



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Sääntelymallien ja reunaehtojesen esittely

ANTTI HELIN, KAJ VÄLIMÄKI  
DIGIN ESTEET: TYÖPAKETTI 3A  
19.9.2024

**Virkavastuun  
kohdentuminen  
ja hyvän  
hallinnon  
periaatteiden  
toteutuminen -  
HE 145/2022 vp  
esimerkkinä**



# HE 145/2022 vp. sääntelyesimerkinä

- HE 145/2022 vp:ssä ehdotettiin toteutunutta yksityiskohtaisempaa sääntelyä viranomaisille asetettaviksi tiedonhallinnan velvoitteiksi automaattista ratkaisumenettelyä käyttöön otettaessa
  - Yksityiskohtaisten velvoitteiden ajateltiin edistävän parhaiten virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista
  - Ehdotukset perustuivat APT-sääntelyn aiemmassa valmistelussa kerättyihin ideoihin ja tietoihin mm. viranomaisten käytössä olleista tai kehitteillä olevista menettelyistä
  - Ehdotuksia muutettiin PeVL:n johdosta ylätasoisemmaksi ja osa poistettiin, koska kuullut asiantuntijat pitivät tärkeämpänä sitä, että hallinnon asiakas voi ymmärtää, mitä velvoitteita viranomaiseen kohdistuu.
- Jotkin ehdotetuista tiedonhallinnan velvoitteista voivat toimia ideoina sääntelymalleiksi mietittäessä tekoälyteknologiaan perustuvan viranomaisen palveluautomaation hyödyntämisen reunaehdoja
  - Testausvaatimukset
  - Laadunvalvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmallisuus ja systemaattisuus
  - Dokumentointivelvoitteet kaikessa riskinhallintatyössä

# Testaus- ja dokumentointivaatimukset

- HE 145/2022 vp:ssä ehdotettu säännös tiedonhallintalain 28 b §:ksi
- Vaatimustenmukaisuuden varmistaminen
- Ennen toimintaprosessin käyttöönottoa ja käsittelysääntöjä muutettaessa (hyväksymis- ja muutostestaus)
- Suunnitelmallisuus ja kattavuus
  
- Dokumentointivaatimus vaatimustenmukaisuuden toteamisen, jälkikäteisen todentamisen, vastuun kohdentamisen ja ulkopuolisen valvonnan mahdollistamiseksi

# Laadunvalvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmallisuus ja systemaattisuus

- HE 145/2022 vp:ssä ehdotettu säännös tiedonhallintalain 28 c §:n 1 momentiksi
- Laadunvalvontasuunnitelma ja sen päivittäminen
  - Laadunvalvonnan suunnitelmallisuuden ja dokumentoinnin varmistaminen
  - Miten asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä tarkkaillaan
  - Miten toimintaprosessiin liittyviä riskejä hallitaan
- Kelan vastaus OM:n tietopyyntöön APT:n käyttökohteista julkishallinnossa (helmikuu 2020)
  - Vuosittainen laadunhallinnan suunnitelma riskianalyysien, muusta valvonnasta esiin nousseiden tulosten ja tilastollisen analyysin perusteella
  - Valvontatoimenpiteinä esimerkiksi kohdennettu päätösvalvonta
  - Tavoitteena ollut mahdollistaa myös automatisoitujen päätösten reaaliaikainen seuranta

**Tekoälyasetuksen  
mukaiset  
vaatimukset ja  
avoimuusvelvoitteet**



# Tekoälyasetuksesta

- Tekoälyasetuksen vaatimuksia, joita esitellään seuraavaksi, sovelletaan suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin.
- Tekoälyjärjestelmän suuririskisyys määrittyy sen käyttötarkoituksen kautta.
  - Esimerkiksi sosiaalietuuksien myöntämistä samalla arvioiva palveluautomaatio olisi suuririskinen tekoälyjärjestelmä.
- Tekoälyllä toimivassa palveluautomaatiossa voi siis olla kyse joko suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä (jolloin sovelletaan tekoälyasetusta ja kansallinen sääntely on sitä täydentävää) tai muusta tekoälyjärjestelmästä (jolloin sovelletaan kansallista sääntelyä).
  - Tämä voi vaatia palveluautomaatiota koskevalta kansalliselta sääntelyltä kahta rinnakkaista lähestymistapaa (tai kolmea, huomioiden myös nykyisin sallittu valmiiksi laadittuihin sisältöihin perustuva palveluautomaatio)
- Tekoälyllä toimivaan palveluautomaatioon sovelletaan jatkossa lisäksi myös tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdan mukaista avoimuusvelvoitetta, joka vastaa käytännössä DpL 6 a §:n 4 kohtaa

# Riskinhallintajärjestelmä (9 artikla)

- Suuririskisille tekoälyjärjestelmille on perustettava, pantava täytäntöön ja dokumentoitava riskinhallintajärjestelmä, jota myös pidetään yllä iteratiivisesti.
- Suuririskiset tekoälyjärjestelmät on testattava tarkoituksenmukaisimpien ja kohdennetuimpien riskinhallintatoimenpiteiden määrittämiseksi.
- Testauksella on varmistettava, että suuririskiset tekoälyjärjestelmät toimivat johdonmukaisesti käyttötarkoituksensa mukaisesti ja ovat vaatimustenmukaisia.



# Tiedonhallinta (10 artikla)

- Koulutus-, validointi- ja testausdataan on sovellettava käyttötarkoitukseen soveltuvia käytäntöjä, näitä ovat erityisesti:
  - asiaankuuluvat suunnitteluvalinnat (?)
  - datan keruuprosessit
  - datan alkuperä
  - oletusten kirjoittaminen auki erityisesti niiden tietojen osalta, joita datan on tarkoitus mitata ja edustaa
  - vinoumien selvittäminen
- Koulutus-, validointi- ja testausdatan on oltava käyttötarkoitukseen nähden merkityksellistä, riittävän edustavaa ja mahdollisimman virheetöntä ja täydellistä.
- Data-aineistoissa on otettava huomioon tekijät, jotka ovat ominaisia maantieteellisen, toiminnallisen tai käyttäytymiseen liittyvän viitekehyksen kannalta.

# Dokumentaatio (11 artikla)

- Suuririskisesta tekoälyjärjestelmä on laadittava riittävä ja asianmukainen dokumentaatio, jota on myös pidettävä yllä.
- Dokumentaatioon kuuluu mm. (liite IV):
  - kehittämisessä käytetyt menetelmät ja vaiheet
  - algoritmien ”yleinen logiikka”
  - keskeiset rakenteelliset valinnat, kuten periaatteet ja tehdyt oletukset
  - dataa koskevat vaatimukset
  - käytetyt validointi- ja testausmenettelyt
  - yksityiskohtaiset tiedot seurannasta, toiminnasta ja valvonnasta

# Ihmisen suorittama valvonta (14 artikla)

- Suuririskiset tekoälyjärjestelmät on suunniteltava ja kehitettävä siten, että luonnolliset henkilöt voivat tehokkaasti valvoa niitä niiden ollessa käytössä, mukaan lukien asianmukaisten käyttöliittymätyökalujen käyttö.
- Ihmisen suorittamalla valvonnalla on pyrittävä ehkäisemään tai minimoimaan terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille aiheutuvat riskit (...).
- Valvontatoimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa suuririskisen tekoälyjärjestelmän riskeihin, itsenäisyyden tasoon ja käyttöympäristöön.
- Valvontaa suorittavien ihmisten on voitava:
  - ymmärtää asianmukaisesti suuririskisen tekoälyjärjestelmän asiaankuuluvat valmiudet ja rajoitukset ja seurata sen toimintaa asianmukaisesti
  - pysyä tietoisina mahdollisista vinoumista
  - tulkita oikein järjestelmän tuotoksia
  - puuttua järjestelmän toimintaan tai pysäyttää se

# Julkinen hallintotehtävä sääntelyhaasteena



# Tietojärjestelmien kehittämiseen kohdistuvat velvoitteet

- APT-sääntelyn valmistelussa arvioitiin virkavastuun kohdentamista velvoitteilla, jotka olisivat liittyneet välittömästi tietojärjestelmän kehittämiseen, esimerkiksi vaatimusmäärittelyjen laadinnan ja järjestelmän testaamisen kautta
- Koska tietojärjestelmän kehittämisessä hyödynnetään usein yksityisiä palveluntarjoajia, tarkoittaisi tämä että APT:ssa käytettävän tietojärjestelmän kehittämistehtävät olisivat julkinen hallintotehtävä (tai jopa julkisen vallan käyttöä?)
- Tästä syystä APT-valmistelussa velvoitteet haluttiin kiinnittää viranomaisen menettelyyn ja toimintaan, ei suoraan tietojärjestelmän kehitystyöhön (eli ei esim. testausaineistojen valikointiin ja testaamiseen)

# Hallinnon yleislainsäädännön soveltaminen yksityisiin toimijoihin

- Hallinnon yleislainsäädäntöä sovelletaan yleisesti sellaisenaan julkista hallintotehtävää suorittaviin yksityisiin toimijoihin (esim. lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavat rahoitusalan yritykset)
  - Tämä on meidän hankettamme suurempi ja laajempi kysymys, johon ei ole tarve eikä mandaattiakaan ottaa kantaa
- Tällaiset ns. JHT-toimijat saattavat myös käyttää samoja tietojärjestelmiä sekä JHT-tehtävien että varsinaisen taloudellisen ei-JHT-toiminnan suorittamisessa
- Tällöin palveluautomaatiossa käytettävään tietojärjestelmään ja sen kehittämiseen itseensä liittyvä sääntely koskisi myös näitä erilaisia JHT-toimijoita ja näiden tietojärjestelmiä
- Lisäksi olisi otettava huomioon mahdollinen (osittain) päällekkäinen toimialakohtainen sääntely, esim. rahoitusalan EU-sääntely