

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*?

Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Lähtökohtaisesti säännös on selkeä ensimmäisen momentin osalta, mutta rajaus oikeussäätöön voi olla ongelmallinen, jos se tulkitaan niin, ettei lain mukaan laadittujen hallinnon sisäisten määräysten perusteella tehtäviin päätöksiin voida soveltaa automatiikkaa.

Toista momenttia voisi muuttaa seuraavasti:

”Mitä edellä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallintotoimintaan, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen.”

Mikäli momentti jää alkuperäiseen muotoon, jää tulkinnanvaraa siitä, milloin valmistelussa tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on kyse ”merkittäväällä tavalla vaikuttavasta” valmistelusta, mikä turhaan voi rajata uusia ja kehittyviä valmistelutoimenpiteitä (esim. tekoälysovellukset).

Perusteluissa esitetty esimerkki työvoimapoliittisesta lausunnosta on poikkeuksellinen, koska kyse on työttömyyskassaa ja Kelaa sitovasta lausunnosta. Tällaiset automaattisten päätösten käyttökohteet onkin hyvä sulkea pois säädöksellä. Sen sijaan päätösten valmistelussa tulee voida käyttää automatiikkaa ja tekoälyä, silloin kun lopullisen päätöksen tekee ihmiskäsittelijä niin, ettei ko. käsittelijä toimi ainoastaan muodollisena päätöksen hyväksyjänä vaan tosiasiallisesti käyttää automatiikan tai tekoälyn tuottamaa aineistoa harkinnan apuna. Esimerkiksi Kevan osalta olisi tarvetta ja mahdollisuus hyödyntää tekoälyä lääkärin ratkaisuehdotusten laatimisen apuna. Ko. ratkaisuehdotus itsessään ei sido varsinaista työkyvyttömyysasian ratkaisijaa, joka tekee päätöksen

itsenäisesti. Emme voi myöskään vielä ennakoida kaikkia käyttökohteita, joissa automatiikasta ja tekoälystä voisi olla apua eläkeasioiden käsittelyssä ja eläkepäätösten tekemisessä.

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

Ehdotus mahdollistaa osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

Tällä hetkellä Keva tekee automaattisia päätöksiä ainoastaan tapauksissa, joissa eläke-etuus voidaan määritellä tosiseikkojen ja laskusääntöjen perusteella (esim. vanhuuseläkkeen ikäraja täyttyy).

Muita käyttökohteita voisi olla esim. tiettyjen sisäisesti päätettyjen yhdenmukaisten sääntöjen noudattaminen harkintaa sisältävissä tilanteissa.

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

Työkyvyttömyysasian ratkaisemisen apuvälineenä voitaisiin käyttää tekoälytyökaluja esimerkiksi ennustemallien luomisessa asiantuntijalääkärin harkinnan tueksi olemassa olevan aineiston pohjalta. On kuitenkin vaikea sanoa, kuuluisiko se toisen momentin tarkoittamaan kategoriaan, koska vaikka voidaan sanoa, että lääkärin ratkaisuehdotuksella on paljon painoarvoa, se ei ole ratkaisuasiantuntijaa sitova asiakirja.

Myös Kevan chat-bottia olisi mahdollista laajentaa niin, että se ohjaisi asiakasta enemmän oman asiansa hoitamisessa. Jos botti ohjaakin asiakasta väärin, se voitaisiin tapauksesta riippuen tulkita ”vaikuttavan merkittävällä tavalla” Kevan asiakkaaseen.

Kaikkia mahdollisia tekoäly- ja automatiikkaratkaisuja on vaikea ennakoida, koska tekninen kehitys on nopeaa.

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

Kyllä (miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kts. kohta 1.1 ja siinä esitetty muotoilu toisen momentin osalta. Oikeudellisesti sitovaa valmistelua täytyy rajoittaa, mutta sitä ei pidä laajentaa tarpeettomasti.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

-

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:

Voidaan ajatella, että jos sekä päätös että siihen liittyvä oikaisuvaatimus käsitellään automaattisesti, se ei takaisi riittävää oikeussuojaa. Mutta ei voida sulkea pois kategorisesti sitä vaihtoehtoa, että tietyissä tapauksissa olisi erityisiä edellytyksiä käsitellä myös oikaisuvaatimuksia automaattisesti.

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

Oikaisuvaatimus/valitusmahdollisuus; selkokielineen ja saavutettava asiakasneuvonta eri kanavissa; automatiikan ja tekoälyn valvonta, kuten systemaattinen testaaminen/auditointi ja tietoturvan toteuttaminen; järjestelmien läpinäkyvyys.

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

-

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

-

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Eryteisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Yleisesti hallintomenettelyä koskevat säännökset riittävät turvaamaan henkilötietojen asiallisen käsittelyn. Ainakaan ei tulisi säätää mahdollisuutta vaatia, että luonnollinen henkilö käsittelee henkilötietoja automatiikan sijaan, koska tämä tekisi osittain tyhjäksi automaattisen käsittelyn tavoitteen eli viivytyksettömän ja kustannustehokkaan asian käsittelyn. Esimerkiksi automatiikan avulla tavanomaisen vanhuuseläkepäätöksen saa jopa samana päivänä, kun taas ihmiskäsittelijän kautta päätöksessä voisi mennä parikin viikkoa. On tarkoituksenmukaista, että automatiikkaa käytetään siellä, missä harkintaa ei tarvita ja resurssit voidaan kohdentaa vaikeampiin tapauksiin.

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:

Oleellista ei ehkä ole se, käytetäänkö automaattisessa päätöksenteossa tai tekoälyjärjestelmissä erityisiä henkilötietoryhmiä. Joka tapauksessa tietosuoja-asetusta sovelletaan näihin tietoihin ja niiden käsittelyyn on oltava peruste ja riittävät suojatoimet. Tärkeätä on tunnistaa, millaisia vaikutuksia käsittelyllä on. Kevassa erityisistä henkilötietoryhmistä käsitellään lähinnä eläkevakuutettujen terveystietoja työkyvyn arvioinnin yhteydessä. Tätä arviointia ei ole tarkoitus siirtää automaattisen päätöksenteon piiriin vaan automatiikka voi olla apuna valmistelussa. Seuraukset tästä valmistelusta eivät ole eläkevakuutetulle peruuttamattomia. Mikäli erityisiä suojatoimia säädetään erityisiin henkilötietoihin liittyen, ne koskisivat erityisesti teknisiä vaatimuksia, kuinka järjestelmä on dokumentoitu, miten sitä valvotaan ja lokitetaan, minkäläaatuista data on ja kuinka järjestelmän läpinäkyvyys ja tietoturva on varmistettu. Näistä seikoista ei liene tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista säädellä kattavasti.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

-

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tämä on varmaankin asiakkaan näkökulmasta helpoin tapa toteuttaa läpinäkyvyyttä. Automaation kuvauksessa on otettava huomioon julkisuuslain 24.1,7 §:n mukainen salassapito (tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat) sekä 24.1,17 §:n liikesalaisuuksia koskeva salassapitovelvoite.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Hallinnon asiakkaan kannalta järkevää antaa tieto yhteydenottomahdollisuudesta ja viranomaisen yhteystiedot päätöksessä.

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

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Avoimuuden ja hallinnon asiakkaan kannalta tarkoituksenmukainen muutosehdotus.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Vaikka automatiikkaa on käytetty hallintopäätösten tekemisessä jo nyt, se ei ole hallinnon asiakkaille ehkä kovin tuttua ja siihen kohdistuu epäluuloja. Tekoälyn käyttö on vielä viranomaisissa vierasta. Viranomaisten tulisi pyrkiä avoimuuteen omissa prosesseissaan. Tämä lisää hallinnon asiakkaiden luottamusta viranomaisten toimintaa kohtaan.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Selkokielen kuvaus siitä, mitkä seikat ja tiedot vaikuttavat päätöksentekoon sekä mistä nämä tiedot on saatu. Järjestelmiin liittyviä liikesalaisuuksia tai turvajärjestelyjä ei voida kuvata julkisesti.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

-

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Olisi hyvä huomioida, ettei heti alkuun tehdä sääntelystä niin rajattua, ettei sitä voida hyödyntää tekniikan kehittyessä nopeasti. Ei ole syytä estää automatiikan tai tekoälysovellusten käyttöä päätöstenteon apuvälineinä, mikäli oikeussuojakeinot, hallinnon avoimuus ja henkilötietojen suoja turvataan. On myös syytä muistaa, että hallinnon asiakkailta on oikeus asiansa viivytyksettömään käsittelyyn sekä yhdenvertaiseen kohteluun. Tältä osin automatiikka ja tekoäly voivat olla erittäin hyödyllisiä työkaluja eli tekniikan hyödyntämiseen ei liity pelkkiä uhkia tai riskejä.

Esteellisyysskysymystä pitää ehkä miettiä. Jos virkavastuu osoitetaan henkilölle, joka ei tosiasiallisesti tiedä kenelle automaattisia päätöksiä annetaan ja hänelle sattuu jonkun läheisen asia käsittelyyn, niin voiko tämä olla ongelma?

Rantanen Jussi-Pekka
Keva

Hernetkoski Heidi
Keva - Juridiset palvelut