

# ”Tee ensin testi”

## Digitaaliset esitestit julkishallinnon ilmiönä

HELMI SOININVAARA & RIIKKA KOULU & KAROLIINA SNELL & HETA TARKKALA

Viranomaisneuvonta ja asiointi julkishallinnossa tapahtuu yhä useammin digitaalisesti (Van Gerwen 2022). Siirtyminen digitaaliseen ympäristöön vaikuttaa hyvän hallinnon toteutumiseen, yhdenvertaisuuteen ja palvelun asianmukaisuuteen (esim. Alastalo ym. 2022). Parhaimmillaan ajasta ja paikasta riippumattomat digitaaliset julkiset palvelut mahdollistavat skaalautuvan neuvonnan sekä parantavat käyttäjien yhdenvertaisuutta. Toisaalta hyvän hallinnon toteutuminen heikentyy, jos asian saaminen viranomaisen käsiteltäväksi hankaloituu.

Palveluihin pääsy edellyttää yhä useammin digitaalisen esitestin tekemistä tai ainakin sellaista tarjotaan ensimmäiseksi vaihtoehdoksi oman asian selvittämisessä. Digitaalisella esitestillä tarkoitamme interaktiivista verkkosivua, jonka kysymyksiin vastaamalla henkilö saa neuvontaa julkisen palvelun tai etuuden piiriin hakeutumisesta ja siitä, täytyykö hänen tapaukseen tuen tai palvelun saannille asetetut ehdot. Näin esitestit voivat ohjata käyttäjiä oikeaan palveluun. Toisaalta ne saattavat käännäyttää avuntarvitsijoita pois jo ennen tuen hakemista ja ihmiskäsittelyä.

Tarkoituksenamme on nostaa digitaaliset esitestit oikeuspoliittiseen ja sosiaalitieteelliseen keskusteluun, sillä niiden oikeudellinen ja yhteiskunnallinen asema ja toimintaperiaatteet ovat epäselviä. Aiheen tarkastelu on ajankohtaista, sillä esitestit koskettavat kasvavaa osaa julkisen sektorin palveluiden käyttäjistä. Avaamme ilmiötä käyttäen esimerkkinä neljää terveys- ja sosiaalisektorin digitaalista esiestiä, jotka ovat ”Koronavirus-taudin oirearvio”, ”Arvio omaishoitotilanteesta”, ”Yleisen asumistuen laskuri” ja ”Epäiletkö potilasvahinkoa?”

Esitestit ilmentävät paitsi digitalisoituvaa julkishallintoa myös kansalaisen ja julkisen vallan suhdetta, joita koskevat perustuslain ja hallinnon yleislainsäädännön vaatimukset. Esitestien tarkastelu laajentaa suomalaista oikeuspoliittista keskustelua digitaalisesta julkishallinnosta, joka on aiemmin keskittynyt automaattisen päätöksenteon sääntelyyn ja edellytyksiin (HE 145/2022, muutos 487/2023). Nyt huomio kiinnittyy myös digitaalisen neuvonnan ja palveluiden sovelluksiin. Säännöspuolella laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) tai laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019) eivät ohjaa esitestien muotoa tai suunnitteluratkaisuja. Oikeudellisesti esitestit eivät ole päätöksentekoa, vaan osa julkishallinnon neuvontatehtävää ja vuorovaikutteisuutta (ks. Koivisto 2007), jolloin niiden tulee vastata hyvän hallinnon vaatimuksiin (esim. palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus [7 §], neuvontavelvollisuus [8 §] ja hyvän kielenkäytön vaatimus [9 §]).

Sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa julkishallinnon digitalisoitumisesta painottuu usein erityisryhmien, esimerkiksi vanhusten, vammaisten henkilöiden tai lasten, oikeudet (esim. Safarov 2021; Charitsis & Lehtiniemi 2023; Kaihlainen ym. 2021). Palveluiden saavutettavuuden ongelmia tarkastellaan esimerkiksi digitaalisina kuiluina (Distel & Lindgren 2019). Saavutettavuutta tulisi kuitenkin arvioida yleisempänä kysymyksenä digitaalisten julkisten palveluiden käytettävyydestä. Käytettävyydestä on tullut keskeinen perusoikeudellinen ja yhteiskuntapoliittinen kysymys: käyttäjien tulisi saada helposti tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan eikä käyttöliittymän suunnittelu saisi vaikeuttaa pääsyä julkisten palveluiden piiriin (Koulu ym. 2022). Keskeinen esitestei-

hin liittyvä haaste onkin se, että digitaaliset esitellit voivat ohjata kansalaisia pois julkisen tuen piiristä. Julkisista palveluista poiskäännyttämistä on tutkittu aiemmin (Määttä 2012; Määttä & Keskitalo 2014; Hänninen & Karjalainen 2006), mutta digitaalinen, esitesteissä ilmenevä poiskäännyttäminen on sen uudenlainen muoto, sillä verkko-maailmassa taustalla ei ole ihmisvirkailijaa. Esitetti ei tuota varsinaista päätöstä ja sen poiskäännyttävä vaikutus syntyy käyttöliittymän suunnitteluratkaisuista.

## Julkisen sektorin digitalisaatio

Usein digitalisaatiolla tavoitellaan kustannussäästöjä, vaikka säästöjä on vaikea todentaa (Choroszewicz & Alastalo 2023; Giest & Raaphorst 2018; Bertot & Jaeger 2008). Kansalaisnäkökulmasta julkisten palveluiden digitalisaation on todettu pois-sulkevan ryhmiä, joilla on rajoitetut resurssit tai vaikeuksia käyttää digitaalisia palveluita itsenäisesti (Buchert & Wrede 2021; Kaihlanen ym. 2021).

Tietoteknisen osaamisen lisäksi asiointin esteeksi voi muodostua puutteellinen ymmärrys palvelujärjestelmästä tai vaikeudet kääntää yksilöllinen elämäntilanne hallinnon kielelle (Madsen ym. 2022; Wihlborg ym. 2016; Lindgren ym. 2019). Käytännössä digitaaliset julkiset palvelut noudattavat usein kaavamaista harkintaa, mikä voi edistää yhdenvertaista kohtelua, mutta voi myös johtaa järjestelmän logiikkaan huonosti sopivien elämäntilanteiden sivuuttamiseen (Wihlborg ym. 2016; Lindgren ym. 2019; Lehtiniemi 2023). Standardoinnille ja vuorovaikutukselle perustuvat logiikat voivat olla ristiriidassa keskenään, ja digitaalisten palveluiden kehittämisessä joudutaan tasapainoilemaan palvelun räätälöinnin, tehokkuuden ja skaalautuvuuden välillä (Giest & Raaphorst 2018; Gustafsson & Wihlborg 2019).

Viranomaisen verkkosivuilla tietoa on tyypillisesti paljon. Käyttäjän voi olla vaikea löytää omaa elämäntilannettaan koskevia ohjeita, jolloin on helpompaa asioida viranomaisen kanssa esimerkiksi puhelimitse. On ehdotettu, että julkisten palvelujen verkkosivuneuvonnassa voitaisiin lisätä räätälöintiä ja interaktiivisuutta, jotta ne vastaisivat paremmin käyttäjän elämäntilanteeseen (Madsen & Kræmmergaard 2015). Interaktiiviset elementit, kuten viranomaisten verkkosivuilla yleistyneet chatbotit, paljastavat kuitenkin jälleen standardoinnin haasteen: mikäli kysyjän tilan-

ne poikkeaa oletustapauksesta, kysymys on muotoiltu hankalasti tai siinä on käytetty väärää termiä, chatbot ei anna oikeaa vastausta. Chatbot-neuvonnan hyödyntämiseksi onkin oltava jonkin verran esiyymmärrystä etuusjärjestelmän toiminnasta (Simonsen ym. 2020). Myös tarkastelemamme esitetit ovat interaktiivista neuvontaa, jossa tietoa mukautetaan käyttäjän vastausten perusteella.

## Poiskäännyttäminen ja digitaalinen esikäännyttäminen

Lähestymme digitaalisia esitestejä diversion eli poiskäännyttämisen kautta, jolla tarkoitetaan viranomaisen toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saada kansalainen ohjattua pois julkisen tuen piiristä (Hänninen & Karjalainen 2006). Julkinen taho voi vaikeuttaa avun hakemista tarkoituksella, esimerkiksi julkisten varojen säästämiseksi tai väärinkäytön estämiseksi (Herd & Moynihan 2018, 12), mutta poiskäännyttäminen voi olla myös epäsuorempaa. Palvelujärjestelmän sirpaleisuus, epäselvyydet vastuunjaosta ja eri etuuksien keskinäisriippuvuudet voivat johtaa poiskäännyttämiseen. Diversion yksi muoto on esikäännyttäminen. Silloin kyse on sellaisista tekijöistä, joiden seurauksena etuutta tai palvelua saatetaan jättää kokonaan hakematta. Esikäännyttämistä on esimerkiksi tuen hakemisen leimaavuus ja monimutkaisuus tai palveluiden siirto pois asiakkaan läheltä (Määttä 2012; Määttä & Keskitalo 2014). Digitaalisessa ympäristössä hakemisen leimaavuus tai etäisyys palvelusta eivät muodostu ongelmiksi, mutta sähköinen asiointi ei aina ole saavutettavaa eikä välttämättä poista monimutkaisuutta. Aikaisempaa tutkimusta digitaalisesta esikäännyttämisestä poiskäännyttämisen muotona on vähän, mutta joitain kansainvälisiä tutkimuksia on tehty esimerkiksi digitaalisista oirearvioista (Chambers ym. 2019). Onkin tärkeää tarkastella nimenomaan digitaalista esikäännyttämistä ja sen erityispiirteitä.

Perinteisesti hallinnolliseen päätöksentekoon on liitetty inhimillinen harkinta, mistä esimerkkinä on sosiaalityöntekijöiden ja poliisien virkavastuu. Michael Lipsky (2010, 3–4) on kutsunut näitä julkisen vallan edustajia ”katutason byrokraateiksi”. Katutason byrokraattien ja kansalaisten välillä toimii usein muita työntekijöitä, joiden tehtävä on esimerkiksi tarjota tietoa ja neuvoja, varata aiko-

ja tai ohjata kansalaista (Lipsky 2010, 128–129). Näillä välikäsillä ei ole nimellistä päätöksentekovaltaa, mutta he saattavat silti käyttää valtaa merkittävälläkin tavoilla. Digitaalisissa julkisissa palveluissa harkintavalta voi siirtyä katutason byrokraateilta katutason algoritmeille (Alkhatib & Bernstein 2019) tai algoritmisten järjestelmien automatisoidut prosessit tuottavat päätöksiä yhdessä inhimillisen harkinnan kanssa (Pääkkönen ym. 2020). Esitestejä voi pitää eräänlaisina seuloina, jotka voivat neuvoa kansalaisia palveluun hakeutumisessa, mutta myös poiskäännyttää, ilman että varsinaista päätöksentekovaltaa on käytetty. Poiskäännyttävät vaikutukset kohdataan jo ennen kanssakäymistä virkailijan kanssa tai ennen kuin päätöstä omassa asiassa viranomaiselta haetaan. Mikäli esiteisti antaa ymmärtää, ettei kansalainen olisi oikeutettu tukeen, voidaan puhua digitaalisesta esikäännyttämisestä. Toisaalta erilaiset digitaaliset testit voivat mahdollistaa ”pelaamisen” eli oikeanlaisen vastausvaihtoehdon etsimisen toivotun lopputuloksen saamiseksi (Danaher 2016). Tämä voi joissain tapauksissa jopa edistää palveluun hakeutumista, kun oma tilanne opitaan esittämään päätöksentekokannalta oleellisin sanoin. Testin suunnittelulla on vaikutusta siihen, tuleeko käyttäjän tilanne jäsenettyä oikeanlaiseen kategoriaan ja hakeeko hän testin täytettyään apua.

## **Tapauskuvaukset**

Havainnollistamme digitaalisia esitestejä viranomaisviestinnän ja -neuvonnan välineinä ja digitaalista esikäännyttämistä neljällä esimerkillä sosiaali- ja terveyssektorilta (taulukko 1.) Emme ota kantaa esitestiin sisältämän informaation paikakansapitävyyteen, vaan olemme kiinnostuneita testeistä informaatiomuotoiluna ja keinoina ohjata kansalaisia.

Testasimme useita esitestejä ennen rajaamista taulukossa 1 esitettyihin esimerkkeihin. Valintakriteerinä tarkasteluun valituille testeille oli sosiaali- ja terveyssektorin keskeisyys eri kansalaisryhmille ja pyrkimyksemme tuoda esiin esitesteihin liittyviä erilaisia suunnitteluratkaisuja ja toimintalogiikoita. Tarkastelumme ei ole systemaattinen, vaan se avaa keskustelua aiheesta. Tarkastelemillamme esitesteillä tavoitellaan erilaisia tuen muotoja: palvelua, etuutta, korvausta ja lääketieteellistä neuvontaa tai näiden yhdistelmiä. Esimerkiksi omaishoidon tuki on yhdistelmä palvelua ja

rahallista etuutta, kun taas koronavirustaudin oirearviolla tavoitellaan sekä neuvontaa että palvelua eli pääsyä koronavirustestiin.

Koronavirustaudin oirearvio luotiin nopealla aikataululla keväällä 2020 tarpeeseen ohjata kansalaisia koronatesteihin ja seurata taudin leviämistä väestötasolla (ks. Trifuljesko & Ruckenstein arvioitavana). Oirearvion täyttäminen oli ensisijainen väylä hakeutua PCR-koronavirustestiin, minkä lisäksi oirearvio antoi itsehoito-ohjeita ja pyrki tunnistamaan niitä, joilla on kohonnut riski.

Omaishoidon tuen myöntämiseen liittyy harkintaa, minkä vuoksi se on erityinen esimerkki neuvonnan ja palveluiden digitalisoimisesta. Omaolon ylläpitämä testi ”Arvio omaishoitotilanteesta” auttaa arvioimaan, täytyvätkö omassa tapauksessa omaishoidon tuen kriteerit. Omaishoidon tuella tarkoitetaan ”kokonaisuutta, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista” (Omaishoitolaki 937/2005).

Kelan etuuslaskurit ovat vakiintuneita ja suunnitelmallisesti etuusmäärän arviointiin kehitettyjä esitestejä. Kelan asumistukilaskuri poikkeaa muista esimerkeistä, sillä oikeus etuuteen määrittyy kaavamaisemmin kuin oikeus palveluun tai korvaukseen.

Potilasvahinkokeskus käsittelee terveyden- ja sairaanhoidon potilasvahinkoilmoitukset ja ratkaisee, milloin kyse on korvattavasta potilasvahingosta sekä lisäksi vastaa näistä lakisääteisistä korvauksista. Potilasvakuutuskeskuksen ”Epäiletkö potilasvahinkoa?” -testin avulla voi arvioida, kuuluuko tapaus potilasvakuutuslainsäädännön piiriin, mutta se ei ota kantaa tapauksen korvattavuuteen.

## **Ohjeistus ja kynnyskysymykset digitaalisena esikäännyttämisenä**

Digitaalista esikäännyttämistä voi tapahtua ennen kaikkea testien puutteellisen ohjeistuksen sekä kynnyskysymysten kautta. Kynnyskysymykset ovat testin tuloksen kannalta ratkaisevia kysymyksiä. Tietyt vastaukset suodattavat vastaajan pois kyseiseen palveluun oletettavasti oikeutettujen joukosta. Tämä avaa eteille kansalaisille mahdollisuuden ”pelata” testejä, eli muuttaa omia vastauksia niin kauan, että pääsy haluttuun palvelupolkuun aukeaa, mikä ei ihmisvirkailijan kanssa olisi välttämättä mahdollista (Danaher 2016).

Taulukko 1. Tarkastelemamme neljä esitettä tiivistetysti

	Koronavirus-taudin oirearvio	Arvio omaishoito-tilanteesta	Yleisen asumistuen laskuri	Epäiletkö potilasvahinkoa?
Testin ylläpitäjä	Omaolo	Omaolo	Kela	Potilasvakuutuskeskus
Testin tarkoitus	Oirearvio ja portti palveluun	Arvio oikeudesta palveluun/tukeen	Arvio oikeudesta tukeen ja tuen määräästä	Arvio oikeudesta hakea korvausta
Kysymysten määrä	15+	3–4	14+	5+
Vastausvaihtoehdot	Monivalinta Kyllä/ei Numero Avovastaus	Kyllä/ei	Monivalinta Pudotusvalikko Kyllä/ei Numero	Monivalinta

Pelaaminen vaatiikin käyttäjältä ainakin jonkinasteista palvelujärjestelmän ja esitestin toimintalogiikan ymmärrystä. Etenkin koronavirustaudin oirearviossa, joka samalla oli tie koronavirustestiin, vastauksia saattoi helposti muokata, kunnes testi antoi halutun tuloksen.

Esitestit ovat myös julkisten palveluiden tiedonvälitystä ja neuvontaa. Alun ohjeistus kertoo, mitä testin täyttämällä on mahdollista saada, kenelle se on tarkoitettu ja mitä tulokset merkitsevät. Testin aikana ohjeistus voi auttaa ymmärtämään julkisen palvelun tai etuuden toimintalogiikkaa. Lopuksi toimintaohjeiden selkeys voi kannustaa hakemaan etuutta tai hakeutumaan palvelun piiriin, kun taas ohjeiden puuttuminen tai epämääräisyys voi olla poiskäännyttävää ja tehdä pelkän testiin vastaamisen vaikeaksi. Ohjeistus tai sen puute testin varrella voi ratkaista, maltaako käyttäjä täyttää testin loppuun saakka tai osaako hän vastata kysymyksiin. Keskeistä on, osaako käyttäjä toimia testin logiikan mukaan ja asettaa itsensä oikeaan vastauskategoriaan. Tässä suhteessa esitestit tulevat lähelle chatbotteja, jotka edellyttävät algoritmin vastauslogiikan ennakkointia (Simonsen ym. 2020).

Erilaisten testien sisältämä ohjeistuksen ja neuvonnan määrä vaihtelee suuresti. Esimerkiksi potilasvahinkotesti alkaa kuvauksella korvattavuuskriteereistä ja korvauspäätösten määristä:

Vahingon korvattavuuteen vaikuttaa esimerkiksi se, oliko kokenut terveydenhuollon ammattihenkilö toiminut hoitotilanteessa toisin, olisiko vahinko voitu välttää ja aiheutuiko henkilövahinkoa. Arvioinnissa otetaan aina huomioon yksilölliset olosuhteet. Noin neljäsosa vahinkoilmoituksista johtaa korvausten maksamiseen.

Omaishoidon tukeen liittyvä harkinnanvaraisuus ja tulkinta taas tulee esiin ohjeistuksen muotoilussa:

Sinä tai läheisesi *voisitte* saada tukea *esimerkiksi* silloin, kun tarve hoidolle, huolenpidolle tai valvonnalle on jatkuvaa ja päivittäistä. [Kursivointi kirjoittajien.]

Kaikkien testien alussa muistutetaan, että kyseessä on arvio. Näin korostetaan, ettei testin tulos ole viranomaisen päätös. Omaishoitotestin ja potilasvahinkotestin alkuohjeistuksen mukaan käyttäjä saa testin perusteella kuitenkin tietää, ”kannattaako” tukea hakea, eli käyttäjää ohjeistetaan ymmärtämään testin tulos hänen tilanteeseensa sovellettavana. On myös testejä, jotka kertovat miten juuri valittu vastaus vaikutti saatuun tulokseen ja miten vastaajan tilanne näyttäisi suhteutuvan palvelujärjestelmään. Esimerkiksi potilasvahinkotesti selittää käyttäjälle, miksi hänen vastauksensa epäisi korvauksen saamisen tai miksi käyttäjän tapaukseen ei voitaisi soveltaa potilasvakuutuslainsäädäntöä.

Paitsi neuvontana testit voidaan nähdä myös koulutuksena, jossa pyritään opettamaan palvelu- tai etuusjärjestelmän toimintalogiikkaa suodattamalla informaatiota käyttäjän tilanteeseen sopivasti. Esimerkiksi Kelan asumistukilaskuri esittelee asumistuen määrään vaikuttavia tekijöitä verkkosivuja helpommin hahmotettavassa muodossa. Asumistukilaskurin eri kohdissa on mahdollisuus saada lisätietoa pyydetyn tiedon vaikutuksesta asumistuen määrään sekä kerrotaan, mitä tarkoitetaan bruttotuloilla ja ruokakunnalla. Tällaiset testit auttavat käyttäjiä kääntämään elämäntilannetta hallinnon kielelle (Madsen ym. 2022).

Joidenkin testien tulos ja käyttäjälle annettu ohjeistus voi riippua testiin syötetystä asuinkunnasta. Erityisesti omaishoitotestissä asuinkunta vaikuttaa tulosten perusteella annettaviin toimintaohjeisiin. Toisilla alueilla ohjeistetaan olemaan yhteydessä ammattilaisiin tuen hakemiseksi tai palveluarvion vahvistamiseksi sekä tarjotaan lisätietoa esimerkiksi yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista. Toisilla hyvinvointialueilla ohjeita ei välttämättä ole lainkaan, jolloin ainoa lopputulos testistä on yleisempi ohje, jonka mukaan hakijalla joko ”voisi olla” tai ”ei todennäköisesti ole” oikeutta tukeen. Omaishoitotestin keskeinen hankaluus juontuu siitä, että testi on valtakunnallinen, mutta varsinainen palvelu myönnetään harkinnanvaraisesti hyvinvointialueella. Toisin sanoen, esitestit eivät sovellu välttämättä kovin hyvin harkinnanvaraisuutta edellyttävistä palveluista tiedottamiseen tai niiden pariin ohjaamiseen, koska tarve arvioidaan yksilöllisesti. Yksinkertaisen testin on vaikea kattaa koko inhimillistä elämän kirjoa.

Esitesteihin liittyvä poiskäännyttäminen on haitallisimmillaan, jos testi antaa käyttäjälle harhaanjohtavan tuloksen, eikä avuntarvitsija haakaan hänelle kuuluvaa tukea. Näin voi käydä, vaikka testit korostavat tuottavansa vain arvion. Silti henkilön kannalta kielteinen tulos voi vaikuttaa paikkaansa pitävältä tiedolta. Tarkastelemisessamme testeissä tällaisen esikäännyttämisen mahdollisuus löytyy omaishoitotestistä. Testi muotoilee tuloksensa varsin epävarmasti (”sinulla ei todennäköisesti ole oikeutta omaishoidon tukeen”), mutta käyttäjälle ei silti tarjota suoraa väylää arvion tarkistamiseksi ammattilaisella. Kolmeen kysymykseen perustuva testitulokset on mahdollista tulkita niin kuin se kertoisi täyttäjälle paikkaansa pitävän arvion tämän tilanteesta.

Suomessa luotetaan viranomaisiin, mikä voi saada jo pelkän julkisen tahon tuottaman arvion näyttämään vastaukselta omaan tilanteeseen. Arvio siitä, ettei tukeen todennäköisesti ole oikeutta, saattaa vaikuttaa halukkuuteen etsiä lisätietoa tai hakea päätöstä asiassa, varsinkin jos palvelupolut ovat monimutkaisia tai koetaan hankaliksi. Digitaalisissa esitesteissä poiskäännyttämisen dynamiikka onkin omanlaisensa, kun taustalla ei ole virkahenkilöä, eikä testin tulos muodosta hallintopäätöstä, kuten automaattisessa päätöksenteossa tapahtuisi. Olisikin tärkeää tutkia, näyttäytykö esitestin tulos käyttäjille päätöksensä. Samalla esitestejä tulisi tulevaisuudessa arvioida myös oikeudellisesti.

## Lopuksi

Digitaalisilla esitesteillä vaikuttaa olevan kasvava merkitys julkishallinnossa. Samalla ne ovat jääneet varjoon julkishallinnon digitalisaatiota koskeissa keskusteluissa. Esitestien oikeudellinen ja yhteiskunnallinen asema sekä toimintaperiaatteet ovat vielä epäselviä, ja niitä olisi hyvä jatkossa kirkastaa. Tätä tekstiä varten kävimme läpi joukon esitestejä ja tarkastelimme lähemmin neljää esitestiä sosiaali- ja terveyssektorilta. Osa tuli hyvin lähelle itse digitaalista palvelua (esim. asumistukilaskuri), kun taas osa arvioi hakijan mahdollista oikeutta hyvinkin harkinnanvaraiseen tukeen (esim. omaishoitotesti). Esitestit ohjaavat ihmisiä palveluihin tai poiskäännyttävät niistä ohjeistuksen ja kynnyskysymysten keinoin, ja ne voivat mahdollistaa myös testien ”pelaamisen”. Esitestien poiskäännyttävät ja toisaalta palveluihin ja etuuksiin sisääntuovat piirteet osoittavat käyttöliittymäsuunnittelun kytköksen kansalaisten oikeuksiin pääsyyn ja hyvän hallinnon toteutumiseen.

Tavoitteenamme on ollut avata keskustelu digitaalisten esitestien käytöstä, asemasta digitaalisessa julkishallinnossa sekä niiden oikeudellisista vaikutuksista. Tarvitaankin systemaattista analyysia siitä, kuinka ihmiset käyttävät ja mahdollisesti ”pelaavat” eri testejä ja aiheuttavatko ne esimerkiksi enemmän tai vähemmän poiskäännyttämistä kuin perinteinen viranomaisneuvonta. Vaikka esitestit eivät tuota automaattista päätöksentekoa tai hallintopäätöksiä ihmisille, tulee tarkastella, koetaanko esitestien tulokset päätöksinä, ja vaikuttavatko ihmisten erilaiset kyvyt esitestien neuvonnan tulkintaan.

