

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?**

Viite: Lausuntopyyntö hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyviä yleislainsäädännön sääntelytarpeita koskevasta arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14)

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) mukaisen vakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa toimialan yhteisenä lausuntona seuraavaa:

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden, Valtiokonttorin sekä Tapaturmavakuutuskeskuksen tehtäväksi ja kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää myös julkisen vallan käyttöä.

Lakisääteisen työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano perustuu erityislainsäädäntöön (TyTAL), joka asettaa rajat ja raamit niin ihmisen tekemille manuaalisille hallintopäätöksille kuin automaattiselle päätöksentekojärjestelmälle ja oppivalle tekoälylle. Ratkaisut ja hallintopäätökset perustuvat lain ja asetusten yksityiskohtaisiin säännöksiin etuuskien myöntämisperusteista, oikeuskäytännössä muodostettuihin tulkintasääntöihin ja lakisääteisen tapaturma-asiain korvauslautakunnan antamiin korvauskäytäntöä yhtenäistäviin lausuntoihin ja

yleisohjeisiin. Automaattisen päätöksentekojärjestelmän päättelysäännöt ja oppivan tekoälyn päätösvaltuudet perustuisivat näihin ennalta määriteltyihin yksityiskohtaisiin lainsäädännöksiin. Vakuutusyhtiöiden toiminnan luvanvaraisuus ja vahvasti säännelty toimintaympäristö muodostavat turvakehikon automaattisen päätöksentekojärjestelmän ympärille.

Tilannekuvassa on kuvattu monipuolisesti nykyisiä automaattisen päätöksenteon tilanteita ja myös julkista hallintotehtävää hoitavat tahot on huomioitu.

TVK kannattaa automaattisen päätöksenteon mahdollistavan yleissäännöksen aktiivista edistämistä. Etenkin koronaviruskriisi ja sen vaatima jälkihoito on osoittanut automaattisen päätöksenteon tarpeellisuuden ja kiireellisyyden.

TVK pitää tärkeänä, että julkisen hallintotehtävän hoitamisessa ja sosiaaliturvan toimeenpanossa voidaan tehdä automaattisia hallintopäätöksiä samoin perustein kuin muussakin viranomaistoiminnassa. Yleislainsäädännössä viranomaiselle säädetyt oikeudet tulee yhtäläisesti ulottaa myös julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin ja esim. automaattista päätöksentekoa koskevan järjestelmän toteutuksessa tulee voida käyttää apuna yksityistä yhteisöä ainakin teknisessä roolissa.

Automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen yleislainsäädännöllä edistäisi yleisesti digitaalisten toimintamallien kehittämistä. Automaattinen päätöksenteko toisi mukanaan merkittäviä hyötyjä ja säästöjä hallinnon tehostumisen myötä. Se toisi hyötyjä myös hallintopäätösten kohteina oleville henkilöille nopeutuvan ja tehokkaamman käsittelyn kautta. Viivytyksetön käsittely on oikeusturvan keskeisiä elementtejä. Automatisoitu päätöksenteko varmistaisi hallintopäätösten yhdenmukaisuutta, tasalaatuisuutta sekä ymmärrettävyyttä. Se myös vähentäisi inhimillisten virheiden määrää.

Asiaan liittyviä sääntelytarpeita arvioitaessa ehdotettavissa automatisoitua päätöksentekoa koskevissa uusissa yleissäännöksissä tulisi pitäytyä mahdollisimman yleisellä ja teknologianeutraalilla tasolla. Myös yliregulaatiota tulisi välttää ja ottaa huomioon jo olemassa oleva hallinnon yleis- ja erityislainsäädäntö.

Automaattiseen päätöksentekojärjestelmään mahdollisesti liittyviä virheellisen päättelyn riskejä esille tuotaessa on hyvä muistaa, että myös ihmisen tekemiin manuaalisiin hallintopäätöksiin liittyy vastaavia riskejä. Ihminen voi ymmärtää oikeudellisen normin väärin eikä tunnista tapauksen erityispiirteitä muista vastaavista tapauksista. Myös päätöksen sisällöllinen laatu on riippuvainen henkilön osaamisesta.

## 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?**

Yleislainsäädännössä käyttöala tulisi säännellä yleisin mahdollistavin kriteerein ja siten, että siitä käy yleisellä tasolla ilmi minkälaiset tapaukset voisivat luonteeltaan soveltua automaattiseen päätöksentekoon. Yleisluontoinen raja

Lakisääteisen työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa hallintopäätökset perustuvat yksityiskohtaiseen erityislainsäädäntöön, jossa säädetään korvausten myöntämisen edellytyksistä, ja sitä koskeviin tulkintakäytäntöihin ja ohjeistukseen. Toimeenpanijoilla on myös lakiin perustuva velvollisuus huolehtia tarvittavien selvitysten hankkimisesta, mikä tukee sitä, että ratkaisun pohjalla olevat faktat ovat yleensä yksiselitteisiä.

**Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemi**

Yleislainsäädännön tulisi kestää aikaa ja olla teknologianeutraali, eikä automaattista päätöksentekoa tulisi rajata koskemaan vain tiettyä teknologista ratkaisua. Yleislainsäädännön tulisi olla pikemminkin mahdollistava kuin rajoittava. Teknologian kehittyminen ja tehokkuusvaatimukset johtavat väistämättä siihen, että myös sosiaaliturvassa ja etuuspäätöksissä tullaan entistä enemmän hyödyntämään teknologisia mahdollisuuksia. Huomioiden automaation jatkuva kehittyminen, liian tiukka ja rajaava sääntely voisi toimia esteenä tulevaisuudessa automaattisten prosessien optimaaliselle hyödyntämiselle.

Lakisääteisen työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen erityislainsäädäntöön (TyTAL) perustuva toimeenpano asettaa rajat ja raamit myös oppivalle tekoälylle. Vastaavalla tavalla kuin uusi korvausratkaisija perehdytetään lainsäädäntöön ja niistä johdettuihin tulkintasäätöihin, myös oppivan tekoälyn oppimisen raamit ja rajat asetetaan lainsäädännön kautta. Tekoäly ei voi itse oppien luoda uusia korvauksen myöntämisen edellytyksiä/sääntöjä, vaan ne asetetaan sovellettavassa erityislainsäädännössä.

## 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 annetun kehikon sisällä. Ylimmät laillisuusvalvojat (ml. Finanssivalvonta) 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?**

Virkavastuun kohdentamisesta ei ole tarpeen sisällyttää lainsäädäntöön erillistä säätelyä. Virkavastuu voidaan kohdentaa jo voimassaolevan säätelyn nojalla tehtävien mukaisesti vastuisiin. Tehtäväkuvauksissa määritellään henkilön tehtävät ja vastuut ml. järjestelmien käyttöä koskevat vastuut. Tietojärjestelmähankkeissa tavanomaisesti nimetään henkilöt tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin tehtäviin. Vakuutusyhtiölaki edellyttää, että vakuutusyhtiö määrittelee selkeästi vastuut ja raportointimenettelyt.

**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 ja sektorikohtaiset erot huomioivaksi. Lakiin ei tulisi kirjata yksityiskohtaista säätelyä tämän tyyppisistä asioista. Ottaen huomioon voimassa oleva säätely ja vakiintuneet menettelytavat, ei ole tarvetta erityissäätelylle automaattisen päätöksentekojärjestelmän takia.

Vakuutusyhtiölaki edellyttää, että vakuutusyhtiö on kirjallisissa toimintaperiaatteissa määritellyt selkeästi mm. vastuut, prosessit ja raportointimenettelyt. Tietojärjestelmähankkeet viedään läpi yhtiökohtaisissa hankeorganisaatioissa, joissa etukäteen määritellään hyväksymisvaltuudet. Järjestelmien omistajat vastaavat järjestelmähankkeiden läpiviennistä. Prosessikuvauksissa kuvataan tarkkaan mm. päätöksentekovaltuudet.

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

Tästäkään ei tulisi ottaa yleislainsäädäntöön yksityiskohtaista säätelyä (ks. yllä).

## Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Valvontaa koskevassa ehdotuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset erot.

Etuuksien toimeenpanossa päätöksentekomäärät ovat usein hyvin suuria, joten automattisen päätöksentekojärjestelmän tuottamien päätösten valvonta voi olla korkeintaan teknistä eikä yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuutta voida varmistaa kuin mahdollisilla satunnaisilla pistokokeilla. Yleisesti vakuutuslaitoksissa 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 tietojärjestelmille.

Vakuutusyhtiölaki edellyttää, että vakuutusyhtiön toimintaperiaatteissa on selkeästi määritelty vastuut, prosessit ja raportointimenettelyt. Vakuutusyhtiöllä on oltava riskienhallintastrategia, -toiminto ja -järjestelmä, joka kattaa yksittäisten riskien ja riskien yhteisvaikutusten jatkuvan tunnistamisen, mittaamisen, seurannan, hallinnan ja raportoinnin. Riskienhallintakuvauksissa kuvataan mm. sisäisiin prosesseihin ja järjestelmiin liittyvien riskien hallinta. Yhtiön on myös tehtävä riskiarvio säännöllisesti ja raportoitava sen tuloksista Finanssivalvonnalle.

## Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Virkavastuun kohdentamiseksi ei ole tarpeen 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?

Tällaisia uusia velvollisuuksia ei tulisi asettaa. Mahdollinen kuvaus olisi todennäköisesti hyvin yleisluontoinen ja sisältäisi lähinnä päätöksentekosääntöjen perusteena olevia lainsäännöksiä. Lisäksi on otettava huomioon jo olemassa oleva sääntely kuten laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, joka edellyttää kuvausta viranomaisen hallinnoimista tietovarannoista.

Yleislainsäädäntöön ei tulisi myöskään sisällyttää lähdekoodin julkaisemista koskevia säännöksiä. Siltä osin kuin automaattisen päätöksentekojärjestelmän järjestäminen liittyy kilpailulainsäädännön alaiseen toimialaan (kuten työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano osin) järjestelmään liittyvien mm. tarjouspyyntö- ja hankinta-asiakirjojen, hyväksyntäpäätösten,

ohjelmistojen, ohjelmistokoodien, päätöksentekosääntökuvausten, algoritmien taikka suunnittelu- tai testausdokumenttien julkisuutta tulisi arvioida julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan liikesalaisuuden perusteella.

TVK kannattaa ehdotusta siitä, että asianosaiselle tulisi ilmoittaa päätöksen yhteydessä, että asia on ratkaistu automaattisesti.

### **Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?**

Yleislainsäädännössä ei tulisi säätää erillisestä menettelystä automaattisella päätöksentekojärjestelmällä tuotetun hallintopäätöksen varmentamisesta. Hallintolaki ei edellytä manuaalisten päätösten allekirjoittamista. Mahdollinen varmentamisen tarve tulisi jättää viranomaisen omaan harkintaan.

## Tietosuoja

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

Yleislainsäädännössä voisi nimenomaisesti säätää asianosaisen oikeudesta vaatia hakemuksen uudelleenkäsittelyä manuaalisessa prosessissa.

### **Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?**

Lasten erityinen suojan tarve on huomioitu riittäväällä tavalla voimassa olevassa hallinnon yleislainsäädännössä (hallintolaki).

## Muut sääntelytarpeet

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

Ei kommentoitavaa.

## Muut huomiot

### **Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?**

-

Aaltonen Merja  
Tapaturmavakuutuskeskus - Lakimies Elina Holmas