

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?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Kuten arviomuistiossa ja sitä edeltävässä esiselvityksessä tuodaan ilmi, automaattinen päätöksenteko on jo osa hallinnon todellisuutta. Tietoteknisten järjestelmien käyttöönotto on tapahtunut asteittain vuosikymmenten aikana. Se on jäänyt pitkälti oikeuspoliittisen keskustelun ulkopuolelle, vaikka automaattisen tietojenkäsittelyn valtiosääntöoikeudelliset ulottuvuudet on tunnistettu jo varhaisessa oikeusinformatiikan tutkimuksessa.

Automaattista hallinnollista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö on yhä puutteellista. Arviossa mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sekä ylimpien laillisuusvalvojen kanteluratkaisuissa ilmaistut kriittiset näkökohdat korostavat kysymyksenasettelun merkitystä ja kiireellisyyttä. Samoin arviomuistiossa on tunnistettu automaattisen päätöksenteon merkittävyys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Yhdymme näihin arviomuistion kriittisiin huomioihin.

Olemme samaa mieltä arviomuistion peruslähdekohtadista: perusoikeuksien toteutumista on pidettävä lähtökohtana sääntelystrategian kehittämisessä. Yhtäältä digitalisaation aiheuttamat paineet ja toisaalta lainsäädännön puutteellisuus luovat ristiriidan, joka on syytä ratkaista yleislakitasoisesti. Automaattisen päätöksenteon yleislain tasoisella sääntelyllä turvattaisiin yhtäältä tietokoneavusteisen hallintomenettelyn laillisuusvaatimuksen toteutuminen ja toisaalta luotaisiin edellytyksiä digitalisaation edistämiseksi. Tämän ohella erityislainsäädännölle saattaa olla tarvetta, jotta hallinnollisen päätöksenteon sektorikohtainen monimuotoisuus voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

Automaattisen hallinnollisen päätöksenteon määrittely on vaikeaa. Nykyisellään hallintolakiin tai hallinto-oikeuden ns. yleisiin oppeihin ei sisälly määritelmää automaattisesta päätöksenteosta. Niinpä automaattisen päätöksenteon määritelmä tosiasiallisesti luodaan nyt kaavaillulla uudistuksella (tosin vrt. EU:n yleinen tietosuoja-asetus 22 art, johon palaamme jäljempänä). Määritelmään on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Kun uudistuksessa on kyse tietokoneavusteisen käsittelyprosessin oikeudellisesta hahmottamisesta, riskinä on, että sääntelystrategia perustuu virheellisille oletuksille tietojärjestelmien toimintaperiaatteista ja rajoista.

Esimerkiksi arviomuistion erottelu avusteiseen ja itsenäiseen automaattiseen päätöksentekoon antaa kuvan, että tietojärjestelmällä olisi itsenäistä, ihmiseen rinnastuvaa toimijuutta ja itsemääräämiseen liittyvää aikomusta ("kone tekee päätöksen"). Tietojärjestelmälle – sääntö- tai tekoälypohjaiselle – ei kuitenkaan voida hahmottaa kykyä itsenäiseen päätöksentekoon. Sen sijaan myös tietokoneavusteisesti tai automaattisesti luotu päätös perustuu viranomaisorganisaation ja sen ihmistoimijoiden järjestelmäsuunnitteluun ja sen hyödyntämiseen.

Kun arvioidaan tietojärjestelmän roolia hallinnollisessa päätöksentekomenettelyssä, joudutaan pohtimaan vastauksia useisiin hankaliin kysymyksiin. Missä määrin automaation perustuslakiulottuvuus voidaan saattaa sääntelyn piiriin kohdistamalla sääntelytoimet ihmisten työvälineisiin? Missä määrin sääntelyä pitäisi kohdistaa organisaatioon, sen ihmistoimijoihin, hyödynnettäviin tietovarantoihin sekä julkishallinnon ohjelmistokehitykseen?

On huomattava, että nykyinen hallinto-oikeudellinen sääntely rakentuu vähintäänkin piilevästi ihmistoimijuudelle perustuville käytännöille. Tämä jää helposti huomaamatta lainsäädännön pintapuolisen teknologianeutraaliuden vuoksi. Automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeiden arviointi tuo myös esiin julkisorganisaatioiden sisäisen ohjeistuksen keskeisen merkityksen. Miten lainsäädäntöä käytännössä tulkitaan ja hallinnollista päätöksentekoa ohjataan?

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?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Ratkaisua automaation rajaamisesta rutiininluontosiin, yksinkertaisiin tapauksiin, jossa harkintaa ei ole, voidaan pitää hallinnon laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §) näkökulmasta perusteltuna: harkintavaltaa käyttää ihminen, rutiininluonteisen tapauksen voi ratkaista myös kone. Ajatus perustuu aiemmassa tutkimuksessa (erityisesti oikeusinformatiikassa) omaksuttuun jaotteluun rutiininluontoisten ratkaisujen ja harkintaa edellyttävien tapausten välillä. Samassa yhteydessä on

kuitenkin usein nostettu esiin jaotteluun liittyvä ongelma: miten ennakkollisesti ja yleisesti määritellään harkinnanvaraiset ja ei-harkinnanvaraiset päätöslajit ilman, että yksittäinen hallintoasia otetaan tutkittavaksi?

Harkintavalta on kielellisistä ilmaisuista ilmenevää virkamiehelle tarkoituksella jätettyä liikkumavaraa päätyä erilaisiin tulkinta- ja ratkaisuvaihtoehtoihin. Harkintavalta on aineellisen oikeudenmukaisuuden ja resurssien tehokkaan kohdentamisen väline, joka suuntautuu tulevaisuuteen. Siinä päätetään tapauskohtaisesti ihmisten ja yhteisöjen oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. Tämän lisäksi harkintavaltaan liittyy eettisiä kysymyksenasetteluja, joita oikeustieteessä on otettu haltuun ns. hallinnon oikeusperiaatteiden (suhteellisuus, yhdenvertaisuus, objektiivisuus, tarkoitussidonnaisuus, luottamuksensuoja; hallintoL 6 §) muodossa. Näiden periaatteiden tulisi ohjata harkintavallan käyttöä.

Niinpä voidaan ajatella, ettei sääntöpohjainen automaatio sovellu harkintaan, kun on otettu huomioon edellä mainitut tulkinnanvaraisuustekijät. Sääntöpohjaiset järjestelmät (toisin kuin oppivat) eivät liioin tuota todennäköisyyksiä, joilla voitaisiin luoda tulevaisuuteen suuntautuvia ennusteita. Täten harkintavaltaa sisältävän lainsäädännön sulkeminen pois sääntöpohjaisen automaation alasta on ainakin tällä hetkellä perusteltu lähtökohta. On kuitenkin huomattava, että oppivat järjestelmät ja erityisesti kieliteknologian sovellukset saattavat tulevaisuudessa mahdollistaa automaation laajentamisen myös niihin päätöslajeihin, jotka oikeudellisesti määritetään harkinnanvaraisuuden kautta.

Vaikka jaottelu harkinnanvaraisiin ja ei-harkinnanvaraisiin päätöstyyppeihin on teoriassa yksiselitteinen, käytännössä voidaan törmätä vaikeuksiin. Harkintavallan paikantaminen voi olla hankalampaa kuin voisi kuvitella: usein se ilmenee vain avoimista kielellisistä muotoiluista (vrt. muistion s. 12 avoimet käsitteet ja periaatetyypiset normimuotoilut). Onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten tulkitaan arviomuistiossa mainittuja ”yksiselitteisiä faktoja” ja lainsäädäntöä, joka soveltuisi ongelmitta koneellisesti luettavaksi. Vaikka päätösaunomaation avulla voidaan päästä osasta rutiininomaista työtä, hallinnon päätöksenteon ei tule kaavamaisua digitalisaation vuoksi. Sääntelystrategian suunnittelussa tulisi huomata kategorisen ennakkollisen erottelun hankaluudet.

Kiinnitämme vielä huomiota tietojärjestelmäavusteisten päätöksentekoprosessien joustamattomuuteen ja ”konservatiivisuuteen”. Joustamattomuus seuraa ennakkollisten päätössääntöjen jähmettämisestä tietojärjestelmäarkkitehtuuriin. Järjestelmäarkkitehtuuri ohjaa perustavanlaatuisella tasolla hallinnollisen päätöksentekijän toimintamahdollisuuksia. Tämä vaikuttaa edelleen siihen, miten päätöksentekijä käytännössä pystyy käyttämään lailla määriteltyä harkintavaltaansa.

Tietojärjestelmien arkkitehtuuriratkaisuilla on kauaskantoisia vaikutuksia. Arkkitehtuuriratkaisujen muuttaminen jälkikäteen voi olla jopa mahdotonta ilman merkittäviä lisäinvestointeja. Tämä tulee

ottaa huomioon suunniteltaessa, kehitettäessä ja hyödynnettäessä julkishallinnon tietojärjestelmiä. Kun arviomuistion tavoitteena on edistää oikeusvaltioperiaatetta kunnioittavaa automaatiota, tulisi sääntelystrategiassa kiinnittää erityistä huomiota yleisesti hallinnollisen päätöksenteon ja sen automaation laatuun ja laatuksiteerien valintaan. Miten määritetään ne laatustandardit, jotka julkishallinnon ohjelmistokehityksessä tulee täyttää, ja miten laadunvalvonnasta varmistutaan?

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

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Arviomuistiossa lähdetään siitä, että sääntely kohdistetaan sääntöpohjaisiin järjestelmiin. Oppivat järjestelmät suljetaan toistaiseksi sääntelyn ulkopuolelle: niiden hyödyntäminen hallinnollisen päätöksenteon automatisoinnissa ei ole mahdollista. Lähtökohta on ymmärrettävä, mikäli sääntöpohjaisen automaation uskotaan lisäävän päätöksenteon ennakoitavuutta ja turvaavan laillisuusperiaatteen toteutumista; sääntöpohjaisella päätöksenteolla on edellytykset ”noudattaa tarkoin lakia” (vrt. PL 2.3 §). Tausta-ajatuksena täten on, että tietojärjestelmän toiminta perustuu ennakkolisesti ihmisen määrittelemille päätöspoluille, eikä samankaltaisuuksien ja todennäköisyyksien tunnistamiselle tilastollisin menetelmin.

Käsityksemme on, että sääntelystrategiana erottelu sääntöpohjaisten ja oppivien järjestelmien välillä ei ole kestävä. Oikeudellisena, automaattista päätöksentekoa määrittävänä käsitteenä tämä erottelu on liian kategorinen ja teknologiasidonnainen. Se perustuu viime sijassa tietojenkäsittelytieteen ja ohjelmistokehityksen lähtökohdille. On myös huomattava tekoäly-termin historiallinen jatkuvuus – vielä 1980-luvulla sääntöpohjaiset päätöksentekojärjestelmät katsottiin vakiintuneesti tekoälyksi. Erottelu sääntöpohjaiseen ja oppivaan järjestelmään ei ole liioin käytännössä yksiselitteinen, sillä monimutkaisissa tietojärjestelmissä usein yhdistellään useita menetelmiä.

On syytä kysyä, missä määrin lainsäädäntöä kannattaa rakentaa eri teknisten menetelmien erottelulle. Jos järjestelmän toteutustapa määrittää sen oikeusvaikutuksia, myös yhdenvertaisuusnäkökohtia voidaan joutua tarkastelemaan. Miksi sääntelystrategian tulisi keskittyä vain sääntöpohjaisille järjestelmille? Mikä on se oikeushyvä tai sääntelyn tavoite, jota jaottelun oikeudellistamisen katsotaan suojelevan tai edistävän? Onko kyse laillisuusperiaatteesta?

Nykyisen sääntelyehdotuksen kriittinen arviointi mahdollistaa myös strategian taustaoletusten sanallistamisen. Jos sääntöpohjaisten ja oppivien järjestelmien jaottelulla tavoitellaan järjestelmän läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä, on huomioitava myös sääntöpohjaisten järjestelmien rajallisuus; nekään eivät välttämättä ole läpinäkyviä tai ymmärrettäviä (vrt. lausunnon kohta 10). Lisäksi näennäisesti yksinkertaiset sääntöpohjaiset osajärjestelmät voivat johtaa ns. yllättävään monimutkaisuuteen (emergent complexity) osana laajempaa tietojärjestelmäkokonaisuutta.

Jaottelusta seuraa myös monimutkaisia käytännön tulkintakysymyksiä sallittujen ja kiellettyjen menetelmien yksilöinnistä. Onko esimerkiksi tiedonlouhinnan tai tilastollisten menetelmien käyttö sallittua osana sääntöjen määräysprosessia, kunhan ihminen viime sijassa vahvistaa säännön ennen järjestelmän käyttöönottoa? Lainsäädännössä olisi syytä määritellä riittävän tarkasti, missä laajuudessa automaattiselta päätöksenteolta edellytetään nimenomaan sääntöpohjaisuutta. On varmistuttava siitä, että mahdolliset tekoälypohjaisten järjestelmien ja sääntöpohjaisten järjestelmien muodostamat kokonaisuudet, eri menetelmistä saatavat synergiahyödyt sekä teknologisen kehityksen tarjoamat uudet ratkaisut eivät käy mahdottomiksi.

Sääntelyn perustamista sääntöpohjaisen ja oppivan järjestelmän erolle voidaan kritisoida myös teknologianeutraalin lainsäädäntötekniikan näkökulmasta. Periaate on omaksuttu keskeiseksi lähtökohdaksi niin kansallisessa kuin eurooppalaisessa lainsäädännössä. Teknologianeutraaliuden periaate tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon myös, kun säädetään automaattisesta päätöksenteosta. On tiedostettava, että teknologiaspesifi lainsäädäntö vanhenee nopeasti. Kategorinen erottelu rajaa kehitystä yksittäisiin menetelmiin ja saattaa siten heikentää julkishallinnon kokeilukulttuuria.

Ehdottoman kielteinen kanta tekoälyn käyttöön hallinnon päätöksenteossa saattaa olla myös EU:n tekoälystrategiaa pohjustavan valkoisen kirjan vastainen. Vaikka valkoisessa kirjassa ei ehdoteta suoraan sääntelyä hallinnon digitalisoimiseksi, siinä korostetaan muun ohella kansallisen lainsäädännön ja innovoinnin merkitystä sekä kannustetaan tekoälyn käyttöönottoon myös julkishallinnossa ("It is essential that public administrations, hospitals, utility and transport services, financial supervisors, and other areas of public interest rapidly begin to deploy products and services that rely on AI in their activities.", s. 8). Merkille pantavaa on, ettei myöskään valkoisessa kirjassa tehdä selvärajaista erottelua sääntöpohjaisten tietojärjestelmien ja oppivien tekoälyjärjestelmien välillä.

On huomattava, että EU näkee julkishallinnon keskeisenä toimijana modernissa datataloudessa (ks. Data Strategy 2/2020). Tästä syystä olisi erityisen tärkeää, että suomalainen lainsäädäntö mahdollistaa julkisten hallinnon toimijuuden datataloudessa. Tällä hetkellä Suomen hallinnon digitalisaatioaste on EU:n korkein (DESI 2019). Käsityksemme mukaan kansallisessa lainsäädännössä tulee ennakoida EU:n sääntelystrategiaa sekä tulevaa teknologiakehitystä.

Arviomuistiossa on onnistuneesti tuotu esiin ne epävarmuudet ja legitimizeettivaje, jotka liittyvät sääntöjen muodostamiseen eli lakikielen kääntämiseen konekielisiksi säännöiksi. Käännösvaiheeseen sisältyy jo itsessään normisisällön tulkintaa, joka skaalataan järjestelmätasolle. Normien tulkinnalla myös käännösvaiheessa on oltava demokraattinen legitimizeetti. Toisaalta on syytä kysyä, missä määrin lakikielen ja konekielen väliseen kääntämiseen liittyvä demokraattinen kontrolli tai sen puute eroaa nykytilasta. Jo nytkin julkisorganisaation sisäisillä ohjeilla ja standardeilla kavennetaan lainsäädännöstä ilmenevää harkintavaltaa.

Sivuhuomautuksena on todettava, että oppivilla kieliteknologian sovelluksilla saatetaan tulevaisuudessa ylittää lakitekstin ja konekielen kääntämiseen liittyviä ongelmakohtia.

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?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Tällaisen säännöksen sisällyttäminen voisi olla omiaan lisäämään virkavastuun linjakkuutta. Samoin säännös olisi informatiivinen, koska se toisi esiin niitä perusoikeuksia, joiden toteutumisen on automaattisessakin päätöksenteossa toteuduttava. Toisaalta on kysyttävä, onko erillinen säännös tarpeen ja miten säännöksen toteutumisesta voidaan varmistua.

Onko riskinä, että säännöksellä reagoidaan oletettuun pelkoon siitä, että automaattinen päätöksenteko vaarantaa hyvän hallinnon ja muiden perusoikeuksien toteutumisen? Jos säännöksellä pyritään hälventämään tämän suuntaisia epäilyksiä, on syytä huomata, että automaatio voi parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta ja laatua mm. poistamalla ihmisvirheitä. Mikäli säännös katsotaan tarpeelliseksi, tulee lainvalmistelussa selventää, mitä sillä käytännössä tarkoitetaan. Samoin tulee huolehtia siitä, ettei synny vaikutelmaa, ettei vastaavaa velvollisuutta olisi täysin ihmisvetoisessa päätöksenteossa.

Vaikka automaation kohteena olisivatkin ennen kaikkea ns. massaluonteiset päätökset, hallinto-oikeudellinen doktriini ole ainakaan vielä onnistunut käsitteellistämään massapäätöstä muista hallintopäätöksistä oikeudellisesti erillisenä alalajina. Massaluonteista hallintopäätöstä koskevat lähtökohtaisesti samat vaatimukset kuin muitakin hallintopäätöksiä. Yksityiskohtana mainittakoon, että muotoilu olisi parempi muodossa ”...hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien toteutumista”. Muuten saattaa syntyä vaikutelma, että oikeusturva ja hyvä hallinto eivät olisi perusoikeuksia vaan näistä erillisiä laatuvaatimuksia.

Viranomaisten olisi hyvä varmistua hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien toteutumisesta myös mm. koulutuksen avulla. Lisäksi olisi hyvä käydä keskustelua siitä, missä määrin ennen kaikkea oikeusturva ja hyvä hallinto ovat ymmärrettävissä myös laajempina oikeusjärjestyksen legitimizeettiä turvaavina ajattelutapoina, joiden täysi toteutuminen edellyttää osin puhtaan positiivisoikeudellisesta lähtökohdasta irtautumista.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Maahanmuuton henkilötietolain säännösehdotuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi virkavastuun kohdistamista, kun kyseessä olivat automaattiset yksittäispäätökset. Virkavastuun oli määrä kohdistua viraston ylijohtajaan. Ajatuksena oli, että ylijohtajan virkavastuu lähettäisi selkeän viestin siitä, että virkavastuun toteutumisesta huolehdittaisiin myös automaattisen päätöksenteon ollessa kyseessä. Valiokunta suhtautui kuitenkin kriittisesti ehdotukseen (PeVL 7/2019 vp). Sen mielestä virkavastuun kohdistaminen viranomaisen ylijohtajaan olisi perusteiltaan keinotekoinen ja syy-yhteydeltään liian löyhä ratkaisu.

Yhdymme perustuslakivaliokunnan kantaan. Nähdäksemme virkavastuu olisi kohdennettava niin lähelle järjestelmän ihmiskäyttäjää/-valvojaa kuin mahdollista. Tämä korostaisi – joskin ehkä hieman kosmeettisesti – syy-yhteyttä virkamiehen toiminnan ja päätöksenteon välillä. Niinpä virkavastuun kohdentaminen ehdotuksen mukaan tiettyihin virkatehtäviin tai prosessin osiin (hankinta, testaus yms.) voisi olla järkevää. Tärkeää olisi sääntelyn riittävä täsmällisyys ja yksiselitteisyys. Kysymys on lopulta siitä, miten virheen tai vahingon syy-yhteyttä ja tuottamuksellisuutta yksittäisen virkamiehen toimintaan arvioidaan. Virkavastuun henkilöitymiseen liittyy nimittäin myös ehkäisevä vaikutus. Jos virkavastuu etäännyy ihmistoimijasta tai pulverisoituu, on vaarana, että virkamiesten ja muiden toimijoiden motivaatio välttää virheitä vähenee.

On myös huolehdittava siitä, että virkavastuussa olevalla virkamiehellä on tosiasiallinen toimintamahdollisuus vaikuttaa automaattiseen päätöksentekoon. Vastuun synnyttävän ihmiskontrollin on oltava ”merkityksellistä” (vrt. EU:n yleinen tietosuoja-asetus sekä WP 29 -suositukset), eikä ihmiskäsittelijän rooliksi saa muodostua pelkästään koneellisesti luodun päätöksen näennäinen hyväksyminen. Tämän ns. ”kumileimasinongelman” ratkaisemisessa on otettava huomioon myös käyttöliittymäsuunnittelun ja inhimillisten piirteiden (kuten ns. automation bias) yhteisvaikutukset.

Näyttää siltä, että päätöksenteon tosiasiallinen automaattisuus sekä virkavastuun tuottamuksellisuutta ja syy-yhteyttä edellyttävä doktriini ovat vähintäänkin jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Tulisikin arvioida sitä, onko tämä jännite lainsäädäntöteitse ratkaistavissa vai tulisiko asiaa tarkastella perustavanlaajuisemmin perustuslain ja hallinto-oikeuden yleisten oppien tasolla. On arvioitava huolellisesti PL 118 §:n sanamuotoa, joka painottaa virkavastuun henkilöllistä ulottuvuutta. Edellyttääkö virkavastuun toteuttaminen automaattisessa päätöksenteossa myös sitä, että perustuslain muutostarpeita arvioidaan?

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

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Nähdäksemme kysymys siitä, pitäisikö päätöspolut hyväksyä erillisellä hallintopäätöksellä, on monitahoinen. Siihen on vaikea ottaa yksiselitteisen myönteistä tai kielteistä kantaa.

Nimenomaisella päätöksellä käyttöönotosta olisi hyviä puolia. Erityisen päätöksen tekemisellä olisi todennäköisesti informatiivisia vaikutuksia. Päätös olisi omiaan tekemään selväksi niin virkamiehille kuin hallinnon asiakkaille, millä perusteilla järjestelmä tekee päätöksiä juuri kyseisessä asiaryhmässä. Näin sillä voisi olla myös oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa takaava vaikutus. Siihen olisi helppo liittää viranomaisen proaktiivinen tiedotusvelvollisuus. Tosin tiedotusvelvollisuus seuraa asianosaisia kohtaan jo EU:n yleisestä tietosuojaa-asetuksesta ja kansallisesta julkisuusperiaatteesta. Samoin se selkiyttäisi virkavastuun ajallista ulottuvuutta. Samalla nimenomaiseen päätökseen voidaan liittää muita suojamekanismeja, kuten tietosuojalainsäädännön edellyttämä vaikuttavuusarviointi (YTA 35 artikla) sekä ohjelmistokehityksen laatustandardien valvonta.

Päätös saattaisi kuitenkin johtaa myös ongelmallisiin tulkintatilanteisiin. Ensinnäkin tietojärjestelmät ovat luonteeltaan dynaamisia ja edellyttävät jatkuvasti ohjelmistopäivityksiä. Säännöksessä tai sen nojalla tehtävässä päätöksessä tulisi ottaa kanta siihen, milloin järjestelmä muuttuu päivitysten yhteydessä siinä määrin, että muutos edellyttää uutta päätöstä. Toiseksi on epäselvää, miten arvioidaisiin nimenomaisesta hyväksymispäätöksestä seuraavia kuulemis- ym. velvoitteita: ketkä ovat päätöksen asianosaisia, ketkä osallisia, keillä on oikeus tulla kuulluksi?

Kolmanneksi syytä määritellä, missä määrin tällaiset mahdolliset päätöksentekosääntöjä koskevat päätökset olisivat muutoksenhakukelpoisia ja kenellä olisi oikeus hakea muutosta. Tarkoittaisiko em. päätöksen yleinen muutoksenhakukelpoisuus sitä, että kuka tahansa automaattisen päätöksenteon kohde voisi valittaa päätöksentekosääntöpäätöksestä? Tämä olisi toki lähtökohta PL 21 §:n valossa. Jos päätös todettaisiin (oikaisun tai) valituksen perusteella lainvastaiseksi, mitä tapahtuisi kaikille muille – ehkä tuhansille – päätöksille, jotka on tehty saman päätöksentekosääntöjä koskevan päätöksen nojalla? Tarkoittaisiko tämä valtavaa itseoikaisutulvaa viranomaiselle? Mitä tästä seuraisi? Arviomuistiossa ehdotetaan, että oikaisu-, kantelu- tai valitusasiaa ei saisi ratkaista automaattisesti. Kysymystä on pohdittava huolella.

Onkin kysyttävä, mikä lisähyöty nimenomaisella hyväksymispäätöksellä olisi verrattuna tilanteeseen, jossa hallintopäätöstä ei tehtäisi. Jos erillistä päätöstä ei tehtäisi, olisi kuitenkin varmistuttava siitä, että sovellettava päätöksentekojärjestelmä noudattaa tarkoin lakia. Se, miten tästä varmistuttaisiin ilman erillistä päätöstä, ei kuitenkaan ole selvää. Painotamme, että viranomaisen joka tapauksessa on huolehdittava kansalaisten oikeusturvasta. Jos muutoksenhaussa tai muutoin tulee ilmi tietojärjestelmävirhe, joka on skaalautunut lukuisiin ratkaisuihin, nämä päätökset on itseoikaistava.

Mitä mahdolliseen menettelyyn tai kokoonpanoon tulee, päätöksen voisi nähdäksemme tehdä joko virkavastuullinen (ks. em. erilliseen virkatehtävään määrätty) virkamies, ylijohtaja tai jos päätöksen seuraukset olisivat erityisen mittavat tai kauaskantoiset, ehkäpä monijäseninen toimielin.

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

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Arviomuistio on jossain määrin epämääräinen asian suhteen. Lienee joka tapauksessa tarpeen, että päätöksentekosäännöt testataan ja pilotoidaan huolellisesti sekä ennen käyttöönottoa että myös määräajoin käyttöönoton jälkeen. Menettelyä voi perustella myös riskiperusteisen lähestymistavan sovelluksena.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Kuten arviomuistiossa ilmaistaan, massapäätösluonteisten automaattisten päätösten ennakovalvonta on parhaimmillaankin näennäistä. Niinpä jälkikäteisillä oikeusturvatakeilla on korostunut merkitys. EU:n yleinen tietosuoja-asetus – samoin kuin komission valkoinen kirja tekoälystä – kuitenkin korostavat ennakkollisia oikeusturvatakeita (kuten vaikuttavuusarviointia) keskeisinä valvontamekanismeina. Tätä näkökulmaa ei juurikaan tuoda esiin arviomuistiossa. Kotimainen perusoikeusjärjestelmä (myös Euroopan ihmisoikeussopimus) puolestaan painottaa ennakkollisen oikeusturvan lisäksi jälkikäteistä oikeusturvaa; kummastakin säädetään PL 21 §:ssä.

Valvontakysymys kietoutuu siihen, missä määrin valvontaa sääntelee yleinen tietosuoja-asetus ja missä määrin kotimainen lainsäädäntö. Yleisesti on huomattava, että sekä etu- että jälkikäteistä valvontaa ja -oikeusturvamekanismeja tarvitaan.

Yleislakina tietosuoja-asetus sääntelee kaikkea henkilötietojen käsittelyä. Niinpä on kysyttävä, missä määrin hallinnollisessa päätöksenteossa on tilanteita, jotka jäävät kokonaan tietosuoja-asetuksen sääntelyalan ulkopuolelle. Onko olemassa hallintomenettelyä, jossa ei olisi samalla kyse henkilötietojen käsittelystä? Näin voinee ainakin teoriassa olla, jos asianosaiset ovat oikeushenkilöitä. Henkilötiedon määritelmä on kuitenkin laaja. Hallintomenettelyssä on usein kyse asianosaisen hakemuksesta. Hallintoasian vireillepano edellyttää lisäksi useimmiten yksilöinti- ja tunnistetietoja. Niinpä voidaan olettaa suurimman osan hallinnollisista menettelyistä kuuluvan tietosuoja-asetuksen piiriin.

Kun tarkastellaan lähemmin yleisen tietosuoja-asetuksen automaattista päätöksentekoa koskevaa 22 artiklaa ja sen hallinnollista päätöksentekoa koskevaa osaa (YTA 22 artiklan 2-kohdan b-alakohta: ”Edellä olevaa 1 kohtaa [jossa luodaan oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi] ei sovelleta, jos päätös - - on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; ”), tulee esille se liikkumatila, jonka puitteissa kansallisista suojatakeista voidaan säätää.

