

Oikeusministeriö

Viite oikeusministeriön tietopyyntö

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN VASTAUS

1. Johdanto

Oikeusministeriön tietopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä tietoa valmisteltavanaan olevan automaattista päätöksentekoa koskevan selvityksen taustaksi automaattisen päätöksenteon käytöstä seuraavasti:

- 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.
- 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 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.
- 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.
- 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.

Oikeusministeriön mukaan tietoja käytetään apuna arvioitaessa, millaista sääntelyä tarvitaan muun muassa lainalaisuusperiaatteen, hyvän hallinnon periaatteiden ja virkavastuun toteutumisen varmistamiseksi. Arviomuistiossa ei arvioida erityislainsäädännön muutostarpeita, vaan erityislainsäädännön arvioiminen ja mahdollinen muuttaminen jäisivät kunkin toimivaltaisen ministeriön vastuulle. Tästä syystä selvityksen ei tarvitse kattaa kaikkia mahdollisia asiaryhmiä, mutta on toivottavaa, että siinä kuvattaisiin tärkeimmät asiaryhmät ja erilaiset asiatyypit (esimerkiksi jos eri asioita koskevat aineelliset säännökset ovat keskenään samankaltaisia, riittää että asiaryhmän sääntely kuvataan yhden asiaryhmän



osalta ja asiaryhmä kuvataan muuten suppeammin). Oikeusministeriö on pyytänyt toimitamaan pyydetty tiedot 13.3.2020 mennessä.

Sosiaali- ja terveysministeriölle on sen pyynnöstä myönnetty vastaamiseen lisäaikaa 31.3.2020 saakka.

2. Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksesta

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että yksityiskohtaisesti tietopyyntöön vastaaminen edellyttäisi ministeriön ja sen hallinnonalan lukuisten eri toimijoiden kanssa yhdessä tehtävää laajaa selvitys- ja valmistelutyötä, mikä esitetystä aikataulusta ei ole mahdollista. Oikeusministeriö on myös pyytänyt osalta sosiaali- ja terveysministeriön toimijoista omat selvityksensä. Oikeusministeriö on pyytänyt selvitystä erikseen Eläketurvakeskukselta, Kansaneläkelaitokselta ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestöltä ja ne ovat selvittäneet tilannetta työeläkkeiden, Kelan etuuksien ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta. Näistä syistä johtuen tietopyyntöön on tässä vaiheessa mahdollista vastata vain yleisemmällä tasolla. Alla olevat vastaukset keskittyvät sosiaalivakuutukseen ja sen toimeenpanoon. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvat myös muun muassa terveydenhuolto ja sosiaalihuolto. Tältä osin asiaa lähestytään vastauksen lopussa.

Tehdäänkö hallinnonalallanne tai toimialallanne jo nyt hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti ja jos niin millaisissa asiaryhmissä?

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala on laaja.

Suomessa osa sosiaaliturvasta on järjestetty lakisääteisillä vakuutuksilla, joiden tavoitteena on turvata toimeentuloa erilaisten sosiaalisten riskien, kuten vanhuuden työkyvyttömyyden ja perheenhuoltajan kuoleman varalta. Sosiaalivakuutusjärjestelmä koostuu työeläkkeistä, työttömyysturvasta, sairausvakuutuksesta, työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksesta ja kansaneläkkeestä. Myös liikennevakuutuksesta ja potilasvakuutuksesta maksettavat henkilökorvaukset ovat osin lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvia. Sosiaalivakuutuksen toimeenpano on laissa säädetty eri vakuutuslaitosten tehtäväksi. Sosiaalivakuutuksen käytännön toimeenpanosta huolehtivat julkiset ja yksityiset vakuutuslaitokset kuten Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, työttömyyskassat, vahinkovakuutusyhtiöt ja Työllisyysrahasto. Sosiaalivakuutusta koskevissa laeissa on säädetty myös etuuksien hakemisesta, myöntämisedellytyksistä, toimeenpanosta ja muutoksenhausta. Sosiaalivakuutuksen toimeenpano on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja osassa tehtävien hoitamista on kysymys julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Myös hallintolaki ja muut hallinnon yleislait (esim. hallintolaki, kielilaki, julkisuuslaki, tiedonhallintalaki) koskevat toimeenpanijoita niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanijoiden tulee näin julkista hallintotehtäväänsä hoitaessaan noudattaa paitsi kyseessä olevaa etuuslainsäädäntöä myös esimerkiksi hallintolakia, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista, ja ottaa huomioon myös virkavastuun toteutumiseen liittyvät näkökohdat. Sosiaalivakuutusetuksien myöntäminen perustuu yleensä hakemukseen, jonka tekemisen yhteydessä hakija ilmoittaa etuuden ratkaisemisen kannalta välttämättömät henkilötietonsa ja muut asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot vakuutuslaitokselle.

Sosiaalivakuutuksen toimeenpanijat hyödyntävät automaattista tietojen käsittelyä päätösten tekomenettelynsä apuna eri tavoin, mutta päätökset eivät laajemmin perustu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Vakuutuslaitokset /sosiaalivakuutuksen toimeenpanijat/-laitokset antavat nykyisin pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä tietyissä asiaryhmissä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan asiaa tulisi kartoittaa kunkin sosiaalivakuutuksen ja sen eri asiaryhmien osalta erikseen. Tämä tulisi tehdä toimijakohtaisesti tai vaihtoehtoisesti niiden yhteisjärjestöjen kautta. Lisäksi asiaa tulisi selvittää niitä valvovilta laitoksilta.



Esimerkiksi työttömyysturvassa toimeenpanosta huolehtivat työttömyyskassat ansiopäivärahan osalta ja Kansaneläkelaitos perusturvan osalta. Perusturvan ja ansioturvan saamisen edellytykset ovat pitkälti samanlaiset. Molempia etuuksia koskee myös se, että osa edellytyksistä, niin sanotut työvoimapoliittiset edellytykset, kuuluvat työvoimahallinnon toimivaltaan. Käytännössä asiat hoidetaan niin, että TE-toimistot tutkivat tiettyjen edellytysten täyttyminen ja antavat asiasta etuuden maksajille niitä sitovan lausunnon. Sen jälkeen etuuden maksajat antavat sitovaa lausuntoa vastaavan valituskelpoisen päätöksen etuuden hakijalle. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan toimeenpanossa työttömyyskassat hyödyntävät automaattista tietojenkäsittelyä päätöksenantomenettelyssä, vaikeivät anna varsinaisia hallintopäätöksiä täysin automaattisesti. Ansioturvan toimeenpanossa on olemassa tilanteita, joissa ei anneta varsinaista päätöstä, mutta etuuden maksatus tapahtuu automaattisen prosessin tuloksena. Etuuden hakijalle annetaan manuaalisessa käsittelyprosessissa täyttä etuutta koskeva myönteinen päätös, joka on voimassa, kunnes hakijan olosuhteissa tapahtuu muutos. Etuuden hakija ilmoittaa ansiopäiväraha hakemuksella työttömyyden jatkumisesta neljän viikon tai kuukauden välein. Jos hakija ei ilmoita muutoksia tilanteessaan, etuus maksetaan automaattisesti annetun päätöksen mukaisesti. Jos taas olosuhteissa tapahtuu muutos, etuusasian käsittely ohjautuu käsittelijän manuaalikäsitteilyyn. Esimerkiksi Yleinen työttömyyskassa YTK:n vuonna 2019 saapuneista päivärahahakemuksista voitiin käsitellä 27,7 % yllä kuvatulla tavalla automaattisesti. Yleinen työttömyyskassa YTK:n maksamasta päivärahamenosta osuus oli 34,3 %. Toinen esimerkki on jäsenyyttä koskevan myönteisen päätöksen antaminen. Työttömyyskassalain 4 §:n 4 momenttia on vakiintuneesti tulkittu siten, että jäseneksi ottamisesta annetaan valituskelpoinen päätös vain henkilön sitä itse vaatiessa. Osassa kassoista jäseneksi hyväksymisen edellytykset voidaan todeta jäsenen itsensä jäsenhakemuksessa antamien tietojen perusteella. Tällöin jäseneksi ottamispäätös voidaan antaa automatisoidun prosessin tuloksena. Edellä olevien esimerkkien lisäksi työttömyyskassojen käsittelyjärjestelmät avustavat manuaalista päätöksentekoa esimerkiksi erilaisin laskutoimituksin ja määräaikaisten seurannan suhteen. Esimerkiksi älykkäät lomakkeet, rekistereistä saadut rakenteiset tiedot ja niistä ennakkovalmisteltuna johdettu/koottu tieto käsittelijälle nopeuttavat prosessia olennaisesti ja vähentävät manuaalisuutta. Tiedot voidaan tuoda suoraan järjestelmään parhaimmillaan jopa päätösehdotuksiksi saakka.

Työttömyyskassat antavat huomattavan paljon päätöksiä vuosittain, esimerkiksi vuonna 2019 annettiin päätöksiä yhteensä 1 130 446 kappaletta. Näistä 40 % oli täyttä etuutta koskevia myönteisiä päätöksiä, 24 % täysin kielteisiä päätöksiä ja 35 % osittaisen työllistymisen ajalta annettuja soviteltua etuutta koskevia päätöksiä. Etuuden saajia oli työttömyyskassoissa vuonna 2019 yhteensä 246 000. Ansioturva vertautuu esimerkiksi verotukseen ja muuhun sosiaaliturvaan: päätöksiä annetaan suuria määriä, ja suurimpaan osaan päätöksistä sisältyy vain vähän tai ei lainkaan harkintavaltaa. Päätöksenteko pohjautuu pitkälti laskennallisiin elementteihin. Ansioturvahakemuksista valtaosa tehdään sähköisesti, mikä antaa hyvät valmiudet päätöksentekoa automaation kehittämiseen.

Lisäksi esimerkkinä työeläketurva, jota hoitavat yksityisten alojen työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat. Maatalousyrittäjien eläketurvaa hoitaa Mela. Keva huolehtii kuntalan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta. Hajautetun hallinnon vuoksi eräitä toimintoja hoidetaan keskitetysti työeläkejärjestelmän yhteiselimessä, Eläketurvakeskuksessa. Työeläkelaitokset saattavat toimia hyvinkin eri tavoin kunkin käsiteltävän asian kohdalla. Osa eläkelaitoksista tekee hyvin vähän automaattisia päätöksiä ja osa ei tee lainkaan. Yleisiä lähtöedellytyksiä nykyiselle työeläkealan automaattiselle päätöksenteolle ovat seuraavat:



- 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.

Työeläkejärjestelmässä tehtiin automaattisia vanhuuseläkepäätöksiä vuonna 2019 noin 20 000 kpl, mikä on arviolta noin 20 % kaikista vanhuuseläkepäätöksistä. Automaattisia osittaista varhennettua vanhuuseläkepäätöksiä (OVE) tehtiin vuonna 2019 joitakin tuhansia. Lisäksi vuonna 2019 annettiin automaattisesti noin 4600 lähetetyn työntekijän todistusta, mikä on noin 35 % kaikista 2019 annetuista todistuksista.

Melalla on sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain (118/91) ja sen perusteella annetun asetuksen (899/91) mukaisen etuuden toimeenpanossa on automaattista päätöksentekoa. Mela myöntää tai hylkää näissä tilanteissa Kelan ratkaisun mukaisesti Mela-päivärahan omavastuuajalta.

Onko hallinnonalallanne tai toimialallanne asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon?

STM:n hallinnonalalla tai toimialalla on asiaryhmiä, jotka luonteensa puolesta soveltuisivat automaattiseen päätöksentekoon. Näihin liittyviä kannanottoja tulisi kartoittaa kattavasti eri toimeenpanijoiden osalta.

Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta automaation lisäämisellä olisi työttömyyskassojen toiminnan kannalta selviä hyötyjä. Näitä olisivat käsittelyn nopeutuminen, henkilöresurssitarpeen väheneminen, inhimillisten virheiden mahdollisuuksien väheneminen ja etuudensaajien yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen. Työttömyyskassoissa olisi kohtuullisen helposti mahdollista antaa päätöksiä pelkästään automaattisella käsittelyllä tilanteissa, joissa päätös perustuu yksiselitteiseen säännökseen, eikä asiaan liity harkinnanvaraisia seikkoja ja tarvittava tieto saadaan joko hakijan itse antamana taikka muusta lähteestä sähköisenä tietona. Tällaisia ovat esimerkiksi

- etuustason alentaminen, koska lapsikorotus päättyy lapsen täytettyä 18 vuotta (TTL 6 luku 6 §),
- etuusoikeuden päättyminen päivärahakauden enimmäisajan täyttymisen vuoksi (TTL 6 luku 7 §)
- kielteinen päätös, koska jäsen on ollut vakuutettuna alle 26 viikkoa (TTL 5 luku 2 § 2 momentti)
- kielteinen päätös, koska hakija saa sairauspäivärahaa estävänä sosiaalietuutena (TTL 3 luku 3 § 1 momentti)
- etuustason alentaminen, koska TE-palveluun liittyvän korotusosan enimmäismaksuaika täyttyy (TTL 6 luku 3 §).

