

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön selvitys automaattisen päätöksenteon käyttökohteista

Taustaa

Työttömyyskassojen toiminta säännellään työttömyyskassalaissa (24.8.1984/603). Sen mukaan työttömyyskassan tarkoituksena on ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Lisäksi työttömyyskassat maksavat liikkuvuusavustusta ja vuorottelukorvausta. Työttömyyskassalaissa on kieltö työttömyyskassoille harjoittaa muuta kuin yllä mainittua toimintaa.

Ansioturvasta säädetään työttömyysturvalaissa (30.12.2002/1290). Ansiopäiväraha on lakisääteinen etuus, joka maksetaan työttömyyden perusteella. Työttömyyskassojen ainoa tehtävä on siis julkinen tehtävä, vaikka työttömyyskassat eivät ole osa julkishallintoa. Työttömyyskassojen toimintaan sovelletaan yleisesti niitä hallinnollisia säännöksiä, joita sovelletaan asioiden käsittelyyn julkishallinnossakin, kuten hallintolakia, julkisuuslakia, kielilainsäädäntöä ja tiedonhallintalakia siinä säädetyllä tavalla.

Ansiopäivärahan toimeenpanosta huolehtivat siis työttömyyskassat. Perusturvan toimeenpanosta huolehtii Kansaneläkelaitos. Perusturvan ja ansioturvan saamisen edellytykset ovat pitkälti samanlaiset. Molempia etuuksia koskee myös se, että osa edellytyksistä, niin sanotut työvoimapolitiittiset edellytykset, kuuluvat työvoimahallinnon toimivaltaan. Käytännössä asiat hoidetaan niin, että TE-toimistot tutkivat tiettyjen edellytysten täyttymiset ja antavat asiasta etuuden maksajille niitä sitovan lausunnon. Etuuden maksajat antavat siten sitovaa lausuntoa vastaavan valituskelpoisen päätöksen etuuden hakijalle.

Etuuden saamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin kuuluvat esimerkiksi sen tutkiminen, onko yritystoiminta tai opiskelu esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle ja siten etuuden maksamiselle taikka määrätäänkö työnhakijalle sanktioluontoinen seuraamus. Jos tällaista työvoimapolitiittista estettä etuuden maksamiselle ei ole, työttömyyskassat tutkivat etuus-oikeuden muut edellytykset, esimerkiksi sen, saako hakija jotain muuta sosiaalietuutta taikka työsuhteeseen perustuvaa palkka- tai muuta taloudellista etua, joka estää ansiopäivärahan maksamisen. Työttömyyskassat tarkastavat jäsenyys- ja työssäoloehdon täyttymisen ja laskevat ansiopäivärahan määrän. Ansiopäivärahaan liittyy erilaisia korotusosia eri edellytyksillä. Jos hakija työllistyy osittain, työttömyyskassat tarkastavat etuuden maksamisen edellytykset ja laskevat ansiopäivärahan määrän sen jälkeen, kun osittaisesta työllistymisestä saadut ansiotulot on otettu huomioon. Työttömyyskassat seuraavat ja päättävät myös etuuskauden kestosta.

Työttömyysturvalaissa on vielä toimeenpanoa ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Myös tietojen saantioikeuksista säädetään erikseen työttömyysturvalaissa.

Työttömyyskassoihin (ja työttömyyskassoista) on välitetty tietoja sähköisesti jo hyvin pitkään, esimerkiksi työvoimapoliittiset lausunnot ovat tulleet sähköisesti jo 90-luvulta lähtien ja automaattinen tietojenvaihto Kansaneläkelaitoksen kanssa on aloitettu jo 2000 -luvun alussa. Viimeisin, jo toteutettu sähköisesti saatavan tiedon hyödyntäminen työttömyyskassoissa on tulorekisterin palkkatiedon hyödyntäminen, joka aloitettiin vuoden 2020 alussa. Muita sähköisesti saatavan tiedon hyödyntämistahoja kassoissa on esimerkiksi väestörekisteritieto ja Eläketurvakeskuksen työsuhderekisteritieto. Sähköinen tiedonvälitys on alue, jossa on meneillään erilaisia kehityshankkeita, jotka avaavat työttömyyskassoillekin mahdollisuuksia kehittää toimeenpanoaan.

Työttömyyskassat antavat huomattavan paljon päätöksiä vuosittain, esimerkiksi vuonna 2019 annettiin päätöksiä yhteensä 1 130 446 kappaletta. Näistä 40 % oli täyttä etuutta koskevia myönteisiä päätöksiä, 24 % täysin kielteisiä päätöksiä ja 35 % osittaisen työllistymisen ajalta annettuja soviteltua etuutta koskevia päätöksiä. Etuuden saajia oli työttömyyskassoissa vuonna 2019 yhteensä 246 000.

Ansioturva vertautuu esimerkiksi verotukseen ja muuhun sosiaaliturvaan: päätöksiä annetaan suuria määriä, ja suurimpaan osaan päätöksistä sisältyy vain vähän tai ei lainkaan harkintavaltaa. Päätöksenteko pohjautuu pitkälti laskennallisiin elementteihin. Ansioturvahakemuksista valtaosa tehdään sähköisesti, mikä antaa hyvät valmiudet päätöksentekoaution kehittämiseen.

Automaation hyödyntäminen kassoissa nykyään

Työttömyyskassat eivät anna varsinaisia hallintopäätöksiä täysin automaattisesti. Automaattista tietojenkäsittelyä kuitenkin hyödynnetään päätöksenantomenettelyssä.

Ansioturvan toimeenpanossa on olemassa tilanteita, joissa ei anneta varsinaista päätöstä, mutta etuuden maksatus tapahtuu automaattisen prosessin tuloksena. Etuuden hakijalle annetaan manuaalisessa käsittelyprosessissa täyttä etuutta koskeva myönteinen päätös, joka on voimassa, kunnes hakijan olosuhteissa tapahtuu muutos. Etuuden hakija ilmoittaa ansiopäiväraahakemuksella työttömyyden jatkumisesta neljän viikon tai kuukauden välein. Jos hakija ei ilmoita muutoksia tilanteessaan, etuus maksetaan automaattisesti annettun päätöksen mukaisesti. Jos taas olosuhteissa tapahtuu muutos, etuusasian käsittely ohjautuu käsittelijän manuaalikäsittelyyn. Esimerkiksi Yleinen työttömyyskassa YTK:n vuonna 2019 saapuneista päiväraahakemuksista voitiin käsitellä 27,7 % yllä kuvatulla tavalla automaattisesti. Yleinen työttömyyskassa YTK:n maksamasta päivärahamenosta osuus oli 34,3 %.

Toinen esimerkki on jäsenyyttä koskevan myönteisen päätöksen antaminen. Työttömyyskassalain 4 §:n 4 momenttia on vakiintuneesti tulkittu siten, että jäseneksi ottamisesta annetaan valituskelpoinen päätös vain henkilön sitä itse vaatiessa. Osassa kassoista jäseneksi hyväksymisen edellytykset voidaan todeta jäsenen itsensä jäsenhakemuksessa antamien tietojen perusteella. Tällöin jäseneksi ottamispäätös voidaan antaa automatisoidun prosessin tuloksena.

Edellä olevien esimerkkien lisäksi työttömyyskassojen käsittelyjärjestelmät avustavat manuaalista päätöksentekoa esimerkiksi erilaisin laskutoimituksin ja määräaikaisten seurannan suhteen. Esimerkiksi älykkäät lomakkeet, rekistereistä saadut rakenteiset tiedot ja niistä ennakkovalmisteltuna johdettu/koottu tieto käsittelijälle nopeuttavat prosessia

olennaisesti ja vähentävät manuaalityötä. Tiedot voidaan tuoda suoraan järjestelmään parhaimmillaan jopa päätösehdotuksiksi saakka.

Automaation hyödyntämismahdollisuudet työttömyyskassoissa

Mahdollisuudet

Työttömyyskassoissa nähdään, että automaatiota ei ole voitu hyödyntää täydesti työttömyyskassojen päätöksentekoprosessissa, koska asiaa koskeva lainsäädännöllinen tila on epäselvä ja säännökset osin vanhentuneita.

Työttömyyskassat näkevät kuitenkin, että automaation lisäämisellä olisi työttömyyskassojen toiminnan kannalta selviä hyötyjä. Näitä olisivat käsittelyn nopeutuminen, henkilöresurssitarpeen väheneminen, inhimillisten virheiden mahdollisuuksien väheneminen ja etuudensaajien yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen.

Kohtuullisen helposti työttömyyskassoissa olisi mahdollista antaa päätöksiä pelkästään automaattisella käsittelyllä tilanteissa, joissa päätös perustuu yksiselitteiseen säännökseen, eikä asiaan liity harkinnanvaraisia seikkoja ja tarvittava tieto saadaan joko hakijan itse antamana taikka muusta lähteestä sähköisenä tietona. Tällaisia ovat esimerkiksi

- etuustason alentaminen, koska lapsikorotus päättyy lapsen täytettyä 18 vuotta (TTL 6 luku 6 §),
- etuusoikeuden päättyminen päivärahakauden enimmäisajan täyttymisen vuoksi (TTL 6 luku 7 §)
- kielteinen päätös, koska jäsen on ollut vakuutettuna alle 26 viikkoa (TTL 5 luku 2 § 2 momentti)
- kielteinen päätös, koska hakija saa sairauspäivärahaa estävänä sosiaalietuutena (TTL 3 luku 3 § 1 momentti)
- etuustason alentaminen, koska TE-palveluun liittyvän korotusosan enimmäismaksuaika täyttyy (TTL 6 luku 3 §).

Edellä kuvatun lisäksi työttömyyskassat voisivat automatisoida koko oman päätöksenantoprosessinsa tilanteissa, jossa TE-toimiston sitovan lausunnon perusteella hakijalla ei ole oikeutta etuuteen. Tällöin asian tutkiminen on tapahtunut TE-toimistossa, eikä työttömyyskassalla ole toimivaltaakaan poiketa sitovasta lausunnosta. Työvoimapolitiittisista edellytyksistä on säädetty työttömyysturvalain 2 ja 2 a luvuissa ja sitovasta lausunnosta työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä. Lisäksi osa työvoimapolitiittisista kielteisistä ratkaisuista on määräaikaisia ja jos etuusoikeus ja -taso on päätetty ennen määräaikaista kielteistä päätöstä, myönteinen päätös määräajan jälkeiselle ajalle voitaisiin antaa automaattisesti, mikäli hakija ei ilmoita muutosta aikaisempaan.

Tulorekisteri ja sen mahdollinen jatkokehitys mahdollistavat automaation lisäämisen merkittävästi yllä kerrotusta. Ansiopäivärahan suuruuden määrittely työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n ja 4 §:n mukaisesti perustuu olennaiselta osin tietoon, joka on saatavissa tulorekisteristä. Samoin etuuden suuruuden määrittely osittaisen työllistymisen ajalta työttömyysturvalain 4 luvun 4 §:n ja 5 §:n mukaisesti. Työttömyyskassojen käsittelyjärjestelmiin on osin jo toteutettu automaattista prosessia tulorekisteritiedon varaan. Koska palkkatietoja on työttömyyskassoissa hyödynnetty vasta hyvin lyhyen ajan, käyttökokemuksista ei vielä voida vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten automaation hyödyntämistä voitaisiin vielä laajentaa.

Lisäksi on valmisteltu tehtävien siirtämistä TE-toimistoista etuuden maksajille. Osa siirrettävistä tehtävistä on sellaisia, että niiden päätöksentekoprosessi olisi mahdollista rakentaa pelkän automaattisen päätöksenteon varaan.

Rajoitukset

Mahdollisuuksia automatisoida yllä mainittuja päätöksentekoprosesseja rajoittavat monenlaiset seikat. Joissain tilanteissa annetaan samaan aikaan sekä kielteinen että myönteinen päätös. Tällöin automaattinen päätöksenteko on yhdistettävä manuaalisesti tehtävään päätökseen.

Ansioturvaprosessissa varsinainen päätöksenanto on vain osa käsittelijän tällä hetkellä tekemää työtä. Automaation laajempi hyödyntäminen edellyttää työttömyyskassojen käsittelyprosessien rakentamista osin uudella tavalla.

Monet prosessuaaliset säännökset tulee ottaa huomioon automaation hyödyntämisen laajentamisessa. Jos on kyse päätöksestä, jossa on kyse myönnetyn edun vähentämisestä taikka epäämisestä kokonaan, päätöstä ei voida antaa ilman hakijan suostumusta taikka myönteisen päätöksen poistamista. Asiasta säädetään työttömyysturvalain 12 luvun 7 §:ssä. Näissä tilanteissa automaattisen päätöksenteon prosessiin on rakennettava järjestelmä, joka tunnistaa tällaiset tapaukset ja siirtää ne manuaalikäsitteilyyn.

Hakijaa on hallintolain 34 §:n perusteella kuultava, jos asiassa hankitaan selvitystä muulta taholta kuin hakijalta itseltään. Asian käsittely työttömyyskassassa perustuu jo nyt merkittäviltä osin sähköisesti saatavaan tietoon muualta kuin hakijalta. Automaation nykyistä laajempi hyödyntäminen edellyttää joko kuulemismenettelyn automatisointia taikka sitä, että muualta hankittu tieto esitetään hakijalle jo siinä vaiheessa, kun hän hakee etuutta. Todenäköinen ratkaisu on yhdistelmä edellisistä yhdistettynä mahdollisesti kuulemistä koskevien säännösten lieventämiseen. Asia on joka tapauksessa otettava huomioon kehitettäessä automaattista päätöksenantoprosessia.

Päivärahopäätösten perustelut ovat tyypillisesti vakiomuotoisia fraaseja, jotka sisältyvät päätöspohjiin. Päätösperusteluihin on mahdollista liittää jo nyt hakijaa koskevaa yksityiskohtaista tietoa käsittelyjärjestelmästä ja käsittelyjärjestelmä tarjoaa automaattisesti oikeaa päätöstyyppiä. Päätöksenteon automatisointi ei tässä mielessä aiheuta suuria haasteita päätösten perusteluvollisuudelle.

Automaattisen päätöksenteon käyttöönottamisessa tulee arvioitavaksi mahdollisuuksien lisäksi myös kustannustehokkuus. Tämä tulisi kyseeseen esimerkiksi vuorottelukorvausta ja liikkuvuusavustusta tai pientä ansiopäivärahan saajien joukkoa koskevissa ratkaisuissa. Automatisaation rakentamisen kustannukset ovat suuret.

Työttömyyskassoissa on päätösprosesseja, joissa harkintavalta on niin suuri, että näiden prosessien automatisointia ei edes harkita tässä vaiheessa. Tällaisia ovat esimerkiksi työttömyysturvalain 11 luvun 10 §:ssä säännelty takaisinperinnästä luopuminen taikka reagointi väärinkäyttöihin, joissa hallinnollisista seuraamuksista säädetään työttömyyskassalain 4 §:ssä.

Oppiva järjestelmä voisi tulevaisuudessa harkinnanvaraisuutta ja tulkintaa sisältävissä tapauksissa tehostaa käsittelyä esikäsittelemällä ja lajittelemalla tietoja sekä nostamalla keskeiset huomiota vaativat seikat käsittelijälle tai luomalla manuaalikäsitteilyä tukevia päätösehdotuksia.

Vastuun kohdentaminen, päätösten oikeellisuuden valvominen, hyvä hallinto, oikeusturva ja menettelyn läpinäkyvyys

Työttömyyskassalain 12 a §:n mukaan työttömyyskassan hallituksen on huolehdittava, että työttömyyskassalla on sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät. Finanssivalvonta antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Työttömyyskassalain 58 §:n mukaan työttömyyskassojen valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle.

Finanssivalvonta on määrännyt, että työttömyyskassoilla tulee olla muun muassa etuushakemusten käsittelytoimintaa koskevat prosessikuvaukset, joihin liittyy kuvaukset myös tietojärjestelmistä. Tähän liittyvät toimet tulee ohjeistaa riittävästi. Niihin tulee liittää riittävästi käsittelyn viivytyksettömyyttä ja oikeellisuutta mittaavia kontroleja. Kontroleja tulee myös luonnollisesti valvoa. Erityisesti etuuskäsittelyä ja etuuspäätöksiä on tarkastettava säännönmukaisesti ja riittävällä otannalla.

Finanssivalvonta on antanut erikseen ohjeen tietoturvallisuudesta. Siinä on käsitelty muun muassa tietoturvallisuuden suunnittelua, ohjausta ja hallintaa, tietojärjestelmille asetettavia vaatimuksia, käyttövaltuuksien antamista ja niiden valvontaa, lokitusta sekä tietoturvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden varmistamista. Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma työttömyyskassoille löytyy täältä: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2013/17_2013/17_2013.m2.pdf

Työttömyyskassoilla on siis olemassa järjestelmät muun muassa operatiivisen toiminnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Nykyiset päätösten oikeellisuuden jälkikäteiset valvontakäytännöt voisivat soveltuvin osin toimia myös automaattisessa päätöksenteossa. Työttömyyskassa tarkastelee annettujen päätösten laatua jälkikäteen satunnaisotoksin. Lisäksi työttömyyskassa seuraa tarkemmin muutoksenhakuun johtaneiden päätösten laatua. Havaittuihin epäkohtiin puututaan kehittämällä järjestelmiä aktiivisesti ja kouluttamalla henkilökuntaa. Tietojärjestelmä voisi myös valvoa laatua ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista nostamalla tarkastukseen päätöksentekosäännöistä poikkeavia tapauksia.

Työttömyyskassalla on myös olemassa suunnitelmia ja toimenpiteitä tietotekniisiin häiriöihin ja poikkeusoloihin varautumiseksi.

Keskeistä on tunnistaa automaattisen päätöksenteon järjestelmäsuunnitteluun tuomat muutokset, uudet vaatimukset ja toimintatavat, joita ovat muun muassa

- tarve saada koodit kassojen käyttöön järjestelmätoimittajien yritysalaisuuksien estämättä,
- vaatimus yksityiskohtaisesta järjestelmädokumentaatiosta korostuu entisestään,
- riskienhallinta suunnittelussa, koodauksessa, testauksessa, katselmoinnissa ja valvonnassa,
- automaattiset järjestelmätestaukset (testit pyörivät taustalla jatkuvasti ja tarkastavat järjestelmän sisäisiä prosesseja),
- nykyistä laajempi sisäinen valvonta ja
- vastuukysymysten tarkempi määrittely.

Työttömyyskassat tunnistavat, että automaattisen päätöksenteon laajentaminen edellyttää oletettavasti laskentaperiaatteiden ja järjestelmän käsittelysääntöjen lisäämistä päätöksen liitteeksi ja/tai muulla tavalla etuuden hakijan käyttöön. Päätösmalleihin jo aiemmin lisätyt laskentakaavat ovat hyvä askel tähän suuntaan.

Millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata

Automaattisen päätöksenteon sääntelyn tulisi kestää aikaa eikä se tarpeettomasti rajoita sähköisen hallinnon kehittämistä. Tässä viitataan esiselvityksen sivuun 3, jossa normityyppinä on jaoteltu sääntötyyppeihin, avoimen käsitteen sisältäviin sääntötyyppeihin ja periaatetyyppeihin. Automaatio tulisi sallia aluksi vähintään sääntötyyppisten normien osalta, joita työttömyysturvalain 3-6 luvut sisältävät runsaasti. Teknologian kehittyessä myös harjunnanvaraa sisältäviä (avoimen käsitteen sisältävä / periaatetyyppinen normi) päätöksiä voi olla mahdollista automatisoida oikeusturvan vaarantumatta.

Sellainen lainsäädäntö ei ole mielekäs, että automaattista päätöksentekoa säännellään sallimalla päätöksenteko yksittäisten, esimerkiksi hallintolain tai työttömyysturvalain pykälien osalta. Tämänkaltainen sääntely vanhenee hyvin nopeasti. Sääntelyssä tulisi siten kiinnittää huomiota sähköisen hallinnon joustavaan kehittämiseen samalla huomioiden päätöksenteon kohteiden oikeusturvaedellytykset.

Automaattisen päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden oikeusturvaa ja päätösten laatua voidaan parantaa esimerkiksi seuraavanlaisilla järjestelyillä:

- Merkintä päätökseen, jos se on annettu automaattisesti,
- Muutoksenhakuoikeudesta erillinen oikeus pyytää luonnollista henkilöä käsittelemään asia uudelleen,
- Automaattisesti annettujen päätösten jälkikäteinen valvonta satunnaisotoksin ja tarkempi seuranta muutoksenhakuun päätyneiden päätösten osalta mahdollisten järjestelmän virheiden paikantamiseksi,
- Järjestelmän kattava testaaminen ennen käyttöönottoa ja testaukset myös järjestelmän ollessa käytössä,
- Mahdollisesti ulkopuolinen auditointi säännöllisin väliajoin,
- Erilaiset sertifiointimenettelyt automaattisille järjestelmille,
- Läpinäkyvä ja selkeä vastuiden määrittely järjestelmän toiminnasta vastaavien henkilöiden osalta: eri henkilöt vastaavat järjestelmän eri osa-alueista osaamisensa perusteella. Vastuu on jaettavissa toisaalta vastuuseen järjestelmän tietoteknisestä toiminnasta ja toisaalta vastuuseen päätösten juridisesta ja sisällöllisestä oikeellisuudesta,
- Suunnitelmien laatiminen poikkeustapausten, kuten sähkökatkojen varalta,
- Hakijalle kielteisten päätösten automatisointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota
- Täysin automaattisen järjestelmän sallittava myös käsittelijän suorittaa normaalisti automatisoituja toimenpiteitä.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö



Niina Jussila
toiminnanjohtaja
niina.jussila@tyj.fi
050 911 8511