

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?

Eläketurvakeskus antaa lausuntonsa työeläketurvan toimeenpanon näkökulmasta. Työeläketurvaa hoitavat yksityisten alojen työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat. Merenkulkijoiden eläketurvaa hoitaa Merimieseläkekassa MEK. Maatalousyrittäjien eläketurvaa hoitaa Mela. Keva huolehtii kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläketurvan toimeenpanosta. Hajautetun hallinnon vuoksi eräitä toimintoja hoidetaan keskitetysti työeläkejärjestelmän yhteiselimessä, Eläketurvakeskuksessa.

Työeläketurvan toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työeläkealaa koskevan lainsäädännön nojalla annettu edellä mainittujen työeläkealan toimijoiden tehtäväksi. Työeläketurvan toimeenpano on julkisen hallintotehtävän hoitamista virkavastuulla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Työeläkelainsäädännössä sekä työeläketurvan hoitamiseen sovellettavissa yleislaeissa säädetään päätöksenteon edellytyksistä.

Työeläkelaitosten toiminnan luvanvaraisuus ja vahvasti säännelty toimintaympäristö muodostavat rajat päätöksentekojärjestelmälle riippumatta siitä onko kyseessä manuaalinen vai automaattinen päätöksenteko taikka oppiva tekoäly.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö täytyy saada mahdollisimman nopeasti voimaan, jotta työeläketurvan toimeenpanoa voidaan kehittää ottaen huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan asettamat edellytykset.

Kun julkinen hallintotehtävä uskotaan muulle kuin viranomaiselle, edellytetään lainsäädäntöön perustuen oikeusturvan ja hallinnon vaatimusten noudattamista myös tässä toiminnassa. Jos yleislainsäädännössä säädetään oikeudesta automaattiseen päätöksentekoon, säännöksiä päätöksentekosääntöjen hyväksynnän, järjestelmän käyttämisen tai sen valvonnan osalta ei tule rajoittaa koskemaan vain viranomaisia kuten arviomuistiossa on tuotu esiin. Säännöksiä tulee soveltaa myös julkista hallintotehtävää hoitavaan. Lisäksi erityislainsäädännössä on mahdollistettava tarkentava sääntely.

Automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen yleislainsäädännöllä edistäisi yleisesti digitaalisten toimintamallien kehittämistä. Automaattinen päätöksenteko tuo mukanaan merkittäviä hyötyjä ja säästöjä hallinnon tehostumisen myötä. Automaattinen päätöksenteko vapauttaa henkilöstöresursseja manuaaliprosesseihin, jotka vaativat lisäselvittelyä päätöksenteon tueksi, ja nopeuttaa siten muidenkin hakemusten käsittelyä. Automatisoitu päätöksenteko varmistaisi hallintopäätösten yhdenmukaisuutta, tasalaatuisuutta sekä ymmärrettävyyttä. Se myös vähentäisi inhimillisten virheiden määrää ja lyhentäisi käsittelyaikoja.

Ehdotettavissa automatisoitua päätöksentekoa koskevissa uusissa yleissäännöksissä tulisi pitäytyä mahdollisimman yleisellä ja teknologianeutraalilla tasolla. Lainsäädäntö ei saisi muodostua esteeksi toiminnan kehittämiseksi siten, että sillä rajoitetaan automaattinen päätöksenteko vain tiettyyn säänneltyyn käyttöalaan. Sääntelyssä tulee ottaa huomioon jo olemassa oleva hallinnon yleis- ja erityislainsäädäntö.

Tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa 22 artiklan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien rajoittamisen. Rajoituksilta edellytetään huomattavaa tarkkarajaisuutta, minkä vuoksi rajoitustoimenpiteiden tarkentava sääntely olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä erityislainsäädännössä. Näin toimialakohtaiset erityispiirteet voitaisiin paremmin ottaa huomioon.

Kaiken kaikkiaan yleislainsäädäntö tulisi pitää mahdollisimman yleisenä ja sektorikohtaiset erot huomioivina.

