

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?

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ottaen kantaa niihin, ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatiessa.

Amnesty International Suomen osasto lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallinnollista päätöksentekoa säätelevät useat oikeusperiaatteet, kuten hallinnon lainalaisuusperiaate, hyvän hallinnon vaatimus, yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto, luottamuksensuojan periaate, viranomaisen palveluperiaate sekä siihen liittyvä neuvontavelvollisuus ja virkavastuu tehdyistä toimista ja päätöksistä. Hallinnollisen päätöksenteon on oltava puolueetonta, lainmukaista, objektiivista ja riippumatonta. Viranomaisella on myös selvittämisvelvollisuus sekä kuulemisvelvollisuus päätöksiä tehdessään. Hyvästä hallinnosta säädetään muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa sekä perustuslain 21 §:n 2 momentissa sekä hallintolain 2 luvussa.

Hallinnollista päätöksentekoa koskevia periaatteita on kirjattu perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännöksiin. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate löytyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artikloista, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklasta, YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artiklasta sekä perustuslain 6 §:stä. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän,

alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hallinnolliset päätökset eivät saa vaarantaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Päätösten, ja viranomaistoiminnan muutenkin, tulee olla yhdenvertaista samanlaisissa tapauksissa ja ottaa eroavaisuudet huomioon tapauksissa, jotka ovat keskenään erilaisia. Päätöksenteko ei siis saa olla mielivaltaista, vaan sillä tulee tukea tosiasiallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

Kaikenlaisiin ihmisille oikeuksia ja velvollisuuksia asettaviin päätöksiin liittyy erityisesti oikeussuojan tarve. EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artikla takaavat tehokkaat oikeussuojakeinot. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta eli muun muassa käsittelyn asianmukaisuudesta viranomaisessa sekä oikeudesta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös.

Automaattista päätöksentekoa koskevat kaikki edellä mainitut oikeusperiaatteet ja -säännöt samalla tavalla kuin muutakin hallinnollista päätöksentekoa. Automaattinen päätöksenteko toisaalta eroaa automatisaationsa takia muusta päätöksenteosta siinä, että näitä perus- ja ihmisoikeuksia ja hyvän hallinnon periaatteita voi jossain määrin olla hankalampi toteuttaa. Esimerkkinä tästä voi olla virkavastuun, selvittämisvelvollisuuden tai kuulemisen toteuttaminen. Myös yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen voi osoittautua joissain tilanteissa hankalaksi, mikäli automatisaation takia ei havaita tilanteita, missä asiakkaita ei tulisi kohdella täysin samalla tavoin eli heidän eroavaisuuttaan ei kyetä ottamaan huomioon tai tosiasiallista tasa-arvoa edistämään tasapäistävän tekniikan vuoksi.

Osassa hallinnollisia päätöksiä käytetään jo nykyään automaattista päätöksentekoa, kuten oikeusministeriön arviomuistiota varten annetuista viranomaisten vastauksista selviää. Automatisointi ei ole kaikkialla toiminut hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan vaatimusten mukaisesti, kuten esimerkiksi Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Verohallinnon automatisoidusta päätöksenteosta osoittaa (EOAK/3379/2018, 20.11.2019). Tämä esimerkki osoittaa myös sen, että automaattisesta päätöksenteosta on tarpeen säätää yleisellä tasolla, jotta eri viranomaiset eivät luo omia, mahdollisesti vääriä tulkintoja sisältäviä, suosituksia ja ratkaisuja automatisaatiolle omassa toiminnassaan, vaan että viranomaisten automatisoitu toiminta ja päätöksenteko säädellään tarkkaan harkituilla, lainsäätämismenettelyssä läpikäytyillä säännöksillä. Hallinnon automaattista päätöksentekoa harkittaessa ja siitä säädettäessä tulee olla erityisen tarkkana siitä, että perus- ja ihmisoikeudet, mukaan lukien hyvän hallinnon periaatteet sekä oikeusturvavaatimukset, otetaan riittävällä tavalla huomioon.

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 ehdotetaan automaattisen päätöksenteon rajaamista vain tilanteisiin, joissa ei käytetä lain mukaan harkintavaltaa, vaan ratkaisu olisi johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä tosiasioista. Arviomuistiossa teknologiset mallit jaetaan koneoppivaan järjestelmään eli tekoälyyn ja sääntöpohjaiseen järjestelmään, jossa automatisoitu päätöksenteko seuraa valmiiksi koodattuja sääntöjä. Amnesty toteaa, että teknologia kehittyy nopeaa vauhtia ja esimerkiksi tekoälyä käytetään jo nykyään monella tavoin ihmisiin vaikuttaen. Vaikka automaatiota ja teknologiaa onkin käytetty jo pitkään ulkoistamaan palveluita sekä korvaamaan tai täydentämään manuaalisia tehtäviä, päätöksentekovalan siirtäminen ohjelmistoille on uudempi kehityssuunta.

Tekoälyn käyttäminen viranomaisten päätöksenteossa voi helposti johtaa syrjinnän ja epätasa-arvon vakiinnuttamiseen yhteiskunnassa, mikäli ohjelmistoa ja siihen koodattuja käskyjä ja koneoppimisen mallia ei ole tehty täysin läpinäkyväksi. Se, mitä ohjelmistoon on päätetty ohjelmoida, on aina riippuvainen sen tekijästä ja yhteiskunnasta sekä niiden arvoista ja asenteista. Mikäli arvot ja asenteet ovat syrjiviä (tiedostamattakin), oppii tekoälykin tekemään syrjiviä päätöksiä. Esimerkkinä voidaan mainita Yhdysvalloissa vuonna 2016 tehty ProPublica-tutkimus, jossa todettiin, että ehdonalaista vankeustuomiosta päätettäessä käytettävä ohjelma suositteli säännönmukaisesti mustille vangeille pidempiä vankeusrangaistuksia kuin vakavampia rikoksia tehneille valkoisille vangeille (<https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>). Amnesty katsoo, että tekoälyn käyttäminen päätöksenteossa olisikin oikeusturvan kannalta riskialtista ja kannattaa arviomuistiossa esitettyä linjaa rajata tekoäly automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Amnesty pitää hyvänä arviomuistion esitystä rajata viranomaisen harkintaa edellyttävät päätökset automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle. Automaattinen päätöksenteko tilanteissa, joihin voisi liittyä viranomaisen harkintaa, olisi hyvin riskialtista, sillä se edellyttäisi mahdollisesti ennakoitua ja jonkinlaista profiloitua päätöstilanteista ja hakijoista. Myös tällainen ennakoitua ja profiloitua muodostuu helposti jollain tapaa syrjiväksi. On olemassa todellinen riski, että automatisaation käyttö vaikuttaa kielteisesti ihmisoikeuksiin, mikäli ohjelma esimerkiksi profiloii ihmisten ominaisuuksia päätöksentekoa varten. Onkin tärkeä ymmärtää mitä tietoa ohjelma kerää ihmisestä ja mihin kaikkiin päätöksiin tätä tietoa voitaisiin käyttää. Esimerkiksi sosiaaliturvapäätöksissä voisi tulla kyseeseen profiloinnin ongelmat, jos tietoa kerättäisiin vain tiettyntyyppisistä aineistoista tai ominaisuuksista ja käytettäisiin sitten päätöksenteossa ilman laajempaa selvittämismahdollisuutta.

Toisaalta tiedonkeruu ennen päätöstä voi olla avainasemassa myös lain säännöksistä suoraan johdettavissa päätöksentekotilanteissa, joissa viranomaiselle ei periaatteessa ole annettu minkäänlaista harkintavaltaa. Näihinkin tilanteisiin saattaa liittyä tulkinnanvaraa. Amnesty katsookin, ettei kategorisesti voida ajatella automaation olevan täysin riskitöntä myöskään lain säännöksistä suoraan johdettavissa päätöksissä. Siksi onkin tarkoin harkittava, miten ihmisoikeuksien toteutuminen turvataan myös tällaisissa tilanteissa, mikäli päätöksenteko automatisoidaan.

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

Ks. edellinen vastaus

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?

Vaikka kaiken viranomaistoiminnan ja päätöksenteon tulee noudattaa hyvän hallinnon periaatteita ja turvata oikeusturvan sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, on vaara, että automatisaatio etäännyttää päätöksenteon viranhaltijoista eikä kyseisiin vaatimuksiin ja periaatteisiin kiinnitetä riittävästi huomiota automatisoidussa toiminnassa viranomaisessa. Mahdollisten automaattista päätöksentekoa koskevien lakien ja säännösten valmistelussa tuleekin kiinnittää riittävästi huomiota tähän riskiin ja sääntelyssä ulotetaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteet selkeästi automatisaation kaikkiin vaiheisiin, ohjelmiston suunnittelusta lähtien.

Ohjelmistojen tuottamisessa käytettäisiin todennäköisesti yksityisiä yrityksiä. Siitä huolimatta viranomaisten tulee varmistaa, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytykset otetaan huomioon kaikissa ohjelmiston kehittämisen vaiheissa, joissa siihen luodaan toiminta- ja päätöksentekosääntöjä. Niistä ei voida poiketa siirtämällä ohjelmiston kehittämistä yksityiselle toimijalle.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkavastuusta eli rikosoikeudellisesta sekä vahingonkorvausvastuusta viranomaisen lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena. Myös automaattinen päätöksenteko on virkatoimi ja siten siihen liittyy virkavastuu. Automatisoidun virkatoimen suorittaa kuitenkin ohjelmisto eikä viranhaltija. Sinänsä viranomaisella on isännänvastuu viranhaltijoidensa suorittamista virkatoimista, joten viranomainen on isännänvastuussa myös ohjelmiston suorittamista toimista. Virkavastuun on kuitenkin oltava kohdennettavissa myös viranomaisen sisällä päätöksen tehneeseen tahoon, mikä voi osoittautua vaikeaksi automaattisessa päätöksenteossa.

Arviomuistiossa kuvaillaan eri viranomaisten tapoja automaattisen päätöksenteon virkavastuun toteuttamiseen. Esimerkiksi Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia valmisteltaessa (laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa) perustuslakivaliokunta piti välillistä

vir kavastuuta tehdyistä päätöksistä riittämättömänä. Lain valmistelussa oli perusteluissa viitattu siihen, että ”asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa vir kavastuulla”. Perustuslakivaliokunnan mukaan vir kavastuun kohdentumista oli täsmennettävä (PeVL 62/2018 vp.). Yksittäisen viranhaltijan muodollinen asema ei siten riitä varmistamaan vir kavastuun toteutumista, kuten arviomuistiossakin todetaan.

Isännävastuun lisäksi vastuu tulee siis kohdentaa tosiasiallisesti toimia valvoviin ja niiden asianmukaisuutta varmistaviin viranhaltijoihin ja tämä vastuu tulee todeta täsmällisesti lainsäädännössä. Vastuu ohjelmiston tekemistä ratkaisuista tulisi sisällyttää myös sen kehittäjälle sekä niille henkilöille, jotka pystyvät tekemään siihen muutoksia tarpeen mukaan. Tässä on tarkoituksena se, että ohjelmisto tulee kehittää ja muokata sellaiseksi, että se turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja siten muun muassa hyvän hallinnon periaatteet. Toisaalta ohjelmiston kehittäjän vastuu voi jäädä puutteelliseksi, mikäli kyse on yksityisestä yrityksestä, joka kehittää ohjelmaa viranomaisen pyynnöstä. Tällöin vastuu tulee kohdentaa niihin henkilöihin, jotka ovat päättäneet, millaisia periaatteita ohjelmistoon halutaan sisällyttää ja joiden olisi tullut varmistaa ohjelmiston asianmukaisuus eli esimerkiksi se, ettei siihen tahattomastikaan kehitetä syrjiviä toimintamalleja. Vastuuasemat on todettava riittävän selvästi sekä viranhaltijan että päätöksenteon kohteen oikeusturvan varmistamiseksi.

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

-

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

-

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

-

Tulisiko vir kavastuun 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?

Automaattisessa päätöksenteossa viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa päätöksenteon oikeudenmukaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamisessa. Ohjelmiston luomisessa, päätöksentekosääntöjen sisällyttämisessä ja asioiden valikoitumisessa sekä

mahdollisissa niihin tehtävissä muutoksissa on sovellettava ihmisoikeuksia täysimääräisesti. Sen lisäksi, ettei perus- ja ihmisoikeuksia loukata, on varmistettava myös niiden edistäminen. Jotta tämä toteutuu, tulee ohjelmiston ja sen toiminnan ja sääntöjen kuvaus tehdä julkiseksi ja sen tulee olla yksityiskohtainen Tästä julkisesta kuvauksesta tulisi myös ilmetä esimerkiksi, mitä historiatietoja henkilöistä ohjelma etsii ja käyttää päätöksenteossaan, jotta päätöksenteon kohteena olevat henkilöt kykenevät valvomaan oikeuksiaan ja havaitsemaan mahdollisia väärinkäytöksiä, kuten selvittämisvelvollisuuden laiminlyöntiä tai tosiseikkojen epäsuhtaista huomioionottamista.

On myös tärkeää, että päätöksenteon kohde saa tietää, että hänelle annettu päätös on perustunut automaattiseen päätöksentekoon, jotta hän pystyy ottamaan selvää automaattisessa päätöksenteossa käytetyistä säännöistä.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

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

Amnesty toteaa, että arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyn kanssa tulee harkita tarkkaan, soveltuuko automaattinen päätöksenteko niihin. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi henkilön poliittista mielipidettä, seksuaalista suuntautumista, uskontoa tai terveyttä koskevat tiedot. Näiden käsittelyssä riskinä voi olla niiden joutuminen ulkopuolisten tietoon tai mahdollinen profilointi niiden perusteella ja profiloinnin käyttö perusteettomasti.

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?

Kun hallinnollista päätöksentekoa automatisoidaan, on varmistettava sen perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuus sekä oikeuksien edistämisen toteutuminen. Automaattisesta päätöksenteosta tulee tehdä mahdollisimman läpinäkyvää. Päätöksenteon automatisoituminen ei saa johtaa siihen, että yhä useammasta päätöksestä ei olisi valitus-oikeutta, vaan oikeussuojakeinojen olemassaolo ja toimivuus on varmistettava. Tähän liittyy myös se, että valitukset ja oikaisupyynnöt automaattisista

päätöksistä on käsiteltävä manuaalisesti, jotta varmistetaan oikeussuojakeinojen tosiasiallinen tehokkuus.

Viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa on myös oltava mahdollista valvoa ja automaattisen päätöksenteon valvontaan olisikin suunnattava riittävät resurssit. Automaattista päätöksentekoa ei myöskään koskaan tule antaa yksityisten toimijoiden hoidettavaksi, sillä on tärkeä säilyttää virkavastuu kaikissa hallinnollisissa päätöksissä.

Oikeusturvaan sisältyy jälkikäteen toteuttavien oikeussuojakeinojen lisäksi myös ennakollinen oikeusturva, mihin liittyvät hyvän hallinnon takeet kuten menettelyvaatimukset. Asianosaisia tulee esimerkiksi kuulla, jotta he pystyvät vaikuttamaan asiansa käsittelyyn. Asiaa käsittelevien viranhaltijoiden on oltava esteettömiä, mikä turvaa käsittelyn puolueettomuutta. Asia on käsiteltävä huolellisesti ja viranomaisella on selvittämisvelvollisuus. Lisäksi viranomaisen tulee antaa neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi ja käyttää ymmärrettävää ja selkää kieltä sekä perustella päätöksensä. Myös näiden kaikkien hyvän hallinnon periaatteiden tulee toteutua automaattisessa päätöksenteossa. Olisi kuitenkin vaikea kuvitella tilannetta, missä automaattista päätöksentekoa käytettäisiin tilanteissa, joissa asianosaista tulee kuulla ja asioita selvittää, sillä ne edellyttäisivät aina kuitenkin jonkinlaista viranomaisen harkintaa ennen päätöksentekoa. Automaattista päätöksentekoa säädettäessä tulisi varmistaa, että viranomaisen selvittämisvelvollisuus toteutuu tosiasiallisesti myös näissä tilanteissa, ja mikäli selvittämisvelvollisuus vaatii yhtään enempää kuin pelkän automaattisen listauksen historiatiedoista, päätös tulisi siirtää manuaalisesti tehtäväksi. Automaattinen päätöksenteko jää näissä raameissa ylipäänsä kapealle käytölle eli ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa henkilöitä ei edes tarvitse kuulla.

Lopuksi Amnesty toteaa sen, että arviomuistiossa ei käsitellä lapsen kohdistuvaa päätöksentekoa. Lapsen kohdistuvissa päätöksissä on aina otettava huomioon lapsen etu. Tämä taas vaatii aina harkintaa. Näin ollen lapsen kohdistuvia päätöksiä ei tulisi saattaa automaattisen päätöksenteon piiriin.

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto