

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset

Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Työllisyysrahasto pitää esitystä erittäin kannatettavana. Ehdotettavat säännökset muodostaisivat selkeän lainsäädännöllisen perustan julkisen hallinnon automaattiselle päätöksenteolle. Esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon hyvän hallinnon perusteiden, asianosaisen oikeussuojan, tietosuojavaatimusten sekä virkavastuun kohdentumisen toteutuminen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa.

Lakiehdotus toteutuessaan paitsi selkeyttäisi oikeustilaa jo käytössä olevan automaattisen päätöksenteon osalta, myös loisi perustan automaattisen päätöksenteon laajemmalle käytölle tulevaisuudessa. Digitalisoituvassa yhteiskunnassa on tärkeää edistää lainsäädännön keinoin automaation hyödyntämistä. Laadukkaasti toteutettu automaattinen päätöksenteko parantaa päätösten laatua, tehostaa toimintaa sekä vapauttaa resursseja manuaalista käsittelyä vaativiin tehtäviin.

Huomiot ehdotetun sääntelyn suhteesta hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon ja avoimuuteen sekä virkavastuuseen

Esityksessä on huomioitu asianmukaisesti hallinnon lainalaisuuden ja hyvän hallinnon perusteiden asettamat vaatimukset sekä virkavastuun kohdentuminen automaattisessa päätöksenteossa.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Miten arvioitte ehdotuksen ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan päätöksenteon automatisoinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen ja automaation hyödyntämisen osalta?

- Onko ehdotetuilla muutoksilla vaikutuksia, joita esityksessä ei ole tunnistettu ja jotka eivät liity jäljempänä esitettyihin kysymyksiin?

Ehdotettu lainsäädäntö asettaisi selkeät edellytykset automaattiselle päätöksenteolle sekä vähentäisi automaattista päätöksentekoa koskevia tulkinallisia epäselvyyksiä. Tästä syystä on

todennäköistä, että ehdotus edistäisi automaattisen päätöksenteon kehittämistä ja käyttöönottoa entisestään sekä parantaisi yleisesti automaattisen päätöksenteon laatua.

Tiedonhallintalain 6 a luvun säännökset asettavat jokseenkin yksityiskohtaisia vaatimuksia koskien automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen ja käytön tiedonhallintaa. Prosessien saattaminen laissa asetettujen vaatimusten mukaisiksi on oletettavasti ainakin alkuvaiheessa työlästä, mikä saattaa hidastaa kehittämistä aluksi. Kokonaisuutena arvioiden on kuitenkin perusteltua asettaa automatisoiduille toimintaprosesseille erityisiä vaatimuksia lainmukaisuuden varmistamiseksi ja virkavastuun kohdentamiseksi.

Työllisyysrahastossa muodostetaan tällä hetkellä hallintopäätöksiä automaattisesti tietyin edellytyksin työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä ja aikuiskoulutusetuuksia maksettaessa. Työllisyysrahaston automaattisen päätöksenteon prosessit perustuvat ns. sääntöpohjaiselle automaatiolle, eikä automaattisesti ratkaista asioita, joiden ratkaisemiseen sisältyy harkintavaltaa. Työllisyysrahaston nykyinen automaattinen päätöksenteko täyttäisi ehdotetun hallintolain 8 b luvun edellytykset automaattiselle päätöksenteolle. Nykyisten automaatioprosessien käytäntöjä ja dokumentaatiota on tarkistettava ja päivitettävä, jotta prosessit vastaisivat ehdotetun tiedonhallintalain 6 a luvun vaatimuksiin.

Kokonaisuutena katsottuna ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaisi Työllisyysrahaston nykyisen automaattisen päätöksenteon, mutta nykyprosessin tiedonhallintaa on tarkistettava tulevan lainsäädännön johdosta. Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa myös automaattisen päätöksenteon laajentamisen Työllisyysrahastossa.

Laki hallintolain muuttamisesta

Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta

Hallintolain 8 b luvun säännökset asettavat selkeät, johdonmukaiset ja perustellut edellytykset asian ratkaisemiselle automaattisesti.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen määritelmästä (53 e §:n 1 momentti)

Automaattisen ratkaisemisen määritelmä vastaa sitä, mitä automaattisella päätöksenteolla vakiintuneesti tarkoitetaan.

Huomiot automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2-4 momentti)

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan on perusteltua sallia automaattinen päätöksenteko vain asioissa, joiden ratkaiseminen ei viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellytä tapauskohtaista harkintaa tai joihin sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat asian käsittelijä on arvioinut. On kuitenkin huomautettava, että 2 momentin sanamuoto sellaisenaan on hieman tulkinnanvarainen. 2 momentin sisältö ja tarkoitus käyvät selkeämmin ilmi perustelutekstistä.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Ehdotettu säännös on perusteltu ja selkeä.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Ehdotettu säännös on perusteltu ja selkeä.

Tällä hetkellä automaattisessa päätöksenteossa ongelmana on, ettei hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta voida käytännössä noudattaa tarkoituksenmukaisesti, koska ratkaisun tehnyttä käsittelijää ei ole. Olennaista on, että asianosainen saa päätöksen yhteydessä tiedon siitä, mistä asianosainen saa tarkempaa neuvontaa asiansa ratkaisuun liittyen. Tähän tarkoitukseen riittää, että asianosaiselle annetaan päätöksellä yhteystiedot, joista asianosainen saa lisätietoja.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

Työllisyysrahastolla ei ole muita huomioita hallintolakiin lisättäväksi ehdotettavista säännöksistä.

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Kokonaisuutena arvioiden on perusteltua asettaa erityisiä vaatimuksia automatisoitujen toimintaprosessien tiedonhallinnalle. Ehdotettu sääntely on tarpeen etenkin hyvän hallinnon, asianosaisen oikeussuojan ja virkavastuun kohdentamisen vuoksi.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Työllisyysrahastolla ei ole erityisiä huomioita tiedonhallintalain 13 a §:stä.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Onko ehdotuksen vaikutukset olemassa oleviin automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Jos organisaatiollanne on jo käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja: Jos käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, millaisia resursseja nykyisten käsittelyvolyymin ja -aikojen säilyttäminen ilman automatisointia edellyttäisi?

- Onko tiedonhallintalakiin ehdotetun 13 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

Esitysluonnoksessa on arvioitu kattavasti ehdotettujen tiedonhallintalain säännösten vaikutuksia julkisia hallintotehtäviä hoitavien yhteisöjen toimintaan. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi vastaa pääpiirteissään esitetyn lainsäädännön vaikutuksia Työllisyysrahaston toimintaan.

Työllisyysrahastossa on tällä hetkellä käytössä automatisoituja päätöksentekoprosesseja työttömyysvakuutusmaksujen määräämiseksi ja aikuiskoulutusetuuksien maksamiseksi. Tiedonhallintalakiin lisättäväksi ehdotettavat 6 a luvun säännökset asettavat automatisoidulle

toimintaprosessille vaatimuksia, jotka Työllisyysrahaston on otettava automatisoiduissa prosesseissaan huomioon. Tulevan lainsäädännön vaatimusten toteutumisen varmistaminen Työllisyysrahaston toiminnassa edellyttää projektimuotoista lisätyötä, joka koostuu prosessien ja järjestelmien nykytilan kartoituksesta sekä kartoituksen perusteella tehtävistä tarpeellisista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi tarvittavista tietojärjestelmämuutoksista sekä noudatettavien käytäntöjen, ohjeiden ja menettelyjen päivittämisestä. Tarvittavien muutostöiden kokonaiskustannuksia ei tässä vaiheessa voida tarkalla tasolla arvioida.

Työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä käsiteltävien asioiden volyymi on niin suuri, että päätöksenteon automatisointi on käytännössä välttämätöntä. Työllisyysrahasto vastaanottaa vuosittain noin 57 miljoonaa palkkatietoilmoitusta tulorekisteristä, joiden perusteella Työllisyysrahasto määrää työnantajille työttömyysvakuutusmaksut. Vuosittain Työllisyysrahasto antaa noin 500 000 hallintopäätöstä työttömyysvakuutusmaksujen määrästä. Päätöksistä yli 99 % muodostetaan automaattisesti.

Mikäli työttömyysvakuutusmaksut määrättäisiin niin, että tuloilmoitukset käsiteltäisiin ja palkkasummat sekä maksut laskettaisiin automaattisesti, mutta luonnollinen henkilö manuaalisesti hyväksyisi päätöksen, Työllisyysrahaston arvion mukaan päätösten manuaalinen hyväksyntä vaatisi tällöin lisätyötä ainakin 15 henkilötyövuoden (htv) verran vuositasolla. Jos myös tuloilmoituksia käsiteltäisiin ja palkkasummia sekä maksuja laskettaisiin edes joiltakin osin manuaalisesti, kasvaisi henkilötyövuosien tarve vielä huomattavasti.

Työllisyysrahastossa ratkaistaan asioita automaattisesti tietyin edellytyksin myös aikuiskoulutusetuuksien maksamista koskevista asioista. Aikuiskoulutustuen maksupäätösten automaatioprosentti vaihtelee 70-85 %:n välillä. Jos automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin aikuiskoulutustuen maksupäätösten osalta luopumaan, edellyttäisi se rahaston arvion mukaan lisätyötä ainakin 9 henkilötyövuoden verran.

Automaattisesta päätöksenteosta ei kuitenkaan tulisi pyrkiä luopumaan. Sen sijaan automaattiselle päätöksenteolle tulisi luoda lainsäädännöllä selkeät edellytykset, jotka mahdollistaisivat automaation tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen julkisessa hallintotoiminnassa.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan ehdotettu lainsäädäntöuudistus kokonaisuudessaan mahdollistaisi rahaston nykyisen automaattisen päätöksenteon sekä asettaisi perustan automaattisen päätöksenteon kehittämiseksi ja laajentamiseksi tulevaisuudessa. Tiedonhallintalain säännöksistä aiheutuu tarvetta ainakin jonkinlaisille muutoksille nykyprosesseihin, mutta muutosten arvioidaan olevan asianmukaisesti toteutettavissa siirtymäajan kuluessa.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

Ehdotettu säännös muodostaisi tarkoituksenmukaisen ja perustellun lähtökohdan neuvontaa tuottaville palveluautomaatoratkaisuille. Säännös selkeyttäisi oikeustilaa ja ohjaisi palveluautomaation käyttämistä asettamalla käyttöönnotolle selkeät vähimmäisedellytykset. Samalla sääntely myös turvaisi hallinnossa asioivan asemaa.

Kysymykset vaikutusarvioinnista

- Onko digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n vaikutukset arvioitu osaltanne riittävästi? Puuttuuko arvioinnista joitain keskeisiä näkökulmia? Onko muutoksen edellyttämät resurssitarpeet arvioitu oikeasuuntaisesti?

- Miten arvioitte digipalvelulakiin ehdotetun 6 a §:n ja siihen sisältyvien vaatimusten vaikuttavan palveluautomaation kehittämiseen ja käyttöönottoon tulevaisuudessa? Mitä hyötyjä ja mitä haittoja ehdotuksella olisi tulevan kehittämisen osalta?

Työllisyysrahastossa ei ole tällä hetkellä käytössä asiakkaille neuvontaa tuottavia palveluautomaatoratkaisuja, eikä ehdotus siten aiheuta välittömiä muutostarpeita. Työllisyysrahastolla ei ole tältä osin huomautettavaa digipalvelulain 6 a §:n vaikutusten arvioinnista.

Ehdotettu digipalvelulain 6 a § asettaisi selkeät edellytykset palveluautomaatoratkaisujen tuottamiselle tulevaisuudessa. Säännös selkeyttäisi oikeustilaa palveluautomaation käytettävyyden osalta ja mahdollistaisi palveluautomaation hyödyntämisen tulevaisuudessa.

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

Työllisyysrahastolla ei ole lausuttavaa rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Työllisyysrahasto pitää ehdotettua kahdentoista kuukauden siirtymäaika lain voimaantulosta alkaen perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Siirtymäaika on tarpeen, jotta viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat tahot pystyvät saattamaan nykyiset automatisoidut prosessinsa tulevan lainsäädännön vaatimalle tasolle.

Työllisyysrahaston arvion mukaan kahdentoista kuukauden siirtymäaika lain voimaantulosta alkaen on minimivaatimus nykyprosessien päivittämiselle. Siirtymäajan ei tulisi olla ainakaan ehdotettua siirtymäaika lyhyempi.

Metsämäki Janne
Työllisyysrahasto

Kauppinen Maria
Työllisyysrahasto