

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?**

Siviilioikeudellisessa toimintaympäristössä automaattinen päätöksenteko on ollut arkipäivää jo pitkään. Koska julkishallinnon alalta löytyy vastaavasti paljon päätöksiä, jotka voitaisiin tehdä automaattisesti, on automaattisen päätöksenteon sääntelylle julkishallinnossa selkeä ja kiireellinen tarve. Työttömyyskassojen antamiin päätöksiin sisältyy useita asiaryhmiä, jotka soveltuvat luonteensa puolesta hyvin automaattiseen päätöksentekoon, sillä päätöksiä annetaan suuria määriä, ja suurimpaan osaan päätöksistä sisältyy vain vähän tai ei lainkaan harkintavaltaa.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ei pidä mielekkäänä lainsäädäntöstrategiana sitä, että automaattisten päätösten antaminen sallittaisiin yksittäisten, esimerkiksi hallintolain tai työttömyysturvalain, pykälien osalta, vaan sääntelyn tulisi olla yleisempi. Sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota sähköisen hallinnon joustavaan kehittämiseen samalla huomioiden päätöksenteon kohteiden oikeusturvaedellytykset.

Yleislailla tulisi säätää mahdollisuudesta pyytää päätöksen saajan niin halutessa asiansa luonnollisen henkilön käsittelyyn, etuuslaitokset tulisi velvoittaa säännölliseen jälkikäteiseen valvontaan satunnaisotoksin, automatisoidut prosessit tulee testata huolella ennen käyttöönottoa ja vastuut tulee määritellä selkeästi järjestelmän toiminnasta vastaavien henkilöiden osalta.

Tarvittaessa yleislain säännöstä voitaisiin täydentää erityislaissa, esimerkiksi työttömyysturvalaissa, tarkemmilla säännöksillä.

Koska työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia, julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiinnittää vielä huomiota siihen, että yleislainsäädännössä on syytä määritellä yksiselitteisesti sen soveltamisala siten, että se ulottuu kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin.

### **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?**

Ajatus automaation sallimisesta aluksi sääntötyyppisten normien osalta on kannatettava. Teknologian kehittyessä myös harkinnanvaraa sisältäviä päätöksiä (avoimen käsitteen sisältävä tai periaatetyyppinen normi) tulisi olla mahdollista automatisoida oikeusturvan vaarantumatta.

Tässä yhteydessä olisi suotavaa arvioida myös mahdollisuutta sisällyttää lainsäädäntöön oikeus osittaisen automaation hyödyntämiseen päätöksissä, jotka edellyttävät harkintavaltaa. Harkinnanvaraiset päätökset sisältävät useita sääntötyyppisiä helposti automatisoitavia osakysymyksiä, jolloin päätöksentekojärjestelmä voidaan rakentaa siten, että ihminen ottaa kantaa päätöksenteon harkinnanvaraisiin kohtiin.

Valtaosa työttömyyskassojen päätöksistä, jotka eivät sisällä harkintaa ja jotka olisivat helposti automatisoitavissa, ovat hakijalle myönteisiä päätöksiä. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiinnittää huomiota siihen, että myös hakijalle kielteisiä päätöksiä olisi automatisoitavissa, esimerkiksi silloin, kun on kyseessä enimmäismaksuajan täytyminen. Lisäksi työttömyysturvaa koskevassa päätöksenteossa on sellainen erityispiirre, että toimivalta harkinnanvaraisen kielteisen päätöksen antamiseen on TE-toimistoilla. Varsinaisen päätöksen tekee työttömyyskassa sitä sitovan lausunnon perusteella. Koska työttömyyskassalla ei enää tässä vaiheessa ole asiassa harkintavaltaa, sitovan lausunnon mukaisen päätöksen antaminen olisi mahdollista automatisoida.

Päätöksen yksityiskohtaisen perustelemisen tarve rajoittaa automatisoinnin yksiselitteisiin tilanteisiin. Haastetta järjestelmien toimintaan saattaisi tulla tilanteissa, joissa useampia etuusoikeuteen vaikuttavia seikkoja automatisoitaisiin. Tällaisissa tilanteissa selkeän ja ymmärrettävän päätöksen kirjoittaminen automaattisesti saattaa olla haasteellista.

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

Automaattisen päätöksenteon sääntely tulisi olla mahdollisimman teknologianeutraalia, jotta lainsäädäntö kestää aikaa, eikä tarpeettomasti rajoita sähköisen hallinnon kehittämistä. Tekoälyn rajaaminen tässä vaiheessa sääntelyn ulkopuolelle on kannatettavaa, vaikkakin on suotavaa jatkaa sen hyödyntämisen tutkimista jatkovalmisteluissa.

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa päätöksenteon valmisteluvaiheen prosessissa oppivan tekoälyn käyttö osakysymyksissä ihmisen tehdessä lopullisen hallintopäätöksen.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiinnittää huomiota siihen, että ottaen huomioon, että tekninen kehitys on ollut hyvin nopeaa, ehdotetun kaltaisen sääntelyn vaarana on se, että sääntely on jo sen tullessa voimaan vanhentunutta.

## 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?**

Automaattinen päätöksentekomenettely voidaan järjestää siten, että muun muassa asianosaisen kuulemista, päätöksen sisältöä ja perusteluja, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontavelvollisuutta ja hyvän kielenkäytön vaatimusta koskevat vaatimukset tulevat asianmukaisesti toteutetuiksi. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan automaattisen päätöksenteon salliminen ei luo tarvetta erityiselle säännökselle. Viranomaisella on jo nykyisellään aina velvollisuus varmistaa, että sen toiminta ja järjestelmät täyttävät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen vaatimukset. Olemassa oleva sääntely hallinnon oikeusturvan valvontakeinoista takaa hallinnon lainmukaisuuden. Lisäksi esimerkiksi Finanssivalvonta valvoo työttömyyskassojen toiminnan lainmukaisuutta.

## Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Virkavastuu ei voi muodostua pelkän muodollisen aseman kautta ilman liityntää järjestelmän määrittelyyn tai käyttöön, vaan virkamiehen toiminnan ja päätöksenteon välillä tulee olla selkeä yhteys. Vastuullinen henkilön on voitava konkreettisesti vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa ehdotusta siitä, että virkavastuu kohdennetaan päätöksentekosääntöjen hyväksymiseen, järjestelmän testaukseen, sen hyväksymiseen, vaatimuksenmukaisuuden arviointiin sekä valvontaan. Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitotehtäviin osallistuu aina useita toimijoita, joista osa saatetaan hankkia ostettuina palveluina. Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan virkavastuun kohdentaminen automaattisen päätöksenteon yhteydessä vaatiikin tästä syystä selkeyttämistä.

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

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa ehdotusta järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen nimenomaisesta hyväksymisestä päätöksellä, sillä se edistää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja valvontaa. Päätöksestä tulisi ilmetä automaattisen päätöksenteon alaiset asiat ja päätöksenteossa sovellettavat sääntörakenteet. Julkistamista koskevassa sääntelyssä tulisi ottaa huomioon liikesalaisuuksien suoja, koska automaattisen päätöksentekojärjestelmän ohjelmakoodin julkisuutta voivat rajoittaa muun muassa liikesalaisuutta koskevat salassapitoperusteet.

Koska sääntöjen kehittäminen ja tarkistaminen edellyttävät kohdealueen syvällistä ymmärtämistä, erillisen moniammatillisen toimielin luominen päätöksentekosääntöjen hyväksyntään ei ole tarkoituksenmukaista. Tästä syystä päätöksentekosäännöistä tulisi päättää sen viranomaisen, jonka toimivaltaan päätösten tekeminenkin kuuluu. Lisäksi päätöksenteon taso, menettely ja kokoonpano tulisi jättää kunkin viranomaisen harkintaan.

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

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa sitä, että viranomaisen on ennen järjestelmän käyttöönottoa sekä määräajoin käyttöönoton jälkeen varmistettava tarpeellisella testauksella ja muilla keinoilla, että järjestelmä täyttää tietoturvaa ja automaattisen päätöksenteon toiminnallisuutta koskevat vaatimukset. Työttömyyskassojen osalta Finanssivalvonta antaa ohjeita mm. tietojärjestelmien prosessikuvauksista ja tietoturvallisuudesta, joiden avulla voidaan osaltaan varmistua vaatimuksenmukaisuudesta myös automaattisen päätöksenteon osalta.