Säännös on epämääräinen: siinä ei yksilöidä, mitä ovat nuo asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi ovat. Nähdäksemme nuo ”asianmukaiset toimenpiteet” voidaan tulkita viittaaviksi kansalliseen perusoikeusjärjestelmään ja etenkin sen sisältämiin vakiintuneisiin oikeusturvatakeisiin (PL 21 §), Näin ollen uusista toimenpiteistä ei tarvitsi säätää. Hyvän hallinnon toteutumisesta varmistuminen on omiaan toimimaan kotimaisena riskiperusteisen ja ennakkollisen oikeusturvan muotona. Erilaiset muutoksenhakukeinot puolestaan takaavat jälkikäteistä oikeusturvaa. Lisäksi on taattava kaikkien muidenkin perusoikeuksien asianmukainen toteutuminen.

Käyttöön otetun järjestelmän valvonta on ratkaisevaa, jotta tuottamusajattelulle perustuvalla virkavastuulla voi olla käytännön merkitystä. Ei kuitenkaan ole selvää, millaista tehokas valvonta olisi. Arviomuistiossa ehdotetut laskennalliset menetelmät ja pistokokeet voivat olla hyviä lähtökohtia. Viranomaisten sisäinen, virkavastuullinen valvonta on tärkeää ja se edellyttää riittävää koulutusta ja perehdytystä. Laillisuusvalvonnan rooli hallinnon digitalisaatiossa on niin ikään keskeinen.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Ks. edellä: yksi harkinnanarvoinen vaihtoehto on perustuslain virkavastuusäännöksen uudelleen arvioiminen: tulisiko sitä muuttaa? Pitäisikö perustuslain tasolla säätää siitä, miten virkavastuu toteutuu, jos päätöksen tekee automaattinen järjestelmä? Tämän ohella on kuitenkin syytä tarkastella täsmällisemmin virkavastuun kohdentumisesta, laadusta ja ajallisesta ulottuvuudesta. Virkavastuun toteutuminen on arvioitava huolellisesti joka vaiheessa. Tätä edellyttää myös PL 124 §.

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?

Kysymys liittyy kiinteästi algoritmisesta läpinäkyvyydestä käytävään (kansainväliseenkin) keskusteluun. Kyse on sekä julkisuuslain mukaisesta tiedonsaannista että EU:n yleiseen tietosuojasetukseen (YTA) liittyvistä läpinäkyvyysvelvoitteista. Vaatimukset koskevat myös automaattista päätöksentekoa (YTA 22 artikla). Läpinäkyvyyden tai transparenssin vaatimusta voidaan lähentyä kahdesta eri näkökulmasta: sekä tiedon saatavuutena että sen ymmärrettävyytenä. Julkisuuslaissa on omaksuttu ennen kaikkea tiedon saatavuuden näkökulma, kun taas tietosuojasetuksessa kyse on keskeisesti myös tiedon ymmärrettävyydestä. Rekisterinpitäjän on kerrottava rekisteröidylle siitä, että asia on ratkaistu automaattisesti samoin kuin menettelyn logiikasta.

Kansainvälisessä akateemisessa keskustelussa on epäselvyyttä siitä, sisältääkö yleinen tietosuojasetus systemaattisesti tulkittuna 'oikeuden selitykseen'. Tällaisen oikeuden olemassaolo ei käy yksiselitteisesti ilmi itse asetuksen sanamuodosta, mutta luettuna yhdessä artikloista 13-15 ilmenevien tiedonantovelvollisuuksien sekä johdanto-osan kohtien 70-71 kanssa toisinkin voi väittää. Joka tapauksessa asetuksessa puhutaan paljon läpinäkyvyydestä myös tiedon julkisuudesta poikkeavalla tavalla: käsittelyn läpinäkyvyydestä, kielen ymmärrettävyydestä ja yksityiselle annettavan tiedon merkityksellisyydestä.

Niinpä kotimaisessakin kontekstissa selityksen tai kuvauksen antamista käytetyistä päätöksentekosäännöistä voisi harkita. Tämä voi parhailtaan lisätä päätöksenteon ymmärrettävyyttä ja hyväksyttävyyttä ja täten mahdollisesti vähentäisi muutoksenhakupaineita. Samoin se olisi linjassa hallintolain 9 §:ään sisältyvän hyvän kielenkäytön vaatimuksen kanssa. Toisaalta vaarana on, että tekninen asiantuntijatieto etäännyy sen perusteella annetuista kuvauksista. Kuvausten avulla voidaan myös peittää tai häivyttää päätöksentekosääntöjen mahdollista ongelmallisuutta, puutteellisuutta tai virheellisyyttä.

Näin ollen suosittelemme, että mahdollisen kuvauksen ohella itse päätöksentekosäännötkin olisivat julkisia – kuten tietenkin julkisuuslain perusteella asia olisi lähtökohtaisesti muutenkin (salassapitosäännökset huomioon ottaen) – ja selitys tai kuvaus täydentäisi vaan ei korvaisi itse päätöksentekosääntöjen julkisuutta. Muutoin kansalaisten demokraattisesta valvonnasta on vaarassa tulla näennäistä.

Tietojärjestelmän lähdekoodiin kohdistuvat yrityssalaisuudet ovat oma läpinäkymättömyysongelmansa (ns. proprietary code). Tällä viitataan tilanteeseen, jossa oikeudet viranomaisen omistamaan tietojärjestelmään kuuluvat yksityiselle ohjelmistokehittäjälle. Tässä periaateratkaisuna voisi olla, että julkisorganisaation on lähtökohtaisesti omistettava järjestelmiensä lähdekoodi eikä siihen tulisi kohdistua yrityssalaisuuksia. Mitä lähdekoodin julkisuutta koskeviin mahdollisiin säännöksiin tulee, nähdäksemme asia olisi paras ratkaista julkisuuslaissa, esim. määrittelemällä ohjelmistokoodit informatiivisuuden nimissä julkisuuslain alaan.

Mitä mahdolliseen oppivan järjestelmän käyttöön tulee, läpinäkyvyys- ja selityskysymys mutkistuu entisestään. Näin on, koska joihinkin oppiviin tekoälyjärjestelmiin liittyy ns. mustan laatikon ongelma, jossa – toisin kuin ns. valkoisen laatikon sovelluksissa - järjestelmän sisäistä toimintaa voidaan arvioida ainoastaan ulkopuolelta käsin vertaamalla järjestelmän tuottamaa lopputulosta sille annettuun syötteeseen.

Läpinäkymättömän järjestelmän toimintalogiikka ei välttämättä valkene asiantuntijallekaan. Tosin on huomattava, että kaikki algoritmiset järjestelmät evät ole ns. mustia laatikoita. Oppivien järjestelmien sekä julkisuus että ymmärrettävyys ovat ongelmia, joihin ei toistaiseksi ole yksiselitteistä oikeudellista tai teknologista ratkaisua. On kuitenkin kysyttävä, mihin läpinäkyvyys- ja selitettävyyksivaatimukset kohdistuvat, päätöksentekoprosessiin itseensä vai lopputuloksen perustelemiseen (vrt. virkamiehen päänsisäinen harkinta vai ilmaistut perustelut päätökselle). Onko olemassa riski, että koneavusteiselle päätöksenteolle asetetaan ihmisvetoista korkeammat vaatimukset?

Sen, millä perusteella asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistaviksi, olisi hyvä olla riittävästi kuvattu. Kuvauksen tulisi sisältää viittaus niihin lainkohtiin, joiden on katsottu voivan soveltua automaattisesti ratkaistaviksi (vrt. millaiset seikat tulkitaan ”yksiselitteisiksi faktoiksi”). Tämän lisäksi olisi hyvä selittää yleis- tai jopa selkokielisesti ja teknistä erityisterminologiaa välttämättä, millaisessa menettelyssä automaattinen päätöksenteko tapahtuu (vrt. kuitenkin näkökohdat edellä).

Kuten arviomuistiossa todetaan, kuvaus toteuttaisi myös oikeutta saada perusteltu päätös. Voi kuitenkin olla, etteivät pelkkien päätöksentekosääntöjen kuvaukset riitä toteuttamaan tätä velvoitetta; vastaavastihan sovelletut lainkohdatkaan eivät riitä täyttämään perusteluvollisuutta. Kuvausta voi pitää eräänlaisena päätöksenteon normipremissin esiin tuomisena, joka jättää ulkopuolelleen oikeudelliseen päättelyyn keskeisesti kuuluvat faktapremissin, itse päättelyn ja lopputuloksen. Tässä on kuitenkin abstraktisti vaikeaa hahmottaa, millaiseksi kuvauksen ja muun annetun informaation perusteella perusteluvollisuus tulisi täytetyksi.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Nähdäksemme koneelliseen allekirjoitukseen tai muuhun varmentamiseen vertautuva menettely voisi olla riittävä. Jos jatkovalmistelussa päädytään siihen, että varmentamisesta tarvitaan erillinen säännös, olisi hyvä pohtia, riittäisikö viittaussäännös.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISSPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Nähdäksemme Suomen perustuslain edellyttävät seikat voidaan hyvin tulkita EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran näkökulmista asianmukaisiksi suoja-toimiksi, kuten arviomuistiossakin tuodaan ilmi. Yksinkertaisuuden vuoksi emme näe tarvetta säätää sellaisista oikeudellisesti määritellyistä suoja-toimista, jotka olisivat tietosuoja-asetuksesta ja -lainsäädännöstä tai muusta hallinnon yleislainsäädännöstä erillisiä. Nähdäksemme ehdotetut suoja-toimet ovat riittäviä.

Haluamme kuitenkin vielä painottaa kuulemisperiaatteen merkitystä automaattisen päätöksenteon sääntelyssä, joka on yhteydessä myös tietosuoja-asetuksessa mainittuihin suoja-toimiin. Kuten arviomuistiossa tuodaan esiin, automaatiota helpottaa, mikäli viranomaisella on käytettävissään rakenteistettua tietoa, joka on suoraan käytettävissä tietojärjestelmässä.

Rakenteistetun tiedon hyödyntämisessä on kuitenkin riski. Jos hallinnollisen päätöksenteon tietopohjana ryhdytään suosimaan suoraan tietojärjestelmästä saatavaa tietoa, saatetaan tulla vähentäneeksi samalla hankalampaa tiedonkeruuta vaativia toimenpiteitä kuten haastatteluita, katselmuksia, jne. Miten turvataan kuulemisperiaatteen toteutuminen ja riittävä päätöksenteon tietopohja? Voidaanko luottaa siihen, että viranomaisen selvityselvöllisyys riittää turvaamaan kuulemisperiaatteen toteutumisen?

Rakenteistetun datan hyödyntämisessä piilee myös riski de facto muotomääräysten tuomisesta hallinnolliseen asiointiin. Jos kuulemisperiaate toteutetaan avoimien tekstikenttien sijaan vetovalikoilla tai muuten rakenteistettua muotoa tukevilla muotoiluratkaisuilla, rajaa tämä kansalaisen oikeuksia saattaa asiansa vapaamuotoisesti vireille. Yksinkertaisilla käyttöliittymäratkaisulla – kuten avoimien kenttien suosimisella tai poissulkemisella – on keskeinen merkitys kuulemisperiaatteen tosiasialliselle toteutumiselle.

Avoimeksi myös jää, missä määrin kansalaisella voidaan katsoa olevan oikeus ihmiskäsittelyyn, kun kyse on julkishallinnossa tapahtuvasta automaattisesta päätöksenteosta. Oikeusperustan oikeudelle ihmiskäsittelyyn muodostaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla, jossa edellä mainitusti säädetään lähtökohtaisesta automaattisen päätöksenteon kiellosta ja kieltoon soveltuvista laajoista poikkeusperusteista (mm. kansallinen lainsäädäntö, jossa varmistettu riittävät suoja-toimet). On huomattava, että se, miten tuota artiklaa tulisi tulkita, on epäselvää. Mikä esim. on suojatakeiden ajallinen ulottuvuus? Tarvittaisiin oikeuskäytäntöä EU-tuomioistuimesta. Onkin kysyttävä, mihin hallinnollisen päätöksenteon vaiheeseen oikeus ihmiskäsittelyyn kohdistuu, vai onko tällainen käsittely kokonaan hallinnollisen päätöksenteon (ks. edellä) ulkopuolella.

Jos oikeuden ihmiskäsittelyyn katsotaan ulottuvan myös hallinnolliseen, jäsenvaltion lainsäädännössä sallittuun automaattiseen päätöksentekoon, on hahmotettavissa ainakin kolme vaihtoehtoa: 1) ihmiskäsittelyn sitominen velvollisuuteen tiedottaen kansalaista automaattisesta yksittäispäätöksestä vireillepanovaiheessa ja valintamahdollisuuden varaaminen (opt-in/opt-out automaattiseen päätöksentekoon), 2) ihmiskäsittely oikaisumenettelyssä tai 3) ihmiskäsittely muutoksenhakuvaiheessa. On selvää, että viimeistään muutoksenhakuvaiheessa päätöksenteon on perustuttava ihmiskäsittelylle tietosuoja-asetuksen nojalla. Tästä lähdetään myös arviomuistiossa. Mikäli oikeus ihmiskäsittelyyn toteutetaan vireillepanovaiheessa, saattavat digitalisaatiotavoitteet vesittyä. Lisäksi on huomattava, että kansalaisten muutoksenhakuedellytykset eivät voi poiketa toisistaan vireillepanovaiheen valinnasta riippuen.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISSPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Arviomuistiossa on hyvin tuotu esiin yleisen tietosuoja-asetuksen jossain määrin ristiriitaista lähestymistapaa. Nähdäksemme kansallisella tasolla riittävää on, että jatkovalmistelussa otetaan lisäksi huomioon PL 6 ja 19 §:istä juontuvat vaatimukset lasten vaikutusmahdollisuuksien ja yksilöllisen kasvun huomioimiseen.

Painotamme, että käyttöliittymä- ja käyttökokemusratkaisuilla eli järjestelmä- ja palvelumuotoilulla on keskeinen rooli siinä, millaiseksi pääsy oikeuksiin sekä kuulemisperiaatteen toteutuminen tosiasiallisesti muodostuvat. Varsinkin yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevien yksilöiden ja ryhmien (lapset, vanhukset, päihdeongelmaiset, ulkomaalaiset), kuten toki myös muutoin heterogeenisten käyttäjäryhmien, tarpeet ja toimintakyvyt poikkeavat toisistaan merkittävästi. On kysyttävä, missä määrin tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää eri käyttäjäryhmien tarpeiden arviointia ja käyttöliittymien räätälöintiä (esim. selvää, että lasten kuuleminen sähköisesti edellyttää erilaista käyttöliittymäsuunnittelua kuin aikuisten). Entä missä määrin kustomoinnista tulee itsessään välillistä syrjintää?

Räätälöinnillä on mahdollista parantaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta, mutta myös profiloida ja siiloittaa eri käyttäjäryhmiä. Haavoittuvat ryhmät eivät myöskään ole sisäisesti homogeenisiä (esim. vammaispalvelulain 2 §:n tarkoittamat vammaiset henkilöt). Tärkeää on, että eri käyttäjäryhmät otetaan kattavasti mukaan järjestelmien suunnitteluun, kehitykseen ja testaukseen, jotta kehitys ei perustu virheellisille oletuksille loppukäyttäjien tarpeista.

Muut sääntelytarpeet

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

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISSPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Koulutus, tiedotus ja teknisen osaamisen vahvistaminen ovat keskeisessä asemassa. Olisi tärkeää varmistua, että yhteiskunnan edellä mainitut haavoittuvat ryhmät – joilla on mahdollisesti puutteelliset tietotekniset valmiudet – tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi. Neuvontapalveluista on pidettävä huoli (HL 8 §). Samoin varmistuttava huolellisesti, että kuulemisvelvollisuutta edellyttävät asiat jäävät automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Yhtenä ongelmakohtana nostettava esiin oikeuskäytännön merkitys hyvän hallinnon tulkinnassa ja oikeusturvatakeiden riittävyyden arvioinnissa: jos tietokoneavusteisesti ratkaistaan vain hakijalle myönteiset ratkaisut ja kielteiset jätetään ihmisille, ei automaattisesta päätöksenteosta synny oikeuskäytäntöä.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISSPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)

Automaatio tuo esiin uudella tavalla kriittisen oikeustutkimuksen aikanaan esittämän väitteen oikeuden epämääräisyydestä. Oikeuden sisäisen piirteen asemesta se näyttäytyy nyt ratkaisua vaativana ongelmana.

Säätelystrategian suunnittelussa on pidettävä huoli, että systeeminen kokonaiskuva säilyy ehyenä, eikä tarkastelu mene pisteittäiseksi. On tarkasteltava sitä, onko digitalisaatio osa hallinto-oikeutta viime vuosikymmeninä leimannutta menettelyllistä paradigmaa, jota digitalisaatio saattaa uusintaa. On myös huomattava, että kansainvälinen tekoälyn etiikkaa koskeva keskustelu on rakentunut huomattavassa määrin hallinto-oikeudellisiksi ymmärrettävien periaatteiden ympärille. Keskustelu osoittaa, että hallinto-oikeudellisilla periaatteilla on normatiivista vetovoimaa myös hallinto-oikeudellisen kontekstin ulkopuolella.

Riikka Koulu

(LAUSUNTO YHTEINEN APULAISSPROFESSORI IDA KOIVISTON, HY, KANSSA)