

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

Viite: Tietopyyntö automaattisen päätöksenteon käyttökohteista julkishallinnossa (VN/3071/2020-OM-2)

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) mukaisen vakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä.

TVK toteaa toimialan yhteisenä lausuntona seuraavaa.

Yleistä työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanosta

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden, Valtiokonttorin sekä Tapaturmavakuutuskeskuksen (jäljempänä vakuutuslaitokset) tehtäväksi ja kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Finanssivalvonta sekä ylimmät laillisuusvalvojat valvovat toimeenpanon laillisuutta. Toiminta on luvanvaraista. Ratkaisujen ja päätösten oikeellisuutta (lainmukaisuutta) ja laatua valvotaan vakuutuslaitosten sisäisesti mm. sisäisen tarkastuksen sekä erilaisten laatu- ja oikeellisuustarkastusten kautta. Kyse on osin ennakkollisesta ja osin jälkikäteisestä valvonnasta. Perustuslain nojalla toimeenpanijoita ja toimeenpanoa koskevat kaikki samat hallinnon yleislait kuin muitakin viranomaisia (esim. hallintolaki, kielilaki, julkisuuslaki, tiedonhallintalaki).

Uusia työtapaturmia sattuu vuosittain n. 130 000 kpl. Vuosittain maksetaan n. 200 000 vahinkotapahtumasta yhteensä n. 1,3 miljoonaa korvaussuoritusta. Vuosittain annetaan n. miljoona hallintopäätöstä. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on osin massaluonteista käsittelyä ja päätöksentekomäärät ovat suuria. Vuosittain annetuista etuuspäätöksistä tehdään n. 4 000 valitusta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalle, joista itseoikaisu tehdään n. 200 tapauksen osalta. Jatkovalituksia vakuutusosikeudelle on vuosittain n. 800 kpl.

Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen toimeenpanoon kuuluu niin vakuuttamista, etuuksien toimeenpanoa (korvaaminen) kuin vakuuttamisen valvontaa. Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisia hallintopäätöksiä annetaan seuraavasti:

1. Vakuuttamisessa: ratkaisu pakollisen vakuutuksen myöntämisestä TyTAL 157 §; ratkaisu vakuutusmaksusta TyTAL 169 §; päätös yrittäjävakuutuksen päättämisestä TyTAL 192, 193 §
2. Etuuksien toimeenpanossa: vahingon korvattavuutta ja korvausta koskevan päätöksen antaminen TyTAL 124 -126 §:t; päätös korvausasian viivästyttämisestä TyTAL 154 §; päätös korvauksen takaisinperinnästä TyTAL 247 §; itseoikaisupäätös valituksen johdosta TyTAL 242 §; väliaikainen päätös valituksen johdosta TyTAL 242 §
3. Valvonnassa: päätös vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä TyTAL 183 §; päätös omavastuun perimisestä TyTAL 184 §

Etuuksien toimeenpanossa vahingon korvattavuutta koskevat hallintopäätökset perustuvat työtapaturma- ja ammattitautilain korvattavia vahinkotapahtumia koskeviin säännöksiin (TyTAL 15 - 35 §:t).

Etuuksista ja niiden maksamisen edellytyksistä säädetään nimenomaisissa aineellista lainsäädäntöä koskevilla säännöksillä (TyTAL 36 - 109 §:t).

Etuuksien toimeenpanossa sovelletaan seuraavia TyTALiin perustuvia menettelysäännöksiä hallintolain yleissäännösten ohella:

- selvittämisvelvollisuus (TyTAL 119 §)
- lääkäriasiantuntijan osallistuminen korvausasian käsittelyyn (TyTAL 121 §)
- lausunnon pyytäminen tapaturma-asiain korvauslautakunnalta (TyTAL 123 §)
- asianosaisen kuuleminen (hallintolaki 34 §)
- päätöksen antaminen ja perusteleminen (TyTAL 124 §, hallintolaki 44-45 §)
- päätöksen antamisen ja täytäntöönpanon määräaika (TyTAL 127 §)
- käsittelyn viivytyksettömyys (TyTAL 119 §, hallintolaki 23 §)

Vakuuttamisessa ja valvonnassa tehtävät hallintopäätökset perustuvat hallintolain yleissäännöksiin.

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
- keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset
- keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityislainsäädäntöä
- automaattisesti ratkaistavien asioiden määrä vuositasolla.

Toimialallamme ei toistaiseksi tehdä automaattisia hallintopäätöksiä. Automaattisesta päätöksenteosta ei ole säädetty työtapaturma- ja ammattitautilaissa.

2) Onko hallinnonalallanne tai toimialallanne asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon? Tällaisia saattaisivat olla ainakin asiat, joissa viranomainen ei käytä (laajaa) harkintavaltaa (vrt. PeVL 7/2019 vp, s. 9) ja jotka ovat ratkaistavissa laskennallisesti tai vastaavalla tavalla mekaanisesti päättelemällä. Pyydämme antamaan näistä asiaryhmistä vastaavat tiedot kuin edellä kohdassa 1.

Vakuuttamisessa vapaaehtoisen työajan vakuutuksen päättäminen irtisanomalla sen johdosta, että vakuutusnottaja on laiminlyönyt erääntyneen vakuutusmaksun, voisi olla sellainen asiaryhmä, joka luonteensa puolesta soveltuisi automaattiseen päätöksentekoon. Päättämisestä säädetään TyTAL 192 §:ssä eikä se edellytä harkintavaltaa. Myös vakuutuksen päättäminen yrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen päättyessä kuuluisi samaan asiaryhmään. Siinäkin päätöksen peruste ilmenee suoraan laista (193 §) eikä se edellytä harkintavaltaa.

Valtaosa työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisista etuuspäätöksistä voitaisiin luonteensa puolesta tehdä automaattisesti mekaanisella päättelyllä. Automaattinen päätöksenteko voisi käynnistyä välittömästi vahinkoasian tultua vireille vakuutusyhtiössä.

Etuuksien toimeenpanossa lievien vahinkojen korvattavuutta koskevan myönteisen päätöksen antaminen voisi olla sellainen asiaryhmä, joka luonteensa puolesta soveltuisi automaattiseen päätöksentekoon. Tällöin on kyse hallintolain 34 §:n mukaisesta asiasta, jossa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, ja tämän vuoksi kuuleminenkaan ei olisi tarpeen.

Etuuksien toimeenpanossa maksusitoumukseen perustuvien sairaanhoitokulujen ja kustannusten maksaminen voisi olla sellainen asiaryhmä, joka luonteensa puolesta soveltuisi automaattiseen päätöksente-

koon. Maksusitoumuksen antamisesta säädetään TyTAL 42 ja 45 §:ssä. Vakuutuslaitos käyttää harkintavaltaa antaessaan maksusitoumuksen. Maksusitoumuksen perusteella julkinen tai yksityinen terveydenhuollon toimintayksikkö tai apteekki lähettää laskun annetusta palvelusta tai tuotteesta (esim. lääke) vakuutuslaitokseen. Laskun maksamisen yhteydessä ei enää käytetä harkintavaltaa ja kyse on vaatimuksen hyväksymisestä, joka ei koske toista asianosaista. Vastaavin perustein myös ammattillisen kuntoutuksen kustannusten maksaminen palveluntuottajalle voisi luonteensa puolesta soveltua automaattiseen päätöksentekoon.

Etuuksien toimeenpanossa päivärahan maksaminen ensimmäiseltä 28 päivältä voisi olla sellainen asiar ryhmä, joka luonteensa puolesta soveltuisi automaattiseen päätöksentekoon. Päiväraha perustuu tällöin yleensä työnantajan maksamaan sairausajan palkkaan eikä päivärahan perusteen määrittäminen edellytä laskentaa tai harkintavaltaa. Maksatusta on edeltänyt harkintavalta siitä, että todettu työkyvyttömyys on syy-yhteydessä korvattavaan vahinkotapahtumaan.

Etuuksien toimeenpanossa ansionmenetykskorvauksen perusteen määrittäminen voisi olla sellainen asiar ryhmä, joka luonteensa puolesta soveltuisi automaattiseen päätöksentekoon, mikäli määrittämisessä tarvittavat tiedot olisi yksiselitteisesti ja tyhjentävästi saatavissa tulorekisteristä. Tämä vaatisi lainsäädäntömuutoksia aineelliseen lainsäädäntöön (TyTAL).

Etuuksien toimeenpanossa ansionmenetykskorvauksen tulevien maksuerien maksaminen voisi olla sellainen asiar ryhmä, joka luonteensa puolesta soveltuisi automaattiseen päätöksentekoon. TyTAL 135 §:n perusteella päiväraha ja sen suuruusena maksettava kuntoutusraha maksetaan ainakin kerran kuukaudessa jälkikäteen. Tapaturmaeläke ja sen suuruusena maksettava kuntoutusraha, jatkuvana maksettava haittaraaha ja tämän lain mukaiset määrääjaksi tai toistaiseksi myönnetty hoitotuki ja vaatelisä sekä perhe-eläke maksetaan kuukausittain etukäteen siten, että korvaus on nostettavissa maksukuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä. Päätökseen merkitään myönnetyn korvauksen määrä ja korvauserien eräpäivä, kun päätöksellä myönnetty korvaus joltain osin erääntyy maksettavaksi vasta myöhemmin.

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.

Toimialalla ei ole toistaiseksi käytössä erityisiä menettelyjä automaattiseen hallintoon liittyen. Virkavastuusta ja valvonnasta yleisesti on kerrottu lausunnon alussa yleistä osion alla.

Vaikka toimialalla ei toistaiseksi tehdä automaattisia hallintopäätöksiä, etenkin etuusprosessin osia (käsitelyä) on voitu automatisoida. Tällaisia prosessin osa-automatisointeja on esimerkiksi korvausasian vireilletulosta ilmoittaminen vahingoittuneelle (TyTAL 115 §), mikä on joissakin vakuutusyhtiöissä osin automatisoitu. Prosessissa vahingoittuneelle lähetettävä vireilletuloilmoitus ei ole kuitenkaan hallintopäätös. Myös korvausten maksuunpano (TyTAL 135 §) tietyin ennalta määritellyin edellytyksin ja säännöin automaattisesti ilman, että korvauskäsittelijä niitä nimenomaisesti hyväksyy, on mahdollista. Kun korvauskäsittelijä on käyttänyt harkintavaltaa ja tehnyt korvattavuusratkaisun, tietokoneohjelmalle on voitu antaa prosessin osatehtäviä hoidettavaksi kuten hallintopäätöksen muodostaminen automatisoiduilla vakiolausekkeilla, tilastotietojen tallentaminen, sähköisten asiakirjojen käsittely asianhallintajärjestelmässä sekä korvausten maksattaminen. Korvauskäsittelijä käyttää harkintavaltaa ja valikoi ohjeistuksen perusteella tietokoneohjelmalle ohjattavat työt/asiakirjat. Työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa käsiteltävistä korvausasioista suurin osa on korvattavia ohimeneviä vahinkoja ja arvion mukaan tietokoneohjelmaa voidaan hyödyntää 75 %:ssa sisään tulevista korvausasioista. Vakavat ja pitkäaikaista korvausvastuuta aiheuttavat vahingot, epäselvät ja epäyksen johtavat vahingot käsitellään toistaiseksi aina korvauskäsittelijän toimesta.

Joissakin vakuutusyhtiöissä on käytössä automatisoituja vakiolausekkeita, jotka järjestelmä tuottaa korvauspäätökseen, kun korvauskäsittelijä maksaa tiettyjä etuuksia. Näissäkään ei ole kyse varsinaisesta automatisoidusta päätöksenteosta vaan korvauskäsittelijä edelleen käyttää harkintavaltaa päättäessään etuuden maksamisesta. Lausekkeiden avulla voidaan varmistaa, että korvauspäätöksissä on kaikki kyseisen etuuden myöntämistä koskevat lainsäädäntöviittaukset sekä muut mahdolliset hyvän hallinnon ohjaukset ja tiedonannot.

Joissakin vakuutusyhtiöissä vakuutusmaksun määrääminen on voitu automatisoida.

4) Millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata (vrt. edellä kohdassa 2 annettu esimerkki)

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa automaattinen päätöksenteko. Yleislaissa käyttöalaa voisi raja siten, että automaattinen päätöksenteko olisi sallittua, jos automaattisen päätöksen antaminen olisi käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista.

5) Kannanotto muihin esiselvityksessä käsiteltyihin kysymyksiin.

Yleisesti TVK pitää tärkeänä, että julkisen hallintotehtävän hoitamisessa ja sosiaaliturvan toimeenpanossa voidaan tehdä automaattisia hallintopäätöksiä samoin perustein kuin muussakin viranomaistoiminnassa.

Lainsäädännön tulee mahdollistaa automaattinen päätöksenteko ja automaattinen käsittely laajasti teknologianeutraalisti tapahtuu se sitten perinteisen sääntöperusteisen automaation, robotiikan tai tekoälyn (koneoppiminen) avulla.

Teknologian kehittyminen ja tehokkuusvaatimukset johtavat väistämättä siihen, että myös sosiaaliturvassa ja hallinnon päätöksissä tullaan entistä enemmän hyödyntämään teknologisia mahdollisuuksia. Lainsäädännön tulee tukea ja mahdollistaa tämä kehitys ja erilaiset toimintatavat ja olla pikemminkin ennakkoivaa kuin jarruttavaa tai jäljessä tulevaa.

Automaattinen käsittely ja automatisoitu päätöksenteko toisivat hyötyjä myös asiakkaille (vakuutusentajat ja etuudensaajat) nopeutuvan ja tehokkaamman etuuskäsittelyn kautta. Viivytyksetön käsittely on oikeusturvan keskeisiä elementtejä. Automatisoitu päätöksenteko varmistaa hallintopäätösten yhdenmukaisuutta, tasalaatuisuutta sekä ymmärrettävyyttä. Se myös vähentää inhimillisten virheiden määrää.

Hallintopäätöksiin liittyy aina muutoksenhakuoikeus (TyTAL 238 §). Päätökseen tyytymätön asianosainen voi aina olla yhteydessä päätöksen antaneeseen viranomaiseen ja annettu hallintopäätös voidaan aina jälkikäteen saattaa ihmisen uudelleen arvioitavaksi TyTALin mukaisen itseoikaismenettelyn kautta. Lisätietoja antavan henkilön tulee sujuvan asiakaspalvelun takaamiseksi voida olla myös muukin kuin päätöksen tehnyt korvauskäsittelijä esim. samalla osastolla tai tiimissä työskentelevä toinen korvauskäsittelijä.

On hyvä muistaa, ettei ihmisen tekemä manuaalinen päätös ja ratkaisu ole sekään aina oikein ja päätöksen sisällöllinen laatu on riippuvainen henkilön osaamisesta. Ihmisen tekemiin päätöksiin liittyy aina virheellisen päättelyn riski. Ihminen voi ymmärtää oikeudellisen normin väärin eikä tunnista tapauksen erityispiirteitä muista vastaavista tapauksista.

Siltä osin kuin on kyse kilpailulainsäädännön alaisuuteen kuuluvasta toimialasta (kuten työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano osin), algoritmien ja automaation taustalla olevat ohjelmistot (ml. koodit ja komennot), laskentakaavat, päätöksentekosäännöt ja suunnitteludokumentit eivät voi olla julkisia vaan ne tulee katsoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisiksi liikesalaisuuksiksi. Mikäli algoritmi säädetään laissa asianosaisjulkiseksi, tulee laissa säätää myös tarkkaan algoritmista annettavan tiedon sisällöstä ja salassapidosta.

Lisätietoja asiasta antavat johtaja Kirsi Pohjolainen, kirsi.pohjolainen@tvk.fi puh. 0404 504 225 sekä lakimies Elina Holmas, elina.holmas@tvk.fi puh. 0404 504 225.

TAPATURMAVAKUUTUSKESKUS

Janne Reini
toimitusjohtaja