

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*?**

Säännöksessä tulee kuvata vain automatisoinnin periaatteet, mutta automatisoitavista asiaryhmistä tulee säätää erityislaissa. (Miten?)

#### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

TVK katsoo, että säännöksessä tulisi kuvata vain automatisoinnin periaatteet, mutta automatisoitavista asiaryhmistä tulisi tarvittaessa säätää erityislaissa.

TVK pitää tarpeellisena, että lainsäädäntö mahdollistaa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen korvaus- ja vakuutusasian valmistelun automaattista hyväksikäyttäen sekä automaattisen päätöksenteon.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpääntö on perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän hoitamista ja rinnastuu siten viranomaistoimintaan. Vuosittain sattuu noin 130 000 uutta työtapaturmaa/ammattitautia. Vuosittain vakuutuslaitokset käsittelevät noin 200 000 vahinkotapahtumaa ja antavat niiden johdosta noin miljoona korvauspäätöstä. Osa korvauspäätöksistä on rutiininluonteisempia kuin toiset – päätös voi koskea yksittäistä sairaanhoidon maksusitoumusta, kustannusta tai lääkekorvausta, mutta myös jatkuvana maksettavaa ansionmenetykskorvausta ja haittarahaa.

TVK:n näkemyksen mukaan yleislainsäädäntöön tehtävien automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten lisäksi tulisi harkita toimialan erityispiirteiden huomioon ottamista sektorikohtaisella erityislainsäädännöllä ja/tai jättää automaation piiriin luettavat asiaryhmät ja -tyypit kunkin viranomaisen/julkista hallintotehtävää hoitavan tahon päätettäväksi. Nyt ehdotettu sallittu käyttöalaa koskeva säännös johtaisi todennäköisesti siihen, että työtapaturma- ja

ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa automaatiota voisi ratkaisun tekemisessä hyödyntää hyvin suppeasti.

TVK katsoo, että eri hallinnon toimijoita tulee kohdella yhdenvertaisesti. Tätä ei toteuttaisi se, että vain joillekin toimijoille mahdollistettaisiin sektorikohtaisessa erityislainsäädännössä automaattinen päätöksenteko yleislainsäädäntöä laajemmin.

TVK katsoo, että sallittua käyttöalaa koskevan säännöksen tulee olla mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää.

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

Ehdotus sallii nykyiset automatisoidut päätöksemme, mutta ei kaikkia suunniteltuja.

### **Perustelut ja lisätiedot:**

TVK katsoo, että ehdotus sallisi nykyiset automatisoidut päätöksemme, mutta ei kaikkia suunniteltuja.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa ei pääsääntöisesti toistaiseksi tehdä automaattisia hallintopäätöksiä.

TVK:n näkemyksen mukaan säännösehdotus on tiukka ja johtaisi todennäköisesti automaation suppeaan soveltamisalaan ratkaisutoiminnassa. Säännösehdotuksen tulisi olla luonteeltaan mahdollistava eikä rajoittava. Sallittua käyttöalaa koskevassa säännösehdotuksessa tulisi säännöksen luonteen (sisältääkö säännös harkintavaltaa vai ei) lisäksi ottaa huomioon ratkaistavana olevan asian laatu ja laajuus, hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen (onko tarve kuulla asianosaista ennen ratkaisun tekemistä) sekä annettavan ratkaisun oikeusvaikutukset (myöntö vai epäys).

Työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) mukaisten etuuksien toimeenpanoon liittyy aina jonkin asteista harkintavaltaa huomioiden korvattavuutta koskevan säännöksen (TyTAL 16 §) sisältö ja luonne ”korvaamisen edellytyksenä on todennäköinen lääketieteellinen syy-yhteys vahinkotapahtuman ja vamman tai sairauden välillä ... syy-yhteyden arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti ...”. Ehdotettu sallittua käyttöalaa koskeva säännös johtaisi todennäköisesti siihen, että työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa automaatiota voisi ratkaisun tekemisessä soveltaa hyvin suppeasti, mikäli toimialan erityispiirteitä ei otettaisi huomioon. Kuitenkin harkintavaltaa sisältävä etuutta koskeva säännös johtaa useimmiten asianosaiselle myönteiseen ratkaisuun, jonka oikeusvaikutuksena on esimerkiksi täysimääräisen etuuden myöntäminen määrääjäksi. Tällaisen ratkaisun muodostaminen automaatioon perustuen tulisi olla sallittua säännökseen liittyvästä harkintavallasta huolimatta.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi toimialalla seuraavat suunnitellut automaattiset päätökset:

- Vakuutusyhtiö myöntää vakuutuksen ja määrää vakuutusmaksun. (Vuosittain arviolta n. 270 000 voimassa olevaa vakuutusta.)
- Vakuutusyhtiö lakkauttaa vapaaehtoisen työajan vakuutuksen, koska vakuutuksenottaja on laiminlyönyt eräänntyneen vakuutusmaksun maksamisen tai on todettu varattomaksi tai koska vakuutuksen myöntöperuste on lakannut.
- Vakuutuslaitos maksaa maksusitoumukseen perustuvan kustannuksen (sairaanhoidon, lääke, lääkinnällinen ja ammatillinen kuntoutus).
- Vakuutuslaitos maksaa korvattavaan vahinkotapahtumaan perustuvan päivärahan ensimmäiseltä 28 päivältä (perusteena työnantajan maksama sairausajanpalkka).

Sen sijaan ainakin seuraavat suunnitellut automaattiset päätökset voisivat tiukan tulkinnan perusteella jäädä sallitun käyttöalan ulkopuolelle:

- Vakuutuslaitos ratkaisee vahinkotapahtuman korvattavuuden hyväksymällä vaatimuksen ja antamalla siitä myönteisen päätöksen.
- Vakuutuslaitos ratkaisee korvattavaan vahinkotapahtumaan perustuvan maksusitoumuspyynnön antamalla maksusitoumuksen (hoito, lääke, kuntoutus).
- Vakuutuslaitos ratkaisee korvattavaan vahinkotapahtumaan perustuvan etuuden myöntämisen antamalla siitä myönteisen päätöksen.

Työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa käsiteltävät etuusasiat johtavat pääosin myönteiseen ratkaisuun ja ovat luonteeltaan lieviä, ohimeneviä vahinkoja. Ehdotettavan sallittua käyttöalaa sääntelevän säännöksen tulisi mahdollistaa ratkaisun tekeminen näiden osalta automaatioon perustuen. Sen sijaan vakavat ja pitkäaikaista korvausvastuuta aiheuttavat vahingot sekä epäselvät ja epäykseen johtavat vahingot, joihin sisältyy merkittävää harkintavaltaa, jäisivät automaation ulkopuolelle.

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

TVK ei tunnista, että työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa olisi 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita ("hallintoasian valmistelu ja tosiasiallinen hallintotoiminta, jolla on oikeusvaikutuksia").

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

-

**Perustelut ja muutosehdotukset:**

TVK katsoo, että asian valmisteluun liittyvä avustava tai valmisteleva automaatio tulisi jättää sääntelyn ulkopuolelle ja tämä tulisi todeta selkeästi ja ymmärrettävästi. Avustava tai valmisteleva automaatio ei vielä muodosta oikeusvaikutuksia omaavaa hallintopäätöstä ja siten kyse ei ole tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta automatisoidusta päätöksestä, jonka käyttö edellyttäisi erityisiä suoja-toimia.

Asian valmistelussa, johon ei liity suoranaisia oikeusvaikutuksia, tulisi voida väljemmin käyttää automaatiota. Käsitettä ”avustava automaatio” olisi hyvä täsmentää perusteluissa esimerkein.

TVK:n näkemyksen mukaan kansallisesti ei tulisi säätää tiukempia rajoitteita kuin mitä tietosuoja-asetus edellyttää.

### **1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:**

Uusi säännösehdotus on sijoitettu hallintolain rakenteessa lukuun, jossa säädetään käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Lisäksi säännöksen otsikossa käytetään käsitettä ”käsitleminen”. Ehdotettavaa säännöstä voisi selkeyttää ja tehdä ymmärrettäväksi sen sijoittaminen rakenteellisesti lukuun, jossa säädetään asian ratkaisemisesta.

## **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:**

TVK katsoo, että oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulisi olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

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

TVK:n näkemyksen mukaan asiakkaan oikeus vaatia asian uudelleen käsittelyä manuaalisessa prosessissa ihmisen toimesta voisi tukea oikeussuojan toteutumista.

TVK katsoo, että työtapaturma- ja ammattitautilain menettelysäännöksissä säädetään riittävästä oikeussuojakeinoista (suojatoimista). Päätös on aina muutoksenhakukelpoinen ja vakuutuslaitos voi itse oikaista antamaansa päätöstä, jos se hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset.

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

Työtapaturma- ja ammattitautilaisissa säädetään vakuutuslaitoksen selvittämisvelvollisuudesta (119 §), korvausta koskevan päätöksen perustelemisesta (124 §), asianosaisen muutoksenhakuoikeudesta (238 §), vakuutuslaitoksen mahdollisuudesta päätöksen itseoikaisuun (242 §) sekä asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen (244 §). TVK pitää näitä oikeussuojakeinoja tehokkaina. Laki mahdollistaa myös annetun lainvoimaisen päätöksen uudelleen käsittelyn ja uudelleen ratkaisemisen ja siten myös esimerkiksi evätyn korvauksen myöntämisen, jos asiassa on ilmennyt uutta selvitystä (245 §). Myös tämä on asiakkaan kannalta tehokas oikeussuojakeino. Myös muutoksenhakuasteiden (tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja vakuutus oikeus) noudattama virallisperiaate ja soveltama hallintolainkäyttölaki lisäävät oikeussuojakeinojen tehokkuutta. Muutoksenhaku on myös maksutonta. Oikeudellisen asiantuntijan apu ei muutoksenhaussa yleensä ole tarpeen ja käsittelyssä noudatettava palveluperiaate on omiaan alentamaan oikeudellisten kustannusten määrää.

### **2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:**

## **3. Tietosuoja**

### **3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?**

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

#### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

TVK katsoo, että erityisistä suojatoimista ei olisi tarpeen säätää.

### **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:**

TVK katsoo, että erityisistä suojatoimista ei olisi tarpeen säätää.

### **3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:**

## **4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys**

### **4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?**

Kyllä

#### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Kyllä, TVK katsoo, että automaattisen käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys toteutuisivat riittävällä tavalla ilmoittamalla päätöksessä automaattisesta käsittelystä ja julkaisemalla yleisluontoinen kuvaus automaatiosta.

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

Kyllä

##### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Kyllä, TVK kannattaa lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta.

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

Kyllä

##### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Kyllä, TVK kannattaa automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta.

#### **4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?**

Kyllä

##### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Kyllä, TVK kannattaa ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta yleisillä verkkosivuilla.

TVK pitää hyvänä, että kuvausta ei ehdoteta sisällytettävän hallintopäätökseen. TVK:n näkemyksen mukaan tällainen ehdotus olisi omiaan hämärtämään asiakkaan oikeusturvaa, koska päätöksen sisältö- ja perusteluvaatimukset kohdistuvat nimenomaan hallintopäätöksellä ratkaistuun hallintoasiaan, kuten työtapaturman korvausasiaan. Asiakas voi tehdä valituksen nimenomaan asiaratkaisusta ja sen perusteluista. Jos valitus voisi kohdistua automaattisen päätöksenteon algoritmiin tai sitä koskevaan kuvaukseen, asiakkaan oikeusturva omassa hallintoasiassaan ei välttämättä toteutuisi ja asiaa käsittelevä valitusaste joutuisi ottamaan kantaa oman osaamisalueensa ulkopuolisiin seikkoihin.

#### **4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?**

TVK:n näkemyksen mukaan kuvaukseen voisi sisältyä vain hyvin yleisluontoisia tietoja. Kuvaukseen ei olisi tarpeen sisällyttää sellaista tietoa esimerkiksi säännöksiä, jotka ilmenevät jo annetun päätöksen perusteluista. Kuvaukseen ei voisi sisällyttää salassa pidettävää tietoa kuten liikesalaisuuksiin kuuluvia algoritmejä/lähdekoodia koskevaa tietoa tai esimerkiksi valvonnan euromääräisiä rajoja koskevaa tietoa. Kuvauksen tietosisältöä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon jo olemassa olevat kuvausveloitteet esimerkiksi laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

#### **4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot**

## 5. Muut huomiot

### 5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

TVK:n näkemykset tiivistetysti

- Sääntelyn tulisi mahdollistaa automaattiseen päätöksentekoon perustuva sosiaaliturvan toimeenpano välttämättä yliregulaatiota.
- Sääntelyn olisi sallittava automaattinen käsittely ja päätöksenteko myös työtaturma- ja ammattitautiasian toimeenpanossa samoin perustein kuin muussakin viranomaistoiminnassa ja sosiaaliturvan toimeenpanossa.
- Sääntelyssä olisi erotettava toisistaan automaattinen päätöksenteko ja asian valmisteluun liittyvä avustava automaatio, joka tulisi jättää sääntelyn ulkopuolelle.

Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Sääntelyssä ja perusteluissa tulee pitää erillään ”sallittu käyttöala” sekä automaation taustalla oleva teknologia. Automaation taustalla olevaa teknologiaa tulee säännellä neutraalisti mahdollistaen perinteisen sääntöpohjaisen automaation ohella myös oppivan tekoälyn ja robotiikan käyttäminen.

TVK esittää huolen siitä, ollaanko sääntelykokonaisuudesta tekemässä vaikeaselkoista ja monimutkaista. Sääntelyä ehdotetaan sekä hallintolakiin että vielä joihinkin täsmentymättömiin lakeihin mm. automaattista käsittelyä koskevasta kuvauksesta, tietojärjestelmistä ja virkavastuusta.

TVK:n näkemyksen mukaan lainsäädännön valmistelussa tulee ottaa huomioon se, että Suomessa julkista hallintotehtävää voivat laillisesti hoitaa myös muut kuin viranomaiset. Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano tapahtuu kilpailulainsäädännön alaisessa toimintaympäristössä. Viranomaisia koskevaa lainsäädäntöä ei kaikilta osin sovelleta julkista hallintotehtävää hoitaviin tai sitä sovelletaan vain erikseen säädetyiltä osin (esim. tiedonhallintalaki). Tulevan uuden sääntelyn tulee ottaa huomioon nämä lähtökohdat ja että vakuutusyhtiöissä tietojärjestelmiä kehitetään liiketoiminnallisista lähtökohdista, joihin liittyy usein liikesalaisuuden piiriin kuuluvia seikkoja toisin kuin viranomaisilla.

Aaltonen Merja

Tapaturmavakuutuskeskus - Lisätietoja lausunnosta antaa lakimies Elina Holmas, p. 0409 225 541, elina.holmas@tvk.fi