

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Sääntelyä kaivataan selventämään automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksia ja rajouksia. Sääntelyn tulisi olla ensisijaisesti mahdollistavaa eikä rajoittavaa.

Arviomuistiosta käy ilmi, että automaattiset päätöksentekojärjestelmät ovat jo arkipäivää joillain julkishallinnon sektoreilla. Sääntelyn puuttuminen on johtanut erinäisiin sisäisiin ohjeistuksiin ja poikkeaviin tulkintoihin käyttömahdollisuuksista. Tämä ei ole edesauttanut uusien teknologioiden laajempaa käyttöönottoa. Etenkin kuntakentällä mahdollisuuksia automaattisen päätöksenteon käyttökohteiksi on tunnistettu, mutta omalta osaltaan oikeustila on heikentänyt mahdollisuuksia ryhtyä kehittämään uusia järjestelmiä.

Kunnallishallinnon osalta on syytä huomioida kuntalaki kunnallishallinnon yleislakina. Kuntaa ja kunnan päätöksentekoa koskevat säännökset sisältyvät mahdollisimman pitkälle kuntalakiin. Kuntalain säännökset syrjäyttävät ristiriitatilanteessa hallinnon yleiset säännökset ja toisaalta eri hallinnonalojen erityislait ovat erityislakeja suhteessa kuntalakiin. Automaattisen päätöksenteon sääntely voi edellyttää myös kuntalain muuttamista.

Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen kaltaisissa suurissa erityislainsäädännön uudistuksissa olisi hyödyllistä mahdollisuuksien mukaan huomioida sääntelytarpeet ennakoivasti.

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?

Arviomuistiossa esitetty rajaus ei ole kestävästi perusteltu. Arviomuistiossa rajaus vain päätöksiin, joissa ei käytetä harkintavaltaa, on johdettu pääosin Perustuslakivaliokunnan lausunnoista.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota arviomuistiossakin esiintuotuihin oikeudellisiin periaatteisiin. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan katsonut, ettei automaattisessa päätöksenteossa yleisesti voisi olla lainkaan harkintaa (PeVL 7/2019):

” Valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei siten sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän *laajaa* harkintavaltaa”.

Myöskään oikeustieteellinen tutkimuksen mukaan nykyiselle oppivalle tekoälylle harkinnanvaraisuus ei ole ehdoton este (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44. Algoritmi päätöksentekijänä, Koulu et al. s. 118)

Kategoriselle harkinnanvaraisten päätösten automatisoinnin kiellolle ei siis ole ehdotonta valtiosääntöoikeudellista perustetta. Erityislainsäädännössä tulisi erikseen säätää harkintavaltaa sisältävien päätösten automatisoinnista.

“Harkintavalta” käsitteeseen tulisi myös kiinnittää huomiota valmistelussa. Erityisen merkittävä kysymys on se, se mikä lasketaan perustuslakivaliokunnan tarkoittamaksi laajaksi harkintavallan käyttämiseksi.

Valmistelussa tulisi erotella vähintäänkin erilaiset harkintavallan käyttämisen muodot. Mikä on laajaa harkintavaltaa, mitä on muunlainen harkintavalta ja millaisissa päätöksissä ei ole lainkaan harkintavaltaa ja miten automaattinen päätöksenteko suhtautuu näihin eri muotoihin. Käyttääkö harkintavaltaa sisältävän päätöksen taustalla oleva automatisointi harkintavaltaa ja minkä tasoista?

Harkintavaltaa sisältävät päätökset ovat niin erilaisia keskenään, että etukäteinen kategorinen kannanotto harkintavaltaa sisältävien päätösten automatisoinnista on vaikeasti perusteltavissa. Muiden kuin laajaa harkintavaltaa sisältävien päätösten automatisointiin tulisi ottaa kantaa tapauskohtaisesti.

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

Arviomuistion toteamusta siitä, että automaattinen päätöksenteko voisi perustua vain ihmisen määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin voidaan kritisoida. Eikö tekoälyn taustalla oleva koulutus perustu lainsäädännön perusteella tehtyihin päätöksiin ja siten perustuu nimenomaan ihmisen tekemiin päättelysääntöihin? Taustalla oleva algoritmi on myös ihmisten tekemää koodia, joka löytää koulutusdatasta säännönmukaisuuksia ja tekee sen perusteella ratkaisuja.

Massaluonteisten eli ennalta määriteltyihin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin perustuvien päätösten osalta mahdollisuus automaation käyttöön on tunnustettu oikeudellisesti jo 40 vuotta sitten silloisella teknologialla (Algoritmi päätöksentekijänä, Koulu et al. s.33). Näin ollen tekoälyn käyttämisen kategorinen kieltä päätöksenteon automatisoinnissa ei ole perusteltua.

Pelkästään sääntöpohjaiset järjestelmät kuulostavat 1980-luvun “expert-systemeiltä”, jolloin tekoälyksi laskettiin kyllä-ei ketjuihin perustuvat toteutukset, joissa ei käytetty koneoppimista. Nykyinen koneoppiva tekoäly on laskentatehon, ohjelmoinnin ja saatavilla olevan datan perusteella huomattavasti kehittyneempää.

Oppivan tekoälyn kategorinen kieltä ei ole perusteltua myöskään ottaen huomioon EU:n ja Suomen tavoitteet tekoälyn hyödyntämisessä. Lisätietoa: Algoritmi päätöksentekijänä, Koulu et al. luku 7; EU:n tekoälyn valkoinen kirja sekä EU:n datastrategia.

Tärkeää olisi myös säätää päätöksenteon taustalla olevien prosessien automatisoinnista. Kyseisten prosessien automatisointi tehostaa ihmisten työntekoa, mutta loppukontrolli pysyy ihmisellä. Näiden prosessien automatisoinnista ja automatisoinnin valvonnasta olisi kuitenkin tärkeää säätää lailla, jottei niiden laillisuudesta syntyisi epäselvyyttä. Näissä sovelluksissa käytetään yleisesti koneoppivaa tekoälyä, jonka vuoksi tämä arviomuistiossa esitetty lähtökohta johtaisi epätietoisuuteen siitä, milloin tällaisten sovellusten käyttäminen päätöksenteon tukena on laillista.

Lähtökohtana yleislainsäädännössä tulisi olla se, että vähintäänkin sääntöpohjaiset järjestelmät ovat sallittuja teknologiariippumattomasti.

Tiedostamme kuitenkin arviomuistiossakin esitetyt huolet koneoppimiseen liittyen. Etenkin ns. musta laatikko -ilmiö on otettava huomioon automaattisia päätöksentekojärjestelmiä kehitettäessä. Tähän onkin puututtu tekoälyn kehityksessä ns. “explainable ai” kehityksen myötä. Tässä kuitenkin

on painotettava viranomaisen vastuuta jo automatisoinnin kehityksessä eli etenkin hankintaosaaminen ja huomion kiinnittäminen kehityksen ja testauksen tärkeyteen.

Valmistelussa tulisi hyödyntää "Tekoäly läpinäkyväksi kansalaisille" -projektin tuloksia niiden valmistuttua.

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?

Lakiin olisi syytä ottaa säännös, jossa painotetaan viranomaisen vastuuta automaattisen päätöksentekojärjestelmän kehittämisessä.

Tämän lisäksi voisi olla perusteltua erillinen säännös siitä, että automaattiseen päätöksentekojärjestelmään on yhdistettävä mahdollisuus saattaa asia ihmisen käsiteltäväksi jokaisessa tapauksessa.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Esitelty malli on pääosin toimiva.

Virkavastuun kohdentumista voi olla kuitenkin syytä arvioida laajemmin esimerkiksi järjestelmän suunnittelun ja käyttöönoton osalta.

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

Kannatamme pääosin ehdotusta. Päätöksessä pitää olla mukana valvonnasta ja kehittämisestä vastuussa olevat henkilöt. Koneelliseksi säännöiksi muuttamisen ei tarvitse olla päätöksessä mukana.

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

Kannatamme ehdotusta.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Kannatamme ehdotusta.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Ehdotukset ehdottamillamme lisäyksillä riittävät.

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?

