

Asia: VN/3071/2020

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Työllisyysrahasto katsoo, että automaattinen päätöksenteko on olennainen osa digitalisoituvaa ympäristöä. Työllisyysrahasto kannattaa ehdotusta siitä, että automaattisesta päätöksenteosta säädetään yleisesti. Arviomuistiossa esitetty tilannekuva vastaa pääpiirteittäin Työllisyysrahaston käsitystä automaattisen päätöksenteon juridisista edellytyksistä, siinä huomioon otettavista näkökulmista sekä eri toimijoiden tilanteesta automaattisen päätöksenteon suhteen.

Työllisyysrahasto on lailla perustettu julkisoikeudellinen laitos. Työllisyysrahasto ei ole viranomainen. Työllisyysrahaston tehtävistä säädetään työttömyysvakuutusrahoituksesta annetun lain (555/1998, jatkossa rahoituslaki) 10 §:ssä. Työllisyysrahaston tehtäviin kuuluu mm. määrätä ja periä työttömyysvakuutusmaksut ja valvoa laissa säädettyjen työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien veloitteiden täyttämistä, määrätä ja periä työttömyysturvan työnantajan omavastuumaksu, koulutuksen korvaamisesta annetun lain mukaisten koulutuskorvausten toimeenpano sekä aikuiskoulutusetuuksista annetun lain mukaisten aikuiskoulutustuen ja ammattitutkintostipendien myöntäminen.

Työllisyysrahaston toiminnassa automaattisella päätöksenteolla on huomattava merkitys etenkin työttömyysvakuutusmaksujen määräämisessä, jossa käsiteltävien ilmoitusten ja annettavien päätösten määrän sekä päätöksenteon massaluonteisuuden vuoksi päätöksenteon automatisointi on käytännössä välttämätöntä. Vuodelta 2019 perityt työttömyysvakuutusmaksut olivat noin 2 633 000 000 euroa.

Työllisyysrahasto sai tulorekisteristä noin 57 miljoonaa palkkatietoilmoitusta koskien vuoden 2019 palkkatietoja. Yhdessä palkkatietoilmoituksessa on keskimäärin useita rivejä palkkatietoja, jotka

täytyy osata laskea yhteen tai vähentää toisistaan tiettyjen kaavamaisten laskusääntöjen perusteella. Työllisyysrahasto laskee yhden työnantajan kaikki palkkatietoilmoitukset tulorekisteriin tehtyine korjauksineen yhteen ja määrää ilmoitettujen tietojen perusteella työnantajalle työttömyysvakuutusmaksut maksettaviksi. Tietojen käsittely ilman automaatiota olisi käytännössä mahdotonta.

Työllisyysrahasto antaa vuosittain noin 500 000 hallintopäätöstä työttömyysvakuutusmaksuista. Työllisyysrahasto itseoikaisee jo määrättyjä maksuja tulorekisteriin tehtyjen korjausten perusteella automaattisesti. Oikaisupäätösten lukumäärä sisältyy arvioituun vuosittaiseen 500 000 hallintopäätökseen. Päätöksistä noin 99 % tehdään automaatiossa. Mikä tahansa tapaus on ohjattavissa pois automaattisesta käsittelystä, ja kaikki tapaukset voidaan ratkaista myös käsittelijän tekemällä päätöksellä.

Automaattinen päätöksenteko työttömyysvakuutusmaksuissa

Automaattinen maksun määrääminen perustuu työnantajan tai tämän valtuuttaman tahon antamaan tulorekisterin palkkatietoilmoitukseen. Maksun määräämiseen ei sisälly tapauskohtaista harkintaa, ja laskentatapa on kaavamainen. Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuudesta sekä työttömyysvakuutusmaksun perusteena olevasta palkasta on säädetty rahoituslaissa. Työttömyysvakuutusmaksun alaiset palkkalajit on lueteltu Työllisyysrahaston nettisivuilla sekä Tulorekisteriyksikön ylläpitämässä ohjeissa ja nettisivuilla. Palkat lasketaan suoraan lakiin perustuvien säännösten ja kyllä/ei -tyyppisten sääntöjen nojalla. Kyse on siis sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta.

Rahoituslaissa on säädetty erikseen, että työnantajaa ei tarvitse kuulla ennen maksun määräämistä, jos määrätty maksu perustuu työnantajan omaan ilmoitukseen. Jos työnantajan tekemässä ilmoituksessa tai muissa tiedoissa havaitaan automaattiprosessin estävä puute tai muu virhe, asia ei etene automaattiprosessissa. Jos tulorekisteriin ilmoitetuissa tiedoissa on virhe, asiakas saa uuden päätöksen ja laskun tai hyvityksen sen jälkeen, kun tiedot on korjattu tulorekisteriin. Jos tietojen korjaaminen tulorekisteriin ei ole mahdollista, voimme korjata tiedot käsin asiakkaan toimittaman selvityksen perusteella. Päätöksiä voidaan oikaista asiakkaan pyynnöstä vakuutusvuotta seuraavan viiden vuoden aikana. Rahasto itseoikaisee virheelliset päätökset oma-aloitteisesti ja automaattisesti vakuutusvuotta seuraavien kolmen vuoden aikana. Päätöksiä voidaan itseoikaista useita kertoja.

Rahasto myös valvoo työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuteen liittyvän velvollisuuden täyttämistä. Käytännössä rahasto analysoi tulorekisteriin tehtyjä ilmoituksia ja määrättyjen maksujen oikeellisuutta. Työllisyysrahastolla on oikeus pyytää työnantajalta tarkempi selvitys tulorekisteriin ilmoitetuista palkkatiedoista. Rahastolla on tarvittaessa oikeus määrätä maksu arvioimalla asiakkaan kuulemisen jälkeen, jolloin maksu määrätään ja päätös annetaan manuaalisesti.

Rahaston määräämään maksuun voi vaatia oikaisua viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen kalenterivuoden alusta, jona päätös on tehty. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä on valitusoikeus sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen.

Automaattinen päätöksenteko aikuiskoulutusetuuksissa

Työllisyysrahasto on ottamassa automaattisen päätöksenteon käyttöön aikuiskoulutustukea koskevien hakemusten käsittelyssä. Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto liittyy 1.8.2020 voimaan tulleeseen aikuiskoulutustuen lakiuudistukseen.

Uudistuksen myötä aikuiskoulutustuen saamisen edellytykset tutkitaan ensihakemuksen perusteella. Ensihakemuksen johdosta annettuja päätöksiä ei muodosteta automaattisesti. Ensihakemuksen saatuaan asiakas hakee aikuiskoulutustuen maksamista maksuhakemuksella. Aikuiskoulutustuen määrää koskeva maksupäätös voidaan muodostaa automaattisesti.

Lähtökohtana on, että asiakkaalta pyydetään suostumus automaattiseen päätöksentekoon. Jos asiakas ei halua antaa suostumusta, hakemus käsitellään aina manuaalisesti. Asiakkaalle näytetään asiointipalvelussa häntä koskevat rekistereistä saatavat tiedot, ja asiakkaalla on mahdollisuus ottaa kantaa siihen, ovatko tiedät oikein. Jos asiakas ilmoittaa, etteivät tiedot ole oikein, hakemus päättyy aina manuaaliseen käsittelyyn. Hakemus ohjautuu manuaaliseen käsittelyyn myös silloin, kun asiakas toimittaa hakemuksen yhteydessä liitteitä. Pääsääntöisesti annetaan myönteisiä automaattisia päätöksiä, mutta rajatuissa tilanteissa on mahdollista antaa myös kielteinen päätös automaattisesti. Asiakkaan saamalla päätöksellä ilmoitetaan, jos päätös on muodostettu automaattisesti.

Aikuiskoulutustukea koskevaan päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta vakuutusosoikeudelta. Jos Työllisyysrahasto hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiassa oikaisupäätös. Oikaisupäätöstä ei muodosteta automaattisesti.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?

Työllisyysrahasto pitää esitettyä rajausta hyvänä ja perusteltuna. Esitetty rajausta vastaa niitä lähtökohtia, joiden perusteella automaattisen päätöksenteon käyttöalaa on rajattu Työllisyysrahastossa.

Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ei esimerkiksi oppivaan tekoälyyn)?

Työllisyysrahasto ei ole viranomainen. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan sääntelyä ei tulisi rajata pelkästään viranomaisten tekemiin päätöksiin. Tämä rajoittaisi tarpeettomasti muita lailla perustettuja julkisoikeudellisia laitoksia hoitamasta lakisäätteistä tehtäväänsä.

Työllisyysrahasto pitää ehdotusta siitä, että automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön perusteella perustua vain ennalta määriteltyihin ja lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin, nykyhetken tilanteen osalta sopivana. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan on kuitenkin tärkeää, että säädettävä yleislainsäädäntö olisi muuttuvaan toimintaympäristöön sopeutuva ja digitalisaation mahdollistava. Tästä näkökulmasta olisi perusteltua selvittää tarkemmin, voitaisiinko oppivan tekoälyn hyödyntämisestä automaattisessa päätöksenteossa säätää tarkkarajaisemmin sen sijaan, että se rajattaisiin kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?

Työllisyysrahasto ei näe ehdotettua säännöstä välttämättömänä, vaan katsoo, että viranomaisilla ja muilla julkista hallintotehtävää hoitavilla on tämä velvollisuus jo perustuslain, hallintolain ja muun lainsäädännön perusteella.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

Muistiossa ehdotetaan, että virkavastuun asianmukainen toteutuminen pyrittäisiin varmistamaan kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Miten arvioitte ehdotuksen toimivuutta?

Ehdotus olisi Työllisyysrahaston kannalta toimiva.

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä? Millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä?

Työllisyysrahasto katsoo, että ehdotus selkeyttäisi vaatimuksia, joita automaattisen päätöksenteon käyttöönotto ja ylläpito edellyttävät. Työllisyysrahasto pitää perusteltuna sitä, että lailla säädettäisiin viranomaisen ja muun julkista hallintotehtävää hoitavan tahon velvollisuudesta vastata siitä, että organisaatiossa on tarkoituksenmukainen kokoonpano, jossa päätöksentekosäännöt hyväksytään. Työllisyysrahasto katsoo kuitenkin, että kokoonpanosta ja menettelystä ei tulisi säätää liian tarkkarajaisesti, vaan sääntelyssä tulisi ottaa huomioon eroavaisuudet julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden välillä.

Työllisyysrahastossa päätös järjestelmässä käytettävistä päätöksentekosäännöistä hyväksyttäisiin todennäköisesti vastaavan johtajan tai johtoryhmän toimesta. On huomioitava lisäksi se, että päätöksentekosäännöt olisivat dokumentaationa pitkät ja vaikeasti ymmärrettävät muulle kuin asianomaiseen tehtävään erikoistuneelle henkilölle.

Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?

Ehdotus olisi Työllisyysrahaston kannalta toimiva.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Ehdotus olisi Työllisyysrahaston kannalta toimiva.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Työllisyysrahastolla ei ole kommentoitavaa asiaan.

Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

Työllisyysrahasto pitää ehdotusta perusteltuna ja kannatettavana. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan yleislainsäädäntöä valmisteltaessa pitäisi huolellisesti määritellä, millainen kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä tulisi esittää. Esitettävän kuvauksen tulisi olla sisällöltään asiakkaan näkökulmasta selkeä ja ymmärrettävä. Ohjelmakoodin julkaiseminen sellaisenaan ei olisi Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista eikä perusteltua, vaan päätöksentekosäännöt tulisi esittää muussa muodossa.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan päätöksentekosääntöjen esittämistä koskevasta velvollisuudesta säädettäessä tulisi huomioida se, että eri organisaatioilla on käytettävissään erilaiset järjestelmät, jotka mahdollistavat erilaisia teknisiä ratkaisuja. Velvoittava säännös ei saisi olla sellainen, että sen noudattaminen voisi olla teknisesti mahdotonta. Toisaalta säännöksen ei pitäisi olla myöskään liian yleisluontoinen tai tulkinnanvarainen. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan säännöksen tulisi olla sellainen, että jokainen viranomainen ja muu velvoitettu taho pystyvät sitä käytännössä noudattamaan ja että sen sanamuodon perusteella on selkeää, millainen kuvaus automaattisesta päätöksenteosta on esitettävä.

Työttömyysvakuutusmaksujen määräämistä koskeva kuvaus päätöksentekosäännöistä olisi melko yleinen. Tulorekisterin ohjeissa ja taulukoissa on esitetty työttömyysvakuutusmaksujen määräämisen kannalta laskentaa koskevat määrittelyt. Asiakas voi jo tällä hetkellä tarkistaa tulorekisterin ohjeista ja dokumenteista Työllisyysrahaston laskeman työttömyysvakuutusmaksun alaisen palkkasumman oikeellisuuden.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Työllisyysrahasto pitää asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta perusteltuna.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Työllisyysrahastolla ei ole kommentoitavaa asiaan.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Työllisyysrahastolla ei ole kommentoitavaa asiaan.

Muut sääntelytarpeet

Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?

Työllisyysrahastolla ei ole kommentoitavaa yleislainsäädännön osalta. Työllisyysrahasto pitää kuitenkin tärkeänä huomioida erityislainsäädännön merkityksen yleislainsäädännön rinnalla. Erityislainsäädännöllä voitaisiin tarkentaa ja täydentää yleislainsäädäntöä automaattisen päätöksenteon osalta sektorikohtaiset tarpeet huomioon ottaen.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Muistiossa esitetään, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän päätöksentekosääntöjen hyväksynnän, järjestelmän käyttämisen ja sen valvonnan voidaan katsoa olevan sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita ei voida siirtää muulle kuin viranomaiselle.

Työllisyysrahasto ei ole viranomainen vaan lailla perustettu julkisoikeudellinen laitos, jolle on lailla annettu julkisia hallintotehtäviä. Työllisyysrahastoa velvoittavat hallintolaki ja muut hallinnon yleislait silloin, kun Työllisyysrahasto käyttää julkista valtaa ja hoitaa sille annettua julkista hallintotehtävää.

Laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta on annettu Työllisyysrahastolle julkinen hallintotehtävä työttömyysvakuutusmaksujen määräämiseksi ja perimiseksi. Kyse ei ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Kuten lausunnossa on aikaisemmin esitetty, automaattinen päätöksenteko on käytännössä välttämätöntä, jotta Työllisyysrahasto voi hoitaa lakisääteisen tehtävänsä ja määrätä työttömyysvakuutusmaksut maksettaviksi.

Työllisyysrahasto katsoo, että myös muun kuin viranomaisena toimivan julkisoikeudellisen yhteisön tulisi voida tehdä automaattisia hallintopäätöksiä silloin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ja automaattinen päätöksenteko täyttää sille lailla asetettavat vaatimukset. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan automaattista päätöksentekoa koskevassa

yleislainsäädännössä voitaisiin säätää lain soveltamisalasta esimerkiksi siten, että lakia sovelletaan muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Metsämäki Janne
Työllisyysrahasto

Kauppinen Maria
Työllisyysrahasto