

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

Säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Käyttöalasäännöksestä ollut esillä erilaisia versioita. Ensimmäisissä lähdettiin siitä, että tosiasiallisesta automaatiosta sekä tekoälyn rajoitetusta sallimisesta säädettiin erillisissä lainkohdissa. Tavoitteena on ollut ilmeisesti tiivistää säädöksiä. Näkemyksemme mukaan yhdistäminen on mahdollista vain osittain. Lausuttavana oleva luonnos rajaa tosiasiallisen automaation käyttöalan puhtaasti sääntöpohjaiseksi, joka sulkee pois esimerkiksi chatbot – palveluissa käytettäviä kääntämisen ja tunnistamisen menetelmiä.

Samassa lainkohdassa voi ehkä säätää

- a. sääntöpohjaisesta päätösautiliasta,
- b. sääntöpohjaisesta avustavasta automaatiosta (jolla on oikeusvaikutuksia), sekä
- c. sääntöpohjaisesta tosiasiallisesta automaatiosta (jolla on oikeusvaikutuksia)

Jäljellä jäävät

- d. tosiasiallinen automaatio, jolla ei ole oikeusvaikutuksia ja joka ei tämän vuoksi edellytä erillistä säätämistä
- e. tosiasiallinen automaatio, jolla on oikeusvaikutuksia ja johon liittyy tekoäly (esim chatbotit + kielenkääntäminen)

f. ratkaisutyöhön liittyvä avustava-automaatio, jolla on oikeusvaikutuksia ja johon liittyy tekoäly. Vaihtoehto saattaa olla teoreettinen. Kelassa löytyy esim. liitteiden järjestelyä tekoälyllä, mutta sillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia.

Selkeintä olisi säätää tosiasiallisesta automaatiosta erillisessä lainkohdassa, jolloin toiminnan mahdollistaminen ja reunaehdot voidaan kuvata vapaammin.

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne automatisoitavien asiaryhmien kannalta?

Ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

Ehdotus mahdollistaa pääosin Kelan päätösaunomaatioon liittyvän toiminnan. Kelan soveltama etuuslainsäädäntö on tarkoin säädelyä ja erityistä harkintaa tarvitaan vain harvoin. Harkintatilanteiden automatisointia ei tavoitella, koska sekä volyymit että saatava hyöty ovat vähäisiä.

Ehdotus ei mahdollista tosiasiallista automaatiota, johon liittyy tekoäly. Tämä on vakava puute. Tosiasiallinen automaatio on hallintotoimintaa, jolla voi olla oikeusvaikutuksia - esimerkiksi ohjaus ja neuvonta.

Jos tarkempi säätäminen tosiasiallisesta automaatiosta ei tällä aikataululla ole mahdollista, on parempi rajata tosiasiallinen automaatio tämän työn ulkopuolelle ja varata sen valmistelulle tarvittava aika. On tärkeää huomata, että nämä sovellukset ovat jo pitkään olleet arkipäivää eri viranomaisten ja yksityisten toimijoiden palvelutarjonnassa.

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

1. Chatbot –palvelut
2. Puheen ja tekstin muuntaminen
3. Edellisten yhdistelmät
4. Työnohjaukseen ja resurssien käyttämiseen liittyvä automaatio

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

Kyllä (miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Selkeyden vuoksi perusteluissa olisi hyvä avata se, että sellainen lajittelu, yhdistäminen, siirtäminen tai kääntäminen, joka tapahtuu sääntöpohjaisuuden, tekoälyn tai profiloinnin keinoin ja joka vain luo pohjan käsittelijän työstettäväksi, ei ole oikeusvaikutuksellisista automaatiota, josta tarvitsisi erikseen säätää.

1.5. Muut huomiot käyttöalasäätelystä:

Asiakkaiden oikeusturva voidaan taata edellyttämällä viranomaisilta erityistä huolellisuutta järjestelmiä kehitettäessä. Viranomaisten velvollisuus korvata virheellisesti toimivien järjestelmien aiheuttamat vahingot on olemassa jo nykyisen vahingonkorvauslain perusteella, joten vahingonkorvausvelvollisuuden tarkentaminen yksin automaation käyttöalaa koskevan säätämisen vuoksi ei ole tarpeen.

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kelassa oikaisuvaatimusten tai itseoikaisun automatisointia ei suunnitella. Kelassa oikaisuutilanteiden käsittelyssä käytetään samaa käsittelyjärjestelmää kuin perusratkaisujen tekemisessä eli sama avustava ja valmisteleva automaatio ovat käytössä kuin perusratkaisujenkin tekemisessä. Oikaisupäätöksen tekee aina ihminen.

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

Kaikki Kelan etuuspäätökset, olipa ne tehty automaattisesti tai manuaalisesti, ovat valituskelpoisia. Myös indeksikorotuksista voidaan pyydetäessä antaa valituskelpoinen päätös. Velvollisuus oikaista virheellinen päätös, jos sellainen huomataan tai asiakas sitä pyytää koskee myös automaatiolla ratkaistavia asioita. Näiden oikeussuojakeinojen pitäisi olla riittäviä, koska virheellisyyksiä ilmenee manuaalisissa ratkaisuissa automaatiota useammin

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

Itseoikaisumahdollisuus. Virheellinen päätös voidaan aina oikaista tai korjata välittömästi. Oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyn osalta Kelan automaatiolla tuotetut etuuspäätökset eivät eroa manuaalisesti tehdyistä päätöksistä.

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

-

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Työkykyä, sosiaalihuollon tarvetta tai vammaisuuden astetta koskevat ratkaisut eivät ole sääntöpohjaisella päätösautomaatiolla ratkaistavissa eikä Kela tätä myöskään tavoittele.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Julkistettavia tietoja ovat sellaiset kysymykset, joilla on välitön yhteys päätökseen ja asiakkaan oikeusturvaan. Välitön yhteys on yleensä päätöksentekosääntöjen ja tiedonlähteen tyyppisillä asioilla. Kela päätöksissä päätöksentekosäännöt tulevat yleensä suoraan laista kuten tarveharkinta, sovittelu, lakkautukset iän tai etuuden keston perusteella. Tiedon lähde on kysymyksessä esimerkiksi, kun asia ratkaistu on vaikkapa tulo- tai opintotietorekisteristä saatujen tietojen perusteella. Päätöksentekosäännöissä on kysymys samoista tiedoista, joita hyvässä hallintopäätöksessä muutoinkin kerrotaan

Tiedot, joita ei tule julkaista ovat esimerkiksi salassa pidettävät tiedot kuten liikesalaisuuden piiriin kuuluvat ohjelmakoodit tai tekniset yksityiskohdat, jotka voivat vaarantaa viranomaisten toimintaturvallisuutta. Nämä ovat myös sellaisia tietoja, että niillä on korkeintaan välillinen vaikutus asiakkaan saaman päätöksen sisältöön. Ne ovat tapoja toteuttaa päätös tai palvelu.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Etuuksien indeksikorotusmenettelyn sekä sairausvakuutuksen suorakorvausmenettelyjen luonne automaation osa-alueena tulisi määritellä. Edellyttävätkö ne erityistä sääntelyä? Molemmat menettelyt ovat kymmeniä vuosia olemassa olleita ja lakiin perustuvia käytäntöjä, mutta sääntämisaikakohdista johtuen niiden automaatioluonnetta ei ole huomioitu samalla tavoin.

Lemettinen Petri
Kansaneläkelaitos