Edellä kuvatun lisäksi työttömyyskassat voisivat automatisoida koko oman päätöksenantoprosessinsa tilanteessa, jossa TE-toimiston sitovan lausunnon perusteella hakijalla ei ole oikeutta etuuteen. Tällöin asian tutkiminen on tapahtunut TE-toimistossa, eikä työttömyyskassalla ole toimivaltaakaan poiketa sitovasta lausunnosta. Työvoimapolitiittisista edellytyksistä on säädetty työttömyysturvalain 2 ja 2 a luvuissa ja sitovasta lausunnosta työttömyysturvalain 11 luvun 4



§:ssä. Lisäksi osa työvoimapolitiittisista kielteisistä ratkaisuista on määräaikaista ja jos etuusoi-
keus ja -taso on päätetty ennen määräaikaista kielteistä päätöstä, myönteinen päätös määräajan
jälkeiselle ajalle voitaisiin antaa automaattisesti, mikäli hakija ei ilmoita muutosta aikaisem-
paan.

Tulorekisteri ja sen mahdollinen jatkokehitys mahdollistavat automaation lisäämisen merkit-
tävästi yllä kerrotusta. Ansiopäivärahan suuruuden määrittely työttömyysturvalain 6 luvun 2
§:n ja 4 §:n mukaisesti perustuu olennaiselta osin tietoon, joka on saatavissa tulorekisteristä.
Samoin etuuden suuruuden määrittely osittaisen työllistymisen ajalta työttömyysturvalain 4
luvun 4 §:n ja 5 §:n mukaisesti. Työttömyyskassojen käsittelyjärjestelmiin on osin jo toteutet-
tu automaattista prosessia tulorekisteritiedon varaan. Koska palkkatietoja on työttömyyskas-
soissa hyödynnetty vasta hyvin lyhyen ajan, käyttökokemuksista ei vielä voida vetää kovin
pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten automaation hyödyntämistä voitaisiin vielä laajen-
taa.

Työtaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmissä automaattisen päätöksentekoprosessin
hyväksyminen mahdollistaisi maksamispäätöksen tekemisen yksinkertaisissa tilanteissa, joissa
pätös vahinkotapahtuman korvattavuudesta on jo tehty. Esimerkkinä tällaisista tilanteista
ovat lääkkeiden korvaamista koskevat maksamispäätökset sekä mahdollisesti myös eräät muut
työtaturma- ja ammattitautilain 128 §:ssä tarkoitetut kustannukset, joita on erikseen haetta-
va. Myös tutkimuksiin annettujen maksusitoumuksia koskevat maksamisasiat (esim. kuvan-
tamistutkimukset). Vakuutuspuolella automaattisia päätöksiä voitaisiin mahdollisesti miettiä
tilanteisiin, jotka liittyvät vapaaehtoisten vakuutusten päättämiseen maksamattomina tai sii-
hen, ettei yrittäjällä ole YEL voimassa.

Työeläkejärjestelmässä luonteensa puolesta automaattiseen päätöksentekoon soveltuisivat
kaikki eläkelajit, joiden myöntäminen ei edellytä harkintaa, koska niiden myöntämisen perus-
teet tulevat suoraan laista ja edellytykset ovat lähtökohtaisesti todettavissa rekisteritiedoista
(vanhuuseläke, osittainen varhennettu vanhuuseläke). Myös eräät tekniset hylkäykset olisi
mahdollista tehdä automaattisesti (esim. vanhuuseläkkeen ikäraja ei täyty) samoin kuin kart-
tuneiden eläkeoikeuksien myöntäminen ylimmässä vanhuuseläkeiässä automaattisesti ilman
etuudensaajan hakemusta ja perhe-eläkkeen eräät muutostilanteet, kuten edunsaajamuutokset.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä, jol-
la osatyökyvyttömyyseläkkeessä otettaisiin käyttöön lineaarinen malli. Sen tarkoituksena olisi
nykyistä paremmin yhteensovittaa työkyvyttömyyseläke ja sen aikana saadut työtulot sekä
hyödyntää sen toimeenpanossa automaattista päätöksentekoa. Mallin tarkoituksena olisi pur-
kaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työnteon estäviä kannustinloukkuja. Halli-
tuksen esitys tarvittaviksi lakimuutoksiksi on tarkoitus antaa vuoden 2021 keväällä ja lakien
olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Hallituksen esitys tulisi sisältämään sään-
nökset vuosittain annettavasta valituskelpoisesta sääntöpohjaisesta automaattipäätöksestä,
jonka antaminen ei sisältäisi harkintaa. Luonnollinen henkilö ei osallistuisi asian käsittelyyn.
Vuosipäätöksellä vahvistettaisiin ansioiden ja eläkkeen kuukausittainen yhteensovitus, mikä
tehtäisiin automaattisesti tulorekisteritietojen sekä Kelan ja työeläkejärjestelmän rekisteritieto-
jen perusteella, kuitenkin ilman valituskelpoista päätöstä. Vuosipäätökselle kerättäisiin tiedot
edeltävän vuoden aikana tehdyistä kuukausittaisista eläkkeiden ja ansioiden yhteensovituksis-
ta sekä eläkkeensaajalle maksettujen kuukausieläkkeiden määristä. Eläkkeensaaja saisi vuosi-
päätöksestä valitusoikeuden. Lineaarisen mallin käyttöönoton ehdoton edellytys olisi, että au-
tomaattinen päätöksenteko olisi sallittua. Työkyvyttömyyseläkkeensaajia on vuoden 2018 lo-
pussa noin 140 000, joista ansioita eläkkeen rinnalla on ollut noin 46 000 henkilöllä. Näistä ei
kuitenkaan kaikilla ylity ansioraja niin, että automaattipäätöksiä tulisi annettavaksi.



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.

Sosiaalivakuutuksen toimeenpano on lailla annettu itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja yksityisten vakuutuslaitosten tehtäväksi. Julkista hallintotehtävää hoidettaessa toimeenpanossa on noudatettava hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista. Oikeussuojan antamiseksi on käytössä pääsääntöisesti kaksipuolainen muutoksenhakujärjestelmä. Vakuutuslaitoksen päätöksestä haetaan aluksi valittamalla muutosta muutoksenhakulautakunnalta, jonka päätökseen voi edelleen hakea muutosta vakuutusosoikeudelta. Eräissä tapaturmavakuutusta koskevissa asioissa on mahdollista valittaa vakuutusosoikeuden päätöksestä vielä korkeimpaan oikeuteen, mikäli korkein oikeus antaa valitusluvan. Sosiaalivakuutuksessa on käytössä niin sanottu valitukseen sidottu itseoikaisujärjestelmä, jossa valitus toimitetaan ensin päätöksen tehneelle vakuutuslaitokselle. Vakuutuslaitos tutkii tekemänsä päätöksen ja oikaisee päätöksen, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Vakuutuslaitos voi myös oikaista päätöksen osittain antamalla asiassa väliaikaisen päätöksen. Muissa tapauksissa valitus siirtyy muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Vakuutuslaitos voi väliaikaisella päätöksellä oikaista päätöstään kokonaan tai osittain myös sen jälkeen, kun asia on jo siirtynyt muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Automaattisen päätöksen saaneella on siten aina oikeus saattaa päätöksen lainmukaisuus ihmisen tutkittavaksi. Varsinaisen muutoksenhaun lisäksi sosiaalivakuutuksen toimeenpanossa on käytettävissä myös muita keinoja puuttuja mahdolliseen virheelliseen päätökseen. Laissa on säädetty muun muassa kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisesta sekä etuudenhakijan mahdollisuudesta esittää uutta selvitystä. Sosiaalivakuutuslaeissa on myös säännökset lainvoimaisen päätöksen poistamisesta, joka lähinnä vastaa ylimääräisen muutoksenhakun purkua. Lakisääteisten vakuutusten toimeenpanijoiden toiminnan laillisuutta valvovat myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joille voi tehdä kantelun vakuutuslaitoksen toiminnasta.

Kansallinen lainsäädäntö sisältää asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vakuutusten sekä oikeutettujen etujen turvaamiseksi. Rekisteröidyn oikeuksia turvataan laissa olevien menettely- ja muutoksenhakusäännösten avulla. Jos etuuspäätöksen saanut on tyytymätön toimeenpanijan antamaan päätökseen, voi päätökseen hakea muutosta etuuslaeissa olevien muutoksenhakusäännösten mukaisesti. Kussakin etuusjärjestelmässä on käytössä itseoikaisujärjestelmä, jossa valitus toimitetaan ensin päätöksen tehneelle laitokselle. Laitos tutkii tekemänsä päätöksen ja oikaisee päätöksen, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Muissa tapauksissa valitus siirtyy muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Lisäksi toimeenpanijoiden menettelytapoja valvotaan eri viranomaisten toimesta. Esimerkiksi Finanssivalvonta valvoo työeläkevakuutusta hoitavien eläkelaitosten menettelytapojen asianmukaisuutta. Finanssivalvonta toimii myös työttömyyskassojen valvontaviranomaisena. Lisäksi hallinnossa on sisäistä valvontaa ja ohjeistusta. Kullakin sosiaalivakuutuksen sektorilla on annettu paljon toimeenpanoon liittyvää hyvin tarkkaakin ohjeistusta, jolla pyritään siihen, että jälkikäteisen oikeusturvan keinojen puoleen ei tarvitsisi kääntyä.

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

Aiemmin voimassa ollut henkilötietolaki sisälsi automatisoitua päätöstä koskevan yleissäännöksen. Sen 31 §:n mukaan automatisoidun päätöksen antaminen oli sallittu vain, jos siitä on laissa säädetty, tai jos päätös tehdään sopimuksen tekemisen tai täytäntöönpanon yhteydessä



edellytyksellä, että rekisteröidyn oikeuksien suojaaminen varmistetaan tai että päätöksellä täytetään rekisteröidyn sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa koskeva pyyntö. Uudessa tietosuojalaissa ei ole säännöstä automaattisista päätöksistä.

Tietosuojalakiin olisi perusteltua lisätä säännökset automaattisten päätösten antamisesta. Kansallisessa lainsäädännössä pitäisi mahdollistaa automaattinen päätöksenteko ja asettaa sille myös kehityksen mahdollistavat rajat. Automaattisen päätöksenteko tulisi saada tätä kautta säänneltyä ja valvottua, jolloin rekisteröityjen oikeusturvan ei voitaisi katsoa vaarantuvan automaattisten päätösten johdosta.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan perusteella pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvien päätösten tekeminen on sallittua vain, jos se on välttämätöntä rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten, perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen tai jos automaattiset päätökset ovat hyväksytyt jäsenvaltion lainsäädännössä. Kansallisella sääntelyllä mahdollistettaisiin se, että toimeenpanijat voisivat tehdä automatisoituja päätöksiä muutenkin, kuin rekisteröidyn nimenomaisella suostumuksella tai silloin kun se on välttämätöntä sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten. Säännökset mahdollistaisivat sen, että tulevaisuudessa tietotekniikkaa ja sähköisiä menettelytapoja olisi mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän, siltä osin kuin se on asioiden laatuun ja laajuuteen nähden tarkoituksenmukaista ottaen huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja perusoikeuksien toteutumisen.

Automaattisen päätöksenteon avulla on mahdollista tehostaa ratkaisutoimintaa ja kohdentaa henkilöresursseja rutiinitehtävien tekemisestä harkintaa vaativaan ratkaisutoimintaan ja asiakaspalveluun. Selkeissä ja yksinkertaisissa asioissa automaattinen käsittely voi olla tehokkaampaa ja tarkempaa kuin asioiden käsittely työntekijöiden toimesta. Automaattinen käsittely mahdollistaa asioiden joutuisamman käsittelyn ja automaattisessa käsittelyssä inhimillisen virheen riski poistuu lähes kokonaan. Asiassa on näin myös tunnistettavissa oikeusturvan edistämiseen kytkeytyviä tärkeitä tavoitteita. Automaattinen käsittely voidaan toteuttaa siten, että se keskeytyy ja käsittely siirtyy käsittelijälle tiettyjen määriteltyjen seikkojen toteutuessa. Automaattisessa käsittelyssä on esimerkiksi mahdollista määritellä hylkäävien päätösten antaminen vain melko rajoitettuihin selviin tilanteisiin, joissa ei ole tarpeen edes kuulla etuudenhakijaa erikseen. Esimerkkinä tästä vanhuuseläkkeen hakeminen ja iän täyttymättä jääminen, joissa hallintolain perusteluiden mukaan ei tarvitsisi edes kuulla.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalaa voisi ajatella olevan perusteltua rajata sellaisiin päätöksiin, joihin ei sisälly lainkaan harkintavaltaa, joiden pohjaksi ei tarvitse kerätä suurta määrää tietoa, joissa prosessi on yksinkertainen ja joissa myös ratkaisu on yksinkertainen esimerkiksi kyllä tai ei -tyyppinen. Automaattinen päätös voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa hakemus kokonaisuudessaan hyväksytään, eikä asiaan sisälly harkintaa. Mutta myös joissain hyvin selkeissä hylkypäätöksissä tulisi myös sallia automaattinen päätöksenteko, kuten esimerkiksi vanhuuseläkehelyt iän perusteella. Selvittämisvelvollisuuskään ei näissä myöskään aktualisoituisi. Jos pitäisi selvittää, asia siirtyisi normaalikäsitteeseen. Paineet saada automaattisen päätöksenteon käyttöalaa lisättyä kohdistunevat kohtuullisen yksikertaisiin asioihin, joita tulee ratkaistavaksi paljon. Kuulemis- ja selvittämisvelvollisuuksien kannalta helpompia ovat varmaankin sellaiset päätökset, joissa kaikki tai melkein kaikki tiedot hankitaan hakijalta itseltään tai suoraan rekisteristä ja lisäksi mahdollisesti tarvittava ”pohjatieto” (esimerkiksi päivärahan määrä) on jo lainvoimaisesti ratkaisu. Nykyisin monet tiedot haetaan viranomaisten rekistereistä, esim. tulorekisteristä, eikä hakija itse toimita kaikkia tietoja. Oikeastaan tiedonhallintalakikin lähtee siitä, että jos tieto on saatavilla viranomaisten rekistereistä, ei tietoa saisi turhaan kysellä hakijalta. Tätä kehitystä olisi syytä pohtia kuulemisvelvoitteen kannalta. Tarvitseeko hakijaa erikseen kuulla tiedoista, jotka haetaan viranomaisten rekistereistä (esim. VTJ-



tiedot)? Päätös estävästä tai vähennettävästä sosiaalietuudesta (hakemuksessa ilmoitettu ja kenties varmistettavissa toimeenpanijan käytössä olevista järjestelmistä) voisi myös olla kohdullisen yksinkertaisesti automatisoitavissa oleva päätös.

Automaattista päätöksentekoa ei voitaisi laajentaa koskemaan päätöksiä, joissa ratkaisun pohjaksi tarvitaan paljon tietoa eri lähteistä, joissa on monimutkainen selvittämistä edellyttävä prosessi ja ratkaisussa on käytettävä merkittävästi harkintavaltaa. Esimerkkinä tästä voisivat olla takaisinperintäasiat, jotka vaativat suostumuspyynnön, kuulemisen sekä aiemmin annetun etuuspäätöksen korjaamisen tai sen poistamisen muutoksenhakuasteessa, uuden päätöksen antamisen, takaisinperittävän määrän laskemisen, mahdollisen vanhenemisen selvittämisen ja sen jälkeen vielä harkintaa luopumisesta.

Samassa yhteydessä olisi selvitettävä myös, aiheuttaako automaattisen päätöksenteon laajentaminen muutos/täydennyspainetta esimerkiksi hallintolain mukaisiin päätöksentekoa koskeviin velvollisuuksiin, päätöksentekijän vastuuseen tai sisäiseen valvontaan. Nämä lainmuutokset olisi myös selvitettävä. Tältä osin huomiota olisi syytä kiinnittää huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- Automaattinen päätöksenteko ei tuo helpotusta esimerkiksi velvollisuuteen lähettää lisäselvityspyynnöitä. Toimeenpanijalla on lähtökohtaisesti velvollisuus kuulla asianosaista
- Kuuleminen voi tulla kysymykseen ainakin silloin, kun ratkaisussa tarvittavaa tietoa hankitaan muulta kuin hakijalta itseltään
- Päätös on asianmukaisesti perusteltava ja siitä on ilmentävä muutkin hallintolaissa vaadittu asia (Huom! sosiaalivakuutuslaeissa hallintolakia täydentäviä säännöksiä tältä osin) ja päätöksestä on ilmentävä muutkin hallintolaissa (HL7 luku) vaadittu asia
- Automaattisesti annettu päätös on perusteltava aivan samalla tavalla riittävän yksilöidysti kuin perinteisesti käsitelty päätös

Sisäinen valvonta ja vastuu päätöksestä

- Siihen, miten järjestelmän toiminta ja päätöstuotannon asianmukaisuus varmistetaan, on syytä kiinnittää ihan erityistä huomiota
- päätösmäärät voivat olla hyvin suuria ja virheet monistuvat vinhaa vauhtia automatisoidussa järjestelmässä
- johdolla on iso rooli asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämisessä
- järjestelmään toimintoja, jotka mahdollistavat raportteja ja valvontaa
- Vastuu yksittäisestä päätöksestä on oltava johdettavissa henkilöön tai henkilöihin ("virka-vastuu")

Automaattisen päätöksenteon käyttöalasta olisi syytä keskustella myös sosiaaliturvan muutoksenhakuelinten kanssa.

Terveystilaa koskeviin tietoihin perustuvia automaattisia päätöksiä olisi mahdollista tehdä tilanteissa, joissa käsittelyn oikeudellinen peruste on edellä mainittu tietosuojalain säännös, jos päätöksen antaminen on ylipäänsä asian laatu ja laajuus huomioon ottaminen mahdollista. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanossa vakuutuslaitoksen on otettava huomioon se, että joissain etuuslaeissa on säännökset siitä, että asiantuntijalääkärin on osallistuttava lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden ratkaisuun. Tällainen säännös on esimerkiksi työntekijän eläkelain 40 §:ssä, jonka mukaan laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Säännös estää lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden ratkaisemisen pelkästään automaattisessa käsittelyssä.



Terveydentilätietoja käsiteltäessä ja niihin perustuvia automaattisia päätöksiä tehtäessä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on aina noudatettava asianmukaisia ja erityisiä toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Tietosuojalaissa on lista sellaisista toimenpiteistä, joita asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet sisältävät. Laissa mainittuja toimenpiteitä olisivat esimerkiksi tietosuojavastaavan nimittäminen, toimenpiteet, joilla käsittelyjärjestelmien ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus taataan, tietosuojasetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatiminen sekä muut menettelylliset ja organisatoriset toimenpiteet.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvat myös muun muassa terveydenhuolto ja sosiaalihuolto. Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden enimmäismaksut määrittellään laissa ja asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Asiakasmaksuissa myös tasasuuruisia asiakasmaksuja koskeva lasku voidaan ymmärtää päätökseksi ja laskun tekemiseen voi liittyä ainakin jossain määrin automatisoitua päätöksentekoa.

Selvitystyössä olisi otettava huomioon, ettei asia liity vain asiallisesti yksinkertaisten ja selvien hallintopäätösten antamiseen. Osana terveydenhuollon hoitoon pääsyä on pohdittu myös sähköisten ohjelmien roolia. Esimerkkinä jos terveydenhuoltoon yhteyttä ottava potilas voisi tehdä jonkinlaisessa sähköisessä ohjelmassa oirekartoituksen ja ohjelman mukaa ei kannata tulla hoitoon/estää omatoimisen hoitoajan varaamisen. Tällaisia muita kuin omaa harkintaa tukevia ohjelmia ei käsittääksemme ole vielä varsinaisesti ole käytössä, mutta sähköisten ratkaisujen mahdollisuutta on nostettu esiin. Näiltä osin tulisi harkita, miten virkavastuu toteutuisi tällaisissa menettelyissä/mitkä olisivat reunaehdot sähköisten ohjelmistojen laajamittaisemmalle käyttöönotolle. Tältä osin on merkityksellistä harkita, miten toteutuisi virkavastuu tällaisissa menettelyissä/mitkä ovat reunaehdot sähköisten ohjelmistojen laajamittaisemmalle käyttöönotolle.

Lopuksi

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää oikeusministeriön selvitystyötä tarpeellisenä. Selvityksessä on perusteltua saada tarkastelluksi, millainen automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttäisi myös hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen, henkilötietojen suojan ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat vaatimukset sekä turvaisi oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä oikeusministeriön selvitystyön nopeaa toteuttamista ja, että oikeusministeriö selvittäisi myös hallintolain kuulemiseen liittyviä kehittämistarpeita laajemmin. Kuulemissäännöksiä kehittämällä voitaisiin luoda paremmat mahdollisuudet toteuttaa automaattista käsittelyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että mahdollisuus tehdä automaattisia päätöksiä myös silloin, kun kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, on hyvin tärkeää digitalisoituvan yhteiskunnan kehityksen kannalta. Teknologian kehittyminen ja tehokkuusvaatimukset johtavat siihen, että myös julkisen hallintotehtävän hoitamisessa ja sosiaaliturvan toimeenpanossa on tarve päästä hyödyntämään enemmän teknologiaa mahdollisuuksia. Automaattinen päätöksenteko tulisi saada lainsäädännössä mahdollistetuksi tietotekniikan kehittymistä tukevalla ja mahdollistavalla tavalla. Mahdollisuus tehdä automaattisia päätöksiä helpottavat sosiaaliturvan toimeenpanoa, mahdollistaa toimintojen tehostamisen ja resurssien siirtämisen esimerkiksi uusien palvelujen ja palvelukanavien kehittämiseen. Ratkaisutoiminnan tehostuminen on rekisteröityjen eduksi, jos etuuskien ja korvausten käsittelyajat lyhenevät ja inhimilliset virheet vähenevät. Toiminnan tehostumisella voi olla myönteinen vaikutus myös vakuutusmaksujen alenemisen kautta.





Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila



Neuvotteleva virkamies

Kirsi Päivänsalo

