

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?

Automaattiseen päätöksentekoon liittyy ilmeinen sääntelytarve. Erilaisia automaattisia toimintoja on jo otettu käyttöön melko laajasti myös viranomaistoiminnassa. Nykyinen sääntelemätön tilanne on omiaan aiheuttamaan oikeudellista epäselvyyttä ja vaikuttamaan digitalisaation etenemiseen epäsuotuisasti ainakin kahdella tavalla. Epäselvä tilanne saattaa aiheuttaa liiallista varovaisuutta ja näin hidastaa viranomaistoimintojen perusteltua kehittämistä. Toisaalta epäselvä tilanne voi johtaa siihen, että automatisointia toteutetaan tavoilla, joissa ei riittävästi huomioida hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia.

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?

Arviomuistiossa kaavaillaan automaattisen päätöksenteon käyttöalaan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista. Tällainen raja ei-harkinnanvaraisiin päätöstyyppihin vaikuttaa sinänsä houkuttelevalta, mutta siihen sisältyy myös ongelmia.

Teoriassa jaottelu harkinnanvaraisiin ja ei-harkinnanvaraisiin päätöstyyppihin on yksiselitteinen. Käytännössä rajanveto on kuitenkin hankalampaa, koska sekä faktoihin että normeihin liittyy usein kielellistä tulkinnanvaraisuutta. Tällaisesta tulkinnanvaraisuudesta vapaita voisivat olla lähinnä sellaiset normit ja faktat, jotka jo lähtökohtaisesti ilmaistaan lukuina ja numeroina. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi määräaikoihin liittyvistä soveltamistilanteista.

Rajaveto-ongelmien lisäksi automaattisen päätöksenteon käyttöalan tiukasta rajaamisesta seuraisi, että merkittävä osa automaattisten toimintojen todellisesta käytöstä jäisi sääntelyn ulkopuolelle. Toimintojen automatisoinnissa ei läheskään aina edes pyritä siihen, että lopullinen päätös syntyisi täysin automaattisesti. On varsin tavallista, että erilaisten järjestelmien automatisoiduilla toiminnoilla avustetaan tai ohjataan järjestelmää käyttävää henkilöä eri tavoin, mutta lopullisen päätöksen tai muun toimenpiteen tekee kuitenkin käyttäjä. Ohjaus voi tapahtua niin, että järjestelmä mahdollistaa ratkaisun tekemisen vain tietyissä rajoissa tai niin, että automaatiikka tuottaa käyttäjälle tietyissä tilanteissa järjestelmään määritellyjä muistutuksia tai huomautuksia. Lievimässäkin muodossa tällainen automaatio vaikuttaa päätöksentekijän toimintaan ja saattaa varsin voimakkaasti ohjata sitä, mihin päätöksenteossa kiinnitetään huomiota ja millaiset ratkaisuvaihtoehdot tulevat harkittaviksi.

Nyt harkittavana olevan sääntelyn tavoitteiden kannalta on epätydyttävää, jos sääntely kohdistuu vain kokonaan automatisoituun päätöksentekoon ja kaikki inhimillistä päätöksentekoa ohjaava automaatio rajautuu sen ulkopuolelle.

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 rajaaminen ennalta määritellyjen päättelysääntöjen soveltamiseen olisi hallinnon laillisuusperiaatteen mukainen ratkaisu. Sääntelyn perustaminen erilaisten teknologioiden erottelulle tuskin kuitenkaan on onnistunut ratkaisu. Käytettävän teknologian sijasta lainsäädännössä olisi syytä kiinnittää huomiota sääntelyn tavoitteisiin, eli tässä päätöksenteon ennakoitavuuteen, ymmärrettävyyteen ja läpinäkyvyyteen. Tiettyihin teknisiin ratkaisuihin perustuva sääntely on vaarassa vanhentua nopeasti teknologian kehityessä.

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?

Hyvää hallintoa, perusoikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa koskevat vaatimukset koskevat myös automaattista päätöksentekoa. Näitä korostavalla säännöksellä olisi lähinnä informatiivinen vaikutus. Säännöstä puoltaisi se, että automaattisen päätöksenteon prosessien ja järjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota näiden vaatimusten toteutumiseen. Käytännössä säännöksen merkitys jäisi kuitenkin varsin vähäiseksi, jos se jää pelkäksi vaatimusten luetteloksi. Toivotun ohjausvaikutuksen saavuttaminen vaatisikin luettelon sijasta huolellista pohdintaa siitä, mitä mainitut vaatimukset käytännössä tarkoittavat 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?

Virkavastuun kohdentaminen automaattisen päätöksenteon yhteydessä kaipaisi selkeyttämistä useammassa kohdassa. Selkeytettäviä kysymyksiä liittyy virkavastuuseen, joka liittyy yksittäisen virkamiehen toimintaan, kun hän tietojärjestelmäautomaatiikan avustamana tekee päätöksiä tai muita virkatoimia. Automatisoinnilla tavoitellaan tyypillisesti tehokkuushyötyjä ja nämä hyödyt menetetään, jos virkamiehellä ei ole oikeutta luottaa automaatiikan toimintaan ja hänellä on velvollisuus esimerkiksi manuaalisesti tarkistaa automaatiikan suorittamat laskelmat.

Tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon osallistuu useita eri toimijoita ja osapuolten rooleissa ja vastuissa voi helposti olla epäselvyyttä. Laissa voitaisiin säätää virkavastuun kohdentumisesta tietojärjestelmien päätöksentekosääntöjen hyväksymisessä, järjestelmien testauksessa ja järjestelmien toiminnan valvonnassa. Tässä sääntelyssä on syytä tarkoin harkita, millaista huolellisuutta tietojärjestelmien kehittämiseltä ja ylläpidolta voidaan kohtuudella vaatia. Viranomaistoiminnassa käytettävät järjestelmät ovat jo nyt toiminnoiltaan varsin laajoja. Järjestelmien toiminnot ovat yksittäin tarkasteltuna usein suhteellisen yksinkertaisia, mutta useiden toimintojen muodostamat kokonaisuudet jo kohtuullisen monimutkaisia. Järjestelmien kehittämisessä ja testauksessa pyritään tavallisesti huomioimaan kattavasti erilaisia tyypillisiä käyttötilanteita. Ei ole harvinaista, että järjestelmien käytössä törmätään kuitenkin myös epätyypillisiin käyttötilanteisiin ja toisinaan järjestelmät toimivat näissä tilanteissa ennakoimattomalla ja ei-toivotulla tavalla. Periaatteessa epätodennäköisimpienkin käyttötilanteiden ennakoiminen on mahdollista, mutta käytännössä tämä tekisi järjestelmien kehittämisestä erittäin raskasta, hidasta ja kallista. Käytännössä järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa on jouduttu keskittymään siihen, että järjestelmät toimisivat tyypillisissä käyttötilanteissa virheettömästi. Epätyypillisiin käyttötilanteisiin liittyviä virheitä on korjattu sitä mukaa, kun niitä on järjestelmien käytön myötä havaittu. Jos pyrkimyksenä on kuvatus toimintatavan muuttaminen ja ennakkollisen huolellisuusveloitteet korostaminen, on samalla syytä hahmottaa se, millaisiin muutoksiin tämä johtaa järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa.

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

Tietojärjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksyminen nimenomaisella päätöksellä olisi eduksi ainakin valvonnan kannalta. Sen voisi ajatella turvaavan myös päätöksenteon huolellisuutta ja avoimuutta. Toisaalta nimenomaisten hallintopäätösten tekeminen järjestelmän päätöksentekosäännöistä istuu varsin huonosti niihin toimintamalleihin, joilla järjestelmiä todellisuudessa määritellään ja toteutetaan.

Järjestelmäkehitystä on myös viranomaistoiminnassa pyritty viemään niin sanotun ketterän kehityksen suuntaan. Keskeisenä tavoitteena on ollut kehitystyön nopeuttaminen ja kustannusten hallinta. Tässä toimintamallissa järjestelmän toiminnot määritellään yksityiskohtaisella tasolla vasta vähän ennen toimintojen toteuttamista. Hallintopäätösten tekeminen monijäsenisissä päätöksentekomenettelyssä on erittäin huonosti sovitettavissa ketterän kehityksen toimintamalleihin. Nimenomaiset hallintopäätökset olisivat ilmeisesti muiden hallintopäätösten

tapaan valituskelpoisia. Ripeästi etenevän tieto-järjestelmäkehityksen ja siihen liittyvien mahdollisten valitusprosessien yhdistelmä vaikuttaa mahdolltomalta yhdistelmältä.

Kuvattu päätöksenteon hitauteen ja kankeuteen liittyvä ongelma on vähäisempi, jos automatisoitavista säännöistä päätetään hallinnollisesti vain yleisellä, mutta ei yksityiskohtaisella tasolla. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että hallinnollisen päätöksenteon ja järjestelmien toiminnan yhteys jää ohueksi. Tietojärjestelmien ja niiden sisältämän automatiikan toiminnan määrittää käytännössä se, miten toiminnot on aivan yksityiskohtaisella tasolla määritelty ja toteutettu. Pelkästään ylätasolla tehtävät hallinnolliset päätökset eivät kuvaa järjestelmien todellista toimintaa ja epäselväksi jää, palveleeko tällainen ylätasolla tapahtuva päätöksenteko lopulta mitään järkevää tarkoitusta.

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

Tietojärjestelmiin tehdään jatkuvasti erilaisia muutoksia. On selvää, että viranomaisen on varmistettava, että järjestelmät täyttävät myös muutosten jälkeen toiminnoiltaan olennaiset vaatimukset samoin kuin tietosuoja- ja tietoturva-vaatimukset. Ennen uuden tietojärjestelmäversion käyttöönottoa tapahtuva testaaminen on jo nykyisin osa järjestelmien normaalia kehitysprosessia. Muun muassa Tuomioistuinviraston AIPA-hankkeessa on arvioitu, että järjestelmän testaamiseen (automaattinen ja manuaalinen) käytetään resursseja enemmän kuin varsinaiseen toteutustyöhön. Testauksen osalta olennainen kysymys liittyy testauksen kattavuuteen ja erityisesti siihen, miten epätodennäköisiin käyttötilanteisiin testauksella pyritään varautumaan. Arviomuistion perusteella jää epäselväksi olisiko tavoitteena olennainen muutos nykyisiin toimintatapoihin.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Viranomaisten tietojärjestelmien toimintojen valvonnassa on kehitettävää ja nimenomainen säännös suunnitelmallisen valvontatoiminnan järjestämisestä olisi perusteltu. Tällä hetkellä valvonta on järjestetty vaihtelevasti ja usein se toteutuu lähinnä vain erilaisten virheilmoitusten perusteella ilman aktiivista valvontaa.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Virkavastuun kohdentamisessa olisi syytä selkeyttää erityisesti yksittäisen hallintopäätöksiä tekevän virkamiehen vastuuta tilanteissa, joissa päätöksiä tehdään suurina massoina ja päätökset muodostetaan automaattisesti. Yksittäinen virkamies ei tällaisessa tilanteessa voi tosiasiallisesti juurikaan vaikuttaa järjestelmän toimintaa ja siksi muodollisen vastuun kohdentaminen tällaiseen henkilöön vaikuttaa keinotekoiselta. Vastuun tulisi kohdentua henkilöihin, joilla on tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus järjestelmän toimintoihin.

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?

Ajatus automaattisessa päätöksenteossa noudatettavien päätöksentekosääntöjen kuvaamisesta ja julkaisemisesta on kannatettava. Kuvauksen sisältö on kuitenkin ongelmallinen, koska käytännössä järjestelmien noudattamat päätöksentekosäännöt määritellään varsin teknisellä ja yksityiskohtaisella tavalla. Tällaisen pseudokoodin luettavuus on huonoa ja vain harva lukija pystyisi sen perusteella hahmottamaan järjestelmän toiminnassa noudatettavat säännöt. Vaihtoehtoisesti säännöt voidaan kuvata luettavamassa ja yleiskielisemmässä muodossa, mutta silloin ne eivät enää kuvaa tarkasti järjestelmän toimintaa ja siinä noudatettavia sääntöjä. Täsmällisen ja samalla ymmärrettävän kuvauksen laatiminen on vaativa tehtävä. Tietojärjestelmien määrittelystä ja toteuttamisesta syntyy jo nykyisin huomattava määrä dokumentaatiota ja tämän dokumentaation käyttökelpoisuutta tässä tarkoituksessa on syytä pohtia jatkovalmistelussa tarkemmin.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Ehdotukseen ei ole huomautettavaa.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Automaattiseen päätöksentekoon ei ole syytä liittää pistemäistä lisäsääntelyä tietosuojasta, ellei sitä arvioida aivan välttämättömäksi. Arviomuistion perusteella tähän ei nyt olisi pakottavaa syytä. Tiedonsuojasääntelyn hajautuminen on omiaan vaikeuttamaan tietosuojakysymysten johdonmukaista huomioimista tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

EU:n tietosuoja-asetuksessa ei ole erillisiä säännöksiä lasta koskevasta päätöksenteon automatisoinnista. Asetuksen johdanto-osassa kuitenkin mainitaan, ettei lapseen saisi kohdistaa pelkästään automaattiseen päätöksentekoon perustuvia merkittäviä päätöksiä. Tämä sääntely toimii riittävänä ohjauksena tietojärjestelmien kehittämiselle, eikä tarvetta tarkemmalle kansalliselle sääntelylle ole.

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?

-

Jaakkola Riku
Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus

Kumpula Pasi
Tuomioistuinvirasto