

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 automaattista päätöksentekoa koskevalle yleislainsäädännölle on ilmeinen. Uudentyyppistä päätöksentekojärjestelmää koskeva lainsäädäntö on tärkeää valmistella huolellisesti, ottaen huomioon kaikki viranomaisten toimintaa sääntelevät lait. Erityisen tärkeää tasa-arvovaltuutetun näkökulmasta on varmistaa, ettei automaattinen päätöksenteko johda suoraan tai epäsuoraan syrjintään tasa-arvolaisissa tai yhdenvertaisuuslaissa kielletyllä perusteella.

Automaattiseen päätöksentekoon liittyy riski syrjivistä päätöksistä. Esimerkiksi silloin, jos harkinnanvaraisen seikan arvioinnin perustana käytetään tilastotietoja, saatetaan tilastotietojen nojalla tehdä yksilöä koskevia oletuksia sukupuolen tai muun kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että yksilöllisiä olosuhteita otetaan huomioon. Tilastopohjaiseen päätöksentekoon liittyy myös välillisen syrjinnän riski, jos näennäisesti neutraali kriteeri tosiasiaassa erottelee yksilöitä esimerkiksi sukupuolen, iän tai alkuperän perusteella.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ratkaisusta 21.3.2018 ilmenee automaattiseen päätöksentekoon liittyvä syrjintäriski. Tapauksessa kuluttajaluottoa hakenut henkilö oli saanut kielteisen luottopäätöksen, joka oli perustunut luottotietopalveluiden tilastollisiin menetelmiin perustuviin luottoluokituksiin. Luottokelpoisuutta arvioivassa pisteytysjärjestelmässä oli pisteytetty muun muassa luotonhakijan asuinpaikka, sukupuoli, äidinkieli ja ikä. Tämän pisteytyksen seurauksena luotonhakijalle ei ollut myönnetty hänen hakemaansa luottoa, vaikka häntä koskevat yksilölliset tiedot olisivat puoltaneet luoton myöntämistä. Menettelyn katsottiin olevan yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaisissa kiellettyä välitöntä moniperusteista syrjintää sukupuoleen, äidinkieleen, ikään ja asuinpaikkaan liittyvien syiden perusteella.

Syrjivän päätöksen riski on sitä korkeampi, mitä enemmän harkintaa päätöksenteko edellyttää. Tämän vuoksi mahdollisuus automaattista päätöksentekoa tulisi hyödyntää vain tilanteissa, joissa laki ei jätä viranomaiselle harkintavaltaa päätöksen lopputuloksen suhteen. Näin onkin arviomuistiossa ehdotettu. Automaattista päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä tulisi lisäksi

huolehtia siitä, että päätöksentekojärjestelmää laadittaessa otetaan huomioon syrjinnän riski ja pyritään minimoimaan se.

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?

Tämä käyttöalan rajaus on kannatettava ja välttämätön muun muassa automaattisesta päätöksenteosta aiheutuvan syrjinnän riskin minimoimiseksi.

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

Tämä lähtökohta on kannatettava ja yhdessä edellä mainitun käyttöalan rajaamisen kanssa vähentää riskiä päätöksenteon syrjivyydestä. Lähtökohta ei kuitenkaan yksin riitä varmistamaan, että päätökset eivät ole syrjiviä. On tärkeää, että myös päättelysääntöjen määrittelyssä huomioidaan muun muassa syrjinnän kieltö.

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?

Tällainen viranomaisen vastuuta päätöksentekojärjestelmästä korostava säännös on kannatettava. On tärkeää lisäksi huolehtia viranomaisten ohjeistuksesta, jotta päätöksentekojärjestelmien käyttöönotossa otetaan asianmukaisesti huomioon myös muun muassa järjestelmän suhde syrjinnän kieltoon.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

-

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

Päätöksentekosääntöjen hyväksyminen nimenomaisella päätöksellä edesauttaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tämä puolestaan edesauttaa päätöksenteon syrjimättömyyden arviointia sekä päätöksentekosääntöjä laadittaessa että jälkikäteisvalvonnassa.

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

Ehdotus on lähtökohtaisesti kannatettava. Tietoturvan ja toiminnallisuuden lisäksi keskeisiä arvioinnin kohteita tulisi olla myös järjestelmän arviointi suhteessa syrjinnän kieltoon.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Lähtökohtaisesti ehdotusta voi pitää toimivana. On tärkeää varmistaa, että automaattisessa päätöksenteossa ilmeneviin epäkohtiin voidaan puuttua nopeasti, ja tähän tarkoitukseen viranomaisen suorittama omavalvonta on hyvä keino. Jälkikäteisvalvonnassa olisi syytä huolehtia siitä, että myös viranomaisen ulkopuolelta tuleva päätöksentekojärjestelmää koskeva palaute voidaan käsitellä tehokkaasti ja reagoida sen aiheuttamiin korjaustarpeisiin.

Olisi lisäksi hyvä selvittää, onko automaattiselle päätöksenteolle tarpeen luoda oma erillinen valvontajärjestelmänsä esitetyn viranomaisten omavalvonnan sekä tavanomaisten oikeussuojakeinojen lisäksi.

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?

Ehdotettu sääntely on kannatettava. Päätöksentekojärjestelmän läpinäkyvyys on keskeistä muun muassa järjestelmän syrjimättömyyden valvonnassa ja mahdollisen syrjinnän jälkikäteisessä todentamisessa. Kuvauksesta tulisi käydä selkeästi ja kattavasti ilmi ne seikat, joihin päätös perustuu. Tämän lisäksi on tarvittaessa voitava avata päätöksentekojärjestelmän muuta logiikkaa sikäli kuin se on keskeinen päätöksen lainmukaisuuden ja esimerkiksi syrjimättömyyden arvioinnissa.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

-

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?

Syrjimättömyyden varmistaminen ja tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä valmisteltaessa automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä. Tämä näkökulma tulisi ottaa sääntelyn valmistelussa yhtä kattavasti huomioon kuin esimerkiksi tietosuojaa.

Maarianvaara Jukka
Tasa-arvovaltuutettu

Jokinen Jasmiina
Tasa-arvovaltuutetun toimisto