

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

Yhteiskunnan isojen tulevaisuuden haasteiden ratkaisemisessa uusien ja edelleen kehittyvien teknologioiden soveltamisella voi olla merkittäviä mahdollisuuksia. Tämä edellyttää mm. kaikkien toimijoiden osaamisen kehittämistä, yhteistyötä ja ennakointikykyä, sekä palveluiden rakentamista tietoturvallisesti ja eettisesti kestäväällä tavalla kokonaisuuksiksi asiakkaiden tarpeista lähtien. Näitä ja muita tekoälyn aikakauden edellytyksiä AuroraAI-konseptilla pyritään edistämään. Tavoitteet siilojen ylittämisestä, yhdessä tekemisestä ja asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen ja palvelutarpeen kokonaisuuden huomioimisesta ovat sinänsä hyvät ja kannatettavat, jotta esimerkiksi nuorten syrjäytymisen tai ylivelkaantumisen kaltaisiin ongelmiin voitaisiin puuttua aikaisemmin ja monipuolisemmin. Auroran keskiössä ovatkin elämäntapahtumat. On kuitenkin tärkeää hahmottaa, että kaikki yhteiskunnalliset ongelmat eivät ole luonteeltaan tarkkarajaisia tapahtumia, vaan usein pikkuhiljaa syveneviä ongelmia, joiden paikallistaminen yhteen ajalliseen hetkeen ei ole mahdollista. Elämäntapahtumat voivat toki olla "signaaleja" tällaisista syvenevistä ongelmista.

Aurora-konsepti on hyvin kunnianhimoinen pyrkiessään muuttamaan organisaatioiden toimintaperiaatteita ja toiminnan lähtökohtia. Toimintasuunnitelma näyttäytyy kuitenkin kokonaisuudessaan vielä melko ylätasoisena ja abstraktina. Käsitteitä on pyritty selkiyttämään, mutta osa niistä on edelleen vaikeasti hahmottuvia tai monimerkityksellisiä. Lisäksi suunnitelmaan liittyvät juridiset reunaehdot ja riskit vaikuttavat vielä olevan tarkemmin kartoittamatta. Samoin, vaikka eettisen koodiston luomiseen kiinnitetään selvityksessä huomiota, laajaa kokonaisuutta koskevan toimivan eettisen koodiston luomiseen liittyy paljon avoimia kysymyksiä.

Lausunnon antajan näkökulmasta suunnitelman toteuttamiskelpoisuuden arviointia vaikeuttaa merkittävästi se, että toimintasuunnitelmaluonnoksessa ei ole tarkasteltu tai otettu juurikaan huomioon toimintamallin liittyviä oikeudellisia reunaehtoja. Suunnitelmassa ei muun muassa tunnisteta kaikkia niitä keskeisiä rekisteröityjen oikeuksiin ja omien tietojen hallintaan sekä

rekisterinpitäjän velvollisuuksiin liittyviä kysymyksiä, jotka Euroopan unionin sääntelyviitekehyksessä on jo otettu huomioon ja osin myös ratkaistu Suomea sitovalla tavalla.

Konseptin tavoitelluista vaikutuksista on esitetty eräitä väittämiä, mutta melko epäselväksi jää, miten vaikutusten arviointi on suoritettu, minkälaisia tietolähteitä ja menetelmiä vaikutusarvioinnin apuna on käytetty sekä osin myös mihin oletuksiin arviointi perustuu. Lisäksi useat suunnitelmaluonnoksessa käytetyt käsitteet jäävät ilman konkreettista tarkempaa sisältöä. Näiden seikkojen perusteella kokonaisuus jää monelta osin abstraktiksi visioinniksi, joka vaikuttaa vielä olevan melko kaukana konkreettisesta tekemisestä ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, ja jonka yksityiskohtainen arvioiminen on myös vaikeaa.

Verkostomainen valmistelutapa on kannatettava, mutta ekosysteemiä ja palvelualustaa kehitettäessä tulisi huomioida opit globaalien alustapalveluidenkin (pilvipalveluiden) jatkuvasta kehittämisestä ja kasvun haasteista (yritys vs. kumppanit vs. viranomaiset).

AuroraAI-ohjelmaluonnoksessa korostetaan omadata-ajattelua ja sen edistämistä. Ajatuksena ohjelmaluonnoksessa on, että ihmiset saisivat parempia personoituja palveluita pohjautuen sekä henkilökohtaiseen dataan (MyData) että väestön koontidataan, koska ohjelmaluonnoksen mukaan palveluekosysteemit kehittäisivät tekoälyratkaisujen avulla täysin uudenlaisia henkilökohtaisiin elämäntilanteisiin ja yritysten tarpeisiin vastaavia palveluita.

Omadata on uuskäsite, jolla voidaan katsoa olevan yhteyksiä tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen, mutta käsitteen suhde perustuslain ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan turvaamaan henkilötietojen suojaan ei ole selkeä (ks. PeVL 2/2018 vp). EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteena on vahvistaa henkilöiden oikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä ja parantaa EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä yhdenmukaistamalla EU:n jäsenvaltioiden henkilötietojen suojaan koskevat säännökset (ks. HaVM 13/2018 vp). Myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa ovat ohjelmaluonnoksessa esitetyt lähtökohdat, joiden mukaan henkilötietojen käsittely on suunniteltava niin, että se palvelee ihmistä (tietosuoja-asetuksen johdantokappale 4) ja että luonnollisten henkilöiden olisi voitava valvoa omia henkilötietojaan (johdantokappale 7). Asetuksen lähtökohtiin kuitenkin kuuluu myös, että luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelun tason henkilötietojen käsittelyssä on oltava vastaava kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojeleminen ja poistaa henkilötietojen liikkuvuuden esteet unionissa (johdantokappale 10). Asetuksen johdanto-osassa on myös asetustasoisien sääntelyn perusteiden osalta todettu, että jäsenvaltioiden väliset eroavuudet henkilötietojen käsittelyssä suhteessa luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemaan, erityisesti oikeudessa henkilötietojen suojaan, voivat estää henkilötietojen vapaan liikkuvuuden unionin alueella. Nämä eroavuudet voivat muodostua esteeksi unionin taloudelliselle toiminnalle, vääristää kilpailua ja estää viranomaisia suorittamasta unionin oikeuden mukaisia velvollisuuksiaan (johdantokappale 9).

Rekisteröityjen oikeuksista säädetään sitovasti EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. EU:n tietosuojasetus paitsi vahvistaa rekisteröidyn oikeutta omiin tietoihin, myös määrittää näiden oikeuksien sisällön. Rekisteröidyn oikeuksiin kuuluu muun muassa oikeus siirtää tiedot yleisen tietosuojasetuksen määrittämin reunaehdoin järjestelmästä toiseen (20 art.). Oikeusministeriön käsityksen mukaan rekisteröityjen oikeuksista ei voida asetuksen soveltamisalalla säätää kansallisen sääntelyliikkumavaran puitteissa. Asetuksen mukaan oikeuksien soveltamisalaa on mahdollista lähinnä rajoittaa tietosuojasetuksen 23 artiklassa säädetyin edellytyksin.

Aurora AI -toimintamallissa omia tietoja hallittaisiin suostumuksenhallintaan pohjautuen, jolloin ihminen päättäisi luvittamalla, mitkä palvelut voivat hyödyntää hänen henkilökohtaisia tietojaan. Kansalainen voisi ohjelman mukaan muodostaa tiedoistaan tilannekohtaisia ja väliaikaisia kokoelmia tai tiivistelmiä, jotka voivat hyödyntää Aurora-verkon palveluita myös anonymisti ja käyttäjään yhdistämättömällä tavalla. AuroraAI:n lähtökohtana vaikuttaa siis olevan rekisteröidyn suostumus henkilötietojen käsittelyperusteena. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomioita siihen, että tietosuojasetuksessa suhtaudutaan pidättyvästi mahdollisuuteen käyttää suostumusta käsittelyperusteena viranomaistoiminnassa (johdantokappale 43). Itse suostumuksesta ja sen edellytyksistä säädetään tietosuojasetuksessa (7 art.), eikä mainittuun säännökseen sisälly ollenkaan kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittelykiellon kumoaminen edellyttää suostumukselta nimenomaisuutta kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tiettyä tarkoitusta varten. Lisäksi on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että jos henkilötietojen käsittely perustuu suostumukseen, ei mainittuun 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseen suostumus-käsittelyperusteeseen liity 6 artiklan 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta antaa henkilötietojen käsittelystä kansallisella lailla asiasta tarkempia säännöksiä, vaan tällöin käsittely tapahtuu suoraan yleisen tietosuojasetuksen nojalla. Muun muassa edellä kuvatut seikat vaikuttavat olennaisella tavalla siihen, minkälaisia toimintamalleja on mahdollista toteuttaa tai minkä sisältöistä henkilötietojen käsittelyä koskevaa kansallista lainsäädäntöä on mahdollista ylipäättään säätää. EU-oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi sen kanssa ristiriitaista kansallista lainsäädäntöä ei voida säätää eikä soveltaa.

Konseptina kehittyvä Aurora-verkosto, -ekosysteemi ja sen useat palveluntarjoajat edellyttäisivät jatkuvaa prosessia mm. palveluiden käytön ja tietojen käsittelyn vaikutusten arvioimiseksi, palveluntarjoajien ja palveluiden tietojen käsittelyn seuraamiseksi sekä selkeämpää henkilötietojen käsittelyn politiikkaa.

Suunnitelmaluonnoksen mukaan kansalainen tulee nähdä aktiivisena toimijana, jolla on laajat oikeudet ymmärrettävän tiedon saamiseen ja sen jakamiseen hyvinvointinsa edistämiseksi. Ihmiskeskeiset palvelumarkkinat pohjautuvat suunnitelmaluonnoksen mukaan ihmisen omiin työkaluihin ja keinoihin huolehtia ja jakaa itseään koskevia tietoja omadata-periaatteiden mukaisesti. AuroraAI-palvelumalli pyrkii luonnoksen mukaan ihmisten voimaannuttamiseen: huolehtimaan, hyödyntämään ja ymmärtämään itse omia tietovirtojaan. AuroraAI-verkossa ihminen päättää hallitsemansa henkilötiedon hyödyntämisestä palvelutarjonnan personoimiseksi ja henkilökohtaisten neuvojen, suositusten ja ohjeiden saamiseksi älykkäitä menetelmiä hyödyntäen.

Lähtökohta siitä, että elämäntapahtumiin liittyvien henkilötietojen käsittely sallittaisiin luvituksin ja edelleenluvituksin kasvavassa ja kehittyvässä verkostossa on riskialtis, sillä todennäköisesti henkilöt eivät ymmärrä kuinka laajasti heidän tietojaan voidaan käsitellä ja hyödyntää Aurora-verkostossa (vrt. useiden kaupallisten palvelujen jatkuvasti muuttuvat käyttöehdot ja tietosuojalausekkeet). Lisäksi muutostilanteissa ja uusien palvelujen mukaan tulossa verkostoon – on ekosysteemin ja palvelualustan omistajalla merkittävä vastuu, jota ei voida siirtää täysimääräisesti yksittäisille palveluntuottajille.

Tiedollinen itsemääräämisoikeus nähdään suunnitelmaluonnoksessa lähinnä oikeutena jakaa omia tietoja ja siirtää niitä järjestelmästä toiseen. Lähes kokonaan tarkastelun ulkopuolelle on jäänyt näkökulma oikeudesta olla antamatta itseään koskevia tietoja ja tämän vaikutukset suunniteltuun palvelujen tarjonnan kokonaisuuteen ja logiikkaan, tai ennen kaikkea julkisten palvelujen tarjoamiseen liittyvään yhdenvertaisuuteen.

Ohueksi on jäänyt myös se tunnistettu seikka, ettei kaikilla ole kykyä, taitoa, mahdollisuuksia tai vaikeissa elämäntilanteissa myöskään voimavaroja hallita omia tietojaan ohjelmaluonnoksessa tarkoitetulla tavoitteellisella tavalla. Palvelutarpeiden tunnistamiseksi olennaisten tietojen seulominen omien tietojen joukosta voi myös olla rekisteröidylle kohtuuttoman vaikea tehtävä. Ihmisten toiminta heidän antaessaan suostumuksia omien tietojensa käsittelyyn voisi käytännössä olla epätarkoituksenmukaista, epäloogista sekä johtaa tarpeettoman laajaan henkilötietojen käsittelyyn, jos paremman osaamisen ja ymmärryksen puuttuessa tietoja ”luvitetaan” tarpeettoman laajasti.

Kuvauksen osalta jää myös paikoin epäselväksi, onko tarkastelun kohteena joiltakin osin lainkaan julkisten palvelujen tarjoaminen niitä tarvitseville, vai onko fokus enemmän kaupallisten palveluiden myynnissä viranomaisen ylläpitämän verkon välityksellä. Tämä nostaa esiin vaikeita viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan liittyviä kysymyksiä ja rajanvetoja. Viranomaisen tehtävien ja toimivallan tulee perustua lakiin. Viranomainen ei voi ottaa omalla päätöksellään itselleen uusia tehtäviä, tai ryhtyä käsittelemään henkilötietoja tavalla, joka ei liity sille laissa säädettyihin tehtäviin ja toimivaltaan.

Myös se, miltä osin suunnitelman mukaan käsitellään tai ei käsitellä henkilötietoja, hahmottuu vaikeasti. Suunnitelmassa ja sen liiteaineistossa on sivuttu myös tiedon anonymisoinnin haasteita. Kehittyvä laskentakyky ja tietojen luonne yhdistettynä Suomen suhteellisen pieneen väestömäärään asettavat tiedon anonymisointiin nojautuville ratkaisuille tarkasti arvioitavia reunaehtoja.

Yksi keskeisistä AuroraAI:n tavoitteisiin liittyvistä tietosuojakysymyksistä on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattaminen. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla (poislukien arkistointi, tilasto, tutkimus). Käyttötarkoitussidonnaisuuden toteutumisen kannalta

olennaisia vaatimuksia luetellaan tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleessa 50. Sen mukaan alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeava käsittely voidaan perustaa lakiin, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen, jolla pyritään turvaamaan erityisesti yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita. Nämä tärkeät tavoitteet on määritelty asetuksen 23 artiklassa. Erityisten henkilötietojen käsittelylle on lisäksi aina oltava tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukainen peruste.

Henkilötietojen suojalle keskeisestä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta todetaan liitteessä 4 seuraavaa: ” Aurora-verkko itsessään ei kerää eikä käsittele henkilötietoja, mutta Aurora-verkon sisällä toimivat palveluntarjoajat sen sijaan käsittelevät ja keräävät henkilötietoa tietyissä tilanteissa, joten palveluntarjoajien tulee määritellä käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaan se, mihin käyttötarkoitukseen henkilötietoja tullaan keräämään.” Epäselväksi jää, miten Aurora voisi teknisenäkään alustana olla käsittelemättä henkilötietoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen tulisi aina määritellä henkilötietojen suunnitellut käyttötarkoitukset, käyttötapaukset sekä henkilötietojen käsittelytoimet ennakoita. Kansalaisen tulee voida luottaa, että viranomaiset ovat arvioineet käynnistämänsä palvelun perustoiminnallisuuksien lainmukaisuuden kokonaisuudessaan etukäteen.

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet (tietosuoja-asetuksen 5 artikla) tulevat sovellettaviksi aina, kun henkilötietoja käsitellään. Niistä ei voi poiketa esimerkiksi sillä perusteella, että syvöppiminen ei mahdollista niiden noudattamista. On löydettävä keinot tehdä asiat niin, että tietosuojaperiaatteita voidaan noudattaa.

Toimintasuunnitelman mukaan AuroraAI loisi julkiselle sektorille uudenlaisen mahdollisuuden huolehtia lakisääteisestä neuvontavelvoitteestaan. Organisaatio pystyisi vastaanottamaan ihmisten ja yritysten palvelupyynnöitä sekä välittämään niitä takaisin AuroraAI-verkkoon, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Tuolloin asiakastarpeeseen pystyisi vastaamaan joko toinen toimivaltainen viranomainen tai muu organisaatio, joka pystyisi auttamaan asiakastarpeen täyttämässä. Palveluita voitaisiin tällöin tarjota myös yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta.

Neuvontavelvoitteen täyttämisen yksityiskohdat ja AuroraAI-verkon oikeudellinen asema sekä sen piiriin kuuluvien toimijoiden vastuut jäävät toimintasuunnitelman perusteella monilta osin avoimiksi. Toimintasuunnitelmasta ei esimerkiksi ilmene, antaisiko viranomainen ohjausta ja neuvontaa vain omilla nimissään siten, että AuroraAI-verkko muodostaisi ainoastaan tiedon jakamiseen tarkoitettun teknisen palvelualustan, vai toimisiko AuroraAI-verkko pikemminkin viranomaisasiointia koskevan tiedon välittäjänä. Viimeksi mainitussa tapauksessa muodostuu oikeudellisesti merkitykselliseksi, minkä viranomaisen lukuun verkon on tarkoitettu toimivan, vai onko sen ajateltu olevan muuhun viranomaisorganisaatioon nähden toiminnallisesti itsenäinen.

Keskeinen lähtökohta muun ohella neuvontaan liittyvien vastuukysymysten kannalta on, että hallintolain mukaista hallintoasian hoitamiseen ja muuhun asiointiin liittyvää neuvontaa antaa

nimenomaan asiassa toimivaltainen viranomainen. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on hallintolain 8 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Neuvontavelvoitteen täyttämisen kannalta ei vaikuta siksi ongelmattomalta, että viranomaisille osoitetut palvelupyynnöt voisivat ohjautua myös yksityisten yritysten ja yhteisöjen vastattaviksi. Viranomainen ei voi jättää vastaamatta sille osoitettuun kysymyksiin ja tiedusteluihin sillä perusteella, että se olettaa kolmannen sektorin toimijan täyttävän asiakastarpeen. Viranomainen ei voi perustuslain 124 §:n huomioon ottaen myöskään siirtää lakisäätteistä neuvontavelvoitettaan ulkopuoliselle ilman lainsäädännön tukea.

Toimintasuunnitelma vaikuttaa pohjaavan suunnitelmiin profiloida suomalaisia, ja muutenkin hyödyntää heidän henkilötietojaan uudella tavalla. EU:n yleinen tietosuoja-asetus asettaa rajoja henkilötietojen käsittelyyn liittyvälle automaattiselle päätöksenteolle. Tietosuoja-asetuksen pääsääntö on, että rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkkään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi (22 art.). Tästä pääsäännöstä poikkeamismahdollisuudet ja –edellytykset on myös määritelty tietosuoja-asetuksessa. Poikkeamismahdollisuuksien yhteydessä korostuvat asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Muun muassa mainonnan kohdentaminen voi täyttää asetuksessa tarkoitetun automaattisen päätöksenteon edellytykset (ks. WP251 Guidelines on Automated individual decision making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut säännösehdotuksia automatisoiduista yksittäispäätöksistä (PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 62/2018 vp) ja katsonut, että automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten ohella merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta.

Valiokunta on arvioidessaan automaattista päätöksentekoa kiinnittänyt huomiota myös hallinnon lainalaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 70/2018 vp ja PeVL 62/2018 vp kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta on edellyttänyt, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on valiokunnan mukaan tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Automatisoituun hallintoon liittyy siten useita oikeudellisesti avoimia kysymyksiä, jotka on otettava asianmukaisesti huomioon myös lausuntopyyntöä kohteena olevan AuroraAI-hankkeen jatkokehittämisessä. Toimintasuunnitelma ei tarjoa ehdotetussa muodossaan riittävää perustaa näiden kysymysten arvioimiseksi.

2. AuroraAI-toiminta 2019-2023

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Toimeenpanosuunnitelmassa kuvattu verkostomainen toimintatapa ja yhteistyö kansalaisten ja yritysten kanssa on kannatettavaa. Hyvää on myös se, että tärkeimmät elämäntapahtumat ja liiketoimintatapahtumat priorisoidaan.

Suunnitelman yleisluonteisuudesta johtuen varattavaksi esitetty rahoitus tuntuu aivan liian suurelta. Myönnettävä rahoitus tulisi vaiheistaa pieniin osiin ja sitoa aikaansaannoksiin ja mitattaviin tuottavuushyötyihin. Kaikkia valtion tekoäly- ja robotiikkaresursseja ei tulisi kiinnittää näihin muutamiin ilmeisiin elämäntapahtumiin, koska viranomaisilla voi olla paljon muitakin hyviä uuden teknologian soveltamiskohteita. Osa näistä kohteista on selkeämmin viranomaisen prosesseja (jotka nekin ovat usein poikkihallinnollisia) tehostavia, mutta hyödyttävät lopulta sitten myös asiakkaita. Voi löytyä kohteita, joissa pienemmällä rahoituksella toteutetaan varmemmin valmiita palveluita, kuin näissä elämäntapahtuma-pohjaisissa suunnitelmissa. Näissä lainsäädäntökysymyksetkin olisivat rajatumpia, ja ehkä jopa ratkaistavissa.

Elämäntapahtumakohtaisissa hankkeissa on syytä ottaa huomioon, että palvelun kehittäminen edellyttää valtavasti työtä ja aikaa, ennen kuin siitä saadaan tosiasiasa asiakaslähtöinen. Pelkästään toimivan chatbot-ratkaisun luominen tuotantokäyttöiseksi kestää pitkään. Hankkeita olisi parempi viedä eteenpäin kokeilujen ja sitä kautta toimiviksi havaittujen ratkaisujen kautta, kuin rakentaa kerralla valtavaa ”hallintomallia” aivan uudenslaisine toimintatapoineen. Ymmärrettävää on, että tekoälyn hyödyntäminen on alkuvaiheessa ja ensin pitää luoda toimintaperiaatteet. Mahdollisimman pian olisi kuitenkin hyvä saada mukaan konkreettisia esimerkkejä toimintamalleista ja ohjelmistoista, joilla tekoälyä voidaan hyödyntää käytännössä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää, riippumatta Auroran mahdollisesta toteuttamistavasta, että ensin vietäisiin jo vireillä olevia hankkeita eteenpäin hallitusti ja yhteistyössä. Esimerkiksi meneillään olevan Suomi.fi-palvelun kehittämistyössä on vielä tehtävää, ennen kuin se todella palvelee palvelutietovarantoineen viranomaisia ja asiakkaita.

Toimintasuunnitelma näyttäytyy kokonaisuudessaan melko ylätasoisena, ja juridiset reunaehdot, riskit ja vaikutukset vaikuttavat edellä mainitulla tavalla vielä olevan tarkemmin kartoittamatta. Vaikka kehittämis- ja toimeenpanosuunnitelmassa on mietitty varsin vähän toiminnan riskejä, niin hyötyjä Auroran odotetaan tuottavan lähes väistämättä. Vaikka päämäärät olisivatkin kannatettavia, tulisi näin mittavaksi suunnitellussa hankkeessa arvioida kriittisemmin myös onnistumisen edellytyksiä.

AuroraAI:n toteutettavuuden kannalta kriittisenä kokonaisuutena mainitaan yhteisen juridisen viitekehyksen määrittäminen AuroraAI-verkon toiminnan lainmukaisuuden ohjaamiseksi ja tukemiseksi, ja tehokkaiden mekanismien luomiseksi juridisten kysymysten tunnistamiseen, käsittelyyn ja edistämiseen hallinnon rajat ylittävällä tavalla.

Tähän liittyen on tunnistettu myös tarve luoda regulatiivinen MyData-hiekkalaatikkoympäristö julkisen hallinnon keräämän henkilötiedon toissijaisen käytön mahdollisuuksien tutkimiseen rajatussa ympäristössä, sekä valmistelemaan tällaisten uudenlaisten tiedon käyttötärpeiden mahdollistamisen vaatimat lainsäädäntömuutokset poikkihallinnollisesti.

Hiekkalaatikkoympäristön juridiseen toteuttamiskelpoisuuteen liittyvät seikat jäävät ohjelmaluonnoksessa kuitenkin avoimiksi. Esimerkkinä tähän liittyen käytetään Koski-palvelua ja siitä säädetyn erillislain suostumussäätelyä, jossa on erikseen huomioitu, että ihmiset voivat antaa luvan omien tietojensa luovuttamiseen rekisteristä toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomioita, että mainittu säännös on säädetty ennen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista. Oikeusministeriö on huomauttanut KOSKI-lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 260/2018 vp.) eduskuntakäsittelyn yhteydessä, että mainitun suostumus-säännöksen mahdollistavaa säätelyliikkumavaraa tai sitä, sitä missä määrin mainittuun suostumukseen perustuvaan säätelyratkaisuun kohdistuu muutospaineita tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta, ei ole arvioitu.

Liite 4, "Aurora-verkon tietosuojan vaikutustenarviointi", keskittyy hajautettuun palveluverkkoon teknisenä ratkaisuna ja jättää tärkeimmät tietosuojakysymykset avoimiksi. Näin rajattuna tehdyn vaikutustenarvioinnin käyttöarvo on erittäin rajallinen. Lisäksi on syytä huomata, että mikäli yksittäiset toimijat tekevät vaikutustenarviointinsa yksin, kokonaisuutta koskeva tietosuojan vaikutustenarviointi (ja riskien muutoksen seuranta) jää tosiasiallisesti kokonaan tekemättä. Tällöin kyse ei ole Aurora-kokonaisuuden kannalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisesta arvioinnista. Rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille mahdollisesti aiheutuvien riskien arviointi olisi tosin tässä vaiheessa mahdotonta, sillä mm. mahdollisesti käsiteltävät henkilötiedot eivät ole vielä olleet tiedossa. Vaikutustenarvioinnissa mainitaan, että Aurora-verkossa olevien palveluntarjoajien toimesta voidaan lähtökohtaisesti käsitellä mitä tahansa henkilön elämään liittyviä tapahtumia. Näihin liittyen käsiteltäväksi voisi tulla myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia sekä salassa pidettäviin kuuluvia henkilötietoja. Nämä lähtökohtaisesti korottavat riskejä, ja tulisikin harkita varhaisessa vaiheessa yhtenäisiä tarkempia tavoitteita sekä useita hallinnollisia ehtoja ja teknisiä rajoituksia henkilötietojen keräämiseen, henkilötietojen käsittelyn luvituksiin, tietojen yhdistelyyn sekä tarvittaviin prosesseihin.

Aurora-verkkoa suunniteltaessa on välttämätöntä tehdä jatkuvaa tietosuojavaikutusten arviointia kokonaisuuden osalta niin, että palveluverkon käytöstä ihmisten oikeuksille ja vapauksille aiheutuvat riskit ja niiden ottamisen oikeasuhtaisuus suhteessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin tunnistetaan riittävän hyvissä ajoin, jotta voidaan ryhtyä tarvittaviin muutoksiin.

Huomioon on otettava myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen liittyvät riskit, jos viranomaispalvelut siirtyisivät pelkästään suomen kielellä toimivaan autonomisten tekoälyjen palveluverkkoon.

Jos viranomaispalveluiden tarjoamisen tavat muuttuvat merkittävästi, sekä asiakkaat että myös virkamiehet tarvitsevat paljon sopivassa muodossa annettua tietoa ja uudenlaista osaamista, jotta voisivat riittävästi ymmärtää monimutkaisen palveluverkoston toimintaa, tekoälyn toimintaperiaatteita, ja näiden vaikutuksia yksittäisiin asioihin. Koulutukseen täytyisi panostaa, jotta tekoälyä hyödyntävä organisaatio voisi saavuttaa tavoitellut hyödyt, eivätkä hyödylliset hankkeet kompastuisi tarpeettomiin ennakkoluuloihin tai virheelliseen tietoon. Koulutuksen jääminen puutteelliseksi aiheuttaisi koko palveluverkoston osalta paitsi tavoitteiden saavuttamiseen, että myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvän riskin.

Ekosysteemiä ja palvelualustaa kehitettäessä tulisi ottaa huomioon myös globaalien alustapalveluiden (pilvipalveluiden) jatkuvasta kehitymisestä ja kasvun haasteista tehdyt havainnot.

Kaikista edellä mainituista syistä johtuen tietosuojavaikutusten arviointia ei pidä jättää vain yksittäisten viranomaisten, saati yksityisen sektorin palveluntarjoajien vastuulle. Muutoin kokonaisvaikutus ihmisen kannalta jää arvioimatta.

Ohjelmaluonnoksessa on muun muassa todettu: ”Kansalaisen näkökulmasta AuroraAI-palvelumalli näyttäytyy sujuvina ja oikea-aikaisina palveluketjuina, tehokkaasti kohdentuvina palvelukokonaisuuksina ja yksilöityinä palveluina. Omien tietojen hallinnalla kansalaisen on mahdollista saada palvelut aiempaa kokonaisvaltaisemmin, personoidummin ja tehokkaammin.” sekä ”AuroraAI on kehittyvä palvelumalli, jonka avulla organisaatiot oppivat kytkemään toimintansa sekä älykkäät palvelunsa osaksi ihmiskeskeisiä palvelumarkkinoita, jotka muodostuvat valittujen elämäntapahtumien ja liiketoimintatapahtumien ympärille. Aurora-verkko, joka kokoaa yhteen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin älykkäät palvelut sekä tarjoten väylän niiden keskinäiseen saumattomaan vuorovaikutukseen, mahdollistaa uudella tapaa sen, että palvelumarkkinat tarjoavat kansalaiselle tuen ja palvelut silloin, kun niitä aidosti tarvitaan. Ihmiskeskeinen yhteiskunta vaihtaa toiminnan lähtökohdaksi ihmisen, yrityksen tai yhteiskunnan.”

Kyse näyttäisi olevan siitä, että viranomaisrahoitteinen palvelu profiloi ihmisen tämän pyynnöstä, ja suosittelee tälle viranomaispalvelujen ohella myös sellaisten yritysten palveluita, jotka ovat liittyneet palveluverkkoon. Viranomaisen vastuiden ja velvoitteiden näkökulmasta palveluntarjoajien suositteleminen ihmiselle on vaikea kysymys. Suunnitelmaluonnoksen mukaan palvelusuositukset pohjautuisivat viranomaisohjauksen sijasta käytettyjen ja toimineiden palveluketjujen historiatietoon. Oikeudelliselta kannalta on tärkeää tehdä ero yhtäältä viranomaistoiminnan ja viranomaisten vastuulle kuuluvien julkisten palvelujen tarjonnan sekä toisaalta puhtaasti yksityisen palvelutuotannon välillä.

Suunnitelmasta ei kovin tarkasti selviä, miten myös kilpailulainsäädäntö huomioon ottaen varmistettaisiin, että mukaan pääsevät kaikki halukkaat yritykset, mutta toisaalta kuitenkin vain ne, joilla on luotettavuus käsitellä niille mahdollisesti luvittavia henkilötietoja riittävän turvallisesti ja lainmukaisesti. Pohtimatta lienevät vielä myös toimintatavat ja -mahdollisuudet tilanteissa, joissa verkkoon liittyvä ei täyttäisi sille asetettuja edellytyksiä ja ohjelmaluonnoksessa vielä hiukan jäsentymättömäksi jäävän eettisen koodiston asettamia vaatimuksia.

3. Organisaatioiden kytkeytyminen ja toimeenpanon tuki

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Verkostomaisessa työskentelytavassa on monia etuja. Tästä huolimatta on pidettävä mielessä, että viime kädessä vastuut palveluiden toiminnasta täytyy olla selvästi määritelty, ja organisaatioiden tulee sitoutua tähän. Kokeilujen tulee olla selkeästi johdettuja, ja niihin tulee kyetä resursoimaan riittävästi työaika. Osallistujat tulee valmentaa niin, että kullakin taholla on selkeät vastuut ja tieto siitä mihin sitoudutaan. Myös kunkin rakennettavan palvelukokonaisuuden tulevan ylläpito- ja jatkokehittämisvaiheen toimijat, toimintatavat, vastuut, resurssit jne. tulee määrittää ja vahvistaa riittävän aikaisin, jotta palvelun jatkuvuus turvataan.

Jos Auroraa lähdetään toteuttamaan, niin myös oikeusministeriön on syytä selvittää, miltä osin sen hallinnonalan tulisi lähteä mukaan palveluverkostoon. Aluksi resursseja tarvittaisiin selvitystyöhön, jossa tutkittaisiin kattavasti lainsäädännön rajoitukset ja mahdollisuudet tekoälyn käyttämiselle sekä palveluverkostoon liittymiselle. Oikeushallinnonkin osalta haasteena on, että tekoälyn käyttämisen täytyy useimmiten rajoittua tietyn asian sisälle, eikä ihmisiä koskevia tietoja voida jakaa muille viranomaisille ilman lakisääteistä perustetta. Keskustelua tekoälyn mahdollisesta hyödyntämisestä lainkäyttötoiminnassa käydään tällä hetkellä eri forumeilla. Asiaan liittyy merkittäviä juridisia ja eettisiä kysymyksiä.

Oikeusministeriön vetovastuulle on luonnosteltu hankkeen ”juridista viitekehystä”. Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että valmistelun ollessa vielä näin alkuvaiheessa on vaikea hahmottaa hankkeen oikeudellisia lähtökohtia ja reunaehtoja. Näistä seikoista tulisi laatia ensivaiheessa perusteellinen oikeudellinen selvitys. On mahdollista, että Aurora-hanke edellyttää laajemminkin eri hallinnon alojen henkilötietolainsäädännön tarkistamista.

4. Yleiset huomiot, kommentit ja palaute

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Jos hanketta viedään eteenpäin, sitä koskevan viestinnän ymmärrettävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Koska asia on uusi ja vaikeasti hahmotettava, ja kun kyse on viranomaisen palveluista, palveluiden luotettavuus ja niiden käyttämisen seurausten ennakoitavuus on ensiarvoisen tärkeää. Kansalaisen pitäisi ymmärtää, miten hänen tietonsa liikkuvat palveluverkostossa, ja miten hän voi hallita niitä. Raportissa todetaan, että kansalaisilla tulee olla riittävä digi- ja laiteosaaminen. Sama koskee tietysti jokaista virkamiestä. Osaamisen tuottamisen keinot jäävät avoimiksi.

Auroran ytimessä on "tilannekuvan" käsite. Se kuulostaa vieraalta, kun puhutaan ihmisistä. Silloin kun tilannekuvalla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että julkisen sektorin operatiivisten tietojärjestelmien tuottamaa ajantasaista tietoa hyödynnetään nykyistä tehokkaammin esimerkiksi viranomaisten johtamisessa, on tätä helppo tukea. Yksittäisen tietojoukon keskinäisriippuvuuksien analyysistä seuraava askel on se, että tällaisia tietoja yhdistetään henkilö- tai muulla tasolla useammasta tietolähteestä. Näin tehdään jo akateemisessa tutkimuksessa, ja kokeiluja on tehty myös kunnissa (esim. Espoo). Siitä, että erilaisia tietoja tarkastellaan ristiin yhdistämällä aineistoja (lainsäädännön niin sallissa), on todennäköisesti saavutettavissa merkittäviä hyötyjä. Tällöin voidaan havaita esimerkiksi erilaisten palveluiden käytön päällekkäisyyttä, ja erilaisten elämäntapahtumien ilmaantuvuuden yhteyksiä. Segmentoinnissa tehdäänkin juuri näin, ja pyritään tunnistamaan asiakkaiden "klustereita", jotka ovat havaittujen muuttujien osalta samankaltaisia. Tällaisten keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen voi edesauttaa siilojen murtamista ja asiakaslähtöisempien toimintamallien kehittämistä.

Data-analytiikka ja tekoälyn kehittyminen mahdollistavat näin ollen joka tapauksessa kasvavan ymmärryksen ihmisten tarpeista jo pelkästään tieteellisen tutkimuksen ja tilastojen tuottamisen keinoilla. Yhteiskunnan ennakointikykyä voitaneen kehittää paljonkin myös ilman yksilöiden profilointia. Tästä on kuitenkin pitkä matka siihen, että yksittäisiä ihmisiä koskevaa tietoa alettaisiin suoraan hyödyntää esimerkiksi palvelujen kohdentamisessa ja heitä koskevassa (automaattisessa) päätöksenteossa. Yhtenä ratkaisuna tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden ongelmaan tarjotaan Omadata-periaatteiden tai -toimintamallien käyttöönottoa ja regulatiivisia hiekkalaatikoita. Se, missä määrin tällaiset ratkaisut ovat juridisesti mahdollisia tai eettisesti kannatettavia, vaatisi laajamittaista jatkoselvitystä. Toinen iso kysymys on se, missä määrin "aikaisemman vaiheen" digitalisaatio ja tietovarantojen laatu ovat sillä tasolla, että koneoppimismallien käyttöön ylipäätään saataisiin helposti riittävän laadukasta aineistoa.

Suunnitelmaluonnoksen mukaan palveluverkko sinänsä ei vaatisi toimiakseen kokonaisuutena yhtään palvelua, joka käsittelee henkilötietoja. Lisäksi palveluverkko on suunniteltu toteutettavan teknisesti siten, että siinä toimiva palveluntarjoaja ei toimiakseen lähtökohtaisesti tarvitse asiakkaan henkilötietoja eikä asiakkaan tarvitse tunnistautua chat-palveluun. Toisaalta anonymisoidulla tiedolla, kuten tilastotiedolla neuvonta, ei välttämättä olisi tehokasta ja asiakaslähtöistä tukea ja neuvontaa juuri kyseiseen elämäntilanteeseen, vaan olisi laadullisesti aivan erilaista kuin vaikkapa viranomaisten nykyisin puhelimitse antama neuvonta. Jotta ihminen saisi todellista lisäarvoa Aurora-verkostosta ja lukuisista palveluista, tarvittaisiin nimenomaan häneen yhdistettäviä tietoja neuvonnan paremmaksi kohdentamiseksi. Asiakaslähtöinen ja tehokas tuki sekä neuvonta edellyttäisivät useinkin yksilötason henkilötietoja.

Oikeusministeriö katsoo, että toimintasuunnitelmaan liittyy useita oikeudellisesti avoimia kysymyksiä, eikä suunnitelma tarjoa riittävää informaatiota niiden arvoimiseksi. Arvioitavissa ei myöskään ole, millaisia mahdollisia lainsäädäntötoimia ohjelman toimeenpano tulisi edellyttämään.

Maunu Tarmo
OM