

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?**

Automaatiota koskeva sääntelytarve on kiireellinen. Kela tavoittelee sitä, että yleislainsäädäntö tasoinen sääntely riittäisi. Digitalisaation nopean kehityksen ja asian monimuotoisuuden vuoksi on kuitenkin mahdollista, että tulevaisuudessa tarvitsemme myös erityislainsäädäntöä.

Muistion nykytilan kuvauksessa on tunnistettu olemassa olevien sovellusten erilaisuus ja automaation asteet hyvin. Automaatiota koskevassa valiokuntakäsittelyssä ei ole riittävästi tunnistettu automaation tasoja ja sääntöpohjaisen automaation eroa tekoälypohjaisiin sovelluksiin. Niillä on kuitenkin olennainen merkitys lukuisiin riskeihin, joita automaation hyödyntämisessä on nähty. Valmistelussa oleva yleislaki määrittää toiminnan yleiset perusteet myös erityislainsäädäntöön ja avustavaan automaatioon, joten automaatioon liittyvät käsitteet tulisi määritellä riittäväällä tarkkuudella.

Olennaisia käsitteitä, jotka tulisi yleislaissa määritellä, ovat ainakin:

- tekoäly
- sääntöpohjainen automaattinen päätöksenteko tai päätösaunomaatio
- osa-automaatio
- pohja-automaatio
- avustava- tai tosiasiallinen automaatio

## 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?**

Arviomuistion lähtökohta on hyvä.

Kela ei hyödynnä koneoppivaa teknologiaa päätöksenteossa eikä se sisälly kehityssuunnitelmiimme. Automaattisia päätöksiä annetaan sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse olosuhteista, joiden olemassaolosta ei ole epäselvyyttä ja joiden vaikutukseen ei liity tapauskohtaista harkintaa.

Automaation käyttöala ja viranomaistarpeet ovat kuitenkin hyvin monimuotoisia. Tämän vuoksi käyttöalan liian tiukka rajaaminen ilman joustomahdollisuuksia voi tarpeettomasti vaikeuttaa viranomaisten toimintaa esimerkiksi tilanteissa, joissa automaatiosovellus on jo ollut käytössä eikä merkittäviä ongelmia ole ollut.

Yleislainsäädäntöön olisi tarkoituksenmukaista rakentaa joustomekanismi ja määritellä erityislainsäädännön käyttöala. Joustomekanismin voisi toteuttaa esimerkiksi kuvaamalla tilanteita, joissa tiukasta sääntöpohjaisuudesta voidaan poiketa ja mitä menettelyjä tämä edellyttää. Lain perusteluissa olisi myös hyvä kuvata tilanteita, jolloin erityislainsäädäntöä kuitenkin tarvitaan.

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

Lähtökohta on hyvä. On vaikea hahmottaa tilanteita, joissa automaattisia etuuspäätöksiä edes voitaisiin tehdä oppivan tekoälyn avulla. Päättelysäännöt tulevat kuitenkin aina lainsäädännöstä. Koneoppivan tekoälyn luontevat käyttökohteet ovat toisaalla.

Viranomaiset tarjoavat asiakkailleen erilaisia asioimiseen liittyviä tunnistautumisia, chatrobotti jne. palveluja. Tulkinallisia kysymyksiä liittyy myös profilointiin/data-analytiikkaan ja niiden hyödyntämiseen palveluiden tarjoamisessa/neuvonnassa. Tosiasiallinen tai avustava automaatio eivät tuota varsinaisia hallintopäätöksiä eikä niillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Ne ovat hallintoimintaa, jonka tarkoitus on yleensä tukea ja helpottaa asiakkaan asiointia. Tämän toiminnan sääntely on tällä hetkellä hallintolain varassa. Hallintolaki on varsin iäkäs eikä se vastaa nykytilan tarpeita. Yleislaissa tulisi säätää myös avustavasta ja tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jotta mahdolliset epäselvyydet eivät vaikeuttaisi toiminnan kehittämistä. Yleislaissa tulisi vähintään käsitetasolla sallia asiakkaan asiointia tai päätöksentekoa tukeva tosiasiallinen automaatio silloin, kun sillä ei ole asiakkaalle välittömiä oikeusvaikutuksia.

## 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?**

Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien edellytyksistä ja sisällöstä on jo säädetty lailla. On selvää, että näiden periaatteiden tulee toteutua tietojärjestelmiä kehitettäessä ja kaikessa julkisen vallan käyttöön liittyvässä toiminnassa. Ei ole tarkoituksenmukaista säätää lailla siitä, että viranomaisten tulee noudattaa näitä säännöksiä.

## Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Lähtökohtana virkavastuun sitominen tehtäviin on hyvä.

Viranomaisten tosiasiallinen toiminta ei aina vastaa perinteistä esittelijä/päätöksentekijä mallia. Vastuusta lailla säädettyä on hyvä tunnistaa vastuun jakautuminen, joka voi johtua esimerkiksi virheen laadusta, tuottamuksen tasosta tai työnantajan koulutusvelvollisuuden toteutumisesta. Vastuun jakautumisen tai kohdentumisen monimuotoisuus vaikeuttavat vastuun arviointia, mutta ne eivät poista virkavastuun olemassaoloa. Vahingonkorvausvastuu toteutuu asiakkaan näkökulmasta – kuten muistiossa on kuvattu, yleensä työnantajavastuun kautta. Yksittäisen virkamiehen vastuu voi aina aktualisoitua, jos tuottamuksen taso sitä edellyttää. Rikosoikeudellisen vastuun konkretisoituminen automaation tuottamiseen liittyvissä tehtävissä on epätodennäköistä ja hyvin harvinaista. Tällöinkin virkavastuun toteuttavat tekijät ovat kuitenkin olemassa, kun päätöksentekoprosessissa mukana olleet henkilöt ovat löydettävissä. Virkavastuu toteutuu, kun syy-yhteys vahingon ja sen aiheuttajan välillä voidaan osoittaa. Tämä edellyttää sitä, että toimivaltasäännökset ja prosessin dokumentointi ovat asianmukaisesti toteutettuja. Viranomaiset toimivat eri tavoin, mutta niiltä voidaan edellyttää prosessien ja vastuiden määrittelyä sillä tavoin, että vahingosta vastuussa olevat henkilöt ovat aina selvitettävissä.

Laissa ei ole tarkoituksenmukaista säätää viranomaisten toiminnasta liian tarkalla tasolla.

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

Päätöksen edellyttäminen on hyvä asia. Hyvää hallintoa on, että merkityksellisistä hallintotoimista (työvaiheista) tehdään asianmukainen päätös, jonka tekee toimivaltainen ja osaava henkilö tai ryhmä

Sitä, miten päätöksenantomenettely toteutetaan, ei pidä säätää lailla, koska tapoja voi olla monia. Ratkaisu voi olla monijäseninen toimielin, mutta myös toisenlaisten mallien tulisi olla mahdollisia. Tärkeää on, että laissa edellytetään jonkintasoista organisaation itsearviointia. Automaatioita hyödyntävien viranomaisten tulee itse varmistaa, että niillä on olemassa toimivaltainen taho ja menettelyt, joilla automaation olennaiset vaatimukset määritellään. Menettelyihin kuuluu myös toiminnan jälkikäteisvalvonta. Viranomaisten tulee toteuttaa hyväksyminen tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että läpinäkyvyyden, riittävän asiantuntemuksen ja dokumentoinnin vaatimukset toteutuvat.

Viranomaisten työtavoista tai tämän tasoisesta organisaatiosta ei pidä säätää lailla.

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

Ehdotus on hyvä ja vastaa Kelan nykyistä käytäntöä. Hallintotehtävät on toteutettava hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Hyvää hallintoa on myös se, että merkityksellisistä hallintotoimista (työvaiheista) tehdään asianmukainen arviointi ja/tai päätös, jonka tekee toimivaltainen henkilö/ryhmä. Päätöksen tekijällä tulee olla on riittävä asiantuntemus.

Viranomaisten työtavoista ei pidä säätää lailla.

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

Ehdotus on hyvä ja vastaa Kelan nykyistä käytäntöä. Hyvää hallintoa on valvoa sekä automaatiolla että manuaalisesti tuotettuja päätöksiä. Valvonta kohdistuu sekä riskiperusteisesti valittuihin kohteisiin että ns. normaalituotantoon. Toiminnan seuraaminen perustuu etukäteisiin suunnitelmiin ja riskianalyysiin. Valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella toimintaa kehitetään edelleen paremmaksi.

Viranomaisten työtavoista ei pidä säätää lailla.

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

Ei

## 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?**

Velvollisuus kertoa henkilötietojen käsittelystä ja siten myös automaattisesta päätöksenteosta tulee suoraan tietosuoja-asetuksesta. Automaattiseen päätöksentekoon sovelletaan tietosuojaperiaatteita, joihin läpinäkyvyys kuuluu.

Kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä voisi olla esimerkiksi viranomaisen verkkosivuilla ja siinä voisi kertoa, minkä tyyppisissä asioissa automaattipäätös on mahdollista tehdä ja mitkä ovat päättelysäännöt (sanalliset kuvaukset järjestelmän toimintaperiaatteista eli kerrotaan asiat ymmärrettävällä tavalla). Täysin automaattisesti tehdyn päätöksen perusteluissa on hyvä nimenomaisesti kertoa, että päätös on tuotettu automaatiolla ja mistä lisätietoja voi saada.