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?

Eläketurvakeskus katsoo, että arviomuistiossa kuvattu automaattisen päätöksenteon käyttöala mahdollistaa työeläkealan nykyisenkaltaisen automaattisen päätöksenteon. Käyttöala sellaisena kuin se muistiossa on kuvattu, on kuitenkin melko rajaava. Lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanossa päätökset perustuvat yksityiskohtaiseen erityislainsäädäntöön, jossa säädetään etuuksien myöntämisen edellytyksistä. Tämän lisäksi päätöksentekoa ohjaavat vakiintunut ratkaisukäytäntö ja Eläketurvakeskuksen soveltamissuosituksukset. Toimeenpanijoilla on myös lakiin perustuva velvollisuus

huolehtia tarvittavien selvitysten hankkimisesta, mikä tukee sitä, että ratkaisun pohjalla olevat faktat ovat yleensä yksiselitteisiä. Näin ollen automaattisen päätöksenteon käyttöala työeläkealalla voisi olla laajempikin, mikä osaltaan lisäisi päätöksenteon luotettavuutta, virheettömyyttä ja sitä kautta oikeusvarmuutta.

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

Lainsäädännön tulisi kestää aikaa. Yleislainsäädännön tulisi olla pikemminkin mahdollistava kuin rajoittava. Koska tekoälyratkaisut kehittyvät nopeasti yhä luotettavimmiksi, ei automaattista päätöksentekoa tulisi rajata vain ennalta määriteltyihin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Teknologian kehittyminen ja tehokkuusvaatimukset johtavat väistämättä siihen, että sosiaaliturvassa ja harkintaa edellyttävässä päätöksenteossa olisi voitava entistä enemmän hyödyntää teknologisia mahdollisuuksia. Tekoäly pystyy manuaalikäsittelyä paremmin vertaamaan aiempia samankaltaisissa tilanteissa tehtyjä ratkaisuja ja tekemään johtopäätöksiä siitä, että käsillä oleva ratkaisu on yhdenmukainen aiemman oikeuskäytännön kanssa.

Mikäli automaattisessa päätöksenteossa hyödynnettäisiin tekoälyratkaisua tai oppivaa tekoälyratkaisua, perustuisi käsittely edelleen niihin samoihin tietoihin (dataan), joita päätöksentekijä voi lainmukaisesti kerätä, säilyttää ja yhdistellä. Lisäksi tekoälyratkaisu noudattaisi hyvää hallintotapaa ja muuta voimassaolevaa sääntelyä kuin muullakin tavoin toteutettu päätöksenteko. Tietosuoja-asetus edellyttää vaikutustenarvioinnin tekemistä muun muassa erityisesti silloin, kun henkilötietojen käsittelyssä käytetään uutta teknologiaa.

Lainsäädännön tulisivikin mahdollistaa tekoälyavusteinen päätöksenteko. Tekoäly ei voi itse oppien luoda uusia etuuden myöntämisen edellytyksiä/sääntöjä, vaan myös tekoälyavusteisten päätösten pitää perustua sovellettavaan lainsäädäntöön.

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 ei ole tarpeen ottaa erillistä nimenomaista säännöstä asiasta. Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen on johdettavissa jo nykyisistä hallinnon yleissäännöksistä. Nykyiset lakisääteiset järjestelmät takaavat riittävästi sen, että automaatio toimii turvallisesti. Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat nykyisten säännösten perusteella hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista ja tätä voidaan pitää riittävänä menettelynä.

Automaattinen päätöksenteko on vain yksi tapa tehdä hallintopäätöksiä eikä sitä varten tulisi luoda erillisiä manuaalisesta päätöksenteosta poikkeavia menettelyjä.

Tietojärjestelmäsäätely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Työeläkealan toimijat määrittelevät jo voimassaolevan sääntelyn nojalla selkeästi tehtävien edellyttämän virkavastuun siten, että tietojärjestelmillä ja prosesseilla on vastuuhenkilöt, jotka vastaavat toiminnan asianmukaisuudesta.

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

Yleislainsäädäntö tulisi jättää mahdollisimman yleiselle tasolle.

Työeläkealan tietojärjestelmähankkeissa määritellään etukäteen hyväksymisvaltuudet. Virkavastuulliset henkilöt määrittelevät automaattisen käsittelyn edellytykset ja päättelyketjut ja vastaavat sen toimivuudesta. Koska päätösprosessi toimii aina määrittelyjen mukaisesti, voidaan ajatella, että automaation määrittelyvaiheessa on jo valmisteltu tulevat hallintopäätökset, jotka automaation avulla tehdään.

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

Eläketurvakeskus katsoo, että asiasta ei tulisi edellä esitetyin perustein ottaa yleislainsäädäntöön yksityiskohtaista sääntelyä.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Valvontaa koskevassa ehdotuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset erot.

Työeläketurvan toimeenpanossa päätöksentekomäärät ovat usein hyvin suuria, joten automattisen päätöksentekojärjestelmän tuottamien päätösten valvonta on teknistä ja yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuutta voidaan varmistaa tarvittaessa pistokokeilla. Yleisesti eläkelaitoksissa valvotaan ratkaisujen ja hallintopäätösten oikeellisuutta (lainmukaisuutta) ja laatua mm. sisäisen tarkastuksen sekä erilaisten laatu- ja oikeellisuustarkastusten keinoin. Päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia ja niihin liittyy itseoikaisumahdollisuus.

Automaattista päätöksentekojärjestelmää valvotaan etukäteen järjestelmän suunnitteluvaiheessa mm. tietosuoja-asetuksen edellyttämän vaikutustenarvioinnin kautta. Myös laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta asettaa vaatimuksia tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiselle.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa säädetään muun muassa yleisistä hallintovaatimuksista. Säännösten mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä ja toimiva hallintojärjestelmä, jossa vastualueet on määritelty ja joka tekee mahdolliseksi terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden noudattamisen toiminnassa. Työeläkevakuutusyhtiön on asianmukaisin toimin varmistettava toimintansa jatkuvuus ja säännöllisyys kaikissa tilanteissa ja tätä varten yhtiöllä on oltava hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet yhtiön sisäisestä valvonnasta, riskienhallintajärjestelmästä, sisäisen tarkastuksen järjestämisestä, pal-kitsemisestä ja toimintojen ulkoistamisen järjestämisestä. Yhtiön hallituksen on säännöllisesti arvioitava hallintojärjestelmää, kirjallisia toimintaperiaatteita ja jatkuvuussuunnitelmaa. Vastaavaa sääntelyä on myös Keva-laissa.

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?

Eläketurvakeskus kannattaa kuvausta automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä, joiden avulla asianosainen voi saada tietoa automaattisen päätöksenteon toimintaperiaatteista ja päätöksenteossa painotetuista tekijöistä. Kuvauksen yksityiskohdista tulisi voida päättää sektorikohtaisesti.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Työeläkejärjestelmässä tehdyt päätökset eivät tule julkisuuslain tarkoittamalla tavalla yleisöjulkisiksi. Jos varmentamisesta halutaan säätää, niin siitä ei tulisi tehdä yleisesti velvoittavaa säännöstä.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Eläketurvakeskus ei näe tarvetta erillisille suojatoimille.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

-

Muut sääntelytarpeet

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

Hallinnon lainalaisuuden toteutuminen on tällä hetkellä lainsäädännössä varmistettu ja samat säännöt koskevat päätöksentekoa riippumatta siitä, millä järjestelmällä päätökset tehdään. Eläketurvakeskus ei näe tarvetta muilla keinoin asiaa varmistaa.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että hanke etenee ja sääntely saadaan voimaan mahdollisimman nopeasti ja että sääntely koskee vain täysin automatisoitua päätöksentekoa. Työeläkeala toivoisi saavansa olla mukana asian jatkovalmistelussa.

Eläketurvakeskus

Suotunen Ulla
Eläketurvakeskus