

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?

Automaattisen päätöksenteon sääntelylle on olemassa selkeä tarve ja perustelut. Aihealuetta koskeva yleislainsäädäntö tarvitaan kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkisen hallinnon ohjaamiseksi.

Oikeusrekisterikeskus huomauttaa, että osa viranomaisista on saattanut jo ehtinyt ottaa käyttöön yksittäisiä ratkaisuja, jotka eivät ole linjassa arviomuistion rajausehdotusten kanssa. Esitettyihin rajauksiin liittyvät taloudelliset vaikutukset ovat siinä määrin merkittäviä, että niistä kannattaa laatia erillinen selvitys, ellei sellaista ole jo aikaisemmin tehty. Taustalla asiassa on se, että suuri osa tekoälyihin ja automaattiseen päätöksentekoon yleisesti liitettyistä tuottavuushyödyistä toteutuu käytännössä vain kehittyneemmillä itseoppivilla tekoälyalgoritmeilla, jotka perustuvat pitkälti tilastollisiin menetelmiin.

Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan edellä kuvattu tuottavuuden ongelmatiikka voitaisiin ratkaista siten, että varmistettaisiin yleislain sallivan yksiselitteisesti myös muun tyyppiset ratkaisut nimenomaan valmisteleivassa toiminnassa, jonka jälkeen esivalmistellut ratkaisut tekisi virkavastuun piirissä toimiva virkamies. Toinen selkeä ratkaisuvaihtoehto voisi olla poikkeamasäädöksen lisääminen sellaisia tilanteita varten, joissa viranomaisen pystyy esittämään kehittyneemmän tekoälyn ylittävän muun tyyppisten ratkaisujen tarkkuuden päätöksenteossa. Tällöin kehittyneemmän menetelmän käyttö edistäisi kansalaisten perusoikeuksien turvaamista.

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?

Lainsäädännön näkökulmasta ehdotus on kannatettava ja hyvin perusteltu.

Olisi hyvä selventää käyttöalan rajausta siten, että kun kyseessä ei ole päätöksenteko vaan valmisteleva toiminta, rajausta ei olisi tarve noudattaa. Tämä helpottaisi säädettävän yleislain tulkitsemista käytännössä.

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

Lainsäädännön näkökulmasta ehdotus on kannatettava ja hyvin perusteltu.

Olisi hyvä selventää käyttöalan rajausta siten, että kun kyseessä ei ole päätöksenteko vaan valmisteleva toiminta rajausta ei olisi tarve noudattaa. Tämä helpottaisi säädettävän yleislain tulkitsemista käytännössä.

Joissakin tapauksissa oppiva tekoäly, joka perustuu tilastollisiin ilmiöihin, voi käytännössä ylittää yksittäisen virkamiehen mitatun tarkkuuden vastaavassa tehtävässä. Vaikka tilastollinen ilmiö aiheuttaa huomattavan ongelman lainsäädännön näkökulmasta, esitetty rajaus saattaa tulevaisuudessa rajata hallinnon mahdollisuuksia varmistaa tehtyjen päätösten laadun. Yleislainsäädännön yhteydessä kannattaisi harkita sitä, että sallittaisiin myös oppivan tekoälyn käyttö tilanteessa, jossa viranomaisen pystyy osoittamaan sen tarkkuuden ylittävän nk. perinteiset menetelmät, koska tämä auttaisi osaltaan hyvän hallinnon periaatteiden ja kansalaisten perusoikeuksien varmistamisessa.

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?

Hallinnon lainalaisuusperiaate velvoittaa viranomaisia kaikessa julkisen vallan käytössä. Viranomaiselle voitaisiin kuitenkin säätää erikseen velvoite varmistua automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta erillisellä mekanismilla ennen käyttöön ottoa. Tietosuoja säännösten mukainen vaikutusten arviointi on hyvä esimerkki varmistusmekanismista, ennen kuin aletaan käsittelemään henkilötietoja ja otetaan käyttöön uusia teknologioita. Myös muuhun kuin henkilötietojen käsittelyä sisältävään automaattiseen päätöksentekoon voisi pohtia varmistusmekanismeja.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan virkavastuun kohdentaminen automaattisen päätöksenteon yhteydessä vaatii selkeyttämistä. Tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitotehtäviin osallistuu useita eri toimijoita ja kunkin osapuolen rooli ja vastuu tulisi olla selkeästi määritelty. Oikeusrekisterikeskus pitää kannatettavana, että laissa säädettäisiin virkavastuuta kohdentavalla tavalla erityisesti päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä, järjestelmän testauksesta, hyväksynnästä ja vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista sekä valvonnasta.

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

Hallinnollisena toimenpiteenä ehdotus on toimiva, koska se tukisi osaltaan yleislainsäädännössä annettujen rajausten noudattamisen valvontaa.

Ehdotus todennäköisesti varmistaisi sen, että säännöille suoritettaisiin ennen niiden käyttöönottoa jonkinlainen tarkistus. On kuitenkin huomautettava, että sääntöjen kehittämisessä tarvitaan syvälinen kohdealueen ymmärtämys, joka tarvitaan myös sääntöjä tarkistettaessa. Käytännössä todennäköisesti samat henkilöt tarkistaisivat itse laatimiaan sääntöjä, koska ulkopuolisen suorittamat arvioinnit eivät olisi kovinkaan realistisia järjestää. On siten hieman epäselvää mitä lisäarvoa laajempi kokoonpano tuottaisi.

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

Oikeusrekisterikeskuksen näkökulmasta ehdotus ei muuttaisi nykytilannetta. Järjestelmiä kehitettäessä kohdealueen asiantuntijat määrittelevät aina toiminnallisuudet ja hyväksyvät toteutukset, ml. niiden hyväksyttävyyden voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Oikeusrekisterikeskus pitää ehdotusta kannatettava ja hyvin perusteltuna. Valvontatoimenpiteet tulisi johtaa, kuten arviomuistiossa on todettukin, kohteena olevan automaattisen päätöksenteon laajuudesta ja laadusta. Kyseessä olisi siten velvoite suunnitelmallisen valvontatoiminnan järjestämiseen.

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?

Oikeusrekisterikeskus kannattaa velvollisuuden asettamista, koska se edistäisi hallinnon avoimuuden periaatetta. Hallinnon kuormittavuuden vuoksi kyseessä kannattaisi olla lähtökohtaisesti päätöksen yhteydessä annettu ilmoitus siitä, että automaattista päätöksentekoa ja sääntöjä on sovellettu ja tarvittavat julkaistavat kuvaukset tuotettaisiin ja toimitettaisiin kansalaisen pyynnöstä.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Oikeusrekisterikeskus ei pidä varmentamisen tarkempaa sääntelyä tarpeellisena, koska siihen liittyvä tunnusmerkistö täyttyy pääosin jo tällä hetkellä. Mikäli varmentamista tullaan sääntelemään tarkemmin, kannattaa huomioida ainakin että nk. yhteisöallekirjoituksen toteuttaminen on erityisesti kehittyneenä sähköisenä allekirjoituksena kustannustehokkaampaa verrattuna yksittäisten virkamiesten suorittamaan allekirjoittamiseen.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojoitoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Oikeusrekisterikeskus pitää kannatettavana sellaista yleislakia (esim. automaattisen päätöksenteon laki, s. 62), jossa suojoitoimista säädettäisiin viittaamalla sellaisiin suojoitoimiin, joista on jo säädetty valmiiksi hallinnon yleislainsäädännössä. Jo nykyisellään lainsäädännössä olevien suojoitoimien riittävyys suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sen johdanto-osaan tulee vielä tarkistaa jatkovalmistelussa.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla ei tee eroa lasten ja aikuisten välillä, vaan lapsiin kohdistuva suojelu perustuu johdanto-osan 71 kappaleeseen. Tämän vuoksi Oikeusrekisterikeskus pitää perusteltuna, että harkinta lapsiin kohdistuviin päätöksiin jää rekisterinpitäjille. Rekisterinpitäjät ovat eräissä tapauksissa velvoitettuja toteuttamaan tietosuojan vaikutustenarvioinnin. Tietosuojan vaikutustenarviointia tehdessä tulee arvioida, aiheutuuko automatisoidusta päätöksenteosta merkittäviä riskejä, jos päätöksenteon kohteena on lapsi. Oikeusrekisterikeskus katsoo, ettei yleislainsäädännössä tulisi säätää kielto-olettamaa lapsiin kohdistuville päätöksille, jotka tehdään automatisoidusti.

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?

Oikeusrekisterikeskus yhtyy muistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että yleislain tasolla ei voida säätää käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelylle automatisoidun päätöksenteon yhteydessä (s. 56), vaan käsittelyperusteesta tulee säätää erityislainsäädännössä.

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Mikkola Teemu
Oikeusrekisterikeskus