

Asia: VM151:00/2018

Lausuntopyyntö kansallisen tekoälyohjelma AuroraAI:n kehittämis- ja toimintasuunnitelmasta vuosille 2019-2023

1. Kohti ihmiskeskeistä yhteiskuntaa

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Tavoitetila on sinänsä kuvattu hyvin. Miten tuo tavoitetila ja palvelun käyttäjien oikeusturva toteutettaisiin jää, osin jo siksi, ettei ratkaisuja ole vielä tehty, epäselväksi. Samoin vielä epäselväksi jää, miten perustuslain 21 §:ään palautuvat hyvän hallinnon vaatimukset toteutetaan käytännössä.

2. AuroraAI-toiminta 2019-2023

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Pidän hyvänä, että ekosysteemitoiminnan pelisääntöjen kehittäminen on tuotu esiin toimeenpano-ohjelman yhtenä tärkeänä kehittämiskohteena. Mielestäni palvelun käyttäjien oikeuksien toteutumisen varmistamisen ja verkoston toiminnan vastuiden ja velvollisuuksien määrittämisen tulisi olla vielä selkeämmin AuroraAI:n kehittämisen ydintavoitteena.

Ekosysteemipohjainen eli eri toimijoiden verkostoon ja yhteistyöhön samassa alustakokonaisuudessa perustuva toiminta voi aidosti luoda yksilöille, yhteisöille sekä yrityksille toimintamahdollisuuksia hoitaa asioitaan ja kehittää toimintaansa sekä siten julkiselle hallinnolle toteuttaa uudenaikaisella tavalla hallinnon palveluperiaatetta. Riskinä on kuitenkin, että vastuut siitä, mitkä tekoälytoimijat ja toiminnot ohjaavat yhtäältä julkisen hallinnon ja palveluiden toimintaa ja toisaalta yksityistä, markkinoilla tapahtuvaa toimintaa jäävät liian epäselviksi. Ekosysteemeihin perustuvassa toiminnassa tarvitaan hyvin selkeät ja ymmärrettävät pelisäännöt ja roolitus yhtäältä markkinoiden toiminnalle ja toisaalta julkiselle hallinnolle.

3. Organisaatioiden kytkeytyminen ja toimeenpanon tuki

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Tässä vaiheessa on vaikea arvioida miltä osin yleinen laillisuusvalvonta soveltuu kuvatus kaltaisen palveluverkoston kokonaisuuteen. Sinänsä tekoälyratkaisut soveltuvat käsitykseni mukaan hyvin myös tehokkaiden valvontaratkaisujen toteuttamiseen.

Tekoälypohjaiset ratkaisut voivat laajemminkin tarjota toimivia ja erittäin hyödyllisiä työvälineitä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseen sekä oikeussuojan antamiseen joutuisasti ja kohtuullisin kustannuksin. Hyvää hallintoa ja oikeussuojaa eri tilanteissa toteuttavat oikeussuoja-alustat voidaan nähdä merkittävänä kehityssuuntana ja tällaisilla alustoilla voidaan tarjota monia oikeusturvaa toteuttavia palveluita ja mahdollisuus yhteydenottoihin laillisuusvalvojille sekä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyyn. Tällöin tekoälyratkaisujen ja niille rakentuvien palveluiden tulee täyttää muun muassa Euroopan neuvoston oikeudenhoidon tekoälyn eettisessä peruskirjassa (2018) kirjatut oikeudellisen laadun ja etiikan vaatimukset.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyinä tehtävänä ylimpänä laillisuusvalvojana on osaltaan valvoa myös rakenteilla olevien, julkisten hallintotehtävien ja julkisten tehtävien hoidossa käytettävien ratkaisujen lainmukaisuutta myös ennakoivasti.

Oikeuskanslerinvirasto sille säädetyn tehtävän mukaisesti on kiinnostunut seuraamaan tekoälypalveluiden kehittämistä. Samoin se on kiinnostunut arvioimaan, voidaanko edellä kuvattuja oikeusturvan ja hyvän hallinnon ulottuvuuksia ja palveluita liittää osaksi kehitettäviä ratkaisuja.

4. Yleiset huomiot, kommentit ja palaute

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Tekoälyyn perustuva palvelujen kohdentaminen ja tekoälyn muu hyödyntäminen julkisen hallinnon, liike-elämän ja kolmannen sektorin palvelujen toteuttamisessa on käsitykseni mukaan väistämätön kehityssuunta. Pidän tärkeänä, että kehitykseen varaudutaan, ja kansallinen malli jolla mahdollistetaan tehokas ja käyttäjiä auttava palveluiden kohdentaminen on kannatettava tavoite.

Kun AuroraAI toimeenpano-ohjelmassa on tässä vaiheessa kyse monitoimijaverkoston perusrakenteen kehittämisestä, en tässä lausunnossa ota kantaa ongelmiin jotka liittyvät tekoälyn käyttöön julkista valtaa käytettäessä. Tekoälyyn perustuva palvelujen kohdentaminen ja tarjoaminen liittyy kuitenkin kiinteästi palvelun toteuttamiseen ja julkisen vallan käytön asettamat vaatimukset on otettava huomioon myös ratkaisussa jolla palveluita valikoituu tarjottavaksi.

AuroraAI verkostoa kehitettäessä on huolehdittava siitä, että palvelun käyttäjä kykenee vaikeuksista erottamaan, milloin palvelua tarjoaa ja käyttäjän henkilötietoja käsittelee viranomainen ja milloin kyseessä on jokin muu toimija. On huolehdittava siitä, että palvelun käyttäjälle ei synny käsitystä,

että viranomaisen on suositellut käyttäjälle sellaista muun osapuolen palvelua jonka tuottamisesta viranomaisen ei vastaa ja jonka sisältö ei ole viranomaisen valvonnassa.

Aineistossa kerrottu esimerkki kokeilukäyttäjien hämmennyksestä, kun ”Kiinni työelämässä osaamisen kehittämisen avulla” kokeilussa palvelu pyysi lupaa käyttäjän datan käyttöön käyttäjälle tuntemattomalle yritykselle osoittaa, että jatkokehityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota tiedon anonymisointiin ja henkilötietojen käytön minimointiin. Silloin kun viranomaisen tarjoaa palveluita AuroraAi ympäristössä, palvelu tulee toteuttaa niin, ettei tunnistettavia henkilötietoja tarvitse luovuttaa kolmansille osapuolille. Jos henkilötietojen käyttöön on annettava lupa, on toimeenpanosuunnitelmassa todetulla tavalla huolehdittava siitä, että palvelun käyttäjä selvästi ymmärtää mitä tietoja lupa koskee ja mihin tietoja käytetään.

AuroraAin tekoälyratkaisuilla on mitä ilmeisimmin tulevaisuudessa tarkoitus toteuttaa palveluportaalit, joilla julkisen hallinnon palveluihin digitaalisesti hakeudutaan. Pidän ensiarvoisen tärkeänä, että julkinen hallinto toteuttaa itse sellaisen tekoälyratkaisun, jonka toimintalogiikasta vastaa ja jonka rekisterinpitäjänä toimii viranomaisen. Hallinnon palveluihin tulee päästä ilman, että henkilötietojen käsittelyyn on annettava lupa julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille. Tekoälyn toiminnan tulee olla niin läpinäkyvää ja ymmärrettävää, että toteuttaja ja käyttäjä voivat arvioida tekoälyn toiminnan asianmukaisuutta. Virheiden tapahtuessa vastuu niistä tulee voida kohdentaa ja toteuttaa.

On selvää, että lainsäädännön asettamat vaatimukset on toteutettava, kun tekoäly tai tekoälyt arvioivat palvelun käyttäjän tarpeita ja tarjoavat eri toimittajien palveluita. On huolehdittava siitä, että AuroraAin toiminta itsessään täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen, sitä täydentävän tietosuojalain ja muun kansallisen lainsäädännön vaatimukset. Kansallista tekoälyohjelmaa tulee kehittää niin, että palvelu rakenteellisesti täyttää tietosuoja- ja muun lainsäädännön vaatimukset sen sijaan, että pyritään muuttamaan lainsäädäntöä henkilötietojen käsittelyoikeuksien laajentamiseksi. Erityinen ongelma muodostunee henkilötiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta.

Katson, että tekoälyohjelman kehittämisessä ja toimeenpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että arkkitehtuuriratkaisu ja eettiset säännöt lähtökohtaisesti toteuttavat tietosuojalle lainsäädännön tasolla asetetut vaatimukset. Kun AuroraAI verkoston on tarkoitus toimia alustana erilaisille viranomaisille ja yksityisen sektorin toimijoille toteutuksessa on huolehdittava siitä, että viranomaisen tarjoamat palvelut voi selkeästi erottaa esimerkiksi kaupallisista palveluista.

Samoin katson, että perustuslain 21 §:ssä säädetyn ja tarkemmin hallintolaisissa säädetyn hyvän hallinnon eri vaatimusten kattavaan toteuttamiseen sekä yleensä perus- ja ihmisoikeuksien oletusarvoisen ja sisäänrakennetun toteuttamisen viemiseen sisälle tekoälyohjelmassa tehtäviä ratkaisuja on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kiinnitän huomiota, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan todennut tekoälyn laajaan hyödyntämiseen

julkisessa hallinnossa liittyvän oikeusministeriön valmisteluvastuulla olevassa yleislainsäädännössä säädettäviä kysymyksiä ja edellyttänyt valtioneuvoston selvittävän sääntelytarpeet (PeVL 62/2018 vp). Tätä selvitystyötä on AuroraAI:n tekoälyratkaisujen ja niille perustuvien palveluiden kehittämisessä erityisesti seurattava ja otettava se oikeudellisina reunaehtoina myös huomioon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 62/2018 vp ja tähän viitaten lausunnoissaan PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 kiinnittänyt huomiota siihen, että automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojan lisäksi merkityksellistä yleisesti hallinnon lainalaisuuden sekä virkavastuun ja näihin liittyvän niin sanotun virkamieshallintoperiaatteen samoin kuin hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan ja julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 49/2017 vp hallituksen esityksestä tulotietojärjestelmästä käsitellyt pitkälti automatisoidun hallinnon ja hallinnon tietojenvaihdon kysymyksiä henkilötietojen suojan lisäksi useista oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta ja turvaamisesta koskevista näkökulmista. Käytännössä kyse on siitä, että perus- ja ihmisoikeudet sekä hyvän hallinnon vaatimukset kokonaisuutena on jo ennakkollisesti otettava huomioon automaattisia järjestelmiä suunniteltaessa ja ohjelmoitaessa sekä teknisesti päivitettäessä samoin kuin koulutettaessa algoritmeja opetusdatan avulla.

Kehittämistyössä on yhtenä riskien ryhmänä arvioitava hyvän hallinnon riskit ja haettava näiden riskien riittävät hallintatoimet. Hyvän hallinnon vaatimusten sekä perus- ja ihmisoikeuksien riittämätön huomiointi järjestelmien kehittämisessä voi synnyttää vaikeita oikeudellisia ongelmia esimerkiksi virheellisten ratkaisujen havaitsemisen ja niistä aiheutuvan vastuun kannalta. Julkisen hallinnon asiakkaille saattaa olla hyvin vaikeaa kontrolloida asiansa käsittelyn oikeellisuutta, jollei jo käsittelyn automatisoinnin suunnittelu- ja toteuttamisvaiheessa tähän mahdollisuuteen kiinnitetä riittävästi huomiota. Omat erityiset ongelmat voivat liittyä myös siihen, onko järjestelmien tieto- ja muusta turvallisuudesta riittävästi huolehdittu. Tärkeää on myös huolehtia siitä, ettei automaattinen hallinto tosiasiallisesti kavenna kaikille kuuluvaa oikeutta voida olla osallinen hallinnon palveluista.

Eryyisenä huomiona totean, että palvelun saavutettavuuteen tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota niin eettisiä sääntöjä kehitettäessä kuin myös koko hankkeen toteutuksessa. Laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta on annettu esiselvityshankkeen etiikka-työkokonaisuuden suositusten valmistumisen jälkeen ja lain samoin kuin jo perustuslain turvaaman yhdenvertaisuuden asettamat vaatimukset saavutettavuudelle tulee ottaa huomioon AuroraAI hankkeen jatkokehityksessä.

Liesivuori Pekka
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskanslerin lausunto