

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?

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista siten kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää.

Muistiossa on muutamissa paikon lyhyesti käsitelty aiheeseen liittyviä yhdenvertaisuuskysymyksiä. Asian jatkokäsittelyssä ja sääntelyn jatkovalmistelussa aiheeseen on kiinnitettävä lisähuomiota. Yhdenvertaisuuslaki asettaa tekoälyn käyttöä ja automaattista päätöksentekoa suunnitteleville, hankkiville ja käyttäville viranomaisille veloitteita, jotka on huomioitava. Syrjinnän riskin ehkäisemistä koskevan veloitteen lisäksi yhdenvertaisuuslaki asettaa viranomaisille lisäksi yleisemmän veloitteen edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5 §). Valtuutettu korostaa myös YVL 15 §:n velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin.

Automaattiseen päätöksentekoon ja algoritmien hyödyntämiseen viranomaisten kuten muidenkin toimijoiden toiminnassa liittyy keskeisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen liittyvät kysymykset ja sääntely (esim. Equinetin raportti Regulating for an Equal AI: A New Role for Equality Bodies sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/REC (2020)1).

Arviomuistiossa tuodaan tarpeellisesti esille tarve päättää, tulisiko yleislainsäädäntö laatia nyt koskemaan vain hallintopäätösten tekemistä vai ulotettaisiinko sääntely koskevaan laajemmin hallintotoimintaa. Ottamatta kantaa tähän päätökseen, valtuutettu korostaa, että tekoälyn käytön

yleistä hyväksyttävyyttä ja sääntelyä koskevan arvioinnin ei tule kohdistua vain automaattiseen päätöksentekoon. Tekoälyn käyttöön viranomaistatoiminnassa liittyvät yhdenvertaisuuskysymykset koskevat keskeisesti myös tosiasiallista hallintotoimintaa ja esimerkiksi erityisesti valvontatoimien kohdentamista. Suomessa onkin tarve laajemmalle arvioinnille ja yhteiskunnalliselle keskustelulle siitä, minkälaista sääntelyä tekoälyn käytöstä sekä julkista että yksityistä sektoria koskien tulee laatia ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Valtuutettu viittaa esimerkkinä muissa maissa käytäviin keskusteluihin ja oikeustapauksiinkin kasvojentunnistamisesta sekä koskien erilaisia riskiprofilointeja ulkomaalaislupien käsittelyssä, sosiaali- ja työllistämistoimenpiteiden kohdistamisessa sekä julkisten tukien väärinkäyttäjien tunnistamisessa.

Lainsäädäntöä kehitettäessä on yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan arvioitava esimerkiksi nykyistä kattavampia ja täsmällisempiä velvoitteita vaikutustenarvioinnille ja läpinäkyvyydelle. Equinet (eurooppalainen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten yhteistyöverkosto) on esittänyt huomionarvoisia näkemyksiä Euroopan unionin sääntelyn kehityssuunnasta (Equinetin vastaus komissiolle tekoälyn valkoista kirjaa koskevaan konsultaatioon 2020, saatavilla yhdenvertaisuusvaltuutetulta). Suomessa on myös tarkasti käsiteltävä ja toimeenpantava kansainvälisten ihmisoikeuselinten suositukset, mukaan lukien yllä viitattu Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/REC (2020)1.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus

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

Valtuutettu pitää ehdotusta perusteltuna. Tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon syrjivyyks voi johtua monenlaisista seikoista, esimerkiksi opetusdatan virheistä tai puutteista, mallin huonosti valituista ominaisuuksista tai siitä, että päätöksentekosäännöt on suoraan rakennettu antamaan merkitystä syrjintäperusteelle. Vaikka sääntöpohjaiseenkin tekoälyn ja automaattiseen päätöksentekoon voi siis liittyä syrjintää, on riskit ennaltaehkäistävässä ja tapahtunut syrjintä helpompaa havaita kuin ns. oppivan tekoälyn tilanteissa. Mitä läpinäkymättömämmäksi ja monitahoisemmaksi tekoälyn/algorithmien toiminta muodostuu, sitä vaikeampaa syrjintää on ehkäistä ja syrjiviä vaikutuksia havaita ja korjata. Tämä on huomioitava sääntelytarpeita ja sääntelyn sisältöä pohdittaessa.

Valtuutettu kiinnittää automaattisen päätöksenteon käyttöalaa koskien yleisesti huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti tekoälyn käyttöä ja siten sen käyttöönoton vaikutuksia ja tarpeita on arvioitava kussakin tilanteessa aina yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain 5 § sekä perustuslain 22 § ja 6 § huomioiden viranomaisen ei tule kehittää ja käyttää automaattista päätöksentekoa tavalla, joka olisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen tai yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen kanssa ristiriidassa.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja arvioida toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia. Yhdenvertaisuuslain esitöissä (HE 19/2014 vp, s. 61) todetaan, että viranomaisen on pyrittävä toiminnassaan poistamaan yhdenvertaisuuden toteutumisen esteet ja muutettava tällaisia olosuhteita. Viranomaisella on lisäksi velvollisuus vakiinnuttaa hallinto- ja toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämisen varmistamiseksi.

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

Valtuutettu katsoo ehdotuksen perustelluksi. Ks. myös edellisiin kysymyksiin vastattu.

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?

Jo ilman erillistä säännöstä on viranomaisilla tämä velvollisuus. Velvollisuutta korostava säännös ja mahdollisuus sen perusteluissa kiinnittää huomiota esimerkiksi myös yhdenvertaisuuden edistämiselvoitteeseen (YVL 5 §) ja syrjinnän kieltoon saattaisi kuitenkin tukea tämän velvollisuuden toteutumista käytännössä. Automaattista päätöksentekoa suunniteltaessa on viranomaisen arvioitava kokonaisuutena päätöksentekorakenteitaan ja mahdollisten uusien toimintatapojen vaikutusta eri asiakas- ja kohderyhmiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Saavutettavuus kaikkien käyttäjryhmien näkökulmasta on myös varmistettava.

Säännöksen perusteluissa olisi tarpeen käsitellä myös yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaista velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin. On myös huomioitava, ettei velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia edellytä nimenomaista pyyntöä tehdä mukautuksia, vaan riittävää on, että viranomaisen olisi olosuhteista pitänyt ymmärtää vammaisen henkilön tarvitsevan mukautuksia.

Velvoite kohtuullisiin mukautuksiin on huomioitava laajemminkin asian jatkovalmistelussa. On mietittävä, miten tämä lakisääteinen velvoite pystytään käytännössä toteuttamaan ja miten sen toteutuminen turvataan automaattisessa päätöksenteossa.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Mitä selkeämmin vastuista säädetään, sitä varmemmin sääntely myös ehkäisee syrjintäriskejä ja mahdollistaa tehokkaan valvonnan ja syrjintään puuttumisen.

Syrjintävastuun osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo esille yleisesti seuraavaa: yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, joka on tämän lain vastaisesti syrjinyt häntä. Yhdenvertaisuuslain hyvitysvastuu ei edellytetä toimijan tahallisuutta. Vastuun kannalta ei ole olennaista, aiheutuuko yksilön eriarvoinen kohtelu algoritmin vai suoremmin työntekijän toiminnan seurauksena. Näin ollen vastuukysymykseen sisältyy käytännössä viranomaistoiminnassa viranomaisen ankara vastuu.

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

Yhdenvertaisuuslain 5 § edistämismääräyksenkin huomioiden olisi perusteltua, että viranomaisen hyväksyy päätöksentekosäännöt nimenomaisella päätöksellä. Ehdotus myös tukisi toiminnan ja järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Ennen päätöksentekosääntöjen hyväksymistä viranomaisen on varmistettava tehneensä riittävän yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n esitöissä todetun mukaisesti viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan.

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

Muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevat vaatimukset tukisivat yhdenvertaisuuslain edistämismääräyksen (5 §) ja siitä juontuvan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koskevan velvoitteen toteutumista. Mahdollisissa säännöksissä tulisi perustelutasolla viitata ko. velvoitteeseen.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti viranomaisen on velvollinen arvioimaan tekoälyä hyödyntävää toimintaansa sekä sitä kehittäessään, käyttöönottaessaan että käyttäessään sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu syrjintää sekä sen arvioimiseksi, edistääkö toiminta yhdenvertaisuutta laissa edellytetyllä tavalla. Lainkohdan esitöissä korostetun mukaisesti viranomaisen on erityisesti muutettava niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Valvonnasta on tarpeellista sisällyttää nimenomainen säännös lakiin. Valvonnan on syrjinnän havaitsemiseksi ja päätöksenteon yhdenvertaisuuden varmistamiseksi oltava tehokasta ja riittävästi resursoitua.

Valvonnassa on oltava riittävää syrjintäriskejä ja yhdenvertaisuutta koskevaa asiantuntemusta.

Valvontaa koskevan sääntelyn perusteluissa on syytä viitata yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia koskevaan veloitteeseen pohjautuen yhdenvertaisuuslain 5 §:ään.

On tärkeää, että valvonta (mukaan lukien sen johtopäätökset ja valvonnan pohjalta tehdyt muutokset järjestelmään) edellytetään tehtäväksi dokumentoidusti ja läpinäkyvästi. Tämä tukisi myös riippumattoman ulkopuolisen valvonnan toteuttamista, mukaan lukien ylimpien laillisuusvalvojien sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetun suorittamaa valvontaa.

Tekoälyä ja sääntelytarpeita koskevassa laajemmassa keskustelussa on tarpeen arvioida, onko jatkossa syytä vahvistaa tekoälyjärjestelmiin ja automaattiseen päätöksentekoon kohdistuvaa ulkopuolista riippumatonta valvontaa.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

-

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?

Läpinäkyvyys tekoälyn käytössä ja automaattisessa päätöksenteossa sovellettavissa päätöksentekosäännöissä on olennaista syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi, siihen puuttumiseksi ja valvonnan tehokkaaksi toteuttamiseksi. Ehdotus tukisi läpinäkyvyyttä ja on siten kannatettava.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa ennakkollisen vaikutustenarviointien olennaisuutta sekä jatkuvaa valvontaa. Arvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota järjestelmän mahdollisiin välittömiin tai välillisesti syrjiviin vaikutuksiin.

Samalla on varmistettava, että järjestelmiä käyttöönottavien viranomaisten saatavilla on riittävästi tietoa, ohjausta ja osaamista yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin tekemiseksi. Nyt valtuutetun käsityksen mukaan tällaista ei ole juurikaan saatavilla. Valtuutetulla ei nykyisillä resursseillaan ole mahdollisuutta vastata näihin tarpeisiin.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

-

Muut sääntelytarpeet

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

-

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta tekoälyn kehittäminen ja hyödyntäminen on yksi keskeisistä tulevaisuutta ja osin jo tätä päivää koskevista kysymyksistä. Tässä lausunnossa aiemmin esille tuodulla tavalla aiheesta on tarve käydä laajempaa keskustelua sekä arvioida sääntelyn ja myös valvonnan lisätarpeita.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta olennainen kysymys ei ole pelkästään se, onko jokin tietty tekoälyn hyödyntämisen tapa ja käyttökonteksti juridisesti syrjivä. Tekoälyn käytön tulee hyödyntää yhdenvertaisesti kaikkia. Tekoälyn käyttö saattaa voimistaa yhteiskunnassa jo olemassa olevia valtarakenteita ja epäyhdenvertaisuutta. Sen vaikutuksia eri käyttökonteksteissaan onkin tarkasteltava myös laajemmasta yhteiskunnallisen yhdenvertaisuuden kuin vain kapeasta juridisen syrjinnän näkökulmasta. Tekoälyn kehittämisessä on varmistettava asiantuntijoiden monimuotoisuus.

Equinetin tuoreessa raportissa esitetään suosituksia sääntelyn kehittämiseksi sekä korostetaan yhdenvertaisuuselinten keskeistä roolia ja riittävän resursoinnin tarvetta tekoälyn käytön syrjimättömyyden varmistamisessa (<https://equineteurope.org/2020/equinet-report-regulating-for-an-equal-ai-a-new-role-for-equality-bodies/>).

Kristina Stenman, yhdenvertaisuusvaltuutettu

Tiina Valonen, ylitarkastaja (tiina.valonen@oikeus.fi)

Valonen Tiina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto