

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*?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Liikennevakuutuksen toimeenpano on kansallisen vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista ja tietyiltä osin myös julkisen vallan käyttämistä. Liikennevakuutuslaissa ei ole kuitenkaan säädöksiä siitä miltä osin hallinnon yleislakeja sovelletaan liikennevakuutukseen tai miltä osin ne olisivat nimenomaisesti suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. EU-oikeudessa liikennevakuutusta koskevaa sääntelyä on harmonisoitu jäsenvaltioissa mm. liikennevakuutusdirektiivein. Eurooppalaisessa katsantokannassa liikennevakuutus on puhtaasti vahinkovakuutusta, johon ei liity julkisen tehtävän tai viranomaistoiminnan luonnetta.

Hallituksen esityksessä liikennevakuutuslaiksi on todettu, että liikennevakuutus on yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan oikeustoimilakia ja vakuutussopimuslakia. Tämän liikennevakuutuksen yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi on ollut tulkinnanvaraista, miten laajasti hallintolakia sovelletaan liikennevakuutustoiminnan harjoittamiseen. Hallintolain lähtökohtainen soveltuvuus ei kuitenkaan muuta vakuutusyhtiön korvauspäätösten yksityisoikeudellista luonnetta eikä siten päätösten aineelliseen sisältöön liittyviä muutoksenhakukeinoja. Tämän vuoksi vakuutusyhtiön korvauspäätös ei ole hallintopäätös eikä se saa oikeusvoimaa hallintopäätöksen tavoin. Liikennevakuutuslakiin perustuvaan vakuutusyhtiön päätökseen ei siten sovelleta hallintolain säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä, päätöksessä olevan virheen korjaamisesta, eikä säännöksiä hallintopäätöksen sekä muun asiakirjan tiedoksiannosta. (HE 123/2015 s. 21)

Ottaen huomioon, mitä lain esitöissä on mainittu liikennevakuutusyhtiön korvauspäätöksen yksityisoikeudellisesta luonteesta, on epäselvää, soveltuvatko hallintolakiin suunnitellut säädökset

automaattisesta päätöksenteosta liikennevakuutuksen toimeenpanoon ja jos soveltuvat, niin miltä osin.

Siltä osin kuin ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin liikennevakuutuksen toimeenpanossa, katsomme, että hallintolaissa tulisi säätää vain automaattisen päätöksenteon yleisistä edellytyksistä. Automatisoitavista asiaryhmistä tulisi sen sijaan säätää tarvittaessa sektorikohtaisissa erityislaeissa. Muista lakisääteisistä vakuutuksista poiketen Liikennevakuutuksesta korvataan henkilövahinkojen lisäksi runsaasti omaisuusvahinkoja, joihin liittyvien päätösten automatisoinnilla voidaan saavuttaa paljonkin hyötyjä.

Säädösehdotukseen kirjattua yksiselitteisyyden vaatimusta tulisi tulkita siten, että se voidaan tarvittaessa johtaa myös lakia alemmantasoisesta normista. Liikennevakuutus on vahingonkorvausoikeuteen perustuva vakuutusjärjestelmä, jossa vahingon korvattavuutta arvioidaan pääsääntöisesti vahingonkorvauslain säännösten perusteella. Vahingonkorvauslain säännökset eivät ole yhtä yksityiskohtaisia kuin sosiaalivakuutuslakien mukaiset etuussäännökset. Tämän johdosta lakia alemmantasoisilla normeilla on vakiintuneesti tarkennettu vahingonkorvauslain tulkintoja liikennevahingoissa. Esimerkiksi liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan normeilla ja ohjeilla on tietyissä korvauslajeissa huomattavakin ohjaava vaikutus. Edellä mainittu olisi hyvä tuoda esiin ainakin säädöksen perusteluissa. Muutoin on riskinä, että automaation käyttöala yksiselitteisyyden vaatimuksesta johtuen jää liikennevakuutuksessa liian kapeaksi.

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:

Liikennevakuutuksen toimeenpanossa automatisoitavia asiaryhmiä liittyy sekä vahinkojen korvaamiseen että vakuuttamiseen. Lähtökohtaisesti mitään asiaryhmää ei tulisi kategorisesti rajata automaation käyttöalan ulkopuolelle. Tällä hetkellä liikennevakuutuksen toimeenpanossa hyödynnetään avustavaa automaatiota.

Ajoneuvovakuuttamisessa ja liikennevahinkojen korvaustoiminnassa tukeudutaan useissa kohdin viranomaisrekistereistä saataviin tietoihin. Tietojenvaihto tapahtuu pääsääntöisesti automaattisesti sovellusten rajapintojen kautta. Tähän voidaan liittää erilaisia päätösten laatimista avustavia tai niiden jälkitöissä tarvittavia automatisoituja toimintoja. Ohessa esimerkkejä liikennevakuutuksen toimeenpanossa tällä hetkellä automatisoiduista prosesseista:

- o Luottotietojen tarkistaminen vakuututusta myönnettäessä
- o Vakuutuksenottajan vakuutus- ja vahinkohistorian selvittäminen (VVH-kysely)

- o Vakuutettavan ajoneuvon tietojen haku ajoneuvorekisteristä (Traficom)
- o Ajoneuvorekisteristä saapuvien (Traficom) muutossanomien käsittely
- o Vakuutusasiakirjojen ja laskun lähettäminen
- o Asiakasyhteydenottojen (esim. sähköisten vahinkoilmoituslomakkeiden tiedot, sähköpostit, soittopyynnöt ym.) ohjaaminen automaattisesti korvausjärjestelmään ja työjonoihin
- o Sähköisten laskujen maksatus osittain automatisoitu

Esimerkiksi vakuutustarjouksia voidaan antaa automaattisesti asiakkaan antamien ja viranomaisrekistereistä saatavien tietojen perusteella. Tietoja voidaan hyödyntää myös automaattisesti luotavan ratkaisuehdotuksen perusteena, johon perustuvan päätöksen ihminen viime kädessä hyväksyy tai hylkää.

Lisäksi automaatiota hyödynnetään jossain määrin asiakasneuvonnassa esim. chatbotien muodossa.

Varsinaisia päätöksiä ei tehdä toistaiseksi automaattisesti.

Tulkintamme mukaan säädösehdotus mahdollistaisi automaation hyödyntämisen nykyisessä laajuudessa, mutta ei ainakaan laajassa mittakaavassa varsinaisessa ratkaisutoiminnassa.

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

Emme tunnista, että liikennevakuutuksen toimeenpanossa olisi 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita ("hallintoasian valmistelu ja tosiasiallinen hallintotoiminta, jolla on oikeusvaikutuksia").

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

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä ei tule säännellä. Avustavan tai valmistelevan automaation seurauksena ei muodostu ratkaisua, jolla olisi suoranaisia oikeusvaikutuksia. Näin ollen avustavaan tai valmistelevaan toimintaan ei liity vastaavia oikeusturvanäkökohtia kuin varsinaiseen päätöksentekoon. Myöskään yleinen tietosuoja-asetus ei edellytä tällaiselta automaatiolta erityisiä suoja-toimia.

On jossain määrin tulkinnanvaraista, miten ehdotetun 25a §:n 2 momentin mukainen sääntely suhtautuu avustavaan tai valmistelevaan automaatioon. Kyseisellä säännöksellä ei tulisi tarpeettomasti rajoittaa avustavan tai valmistelevan automaation käyttöalaa.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

-

2. Oikeussuojakeinot

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

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn sallivan säännöksen käyttöala jäisi liikennevakuutuksen toimeenpanossa todennäköisesti vähäiseksi, koska oikaisuvaatimuksen käsittely sisältää pääsääntöisesti harkintaa, jota varten tarvittavan päättelylogiikan rakentaminen on haasteellista. Näin ollen emme näe säännöstä tällä hetkellä tarpeelliseksi.

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

-

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?

Erytisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Katsomme, ettei ole tarvetta säätää erityisistä suojatoimista. Velvollisuus päätösten perustelemiseen ja jo olemassa olevat tehokkaat muutoksenhakukeinot (oikaisuvaatimus, lautakuntamenettely, tuomioistuin) ovat nähdäksemme riittäviä suojatoimia.

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

Erytisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ei tarvetta. Viittaamme vastaukseen kohdassa 3.1.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Emme kannata automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemista. Tieto siitä, että asia käsitellään automaattisesti, on riittävä. Epäilemme, ettei ehdotetulla kuvauksella saavuteta liikennevakuutuksen osalta avoimuutta, jota sillä haetaan. Liikennevakuutusyhtiöiden osalta kuvauksen tulisi olla hyvin yleisellä tasolla, jotta siinä ei tuotaisi esiin liikesalaisuuden piiriin kuuluvia seikkoja. Näin ollen päätöksen saajan ei olisi käytännössä mahdollista tosiasiallisesti arvioida päätöksenteossa käytettyä päättelylogiikkaa. Säännös sopisi huonosti vakuutusyhtiöihin, jotka toimivat avoimilla ja kilpailluilla markkinoilla.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

-

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Sääntelyn tulisi olla enemmän mahdollistavaa kuin rajoittavaa. Lisäksi sen tulisi teknologianeutraalia, eikä esimerkiksi tekoälysovellusten käyttöä tulisi kategorisesti kieltää.

Tuulensuu Antti
Liikennevakuutuskeskus