

Asia: VN/3071/2020

## **Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista**

### **1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala**

#### **1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?**

Säännöstä tulee konkretisoida esimerkiksi asiaryhmien osalta. (Miten?)

#### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Säännöksen ensimmäinen momentti on selvä ja tarkkarajainen. Pidämme hyvänä sitä, että yleislaissa säädetään asian ratkaisemisesta automaattisesti.

Säännöksen 2 momentin muotoilussa on tulkinnanvaraisia kohtia: ”voi vaikuttaa” ja ”merkittäväällä tavalla”. Epäselväksi jää myös rajanveto ehdotetussa momentissa tarkoitettujen valmistelun ja perusteluissa kuvatun avustavan automatisaation välillä. Pidämme tärkeänä, että sääntelystä käy selvästi ilmi, että luonteeltaan avustava automaatio on sallittua.

Säännöksen 2 momentin voisi myös poistaa kokonaan, koska se toistaa tietosuojasetuksen 22 artiklan sanamuotoja ja voi pahimmillaan johtaa oikeuskäytännössä tietosuojasetuksen tulkinnasta eroavaan ja mahdollisesti jopa ristiriitaiseen tulkintaan. Jos momentin säilyttäminen katsotaan tarpeelliseksi, se tulisi rajata koskemaan vain luonnollista henkilöä koskevan asian automaattista päätöksentekoa. Tällöin säännöksen ohjenuorana pidettäisiin todennäköisesti tietosuojasetuksen tulkintakäytäntöä.

#### **1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne *automatisoitavien asiaryhmien* kannalta?**

Ehdotus mahdollistaa osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

#### **Perustelut ja lisätiedot:**

Ehdotus mahdollistaa vain sääntöpohjaisen automaattisen päätöksenteon. Tavoitteena on kehittää ja ottaa lähivuosina käyttöön myös kehittyneempää automaattista päätöksentekoa, joka voi perustua esimerkiksi koneoppimisteknologioihin. Tämän johdosta katsomme, että tekoälyn käyttömahdollisuutta ei tulisi sulkea pois näin kategorisesti.

Perusteluissa on käsitelty tekoälyä melko suppeasti ja siitä näkökulmasta, että tekoälyratkaisu, joka perustuu tilastolliseen ennusteeseen, ei ole sallittua, koska tällöin ratkaisun johtaminen tapahtuu epäsuorasti.

Tekoälyn käyttö tulisi sallia erilaisissa avustavissa tehtävissä, esim. ratkaisulinjan laadunvarmistuksessa ja monenlaisessa päätöksenteon taustainformaation tuottamisessa.

Kaipaamme kannanottoa erityisesti myös esimerkiksi väliaikaisten hallintopäätösten asemasta. Miten niitä tulkitaan tämän säädöksen näkökulmasta?

### **1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?**

Meillä on vaikeuksia tunnistaa työeläkevakuutustoiminnassa tilanteita, joita muistion perusteluosassa todetaan. Momentti on tässä muodossa epäselvä.

Sinänsä hallintoasioiden valmistelua on paljon, sillä päätöksentekoa edeltää merkittävä määrä tiedonkeruuta ja laskentatehtäviä, jotka on automatisoitu. Näiden katsotaan olevan avustavia/valmistelevia toimia. Myös kohdan 2 oikeussuojakeinojen osalta tapahtuva valmisteleva tietojenkeruu voisi olla tällaista.

Suurelta osin nämä valmistelevat toimet ovat sääntöpohjaisia. Pyrkimys kuitenkin on enenevässä määrin käyttää kehittyneempää teknologiaa kuten koneoppimista. On erittäin tärkeää toiminnan varmuuden ja luotettavuuden näkökulmasta, että näitä valmistelevia toimia ei rajoiteta nyt suunnittelulla lainsäädännöllä.

### **1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?**

Ei

#### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Sääntelyn tulee olla selkeää suhteessa avustavaan tai valmistelevaan automatisaatioon. Kysymyksessä on mainittu 2 momentin mukaisiksi sekä avustavat että valmistelevat toimet, vaikka pykäläluonnoksessa sääntely koskisi ainoastaan valmistelua. Mikäli 2 momentti katsotaan

välttämättömäksi, tulisi olla selkeästi määritelty, mitä tarkoitetaan oikeusvaikutuksia sisältävällä tai merkittävällä tavalla vaikuttavalla valmistelulla.

Avustava päätöksenteko ei ole automaattista päätöksentekoa, kun asian ratkaisee ihminen, vaan se tukee sekä operatiivista toimintaa että päätöksentekoa. Hallinnon toimijoiden tulee voida järjestää toimintansa tehokkaasti ja valita itsenäisesti keinot siihen, samalla noudattaen kaikkia hyvän hallinnon vaatimuksia.

### **1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:**

Toivomme mahdollisimman tulevaisuuteen suuntautuvaa sääntelytekniikkaa, jossa uudet tekniset innovaatiot eivät esty säädösmuotoilun vuoksi. Edelleen on epäselvää, miten tämä kansallinen automaattisen päätöksenteon mahdollistava lainsäädäntö suhteutuu EU:n tasolla valmisteilla olevaan tekoälyä koskevaan sääntelyyn.

On tärkeää, että säädöksessä ja perusteluissa erotetaan selkeästi päätöksenteko- ja valmisteluvaihe, jotta asiassa ei synny epäselvyyttä.

Vaihtoehtoiset hakasuluissa olevat sanamuodot:

- ”ilman käsittelijän osallistumista” voidaan poistaa. Se ei tuo asiaan lisäselkeyttä.

- johtaa ”suoraan” voidaan poistaa. Ei tuo asiaan lisäselkeyttä vaan lähinnä tulkintahaasteita.

- ”asiaan” sovellettavista. Voidaan poistaa, koska ei tuo lisäselkeyttä.

- vaihtoehtoista ”on / voi olla / joka voi vaikuttaa” vaihtoehto ”on” ensisijainen, koska se selkeimmin sulkee pois avustavan automaation ja prosessin aikaisemmat valmisteluvaiheet.

## **2. Oikeussuojakeinot**

### **2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?**

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista.

**Perustelut ja muutosehdotukset:**

Erityisesti, jos vain sääntöpohjainen automaattinen päätöksenteko on sallittua, ei oikaisuvaatimuksen automaattiseen käsittelyyn sisälly oikeusturvan kannalta riskejä. Oikaisuvaatimuksen yhteydessä saatu uusi selvitys otetaan huomioon samassa automaatioprosessissa kuin missä alkuperäinen päätös on tehty, ja jos sillä on ratkaisua muuttava merkitys, päätös oikaistaan.

## **2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?**

Työeläkejärjestelmässä on päätöksiin liittyen tehokas ja asiakasystävällinen muutoksenhakuoikeus jo nykyisin, ja näkisimme että se olisi riittävän tasoinen oikeussuojakeino myös automaattisten päätösten yhteydessä. Rinnakkaisia oikeussuojakeinoja olisi mielestämme hyvä välttää.

## **2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?**

Ks. edellä (2.2.) kaikki keinot. Lisäksi informointi ja luonnollisten henkilöiden osalta tietosuoja-asetuksen edellyttämät suojatoimet turvaavat asiakkaita.

## **2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:**

-

# **3. Tietosuoja**

## **3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?**

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Tietosuoja-asetuksen johdosta ei ole tarpeen säätää. Joka tapauksessa mahdollisimman yhtenäinen sääntely tietosuoja-asetuksen kanssa on toivottavaa ja rinnakkainen sääntely voisi olla haitallista. Tietosuoja-asetus määrittää jo tiettyjä suojatoimia ja rekisterinpitäjät vastaavat tietosuoja-asetuksen mukaisista suojatoimista.

## **3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?**

Erityisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

### **Perustelut ja muutosehdotukset:**

Ks. yllä 3.1. Voi olla tarpeen yleisemmällä tasolla, ei erikseen hallintopäätösten suhteen.

## **3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:**

Suhde tietosuoja-asetuksen automaattista päätöksentekoa koskevaan sääntelyyn olisi hyvä tarkistaa erityisesti 25 a § 2 momentin osalta. Jos kansallisesti toistetaan tietosuoja-asetuksen vaatimuksia, on mahdollista, että tulkintakäytännön eriytyvät toisistaan. Tämä korostuu erityisesti, jos momentin soveltamisalaan kuuluvat myös oikeushenkilöjä koskevat päätöksentekoon rinnastettavat valmistelutoimet.

## 4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

### 4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

#### Perustelut ja muutosehdotukset:

Myös työeläkejärjestelmän luotettavuutta ajatellen on kannatettavaa ilmoittaa automaattisesta käsittelystä erikseen.

### 4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

Kyllä

#### Perustelut ja muutosehdotukset:

Yhteystietona voidaan käyttää sellaista, jota kautta henkilö tavoittaa asiaa parhaiten osaavan tahon ilman, että esim. poissaolot vaikuttavat. Lisätietojen antaja voisi olla myös yhteisö. Ehdotettu säädösmuutos ei käsityksemme mukaan estä sitä, etteikö myös automaattisesti annetussa päätöksessä voisi olla jonkin asiaa tuntevan henkilön nimeä.

Vastuukysymykset automaatioon liittyen tullaan ratkomaan erikseen, eikä se ole olennaista asiakaspalvelunäkökulmasta (päätöksensajaan nähden päätöksen tehnyt työeläkevakuuttaja organisaationa vastaa aina päätöksestä).

### 4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

Kyllä

#### Perustelut ja muutosehdotukset:

Pidämme informointia automaattisesta päätöksenteosta tärkeänä suojatoimena.

Perustelumuiustiossa on viitattu oikeuskanslerin ratkaisuun, jossa myös päätöksentekosääntöjen on katsottu olevan osa päätöskokonaisuutta. Päätöksellä on mainittu sovelletut lainkohdat, joihin päätös on perustunut, joten sääntöpohjaisessa automaattisessa päätöksenteossa ei päätöksellä ole mielestämme tarpeen avata päätöksentekosääntöjä tätä tarkemmalla tasolla. Perustelumuiustiossa todetaankin, että tietosuojasetuksen informointivelvoitteen tulkinta ja soveltaminen jäävät automaatiota hyödyntäville viranomaisille, eikä siitä voida säätää kansallisesti.

### 4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

#### Perustelut ja muutosehdotukset:

Kuvauksen julkaiseminen lisää avoimuutta ja auttaisi päätöksen saaneen henkilön mahdollisuutta tarkistaa päätöstään. Pidämme hyvänä sitä, että kuvausta ei ehdoteta sisällytettävän hallintopäätökseen.

Kuvauksen julkaiseminen on hyvä asia silloin, kun sen sisältö on asiakkaalle ymmärrettävä ja tukee häntä hallintoasiansa hoitamisessa.

#### **4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?**

Kuvaukseen voisi sisältyä yleiset periaatteet ja perustiedot, miksi jokin asia on valikoitunut automaattiseen päätöksentekoon, päätökseen vaikuttavat keskeiset seikat ja päätöksenteon logiikka yleisellä tasolla. Asiaryhmien valikoituminen automaattiseen päätöksentekoon saattaa olla kilpailutekijä yksityisillä julkista hallintotehtävää hoitavilla toimijoilla. Myös tarkoituksenmukaisuusseikat saattavat joskus puoltaa sitä, että kuvaus tulisi voida jättää yleisluontoiseksi. Näin on esimerkiksi valvontatehtävien kohdalla, mihin perustelumuiotissa oliin kiinnitetty huomiota.

Kuvaukseen ei saa sisältyä kilpailulliset tai tekniset ratkaisut, algoritmit tai liikesalaisuudet, tietoturva vaarantavat seikat eikä eläkelaitosten yksityiskohtaiset käsittelysäännöt.

#### **4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot**

Kun sääntely tulee voimaan, olisi tärkeää, että hallintopäätösten osalta asiasta viestittäisiin yhdenmukaisesti.

Kysymyksessä on ensisijaisesti prosessiteknologia, ei toiminnan julkisuutta tai läpinäkyvyyttä muuttava substanssitoiminnan muuttuminen/muuttaminen.

## **5. Muut huomiot**

### **5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä**

Sääntelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä, eikä se saa olla teknologiaratkaisuista riippuvaista. Toivomme sääntelyä, joka keskittyy asiasta sääntelyyn ja olisi siten pitkäikäistä huomioiden sen, että todennäköisesti teknologiaratkaisujen osalta uusia tulee nopeasti ja tämänhetkisetkin kehittyvät, eikä kaikkea kehitystä edes voida tässä vaiheessa ennakoida.

Sved Pirjo  
Työeläkevakuuttajat TELA ry