

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?

Liikennevakuutuskeskus (LVK) pitää hyvänä sitä, että automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntötyötä jatketaan ripeällä aikataululla. Automaattinen päätöksenteko on vakuutusallalla voimakkaan kehityksen kohteena ja jo laajalti käytössä. Tulevaisuudessa tekoälyn rooli automaattisessa päätöksenteossa tulee kasvamaan. Lainsäädännöllä ei tule heikentää tai hidastaa asiakkaan eduksi koituvaa välttämätöntä digitaalista kehitystä ja teknologisten ratkaisujen hyödyntämistä. Sääntelyllä tulee sallia automaattinen päätöksenteko teknologianeutraalisti ja kehitysmuotoisesti.

Liikennevakuutuksen toimeenpanon kaltaisessa massamenettelyssä automaattista päätöksentekoa hyödyntämällä voidaan mm. tehostaa korvauskäsittelyä nopeuttamalla käsittelyaikoja ja vapauttamalla resursseja monimutkaisempaan käsittelyyn, mikä johtaa entistä laadukkaampiin päätöksiin. Automaattisen päätöksenteon voidaan arvioida myös lisäävän asiakkaiden yhdenvertaisuutta inhimillisten tekijöiden ja virheiden vähentyessä.

Automaattisen päätöksenteon salliminen ei asianmukaisesti säädettyinä ja sovellettuna johda sen kohteena olevan henkilön oikeusturvan tai tietosuojan vaarantumiseen. Julkisen hallintotehtävän kohteena olevalla henkilöllä on aina oikeus luonnollisen henkilön tekemään käsittelyyn, itseoikaisuun, muutoksenhakuun ja kuultavaksi tulemiseen.

Yleislainsäädännön suunniteltua soveltamisalaa on vielä täsmennettävä. Arviomuistio koskee lähtökohtaisesti vain hallintopäätösten automatisointia. Muistiossa jätetään avoimeksi se, mikä vaikutus laadittavalla yleissääntelyllä olisi muuhun hallintotoimintaan ja päätöksiin, jotka antaa yksityinen toimija kuten vakuutusyhtiö julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Liikennevakuutuksen

toimeenpano on perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle annettu julkinen hallintotehtävä, joka sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Yksittäinen korvausasia kuten korvauspäätös on yksityisoikeudellinen vahingonkorvausasia, johon haetaan muutosta yleisessä tuomioistuimessa. Näin ollen kyseessä ei ole hallintopäätös eikä se saa oikeusvoimaa hallintopäätöksen tavoin. Hallintopäätöksiä annetaan mm. vakuuttamisvelvollisuutta koskevissa asioissa, mutta suurempi sääntelytarve vakuutuslalla kohdistuu nimenomaan korvaustoimintaan.

LVK katsoo, että yksityisen toimijan suorittamassa julkisen hallintotehtävän hoidossa on voitava harjoittaa automaattista päätöksentekoa vähintäänkin samoin perustein kuin muussakin viranomaistoiminnassa. Automaattista päätöksentekoa koskevan yleissääntelyn kohdalla tulisikin harkita, voisiko soveltamisalaa laajentaa koskemaan myös muita kuin hallintopäätöksiä. Sektorikohtaisissa erityislaeissa on mahdollista antaa tarkentavaa toimialakohtaista sääntelyä.

Arviomuistiossa tuodaan hyvin esiin itsenäisen automaattisen päätöksenteon ja avusteisen päätöksenteon ero. Jälkimmäisellä tarkoitetaan prosessia, jossa tietojärjestelmä ainoastaan avustaa ihmistä hallintopäätöksen tekemisessä. Tällainen päätöksenteko on myös huomattavasti yleisempää kuin täysin automatisoitu päätöksenteko. Nyt tarkasteltava lainsäädäntötyö kohdistuu ainoastaan automaattiseen päätöksentekoon, jonka tietojärjestelmä itsenäisesti tekee.

Arviomuistiossa todetusti oppivan tekoälyn käyttämiseen liittyy oikeudellisia kysymyksiä, jotka edellyttävät ratkaisuja tulevaisuudessa. Myös tekoälyn yleistymiseen ja sen hyödyntämiseen vaadittavan teknologisen kehityksen aikataulua on vaikea ennustaa. Edellä mainitusta huolimatta ja huomioiden erityisesti tekoälyn hyödyntämisessä jo havaittu potentiaali, ei sen käyttöä myöskään hallinnollisessa päätösprosessissa ole syytä kategorisesti ja etupainotteisesti kieltää. Oikeusturvan ja yleislainsäädännön kannalta riittävää on varmistaa, että kaiken automaattisen päätöksenteon (ml. oppiva tekoäly) tulee täyttää perustuslain, hallinnon lainalaisuuden ja oikeusperiaatteiden, tietosuoja- ja yleisen oikeusturvan vaatimukset. Tarkempaa sääntelyä on mahdollista antaa sektorikohtaisissa laeissa.

Automaattisiin päätöksentekojärjestelmiin liittyy epäilemättä myös virheellisen päättelyn riski. On kuitenkin huomattava, että inhimillisten virheiden riski on lähtökohtaisesti aina tätä suurempi. Automaattiseen päätöksentekoon liittyy samat oikeusturvakeinot kuin ihmisen tekemään päätöksentekoon, joten automaattisen päätöksenteon salliminen ei edellytä täydellistä virheettömyyttä. Päätöksen tehnyt taho vastaa päätöksen oikeellisuudesta myös silloin, kun päätös tehdään automatisoidussa menettelyssä.

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?

Eryteisesti tilanteissa, joissa julkinen hallintotehtävä tai julkisen vallan käyttö on perustuslain 124 §:n mukaan annettu muun kuin viranomaisen tehtäväksi, säädetään toiminnasta tarkoin erityislainsäädännössä. Erityislaeissa säädellään toisinaan myös yleislaeista poikkeavasti. Hallintolaissa tai automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislaissa ei ole mahdollista huomioida sektorikohtaisia ja erilaisia toimintoja koskevia eroavaisuuksia. Näin ollen yleislaissa tulee olla ainoastaan välttämättömät yleiskriteerit automaattiselle päätöksenteolle. Tällaisia ovat esimerkiksi laillisuusperiaatteen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä asianmukaisen tietosuojan varmistamiseen tähtäävät kriteerit. Kuten arviomuistiosta ilmenee, erityislainsäädännöllä tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa myös poiketa yleislain lähtökohdista, jos samassa yhteydessä säädetään riittävästä menettelyistä, joilla muilla tavoin varmistetaan lainalaisuusperiaatteen ja muiden perustuslaista seuraavien edellytysten täyttyminen.

Automaation ja teknologian jatkuva kehittyminen on myös seikka, joka tulisi huomioida aikaa kestäväksi tarkoitettussa yleislaissa. LVK katsoo, että ehdotus käyttöalan rajaamisesta noudattaa jossain määrin nykyistä käytäntöä automaattisen päätöksenteon osalta. Vakuutusliiketoiminnassa automaattista päätöksentekoa on pääasiallisesti hyödynnetty yksinkertaisissa korvauspäätöksissä, jotka annetaan hakemuksen mukaisesti ja joihin ei sisälly oikeudellista harkintaa tai kuulemismenettelyä. Ehdotettu käyttöalan rajaus on tarpeettoman suppea yleislakiin eikä se huomioi riittävästi käynnissä olevaa teknologista kehitystä. Rajauksen voidaan arvioida estävän digitalisaation kuten tekoälyn edistämistä ja hyödyntämistä tulevaisuudessa.

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

LVK ei kannata ehdotettua rajausta. Yleissääntelyn tulisi olla salliva ja teknologianeutraali. Oppivaan tekoälyyn perustuvan päätöksenteon etukäteinen ja kategorinen kieltäminen ilman tarkempaa analyysiä sen vaikutuksista oikeusturvaan ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Lisäksi on huomioitava, että tekoälyä koskevaa lainsäädäntöä ollaan parhaillaan laatimassa EU-tasolla (valkoinen kirja annettu 19.2.2020).

Arviomuistiossa esitetään, että erityislainsäädännöllä tulisi olla mahdollisuus poiketa näistä lähtökohdista, jos samassa yhteydessä säädetään riittävästä menettelyistä, joilla muilla tavoin varmistetaan lainalaisuusperiaatteen ja muiden perustuslaista seuraavien edellytysten täyttyminen. LVK:n näkemyksen mukaan tämä on välttämätöntä etenkin, jos yleislakiin sisällytetään edellä mainitun kaltaisia rajoituksia.

Selvyyden vuoksi LVK korostaa, että mikäli julkinen hallintotehtävä on annettu yksityiselle toimijalle, tulee tällä olla samat toimivaltuudet kuin viranomaisella laatia ja määritellä tehtävän ja automaattisen päätöksenteon edellyttämät päättelysäännöt.

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?

Kyse olisi täsmentävästä ja mahdollisesti päällekkäisestä sääntelystä, sillä automaattiseen päätöksentekoon sovelletaan joka tapauksessa samoja säännöksiä ja periaatteita kuin muuhunkin (hallinnolliseen) päätöksentekoon. Arviomuistiossa esitetyllä tavalla hallinnon oikeusperiaatteet, hyvän hallinnon perusteet ja menettelysäännökset varmistavat pätevän oikeusturvan automaattisessa päätöksenteossa pääsääntöisesti jo nykyisellä sääntelyllä. Perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen kyseisessä toiminnassa.

Konkreettisemmin näiden periaatteiden toteutuminen voidaan varmistaa erityislainsäädännöllä, joka sisältää myös tehtävien yksilöinnin, käsittelyn oikeusperusteen ja automaattista päätöksentekoa koskevan mahdollisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

LVK ei kannata yleislakiin tarkkarajaista sääntelyä virkavastuun kohdentumisesta. Jos lisäsääntelyä tarvitaan, asiaa tulisi tarkastella erityislain tasolla.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle, tulee perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säädösperusteisesti huolehtia siitä, että tehtävää hoitavaan sovelletaan tässä tehtävässä samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla vastaavaa tehtävää hoitavaan. Liikennevakuutuslain 95 §:n mukaan vakuutusyhtiön ja LVK:n palveluksessa olevaan henkilöön sekä hallituksen jäseneseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Edellä mainittua tarkempaa sääntelyä ei ole pidetty liikennevakuutuksen toimeenpanossa tarpeellisenä tai mahdollisena säätää. LVK:n näkemyksen mukaan automaattisen päätöksenteon

osalta tulisi päteä samat yleisperiaatteet ja kokonaisharkinta kuin muutoinkin virkavastuun toteutumisen kohdalla.

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

Liikennevakuutuksen toimeenpanoa koskeva sääntely edellyttää, että kaikki toiminta ja päätökset perustuvat lakiin. Toimintaa tehdään myös virkavastuulla, kuten edellä on esitetty. Edelleen kaikkia päätöksenteon kohteena olevia on kohdeltava yhdenvertaisesti ja päätökset on perusteltava kattavasti. Edellä mainitun johdosta myös automaattista päätöksentekoa koskevat säännöt olisi jo nykyisen sääntelyn perusteella oltava kuvattuna ja tarvittaessa esimerkiksi valvontaviranomaiselle esitettävissä.

Automaattista päätöksentekoa koskevat päätöksentekosäännöt valmistellaan ja toimeenpannaan itsenäisesti virkavastuulla toimivan toimivaltaisen viranomaisen tai yksityisen hallintotehtävää toteuttavan toimijan toimesta, eikä tätä koskevasta menettelystä ole tarpeellista säätää tarkemmin yleislain tasolla.

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

Liikennevakuutuksen toimeenpanon osalta nämä vaatimukset ovat johdettavissa jo nykyisestä sääntelystä. Mahdollinen lisäsääntelyn tarve tulisi harkita erityislainsäädännön tasolla.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Liikennevakuutuksen toimeenpanon osalta vaatimus on johdettavissa jo nykyisestä sääntelystä. Mahdollinen lisäsääntelyn tarve tulisi harkita erityislainsäädännön tasolla.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

LVK ei pidä tätä tarpeellisena.

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?

Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyy sääntelyä, joka velvoittaa rekisterinpitäjän toimittamaan rekisteröidylle merkitykselliset tiedot automaattisen päätöksenteon yhteydessä henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Rekisteröidylle on myös annettava tieto automaattisen päätöksenteon olemassaolosta.

Henkilölle on siis jo nykysääntelyn perusteella ilmoitettava siitä, että häneen kohdistuu automaattista päätöksentekoa. Yhdenvertaista kohtelua koskeva periaate edellyttää myös ilmoittamaan periaatteista, joiden mukaan asiat valikoituvat automaattiseen päätöksentekoon. Muun muassa tietosuoja-asetuksessa säädettyjen oikeusturvakeinojen tehokkuus perustuu päätöksentekoa koskevaan lähtökohtaiseen avoimuuteen.

Arviomuistiossa esitetään, että päätöksentekosääntöjä koskevan kuvauksen julkaisemisen velvoitetta täsmennetään jatkovalmistelussa. LVK ei kannata automaattiseen päätöksentekoon liittyvien algoritmien tai ohjelma-/ lähdekoodin julkaisemisen velvoittamista lainsäädännöllä edellä kuvattua yleistä tasoa tarkemmin. Nämä ovat liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä eivätkä edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Asianosaisjulkisuuden ja oikeusturvan kannalta olennaisempaa ovat päätökseen sisältyvät asianmukaiset perustelut, tieto automaattisesta päätöksenteosta sekä muutoksenhakumahdollisuudesta.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Kuten arviomuistiossakin todetaan, hallintolaki ei edellytä päätösten fyysistä tai koneellista allekirjoittamista. Liikennevakuutuksen toimeenpanon kaltaisessa massamenettelyssä tämä onkin tarkoituksenmukaista eikä vaaranna asiakkaan oikeusturvaa, sillä päätöksestä ilmenee aina sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta lisätietoja voi pyytää. Automaattinen päätöksenteko ei nähdäksemme edellytä erityistä lainsäädäntöä asiakirjajulkisuuden ja varmentamisen osalta.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Kuten arviomuistiossakin todetaan, sisältyy jo nykyiseen sääntelyyn kattavasti suoja-toimenpiteitä. Mahdollinen lisäsääntelyn tarve on syytä harkita erityislainsäädännön tasolla.

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?

-

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

-

Kronbäck Visa
Liikennevakuutuskeskus