

OM - oikeusministeriö

VN/3071/2020

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

FA kannattaa tekoälyn käytön mahdollistavaa lainsäädäntöä

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa otsikkoasiassa. Lausunnon väliotsikointi vastaa lausuntopalvelussa esitettyjä kysymyksiä.

Digitaalisuuden kehittäminen sekä tekoälyn hyödyntäminen ovat olleet viime vuosina voimakkaasti esillä sekä EU:n komission että Suomen hallituksen agendalla. Komissio tähtää mm. siihen, että Euroopasta tulee tekoälyn johtava keskus. Digitaalisuus lisääntyy nopeasti myös finanssialalla ja yhtiöt panostavat automaattisen päätöksenteon kehittämiseen. Finanssialalla hoidetaan julkista hallintotehtävää ja käytetään julkista valtaa sekä eläkevakuutusyhtiöissä että vakuutusyhtiöissä lakisääteisten vakuutusten osalta, joten hallinnollisten automaattisten päätösten sääntelyllä on suuri merkitys myös finanssialalle. Sääntelyllä tulee olemaan mahdollisesti heijastusvaikutuksia myös yksityisen puolen automaattiseen päätöksentekoon. Tulevaisuudessa tekoälyn hyödyntäminen täydentää automaattista päätöksentekoa ja sen vuoksi sen hyödyntämisen mahdollistaminen on tässä yhteydessä tärkeää. Sääntelyn on kuitenkin varmistettava, että yksityisyyden suoja, turvallisuus ja syrjimättömyys toteutuvat.

FA näkee tarpeellisena automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn kehittämistä, jotta toimijoille olisi selvää, kuinka automaattista päätöksentekoa voidaan jatkossa hyödyntää ja kehittää tietosuojasetuksen 22 artiklan asettamat edellytykset täyttäen. Sääntelyn tulee olla kuitenkin tarpeeksi yleistä, teknologianeutraalia ja sellaista, että se ei muodostu esteeksi toiminnan kehittämiseksi rajoittamalla automaattisen päätöksenteon vain sääntöpohjaisiin järjestelmiin. Yleislainsäädännön olisi myös mahdollistettava sektorikohtaisten erojen huomioiminen, ja sääntelyä tulisi tarvittaessa täydentää erityislainsäädännössä.

Asiaa koskeva lainsäädäntö tulee FA:n näkemyksen mukaan valmistella mahdollisimman pikaisesti työryhmässä, johon FA toivoo pääsevänsä edustamaan lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä. Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely tulee koskemaan vahinkovakuutusyhtiöitä ja työeläkeyhtiöitä niiden toimeenpannessa lakisääteisiä vakuutuksia tai eläketurvaa tai hoitaessaan muutoin julkista tehtävää.

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?

FA pitää tätä lähestymistapaa liian suppeana. Perusteluja on esitelty seuraavassa kohdassa.

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

Arviomuistion johtopäätöksissä esitetty käyttöalan raja vain tilanteisiin, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin, on FA:n näkemyksen mukaan aivan liian suppea. Mikäli sääntely ei mahdollista tekoälyn käyttöä hallinnon automaattisessa päätöksenteossa edes avusteisessa roolissa, rajoitetaan huomattavasti tekoälyn kehittämistä ja hyödyntämisen tulevaisuutta ja sillä on vaikutuksia koko yhteiskuntaa koskevaan tekoälyn kehittämiseen erityisesti koneoppimista hyödyntävien järjestelmien ollessa kyseessä. Suomen kilpailukykyä ei saa tältä osin heikentää kansallisella rajoittavalla lainsäädännöllä, vaan lainsäädännön tulee seurata EU:n kehitystä asiassa.

Automaattisen päätöksenteon hyödyt ovat kiistattomat: se vapauttaa henkilöstöresursseja rutiiniluontoisista usein päätöksenteon kohteelle myönteisistä päätöksistä manuaaliprosesseihin, jotka vaativat lisäselvittelyä päätöksenteon tueksi, ja nopeuttaa siten muidenkin hakemusten käsittelyä. Käsittelyn automatisoinnilla voidaan turvata myös käsittelyn jatkuvuus erilaisissa kriiseissä kuten esim. koronapandemiassa. Automaattinen päätöksenteko voi myös vähentää manuaalikäsittelyssä esiintyviä inhimillisiä virheitä, kuten esim. näppäilyvirheenä tai jonkin asian ratkaisuun vaikuttavan seikan huomioimatta jäämisenä, jolloin päätökset ovat luotettavampia ja yhdenmukaisempia, jolloin päätöksenteon kohteen oikeusturva lisääntyy. Päätökset ovat myös oikaisu- ja valituskelpoisia, jolloin mahdollisiin virheisiin voidaan puuttua. Lisäksi automaattisessa päätöksenteossa tehty päätös on finanssialan tietosuojaa koskevien käytäntöjen mukaisesti aina mahdollista saattaa jälkikäteen manuaaliseen käsittelyyn. Myös tekoälyn käytössä huomioidaan luonnollisesti vastuu-, tietoturva- ja yksityisyyden suojakysymykset.

Tekoälyn käyttö lisää yhdenvertaista kohtelua. Tekoälyyn perustuva päätöksenteko tulisi kysymykseen nimenomaan harkintaa vaativissa asioissa, joissa manuaalikäsittelykin perustuu käsiteltävänä olevan tapauksen tosiseikkojen peilaamiseen aiempaan oikeuskäytäntöön. Myös manuaalisesti tehtävä vertaaminen aiempiin samankaltaisissa tilanteissa tehtyihin ratkaisuihin on tilastollisten todennäköisyyksien punnintaa. Tekoälyn tehdessä tämän tilastollisen analyysin voidaan kuitenkin olla varmempia siitä, että kaikki olennaiset tosiseikat tulevat

ennalta määritellyllä painoarvolla huomioitua ja lopputulema on yhdenmukainen aiemman oikeuskäytännön kanssa. Tämä koskee sekä prosessiin liittyviä harkintaa vaativia kysymyksiä (esim. tarve kuulemiselle) kuin itse asiaratkaisua, johon liittyy avoimia normeja. Tekoälyn käyttö parantaa siten päätösten yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta.

Arviomuistiossa todetaan, että automaattiseen päätöksentekoon sisältyy virheellisen päättelyn riski ja algoritmit saattavat johtaa vääristyneisiin lopputuloksiin. Muistiossa on todettu asia seuraavasti: *”Koska oppivan tekoälyn toiminta perustuu sille annetusta aineistosta johdettuihin ennusteisiin, aineistoon mahdollisesti sisältyvät vinoumat heijastuvat myös tekoälyn toimintaan. Joidenkin tekoälyalgoritmien on havaittu tuottavan sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella syrjiviä tuloksia käytetystä aineistosta johtuen. Lisäksi järjestelmän suorittaman päättelyn oikeellisuutta on vaikea kontrolloida etu- tai jälkikäteen, koska se ei pohjaudu lainsäädäntöön perustuvien sääntöjen seuraamiseen vaan erilaisiin tilastollisiin todennäköisyyksiin ”mustan laatikon” sisällä.”*

Esitetyt väitteet eivät ole kuitenkaan peruste kategorisesti estää tekoälyn perustuvan automaattisen päätöksenteon käyttöä hallinnossa. Päätöksenteon kohteen oikeusturva tuskin mitenkään vaarantuu esim. tilanteessa, jossa hänelle annetaan hakemuksen mukainen myönteinen korvauspäätös. Perustuipa päätöksenteko yksiselitteisiin päättelysääntöihin tai tilastollisiin todennäköisyyksiin, viranomaisella on aina lakiin perustuva vastuu päätöksen oikeellisuudesta. Tämä vastuu voidaan kummassakin mallissa toteuttaa laadukkaalla järjestelmäsuunnittelulla ja säännöllisellä jälkikäteis seurannalla ja tarvittaessa korjata algoritmia tai vääristymiä tekoälyn käyttämässä aineistossa. Tekoälyratkaisut kehittyvät nopeasti yhä luotettavammiksi, mikä puoltaa myös sitä, että automaattista päätöksentekoa ei tulisi rajata vain sääntöpohjaisiin asioihin.

Arviomuistiossa tekoälyn ongelmaksi esitetään, että se antaa vain todennäköisyyksiin perustuvan ennusteen, ei oikeudellista arviota. Hallintolaki nojautuu lähtökohtaan, jonka mukaan virkamies valmistelee ja tekee hallintopäätöksen. Sekä sääntöpohjaisessa että tekoälyn perustuvassa järjestelmässä virkavastuulliset henkilöt määrittelevät automaattisen käsittelyn edellytykset ja päättelyketjut ja vastaavat sen toimivuudesta. Koska päätösprosessi toimii aina samalla lailla määrittelyjen mukaisesti, voidaan ajatella, että automaation määrittelyvaiheessa on jo valmisteltu kaikki tulevat hallintopäätökset, jotka automaation avulla tehdään, ja myös tehty niistä oikeudellinen arvio.

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 sisältyvät jo nykyiseen voimassa olevaan sääntelyyn. Lisäksi menettelytapoja valvovilla viranomaisilla, kuten esimerkiksi Finanssivalvonnalla, on jo nykyisin oikeus tarvittaessa puuttua asiaan.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

Jo voimassa oleva sääntely mahdollistaa sen, että virkavastuu kohdistuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin, eikä se vaadi uutta lainsäädäntöä asiassa. Järjestelmähankkeissa on nimetty aina vastuutaho kullekin osa-alueelle. Mikäli vastuukysymyksiä ei voitaisi selvittää nykyisen lainsäädännön puitteissa (esim. rikosoikeudellista vastuuta), tulee lainsäädäntöä siltä osin tarvittaessa muuttaa, jotta se ei muodostu automaattisen päätöksenteon esteeksi.

Siltä osin, kun sääntely ulottuu yksityisiin toimijoihin, kuten lakisääteisiä vakuutuksia hoitaviin vakuutusyhtiöihin, tulee lainsäädännössä ottaa huomioon ne tilanteet, joissa virkamiehiä koskeva lainsäädäntö ei suoraan sovellu.

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?

FA kannattaa yleisellä tasolla päätöksentekosääntöjen hyväksymistä. Yleislainsäädännössä ei ole sen sijaan tarpeen määritellä sitä päätöksentekotasoa tai kokoonpanoa, joka hyväksyisi järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tai niiden muutokset. Organisaatiot ovat erilaisia ja niille tulisi jättää harkintavaltaa sen suhteen, mikä taso luontevimmin vastaa sääntöjen hyväksymisestä. Lisäksi tietosuoja-asetus edellyttää jo nyt vaikutusarviointien (DPIA) laatimista järjestelmistä, joissa henkilötietojen käsittely on suuressa roolissa. Finanssivalvonnan alaisilla yrityksillä on jo nykyisin määritelty selkeät vastuut ja prosessit sekä toimivat menettelyt tietojärjestelmähankkeiden osalta.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Valvonta on olennainen osa vastuunottoa, mutta se tulisi hoitaa osana nykyistä toimivaa compliance-toimintoa ja sisäistä tarkastusta ilman erityisiä yksityiskohtaisia vaatimuksia yleislainsäädännössä.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

FA ei näe tarpeellisenä sitä, että muita velvollisuuksia tai menettelyjä otettaisiin käyttöön.

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?

Päätöksentekoprosessit samoin kuin tieto automaattisen päätöksenteon käyttämisestä voidaan kuvata hyvin yleisellä tasolla, samaan tapaan kuin mitä tietosuoja-asetuksessa määritelty tiedonantovelvollisuus automaattisesta päätöksenteosta edellyttää, mutta yksityiskohtaista kuvausta päätöksentekosäännöistä (kuten parametri- tai lähdekooditasolla) tai asioiden valikoitumisesta automaattisen päätöksenteon kohteeksi ei tule edellyttää. Myös WP29 on todennut seuraavasti: ”Yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään rekisterinpitäjän toimittavan merkityksellisiä tietoja käsittelyyn liittyvästä logiikasta, mutta monimutkaista selitystä siinä käytettävistä algoritmeista tai koko algoritmin paljastamista ei välttämättä edellytetä.” (WP251rev.01, 17/FI, s. 27). Yksityiskohtaiset päätöksentekosäännöt ovat jokaisen yrityksen liikesalaisuutta. Lisäksi kilpailusääntöjen soveltuminen tulee huomioida esim. lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavien toimijoiden osalta, jolloin liian yksityiskohtaiset kuvaukset voivat johtaa kilpailulain tarkoittamaan kiellettyyn yhdenmukaiseen toimintatapaan markkinoilla.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Yleislainsäädännössä ei tule edellyttää automaattisesti tuotetun päätöksen manuaalista allekirjoittamista ja toimijoille tulisi jättää itselleen harkittavaksi se, millaisia menetelmiä päätöksen varmentamisessa olisi tarpeen käyttää.

Tietosuoja

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

Automaattisen päätöksenteon osalta ei tarvita muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Lasten erityisen suojan tarve on jo huomioitu voimassa olevassa sääntelyssä. Finanssialalla alaikäistä edustaa pääsääntöisesti täysivaltainen henkilö.

Muut sääntelytarpeet

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

Itse automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä tulisi olla yleiset peruseriaatteet, mutta esim. yksityistä vakuutusalaan koskevat erityiset säädökset tulisi harkita sijoitettavaksi erityislainsäädäntöön, kuten esim. liikennevakuutuslakiin tai tapaturma- ja ammattitautilakiin jne. Sektorikohtaiseen sääntelyyn voidaan tällöin

tarvittaessa sisällyttää tarkennuksia tai lisäsuojatoimenpiteitä, jos asianosaisten edun katsotaan sitä vaativan.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Muistiossa on esitetty, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan säännöksillä vain välttämättömään. Arkaluontoisen tiedon käyttöön automaattisessa päätöksenteossa ei tule suhtauduta kategorisesti, vaan sen sijaan tehdä aina riskiperusteinen arvio sen suhteen, onko arkaluontoisen tiedon käyttö mahdollista automaattisessa päätöksenteossa. Arkaluonteisten tietojen käyttö korvauksia koskevissa automaattisissa päätöksissä pitäisi olla mahdollista sektorikohtaisen erityislainsäädännön nojalla.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi