

valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö VN/3071/2020/OM-2

Vastaus tietopyyntöön: Automaattisen päätöksenteon käyttökohteita koskevat tiedot

1.) tehdäänkö virastossanne hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti sekä missä asiaryhmissä? Jos päätöksiä tehdään automaattisesti, pyydetään selvitykseen sisällyttämään:

a. kuvaus asiaryhmästä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi

- Liikennevakuutuslaissa tarkoitettujen vakuutusmaksuja vastaavien maksujen ja laiminlyöntimaksujen määrääminen
- Työtapaturma- ja ammattitautilaissa tarkoitettujen vakuutusmaksuja vastaavien maksujen ja laiminlyöntimaksujen määrääminen

Molemmissa asiaryhmissä on kyse sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta.

b. keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset

- Liikennevakuutuslaki (17.6.2016/460) 27-29 §:
- Työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) 181-183 §:

c. keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityislainsäädäntöä

Liikennevakuutuslain ja työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiset päätökset voidaan lähettää vastaanottajalle tavallisena kirjeenä. Näin ollen asioihin liittyvät kirjeet ja päätökset voidaan lähettää iPostin välityksellä, mikä ei edellytä manuaalista käsittelyä.

d. automaattisesti ratkaistavien asioiden määrä vuositasolla.

- Liikennevakuutuslakiin perustuvia asioita saapuu vuositasolla 35 000-40 000 kappaletta.

Asiaryhmän automaatioaste on n. 96 % ja asioiden käsittelyyn käytetään vuositasolla n. 1,5 henkilötyövuotta. Kyseessä on valtion maksu-



26.3.2020

perustelaissa tarkoitettu maksullinen toiminta ja Valtiokonttori laskuttaa toiminnasta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset Liikennevakuutuskeskuksesta vuosittain. Tehtävät siirtyivät Valtiokonttorille vuoden 2017 alusta voimaan tulleen liikennevakuutuslain perusteella ja tehtäviä on alusta lähtien hoidettu automaattisella käsittely- ja päätöksentekojärjestelmällä.

- Työtapaturma- ja ammattitautilakiin perustuvia asioita saapuu vuositasolla 2000-2500 kappaletta.

Asiaryhmän automaatioaste on n. 90 % ja asioiden käsittelyyn käytetään vuositasolla n. 1 henkilötyövuosi. Kyseessä on valtion maksuprustelaissa tarkoitettu maksullinen toiminta ja Valtiokonttori laskuttaa toiminnasta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset Tapaturmavakuutuskeskuksesta vuosittain. Ohjelmistorobotiikan käyttöönotto lokakuussa 2018 on alentanut toiminnan hoitamiseen käytettäviä henkilötyövuosia sekä rahamääräisiä kustannuksia verrattuna aikaisempaan täysin manuaaliseen käsittely- ja ratkaisuprosessiin.

2.) Onko virastossanne asiaryhmiä, joihin automaattinen päätöksenteko soveltuisi, mutta tällaista menettelyä ei ole otettu käyttöön? Jos tällaisia asiaryhmiä on virastossanne, pyydetään selvitykseen sisällyttämään 1 kohdan a-d alakohdienten kuvaukset.

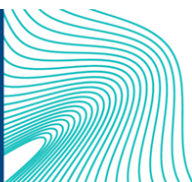
Valtiokonttorissa ei tällä hetkellä ole toteutettu muita automaattisen päätöksenteon kohteita. Valtiokonttorin tietohallinto kartoittaa tekoälyn hyödyntämismahdollisuuksia esim. korvaustoiminnassa. Yksi käyttökohde voisi olla esim. maksusitoumusten myöntäminen työ- ja sotilastapaturmien vahinkokäsittelyssä. Ohjelmistorobotiikkaa käytetään muissakin Valtiokonttorin hoitamisissa tehtävissä, mutta tällä hetkellä vain asioiden valmisteluvaiheessa. Mahdollista on, että tulevaisuudessa laajennetaan ohjelmistorobotiikkaa eläkevakuutuksen laiminlyöntimaksuasioihin.

3.) Jos käytössänne on automaattista päätöksentekoa, miten siinä on otettu huomioon virkavastuun kohdentaminen, päätösten oikeellisuuden valvonta sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseksi läpinäkyvyyden varmistaminen.

- Liikennevakuutuslaissa tarkoitettujen laiminlyöntimaksupäätösten tekeminen

Kuvaus prosessista pääpiirteissään:

1. Tieto vakuuttamattomista ajoneuvoista saadaan pääsääntöisesti Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien ajoneuvotietojärjestelmästä ja vakuutusrekisteristä. Tieto voi tulla myös poliisilta (esim. liikennevalvonnasta), tullilta tai rajavartiolaitokselta tai Liikennevakuutuskeskuksesta tehdystä vahinkoilmoituksesta.



26.3.2020

2. Liikennevakuutuskeskus käsittelee eri viranomaisilta saamansa tiedot ja kuulee ajoneuvojen omistajia tai haltijoita lähettämällään selvityspyynnöllä tapauksista, joissa liikennevakuuttamisvelvollisuus on laiminlyöty.
3. Kun Liikennevakuutuskeskus on käsitellyt samaansa selvitykset, se lähettää Valtiokonttorille liikennevakuutuslain 29 §:ssä tarkoitetun esityksen laiminlyöntimaksun määräämisestä. Liikennevakuutuskeskuksen esityksessä on otettu huomioon ajoneuvojen omistajilta ja haltijoilta hankitut selvitykset sekä liikennevakuutuslaissa säädetyt perusteet laiminlyöntimaksun määräämiselle. Esitys lähetetään Liikennevakuutuskeskuksen järjestelmästä Valtiokonttorin järjestelmään.
4. Tapaus avataan automaattisesti Valtiokonttorin asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmissä. Arkistolaitos on myöntänyt Valtiokonttorille luvan asiakirjojen sähköiseen säilytykseen ja arkistointiin. Järjestelmä tarkistaa automaattisesti luonnollisten henkilöiden nimen, osoitteen, äidinkielen ym. henkilötiedot väestötietojärjestelmästä. Kuulemiskirje lähtee asiakkaalle iPostin välityksellä. Osa tapauksista on määritelty siirtyvän tässä vaiheessa manuaaliseen käsittelyyn (esim. turvakielto-osoitteelliset asiakkaat).
5. Järjestelmä muodostaa päätöksen automaattisesti käytössä olevan selvityksen perusteella eli lähtökohtaisesti Liikennevakuutuskeskuksen esityksen mukaisesti. Jos asiakas vastaa kuulemiskirjeeseen, siirtyy asia manuaaliseen käsittelyyn. Jos asiakas ottaa yhteyttä päätöksen saatuaan, tarkistetaan päätöksen oikeellisuus käsittelijän toimesta.
6. Liikennevakuutuslain mukaan Valtiokonttori määrää vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun, jos Liikennevakuutuskeskus katsoo, että vakuuttamisvelvollisuus on laiminlyöty. Liikennevakuutuslain esitöiden (HE 123:2015) mukaan **vakuutusmaksua vastaava maksu** on aina määrättävä, kun vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöminen on todettu eikä sen määräämiseen liity tapauskohtaista harkintaa. Vakuutusmaksua vastaava maksu perustuu Liikennevakuutuskeskuksen vahvistamaan tariffiin, jonka perusteista säädetään liikennevakuutuslaissa. **Laiminlyöntimaksu** voidaan jättää määräämättä vain erityisestä syystä. Erityisen syyn huomioon ottaminen edellyttää käytännössä sitä, että asiakas toimittaa kirjallisen vastineen. Koska erityisten syiden arviointi edellyttää harkintaa, käsitellään tapaukset, joissa on vedottu erityisiin syihin, aina manuaalisesti. Laiminlyöntimaksut muodostuvat korottamalla vakuutusmaksua vastaavat maksut laiminlyöntikertoimilla, joiden suuruudet ja perusteet perustuvat vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Valtiokonttorilla on harkintavaltaa laiminlyöntikertoimen suhteen, mutta laiminlyöntikertoimen alentaminen Liikennevakuutuskeskuksen esittämästä edellyttää käytännössä, että asiakas toimittaa kirjallisen vastauksen kuulemiskirjeeseen ja esittää perusteluja kertoimen alentamiseksi.



26.3.2020

Päätös tehdään aina manuaalisesti, kun asiakas on toimittanut vastauksen Valtiokonttorille.

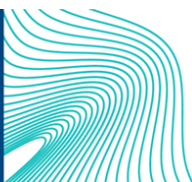
7. Valtiokonttorin käsittelyjärjestelmä muodostaa automaattisesti eräajossa päätökset tapauksiin, joihin asiakas ei ole toimittanut vastausta kuulemiskirjeeseen, ja lähettää päätökset iPostissa, jolloin päätös saapuu asiakkaalle joko kirjeenä tai ohjautuu suomi.fi:n asiointitilille. Valtiokonttorin työjärjestyksissä on määritelty, missä asiaryhmissä päätös voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

Oikeussuojakeinot:

- Päätöksen liitteenä lähetetään muutoksenhakuohje ja päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.
- Valtiokonttori voi myös itseoikaisuna poistaa päätöksensä tai muuttaa tekemäänsä päätöstä tai pyytää muutoksenhakuviranomaiselta lainvoiman saaneen päätöksen poistamista asia- tai menettelyvirheen perusteella.
- Liikennevakuutuslain 29 § 4 momentin mukaisesti Liikennevakuutuskeskus laskuttaa ja perii ajoneuvon omistajalle tai haltijalle määrätyt maksut. Liikennevakuutuskeskus voi periä maksut sen jälkeen, kun Valtiokonttorin päätös on tullut lainvoimaiseksi.
- Jos Traficomien ajoneuvotietojärjestelmän rekisterimerkinnät ovat virheellisiä, voi ajoneuvon omistaja/haltija pyytää Traficomia korjaamaan virheellisen rekisterimerkinnän. Tällöin asian käsittely Valtiokonttorissa odottaa korjauspyynnön ratkaisemista.
- Jos asiakas katsoo, että asiassa on tapahtunut rikos (esim. rekisterimerkintärikos), ohjataan asiakas saattamaan asia poliisin tutkittavaksi ja asian käsittely Valtiokonttorissa odottaa tutkinnan, syyteharkinnan tai mahdollisen oikeudenkäynnin lopputulosta.
- Työtapaturma- ja ammattitautilaissa tarkoitettujen laiminlyöntimaksupäätösten tekeminen

Kuvaus prosessista pääpiirteissään:

1. Tieto vakuutusvelvollisuutensa laiminlyöneistä työnantajista saadaan pääsääntöisesti Tapaturmavakuutuskeskuksen massavalvonnan kautta. Säännöllisiä tietolähteitä ovat verohallinnon rekisterit ja kansallinen tulorekisteri. Tieto voi tulla myös työsuojeluviranomaiselta (esim. työsuojelutarkastuksesta) tai Tapaturmavakuutuskeskukselle tehdystä työtapaturma- tai ammattitauti-ilmoituksesta.
2. Kun Tapaturmavakuutuskeskus on käsitellyt samaansa selvitykset, se lähettää Valtiokonttorille työtapaturma- ja ammattitautilain 181 §:ssä tarkoitetun esityksen laiminlyöntimaksun määräämisestä. Esityksessä



26.3.2020

on otettu huomioon hankitut selvitykset sekä työtaturma- ja ammattitautilaissa säädetyt perusteet laiminlyöntimaksun määräämiselle. Esitys lähetetään sähköpostin liitetiedostona Valtiokonttorille ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen Palkeiden sähköpostiin, josta Palkeiden hallinnoima ohjelmistorobotti vastaanottaa sen.

3. Ohjelmistorobotti avaa tapauksen automaattisesti Valtiokonttorin käsittelyjärjestelmässä. Järjestelmä tarkistaa automaattisesti luonnollisten henkilöiden nimen, osoitteen, äidinkielen ym. henkilötiedot väestötietojärjestelmästä. Oikeushenkilöiden tiedot tarkistetaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä. Ohjelmistorobotti muodostaa työnantajille kuulemiskirjeet ja lähettää ne iPostin välityksellä. Käsittelijä tarkistaa, että kuulemiskirjeet ovat muodostuneet oikein.
4. Jos työnantaja vastaa kuulemiskirjeeseen, asia siirtyy manuaaliseen käsittelyyn. Jos työnantaja on passiivinen eikä vastaa kuulemiskirjeeseen, ohjelmistorobotiikka muodostaa automaattisesti päätöksen käytössä olevan selvityksen perusteella eli Tapaturmavakuutuskeskuksen esityksen mukaisesti. Ohjelmistorobotti lähettää päätöksen iPostin välityksellä työnantajalle. Valtiokonttorin käsittelijä tarkistaa, että päätökset ovat muodostuneet oikein.
5. Työtaturma- ja ammattitautilain mukaan Valtiokonttori määrää vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun, jos se katsoo, että työnantaja on laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa. **Vakuutusmaksua vastaavan maksun** määräämiseen ei liity tapauskohtaista harkintaa. Vakuutusmaksua vastaava maksu perustuu Tapaturmavakuutuskeskuksen vahvistamaan tariffiin, jonka perusteista säädetään työtaturma- ja ammattitautilaissa. **Laiminlyöntimaksu** voidaan jättää määräämättä vain, jos työnantaja on luonnollinen henkilö ja jos laiminlyöntiä ei voida pitää tahallisenä ja laiminlyöntimaksun määrääminen olisi lainkohdassa mainitut seikat huomioon ottaen kohtuutonta. Tahattomuus- ja kohtuuttomuusharkinta edellyttää käytännössä sitä, että työnantaja toimittaa kirjallisen vastineen. Koska perusteiden arvioiminen edellyttää harkintaa, käsitellään tapaukset, joissa on pyydetty laiminlyöntimaksu määräämättä jättämistä, aina manuaalisesti. Laiminlyöntimaksua ei voida tapauskohtaisen harkinnan perusteella jättää määräämättä, kun työnantaja on juridinen henkilö. Työnantaja on juridinen henkilö valtaosassa Valtiokonttorille saapuneissa tapauksissa (n. 90% tapauksista). Laiminlyöntimaksu muodostuu korottamalla vakuutusmaksua vastaavaa maksua laiminlyöntikertoimilla, joiden suuruudet ja perusteet perustuvat vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Valtiokonttorilla on harkintavaltaa laiminlyöntikertoimen suhteen, mutta laiminlyöntikertoimen alentaminen Tapaturmavakuutuskeskuksen esittämästä edellyttää käytännössä, että työnantaja toimittaa kirjallisen vastauksen kuulemiskirjeeseen ja esittää perusteluja kertoimen alentamiseksi. Päätös tehdään aina manuaalisesti, kun asiakas on toimittanut vastauksen Valtiokonttorille.



26.3.2020

Oikeussuojakeinot:

- Päätöksen liitteenä lähetetään muutoksenhakuohje ja päätökseen voi hakea muutosta valittamalla tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalle.
- Valtiokonttori voi myös itseoikaisuna poistaa päätöksen tai muuttaa tekemänsä päätöstä tai pyytää muutoksenhakuviranomaiselta lainvoiman saaneen päätöksen poistamista asia- tai menettelyvirheen perusteella.
- Työtapaturma- ja ammattitautilain 183 § 4 momentin mukaisesti Tapaturmavakuutuskeskus laskuttaa ja perii työnantajalle määrätyt maksut.

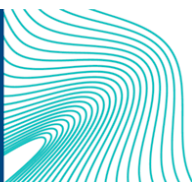
Automaattisen prosessin asianmukaisen toiminnan ja oikeellisuuden varmistaminen

Valtiokonttorin käsittelyjärjestelmään on määritelty automaattisia hälytyksiä, jos automaattinen prosessi ei toimisi määrittelyjen mukaisesti (esim. iPostin lähettämisen epäonnistumisesta Valtiokonttorin tietohallinto saa automaattisesti ilmoituksen). Valtiokonttorin tietohallinto ja järjestelmätoimittajat monitoroivat myös prosessin teknistä onnistumista päivittäin. BI-raportointijärjestelmä tuottaa räätälöityjä raportteja esimiehille, joiden vastuulle kyseiset asiar ryhmät kuuluvat. Ohjelmistorobotti tuottaa automaattisesti raportin tekemistään ja lähettämistään kuulemiskirjeistä ja päätöksistä. Raportille tulee myös maininta siitä, jos prosessi on epäonnistunut. Ohjelmistorobottia hallinnoiva Palkeet seuraa myös ohjelmistorobotin toiminnan asianmukaisuutta päivittäin. Valtiokonttorin käsittelyjärjestelmään on toteutettu lokitus, joka mahdollistaa kaikkien lokitietojen (myös lukutapahtumien) valvonnan jälkikäteen.

Valtiokonttorin käytössä olevia automaattisen päätöksenteon prosesseja voisi verrata käräjäoikeuksien summaarisen haastehakemuksen käsittelemiseen. Jos vastaaja/kuultava on passiivinen kuulemisprosessissa, ratkaistaan asia hakemuksen mukaisesti. Vastaajalla/kuultavalla on kuitenkin käytettävissään jälkikäteiset oikeussuojakeinot, kuten valitus ja kirjoitus-, asia- ja menettelyvirheen korjaamismenettely. Jos vastaaja/kuultava vastustaa hakemusta kuulemisvaiheessa, siirtyy asia ratkaistavaksi manuaalisessa prosessissa. Vastustamisesta huolimatta päätöksen sisältö voi olla täsmälleen sama, tehtiinpä päätös automaatti- tai manuaaliprosessissa.

Virkavastuu

Valtiokonttorin työjärjestyksen mukaan kullakin yksiköllä ja ryhmällä on esimies, joiden tehtävään määräämisestä on määrätty työjärjestyksessä. Valtiokonttorista annetun asetuksen 4 §:ssä säädetään: ”Valtiokonttorin muut esimiesasemassa olevat vastaavat siitä, että heidän johdettavakseen kuuluvaa toimintaa ja taloutta hoidetaan asianmukaisesti ja tuloksellisesti ja että toimintayksikölle tai toiminnalle asetetut tulostavoitteet saavutetaan. Heidän tulee osaltaan seurata johdettavanaan olevan toiminnan yleistä kehitystä ja tehdä aloitteita tarpeellisten uudistusten ja parannusten toteuttamiseksi.” Näin ollen



26.3.2020

sen ryhmän esimies, jonka johdettavaksi edellä mainitut asiaryhmät on määrätty, kantaa vastuun toiminnan asianmukaisesta hoitamisesta. Hänen esimiehensä ovat puolestaan vastuussa heidän johdettavikseen annetuista vastuualueista.

Kun tietojärjestelmä muodostaa automaattisesti päätöksen ennalta määriteltyjen sääntöjen mukaisesti ja määrittelyt on tehty asianmukaisesti, rikosta ei voi tapahtua. Jos joku Valtiokonttorin virkamies tai muu henkilö (esim. järjestelmätoimittajan edustaja) puuttuisi omalla toiminnallaan automaattiseen päätöksentekoprosessiin, hänellä olisi toiminnastaan rikosoikeudellinen ja virkavastuu tai sopimusoikeudellinen vastuu.

Mahdolliseen vahingonkorvausvastuuseen sovellettaisiin vahingonkorvauslakia.

4.) Millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata.

Automaattisen käsittelyn ja asianhallinnan mahdollisuuksien hyödyntäminen on varteenotettava vaihtoehto pyrkimyksissä tehostaa toiminnan tuottavuutta ja vastata tulevaisuudessa supistuvan henkilötöyvuosikehyksen ja kestävyysvajeen tuomiin haasteisiin. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan automaattinen päätöksenteko on toteutettavissa noudattaen hyvän hallinnon vaatimuksia ja kansalaisten ja yritysten oikeusturvaa vaarantamatta.

Finanssijohtaja

Mikko Kangaspunta

