



24.08.2020

Pormestari

88 §**Lausunto oikeusministeriölle arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista**

HEL 2020-008588 T 03 00 00

Päätös

Pormestari antoi oikeusministeriölle seuraavan lausunnon:

Yleistä

Helsingin kaupunki pitää hyvänä, että automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksia edistetään ja toisaalta, että sen käytön harkinnassa punnitaan huolellisesti oikeusturvaa, virkavastuuta sekä lainsäädännön tarkkuutta. Kaupunki tukee pääosin arviomuistiossa esitettyä.

1. kysymys: Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Tarve automaattisen päätöksenteon yleiselle laintasoiselle sääntelylle on olemassa ja myös kiireellinen. Kunnilla on sellaista päätöksentekoa, jossa automatiikkaa voitaisiin hyödyntää. Nykyinen tilanne, jossa eri viranomaiset itse määrittelevät automaattisen päätöksenteon käytölle omia edellytyksiään ei ole hyvän hallinnon näkökulmasta tyydyttävä, vaan asiasta tulee säätää yleislaissa. Oppivan tekoälyn jättäminen sääntelyn ulkopuolelle tässä vaiheessa on turvallinen ratkaisu, mutta sen lainsäädännöllisten reunaehtojen selvittäminen samassa yhteydessä palvelisi mahdollisia tulevaisuuden tarpeita.

2. kysymys: 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 esitetty käyttöalan rajaaminen on turvallinen ja perusteltu. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä arvioida myös mahdollisuutta sisällyttää lainsäädäntöön oikeus osittaisen automaation hyödyntämiseen myös niissä päätöksissä, jotka edellyttävät harkintavaltaa, sekä edellä kuvatulla tavalla ennakoita myös oppivan tekoälyn käytön oikeudellisia reunaehtoja.

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

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



24.08.2020

Pormestari

Rajaaminen on tässä vaiheessa oikea lähtökohta. Oppivan tekoälyn hyödyntämistä olisi kuitenkin jatkovalmistelussa tutkittava. Vaarana on muuten, että lainsäädäntö on vanhentunut sen valmistuttua.

4. kysymys: 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?

Ehdotettu julistuksenomainen säännös voi asian korostamiseksi olla hyödyllinen, joskin koko hallinnon lainsäädäntö lähtee tästä viranomaisen velvollisuudesta kaikessa sen toiminnassa. Periaatteiden toteutumista varmistetaan näin ensisijaisesti itse säännösten antamisella sellaisella tarkkuudella, että periaatteiden vaarantaminen ei ole mahdollista.

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

Lähtökohta on oikea. Pelkkä muodollinen asema ilman liityntää järjestelmän määrittelyyn tai käyttöön ei voi tulla kyseeseen virkavastuuta määriteltäessä, vaan virkavastuulla tulee olla selkeä yhtymäkohta käsiteltävään asiakokonaisuuteen siten, että vastuullinen henkilö voi konkreettisesti vaikuttaa tehtäviin päätöksiin.

Koska virkavastuuseen joutuminen on yksittäisen viranhaltijan kannalta merkittävä seuraamus, ei sääntelyyn saa jäädä epäselvyyttä virkavastuun sisällöstä. Järjestelmän käyttöä koskevista virkatehtävistä tulee säätää tai määrätä yksiselitteisesti. Mahdollista voisi olla, että virkavastuusta eri tehtäväkokonaisuuksien osalta ei säädettäisi yksityiskohtaisesti laissa, vaan sen sijaan säädettäisiin, että viranomaisessa johdon olisi huolehdyttävä siitä, että vastuut määritellään esimerkiksi hallintosäännössä tai muussa päätöksessä, kuten on laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Virkavastuun kohdentuminen yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuuden osalta edellyttää vielä selvitystyötä. Arviomuistiosta ei käy ilmi, onko esimerkiksi järjestelmän valvonnasta, kehittämisestä tai testaamisesta vastaava viranhaltija vastuussa myös yksittäisen automatisoidun päätöksen laillisuudesta, vai onko tältä osin vastuu viranhaltijalla, joka on päättänyt automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä.

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



24.08.2020

Pormestari

Nimenomaisen hyväksyntäpäätöksen tekeminen järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen osalta on toimintatapana kannatettava. Kyseisenlainen päätös tarkoittaisi ja täsmentäisi ne automaattisen päätöksenteon alaiset asiat sekä niitä koskevat sääntörakenteet. Päätös myös osoittaisi ne tilanteet, joissa automaattinen päätöksenteko tulisi keskeyttää ja siirtää ihmisen käsiteltäväksi.

Päätöksenteon taso, menettely ja kokoonpano tulisi jättää kunkin viranomaisen harkintaan. Päätöksentekosäännöistä tulisi päättää sen viranomaisen, jonka toimivaltaan päätösten tekeminenkin kuuluu. Olisi keinoitekoista muodostaa sääntöjen hyväksymiselle moniammatillisia ja monijäsenisiä toimielimiä taikka edellyttää, että kunnassa päätöksenteko keskitettäisiin toimielimiin, koska potentiaalisen automaattisen päätöksenteon kohteena olevat asiat eivät kuulune toimielinten toimivaltaan. Selvää on, että päätöksentekosäännöistä päättävä tarvitsee päätöksen valmistelussa eri tahojen asiantuntemusta.

7. kysymys: Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?

Arviomuistiossa on esitetty oikea lähtökohta. Laissa on syytä säätää viranomaisen velvollisuudesta varmistua toiminnallisuudesta ja tietoturvasta sekä päätöksentekosääntöjen oikeasta toiminnasta.

8. kysymys: Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Arviomuistiossa on esitetty oikea lähtökohta. Laissa on syytä säätää viranomaisen velvollisuudesta varmistua valvonnasta eri tilanteissa. Valvonnan tulee olla oikeassa suhteessa automaattisesti tehtävien päätösten merkitykseen; liian raskas valvonta vesittää automaattisen päätöksenteon tausta-ajatuksena olevan resurssien vapauttamisen muuhun käyttöön.

9. kysymys: Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Automaattiseen päätöksentekoon kohdistuvan virkavastuun laajuuden on oltava oikeassa suhteessa verrattuna ihmisen tekemän päätöksenteon vastaaviin vastuisiin. Laissa tulisi säätää myös algoritmien toteutavien ohjelmistokehittäjien vastuu.

10. kysymys: Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?



24.08.2020

Pormestari

Viranomaiselle tulee säätää velvollisuus julkaista päätöksentekosäännöt. Julkisuus on julkisen vallan käytön valvonnan suhteen automaattisesti ratkaistavissa asioissa erityisen tärkeää. Kuvauksen tulee olla selkeä, täsmällinen ja yksinkertainen, mutta kuitenkin riittävä niin, että sitä voidaan myös tosiasiallisesti käyttää päätöksen oikeellisuuden arvioimiseen. Lähdekoodin julkaisemisesta ei ole saatavissa lisäarvoa, se on usein liikesalaisuuksien piirissä, ja tavallisen kansalaisen on vaikea saada tarvitsemaansa tietoa koodista. Kuvauksessa pitäisi erityisesti perustella miten menetelmässä ja käytetyssä datassa on varmistettu etteivät ne johda syrjiviin päätöksiin.

11. kysymys: Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä on selvyuden vuoksi tarpeen säätää erikseen automaattisesti tehdyn päätöksen varmentamisesta.

12. kysymys: Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suojatoimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Arviomuistiossa esitetyt suojatoimia voidaan pääosin pitää riittävinä. Oleellista on, että automaattisesta päätöksenteosta otetaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset, joiden ei tule heikentyä ihmisen tekemään päätöksentekoon verrattuna. Erityisen tärkeää on rekisteröidyn informoiminen sekä oikeus ilmoittaa kantansa. Järjestelmän rakentamisessa on otettava huomioon menetelmät virheiden ehkäisemiseksi, riippumattomat tarkastukset, tietoturvallisuuden varmistaminen sekä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen ja tietojen säilytysaikojen määrittäminen ja rekisteröidyn oikeus saada tietonsa tarkastettua ja poistettua. Tietosuoja-asetuksen mukaisen vaikutustenarvioinnin tekemisellä voidaan omalta osaltaan välttää tietosuojaan liittyviä riskejä.

13. kysymys: Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa oleva toteamus, että pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, ei tulisi kohdistaa lapsiin, tulee ottaa huomioon. Ainoastaan erityisissä tilanteissa, joissa kyse olisi lasten hyvinvoinnin suojelemisesta, voisi automaattista käsittelyä kohdistaa lapsiin.

On otettava huomioon, että lapsen mahdollisuudet vaikuttaa automaattisen päätöksenteon alaiseen asiaansa ja myös sitä koskevaan päätöksentekoon ovat heikommat aikuiseen verrattuna.



24.08.2020

Pormestari

14. kysymys: Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuuntoteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?

Hallinnon lainalaisuutta, hyvää hallintoa, oikeusturvaa sekä virkavastuun toteuttamista koskevan yleislainsäädännön osalta on tarpeellista arvioida niiden muodostama kokonaisuus ja lainsäädäntökehikko. Kokonaisuuden tulee olla ymmärrettävä ja yhtenäinen.

Jatkovalmistelussa on syytä tarkasti pohtia, säädetäänkö laissa, mitä asioita voidaan ratkaista automaattisessa päätöksenteossa, vai jääkö tämän arviointi viranomaisen vastuulle. Mikäli jälkimmäinen ratkaisu omaksutaan, on erityisesti säädettävä siitä, että viranomainen varmistaa järjestelmän tuottavan vain lakiin perustuvia päätöksiä ja muutoin huolehtii hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumisesta.

15. kysymys: Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Jatkovalmistelussa on pohdittava, miten automaattinen päätöksenteko soveltuu moninasiin päätöksenteon muotoihin, esimerkiksi onko mahdollista ratkaista automaattisesti useaa asianosaista koskeva asia.

Kuntien toiminnassa korostuu moniviranomaisuus ja suuri erityislainsäädännön määrä. Samalla kun yleislainsäädäntöön tehdään muutoksia, on varmistettava, tarvittaessa lakimuutoksia, että ne eivät tarpeettomasti ole ristiriidassa eri erityislakien kanssa, mikä ehkäisisi tehokkaan automaation soveltamisen. Erityislaissa voi olla määriteltynä esimerkiksi, kuka viranhaltija on oikeutettu tekemään päätöksen. Mikäli tällainen päätös on mahdollista tehdä automaattisessa päätöksenteossa, ei päätöksentekijä enää ole erityislaissa säädetty viranhaltija.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Antti Peltonen, hallintopäällikkö, puhelin: 310 36018
antti.peltonen(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Oikeusministeriö

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



24.08.2020

Pormestari

Esittelijän perustelut

Helsingin kaupungin tavoitteena on strategiansa mukaisesti olla maailman toimivin kaupunki ja parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki. Automaattisen päätöksenteon ja tekoälyn avustaman päätöksenteon kartoittamista ja edistämistä voidaan pitää kannatettavana. Automaattika lisää tehokkuutta ja parhaimmillaan parantaa asiakaskokemusta. Helsingin kaupungilla on päätöksentekoa, jossa automaattikasta voisi olla hyötyä.

Samalla on kuitenkin otettava huomioon haasteet, joita automaattika tuottaa yksilöllisen päätöksenteon näkökulmasta liittyen muun muassa viranomaisen selvitysvelvollisuuteen, harkintaan, tietosuojaan, julkisuuteen, virkavastuuseen ja valvontaan.

Arviomuistiossa esitetään kielteinen kanta oppivan tekoälyn käyttämiselle, mitä voidaan pitää turvallisena ratkaisuna. Ylipäänsä esitetään, että automaattisen päätöksenteon tulisi tulla kysymykseen vain tilanteissa, joissa harkintaa ei käytännössä ole, vaan lopputulos määräytyy esitetyistä faktoista loogisena ja selkeänä päätelmänä. Muistiossa esitetään, että hallinnon lainsäädännössä on otettava kantaa moniin kysymyksiin, jotka liittyvät vastuuseen järjestelmän toimivuudesta ja sen valvontaan. Lainsäädäntöhanke asiasta on arviomuistiossa esitetyllä tavalla perusteltu.

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on 6.7.2020 saapuneella lausuntopyynnöllä pyytänyt Helsingin kaupungin lausuntoa laatimastaan arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Arviomuistio on jatkoa aiemmille selvityksille aiheesta (esiselvitys keväällä 2020 ja laaja selvitys, "Algoritmi päätöksentekijänä" vuonna 2019).

Muistiossa arvioidaan perustuslaista ja Euroopan unionin tietosuojasääntelystä seuraavien edellytysten toteutumista hallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Muistiossa esitetään arvio hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen ja virkavastuun toteutumisen varmistavasta sääntelystä. 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.



24.08.2020

Pormestari

Muistiossa esitetyn mukaan viranomaisilla olisi velvollisuus varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Viranomaisen olisi osoitettava tarpeellinen määrä asiaan perehtyneitä virkamiehiä vastaamaan järjestelmässä käytettävien päätöksentekosääntöjen hyväksymisestä, järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnista ja järjestelmän valvonnasta. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä automaattisen päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Yhteisvalmistelu ja toimivalta

Lausunto on valmisteltu kaupunginkanslian hallinto-osaston (hallintomenettely, oikeuspalvelut, tietosuoja) ja strategiaosaston (digitalisaatio) sekä toimialojen hallintojen yhteistyönä (sosiaali- ja terveystoimiala ei ole lähettänyt kommentteja).

Hallintosäännön 9 luvun 1 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan pormestari antaa kaupunginhallitukselta pyydettyjä lausuntoja, jollei asiaa sen periaatteellisen tai taloudellisen merkityksen johdosta ole saatettava kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Automaattinen päätöksenteko on sinänsä periaatteellisesti merkittävä. Sen lainsäädännön edistäminen ei kuitenkaan ole kaupungin ydintoimialaa. Lisäksi kysymyksessä on arviomuistio sääntelytarpeista, joten varsinainen lainsäädäntöhanke on vasta alkamassa. Näin ollen pormestari on toimivaltainen antamaan kaupungin lausunnon.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Oheismateriaali

1 Lausuntopyyntö 6.7.2020

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Oikeusministeriö



24.08.2020

Pormestari

MUUTOKSENHAKUOHJEET

1

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Pöytäkirjan 88 §.

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §



24.08.2020

Pormestari

Jan Vapaavuori
pormestari

Päätös on sähköisesti allekirjoitettu.

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä yleisessä tietoverkossa osoitteessa
www.hel.fi 25.08.2020.

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566