Arviomuistiossa käsitellään ohjelmakoodin julkisuutta. Käsitelymme mukaan tietosuoja-asetus ei edellytä suoranaisesti sen informoimista rekisteröidylle, vaikka automaattisesta käsittelystä tulee muuten kertoa. Suuntaviivoissa käsitellään monessa kohtaa tekoälyyn ja profilointiin liittyviä haasteita. Mikäli automaattinen päätöksenteko rajataan arviomuistiossa kuvatulla tavalla sääntöpohjaiseen automaatioon, ei päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyys ole samanlainen ongelma kuin tekoälyn käyttämisessä eikä siihen voi muodostua ajan kuluessa esim. vinoumia. Suoraa ohjelmistokoodin julkistamisvelvoitetta ei tulisi jatkossa käyttää, sillä ohjelmakoodin julkistaminen paljastaa laajemmissa tapauksissa käytettyjä teknologioita, toteutustapoja ja mahdollisia väärinkäytöskontrolleja. Näiden teknologisten taustatietojen paljastaminen lisää erilaisten tietoturvariskien toteutumista, sillä jos potentiaalinen haitantekijä tuntee käytettävät teknologiat, on niiden haavoittuvuudet helppo löytää. Ohjelmakoodin julkistamisen sijaan olisi järkevää rajoittaa julkaistava osuus esimerkiksi ohjelmiston toiminnan loogiseen malliin tai prosessikuvaukseen tai johonkin muuhun ylemmän tason kuvaukseen. Nämä ovat helpommin ymmärrettäviä kansalaiselle, eivätkä sisällä mahdollisesti salassa pidettävän tiedon paljastumista.

Riippumatta siitä, miten pitkälle päätöksentekosäännöt teknisestä näkökulmasta kuvattaisiin julkisesti, asiakkaan oikeusturvan kannalta oleellista on edelleen päätöksen perusteleminen. Päätöksen oikeellisuus arvioidaan sen pohjalta, mitkä ovat asiassa huomioonotettavat tiedot ja niihin sovellettavat oikeussäännökset. Nämä tulee riittävässä määrin ilmetä päätöksen perusteluista.

Koska läpinäkyvyydestä säädetään jo tietosuoja-asetuksessa, tulee arvioida, missä määrin sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä tarvitaan.

**Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?**

Kelan kannalta kysymyksellä on merkitystä asianosaisjulkisuuteen, koska etuuspäätökset ovat salassa pidettäviä.

Muistion sivulla 45 todetaan, että :”Varmentaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi asiakirjan valmistumisen osoittavaa merkintää tietojärjestelmässä.”

Varmentaminen on osa päätöksenteon prosessia. Asiakirja varmentuu, kun päätös järjestelmässä syntyy. Se on merkintä, jonka automaatio synnyttää järjestelmään ja josta asiakas voi saada tiedon joko kysymällä Kelasta tai sähköisestä asiointipalvelusta. Suurin osa Kelankin päätöksistä varmennetaan allekirjoittamista vastaavalla tavalla, joten yleislainsäädännössä voi olla hyvä nimenomaisesti säätää päätösten varmentamisesta. Erillisiä menettelyjä tälle ei kuitenkaan lainsäädännössä tulisi asettaa.

## Tietosuoja

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

Suoja-toimet on arvioitu riittävästi suhteessa automaattisen päätöksenteon riskeihin.

Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleessa yhtenä suoja-toimena mainitaan oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Tämä voinee käytännössä tarkoittaa mahdollisuutta vain jälkikäteen tehdä tällainen vaatimus. Etukäteinen kieltäminen laajasti tai yksittäistapauksessa olisi vaikea ellei lähes mahdoton toteuttaa sen kaltaisessa automaattisessa päätöksenteossa, jota tässä yhteydessä arvioidaan.

Erytlainsäädännössä (etuslaeissa) on oikeusperuste henkilö-tietojen käsittelyyn. On tarkastettava, onko näissä laeissa tarvetta täsmennyksille.

### **Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?**

Sosiaaliturvaan liittyvissä tilanteissa lasten erityisasema tulee riittävässä määrin huomioon otetuksi edunvalvontaan liittyvillä järjestelyillä. Myös automaattisesti tuotettavista päätöksistä lähetetään kopio huoltajille. Automaatiota kehitetään, jotta asiakkaat hyötyvät ja saavat päätöksen nopeammin ja oikeammin – lapsiin liittyvät rajaukset automaatiossa johtaisivat päinvastaiseen lopputulokseen.

Automaattisen päätöksenteon sallittua käyttöalaa ei tulisi rajoittaa sillä perusteella, että kyseessä on lapsi.

## 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?**

-

Lemettinen Petri  
Kansaneläkelaitos