

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi VN/3071/2020**Esitysluonnoksen kokonaisuutta koskevat kysymykset****Yleiset huomiot automaattista päätöksentekoa koskevasta sääntelykokonaisuudesta**

Eläketurvakeskus katsoo, että hallintolain säännökset ovat riittävän yleisluontoisia ja antavat mahdollisuuden tehdä automaattisia päätöksiä sellaisissa asioissa, joihin ei liity tapauskohtaista harkintaa, ja tämä vaikuttaa perustellulta rajaukselta. On hyvä, että asiasta säädetään hallintolaissa, eikä erityislainsäädäntöön tarvitse lisätä automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä.

Eläketurvakeskus katsoo, että tiedonhallintalain 6 a luvun säännöksiä ei tule soveltaa yksityisiin työeläkealan toimijoihin. Näkemyksestämme huolimatta tässä lausunnossa on tuotu esille ongelmia, joita yksittäisten 6 a luvun säännösten soveltaminen yksityisiin työeläkealan toimijoihin aiheuttaisi.

Eläketurvakeskus arvioi, että tiedonhallintalakiin ehdotettavat säännökset ovat ylimitoitettut ja sellaisenaan jopa mahdottomat toimeenpantavaksi, eivätkä tue hallitusohjelmassa toivottua kokeilukulttuuria ja ketterää kehitystä. Säännösten toimeenpano toisi mittavia kustannuksia ja lisäisi hallinnollista byrokratiaa, mutta ei tukisi käytännössä automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Säännökset saattaisivat jopa heikentää laadukasta toimeenpanoa, kun resursseja jouduttaisiin siirtämään prosessien kehittämiseen yksityiskohtaiseen dokumentointiin.

Tiedonhallintalain säännösten osalta ei ole riittävästi otettu huomioon julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten toimijoiden erityispiirteitä ja muuta lainsäädäntöä, jota niihin jo nyt sovelletaan. Tämä aiheuttaa tulkintaongelmia eri säädösten välillä. Tiedonhallintalain säännökset laajentavat julkisen hallintotehtävän työeläkealan tietojärjestelmiä koskevaan työhön, mikä on epätarkoituksenmukaista ja aiheuttaa epäselvyyttä käytännön toiminnassa.

Eläketurvakeskus katsoo myös, että on epätarkoituksenmukaista säätää yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti jonkin yksittäisen työtehtävän sisällöstä virkavastuun toteuttamiseksi.

Eläketurvakeskus pitää mittavaa dokumentointivaatimusta ja yleisön pääsyä asiakirjoihin epätarkoituksenmukaisena. Asiakkaan oikeusturva ei toteudu sillä, että hänellä on pääsy viranomaisen toimintaprosessia koskevaan

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

dokumentaatioon. Esityksen mukainen vaatimus sisältää dokumentaatiota, jota tarvitaan tietojärjestelmistä vastaavien asiantuntijatyössä eikä tällainen dokumentaatio voi täyttää hyvän kielenkäytön ja ymmärrettävyyden vaatimuksia, joita hallintolaki edellyttää asiakaspalvelussa. Esityksen mukainen dokumentaatiovaatimus edellyttäisi osin kaksinkertaista dokumentaatiota – yleisölle ja asiantuntijoille, mikä merkitsisi sekä mittavia kustannuksia ja resursseja jatkuvaan päivitystyöhön.

Jos tiedonhallintalain säännökset tulisivat Eläketurvakeskuksen näkemyksestä huolimatta sovellettavaksi työeläkealalla, olisi kohtuutonta vaatia, että ennen lain voimaantuloa käyttöön otetun automatisoidun toimintaprosessin saattaminen lain mukaiseksi tapahtuisi kahdentoista kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Eläketurvakeskus viittaa myös Telan antamaan lausuntoon.

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

Eläketurvakeskus katsoo, että tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamista eikä näin ollen virkavastuun ulottaminen tietojärjestelmätyöhön ole tarkoituksenmukaista. Virkavastuu toteutuu jo nyt eikä automaattinen päätöksentekoprosessi tuo siihen muutosta. Päätöksentekoprosessista vastuussa olevat tahot ovat virkavastuussa riippumatta siitä, miten toimeenpano toteutetaan käytännössä.

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?

Hallintolakiin ehdotetut säännökset mahdollistavat kehittämisen ja käyttöönoton tulevaisuudessa edellyttäen, että tiedonhallintalain säännökset eivät aseta kohtuuttomia vaatimuksia.

Jäljempänä kohdassa Laki hallintolain muuttamisesta on tuotu esiin tiettyjä erityispiirteitä sisältävät automatisoidut päätöksentekoprosessit, joiden kulumisen lainsäädännön piiriin tai jäämisen sen ulkopuolelle työeläkeala ja Eläketurvakeskus haluavat varmistaa.

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

Laki hallintolain muuttamisesta**Yleiset huomiot hallintolain 8 b luvusta**

-

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

Eläketurvakeskus ratkaisee automaattisessa prosessissa, sovelletaanko Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä ulkomaan työskentelyyn ja antaa siitä A 1-todistuksen. A1 -todistus ei ole päätös, mutta se on asian lopullinen ratkaisu, ellei asiakas pyydä siitä erikseen valituskelpoista päätöstä. Jos A1-todistuksen saamisen edellytykset eivät täyty, asiasta annetaan muutoksenhakukelpoinen päätös. Kaikki A 1-todistuksia koskevat hylkäyspäätökset antaa Eläketurvakeskuksen käsittelijä. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan hallintolain 53 e §:n mukaisesta asian automaattisesta ratkaisemisesta on kysymys myös silloin, kun annetaan A1-todistus.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan olisi 53 e §:n perusteluissa hyvä tuoda esiin myös väliaikaiset päätökset sellaisina päätöksinä, jotka jäävät soveltamisalan ulkopuolelle, koska ne eivät kuulu tietosuoja-asetuksen kiellon piiriin. Viranomainen ratkaisee hallintoasian väliaikaisella päätöksellä esimerkiksi tilanteessa, jossa varsinaisen lainvoimaisen perustepäätöksen poistamista on haettu muutoksenhakuelimeltä tai asia on muutoin ratkaistu väliaikaisesti selvittelyn ollessa kesken. Asian lopullinen hallinnollinen ratkaisu tehtäisiin vasta antamalla lopullinen päätös, josta henkilöllä olisi muutoksenhakuoikeus. Vaikka väliaikainen päätös tehtäisiin automaattisesti, kyseessä ei olisi 1 momentissa tarkoitettu automaattinen ratkaisu, koska väliaikaisella päätöksellä ei tehdä asiankäsittelyn päättävää ratkaisua. Lopullisen päätöksen antaminen olisi 1 momentissa tarkoitettu automaattinen ratkaisu, jos asiankäsittelyn päättävä ratkaisu tehtäisiin automaattisella tietojenkäsittelyllä.

STM:ssä on valmistelussa hallitusohjelman mukainen hanke, jossa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työnteon estäviä kannustinloukkuja purettaisiin ottamalla käyttöön niin sanottu lineaarinen malli. Linearisessa mallissa työkyvyttömyyseläke ja työansiot yhteensovitettaisiin kalenterikuukausittain niin, että työkyvyttömyyseläkkeen maksettava määrä vähenisi lineaarisesti työansioden noustessa. Linearisesta yhteensovituksesta annettaisiin valituskelpoinen päätös pääsääntöisesti kerran vuodessa (vuosipäätös) ja se sisältäisi asiankäsittelyn päättävän ratkaisun edeltävän kalenterivuoden kalenterikuukausittaisista yhteensovituksista. Tarkoituksena on, että eläkelaitokset voisivat tehdä vuosipäätökset automaattisesti. Vuosipäätöksellä tehtäisiin asian käsittelyn päättävä ratkaisu siten, että asian lopputulokseen

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

johtava lopullinen oikeudellinen päättely tehtäisiin automaattisella tietojenkäsittelyllä. Työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittaminen perustuisi lainsäädännössä ennalta määriteltyyn laskentakaavaan, jonka soveltamiseen ei sisältyisi itsenäistä harkintavallan käyttöä. Eläketurvakeskus katsoo, että vuosipäätösten antamisessa hallintolakiin ehdotetut asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset ja automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykset täyttyvät ja siten hallintolain automaattipäätöksiä koskevaa sääntelyä sovellettaisiin vuosipäätöksen antamiseen.

Työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittaminen tehtäisiin kuukausittain tulorekisteristä ja työeläkealan omista rekistereistä saatujen tietojen perusteella. Kuukausittaisessa yhteensovituksessa ei olisi kyse asian käsittelyn päättävän ratkaisun tekemisestä, vaan eläkelaitos ratkaisisi nämä lopullisesti edellä mainitulla kerran vuodessa annettavalla valituskelpoisella vuosipäätöksellä. Koska kuukausittaisista yhteensovituksista ei annettaisi asian lopullisesti ratkaisevaa valituskelpoista päätöstä, jäisivät kuukausittaiset yhteensovitukset Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan hallintolain automaattipäätöksiä koskevan sääntelyn ulkopuolelle. Jos kuitenkin kuukausittaisista yhteensovitusta tarkistettaisiin myöhemmin takautuvasti, tarkistamisesta annettaisiin asian lopullisesti ratkaiseva valituskelpoinen päätös. Tarkistamispäätöksen antaminen kuuluisi Eläketurvakeskuksen mielestä automaattipäätöksiä koskevan hallintolain soveltamisalan piiriin.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan kuukausittaiset yhteensovitukset eivät kuuluisi myöskään yleisen tietosuoja-asetuksen automaattisia päätöksiä koskevan kiellon piiriin, koska yhteensovituksessa ei ratkaistaisi lopullisesti kuukausittain maksettavan eläkkeen määrää. Siten kuukausittaiset yhteensovitukset voitaisiin tehdä automaattisesti.

Lakiesityksessä on todettu, että Kansaneläkelaitoksessa automaattisia prosesseja on käytössä mm. indeksitarkastusten yhteydessä ja ettei näiltä osin anneta päätöksiä muuta kuin pyydettyä. Myös työeläkealan myöntämiin etuuksiin tehdään vuosittain indeksitarkastukset. Näistä tarkastuksista ei nykyisin anneta päätöksiä. Koska indeksitarkastus tehdään suoraan lain säännöksen nojalla, Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan näitä teknisluonteisia tarkistuksia ei tulisi pitää hallintolaissa tarkoitettuna automaattisena päätöksentekona.

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

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä on vireillä yrittäjän eläkelain (YEL) kehittämistä koskeva työ. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle ennen kesää 2022. YEL:n kehittämisessä keskeisin ratkaistava tekijä

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

on yrittäjien alivakuuttaminen. Yrittäjän eläkevakuutus perustuu YEL-työtuloon, jonka tulee vastata sitä palkkaa, joka kohtuudella olisi maksettava, jos yrittäjätoimintaa suorittamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö. Eläkelaitos antaa YEL-työtulosta yrittäjälle päätöksen. YEL-työtulon määrittelyä on tarkoitus täsmentää ottamalla lakiin tiettyjä soveltamiskäytännössä vakiintuneita kriteereitä, joiden avulla YEL-työtulo määritellään (esimerkiksi yrittäjän toimialan keskipalkka). Näiden tekijöiden perusteella ollaan työtulon määrittelyn tueksi antamassa soveltamissuosituksia ja tekemässä työtulolaskuri, joka antaa samalla toimialalla oleville ja samansuuruisista yrittäjätoimintaa harjoittaville yrittäjille saman työtulosuosituksen. Automaattisia päätöksiä koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että lain ollessa tulkinnanvarainen, viranomainen voi määrittellä tiettyjä tyyppitapauksia, joissa lopputulos on aina sama ja jotka voidaan tehdä automaattisesti.

Eläketurvakeskus katsoo, että YEL-työtuloja koskevat päätökset ovat tällaisissa selkeissä tyyppitapauksissa mahdollista tehdä esitysluonnoksen perusteissa kuvattujen periaatteiden mukaan automaattisesti. Jos yrittäjä esittää muuta selvitystä työtulon määrittelyn tueksi, eläkelaitos käyttää päätöksenteossaan harkintaa ja tekee päätöksen YEL-työtulosta manuaalisesti. Lakiin on lisäksi tarkoitus lisätä säännös siitä, että kaikkien yrittäjien YEL-työtulot tarkistetaan 3 vuoden välein. Tämä lisää päätösten antamista merkittävästi.

Huomiot automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytyksestä (53 f §)

Eläketurvakeskus katsoo, että 53 f §:n sääntely on kannatettava, jos voidaan katsoa, että edellä 53 e §:n 1 momentin kohdalla esille tuodut ns. lineaarisen mallin kuukausittaiset työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovitukset, väliaikaiset päätökset sekä tekniselänteiset indeksitarkistukset eivät kuulu automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn piiriin. On hyvä, ettei vaadita mitään erillistä uutta menettelyä saada asia luonnollisen henkilön käsiteltäväksi, vaan nykyinen oikaisuvaatimusmenettely riittää oikeussuojakeinona.

Työeläkelakien mukaan asianosainen voi tehdä maksuunpanoa koskevan perustevalituksen, jos asianosainen katsoo, että eläkelaitoksen määräämä työeläkevakuutusmaksun maksuunpano tai työnantajan tekemä työntekijän työeläkevakuutusmaksun pidätys on ollut lain tai sopimuksen vastainen. Vakuutusmaksun maksuunpanosta ei anneta erillistä päätöstä, vaan maksuunpano tapahtuu lähettämällä lasku maksuvelvolliselle. Perustevalitus tehdään suoraan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle, joka pyytää lausuntoa maksuunpanon tehneeltä eläkelaitokselta. Eläkelaitoksella on lausunnon antamisen yhteydessä mahdollisuus tarkistaa antamansa maksuunpano.

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella ei ole yksiselitteisen selvää, pidetäänkö vakuutus sopimukseen perustuvaa vakuutusmaksun maksuunpanoa automaattisena ratkaisuna. Mikäli lakiesityksen perusteella olisi pidettävä vakuutus sopimukseen perustuvien lakisääteisten vakuutusten maksuunpanoa automaattisena päätöksentekona, Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan perustevalitus tulisi voida katsoa oikaisuvaatimusta vastaavaksi oikeussuojakeinoksi, jolloin maksuunpanot voitaisiin jatkossakin hoitaa automaattisesti.

Huomiot automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta (53 g §)

Säännöksen 1 momentissa viitataan tiedonhallintalain 28 d §:ään, josta on huomioita jäljempänä tiedonhallintalakia koskevassa kohdassa. Eläketurvakeskus ei kannata käyttöönottopäätöksen saatavillaolotiedon liittämistä varsinaiseen päätökseen.

Muut hallintolakia koskevat huomiot

-

Laki tiedonhallintalain muuttamisesta

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 6 a luvusta

Eläketurvakeskus katsoo, että tiedonhallintalakiin ehdotettu sääntely on ylimitoitettua. Automaattisissa päätöksentekoprosesseissa hyödynnettävien tietojen ja käsittelysäännösten määrä voi olla mittava. Dokumentaation ylläpito sekä lokitietojen kerääminen käsittelyn kaikista vaiheista aiheuttaa suuria kustannuksia. Etenkin olemassa olevien prosessien ja pitkään käytössä olleiden tietojärjestelmien osalta veloitteiden huomioon ottaminen on kallista ja osin mahdotonta. Mittava dokumentaation ja lokitietojen kerääminen ei myöskään edesauta kansalaisen oikeusturvan paranemista. Lisäksi Eläketurvakeskus katsoo, ettei virkavastuuta tulisi ulottaa tietojärjestelmäkehitystyöhön. Virkavastuun ulottaminen kolmansiin osapuoliin tulee lisäämään alan IT-kustannuksia, koska se voi heikentää toimittajien halukkuutta osallistua alan tietojärjestelmäkehittämistöihin.

Eläketurvakeskus katsoo, että tiedonhallintalain 28 a § vaade dokumentoinnista on ylimitoitettu eikä tuo lisäarvoa asiakkaalle. Vain asiantuntijat voivat selvittää dokumentaation perusteella, missä kohtaa automaattista prosessia on voinut sattua virhe. Työeläkealan toimijoilla on automaattisen päätöksentekon prosesseissaan käytössä alan yhteisten järjestelmien lisäksi omat, kilpailulainsäädännön piirissä olevat järjestelmänsä. Kilpailulainsäädäntö rajoittaa sitä, kuinka julkisesti eläkevakuuttajat voivat omia prosessejaan esitellä.

