

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

On hyvä, että yleislaissa säädetään asian ratkaisemisesta automaattisesti. Säännöksen muotoilu on kuitenkin epätäsmällinen sovellettavaksi työeläkealan toimeenpanossa. Yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti henkilöllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia. Ehdotetussa 1 momentissa ei säädetä päätöksestä, vaan asian ratkaisemisesta. Toisaalta perusteluissa todetaan, että ”automaattisesta ratkaisusta olisi kysymys silloin, kun asiassa tehdään lopullinen hallintopäätös ilman käsittelijän osallisuutta”. Säännöksen sanamuoto eroaa perusteluista, joten 1 momentti jättää epäselväksi sen, millaisia ratkaisuja säännöksessä tarkoitetaan. Miten säännös soveltuisi esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä koskevan päätöksen antamiseen tilanteessa, jossa käsittelijä selvittää oikeuden työkyvyttömyys-eläkkeeseen, mutta sen jälkeen eläkkeen määrää koskeva päättely tapahtuu automaattisesti ja päätös lähtee hakijalle palaamatta enää käsittelijän käsittelyyn? Perusteluiden mukaan säännöksen ulkopuolelle jää avustava automaatio. Epäselväksi jää, miltä osin ihmisen osallistuminen rajaa soveltamisalaa eri tilanteissa.

Terminä 2 momentissa käytetty hallintoasian valmistelu voidaan sekoittaa 1 momentissa tarkoitettuun hallintopäätöksen valmisteluun. Työeläkealalla eläkepäätöksen valmistelua ovat esimerkiksi valmistelevat laskentatoimet, lisäselvityspyyntöjen muodostaminen ja valmisteluun liittyvä asianhallinta. Eläkepäätökseen liittyy lisäksi etuuden maksuunpano, myös tulevien maksuerien osalta. Nyt jää epäselväksi, olisiko jossain edellä mainituissa valmistelutoimissa kyse kuitenkin 2 momentissa mainitusta hallintoasian valmistelusta ja millä perusteella.

Säännöksessä tulisi selkeästi määritellä, mitä tarkoitetaan oikeusvaikutuksia sisältävällä tai merkittävällä tavalla vaikuttavalla valmistelulla ja miten 2 momentin soveltamisala eroaa 1 momentin ratkaisusta. Onko merkitystä esimerkiksi sillä, saako asiakas valituskelpoisen päätöksen vai ei (vrt. eläkepäätös ja kohdassa 1.3. mainittu A1-todistus). Epäselvää on myös se, jääkö avustava automaatio myös 2 momentin ulkopuolelle. Perusteluissa tulisi täsmentää esimerkein sitä, millaisia toimia hallintoasian valmistelu ja avustava automaatio käsittää.

Samoin säännöksen perusteluissa tulisi avata sitä, mitä tosiasiallinen hallintotoiminta voi pitää sisällään. Tosiasiallinen hallintotoiminta on käsitteenä hyvin laaja ja vaikeasti ymmärrettävä sellaisessa toiminnassa, joka perustuu pääosin kirjalliseen käsittelyyn. Säännöksen 2 momentin soveltamisalaa tulisi tarkentaa.

Ks. myös kohta 1.5.

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne automatisoitavien asiaryhmien kannalta?

Ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

Ehdotus mahdollistaa Eläketurvakeskuksen nykyiset toiminnot, joissa käytetään automatiikkaa. Eläketurvakeskus ei anna automaattisia päätöksiä. Eläketurvakeskus antaa automaattisesti A1-todistuksia, ks. kohta 1.3.

Ehdotus mahdollistaisi myös sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä valmisteilla olevan muutoksen, jonka mukaan yrittäjän YEL-työtulo perustuisi laissa säädettyjen kriteerien mukaan laskettuun YEL-työtuloon ja tässä käytettäisiin YEL-työtulolaskuria, joka voisi laskea työtulon automaattisesti. On myös ehdotettu, että kaikkien yrittäjien YEL-työtulot tulisi tarkistaa YEL-työtulolaskuria vastaavaksi kahden vuoden välein. Tämä olisi mahdollista vain automaatiota käyttäen, koska tarkistamispäätöksiä tulisi annettavaksi vuosittain noin 100 000 kpl.

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

Kuten edellä 1.1. kohdassa on todettu, Eläketurvakeskus pitää 2 momentin soveltamisalaa epäselvänä. Tämä huomioon ottaen Eläketurvakeskus katsoo, että alla mainittuihin toimintoihin voisi 2 momentin säännös mahdollisesti soveltua.

Eläketurvakeskus antaa todistuksia siitä, minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä henkilöön sovelletaan hänen työskennellessään EU/ETA-maissa tai Sveitsissä (A1-todistus). A1-todistuksia

annetaan automaattisesti ilman käsittelijän osallistumista niissä tilanteissa, joissa ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ratkaisuun vaikuttavista seikoista ja selvityksistä sekä asiaan sovellettavista oikeussäännöistä ja joissa ratkaisu on myönteinen. Jos asia ei läpäise automaattisen käsittelyn käsittelysääntöjä, siirtyy asia käsittelijän ratkaistavaksi. Jos A1-todistuksen saamisen edellytykset eivät täyty, asiasta annetaan muutoksenhakukelpoinen päätös. Kaikki A 1-todistuksia koskevat hylkäyspäätökset antaa käsittelijä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistelussa lainsäädäntöhanke, jossa tullaan esittämään muutoksia työkyvyttömyyseläkkeensaajan työansioden huomioimiseen maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen määrässä. Jos eläkkeensaajan keskimääräinen työansio ylittää tietyn prosenttimäärän työkyvyttömyyden alkamista edeltävästä vakiintuneesta keskiansiosta, eläkkeen ja työansioden ns. lineaarinen yhteensovitusvähennys tehdään kuukausittain automaattisesti rekisteritietojen perusteella antamatta eläkkeensaajalle perusteltua valituskelpoista päätöstä. Eläkkeensaaja saa tiedoksi kuukausittain maksettavan eläkkeen määrän ja yhteensovituksen perusteet esim. eläkevakuuttajan sähköisestä asiointipalvelusta. Koko kalenterivuoden kuukausittaisista yhteensovituksista annetaan valituksenalainen vuosipäätös kerran vuodessa. Vuosipäätös sisältää päätökset edeltävän kalenterivuoden tammi-joulukuun kuukausittaisista yhteensovituksista. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan työkyvyttömyyseläkkeen ja ansioiden yhteensovittamista koskeva vuosittain annettava päätös tulisi kuulua 1 momentin soveltamisalaan. Kuukausittaiset yhteensovitukset, joista ei anneta päätöstä, kuuluisivat 2 momentin soveltamisalaan.

Edellä mainitun lainsäädäntöhankkeen edellytyksenä on se, että kuukausittaiset yhteensovitukset ja vuosittaiset päätökset voidaan antaa automaattisesti. Eläketurvakeskus pitää tärkeänä hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädäntöhankkeen etenemistä aikataulussa, koska lineaarista mallia koskevaa hallituksen esitystä ei voida antaa ennen kuin automaattisen päätöksenteon mahdollistava lainsäädäntö etenee.

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Jatkotyössä tulee selvittää, millä tavoin 25 a § soveltuisi erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvään käsittelyyn ja onko em. sääntely riittävää suhteessa asiaryhmiin, joilla on liityntöjä erityisten henkilötietojen käsittelyyn. Automaattisen päätöksenteon tulisi olla mahdollista esimerkiksi etuuden tai korvauksen määrää koskevan päätöksen antamisessa, vaikka asiaryhmään liittyisi erityisten henkilötietojen käsittelyä. Esimerkkinä tästä on edellä mainittu sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevan lainsäädäntöhankkeen mukainen työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamista koskeva päätöksenteko.

Lisäksi säännös ei näyttäisi mahdollistavan minkäänlaista harkintaa ratkaisutoiminnassa. Esimerkiksi tietyissä työkyvyttömyyseläkkeen tai kuntoutusetuuden jatkopäätöksissä, jotka johtavat edunsaajalle myönteiseen, etuuden täysimääräiseen jatkamiseen, tulisi ratkaisun muodostaminen automaatioon perustuen olla mahdollista säännökseen liittyvästä harkinnasta huolimatta.

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Työeläkelainsäädäntö sisältää hallintolaista poikkeavat päätöksen oikaisua koskevat säännökset. Työeläkealalla on käytössä myös itseoikaisujärjestelmä, jossa valitus toimitetaan ensin päätöksen tehneelle työeläkealan toimijalle. Päätöksen antanut eläkelaitos tutkii tekemänsä päätöksen ja oikaisee sen, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa valitus siirtyy muutoksenhakuelinten käsiteltäväksi.

Päätöksen oikaisuutilanteissa automaattiselle käsittelylle ei saisi olla estettä, jos muut automaattisen käsittelyn edellytykset täyttyvät.

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

Asiakkaan oikeudet turvataan laissa olevien menettely- ja muutoksenhakusäännösten avulla. Etuuspäätöksen saaneella on mahdollisuus hakea maksuttomasti muutosta työeläkelakien muutoksenhakusäännösten mukaisesti.

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

-

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

-

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Eriyisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Erityisistä suojatoimista säätäminen ei ole tarpeellista. Kansallinen lainsäädäntö sisältää asianmukaiset toimenpiteet asiakkaan oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen turvaamiseksi. Lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanossa päätökset perustuvat yksityiskohtaiseen erityislainsäädäntöön, jossa säädetään etuuksien myöntämisen edellytyksistä. Tämän lisäksi päätöksentekoa ohjaavat vakiintunut ratkaisukäytäntö ja Eläketurvakeskuksen soveltamissuositukset. Toimeenpanijoilla on myös lakiin perustuva velvollisuus huolehtia tarvittavien selvitysten hankkimisesta, mikä tukee sitä, että ratkaisun pohjalla olevat faktat ovat yleensä yksiselitteisiä.

Ks. myös kohta 2.1 ja 2.2.

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ks. edellä kohta 3.1. Voimassa oleva lainsäädäntö menettely- ja muutoksenhakusäännösten osalta suojaa tehokkaasti myös sellaista päätöksentekoa, jossa tarvitaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisia tietoja.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tietosuoja-asetuksessa edellytetään rekisteröidyn oikea-aikaista informointia. Automaattisesta käsittelystä on työeläkealalla mahdollista informoida jo käsittelyn alkuvaiheessa.

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kuten muistiossa todetaan viranomaisen voi järjestää lisätietojen antamisen siten, että yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyvä asiantuntemus. Käytännössä yhteystieto tavoittaa aina ko. asian asiantuntijoita eikä asiakkaan asian selvittämistä koskeva yhteydenotto rajoitu vain yhden nimetyn henkilön varaan.

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Jos ehdotettava 25 a § 1 momentti koskee vain varsinaista ratkaisun tekemistä, tieto automaattisesta käsittelystä on päätöksellä helppo toteuttaa.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kuvauksen julkistaminen on perusteltua. Kuvauksen tulisi koskea vain hallintoasioiden automaattista ratkaisua ja sellaisia 2 momentissa tarkoitettuja toimintoja, joilla on välittömiä oikeusvaikutuksia asiakkaaseen. Kuvaus ei saa vaikuttaa siten, että se hämärtäisi asiakkaan ymmärrystä päätöksen perusteista.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Kuvausta koskevan säännöksen tulisi edellyttää kuvausta vain niistä edellytyksistä, joilla asia valikoituu automaattiseen päätöksentekoon ja sen oikeudellisista perusteista, ei siis automaattiseen päätöksentekoon kuuluvien prosessien osista (tarkoista algoritmeista).

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Kuvausta koskevassa säännösluonnoksessa todetaan, että viranomaisen on julkaistava kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä. Hallintolain 2 §:n 2 momentissa todetaan viranomaisiksi muut kuin julkisoikeudelliset yhdistykset ja yksityiset niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Tämä voi aiheuttaa epäselvyyttä säännöksen soveltamisesta työeläkealan toimijoihin.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

OM:n muistiosta ei ilmene, voiko ja millä tavoin 25 a §:ssä sallittu automaattinen päätöksenteko sisältää profilointia. Profilointia ei tule täysin sulkea pois viranomaistoiminnasta.

Tekoälyratkaisut kehittyvät nopeasti yhä luotettavimmiksi, eikä näin ollen automaattista päätöksentekoa tulisi rajata vain ennalta määriteltuihin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Teknologian kehittyminen ja tehokkuusvaatimukset johtavat väistämättä siihen, että sosiaaliturvassa ja harkintaa edellyttävässä päätöksenteossa olisi voitava entistä enemmän hyödyntää teknologisia mahdollisuuksia. Tekoäly pystyy manuaalikäsittelyä paremmin vertaamaan aiempia samankaltaisissa tilanteissa tehtyjä ratkaisuja ja tekemään johtopäätöksiä siitä, että käsillä oleva ratkaisu on yhdenmukainen aiemman oikeuskäytännön kanssa. Lainsäädännön tulisikin mahdollistaa tekoälyavusteinen päätöksenteko. Tekoäly ei voi itse oppien luoda uusia etuuden myöntämisen

edellytyksiä/sääntöjä, vaan myös tekoälyavusteisten päätösten pitää perustua sovellettavaan lainsäädäntöön. Yleislainsäädännön tulisi pikemminkin mahdollistaa kuin rajoittaa.

Valtiovarainministeriö on asettanut julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmistelevan työryhmän. Työryhmän tavoitteena on tarkistaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyä, jolla varmistetaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun toteutuminen, erityisesti automaattisessa päätöksenteossa. Asiasta on pyydetty lausunto. Tämän työn huomioon ottaminen ei ole ollut mahdollista tässä lausunnossa. Eläketurvakeskus antaa asiasta erillisen lausunnon.

Suotunen Ulla
Eläketurvakeskus