Kuvauksen tulisi sisältää hyvin kansankielinen kuvaus siitä, mitkä päätökset ovat automatisoitu. Päätöksentekosäännöistä pitäisi olla kuvaus jälleen ymmärrettävästi yleisellä tasolla. Tämän lisäksi tulisi olla kuvaus koulutukseen käytetystä datasta ja, jos salassapitosäännöksistä ei muuta johdu, näiden datasettien tulisi olla julkisia.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Ei lisättävää arviomuistiossa esitettyyn.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Tietosuojan kannalta kiinnitämme huomion tietosuoja-asetuksen (TSA) 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaan: ” Tätä asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn,

- a) jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan;”

Mäenpään mukaisesti jäsenvaltioilla on institutionaalinen autonomia:

” EU-lainsäädännön toimeenpanossa peruslähdekohtana on jäsenvaltion institutionaalinen autonomia. Se merkitsee, että jäsenvaltio voi itsenäisesti päättää julkishallinnon yleisestä roolista yhteiskunnassa, hallintotehtävien ja toimivallan jakautumisesta eri hallinnonalojen välillä sekä hallinnon organisointimuodoista ja -tavoista. Julkisten toimielinten aseman ja hallinnon rakenteiden harmonisointi ei perussopimusten mukaan kuulu EU:n toimivaltaan.

Organisatorisen itsenäisyyden piiriin kuuluvat muun muassa hallinnollisen toimivallan käyttämistasojen järjestäminen, toimivaltaisten viranomaisten määrittely sekä **päätösvallan käytön sääntely**. Institutionaalinen autonomia koskee myös muun muassa hallinnon ohjaus- ja valvontasuhteita, julkishenkilöstön aseman järjestämistä, virkamiesten tehtäviä ja toimivaltaa sekä itsehallinnollisten järjestelyjen sisältöä ja laajuutta. Nämä kaikki hallinto-organisaation rakenteelliset tekijät määräytyvät kansallisen valtiosäännön ja lainsäädännön perusteella.

Institutionaalisen itsemääräämisoikeuden peruslähdekohtaan viittaa osaltaan SEUT 4(2) artiklassa kirjattu jäsenvaltioiden kansallisen ominaislaadun kunnioittamisen periaate. Periaatteen sisältönä on, että ”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”. Euroopan unionin perusoikeuskirjan johdanto-osan mukaan unioni kunnioittaa myös jäsenvaltioiden tapaa järjestää hallintonsa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.” (Yleinen hallinto-oikeus, Mäenpää s. 213)

Tietosuoja-asetuksen soveltumista hallinnon päätöksenteon automatisointiin tulisi tarkastella; onko kyseessä sellainen päätösvallan käytön sääntely, johon tietosuoja-asetusta ei suoraan sovelleta, vaan soveltaminen johtuu kansallisesta sääntelystä (tietosuojalain 2.1 §)?

Muilta osin yhdyimme arviomuistiossa esitettyyn.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Ei lisättävää arviomuistiossa esitettyyn.

Muut sääntelytarpeet

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

Tekoäly olisi hyvä määritellä lainsäädännössä ja pohjana voi käyttää EU:n High-level expert group on artificial intelligencen määritelmää:

“Artificial intelligence (AI) systems are software (and possibly also hardware) systems designed by humans 3 that, given a complex goal, act in the physical or digital dimension by perceiving their environment through data acquisition, interpreting the collected structured or unstructured data, reasoning on the knowledge, or processing the information, derived from this data and deciding the best action(s) to take to achieve the given goal. AI systems can either use symbolic rules or learn a numeric model, and they can also adapt their behaviour by analysing how the environment is affected by their previous actions. As a scientific discipline, AI includes several approaches and techniques, such as machine learning (of which deep learning and reinforcement learning are specific examples), machine reasoning (which includes planning, scheduling, knowledge representation and reasoning, search, and optimization), and robotics (which includes control, perception, sensors and actuators, as well as the integration of all other techniques into cyber-physical systems).” (AI HLEG, “A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines”, 2019)

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Valmistelussa tulisi hyödyntää oikeudellisen osaamisen lisäksi teknologisia asiantuntijoita, jotta automaattiseen päätöksentekoon käytettävistä teknologioista olisi mahdollisimman tarkka tieto. Esim. AuroraAI:n sekä Finnish Center for Artificial Intelligence:n asiantuntijat.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi ottaa European Union Agency for Fundamental Rightsin (FRA) projektin “Artificial Intelligence, Big Data and Fundamental Rights” löydökset, joiden olisi tarkoitus valmistua vuoden 2020 aikana. Tässä projektissa tarkastellaan “the positive and negative fundamental rights implications of new technologies in Estonia, Finland, France, the Netherlands and Spain across various policy areas such as public administration, healthcare, law enforcement, and retailing”.