

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?

Tarve automaattiseen päätöksentekoon liittyvälle sääntelylle on ilmeinen. Selkeä säädös-pohja mahdollistaa automaattisen päätöksenteon käyttöalan laajenemisen, mikä puolestaan vapauttaa viranomaisten henkilöresurssia manuaalisesti käsiteltävien ratkaisujen huolelliseen ja joutuisaan käsittelyyn.

Automaattisen päätöksenteon ongelmina ovat olleet ennen muuta päätöksiin sisältyvät mahdolliset virheet silloin, kun käytetään kokonaan automatisoitua prosessia, jonka lopputuloksena on automaattisesti tehty päätös. Pääsääntöön liittyvät poikkeukset voivat olla vaikeita sisällyttää erilaisiin päätelmäketjuihin, joita järjestelmän tulisi tulkita virheettömästi. Sääntelyn tarpeen toivotaan kuitenkin vauhdittavan automaattisesta päätöksenteosta säätämistä.

Puutteellisesti säädelty tämänhetkinen oikeustila voi johtaa lopputuloksena virheellisiin automaattisesti tehtyihin päätöksiin myös siitä syystä, että esimerkiksi resursointi, määrittely, testaus ja hyväksyntä ja niiden edellyttämä vastuiden määrittely on voimassa olevassa lainsäädännössä vajavaista tai olematonta. Tällaisilla virheellisillä automaattisilla päätöksillä olisi merkittäviäkin vaikutuksia yksilön oikeusturvaan sekä oikeusvarmuuteen yleisesti.

Arvion mukaan automaattinen päätöksenteko tulisi yleislainsäädännössä rajata tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin. Tämä on oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta mielekäs lähestymistapa ainakin tällä hetkellä, jolloin automaattisen päätöksenteon kokemukset hallinnossa ovat vielä vähäisiä ja kun osa automaattista päätöksentekoa hyödyntävistä prosesseista on johtanut muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin. DVV haluaa kuitenkin korostaa, että se

kannattaa oppivan tekoälyn hyödyntämistä niin pitkälle, kuin se yksilön oikeusturvan kannalta olisi mahdollista.

Tällä hetkellä automatisoidun hallintomenettelyn ja automaattisen päätöksenteon sääntely ei vielä täytä lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden vaatimuksia eikä varmista oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun toteutumista.

Oikeudellisissa julkaisuissa esille nostetun algoritmin elinkaarimallin avulla pyritään helpot-tamaan mahdollisten ongelmakohtien ja oikeudellisen sääntelykehikon tarkempaa paikallistamista. Jos myös lainsäädännössä keskitetään huomiota siihen, miten merkittävässä roolissa esimerkiksi tietojärjestelmien hankintavaihe on oikeellisen automaattisen päätöksenteon toteuttamisessa, voisi automaattisesta päätöksenteosta säättäminen olla jo alusta saakka sidottu paremmin olennaisimpiin seikkoihin. Suunnittelu- ja testausvaiheista tulisi säätää mahdollisimman täsmällisesti myös yleislainsäädännön tasolla. Näin tulisivat esiin selkeämmin mahdolliset ongelmat ja oikeusturvan toteutumisen varmuus ja päästäisiin myös tietoturvallisempiin ratkaisuihin. Tällöin peruslaatuiset reunaehdot voisivat käytännössä määräytyä yhtäläisemmin eri viranomaisissa.

Se, että säännöt päätöksen tekemiseksi on määritelty koodiin väärin tai puutteellisesti, voi olla merkittävä oikeusturvaa heikentävä tekijä. Päätöksentekosäännösten valvonta tai niiden määrittelyä säättäminen yleislaissa sekä yksityiskohtaisemmin erityislaeissa olisi ennakkollinen yksilön oikeusturvaan myönteisesti vaikuttava seikka. Olisi hyödyllistä käyttää myös organisaation ulkopuolisten asiantuntijoiden, kuten informaatioteknologian erityisosaaajien, osaamista määrittelytyössä tai jälkikäteisessä katselmoinnissa. Teknisten ongelmien tehokkaan karsimisen velvollisuudesta säättäminen lainsäädännön tasolla edistäisi päätöksenteon oikeellisuutta. Kaiken kaikkiaan turvallisen sovelluskehityksen säännösten noudattaminen, uhkien mallinnuksineen ja ennakkollisine ja jälkikäteisine valvontakeinoineen, olisi otettava osaksi perusprosesseja jokaisessa automaattista päätöksentekoa hyödyntävissä viranomaisissa.

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?

Käyttöalan rajaaminen tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa, on varmasti yksilön oikeusturvan kannalta hyvin perusteltua. Automaattisen päätöksenteon käyttöala on kuitenkin ollut tähän asti verrattain suppea, jotta olisi käytössä kattavasti tietoa ja laaja-alaista osaamista sen suhteen, miten mahdollisimman aukottomasti saataisiin ehkäistyä virheelliset päätökset.

Virheellisten päätösten riski lienee todennäköisempi niissä tilanteissa, jotka eivät perustu tiedossa olevin yksiselitteisiin faktoihin tai tilanteissa, joihin liittyy harkintavaltaa. Edellä mainituissa tilanteissa oikeusvarmuutta ja päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturvaa ei välttämättä voitaisi taata riittäväällä tavalla. Jos käyttöala rajattaisiin laissa edellä mainitusti, toimisi rajaus myös tietosuojasetuksen 22 artiklan edellyttämänä oikeusperustana.

Tästä huolimatta DVV kannattaa sen näkökulman huomioon ottamista, että esimerkiksi oppivan tekoälyn hyödyntämistä tehostettaisiin tulevaisuudessa automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

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

Arviomuistiossa kuvatut mahdolliset tavat kuvata tilanteita, joissa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa, esimerkiksi laskennalliset päätökset, yksiselitteiset ehdot tai mekaaninen tai koneellinen päättely, voisivat kuvata hyvin tavoiteltavia päätöksenteon edellytyksiä. Vaikka se lähtökohta, että automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua ainoastaan viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin on perusteltu, se voi hallinnon tehokkaan järjestämisen kannalta olla hyvin haastava. Hallinnon tehokas järjestäminen ja päätösten antaminen hallinnon asiakkaalle mielekkäässä ajassa voisi olla tällöin vaikeampaa.

Oikeusturvan toteutumisen puolesta kannatettavaa olisi, että sääntelyssä harkittaisiin erityisen tarkasti niitä tilanteita, joissa sallittaisiin koneoppivan tekoälyn tuottamat päätökset ja otettaisiin huomioon se, että sääntely ei ainakaan DVV:n tämänhetkisen arvion mukaan soveltuisi oikaisuvaatimuksen tai hallintokantelun käsittelyyn. DVV haluaa kuitenkin korostaa, ettei se vastusta oppivan tekoälyn hyödyntämistä. Automaattisen päätöksenteon kohteena olevan yksilön oikeusturvanäkökulmasta voisi olla perusteltua, että tarkoin harkituissa tilanteissa ei olisi esteitä oppivan tekoälyn tekemille hallinnollisille päätöksille sellaisissa asioissa, joissa sisällöllisesti virheellisen päätöksen seurauksena yksilön oikeuksille ja vapauksille ei tapahtuisi peruuttamatonta, ja joissa päätös on helposti oikaistavissa.

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?

Säännös olisi hyödyllinen muistutus asiasta, vaikkakin tämä velvollisuus voidaan johtaa jo nykyisistäkin säännöksistä, lähtien perustuslaista.

Kuten arviomuistiossa on todettu, hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskeva sääntely ei ole esteenä automaattiselle päätöksenteolle, kunhan automaattinen päätöksentekomenettely järjestetään sisältäen vähintään seuraavat asiat toteutuvat asianmukaisesti:

- asianosaisen kuuleminen,
- päätöksen sisältö ja perustelut,
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,
- neuvontavelvollisuus ja
- hyvän kielenkäytön vaatimus.

Sillä, että mm. suunnittelu- ja testausvaiheista säädettäisiin mahdollisimman täsmällisesti myös yleislainsäädännön tasolla, pystyttäisiin ehkä ennakoimaan selkeämmin mahdolliset ongelmat ja varmistamaan oikeusturvan toteutuminen samalla, kun päästäisiin myös tieto-turvallisempiin ratkaisuihin. Tällöin reunaehdot voisivat käytännössä määräytyä ja toteutua yhtäläisemmin eri viranomaisissa. Säännös, jossa korostettaisiin viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä perusoikeuksien toteutumista, olisi toteutuessaan ehkä niin yleisluontoinen, että sen hyöty voisi jäädä ohueksi. Siitä, minkä tyyppisiä keinoja viranomaisen tulisi käyttää em. seikkojen toteutumisen varmistamisessa, voisi olla hyödyllisempää säätää erityislainsäädännössä, jolloin sääntelyn sisältö voisi olla tarkkarajaisempaa ja siten luulta-vasti hyödyllisempää.

Tietojärjestelmäsäätely ja virkavastuun kohdentaminen

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

DVV kannattaa ehdotusta siitä, että laissa tulisi säätää virkavastuuta kohdentavalla tavalla erityisesti päätöksentekosäätöjen hyväksymisestä, järjestelmän testauksesta, hyväksynnästä ja vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista sekä valvonnasta.

Muistion kohdassa 6.4 esitetty kolmijakoinen malli vaikuttaa selkeältä. Siinä huomioidaan myös EOA:n ja perustuslakivaliokunnan kannanotot virkavastuun kohdentamiseen. Niiden mukaan yleisjohtamiseen liittyvä tai muutoin yleisluonteisesti määritelty vastuu ei olisi riittävä. Virkavastuun toteutuminen ja vastuun kohdentuminen on varmistettava sellaisilla säännöksillä, jotka kohdentavat vastuun tiettyihin henkilöihin ja virkatehtäviin. Arviomuistion viittaus siihen, että sääntelyssä olisi täsmennettävä, missä menettelyn vaiheissa – mukaan luettuna asiaryhmien täsmentäminen ja algoritmien vahvistaminen – inhimilliset toimijat ovat mukana sekä minkälaisia ratkaisuja nämä tekevät ja minkälainen valvonta- ja seurantavelvollisuus näillä on, on tärkeä. Tämä olisi hyvin kannatettava esitys myös yleislakiin kirjatta-vaksi ja erityislaeissa erikseen täsmennettäväksi roolien perusteella. DVV pitää hyvänä myös arviomuistiossa esitettyä näkemystä siitä, että automaattisen päätöksenteon piirissä tehtävät päätökset olisi osoitettava esimerkiksi asiaryhmittäin erikseen määrättyjen viraston virkamiesten virkavastuulle.

Automaattiselle käsittelyjärjestelmälle tulee nimetä omistaja, joka kantaa vastuun järjestelmän itsenäisesti tekemistä päätöksistä. Automaattisen päätöksenteon on voitava olla myös organisaation sisälle niin avointa, että vastuun uskaltaa vastaanottaa. Ylipäätään automaattikan

käsittelysäännöt tulisi olla sääntömoottorissa, josta ne voidaan yhdellä näkymällä tarkistaa, eli ne eivät saa "hautautua koodiin". Jos sääntö on yksiselitteinen ja nojaa lainsäädäntöön, voidaan päätelmä automatisoida. Jos taas robotiikka esim. oppii, ja automatiikka sen myötä vahvistaa jotain päätelmää, tulisi automatiikan perusteella ratkaisu osoittaa virkamiehelle, joka normaalissa asian käsittelyssä huolehtisi siitä muutoinkin omalla virkavastuullaan.

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

Arviomuistion kohdan 6.4 / 1 lopussa esitetään, että jos "viranomainen tekee automaattisia päätöksiä laajasti eri asiaryhmissä, voi olla perusteltua, että säännöt hyväksyy monijäseninen toimielin." Virastot ovat yleensä päällikkövirastoja, joissa ei ole "monijäsenisiä toimielimiä". Monijäsenisyys saattaa pikemminkin hämärtää vastuuta kuin selkeyttää sitä. Käytännössä tämä johtaisi uusien toimielimien perustamiseen tai päätösvallan antamiseen esimerkiksi johtoryhmille tai vastaaville, joilla nykyisin ei varsinaista hallinnollista päätösvaltaa ole.

Hyväksymismenettelyn tulisi olla sujuvaa, mutta kuitenkin vähintään hyväksymispäätöksen valmistelussa mahdollisimman monet ammattiryhmät kattavaa, jotta saataisiin käyttöön mahdollisimman laaja asiantuntijuus. Tämä aiheuttaa sujuvuuden kannalta ajateltuna mahdollisesti hankaluuksia. Päätösten valmisteluun pitäisi ottaa mukaan myös teknisiä asiantuntijoita, jotka pystyisivät mallintamaan erilaisia virhetilanteita ja testaamaan ennakoita ongelmakohtia.

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

Arviomuistiossa ehdotettu tarpeellinen testaus ja muut keinot sille, että järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset, on edellytys toimivalle ja tietoturvalliselle järjestelmälle. Tietoturvallisilla järjestelmillä osaltaan voidaan taata oikeusturva henkilöille, jotka ovat automaattisen päätöksenteon kohteina. Vaatimus järjestelmän hyväksytyjen päätöksentekosääntöjen lainmukaisuudesta ja vaatimus siitä, että järjestelmä toteuttaa muut lailla tarkemmin säädettävät edellytykset automaattisen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta (esim. tietoturvaedellytykset), takaavat osaltaan oikeusturvaa, kun myös henkilötietojen käsittely voidaan järjestää luotettavasti. Ennalta määritellyt vaatimustasot ja hyväksytyt ratkaisut järjestelmässä olisivat oletettavasti oikeusvarmuuttakin luovia ratkaisuja.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Valvonta olisi ehdottomasti tarpeellista. Ns. takaisinmallinnusta tarvitaan kuitenkin myös muulloin kuin teknisesti, eli niissä tapauksissa, joissa päätöksen sisällöllistä oikeellisuutta halutaan tarkastella takautuvasti. Arviomuistion ehdotuksen mukaan virkamiesten tehtävänä olisi seurata järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla ja heillä tulisi olla tarvittava toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin toiminnan keskeyttämiseksi tai virheiden korjaamiseksi, jos järjestelmän toiminnassa ilmenee ongelmia. Valvonnan käytännön toteutus riippuisi muun muassa tehdyn automaattisen päätöksenteon laajuudesta ja monimutkaisuudesta. Tilan-teesta riippuen valvonta voisi tarkoittaa esimerkiksi tilastollisia menetelmiä tai pistokokeita. Valvontaan tulisi osoittaa päätösmääriin nähden riittävä määrä virkamiehiä, jotta virkavas-tuuta koskevat rikosoikeudelliset edellytykset voivat

täyttyä. Pisteittäinen tarkistaminen, eli satunnaisotanta voi olla mahdollinen käytännössä vain harvoin, todennäköisesti niin harvoin, ettei siitä saataisi merkittävää hyötyä. Resursseja tarkastukseen tulisi järjestää sen verran, että se ei vähentäisi resursseja muulta päätöksenteolta, jolloin puolestaan automaattisen päätöksenteon hyöty voisi jäädä melko ohueksi. Toisaalta satunnaisotantainen tarkistusmenettely on käytössä monessa eri viranomaisinstanssissa (esim. sosiaalitoimen tekemät päätökset, joilla merkittävä vaikutus henkilön yksityiselämässä), jolloin menettelyn kehittäminen verrattain vaivattomasti voisi olla mahdollista.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Kokonaan automaattisen päätöksenteon käyttöä asioissa, jotka ratkaistaan esittelystä, olisi pohdittava tarkemmin. Sen sijaan automaattivusteinen päätöksenteko voisi tulla kysymykseen myös esittelystä ratkaistavissa tapauksissa.

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?

Velvollisuus kuvauksen esittämiseen olisi kannatettava oikeusvarmuuden ja avoimuuden näkökulmasta. Velvollisuus lisäisi myös yleisesti luottamuksen säilyttämistä viranomaisen päätöksentekoon erityisesti, kun tehdään merkittäviä muutoksia päätöksentekoprosesseihin. Hallinnon tehostamisen kannalta voisi olla hyödyllistä harkita, voisiko kuvauksessa hyödyn-tää jo tiedonhallintalaissa edellytetyjä kuvauksia. Kuvausten esittämisessä on kuitenkin otettava huomioon myös tietoturva-aspekti.

Koska päätöksentekojärjestelmien lähdekoodin julkisuuteen on otettu kantaa muutamissa tuomioistuinratkaisussa eri Euroopan valtioissa, on mahdollista, että yleinen linja lähdekoodin julkisuudesta tuodaan asetuksen tai direktiivin tasolle EU:ssa. Tällöin EU-oikeuden avoimuuden periaatteiden takia voisi katsoa todennäköiseksi, että lähdekoodin julkisuuden suhteen tullaan päätyvän siihen, että lähdekoodista tulisi ajallaan julkinen. Koska automaattista hyödynnetään hallintoprosesseissa enemmän kuin koskaan aikaisemmin, on paine oikeusturvan läpinäkyvyydelle olemassa. Vaikka vielä ei ole vastausta lähdekoodin julkisuuden suhteen olemassa, ne näkemykset, joiden mukaan olemassa olevan lainsäädännön (julkisuuslaki ja julkisuusperiaate) perusteella lähdekoodi ja algoritmi katsottaisiin julkisiksi asiakirjoiksi, on ymmärrettävä. Näin ainakin niin pitkälle, kuin niiden paljastamisella ei väännä tietoturvaa ja sitä kautta henkilötietojen suoja.

Jos avoimuutta ja julkisuutta katsotaan EU:n tuomioistuimen omaksumien kaikkien jäsen-valtioiden oikeusjärjestelmille yhteisiä yleisperiaatteita vasten, avoimuus ja julkisuus olisivat sopusoinnussa EU:n tavoitteiden kanssa. Tällaisia yleisperiaatteita ovat esimerkiksi oikeus-varmuus ja luottamuksensuoja, jotka suojelevat yksilöä ennalta arvaamattomilta lainsäädännön muutoksilta. EU:n perus- ja ihmisoikeudet ovat myös osa EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita. Tätä vasten lähdekoodin ja algoritmin julkisuus olisivat ainoastaan sopusoinnussa EU:n ja sen jäsenvaltioiden oikeusperiaatteiden kanssa.

Erityisesti algoritmin julkaisu on perusteltua nimenomaan sääntöpohjaisessa automaatiikkas-
sa, mutta lähdekoodin julkaisemista vastaan voivat kääntyä liiketaloudelliset seikat, kuten lähdekoodien huomattava arvo ne kehittäneille yrityksille. Edes algoritmin julkaisemista ei ainakaan vielä tässä oikeustilassa voisi nähdä pitävästi välttämättömäksi. Kuitenkin on hyvä ottaa huomioon, että algoritmin saaminen alihankkijalta viranomaiselle olisi välttämätöntä, jotta viranomainen pystyisi tarvittaessa arvioimaan sääntöpohjaisen päätöksen sisällöllistä oikeellisuutta.

Kuvaus päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattiseen päätöksentekoon on kuitenkin eri asia kuin lähdekoodi tai algoritmi. Edellisen valossa voidaan kuitenkin todeta, että myös kysymyksessä tarkoitetun kuvauksen tulisi olla riittävän yksityiskohtainen, mutta tavallisen kansalaisen ymmärrettävissä.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Hallintolaki ei edellytä asiakirjan allekirjoittamista. Asiakirjan julkiseksi tuleminen sen sijaan on sidottu asiakirjan allekirjoittamiseen tai muuhun varmentamiseen. Ehdotus siitä, että automaattisesti tuotetun päätöisasiakirjan julkiseksi tuleminen sidotaan päätöksen varmentamiseen allekirjoitusta vastaavalla tavalla, lienee riittävä. Säännöksen sisällyttäminen yleislainsäädäntöön olisi perusteltua.

Ehdotuksen mukaan varmentaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi asiakirjan valmistumisen osoittavaa merkintää tietojärjestelmässä. Sen tarkentaminen, että mitä tässä asiayhteydessä tarkoitetaan käytännössä varmentamisella olisi perusteltua ja selventävää. Sähköinen al-lekirjoitus, ja erityisesti eIDAS-asetuksen 910/2014 mukainen, käsintehtyyn allekirjoitukseen rinnastettava hyväksytty sähköinen allekirjoitus (25 artikla), joka perustuu hyväksytyyn varmenteeseen (ja jonka toteutus pohjautuu PKI-teknologiaan (Public Key Infrastructure)) tarkoittaa aivan erilaista ja eritasoista varmentamista kuin esimerkiksi em. tietojärjestelmäkirjaus asiakirjan valmistumisesta.

Tietosuoja

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

DVV:llä ei ole tällä hetkellä ehdottaa erityisiä suoja-toimia arviomuistiossa ehdotetun lisäksi. Voisi olla riittävää tuoda esille olemassa olevat lainsäädännön vaatimukset henkilötietojen käsittelylle viranomaisen tietojärjestelmissä. Järjestelmiin tulisi sisällyttää automaattisia tarkkuuksia ja erityistä tarkkuutta sen suhteen, mitä niissä mahdollistetaan ja minkälaisilla teknisillä ratkaisuilla saadaan rajattua pois mahdollisia väärinkäytön tilanteita. Nämä kuitenkin ovat jo nykyisellään turvallisen tietojärjestelmäkehityksen periaatteita, joiden perusta on lainsäädännössä. Esimerkiksi tiedonhallintalaissa edellytetty tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta sekä lokitietojen keräämisen vaatimus sisältävät käyttäjien ja käyttöoikeuksien rajaamisen vaatimuksen ja tietojen käytön ja luovutuksen seurannan sekä teknisten virheiden selvittämisen mahdollistamisen. Muuan muassa näiden esimerkkien valossa voisi nähdä, että ei välttämättä olisi tarpeen säätää erityisistä

suojatoimista nimenomaisesti automaattista päätöksentekoa koskien, sillä jo nykyisellään viranomaista velvoittaa runsas määrä hallinnon yleislakeihin sisältyviä velvoitteita.

Yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklassa edellytetään, että jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Koska vaikutusten arvioinnin tekemisen velvollisuudesta on jo säädetty, ei liene välttämätöntä säätää siitä erikseen automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Yhtä vaikutusten arvioinnin perusteella muodostettua arviota voidaan käyttää samankaltaisiin vastaavia korkeita riskejä aiheuttaviin käsitteilytoimiin. Tällainen tietosuoja koskeva vaikutusten arviointi vaaditaan erityisesti muun muassa silloin, kun kyse on luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisten ominaisuuksien järjestelmällisestä ja kattavasta arvioinnista, joka perustuu automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja johtaa päätöksiin, joilla on luonnollista henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai jotka vaikuttavat luonnolliseen henkilöön vastaavalla tavalla merkittävästi. Näin ollen viranomaisen olisi yleensä tehtävä tietosuoja koskeva vaikutusten arviointi ennen kuin tällainen käsittely aloitetaan. Arviointi ei siis olisi välttämätön automaattisen päätöksenteon yhteydessä, jos päätöksenteko olisi ainoastaan määrämuotoista aina pelkästään todennettujen faktojen pohjalta tehtävää, eikä se sisältäisi varsinkaan oppivaa tekoälyä tai muita vastaavia mahdollisia epävarmuuksia sisältäviä seikkoja.

Jos verrataan yleisen tietosuojasetuksen sisältämään tietosuojan vaikutusten arviointiin, automaattisen päätöksenteon yhteydessä edellytettävän vaikutusten arvioinnin voisi katsoa olevan tarpeellinen vain ensimmäisen kerran, kun prosessia aloitetaan, mutta ei välttämätön muihin samanlaisiin lukeutuviin prosesseihin. Toisaalta voidaan ajatella, että olisi oikeusturvan kannalta hyödyllistä, että vaikutusten arviointeja tehtäisiin automaattisen päätöksenteon yhteydessä herkemmin kuin muun henkilötietojen käsittelyn yhteydessä, koska kyseessä ovat uudet, yksityisyyden ytimeen menevät ja perusoikeuksia koskevat menettelyt. Erityisesti tavallista herkemmin tehtävää vaikutusten arviointia puoltaisi epäsuhta viranomaisen ja yksittäisen henkilön välillä.

Arviomuistiossa todetaan, että rekisterinpitäjän on yleisen tietosuojasetuksen 36 artiklan mukaan ennen käsittelyä kuultava kansallista tietosuojaviranomaista tapauksissa, joissa tietosuoja koskeva vaikutusten arviointi osoittaa, että käsittely aiheuttaisi korkean riskin, jos rekisterinpitäjä ei ole toteuttanut toimenpiteitä riskin pienentämiseksi. Jos automaattisen päätöksenteon yhteydessä säädettäisiin erityisestä tai jo nyt käytössä olevasta käytännöstä tarkempirajaisempi tai yksityiskohtaisempi edellytys kuulla kansallista tietosuojaviranomaista, tulisi käytännön toimivuuden kannalta arvioida sitä, miten kansallisen tietosuojaviranomaisen kuuleminen järjestettäisiin automaattisen päätöksenteon tapauksissa mahdollisimman sujuvasti siten, että päätöksiä pystyttäisiin toimittamaan mahdollisimman ripeästi, ilman että ko. instanssi merkittävästi kuormittuisi. Valvojan viranomaisen merkittävä kuormittuminen ja riittämättömät resurssit puolestaan saattaisivat jopa nostaa esille toisen tyyppisiä tietosuojajauhkia.

