

Automaattista päätöksentekoa koskevat lainsäädäntömuutokset

Hallintovaliokunta 11.11.2022

Marjukka Turunen
Lainsäädäntöjohtaja

Kela|Fpa 

Kelan lausunnon nostot

- Kansaneläkelaitos 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 Kansaneläkelaitoksen edustus.
- Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan tiedonhallintalakiin esitettyjä muutoksia ei tulisi hyväksyä esitetyssä muodossa.
 - Tiedonhallintalain muutosten valmistelussa ei ole kuultu riittävästi toimeenpanijatahoja eikä huomioitu lausuntokierroksen palautetta

Kelan lausunnon nostot

- 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.

Tiedonhallintalain käsittelysäännön määritelmä

- Tiedonhallintalain käsittelysäännön määritelmää (2 §:n 16 kohta) tulee täsmentää
 - Kansaneläkelaitoksen mielestä oleellisinta on dokumentoida hallintolain mukaisesti automattisen prosessin ohjaamiseen käytetyt säännöt kuten ne edellytykset, joiden perusteella jokin etuus myönnetään. Sen sijaan ei olisi tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista lokittaa jokaista sääntöä, jonka Kelan toimeenpantavana oleva sosiaaliturvalainsäädäntö sekä Kanta-palveluja koskeva erityislainsäädäntö on pitänyt sisällään jokaisen asiakkaan kohdalla.
 - Säännöksen täsmentäminen koskemaan tietojenkäsittely**prosessia**:
 - Tässä laissa tarkoitetaan:

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

Tiedonhallintalain 28 a § 2 mom: *Automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen olennainen dokumentaatio*

- 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 2momentissa olevat yksityiskohtainen dokumentaatiovaatimusten lista voitaisiin siirtää säännöksen perusteluihin, jossa onkin esityksessä jo laajasti selvitetty eri dokumentointiin liittyvät vaatimukset.
- On tärkeää, että lainmuutoksilla ei vaikeuteta eikä estetä teknologian kehittymisen kautta kehittämisen mahdollisuuksia ja että lainsäädäntö on mahdollistavaa, ei rajaavaa.

Dokumentaatio: 28 a §:n 2 mom.

- 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 perusteluvelvollisuudesta poikkeaminen;
 - 8) toimintaprosessin laadunvalvonnan mahdollistavat toiminnallisuudet;
 - 9) tietoturvaluustoimenpiteitä koskevien vaatimusten toteuttaminen.

Laadunvalvonnan ja virhetilanteiden käsittely

- Tiedonhallintalain 28 § c kohdassa säädetään, että viranomaisen on varmistettava, että automatisoidusta toimintaprosessista tallennetaan vähintään tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöillä automatisoitu prosessi on edennyt. Kansaneläkelaitos 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 kymmenien miljoonien rivien lokitiedostoja jokaista annettua päätöstä kohden.
- Mikäli tarkoitus on ollut säätää siitä, että tietyn asiakkaalle tietyssä aikana tehdyn automaattisen ratkaisun osalta pysytään osoittamaan, millä käsittelysäännöillä kyseinen ratkaisu on tehty, tämä tulisi selkeästi olla säännöksessä sekä perusteluissa näkyvillä.

Tiedonhallintalain 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.
- Kansaneläkelaitos katsoo kuitenkin, 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 Kansaneläkelaitoksen järjestelmäkehittämisessä jo nyt. Päätöksentekoprosessista vastuussa olevat tahot ovat virkavastuussa riippumatta siitä, miten toimeenpano toteutetaan käytännössä.

Tiedonhallintalain 28 c § 3 momenttia ei tulisi soveltaa jo käytössä oleviin automaattisiin prosesseihin. Siirtymäaikaa tulee pidentää.

- Kansaneläkelaitos ehdottaa, että tiedonhallintalain 28 c § 3 mom. ei sovellettaisi ollenkaan jo käytössä oleviin automaattisiin prosesseihin liittyviin tietojärjestelmiin ennen kuin tietojärjestelmät tulisivat muutoin uusittaviksi.
- Siirtymäaika on aivan liian lyhyt, eikä siinä ole riittävästi huomioitu jo käytössä olevia automaattisia prosesseja. 12 kuukauden siirtymäaika on täysin riittämätön. Aiemmin käyttöönotettujen 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.
- Siitäkin huolimatta, että takautuva selvittely ei edellyttäisi kymmenien miljoonien ratkaisujen selvittelyä ja dokumentointia, on siirtymäaika liian lyhyt ainakin Kelalle ottaen huomioon Kelalla oleva IT-kehittämisen laajuus ja massat.
- **Siirtymäaikaa tulisi pidentää 12 kuukaudesta 36 kuukauteen.**

Kiitos!