## **Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?**

Koska automaattisessa päätöksenteossa on kyse massaluonteisista päätöksistä, niiden etukäteinen valvonta toteutuu pääsääntöisesti varmistamalla järjestelmän ja päätöksentekosääntöjen lainmukaisuus ja toimivuus. Tästä syystä jälkikäteisen valvonnan merkitys asiassa korostuu. Arviomuistion mukaan valvovien virkamiesten tulisi seurata järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla ja heillä tulisi olla tarvittava toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin toiminnan keskeyttämiseksi tai virheiden korjaamiseksi, jos järjestelmän toiminnassa ilmenee ongelmia. Ehdotus kuulostaa hyvältä, kunhan varmistetaan, että valvovia virkamiehiä on tarpeeksi ja heille on riittävästi aikaa sekä heiltä löytyy asiantuntemus tehdä edellä mainittua valvontaa. Valvova viranomainen (Finanssivalvonta työttömyyskassojen osalta) voi ohjeistaa tarkemmin valvonnan sisällöstä ja kohdentamisesta. Valvonnasta ei ole tarpeen säätää yksityiskohtaisesti automaattista päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä.

Valvonta tapahtuu tulevaisuudessa entistä enemmän automaattisesti. Viranomaisen toiminnassa tulee korostumaan riskienhallinta suunnittelussa, koodauksessa, testauksessa ja valvonnassa. Lisäksi vaatimus yksityiskohtaisesta järjestelmädokumentaatiosta korostuu entisestään.

## **Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön käsityksen mukaan virkavastuu voidaan toteuttaa nykyisellä sääntelyllä, eikä ole tarpeen luoda automaattista päätöksentekoa varten erillisiä menettelyitä, edellyttäen, että lainsäädännössä on selkeästi ilmaistu, mihin asemaan virkavastuu voi kohdentua automaattisen päätöksenteon eri vaiheissa. Virkavastuun tarkempi määrittely on tarkoituksenmukaista tehdä yleislainsäädännön sijaan erityislainsäädännössä.

## **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?**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa velvollisuuden asettamista, koska se edistäisi päätöksenteon läpinäkyvyyden edellytystä. Kuvauksen tulisi olla täsmällinen ja helposti ymmärrettävä. Automaattisen päätöksenteon kohteen tulee pystyä kuvauksen kautta arviomaan, onko päätöksentekoprosessi sekä lopullinen päätös ollut lain mukainen. Joka tapauksessa siirryttäessä vahvemmin automaattiseen päätöksentekoon, työttömyyskassojen tulee entistä enemmän panostaa jäsentensä ohjeistukseen ja palveluun.

Lähdekoodi kuuluu pääsääntöisesti liikesalaisuuden piiriin ja tästä syystä sen julkaisemisen edellyttäminen vähintäänkin hidastuttaisi automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa, koska viranomaisilla ei mahdollisesti ole oikeutta julkaista jo käytössä olevien järjestelmien lähdekoodia, vaikka ne soveltuisivatkin automaattisten päätösten tekoon. Lisäksi Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ei näe lähdekoodin julkaisemisen tuovan asiassa lisäarvoa, koska päätöksentekosääntöjen tulisi olla päätöksen saaneen asiakkaan näkökulmasta ymmärrettävässä muodossa.

Yleislainsäädännöllä tulisi edellyttää, että automaattipäätöksissä olisi mainittu, että päätös on tehty automaattisesti ja edellyttää päätöksessä maininta automaattisen päätöksenannon säännöistä ja päättelysäännöistä.

### **Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ei pidä varmentamisen tarkempaa sääntelyä tarpeellisena, sillä asia on riittävällä tarkkuudella säädetty julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdassa. Asiakirjan varmentamista koskeva sääntelyssä voidaan viitata ko. säännökseen

### **Tietosuoja**

#### **Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojoitoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan ehdotetut suojoitoimet ovat riittäviä emmekä näe tarvetta säätää suojoitoimista, jotka olisivat tietosuoja-asetuksesta ja -lainsäädännöstä tai muusta hallinnon yleislainsäädännöstä erillisiä. Jatkovalmistelussa voidaan kartoittaa ja varmistaa, että tietosuoja-asetuksen ja muun tietosuojaan liittyvän lainsäädännön vaatimukset toteutuvat.

#### **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?**

Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että se olisi mahdollista pitää mahdollisimman pitkään samalaisena, koska järjestelmien kehittäminen vie aikaa ja tuo huomattavia kustannuksia. On erittäin hyvä, että tässä vaiheessa luodaan ne yleislainsäädännön periaatteet, joiden mukaan realistisesti mahdollistetaan automatisointia maltillisessa tahdissa. Olisi tärkeää, että etuuslaitokset voivat luottaa siihen, että nämä suuntaviivat pysyvät pidempään ja tiedetään, mihin suuntaan järjestelmiä kannattaa tällä hetkellä kehittää.

Jussila Niina  
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry