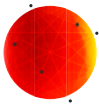


alGOVrytmy

JAK ALGORYTMY WPŁYWAJĄ NA ŻYCIE
OBYWATELI I OBYWATELEK W POLSCE
I WYBRANYCH KRAJACH REGIONU
EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ?

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW I DECYDENTEK



alGOVrytmy

JAK ALGORYTMY WPŁYWAJĄ NA ŻYCIE OBYWATELI
I OBYWATELEK W POLSCE I WYBRANYCH KRAJACH REGIONU
EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ?

REKOMENDACJE DLA DECYDENTÓW I DECYDENTEK

Autor (na podstawie raportu *alGOVrithms – State of Play*): Krzysztof Izdebski

Tłumaczenie: Honorata Madej

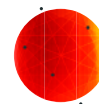
Koordinacja projektu: Marta Skotnicka

Projekt graficzny i skład: Jakub Waluchowski, Kontrabanda

Font: Azo Sans by Rui Abreu



The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.



Prezentujemy rekomendacje będące wynikiem szeroko zakrojonych badań przeprowadzonych w Czechach, Gruzji, na Węgrzech, w Polsce, Serbii i Słowacji zebranych przez Fundację ePaństwo i opublikowanych w raporcie: *alGOVrhythms – the State of Play*.

Raport zawiera dane i analizy przeprowadzone przez autorów badania z Fundacji ePaństwo, KohoVolit.eu, IDFI, K-Monitor oraz CRTA pomiędzy listopadem 2018 r. a kwietniem 2019 r.

Potwierdziłmy w nim wykorzystywanie zautomatyzowanego podejmowania decyzji (*automated decision making, ADM*) w wielu obszarach, w tym w kontroli prędkości, przydzielaniu spraw sędziom i innym urzędnikom państwowym, wyborze grupy do przeprowadzania kontroli i inspekcji, przydzielaniu zasiłków społecznych, rozpoznawaniu oszustw, a nawet we wstępnej selekcji kontrahentów w zamówieniach publicznych.

Postrzegamy naszą rolę jako tych, którzy proponują rozwiązania oraz dostrzegają konkretne „czarne dziury” w systemie. Dlatego, niezależnie od szczegółowego raportu, przygotowaliśmy rekomendacje, aby zakomunikować istniejące problemy urzędnikom oraz decydom.

Zauważamy pilną potrzebę omówienia i wdrożenia prezentowanych rekomendacji, jako że zastosowanie algorytmów w relacjach rząd-obywatel jest coraz bardziej powszechne, a wkrótce może być za późno, by zbudować skuteczny system bezpiecznego zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Rządy nie wprowadziły niezależnych mechanizmów kontroli algorytmów, brak jest standardów etycznych, a społeczeństwo pozbawione jest wiedzy o tym, jak działają konkretne mechanizmy zautomatyzowanego podejmowania decyzji.

Inaczej niż w krajach zachodnich, zaledwie w jednej badanej instytucji znaleźliśmy przykłady wdrożeń sztucznej inteligencji lub innych form rozwiązań uczenia maszynowego. To jednak nie oznacza, że nie istnieje potencjalne ryzyko związane z wpływem algorytmów na prawa człowieka, w tym na prawo do sprawiedliwego procesu.

Ustalenia

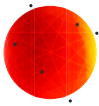
Nie zidentyfikowaliśmy istnienia państwowej polityki w zakresie wdrożenia alGOVrytmów w żadnym z krajów biorących udział w badaniu. Podczas gdy niektóre z tych krajów, jak Polska¹ lub łącznie kraje członkowskie Grupy Wyszehradzkiej² pracują nad strategiami sztucznej inteligencji, to żaden z nich nie przedstawił wyczerpujących dokumentów regulujących przejrzystość i rozliczalność mechanizmów zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Niniejszy raport jest prawdopodobnie pierwszym dokumentem opisującym szeroką perspektywę tego zjawiska i mamy nadzieję, że nasze rekomendacje zostaną rozważone przez decydom pracujących nad wdrożeniem takich narzędzi w przyszłości. W Polsce ani Minister Cyfryzacji ani Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie rozpoczęli prac nad tym zagadnieniem. Nie znaleźliśmy przykładów wprowadzania standardów etycznych w żadnym z krajów uczestniczących w badaniu.

Nie znaleźliśmy również przykładów istnienia ram prawnych wyczerpująco opisujących prawa i obowiązki państw i obywateli w tym względzie. Istniejące dokumenty odnoszą się do niektórych aspektów alGOVrytmów, takich jak przydzielanie określonych spraw sądowych sędziom. Tak jest w Gruzji, gdzie znowelizowano ustawę organiczną o sądach powszechnych³, tak jest w Polsce, gdzie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 grudnia 2017 r. zmieniło Regulamin urzędowania sądów powszechnych, czy w Serbii, gdzie uregulowano system wyboru sędziów w regulaminie postępowania przed sądem (2009)⁴.

Ogólną, lecz wciąż fragmentaryczną regulację dotyczącą zautomatyzowanego podejmowania decyzji można odnaleźć na Węgrzech, gdzie „Prawo obejmujące podejmowanie decyzji w ogólnych procedurach administracji publicznej” zawiera regulację dotyczącą zautomatyzowanego podejmowania decyzji na wnioski strony i tylko w ograniczonych przypadkach.