Yksi tapa arvioida vaikutuksia nimenomaan ennakkollisesti ja järjestää valvontaa on niin kutsuttu Algorithmic Impact Assessment (AIA). Sitä käytettäessä järjestelmiä hankkivien toimi-joiden tulisi laatia etukäteinen, riskiperusteinen arviointi organisaation ja sen käyttämien järjestelmien toiminnasta. Jälkikäteisessä valvonnassa puolestaan korostuisi auditoinnin merkitys. Nämä mainitut esimerkit vahvistaisivat osaltaan myös tietosuojariskien kartoittamista.

Lähdekoodin ja algoritmin julkaiseminen ainakin osittain voidaan nähdä tavaksi varmistaa järjestelmän turvallisuutta. Lisäksi suunnittelu, valvonta ja auditointi ovat käytettävissä tilanteissa, joissa järjestelmän toimintaperiaatteista tai sen virheellisyyksistä halutaan tarkempaa tietoa. Auditoinnin suorittajan asiantuntijuuteen tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota. Auditointiasiantuntijuuden saatavuus voi muodostua myös tietosuojaan liittyväksi ongelmaksi erityislaatuisten tai vain harvoissa viranomaisissa käytössä olevien järjestelmien kohdalla. Näiden järjestelmien toiminta saattaa vaikuttaa syvällä tietoyhteiskunnan rakenteissa, mutta niille on vaikea saada riittävän osaavaa auditointia niiden erityislaatuisuuden vuoksi. Sellaisten tietojärjestelmien auditointien, joissa ylläpidetään, joista luovutetaan, ja jotka hyödyntävät yhteiskunnan perusrekistereiden tietoja, tulisi olla erityisen kriittisen tarkastelun kohteena, jotta niiden tietoturvallisesta toimintakyvystä voidaan varmistua.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Lasten erityisestä suojan tarve palautuu yleensä aina vanhempainvastuunkantajan vastuisiin ja oikeuksiin ja tämän lapsen puolesta tekemiin ratkaisuihin. Lapsen etu yleislainsäädännön tasolla on jää hyvin yleiselle tasolle. Yleisesti lapsen etu on jokin tietty erityislainsäädännössä tarkoitettu, lapsen eduksi arvioitu asia. Lapsen suojan tarvetta on vaikea etukäteisesti arvioida.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 8 artikla koskee nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvään lapsen suostumukseen sovellettavia ehtoja. Erityisesti viranomaistoimintoihin liittyvää lapsen suojaa henkilötietojen käsittelyn yhteydessä ei ole kirjattu tietosuoja-asetukseen. Käsittelyn oikeuttavana perusteena viranomaisen automaattisessa päätöksenteossa kuitenkin olisi muu peruste kuin suostumus, lähinnä lakisääteinen velvollisuus tehdä päätös asiassa tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen.

Arviomuistiossa todetaan, että ”henkilötietojen suojan toteuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tulee ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulee välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi”.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa. Tämä luonnollisesti koskee myös lapsia. Myös lasten kohdalla julkisen vallan käyttö automaattisia päätöksiä tehtäessä perustuisi lakiin, minkä vuoksi myös lasten erityistä suojaa määritettäessä vaatimus lakien täsmällisyydestä ja tarkkuudesta

korostuu. Automaattisia päätöksiä tehtäessä viranomaisen puuttuu lapsen yksityisyyden ytimessä oleviin asioihin, joilla saattaa olla kauaskantoisia vaikutuksia. Vaikka toimivalta perustuisi lakiin ja vanhempainvastuunkantaja olisi vastuullinen haetuista oikeuksista tai etuuksista tai lapsen liittyvien velvollisuuksien hoitamisesta, olisi viranomaistaholla hyvä olla erityinen velvollisuus tarkkuuteen ja täsmällisyyteen lasten oikeuksista päätettäessä. Toisaalta voimassa oleva hallinnon yleislainsäädäntö, viranomaisiin sovellettava erityislainsäädäntö sekä hahmotellut automatisoitua päätöksentekoa koskevat yleissäännökset muodostavat jo nykyisellään melko kattavan kokonaisuuden suojatoimia. On kuitenkin mahdollista, että johonkin käsittely- tai päätöksentekokontekstiin liittyy esimerkiksi tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin perusteella sellaisia erityisiä riskejä, että joissakin tilanteissa saattaisi olla tarpeen säätää erityislainsäädännössä automatisoituun päätöksentekoon sovellettavista tarkentavista suojatoimista.

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?

Yleislainsäädäntöön olisi aiheellista ottaa säännös myös siitä, miten määritellään automaattisessa päätöksenteossa se, missä päätös on tehty. Päätöksen tekemisen paikka on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 10 §:n mukaan eräissä tilanteissa valitusforumin määräytymisen kannalta ratkaiseva tekijä. Määrittelyn tarve korostuu virastoissa, jotka toimivat hajautetusti ja joissa ei ole määritelty päätoimipaikkaa.

Automaattisten päätöksiä tuottavien järjestelmien hankintavaatimuksista voisi olla aiheellista olla erikseen säännös.

Lähdekoodin ja algoritmin julkisuudesta

Arviomuistiossa todetaan seuraavaa:

"Automaattisen päätöksentekomenettelyn järjestämiseen voi liittyä muun muassa tarjouspyyntö- ja hankinta-asiakirjoja, viranomaisen pöytäkirjoja, hyväksyntäpäätöksiä, ohjelmisto-ja, lähdekoodeja, päätöksentekosääntöjen kuvauksia taikka suunnittelu- tai testausdokumentteja.

Lisäksi järjestelmän toiminta tuottaa muun muassa kirjallisia päätöksiä sekä järjestelmän toiminnan seurantaan liittyviä asiakirjoja kuten lokimerkintöjä. Kysymys mainittujen asiakirjojen julkisuudesta on merkityksellinen yhtäältä päätöksen kohteena olevan henkilön ja toisaalta yleisön kannalta.

Automaattiseen päätöksentekojärjestelmään liittyviä hallinnollisia asiakirjoja voinee yleensä pitää laissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina."

Edelleen arviomuistiossa on pohdintaa tietokoneohjelmia tai niiden lähdekoodien pitämisestä viranomaisen asiakirjoina. Vaikka tähän ei ilmene suoraa vastausta julkisuuslaista, voisi julkisuusperiaatteen valossa nähdä, ettei tälle olisi vastaperustetta. Kuten arviomuistiossa todetaan, julkisuutta koskeva sääntely on välineneutraalia. Lokitietojen katsominen viranomaisen asiakirjaksi osaltaan puoltaa lähdekoodin ja algoritmin julkisuutta. Vaikka viranomaisen virkatoiminnassa käyttämä automaattista päätöksentekoa tuottavan järjestelmän käyttämä lähdekoodi ja algoritmi nähtäisiinkin viranomaisen asiakirjana, DVV pitää tärkeänä, että myös liiketoiminnalliset näkökohdat otetaan huomioon automaattisesta päätöksenteosta säädettyä. Kehitysinvestoinnit ovat suuret ja on ymmärrettävää, ettei kehitysinvestointeihin panostaneiden yritysten kannattaisi avata lähdekoodia, joka on niille huomattavan arvokasta omaisuutta. Tämä osaltaan saattaisi johtaa siihen hyvin epätoivottuun tilanteeseen, että julkishallinnon toimijat jäädä tarjousten ulkopuolelle lähdekoodin avaamisen vaatimuksen ehdottomuuden takia. Lähdekoodin julkisuudelle julkisuusperiaatteen valossa sekä tietoteknisiä ratkaisuja tarjoavien yksityissektorin toimijoiden etujen ja velvollisuuksien välille olisikin huomattavan tärkeä löytää molempia osapuolia palveleva lopputulema.

Tokoi Petra
Digi- ja väestötietovirasto - Prosessit / Lakiasiat