

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

Opetushallitus pitää tavoitetta luoda ihmiskeskeinen yhteiskunta kannatettavana. Kansalaisten tulee pystyä toimimaan helposti yhden luukun periaatteen mukaan niissä palvelukohdissa, joissa tämä tarvitsee tukea tai palvelua erityisesti toimijasta taikka organisaatiosta riippumatta.

Konsepti jossa elämäntapahtumat tulisi tunnistaa ja listata etukäteen, vaikuttaa haastavalta. Lähtökohtaisesti palvelutapahtuma pitäisi muodostua dynaamisesti jokaisen kansalaisen yksilölliset tarpeet huomioiden. Sen tulisi räätälöityä joustavasti ja mahdollistaa nopea ja kustannustehokas tapa toimia. Edelleen palvelutapahtumaa ja palveluketjua voidaan arvioida ja analysoida automaattisesti ja tuottaa näkyväksi sellaisia kohtia, joiden kehittämisestä tulisi suurin hyöty kansalaiselle. Tämä voi tosin vaatia laajoja reguloinnin ja toimintatapojen muutoksia. Myöhemmin tekstissä tämän kaltaisia viitteitä on esitetty, mutta varsinaisessa konseptissa ei mennä näin pitkälle.

Digitaalisesti kerätty tieto asiakastarpeista sekä palveluketjujen läpimenoaikojen mittaaminen ovat hyviä lähtökohtia rakentaa itsemittautuva ja -ohjautuva kokonaisuus. Laajan ja mukautuvan palveluenteetin rakentaminen vaatii kuitenkin kansalaisen vahvaa tunnistamista ja voi asettaa erityishaasteita palvelun dynaaminen rakentumisen, organisaatioiden tiedonsaantioikeuksien ja tietosuojan näkökulmasta.

”AuroraAI vahvistaa edellytyksiä ratkoa yhteiskuntamme vaikeita kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi valtiontalouden kestävyysvajeeseen, väestön ikääntymiseen ja nuorten syrjäytymiseen.” Lause tulisi perustella ja esittää konkreettisemmin, miten se mahdollistuu.

Lisäksi tulisi huomioida ”erityistä tukea tarvitsevat kansalaiset” sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon periaate, joita joudutaan usein säädöksillä varmistamaan. Välttämättä kaikkein heikoimmassa asemassa olevat, eivät saa ääntään kuuluviin ja siten jäävät ”kysynnän ja tarpeiden” ulkopuolelle.

Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, kannattaako puhua palveluntarjoajista, jos koko palvelunkäsite ja muodostuminen muuttuu ketterästi kansalaisen sen hetkisen elämäntapahtuman mukaan. Tämä taas asettaa pohdittavaksi organisaatioiden keskinäiset vastuut ja velvoitteet suhteessa kansalaiseen, tämän oikeuksiin ja tulosodotuksiin.

AuroraAI:n osalta puhutaan tiedolla johtamisesta. Dokumentista ei kuitenkaan käy ilmi, mikä on se tieto jolla johdetaan. Erikseen mainitaan myös hyvinvoinnin tilannekuva, mutta tätäkään ei avata esim. miten sen tarjoama sisältö arvioidaan, niihin hyvinvointeihin joita lisätään ja niihin joita ei tueta niin paljoa.

2. AuroraAI-toiminta 2019-2023

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Kuten valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa todetaan, toiminnan muutos edellyttää painopisteen siirtämistä kustannusten seurannasta palveluiden vaikutusten seurantaan sekä kehittämisen rahoituksen ja siitä saatavien hyötyjen tarkasteluun toiminnan vaikuttavuutta edistävinä investointeina. Lause on hyvä ja kuvaava, mutta tätä tulisi kuitenkin avata vielä laajemmin. Millainen kustannusrakenne on ajateltu, paljonko siitä tulisi valtion kassasta, mitä säästöpotentiaaleja on ajateltu, miten laadun nosto mitataan ja miten se arvioidaan.

Aiemmin dokumentissa puhutaan palveluiden omatoimisesta kehittämisestä ja evoluutioista, jossa vähäisen kysynnän palvelut kuihtuvat ja elinvoimaset palvelut jatkavat. Tässä kuitenkin esitetään erillisiä rahoitusinstrumentteja, joilla markkinoita ohjataan ja yritetään ostaa palveluita. Lähtökohdaksi tuntuu muodostuvat valtion rahoittama kokonaisuus, jossa kilpailulle ja omaehtoiselle yrittäjyydelle riskinottoineen ei jää juurikaan tilaa.

Varsinaista käynnistämistä ennen tulisi tehdä pohjatyöt loppuun. Aurora-hankehan on ollut käynnissä jo viime vuonna ja nyt olisi syytä päästä jo sitä pidemmälle. Lähtökohdat tulisi tunnistaa, eettinen koodisto sekä muut periaatteet vahvistaa ja miettiä kokonaismekanismi, ennen kuin laajamittaista hanketta kannattaa käynnistää. Myös mahdollinen lainsäädännön/lainsäädäntöjen muuttaminen tulee huomioida aikatauluun.

Dokumentissa ajateltua kokonaistilannekuvaa ei voida tuottaa, ellei mallia ole mietitty ja tilannekuvan elementtejä laadittu. Nyt esityksessä ei juurikaan pureuduta näihin seikkoihin, eikä siten itsessään hyödyllistä työväliseen toimivuutta taikka käytettävyyttä voida arvioida.

Jatkotyöstämisessä olisi syytä avata ja tarkentaa, mitä kokonaistilannekuvalla halutaan kertoa ja mistä se muodostuu.

Yhteistyömalli on pääpiirteissään soveltuva ja sen pohjata voitaisiin selvittelyn ja perusteiden vahvistamisen jälkeen edetä.

Dokumentissa esitetty ankkuriorganisaatiomalli kuulostaa kovin perinteiseltä mallilta, jossa budjetista annetaan julkisen hallinnon organisaatiolle hankerahoitus. Voiko ankkuriorganisaatiomalli toimia, jos halutaan päästä organisaatorajat ylittävään työhön ja kokeiluhengessä lähteä tekemään ketterästi uutta. Mallissa sopiminen korostuu entisestään ja rahoituksen määräytyminen vain yhdelle toimijalle, ja sitä kautta myös vastuutus, ei ehkä takaa laajaa yhteistyötä, ellei resursseja voida jakaa joustavasti. Jos ne taas voidaan jakaa, niin mihin ylipäättään tarvitaan ankkuriorganisaatiota.

Rahoituskuvio jää myös kokonaisuudessaan auki. Millainen valmennusohjelma olisi kyseessä, kuka sen tuottaisi ja maksaisi, ketkä siihen voisivat osallistua, mitä se edellyttäisi? Samoin kyvykkyyksien rakentaminen kokeilujen kautta ja ideana hyvä, mutta vaatii toteutuakseen rahoitusta. Rahoitus kokeiluihin voisi hyvä olla sidottua budjettirahoitusta, joka tulisi käyttää tähän tarkoitukseen.

3. Organisaatioiden kytkeytyminen ja toimeenpanon tuki

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Kuten edellä jo todettu, Aurora-hanke on ollut käynnissä jo viime vuonna. Tätä vasten olisi syytä miettiä hiekkalaatikkomallin sijaan lähtökohtaisesti kestäviä ratkaisuja, jotka voitaisiin viedä tuotantokäyttöön. Jokaisen kokeilun osalta muutenkin olisi syytä aina tuottaa suunnitelma palvelun ottamisesta pysyvään käyttöön. Muuten riskinä on, ettei hyvän kokeilun tuloksia voida hyödyntää sellaisenaan ja on käynnistettävä jokin perinteisemmän oloinen jatkohanke tätä ajatellen.

Opetushallitus pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että AuroraAI-verkoston hallinta ja valvontatehtävä vastuutetaan viranomaiselle, jolla on riittävästi velvoitteita sen hoitamiseen sekä joka tekee verkostoon liittyville toimijoille tarkastukset ja sitoumuksen. Keskitetty hallinnoiva viranomainen kuvatuilla tehtävillä on omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta kokonaisuuden hallintaan ja turvallisuuteen. Keskitetty viranomaistoimija voi myös luontevasti hoitaa tiedottamisen ja markkinoinnin.

AuroraAI:n keskitetyt palvelut ovat tarkoituksenmukaisia ja lisäävät kansalaisten kykyä olla selvillä omien tietojensa käytöstä sekä palvelujen mahdollisuuksista. On myös tarkoituksenmukaista, että nämä palvelut ovat viranomaisen vastuulla jatkuvuuden ja luotettavuuden takaamiseksi.

4. Yleiset huomiot, kommentit ja palaute

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Eettisyys

Opetushallitus pitää tärkeänä periaatetta luottamuksen säilyttämisestä. Näihin lukeutuvat myös tekemistä ohjaavat vahvat eettiset periaatteet. Dokumentissa ei kuitenkaan selvennetä, mitä ne ovat ja miten ne tuotetaan osaksi käytäntöä. Eettisyys ja etiikka ylipäätään on vaikeasti määriteltävä.

Ennen kuin kokonaisuutta aletaan työstää laajemmalla volyymillä, tulisi eettinen koodisto luoda ja rakentaa sille muutosmekanismi. Lisäksi se tulisi todentaa ennen käyttöönottamista, että se todellakin vastaa Suomen kansan eettistä normistoa ja on hyväksyttävissä.

Aluksi dokumentissa kerrotaan, että eettinen koodisto on yksi ohjaavista tekijöistä, joilla lisätään kansalaisten luottamusta. Kuitenkin vähän myöhemmin ilmoitetaan sen olevan ennemminkin periaate ja siten ehkä joissain tapauksissa joustava tai alisteinen. Miten näissä tapauksissa voidaan ratkaista tilanteet, joissa organisaatiolla on toisenlainen tulkinta ja oma toiminta voi olla jopa vastakkaista? Voiko markkinaetua ajava kriteeri ajaa eettisen periaatteen ohi? Miten näitä arvotetaan keskenään, miten hierarkkisuus ilmaistaan ja miten ne löytyvät?

Kansalaisen luottamusta sekavuus ei lisää. Kansalaisen tulisi voida luottaa yksiselitteisesti siihen, että jokainen AuroraAI-toimija noudattaa ehdoitta eettistä koodistoa.

Ehkä pitäisi myös harkita eräänlaista eettistä neuvostoa, joka valvoo eettisyyden noudattamista ja tarvittaessa ratkoo mahdollisia ristiriitaisuuksia. Tästä muodostuu itsessään tiettyjä haasteita, miten se valittaisiin, miten sen arvo- ja toimivalta taattaisiin.

Dokumentissa täsmennetään useissa kohdissa, että tiedon ja teknologian hyödyntämisen on oltava eettisesti kestäväällä pohjalla. Tämä tulisi kuitenkin määrittää mahdollisimman laajalla konsensuksella, johon kutsutaan valtakunnallisia toimijoita. Liian suppealla ryhmällä näkökulma voi supistua teknokraattiseksi ja juridiseksi nimenomaan eettisyyden kustannuksella.

OmaData

OmaData-periaate on itsessään kannatettavaa ja josta on nähtävissä myös selvät hyödyt, kuten esim. Opetushallituksen tuottaman KOSKI-palvelun OmaData-pilotissa tarjotaan opiskelijastatustieto

kansalaisen oman suostumuksen perusteella Helsingin seudun liikenteelle opiskelija-alennusta myönnettäessä. Palvelu toimii täysin mobiilisti ja kansalaiselle saumattomasti.

OmaDataan liittyy kuitenkin vielä kysymyksiä AuroraAI:hin liittyen, joihin ei ole tässä esitetty vastausta. Jos kansalainen luovuttaa omaehtoisesti tiedot, niin voiko hän saada ne takaisin vai jäävätkö ne pysyvästi kertaluovutuksen jälkeen niitä pyytäneelle taholle. Voiko tiedot saanut taho jatkuoovuttaa tiedot, ilman kansalaisen suostumusta joko kokonaan tai osin jalostettuna.

Kansalaisen tulee ymmärtää selkeästi, mitä tietoja hän on luovuttanut, millainen tietokokonaisuus palvelussa tai palveluketjussa on erilahteistä ja mitä riskejä on estetty näiden osalta. Näiden osalta pitää olla selkeästi ilmaistu, miten vastuu jakautuu palvelujen ketjuttamisen myötä.

Kansalaisella tulisi olla keskitetty näkymä omien tietojensa virtaamiseen ja siellä myös mahdollisuudet katkaista ei toivottuja tietovirtoja.

OmaData-lähestymisen toteutuminen viranomaispalveluissa vaatii merkittävää poikkihallinnollista yhteisten tulkintojen määrittämistä sekä tiedon toissijaista käyttöä koskevaa lainsäädännöllistä valmistelutyötä. Ennen näitä valmisteluja ja muutoksia ei voida mahdollistaa laajaa OmaDatan käyttöä.

Tekoälyn menetelmäkuvaus

Tekoälyn läpinäkyvyys on haastavaa, jos kyseessä on ns. suljettu sovellus. Tässä tapauksessa tulisi varmistaa, ettei kaupallisen toimijan tarjoama tekoälysovellus vääristää markkinaa taikka ohjaa palvelutuotantoa omalle yritykselle. Tosin vaikka tekoälyn algoritmit olisivat avoimen lähdekoodin alaisia ja kaikki dokumentaatio olisi saataville, ei se silti olisi riittävää kansalaisten ymmärryksen varmistamiseksi.

Dokumentissa on mainittu myös automatisoitu päätöksenteko. Tätäkin ajatellen läpinäkyvyys on varmistettava ja kyettävä tarjoamaan se kansalaisille ymmärrettävässä muodossa. Tekoälyn tulisi olla eettistä koodistoa noudattava, kunnioittaa perusoikeuksia ja soveltaa lakia. Itseoppivana tekoälynä tätä prosessia tulisi tarkastella jatkuvasti. Tekoälyn helposti ymmärrettävä menetelmäkuvaus on hyvä ajatus ja sen toimivuus tulisi pystyä todentamaan kolmannen osapuolen ymmärrettävällä testillä, jonka jokainen kansalainen voisi ajaa.

Nokkanen Erja
Opetushallitus

Mäkinen Joonas
Opetushallitus