Yksilöityjen tietosisältöjen ja ihmisten moninaisten elämäntilanteiden välinen jännite on keskeinen haaste esitestien suunnittelulle. Monet esitestit voivat sopia tyypillisiin tapauksiin hyvin, ja keskenään hyvinkin erilaisia tilanteita voi ohjautua osuvasti testiin ennalta koodattuihin tulosvaihtoehtoihin. Toisaalta tässä voidaan mennä myös pahasti harhaan. Kuten automaattisessa päätöksenteossa, myös esitesteissä järjestelmän logiikkaan huonosti sopivat elämäntilanteet saataan sivuuttaa (esim. Wihlborg ym. 2016). Pyrkimys räätälöityihin tietosisältöihin voi olla ristiriidassa myös tiedon avoimuuden kanssa. Viranomaisneuvonnan tulisi samanaikaisesti vastata kuhunkin yksilölliseen tilanteeseen, mutta pitää tietosisällöt kaikille avoimina. Esitestit voivat olla vain näennäisen yksilöllisiä: ne kysyvät käyt-

täjältä tietoa tämän henkilökohtaisesta tilanteesta, mutta tarjoavat lopulta vastaukseksi yleistä, etuuden hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää tietoa ja linkkejä viranomaisen julkisille verkkosivuille. Erityistä huomiota olisikin kiinnitettävä paitsi testien suunnitteluun, myös mahdollisuuksiin jatkaa oman tilanteen käsittelyä ammattilaisen kanssa, joka voisi esimerkiksi ohjata soveltuvamman tuen tai palvelun piiriin.

Digitaalisten esitestien suunnittelussa tulee huomioida viranomaisen neuvontavollisuus, mutta esitestien toimintalogiikka ei tyhjenny neuvontaan, vaan heijastaa laaja-alaisemmin julkisen vallan muotoututumista digitaalisissa ympäristöissä. Riskinä on, että poiskäännyttävät esitestit johtavat

skaalautuviin oikeudenmenetyksiin, jotka kohdistuvat niihin käyttäjiin ja käyttäjäryhmiin, joiden olosuhteet jäävät esitesteihin koodattujen tyyppitapausten ulkopuolelle. Esitestit ilmentävät myös itsepalveluhallinnon logiikkaa, jossa kansalaiskäyttäjää vastuutetaan omien oikeuksiensa tunnistamiseen ja vaatimiseen ja jopa viranomaisohjeistuksen eli esitestien lopputuloksen haastamiseen. Vaarana on eriarvoisuus sen suhteen, keillä on resursseja ja taitoja arvioida esitestien antamia tuloksia. Onkin ilmeistä, että digitaaliset esitestit ovat perustavanlaatuisesti erilainen ilmiö kuin perinteinen, ihmisvuorovaikutteinen neuvonta ja ohjeistus, mikä hankaloittaa poiskäännyttämisen tunnistamista.

## KIRJALLISUUS

- Alastalo, Marja & Parviainen, Jaana & Choroszewicz, Marta (2022) Tekoälyteknologian kotoistaminen julkisiin palveluihin. Tapaus Espoon tekoälykokeilu. *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (3), 285–296.
- Alkhatib, Ali & Bernstein, Michael (2019) Street-Level Algorithms: A Theory at the Gaps Between Policy and Decisions. CHI 2019: Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems.
- Bertot, John Carlo & Jaeger, Paul (2008) The E-Government paradox: Better customer service doesn't necessarily cost less. *Government Information Quarterly* 25 (2), 149–154.
- Buchert, Ulla & Wrede, Sirpa (2021) 'Bridging' and 'fixing' endangered social rights in the digitalising welfare state: The ambiguous role of third sector organisations in supporting marginalised older migrants in Finland. In Helena Hirvonen & al. (eds.) *Digital Transformations in Care for Older People: Critical Perspectives* (1st ed.). Abingdon: Routledge.
- Chambers, Duncan & Cantrell, Anna J & Johnson, Maxine ym. (2019) Digital and online symptom checkers and health assessment/triage services for urgent health problems: systematic review. *BMJ Open* 9 (8), 1–13.
- Charitsis, Vassilis & Lehtiniemi, Tuukka (2023) Data ableism: Ability expectations and marginalization in automated societies. *Television & New Media* 24 (1), 3–18.
- Choroszewicz, Marta & Alastalo, Marja (2023) Organisational and professional hierarchies in a data management system: public–private collaborative building of public healthcare and social services in Finland. *Information, Communication & Society* 26 (1), 155–173.
- Danaher, John (2016) The Threat of Algocracy: Reality, Resistance and Accommodation. *Philosophy & Technology* 29, 245–268.
- Distel, Bettina & Lindgren, Ida (2019) Who Are the Users of Digital Public Services? A Critical Reflection on Differences in the Treatment of Citizens as 'Users' in e-government Research. Teoksessa Panos Panagiotopoulos ym. (toim) *Electronic Participation, ePart 2019, Lecture Notes in Computer Science* 11686. Springer, 117–129.
- van Gerven, Minna (2022) Studying social policy in the digital age. In Kenneth Nelson & Rense Nieuwenhuis & Mara Yerkes (eds.) *Social Policy in Changing European Societies: Research Agendas for the 21st Century*. Cheltenham: Edward Elgar, 251–264.
- Giest, Sarah & Raaphorst, Nadine (2018) Unraveling the hindering factors of digital public service delivery at street-level: the case of electronic health records. *Policy Design and Practice* 1 (2), 141–154.
- Gustafsson, Mariana & Wihlborg, Elin (2019) 'It Is Always an Individual Assessment': A Case Study on Challenges of Automation of Income Support Services. Teoksessa Ida Lindgren ym. (toim) *EGOV 2019, Lecture Notes in Computer Science* 11685. Springer, 45–56.
- Herd, Pamela & Moynihan, Donald (2018) *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (2006) Tarve harkinnassa. Teoksessa Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen & Kirsi-Marja Lehtelä (toim.) *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. Helsinki: Stakes, 157–191.

