

Asia: VN/3071/2020

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Työeläkevakuuttajat TELA ry edustaa kaikki Suomessa toimivia työeläkevakuuttajia. Työeläketurvaa hoitavat yksityisten alojen työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat. Maatalousyrittäjien eläketurvaa hoitaa Mela. Keva huolehtii kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta.

Työeläketurvan toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työeläkealaa koskevan lainsäädännön nojalla annettu edellä mainittujen työeläkealan toimijoiden tehtäväksi. Työeläketurvan toimeenpano on julkisen hallintotehtävän hoitamista virkavastuulla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Työeläkelainsäädännössä sekä työeläketurvan hoitamiseen sovellettavissa yleislaeissa säädetään päätöksenteon edellytyksistä.

Työeläkelaitosten toiminnan luvanvaraisuus ja vahvasti säännelty toimintaympäristö muodostavat rajat päätöksentekojärjestelmälle riippumatta siitä, onko kyseessä manuaalinen vai automaattinen päätöksenteko taikka oppiva tekoäly.

Toteamme arviomuistioon työeläkevakuuttajien yhteisenä lausuntona lausuntopalvelussa esitettyjen kysymysten mukaisesti seuraavaa:

Julkisen hallintotehtävän hoitamisessa ja eläketurvan toimeenpanossa on voitava tehdä automaattisia hallintopäätöksiä vastaavasti ja samoin perustein kuin viranomaistoiminnassa. Asia on työeläkevakuuttajille tärkeä toiminnan kehittämisen eli modernien palvelujen, välineiden ja toimeenpanotapojen kannalta.

Pidämme tärkeänä sitä, että automaattisesta päätöksenteosta on lain tasoiset säännökset. Automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö täytyy saada mahdollisimman nopeasti voimaan, jotta työeläketurvan toimeenpanoa voidaan kehittää ottaen huomioon yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan asettamat edellytykset.

Automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen yleislainsäädännöllä edistäisi digitaalisten toimintamallien kehittämistä. Automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleissääntelyn tulisi kuitenkin pitäytyä mahdollisimman yleisellä ja teknologianeutraalilla tasolla. Lainsäädäntö ei saa muodostua esteeksi toiminnan kehittämiseksi siten, että sillä rajoitetaan automaattinen päätöksenteko vain tiettyyn säänneltyyn käyttöalaan. Työeläkejärjestelmässä vakuutusottajien ja vakuutettujen palveluissa ja asioiden hoitamisessa prosessit ovat yhä enemmän automatisoituja. Tämä tuo hyötyjä asiakkaille, koska prosessit ja päätöksenteko nopeutuvat, oikeusvarmuus päätösten yhdenmukaistumisen myötä lisääntyy ja inhimillisten virheiden määrä vähenee. Automaatio edistää toimeentulon katkeamattomuutta. Lisäksi se tuo merkittäviä kustannussäästöjä koko eläkejärjestelmälle.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?

Ehdotettu käyttöalan rajaaminen mahdollistaa työeläkealan nykyisenkaltaisen automaattisen päätöksenteon.

Yleislain tulisi kuitenkin olla mahdollistavaa ja mahdollisimman yleisellä tasolla, jotta sektorikohtaiset erot voidaan huomioida. Automaation piiriin luettavat asiaryhmät ja -tyypit tulee jättää kunkin viranomaisen päätettäväksi.

Lakisääteisen työeläkevakuutuksen toimeenpanossa hallintopäätökset perustuvat työeläkkeitä ja työeläkevakuuttamista sääteleviin lakeihin ja asetuksiin sekä ohjeisiin. Yksityiskohtainen lainsäädäntö asettaa selkeät rajat niin manuaaliselle kuin automaattisellekin päätöksenteolle. Työeläkealalla ratkaisu on siten johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista. Automatiikkaa lisätään lakisääteiseen eläkepäättösprosessiin. Automatiikan käyttö lisää eläkepäättösprosessin oikeusvarmuutta, asiakkaiden oikeusturvaa ja nopeuttaa käsittelyä sekä vähentää inhimillisiä virheitä.

Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ei esimerkiksi oppivaan tekoälyyn)?

Ehdotettu lähtökohta vaikuttaa erittäin rajaavalta. Automaattisen päätöksenteon tulisi voida perustua yleislain perusteella myös oppivaan tekoälyyn, vähintään avusteisessa roolissa ja päätöksenteon tukena. Myös harkinnanvaraisissa eläkkeissä tulisi olla tulevaisuudessa mahdollista käyttää tekoälyyn pohjautuvia menetelmiä. Rajoittamalla päätöksentekoa vain sääntöpohjaisiin järjestelmiin lainsäädäntö muodostunee esteeksi tai hidasteeksi toiminnan kehittämiseksi ja uusille teknologioille. Lainsäädännön tulee myös kestää aikaa tekoälyratkaisujen kehittyessä nopeasti yhä luotettavammiksi.

Arviomuistioissa kuvataan, että joidenkin tekoälyalgoritmien on havaittu tuottavan syrjiviä tuloksia käytetystä aineistosta johtuen. Tämä ei ole mielestämme kuitenkaan peruste kategorisesti estää oppivaan tekoälyyn perustuvan automaattisen päätöksenteon käyttöä hallintomenettelyssä. Viranomaisella on aina lakiin perustuva vastuu päätöksen oikeellisuudesta, perustuva päätös ennalta määriteltyyn päättelysääntöön tai tilastolliseen säännönmukaisuuteen perustuvaan todennäköisyyteen. Tekoäly ei voi itse oppien luoda uusia etuuden myöntämisen edellytyksiä/sääntöjä, vaan myös tekoälyavusteisten päätösten pitää perustua sovellettavaan lainsäädäntöön.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?

Lakiin ei ole tarvetta ottaa erillistä säännöstä asiasta. Nykyiset hallinnon yleissäännökset turvaavat hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen. Automaattinen päätöksenteko on vain yksi tapa tehdä hallintopäätöksiä, eikä sitä varten tulisi luoda erillisiä menettelyjä. Automaatiolla saadaan myös lisättyä päätösten yhdenmukaisuutta, luotettavuutta ja virheettömyyttä ja sitä kautta oikeusvarmuutta.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

Muistiossa ehdotetaan, että virkavastuun asianmukainen toteutuminen pyrittäisiin varmistamaan kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Miten arvioitte ehdotuksen toimivuutta?

Virkavastuun kohdentamisesta ei ole tarpeen tehdä erillistä sääntelyä työeläkealalle. Virkavastuu voidaan työeläkevakuuttajissa kohdentaa jo voimassa olevan sääntelyn nojalla järjestelmän käyttöä koskeviin tehtäviin.

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä? Millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä?

Eri hallinnonalueiden toimintalogiikka on niin erilaista, että yleislaissa päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä säätäminen voi olla hankalaa, joten lakiin ei tulisi kirjoittaa yksityiskohtaista sääntelyä tämän tyyppisistä asioista.

Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?

Myöskään tästä ei tulisi ottaa yleislainsäädäntöön yksityiskohtaista sääntelyä.

Vaatimustenmukaisuuden arviointi tulee liittää nimenomaan tarkasteltavaan asiaan ja yleislailla voidaan säätää mahdollisesti liian rajoittavia säännöksiä.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Valvontaa koskevassa ehdotuksessa tulisi ottaa huomioon sektorikohtaiset erot.

Työeläkevakuuttajat valvovat hallintopäätösten oikeellisuutta. Lainsäädännön mukaan työeläkevakuuttajilla pitää olla sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus. Sisäiseen valvontaan kuuluu asianmukaisen raportoinnin varmistaminen kaikilla organisaatiotasolla. Finanssivalvonnalla on oikeus antaa työeläkevakuuttajille velvoittavia määräyksiä sisäisestä valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Työeläketurvan toimeenpanossa päätöksentekomäärät ovat usein hyvin suuria, joten automattisen päätöksentekojärjestelmän tuottamien päätösten valvonta on teknistä ja yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuutta voidaan varmistaa tarvittaessa pistokokeilla.

Työeläkejärjestelmässä annettuihin päätöksiin on aina muutoksenhaku- ja itseoikaisumahdollisuus riippumatta siitä, miten päätös on syntynyt. Selvät oikaisut voidaan tehdä joustavasti asiakkaan yhteydenoton perusteella.

Automaattista päätöksentekojärjestelmää valvotaan etukäteen järjestelmän suunnitteluvaiheessa mm. tietosuojasetuksen vaikutustenarvioinnin kautta. Myös laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta asettaa vaatimuksia työeläkevakuuttajien tietojärjestelmille.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Virkavastuun kohdentamiseksi ei ole tarpeen ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä. Virkavastuuajattelu on vakiintuneesti käytössä, joten erillistä sääntelyä siitä ei tarvita.

Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

On tärkeää, että automaattinen päätöksenteko on läpinäkyvää ja että asianosaisella on mahdollisuus arvioida päätöksentekosääntöjä, kun ne ovat arviomuistiossa ehdotetulla tavalla kuvattu. Yleislaissa ei tulisi kuitenkaan olla liian yksityiskohtaisia määräyksiä ottaen huomioon sektorikohtaiset erot.

Asianosaiselle tulee ilmoittaa päätöksen yhteydessä, että asia on ratkaistu automaattisesti.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Työeläkejärjestelmässä tehdyt päätökset eivät tule julkisuuslain tarkoittamalla tavalla yleisöjulkisiksi. Jos varmentamisesta halutaan säätää, siitä ei tulisi tehdä yleisesti velvoittavaa säännöstä.

Tietosuojaja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojoitoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Emme näe tarvetta erillisille suojoitoimille.

Miten lasten erityinen suojojo tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Työeläkeasioissa lapsi on käytännössä aina mukana vanhempansa tai edunvalvojansa kautta, joten tarvetta erilliselle sääntelylle automaattisessa päätöksenteossa ei ole.

Muut sääntelytarpeet

Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?

Hallinnon lainalaisuuden toteutuminen on tällä hetkellä lainsäädännössä varmistettu ja samat säännöt koskevat päätöksentekoa riippumatta siitä, millä järjestelmällä päätökset tehdään. Emme näe tarvetta varmistaa asiaa muilla keinoin.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

On tärkeää varmistaa, että hanke etenee ja sääntely saadaan voimaan, ettei tämä jää hitaaksi ja pitkäksi projektiksi. Lisäksi on hyvä varmistaa, ettei sääntelystä tule liian suppeaa ja että se mahdollistaa myös teknisen kehityksen huomioimisen jatkossa.

Sved Pirjo
Työeläkevakuuttajat TELA ry