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

Toimintaprosessin kuvausta ei ole säädöksessä millään lailla rajattu. Kun automaattisia päätöksiä tehdään, on päätöksenteon taustalla usein vuosia tai vuosikymmeniä tapahtunut automaattinen tietojen keruu ja käsittely. Esim. henkilön työeläke lasketaan henkilön työaikana kerätyistä ja talletetuista ansioista ja etuuksista, joissa on jo talletuksen aikana (jopa vuosikymmeniä sitten ja aiemman lainsäädännön mukaisesti) tehty erilaista välitulosten laskentaa ja karsintaa. Pelkästään työeläkealan yhteisen eläkkeen laskentajärjestelmän dokumentaatio on noin 6 000 sivua, eikä se itsessään vielä kuvaa lainsäädäntöä ja perusteita käsittelysääntöjen taustalla. Jos toimintaprosessin kuvauksen tulisi kattaa sekä ansiotietojen käsittely että eläkkeen laskenta, kun henkilölle myönnetään vanhuuseläkepäätös automaattisesti, ei lopputulos olisi ymmärrettävä kenellekään muulle kuin työeläkeasioiden todelliselle syväosaajalle.

Tiedonhallintalain 28 a §:n vaadetta dokumentaation säilytyksestä (viisi vuotta) ei ole mahdollista toteuttaa takautuvasti, koska työeläkealan yhteisistä järjestelmistä säilytetään nykytilassa muutoshistoria mutta ei versioita jokaisesta muutetusta dokumentista.

Työeläkealan yhteisten järjestelmien osalta testaus tapahtuu yhteisvastuullisesti niin, että yksi eläkevakuuttaja voi testata tietyn muutoksen kaikkien puolesta. Testauksen ja laadunvalvonnan vastuut jaetaan työeläkealalla toimijoiden välillä. Lain 26 b §:n testauksesta vastaavan ja 26 c §:n laadunvalvonnan vastaavan määrittäminen lain puitteissa on vaikeaa, koska laissa ei ole huomioitu toimeenpanoa hajautetussa järjestelmässä.

Tiedonhallintalain 28 c §:n mukaan ”automatisoidusta toimintaprosessista tallennetaan vähintään tiedot sen osoittamiseksi, millä käsittelysäännöllä automatisoitu prosessi on edennyt, mitä tietovarantoja ja tietoja prosessissa on hyödynnetty sekä missä vaiheissa luonnollinen henkilö on osallistunut toimintaprosessiin”.

Eläketurvakeskus katsoo, että tiedonhallintalain 28 c § on tulkinnanvarainen lokitietojen tallentamisen osalta. Työeläkealan yhteisissä järjestelmissä käsiteltävien tietojen ja käsittelysääntöjen määrä on mittava ja samoja tietoja voidaan hakea useaan otteeseen saman prosessin aikana. Kaikkien näiden tietojen tallentaminen aiheuttaisi merkittävää lisätyötä ja kustannuksia sekä haittaa suorituskyvylle. Kustannusarvio käsittelysääntöjen lokittamiselle työeläkealan yhteisten tietojärjestelmien osalta on yli 5 milj. euroa. Vanhojen järjestelmien osalta lokitietojen tarkempi tallentaminen on erityisen työlästä tai jopa mahdotonta. Järjestelmän uusiminen voi tulla halvemmaksi, kuin toiminnallisuuden lisääminen vanhaan järjestelmään. Lisäksi vaateesta aiheutuu ylläpitokustannuksia muun muassa aiempaa suuremman palvelinkapasiteettitarpeen myötä.

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

Lokitietojen tallentamisen sijaan automaattisen käsittelyprosessin kulku ja siinä mahdollisesti esiintyvät virheet pystytään selvittämään tietojärjestelmädokumentaation perusteella. Lain perusteluista ei käy ilmi, miten lokitiedot auttavat automaattisen prosessin oikeellisuuden valvonnassa. Säännös vaikuttaisi myös olevan ristiriidassa tietosuojasetuksen kanssa, koska kerättävät lokitiedot olisivat henkilötietoja, joiden turhaa tallentamista tulisi välttää.

Tiedonhallintalain 28 d §:ssä säädetään käyttöönottopäätöksestä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että ”käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen ja niihin perustuvan menettelyn lainmukaisuudesta voisi valittaa osana kussakin tilanteessa annettua viranomaisen yksittäistä automatisoituna tehtyä ratkaisua siten kuin menettelyyn liittyvistä seikoista muutoinkin. Tästä syystä viranomaisen olisi annettava tieto yksittäisen automatisoidun ratkaisun tekemisen yhteydessä myös käyttöönottopäätöksestä, josta ilmenisi perusteet automaattisen päätöksenteon käytöstä kussakin ratkaistussa asiassa.”

Käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen määrä on mittava. Eläkevakuuttajan käyttöönottopäätöksen asiakirjoissa tulee olemaan myös yhteisten järjestelmien dokumentteja. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan on epätarkoituksenmukaista edellyttää käyttöönottopäätöksen taustalla olevaa asiakirja-aineistoa liitettäväksi automatisoitua ratkaisua koskevaan valitukseen, jonka yhteydessä halutaan valittaa myös käyttöönottopäätöksen perusteesta. Mittavasta dokumentaatiosta asiakas tai muutoksenhakuelin ei pystyisi kohtuullisellakaan vaivalla tulkitsemaan käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen tai menettelyjen lainmukaisuutta. Tämä voisi tarkoittaa myös sitä, että työeläkeasioiden muutoksenhalulautakuntaan ja vakuutusosoikeuteen tulee palkata henkilökuntaa, joiden erityisasiantuntemuksen kohteena ovat tekniset järjestelmät.

Eläketurvakeskus katsoo, että käyttöönottopäätöksen perusteena olevien asiakirjojen ja niihin perustuvan menettelyn lainmukaisuudesta ei tulisi voida valittaa. Jos valituksen kohteena oleva varsinainen etuuspäätös muuttuu muutoksenhakuasteessa ja syynä on se, että automaattiprosessi on toiminut virheellisesti, automaattinen käsittely korjataan.

Tiedonhallintalain 28 d §:n 1 momentissa luetellaan ne tiedot, joita käyttöönottopäätös sisältää. Kohdan 4 mukaan käyttöönottopäätöksen tulee sisältää luettelo käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa 28 a §:ssä mainitut asiakirjat ja dokumentit. 28 d §:n perusteluissa todetaan, että ”halutessaan asianosainen tai muu yleisö voisi saada tietoja tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa asiakirjoista, joihin käyttöönottopäätös perustuu”. Koska yksityiset työeläkelaitokset kilpailevat

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

keskenään mm. toiminnan tehokkuudella, niin automaatioprosessin taustalla olevan dokumentaation osana voi olla muun muassa palveluprosesseihin liittyvää, ei julkista tietoa. Eläketurvakeskus katsoo, että asiakirjoihin voi liittyä myös sellaista salassapidettävää tietoa, mitä ei voida pitää yleisesti saatavana ja tällainen tieto on voitava rajata yleisöjulkisuuden ulkopuolelle.

Tiedonhallintalain 28 i §:ssä säädetään julkisyhteisön työntekijöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja 28 j §:ssä säädetään siitä, että ”viranomaisen voi antaa 28 b §:ssä tarkoitettuun testaamiseen ja 28 c §:ssä tarkoitettuun teknisten virheiden korjaamiseen liittyvän avustavan tehtävän hoitamisen yksityiselle toimijalle, jolla on siihen riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen. Näitä tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974)”.

Tiedonhallintalain 6 a luvun säännösehdoituksissa lähdetään siitä, että tietojärjestelmien kehittäminen olisi julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tämä ei kuitenkaan ilmene työeläke-toimijaa koskevasta erityislainsäädännöstä, kuten työntekijän eläkelaista, työeläkevakuutusyhtiöistä annetusta laista tai Eläketurvakeskuksesta annetusta laista.

Eläketurvakeskus katsoo, ettei säännösluonnoksen tarkoittamaa testaamista ja virheiden korjaamista tai niihin liittyvää avustavaa tehtävää eikä tietojärjestelmätyötä yleisemminkään tulisi pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Virkavastuun ulottaminen kyseisiin tehtäviin jäykistää tietojärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan työeläkelainsäädännön tulee määrittää ne tehtävät, jotka kuuluvat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Yleiset huomiot tiedonhallintalain 13 a §:stä

Säännöksen 1 momentissa säädetään siitä, että ”viranomaisen on tiedotettava häiriön tai sen uhkan arvioidusta kestosta, mahdollisuuksien mukaan korvaavista tavoista hyödyntää viranomaisen tietoa-aineistoja sekä häiriön tai uhkan päättymisestä”. Eläketurvakeskus tulkitsee säännöksen ja sen perustelut siten, että säännös ei edellytä varajärjestelmien ylläpitoon mahdollisen häiriön sattuessa. Varajärjestelmien ylläpito olisi epärealistinen vaihtoehto suurten tietomäärien ja kustannusten vuoksi. Riittävää on, että asiakkaalle annetaan tieto häiriöstä, sen kestosta ja siitä, että hän ei juuri sillä hetkellä pysty hoitamaan asiaansa.

Työeläkealalla erinäisiin riskeihin on varauduttu monin eri tavoin, jotta järjestelmien toimivuus pyritään turvaamaan. Erityislainsäädännössä on jo nyt varautumista koskevia säännöksiä. Työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

on riskienhallintaa koskevaa sääntelyä. Myös Eläketurvakeskuksesta annetun lain 15 §:ssä säädetään siitä, että Eläketurvakeskuksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Eläketurvakeskus katsoo, että säännösehdotus ei muuta nykyisiä riskienhallintamenettelyjä ja menettelyn kautta tehtävää toiminnan jatkuvuuden varmistavien toimenpiteiden määrittelyä. Sääntely on kuitenkin päällekkäistä jo voimassa olevan lainsäädännön ja Fivan ohjeistuksen kanssa.

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 käsittelyvolyyymien 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?

Tiedonhallintalaissa ei ole huomioitu työeläkejärjestelmän hajautettua toimeenpanoa. Automaattisissa päätöksentekoprosesseissa on yhteisten järjestelmien osuuksia, joissa esimerkiksi laadunvarmistus ja laadunvalvonta tehdään yhteisesti. On epäselvää, miten esimerkiksi virkavastuu toteutuisi yhteisesti toteutetuissa järjestelmätöissä.

Tiedonhallintalain 28 c § on tulkinnanvarainen tietojen ja käsittelysääntöjen tallentamisen suhteen. Sääntelyn mukaisesta toimeenpanosta aiheutuu mitattavia kustannuksia.

Eläketurvakeskuksen arvion mukaan tiedonhallintalain muutosten resurssitarve ja kustannukset ovat huomattavasti esityksessä esitettyä suurempia. Pelkästään työeläkealan yhteisten tietojärjestelmien osalta käsittelysääntöjen tallentamisesta on arvioitu seuraavan yli 5 miljoonan euron kustannukset. Lisäksi työeläkealan eri toimijoiden omiin tietojärjestelmiin aiheutuu mittavia kustannuksia.

Tiedonhallintalain 13 a §:n sääntelyssä ei ole riittävästi huomioitu jo voimassa olevaa erityislakien sääntelyä sekä sen pohjalta annettua ohjeistusta. Esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotettava lainsäädäntö täydentäisi jo voimassa olevaa sääntelyä. Käytännössä samaa asiaa sääntelevä lainsäädäntö aiheuttaa

LA, RE/Ulla Suotunen, Milja Lappalainen

6.5.2022

tulkintaongelmia etenkin, kun voimassa olevaa sääntelyä ja sen pohjalta tehtyä ohjeistusta voidaan pitää työeläkealalla riittävänä.

Laki digipalvelulain muuttamisesta

Yleiset huomiot digipalvelulain 6 a §:stä

-

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?

-

Laki rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Huomiot 13 §:ään ehdotettavasta muutoksesta

-

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Huomiot ehdotetusta voimaantulosta sekä siirtymäsäännöksistä

Eläketurvakeskus katsoo, että lailla ei pidä asettaa samoja dokumentointi- ym. vaatimuksia jo voimassa oleviin, toimiviin automaatiotarkaisuihin. Tämä aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia ilman siitä saatavaa hyötyä. Automatisoidut toimintaprosessit ovat olleet käytössä jo pidemmän aikaa, niitä on testattu ja ne toimivat lainsäädäntöön perustuvat etuudensaajan oikeudet ja toimeenpanijan velvoitteet huomioon ottaen.

Jos katsotaan, että jo käytössä olevat automaatioprosessit tulee saattaa tämän lain mukaisiksi, tälle työlle tulee varata useamman vuoden siirtymäaika, jolla varmistetaan, että nykyisiä toimintaprosesseja pystytään jatkamaan häiriöttä koko siirtymäajan eikä minkäänlaisia katkoksia toimintaan aiheudu lain voimaantulosta johtuen.

Eläketurvakeskus