- Kaihlanan, Anu & Virtanen, Lotta & Valkonen, Paula ym. (2021) Haavoittuvat ryhmät etäpalvelujen käyttäjinä – kokemuksia COVID-19-epidemian ajalta. Tutkimuksesta tiiviisti 33/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Koivisto, Ida (2007) Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä? *Oikeus* 36 (2), 164–182.
- Koulu, Riikka & Sankari, Suvi & Sormunen, Sofia (2022) Digitalisoituva julkishallinto: Käytettävyyttä kuuluu kaikille, Edilex, <https://www.edilex.fi/artikkelit/28209.pdf>
- Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019).
- Laki omaishoidon tuesta (937/2005).
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).
- Lehtiniemi, Tuukka (2023) Contextual social valences for artificial intelligence: anticipation that matters in social work. *Information, Communication & Society*, 1–16.
- Lindgren, Ida & Madsen, Christian Østergaard & Hofmann, Sara & Melin, Ulf (2019) Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly* 36, 427–436.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy*, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service. Russel Sage Foundation.
- Madsen, Christian Østergaard & Kræmmergaard, Pernille (2015) The efficiency of freedom: Single parents' domestication of mandatory e-government channels. *Government Information Quarterly* 32 (2015), 380–388.
- Madsen, Christian Østergaard & Lindgren, Ida & Melin, Ulf (2022) The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly* 39 (2022), 1–11.
- Määttä, Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. *Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja: A Tutkimuksia* 36. Helsinki.
- Määttä, Anne & Keskitalo, Elsa (2014) Ulkoringiltä sisärinkiin: Kumuloituneista ongelmista kärsivät nuoret aikuiset pirstaleisessa palvelujärjestelmässä. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2), 197–207.
- Pääkkönen, Juho & Nelimarkka, Matti & Haapoja, Jesse & Lampinen, Airi (2020) Bureaucracy as a Lens for Analyzing and Designing Algorithmic Systems. *CHI '20: Proceedings of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computer Systems*.
- Safarov, Nuriar (2021) Personal experiences of digital public services access and use: Older migrants' digital choices. *Technology in Society* 66.
- Simonsen, Linett & Steinstø, Tina & Verne, Guri & Bratteteig, Tone (2020) "I'm disabled and married to a foreign single mother". Public service chatbot's advice on citizens' complex lives. In Sara Hofmann & al. (eds.) *Electronic Participation. ePart 2020. Lecture Notes in Computer Science* 12220. Cham: Springer.
- Trifuljesko, Sonja & Ruckenstein, Minna (arvioitavana) Algorithmic configurations in caring arrangements.
- Wihlborg, Elin & Larsson, Hannu & Hedström, Karin (2016) "The Computer Says No!" – A Case Study on Automated Decision-making in Public Authorities. *49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, 2903–2912.

## KIRJOITTAJAT

- Soininvaara, Helmi, VTM, projektitutkija, Helsingin yliopisto ([helmi.soininvaara\[at\]gmail.com](mailto:helmi.soininvaara@gmail.com))
- Koulu, Riikka, OTT, VT, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto ([riikka.koulu\[at\]helsinki.fi](mailto:riikka.koulu@helsinki.fi))
- Snell, Karoliina, dos., VTT, yliopistotutkija, Helsingin yliopisto ([karoliina.snell\[at\]helsinki.fi](mailto:karoliina.snell@helsinki.fi))
- Tarkkala, Heta, dos., VTT, yliopistotutkija, Helsingin yliopisto ([heta.tarkkala\[at\]helsinki.fi](mailto:heta.tarkkala@helsinki.fi))