Hallintovaliokunta

Asia: HE 145/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Kevalta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan muutoksia muun muassa hallintolakiin, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin sekä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa.

Hallintolain muutokset

Keva kannattaa automaattisen päätöksenteon mahdollistavien säännösten lisäämistä hallintolakiin. Säännökset ovat sisällöltään sellaisia, että ne käytännössä mahdollistavat automaattisen päätöksenteon nykymuodossaan ja antavat mahdollisuuden myös automatiikan tulevalle kehitykselle. Kevalla ei ole huomauttamista ehdotettuihin säännöksiin.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muutokset

Yleisesti ehdotetuista muutoksista

Keva katsoo, että esitetty tiedonhallintalain 6 a luvun yksityiskohtainen sääntely prosessien kehittämisen ja päätösten laadun varmistamisen osalta ei ole kaikilta osin tarpeellista. Ehdotettu tiedonhallintalain sääntely edellyttää automaattisessa päätöksenteossa käytettävien käsittelysääntöjen dokumentointia, testausta ja lokitusta. Monissa tapauksissa viranomaisen prosessit ovat pitkälti automatisoituja silloinkin, kun kyse ei ole varsinaisesta lain tarkoittamasta automaattisesta päätöksenteosta. Kun kokonaan automatisoitu prosessi otetaan käyttöön, se sisältää usein eri aikoina automatisoituja osia hyvin erilaisissa ja eri tarkoituksiin luodoissa järjestelmissä, joiden välillä tietoja välitetään rajapintojen kautta. Jos ehdotettu sääntely edellyttää, että kaikki automaattisessa päätöksenteossa käytettävät järjestelmät kokonaisuudessaan täyttävät asetetut vaatimukset esim. lokituksen tai dokumentoinnin osalta, niin sen toteuttaminen voi olla käytännössä mahdotonta tai

vähintäänkin kallista ja tarpeetonta, koska järjestelmät ovat olleet ilman ongelmia käytössä parhaimmillaan kymmeniä vuosia.

Keva katsoo, että dokumentoinnin osalta riittävää tulisi olla, että viranomainen pystyy esittämään ne säännöt, joiden mukaan automaattinen prosessi etenee ja osoittamaan, että tehdyt ratkaisut ovat lain mukaisia.

Esimerkki eläkepäätösprosessista

Eläkepäätösprosessi alkaa siitä, että henkilö tekee hakemuksen sähköisessä palvelussa. Hakemuksen täyttämiseen voi liittyä automaattista päättelyä ja se on osa automaattisen päätöksenteon prosessia. Kun hakemus siirtyy käsittelyjärjestelmään, eläkeoikeus tutkitaan (esim. täyttyykö eläkeikä ja onko työsuhde päättynyt) hakemuksen tietojen ja henkilön rekisteritietojen perusteella. Päättely on kuvattu järjestelmää koskevassa dokumentaatiossa ja siitä voidaan todeta, että päättely vastaa lain sisältöä.

Eläke lasketaan koko työuran työsuhde- ja ansiohistorian perusteella. Osa eläkkeen laskennasta on saatettu tehdä jo vuosia ellei vuosikymmeniä sitten laskemalla ns. vapaakirja ja tallentamalla se valmiiksi laskettuna rekisteriin, josta se haetaan mukaan eläkelaskentaan. Vapaakirjan sisällä oleva eläkelaskenta on osa henkilön eläkeoikeutta ja automaattisesti tehtyä eläkepäätöstä. On mahdollista, että järjestelmää, jossa vanhojen työsuhteiden eläkeoikeuden päättely ja eläkkeen laskenta on tehty ei enää ole edes olemassa tai jos onkin, sen dokumentoinnin tai lokituksen saattaminen vaatimusten edellyttämälle tasolle ei ole mahdollista. On kuitenkin silti täysin mahdollista osoittaa eläkkeen hakijalle, että eläke on laskettu oikein kunakin aikana voimassa olleiden lain säännösten mukaisesti.

TiHL 28 c § 3 momenttia tulisi selkeyttää

Ehdotetun sääntelyn mukaan viranomaisen olisi varmistettava, että automaattisesta toimintaprosessista tallennetaan vähintään tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöillä automaattinen prosessi on edennyt. Jos käsittelysääntö ymmärretään tässä laajasti, johtaa tämä tarpeeseen luoda massiivisia lokitiedostoja eläkelaskennan yksityiskohdista. Asiakas ei hyötyisi näistä millään tavalla. Lokituksen osalta r*iittävää tulisi olla, että viranomainen pystyy osoittamaan, mihin käsittelysääntöihin automaattinen päätös perustuu ja missä kohtaa luonnollinen henkilö on osallistunut prosessiin.*

Hallituksen esityksessä olevassa muodossa TiHL 28 c § 3 momenttia ei tulisi soveltaa jo olemassa oleviin automaattisiin prosesseihin edes siirtymäajan jälkeen. Kuten aiemmin on todettu tällaisten tietojen tallentaminen vanhojen järjestelmien osalta ei olisi tarkoituksenmukaista.

TiHL 28 d § Päätös automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta

Ehdotettu säännös ei vastaa sitä todellisuutta, jossa tietojärjestelmiä kehitetään. Esimerkiksi eläkepäätösprosessissa automaatio on kehittynyt vuosien

saatossa automatisoimalla tietojen hakua, eläkkeen laskentaa ja eläkeoikeuden päättelyä ja asiakirjojen muotoilua. Lopulta on tultu siihen pisteeseen, että prosessi kokonaisuutena on toiminut niin luotettavasti pelkästään automaation avulla, että on voitu luopua päätösten manuaalisesta hyväksymisestä ja tarkastamisesta. Itse kohta, jossa prosessi siirtyy kokonaan automaattiseksi ei välttämättä ole päätöksen sisällön tai järjestelmän teknisen toiminnallisuuden kannalta millään tavalla merkityksellinen. Kaikki päätöksen oikeellisuuden kannalta olennainen kehitystyö ja testaus on saatettu tehdä jo vuosia aiemmin. Kyse voi olla vaikka vain manuaalisen tarkastamisen pois jättämäisestä.

Järjestelmään tehtävät korjaukset ja muutokset hyväksytään omassa prosessissaan. Riittävän testauksen jälkeen todetaan, että muutokset toimivat oikein ja tehdään päätös siitä, että muutokset voidaan ottaa käyttöön. Ehdotetun säännöksen mukaan tilanne, jossa automatisoinnin viimeisessä vaiheessa tulisi tehdä normaalista hyväksymis- ja käyttöönottoprosessista erillinen käyttöönottopäätös on byrokratiaa lisäävä ja työläs. Tämä saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että prosesseja ei haluta automatisoida loppuun asti vaan niihin jätetään muodollinen rooli ihmiskäsittelijälle, jotta vältytään lain edellyttämiltä hankalilta käytännöiltä.

TiHL 28 j § Tehtävien antaminen yksityiselle ja virkavastuu

Ehdotettu säännös oikeuttaisi testaamiseen ja teknisten virheiden korjaamiseen liittyvien tehtävien antamisen ulkopuoliselle toimijalle. Ajatus vastaa nykyisiä käytäntöjä yksityisten järjestelmätoimittajien kanssa toimimisesta. On tärkeää, että viranomainen voi harkita tarkoituksenmukaisuusperusteisesti, mitä tehtäviä yksityinen palveluntuottaja voi hoitaa, silloin kun kyse ei ole varsinaisesti julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Virkavastuun ulottaminen yksityisiin palveluntuottajiin on Kevan näkemyksen mukaan tarpeetonta. Vastuu viranomaisen päätösten oikeellisuudesta määräytyy organisaatiossa määriteltyjen vastuiden mukaisesti. Yksityisen palveluntuottajan vastuut ja velvoitteet määritellään viranomaisen ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa.

Testausta suoritetaan nykyisin enenevissä määrin käyttäen testausautomaatiota. Automaatiota voidaan käyttää teknisluonteisen testauksen lisäksi myös hyväksymistestauksessa esimerkiksi regressiotestauksen osalta, kun varmistetaan, että aiemmat toiminnallisuudet toimivat entiseen tapaan uusien muutosten toteuttamisen jälkeen. Ei ole poissuljettua, etteikö myös kokonaan uusia toiminnallisuuksia voitaisi testata täysin automaattisesti, kun halutut lopputulokset pystytään etukäteen määrittelemään. Testausautomaatio voi tapahtua viranomaisen tai yksityisen palveluntuottajan toteuttamana. Ehdotettu säännös tuntuu vanhanaikaiselta, kun se lähtee siitä, että testausta hoitaisi joku henkilö, johon virkavastuu voitaisiin kohdentaa.

Lopuksi

Ehdotetut tiedonhallintalain säännökset on Kevan käsityksen mukaan luotu kuvaamaan nykyisen mallin mukaista järjestelmäkehitystä ja luomaan sen ympärille säännöt, joilla automaattisen päätöksenteon prosessit tulee ottaa käyttöön. Suurin osa vaatimuksista täyttyy Kevan toiminnassa jo nykyisin ja jos vaatimuksia tulkitaan väljästi, on loppujenkin toteuttaminen mahdollista. Säännökset sisältävät kuitenkin paljon tulkinnanvaraa.

Keva katsoo, että riittävää tulisi olla, että asiakasta informoidaan automaattisesta päätöksenteosta ja päätöksenteko tapahtuu hallintolain asettamissa rajoissa. Yksittäisen päätöksen perustelut sekä tosiseikkojen että sovellettavien säännösten osalta ilmenevät aina jo hallintopäätökseltä oli se sitten tehty automaattisesti tai ihmisen toimesta. Päätöksiin on aina mahdollista hakea muutosta. Rutiiniluonteisissa tapauksissa automaattinen päätöksenteko turvaa päätösten oikeellisuutta ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Virkavastuun kohdentamisessa ei Kevan näkemyksen mukaan ole epäselvyyttä, kun organisaation vastuut toiminnan ja tietojärjestelmien osalta on määritelty.

Käytännössä ehdotetut vaatimukset luovat järjestelmien kehittämiseen jäykkyyttä ja epävarmuutta eivätkä ne huomioi toiminnan sujuvuutta tai jatkuvan teknisen kehityksen mukanaan tuomia uusia mahdollisuuksia. Asiakkaan etu on, että viranomaisen prosessit ovat tehokkaita ja sujuvia ja niitä kehitetään jatkuvasti.

Keva

Lisätiedot: lakiasiainjohtaja Jussi-Pekka Rantanen, p. 020 614 2212