

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?**

Mielestämme on hyvä, että automaattista päätöksentekoa arvioidaan muistiossa etenkin perusoikeusnäkökulmasta. Digitalisaatiota ja automaatiota hyödyntämällä julkisen vallan päätöksentekoa on pystytty kehittämään siten, että säästetään julkisen vallan resursseja, samalla kun kansalaisten oikeudet ja yhdenvertainen kohtelu toteutuvat nykyistä paremmin ja käsittelyajat lyhenevät.

### 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?**

Varsinkin sosiaali- ja terveystalvcluja tai -etuuksia koskevaan päätöksentekoon usein liittyy päätöksenteon kohteena olevan ihmisen yksilöllisiin olosuhteisiin liittyvää monimutkaista harkintaa, jota ei voi ulkoistaa koneelle. Valtio on ihmisten muodostama yhdyskunta, ja valtiollisen vallankäytönkin tulee olla etusijassa inhimillistä toimintaa, jossa valtion apua tai tukea tarvitseva ihminen tulee halutessaan kohdatuksi toisen ihmisen toimesta. Siksi pidämme arviomuistiossa ehdotettua rajausta perusteltuna.

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

Arviomuistion eri kohdissa esitetään sääntöpohjaisten järjestelmien ja oppivan tekoälyn dikotomia. Mutta muistiossa ei esitetä, mitä oppivalla tekoälyllä automaattisen päätöksenteon yhteydessä käytännössä tarkoitetaan. Oletettavasti oppiva tekoälykin perustuisi joihinkin siihen ohjelmoituihin sääntöihin. Olisiko sääntöpohjaisten järjestelmien ja oppivaan tekoälyyn perustuvien järjestelmien ero siis lähinnä siinä, miten monta sääntöä niihin voidaan päätöksentekoa varten ohjelmoida? Silloin kyseinen sääntöjen määrä tulisi ainakin tulevassa lainsäädännössä määritellä. Kuitenkin, jos

koneoppivaan tekoälyyn perustuva automaattinen päätöksenteko saattaa todennäköisesti johtaa ennakoimattomiin tai lainvastaisiin päätöksiin, kuten arviomuistiosta on tulkittavissa, silloin sellaisen käyttämistä ei tietenkään tule lailla mahdollistaa.

## 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?**

Julkisen vallan velvollisuus on varmistaa, etteivät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutuminen vaarannu. Tämä koskee kaikkea muutakin julkista hallintotoimintaa kuin automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämistä. Sitä tuskin voi liikaa korostaa.

Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista tulisi varmistaa vahvistamalla niiden varmistamiseksi luotuja instituutioita. Lainsäädäntö tarvitsee tuekseen riittävät sanktiot sekä toimeenpano- ja valvontakoneiston. Arviomuistio itsessään osoittaa sen, että automaattista päätöksentekoa koskeva valvonta on ollut osin tehotonta, eivätkä viranomaiset aina ole muuttaneet automaattista päätöksentekoa koskevia menettelyjään senkään jälkeen, kun niiden oikeutus on valvontaviranomaisten toimesta kyseenalaistettu.

## Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Automaattinen päätöksenteko ei saa johtaa tilanteeseen, jossa ketään ei voida asettaa päätöksestä vastuuseen. Tiettyjä isännänvastuutilanteista lukuun ottamatta suomalaisessa velvoiteoikeudessa lähtökohtana on ollut se, että ihminen voi olla vastuussa vain tekemisistään tai tekemättä jättämisistään. Tämän tulisi olla lähtökohta myös määritettäessä automaattisesta päätöksenteosta vastuussa olevia. Tärkeintä kuitenkin on, että automaattisen päätöksenteon johdosta vahinkoa kärsinyt voi tehokkaasti kohdistaa vahingonkorvausvaatimuksensa julkisyhteisöön, vaikkei virheen tai laiminlyönnin lähdettä pystyittäisi osoittamaan.

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

Vastuun kohdistamisen ja päätösten virhelähteiden jäljittämiseksi erillisten päätösten tekeminen päätöksentekosäännöistä vaikuttaa hyvältä ajatukselta. Päätöksentekosääntöjä koskevien päätösten tekemisen menettely ja kokoonpano riippuisi oletettavasti täysin siitä, millaisista päätöksistä olisi kyse. Mahdollisuuksien mukaan päätöksistä virkavastuussa olevien virkamiesten tulisi osallistua päätöksentekoon. Mutta jos kyse olisi esimerkiksi jonkin etuuslainsäädännön soveltamiseen luodusta valtakunnallisesta automaattisesta päätöksentekojärjestelmästä olisi

päätöksentekosääntöjen hyväksyminen luontevaa tehdä lain soveltamisesta vastuussa olevan viranomaisen ylimmän johdon toimesta.

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

Etenkin kun kyse on eri tavoin kansalaisten perusoikeuksiin kytkeytyvästä päätöksenteosta. On selvää, että viranomaisen tulee varmistaa, että automaattiseen päätöksentekoon käytetty järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain asiakastietojärjestelmiä koskeva sääntely toimii tässä hyvänä mallina.

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

Arviomuistioon on valvonnasta kirjattu lähinnä se, että virkamiesten tehtävänä olisi seurata järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla ja heillä tulisi olla tarvittava toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin toiminnan keskeyttämiseksi tai virheiden korjaamiseksi, jos järjestelmän toiminnassa ilmenee ongelmia.

Päätöksentekojärjestelmien käyttö ja luotettavuus vaativat myös niihin kohdistuvaa valvontaa. Ehdotus on siis kannatettava.

### **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?**

Muistiossa todetaan: Koska automaattisen päätöksentekojärjestelmän ohjelmakoodin julkisuutta voivat rajoittaa muun muassa liikesalaisuutta koskevat salassapitoperusteet, toiminnan julkisuuden varmistamiseksi viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi.

On täysin lainsäätäjän harkittavissa, voivatko liikesalaisuudet rajoittaa päätöksenteko-ohjelmistojen lähdekoodien julkisuutta. Vaikka ohjelmistot hankittaisiin yksityisiltä ohjelmistoyrityksiltä, lähdekoodeilta voidaan edellyttää julkisuutta. Lähtökohtana tulee kaikkien automaattiseen päätöksentekoonkin liittyvien asiakirjojen ja aineistojen kohdalla olla, että ne ovat julkisia.

Sen lisäksi, että päätöksentekosääntöjen tulee olla julkisia, ne tulee pystyä ilmaisemaan ymmärrettävällä tavalla ihmisille, joita koskevaan päätöksentekoon ne ovat vaikuttaneet.

Päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta tulisi olla lyhyt kuvaus päätöksissä. Sen lisäksi päätöksissä tulisi olla linkki tai yhteystieto, josta päätöksenteon kohde saisi halutessaan kattavat tiedot päätöksentekoon käytetystä menettelystä.

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

Ehdotuksen mukaan, ellei asiaan sovellettava erityislainsäädäntö edellytä päätöksen koneellista tai sähköistä allekirjoitusta, päätöksen julkiseksi tulemisen osalta on riittävää, että päätös varmennetaan allekirjoitusta vastaavalla tavalla.

Meillä ei ole huomautettavaa tähän ehdotukseen.

## Tietosuoja

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

Järjestelmät tulee rakentaa sellaisiksi, että ihmisten perusoikeudet, tietosuoja ja hyvä hallinto toteutuvat. Niihin pitää kohdistua riittävä ennakoarviointi, valvonta ja oikeussuojamekanismit. Päätöksenteon tulee olla perusteiltaan julkista ja asianosaista kohtaan avointa. Muita suojatoimia emme tässä vaiheessa osaa ehdottaa.

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

Muistion mukaan: Mikäli automatisoitu päätöksenteko ulotetaan koskemaan myös lapsia, tulisi heidän tietojensa käsittelyä lähtökohtaisesti koskea vähintään samat suojatoimet kuin muitakin henkilöitä.

Tämä on luonteva lähtökohta. Vaikkei GDPR aseta kieltoa lapsiin kohdistuvaan automaattiseen päätöksentekoon, voidaan sen johdanto-osaa tulkita siten, että siihen tulisi suhtautua pidättyvämmiin kuin muuhun automaattiseen päätöksentekoon. Tämä tulisi lainsäädännössä huomioida esim. niin, että lapsiin kohdistuva automaattinen päätöksenteko olisi mahdollista vain erityisin perustein ja silloin, kun se on lapsen edun mukaista.

## Muut sääntelytarpeet

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

Viranomaisten vakiintuneet käytännöt automaattisen päätöksenteon järjestämisessä osoittavat sen, ettei hallinnon lainalaisuutta, hyvää hallintoa, oikeusturvaa tai virkavastuun toteutumista voida varmistaa yksinomaan lainsäädännön avulla. Viranomaistoiminta tarvitsee myös tehokasta valvontaa ja ohjauskeinoja sen tilanteen varalle, etteivät sen käytännöt vastaa lain vaatimuksia. Perus- ja

ihmisoikeusosaamisen vahvistamista ja lainsäädännön kunnioittamista tulisi vahvistaa myös lisäämällä näitä koskevaa täydennyskoulutusta lainsoveltajille.

## Muut huomiot

**Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?**

-

Metsätähti Patrik  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry