

Lakiosasto

13.3.2020

Oikeusministeriö

Tietopyyntö VN3071/2020**Eläketurvakeskuksen vastaus oikeusministeriön tietopyyntöön koskien automaattisen päätöksenteon käyttökohteita julkishallinnossa**

Suomessa työeläketurvaa hoitavat yksityisten alojen työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat. Maatalousyrittäjien eläketurvaa hoitaa Mela. Keva huolehtii kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta. Hajautetun hallinnon vuoksi eräitä toimintoja hoidetaan keskitetysti työeläkejärjestelmän yhteiselimessä, Eläketurvakeskuksessa.

Eläketurvakeskus on kerännyt edellä mainituilta eläkelaitoksilta tietoja oikeusministeriön tietopyynnössä esitettyihin kysymyksiin sekä vastannut niihin myös omalta osaltaan. On huomattava, että vaikka vastauksessa todetaan, että työeläkealalla toimitaan tietyllä tavalla, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki työeläkelaitokset toimisivat tämän mukaisesti. Työeläkelaitokset saattavat toimia hyvinkin eri tavoin kunkin käsiteltävän asian kohdalla. Osa eläkelaitoksista tekee hyvin vähän automaattisia päätöksiä ja osa ei tee lainkaan.

1) Tehdäänkö hallinnonalallanne tai toimialallanne jo nyt hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti ja jos niin millaisissa asiaryhmissä. Pyydämme antamaan kunkin asiaryhmän osalta ainakin seuraavat tiedot:

- **Kuvaus asiaryhmästä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi**

Työeläkelainsäädännössä on säädetty edellytykset eri työeläke-etuuksien saamiselle. Eräitä etuuksia koskee tarkkarajaisesti säännelty saamisen edellytykset. Tällaisia etuuksia ovat vanhuuseläke ja osittainen varhennettu vanhuuseläke. Esimerkiksi työntekijällä on oikeus jäädä vanhuuseläkkeelle alimman vanhuuseläkeiän täyttämisen jälkeen, jos hän ei ole enää siinä työsuhteessa, josta hän jää eläkkeelle. Työntekijällä on puolestaan oikeus jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle syntymävuodesta riippuen joko 61- tai 62-vuotiaana, jos hän ei saa muuta työeläkelakien mukaista etuutta.

Lakiosasto

13.3.2020

Edellä olevan perusteella työeläkealan eläkelaskenta- ja eläkekäsittelyjärjestelmiin on voitu rakentaa automaattisen päätöksenteon mahdollistava päättely. Automaattista päätöksentekoa käytetään selvissä, myönteisissä **vanhuuseläkkeitä ja osittaista varhennettua vanhuuseläkkeitä koskevissa päätöksissä**, joissa voidaan tehdä päätös oikeudesta eläkkeeseen, eläkkeen määrästä ja eläkkeen alkamisesta suoraan lain säännösten sekä rekisteristä ja asianosaisilta saatujen tietojen perusteella ilman harkintaa.

Eläketurvakeskus ratkaisee, sovelletaanko työntekijään tai yrittäjään Suomen sosiaaliturvaa silloin, kun hän työskentelee toisessa EU-/ETA-maassa, Sveitsissä tai maassa, jonka kanssa Suomella on sosiaaliturvasopimus. Myönteisissä tilanteissa vakuutetulle annetaan **ns. lähetetyn työntekijän todistus (A1-todistus tai sosiaaliturvasopimusmaan todistus)**. Osa näistä todistuksista annetaan automaattisessa prosessissa. Asianosaisella on oikeus pyynnöstä saada sovellettavasta lainsäädännöstä myös valituskelpoinen päätös ja hylkäävät ratkaisut annetaan aina valituskelpoisella päätöksellä. Näitä päätöksiä ei anneta automaattisessa prosessissa.

Myös YEL-vakuuttamisen hoidossa on joissakin tilanteissa hyödynnetty automaattisia päätöksiä.

Yleisiä lähtöedellytyksiä työeläkealan automaattiselle päätöksenteolle:

- Selvät myönteiset eläkepäätökset asiakkaan hakemuksen perusteella, jos hakemukseen ei liity erityisiä vaatimuksia esim. työsuhteiden tai korvausten suhteen.
 - Selvät myönteiset lähetetyn työntekijän todistukset, jotka voidaan todentaa rekisteritietojen ja hakemuksen perusteella.
 - Päätökset koskevat vain hakijaa itseään.
 - Päätöksenteko ei edellytä harkintaa.
 - Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten terveydentilatietoja, ei käsitellä.
 - Automaattisia käsittelyvaiheita valvotaan jatkuvasti.
- **Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset**
 - Työntekijän eläkelain 11, 12, 13, 15, 16, 17 § (ja vastaavat muiden työeläkelakien säännökset)
 - Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §

Lakiosasto

13.3.2020

- **Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityislainsäädäntöä**
 - Kansallinen lainsäädäntö sisältää asianmukaiset toimenpiteet työeläkealan asiakkaiden oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen turvaamiseksi.
 - Työeläkkeet ovat lakisääteisiä sosiaaliturvaetuuksia, joiden myöntämisperusteista säädetään laissa.
 - Asiakkaiden oikeuksia turvataan laissa olevien menettely- ja muutoksenhakulainsäädännön avulla (mm. TyEL 9 luku 128-140 §).
 - Finanssivalvonta valvoo työeläkevakuutusta hoitavien eläkelaitosten menettelytapojen asianmukaisuutta.
 - Työeläkejärjestelmässä on käytössä itseoikaisujärjestelmä, jossa valitus toimitetaan ensin päätöksen tehneelle eläkelaitokselle. Eläkelaitos tutkii tekemänsä päätöksen ja oikaisee päätöksen, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Muissa tapauksissa valitus siirtyy muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi.
 - Toiminnasta voi tehdä hallintokantelun (Eduskunnan oikeusasiamies).
 - Hallintolaki ja muut vastaavat julkisen hallintotehtävän hoitamisen perusteella sovellettavaksi tulevat säännökset.

- **Automaattisesti ratkaistavien asioiden määrä vuositasolla**
 - Automaattisia vanhuuseläkepäätöksiä tehtiin vuonna 2019 noin 20 000 kpl, mikä on arviolta noin 20 % kaikista vanhuuseläkepäätöksistä (yhden vanhuuseläkehakemuksen vuoksi voidaan erinäisistä syistä joutua tekemään useampia päätöksiä).
 - Automaattisia osittaista varhennettua vanhuuseläkepäätöksiä (OVE) tehtiin vuonna 2019 joitakin tuhansia.
 - Vuonna 2019 annettiin automaattisesti noin 4600 lähetetyn työntekijän todistusta, mikä on noin 35 % kaikista 2019 annetuista todistuksista.

- 2) Onko hallinnonalallanne tai toimialallanne asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon? Tällaisia saattaisivat olla ainakin asiat, joissa viranomaisen ei käytä (laajaa) harkintavaltaa (vrt. PeVL 782019 vp, s.9) ja jotka ovat ratkaistavissa laskennallisesti tai vastaavalla tavalla mekaanisesti päättelemällä. Pyydämme antamaan näistä asiaryhmistä vastaavat tiedot kuin edellä kohdassa 1.**

Lakiosasto

13.3.2020

- Kaikki eläkelajit, joiden myöntäminen ei edellytä harkintaa, soveltuvat luonteensa puolesta automaattiseen päätöksentekoon, koska niiden myöntämisen perusteet tulevat suoraan laista ja edellytykset ovat lähtökohtaisesti todettavissa rekisteritiedoista (vanhuuseläke, osittainen varhennettu vanhuuseläke), ks. kohta 1.
- Myös eräät tekniset hylkäykset olisi mahdollista tehdä automaattisesti (esim. vanhuuseläkkeen ikäraja ei täyty).
- Karttuneiden eläkeoikeuksien myöntäminen ylimmässä vanhuuseläkeiässä automaattisesti ilman etuudensaajan hakemusta.
- Perhe-eläkkeen eräät muutostilanteet, kuten edunsaajamuutokset.
- **Työkyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli**, jolla on tarkoitus nykyistä paremmin yhteensovittaa työkyvyttömyyseläke ja sen aikana saadut työtulot. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työnteon estäviä kannustinloukkuja puretaan ottamalla käyttöön osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli. Lineaarista mallia valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä. Hallituksen esitys tarvittaviksi lakimuutoksiksi on tarkoitus antaa vuoden 2021 keväällä ja lakien olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Hallituksen esitys tulee sisältämään säännökset **vuosittain annettavasta valituskelpoisesta sääntöpohjaisesta automaattipäätöksestä**, jonka antaminen ei sisällä harkintaa. Luonnollinen henkilö ei osallistu asian käsittelyyn. Vuosipäätöksellä vahvistettaisiin ansioiden ja eläkkeen kuukausittainen yhteensovitus, mikä tehdään automaattisesti tulorekisteritietojen sekä Kelan ja työeläkejärjestelmän rekisteritietojen perusteella, kuitenkin ilman valituskelpoista päätöstä. Vuosipäätökselle kerättäisiin tiedot edeltävän vuoden aikana tehdyistä kuukausittaisista eläkkeiden ja ansioiden yhteensovituksista sekä eläkkeensaajalle maksettujen kuukausieläkkeiden määrästä. Eläkkeensaaja saisi vuosipäätöksestä valitusoikeuden. Lineaarisen mallin käyttöönoton ehdoton edellytys on, että automaattinen päätöksenteko on sallittua. Työkyvyttömyyseläkkeensaajia on vuoden 2018 lopussa noin 140 000, joista ansioita eläkkeen rinnalla on ollut noin 46 000 henkilöllä. Näistä ei kuitenkaan kaikilla ylity ansioraja niin, että automaattipäätöksiä tulisi annettavaksi.

3) Lisäksi jos teillä on jo käytössä menettelyjä automaattiseen hallintoon liittyvän virkavastuun kohdentamiseksi, päätösten oikeellisuuden valvomiseksi taikka hyvän hallinnon, oikeusturvan tai menettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi, pyydämme kuvaamaan näitä järjestelyjä.

Lakiosasto

13.3.2020

- Päätösten laatua valvotaan sekä etukäteis- että jälkikäteislaadunvalvonnalla, muun muassa järjestelmämuutosten yhteydessä tehdään tehostettua valvontaa päätösten oikeellisuuden varmistamiseksi.
- Käyttövaltuushallinnan avulla hallinnoidaan sitä, mitä tietoa käsittelijät pääsevät asiasta/asiakkaasta näkemään ja/tai muokkaamaan.
- Tietojärjestelmillä ja prosesseilla on vastuuhenkilöt, jotka vastaavat toiminnan asianmukaisuudesta.
- Virkavastuu katsotaan olevan päälliköllä ja/tai johtajalla.
- Automaattisten järjestelmien toiminnasta on saatavilla kuvauksia
- Ks. myös edellä kerrotut hallinnolliset toimet; muutoksenhaku, viranomaisvalvonta, julkiseen hallintotehtävään liittyvä lainsäädäntö.

4) Voitte ottaa kantaa myös siihen, millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata (vrt. edellä kohdassa 2 annettu esimerkki), tai muihin esiselvityksessä käsiteltyihin kysymyksiin.

- Yleislaissa säädettyä automaattisen päätöksen käyttöalaa voisivat olla:
 - o Hakemuksen mukaisen edun myöntäminen tai vaatimuksen hyväksyminen, jos asia ei koske muita asianosaisia,
 - o Asiat, jotka ovat laskennallisesti yksiselitteisiä ja/tai tiettyjen lainsäädännössä määriteltyjen tosiseikkojen perusteella pääteltävissä, näillä perusteilla myös epäävät päätökset,
 - o Ei-harkintaa tai ei laajaa harkintaa vaativaa päätöksenteko
- Yleislain lisäksi erityislainsäädännössä tulisi olla mahdollista toimialakohtaisten ominaispiirteiden huomioon ottaminen. Esimerkiksi edellä kuvatun lineaarisen mallin käyttöönottoa edellyttävistä automaattipäätöksistä voisi säätää työeläkelaeissa. Näissä automaattipäätöksissä ei ole kyse edun myöntämisestä tai vaatimuksen hyväksymisestä.
- Työeläkeala haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että **varsinaista päätöksentekoa edeltää** eläke- ja kuntoutushakemusten käsittelyä ja eläkkeiden maksamista koskevia automaattisia vaiheita. Tällaisia ovat esimerkiksi eläkkeenlaskenta, tietojen kerääminen, eläkeoikeuden päättely, päätöksen postittaminen ja eläkkeen maksaminen silloinkin, kun päätöksenteko edellyttää harkintaa eikä varsinaista päätöksentekoa voida automatisoida. Nämä vaiheet tulisi voida hoitaa ensisijaisesti automaattisesti. Lisäksi vakuutusmaksun laskennassa, maksuunpanossa, laskuttamisessa, postituksessa ja vakuutuksen päättämisessä sekä vakuuttamisen valvonnassa käytetään automaatiota apuna, mikä tulee jatkossakin mahdollistaa.

Lakiosasto

13.3.2020

Eläketurvakeskus

Heli Backman

Maijaliisa Takanen