LA/RE 3.11.2022

Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

**Eläketurvakeskuksen lausunto hallituksen esityksestä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp)**

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

**Eläketurvakeskus 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 vakuutusalan edustus.

**Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan tiedonhallintalakiin esitettyjä 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 sekavaa, ristiriitaista ja vaikeasti tulkittavaa. Esimerkiksi tiedonhallintalain 6 a luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös sellaisiin tiedonhallintalain säännöksiin, joita ei sovelleta TiHL 3 §:n mukaan yksityisiin työeläkealan toimijoihin. Tämä johtaa tiedonhallintalain soveltamisalan epäselvyyteen ja tahattomaan laajentumiseen.

Yksityiskohtaiset vaatimukset prosessien dokumentoinnista, laadun valvonnasta ja käyttöönottopäätöksistä lisäävät byrokratiaa, mutta eivät käytännössä lisää kansalaisen näkökulmasta päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Muutosten toimeenpano syö resursseja palvelujen kehittämiseltä ja vaikeuttaa hallituksen tehokkuus- ja digitalisaatiotavoitteiden edistämistä.

Eläketurvakeskus ehdottaa lausunnossaan joitakin konkreettisia muutosehdotuksia tiedonhallintolakiin edellä kuvattujen ongelmien lieventämiseksi ja toimeenpanon selkeyttämiseksi.

Muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin Eläketurvakeskuksella ei ole lausuttavaa.

**Eläketurvakeskuksen muutosehdotukset tiedonhallintalakiin**

**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.

Eläketurvakeskus 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”

Eläketurvakeskuksen 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 työeläkelainsäädäntö on pitänyt sisällään viimeisen yli 40 vuoden aikana ja jonka mukaisesti esimerkiksi vanhoista työsuhteista on laskettu valmiit eläkekarttumat rekistereihin.

**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 käsittelysäännöillä automatisoitu prosessi on edennyt. Eläketurvakeskus katsoo, että käsittelysääntöjen tallentamisen sijaan viranomaisen tulisi pystyä osoittamaan, mihin käsittelysääntöihin päätös on perustunut. 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 tuhansien rivien lokitiedostoja jokaista annettua päätöstä kohden. Tällaisten lokitiedostojen tulkintaan tarvittaisiin todellinen tietojärjestelmien syväosaaja eikä se auttaisi asiakkaan oikeuksien turvaamisessa. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että viranomaisella olisi velvollisuus tarvittaessa osoittaa, mihin käsittelysääntöihin automaattinen päätöksentekoprosessi on perustunut ilman että säännös säätelisi tarkkaan sitä, mitä tietoja prosessista on talletettava.

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

Siirtymäaika on liian lyhyt, eikä siinä ole riittävästi huomioitu jo käytössä olevia automaattisia prosesseja. 12 kuukauden siirtymäaika on täysin riittämätön ottaen huomioon kaikki tietojärjestelmät, joihin säädöstä tulisi soveltaa. 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.

Eläketurvakeskus 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 eri säännösten kohdalla lisätä 12 kuukaudesta 36 kuukauteen.

**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.

Eläketurvakeskus 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.

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

Eläketurvakeskus ehdottaa, että 28 j § täsmennetään ja 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.~~

Eläketurvakeskus

Katri Raatikainen Karoliina Kiuru