt luotettavalla tavalla ja säilytettävä tämä tieto vähintään viisi vuotta automatisoidun toimintaprosessin käytöstä poistamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien.

1.3 2. TiHL 28 c § 3 momenttia tulee yksinkertaistaa

Tiedonhallintalain 28 § c kohdassa säädetään, että viranomaisen on varmistettava, että automatisoidusta toimintaprosessista tallennetaan vähintään tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöllä automatisoitu prosessi on edennyt. Kela katsoo, että käsittelysääntöjen tallentamisen sijaan viranomaisen tulisi pystyä osoittamaan, mihin käsittelysääntöihin päätös on perustunut ja tämän vuoksi ehdotetaan, että 28 c § 3 mom. muutetaan muotoon

Viranomaisen on pystyttävä osoittamaan, mihin käsittelysääntöihin automaattisen prosessin kautta muodostunut päätös perustuu ja missä kohtaa luonnollinen henkilö on osallistunut toimintaprosessiin.

Mikäli käsittelysäännön määritelmä pysyy tiedonhallintalain osalta epäselvänä, voi säännöksen tiukka tulkinta pahimmillaan johtaa siihen, että tietojärjestelmien toiminnallisuuksista muodostetaan miljoonien rivien lokitiedostoja jokaista annettua päätöstä kohden. Tällaisten lokitiedostojen tulkintaan tarvittaisiin todellinen tietojärjestelmien syväosaaja eikä se auttaisi asiakkaan oikeuksien turvaamisessa. Sen sijaan viranomaisella tulisi olla velvollisuus tarvittaessa osoittaa, mihin käsittelysääntöihin automaattinen päätöksentekoprosessi on perustunut ilman että säännös säätelisi tarkkaan sitä, mitä tietoja prosessista on talletettava.

1.4 3. TiHL 28 c § 3 momenttia ei tulisi soveltaa jo käytössä oleviin automaattisiin prosesseihin ja siirtymäaikaa tulisi pidentää

Kela ehdottaa, että tiedonhallintalain 28 c § 3 mom. ei sovellettaisi ollenkaan jo käytössä oleviin automaattisiin prosesseihin liittyviin tietojärjestelmiin ennen kuin tietojärjestelmät tulisivat muutoin uusittaviksi. Selvitysten tekeminen takautuvasti ei lisää juurikaan hallinnon läpinäkyvyyttä eikä paranna asiakkaiden oikeusturvaa.

Mikäli lain soveltaminen toteutetaan takautuvasti, on sen siirtymäaika liian lyhyt, eikä siinä ole riittävästi huomioitu jo käytössä olevia automaattisia prosesseja. 12 kuukauden siirtymäaika on täysin riittämätön. Aiemmin käyttöön otettujen automaattisten päätöksentekoprosessien osalta kaikkien valinta- ja käsittelysääntöjen lokittaminen vanhoihin järjestelmiin (tiedonhallintalain perusteluiden määritelmän mukaisesti) olisi huomattavan kallista ja aikaa vievää ja siitä saatava hyöty on kyseenalainen.

Kela ehdottaa, että tiedonhallintalain 28 c § 3 mom. ei sovellettaisi ollenkaan jo käytössä oleviin automaattisiin prosesseihin liittyviin tietojärjestelmiin ennen kuin tietojärjestelmät tulisivat muutoin uusittaviksi. **Lisäksi siirtymäaikaa tulisi pidentää 12 kuukaudesta 36 kuukauteen.**

1.5 4. TiHL 28 j § ehdotetaan muutettavaksi

TiHL 28 j § oikeuttaisi testaamiseen ja teknisten virheiden korjaamiseen liittyvien avustavien tehtävien antamisen ulkopuoliselle toimijalle, mikä on kannatettavaa. Hallituksen esityksen perusteluissa (s.158) todetaan, että automaattiseen ratkaisemiseen käytettävän tietojärjestelmän kehittäminen ja tuottaminen itsessään ei ole julkinen hallintotehtävä. Äärimmäisen tärkeää on, ettei tästä pykälästä tehdä myöhemmin tulkintaa, että pykälä rajoittaisi tietojärjestelmien kehittämisen ulkoistamista laajemmin ja muuttaisi nykyisiä mahdollisuuksia tilata IT-järjestelmätyötä ulkopuolisilta toimittajilta.

Kela katsoo, että virkavastuu on tarpeettomasti ulotettu koskemaan myös IT-toimittajia, joille viranomainen tai julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen toimija ulkoistaisi testaamisen tai laadunvalvonnan avustavia tehtäviä. Virkavastuun laajentaminen avustaviin tehtäviin lisää työmääriä, kohottaa kustannuksia sekä vaikeuttaa julkista hallintotehtävää suorittavan yksityisen toimijan asemaa kilpailutuksissa ja toimittajayhteistyössä. Jo tällä hetkellä yksityisten IT-toimittajien puolelta on nähtävillä suurta resurssipulaa ja muutokset voivat entisestään vähentää kiinnostusta yksityisten IT-toimittajien puolelta osallistua kilpailutuksiin.

Virkavastuu toteutuu Kelan järjestelmäkehittämisessä jo nyt. Päätöksentekoprosessista vastuussa olevat tahot ovat virkavastuussa riippumatta siitä, miten toimeenpano toteutetaan käytännössä.

Kela ehdottaa, että 28 j § lyhennetään muotoon:

28 j §

Tehtävien antaminen yksityiselle ja virkavastuu

Viranomainen voi antaa **viranomaisen tehtäväksi** 28 b §:ssä ja **28 c §:ssä säädettyihin** tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Tällaisia avustavia tehtäviä hoitavaan henkilöön sovelletaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, hänen hoitaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Kansaneläkelaitos

Marjukka Turunen

Lainsäädäntöjohtaja