W krajach Unii Europejskiej ogólne zasady dotyczące zautomatyzowanego podejmowania decyzji zostały wprowadzone dzięki wdrożeniu RODO (*Rozporządzenie o ochronie danych osobowych*,

1. https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Za%C5%82o%C5%BCenia_do_strategii_AI_w_Polsce_-_raport.pdf/a03eb166-0ce5-e53c-52a4-3bfb903edf0a
2. https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/umela-inteligence/V4_NON_PAPER_ON_AI_09_04_2018.pdf
3. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90676?publication=33>
4. The Court Rules of Procedure (2009) arhiva.mpravde.gov.rs/images/Court%20Rulles%20of%20Procedure_180411.pdf



General Data Protection Regulation, GDPR) w maju 2018 r.⁵ Zgodnie z art 22.1 RODO "Podmiot prawa ma prawo nie podlegać decyzji opartej wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, które wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa". Wydaje się, że przepis ten nie ma znaczenia w większości przypadków, jako że istnieje „czynnik ludzki” lub algorytm nie wpływa bezpośrednio na sytuację obywatela lub obywatelki. Również, w pełni zautomatyzowane systemy pomiaru prędkości wskazane we wszystkich krajach nie podlegają tym przepisom, jak wyjaśniono na przykładzie czeskiej Pragi: „wszelkie decyzje powinny być najpierw zweryfikowane przez człowieka (przedstawiciela straży miejskiej)”⁶.

Wskazaliśmy, że algorytmy stosowane w oprogramowaniach stworzonych do obsługi zautomatyzowanego podejmowania decyzji nie są objęte zasadą przejrzystości. Dostęp do algorytmów lub kodu źródłowego, który je zawiera nie jest możliwy. W Polsce, Minister Sprawiedliwości odmówił przekazania informacji wnioskowanej przez Fundację ePaństwo i wskazał, że algorytm systemu losowego przydzielania spraw sędziom stanowi informację techniczną i nie jest to informacja publiczna w rozumieniu polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej, stąd nie może być ujawniona. Zgodnie z przepisami ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, która wprowadza STIR – Clearance Chamber ICT System⁷, dostęp do algorytmu wraz ze szczegółowym opisem jego działania nie jest publicznie dostępny ze względu na bezpieczeństwo państwa.

W pozostałych krajach również odmówiono dostępu do kodu źródłowego podobnych rozwiązań z powodów związanych z bezpieczeństwem lub prawami autorskimi. Czasami właścicielem produktu jest zewnętrzna spółka, tak jak w przypadku narzędzia stworzonego dla Rady Sądownictwa na Słowacji, gdzie Rada poinformowała autora badania, iż nie posiada kodu źródłowego. W Czechach kody źródłowe i algorytmy nie są publiczne – organ publiczny nie jest właścicielem praw autorskich do nich (z wyjątkiem wyraźnie zdefiniowanych przez prawo przypadków).

Nie odnotowaliśmy też przypadku ani jednej instytucji, która nadzoruje lub choć posiada kompleksową wiedzę o tym, jakie systemy zautomatyzowanego podejmowania decyzji istnieją w danym kraju. W każdym badanym kraju sytuacja jest taka jak w Gruzji, gdzie autorka badania zidentyfikowała brak instytucji publicznej bezpośrednio odpowiedzialnej za przyjęcie i wdrożenie polityk dotyczących wykorzystywania algorytmów w sektorze publicznym. Wręcz przeciwnie, każda organizacja rządowa

może opracować dowolne oprogramowanie zgodnie ze swoimi potrzebami i programami.

Oprócz przypadku serbskiego systemu przydzielania spraw sędziom, gdzie grantodawca (UE), dokonał audytu systemu, **nie są planowane żadne zewnętrzne i niezależne audyty mające na celu monitorowanie poprawności i rzetelności funkcjonowania rozwiązań opartych o algorytmy.**

Rekomendacje

Należy opracować i wdrożyć spójne polityki dotyczące zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Proponujemy, by zawierały one następujące zasady:

• Wprowadzenie horyzontalnych polityk dotyczących wdrożenia algorytmów

Jak odkryliśmy w trakcie badania, podmioty koordynujące, np. premierzy państw, nie mają wiedzy na temat wprowadzenia algorytmów przez podległe im bezpośrednio jednostki, nie mówiąc o innych instytucjach publicznych. Rządy powinny wprowadzać komplementarne polityki, zawierające również standardy etyczne, aby mieć pewność, że algorytmy nie są tworzone w silosach, a system jest synergiczny. Należy również wprowadzić obowiązkowe audyty systemów, które zostaną przeprowadzone przez zewnętrzne i niezależne podmioty.

Na początku zalecamy:

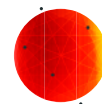
– Ustanowienie organu koordynującego na szczeblu rządowym

Chociaż temat ten jest wielce istotny, nie widzimy jeszcze potrzeby stworzenia nowego niezależnego organu odpowiedzialnego za wdrożenie polityk ADM i kontrolę ich wykonania. Niemniej dostrzegamy silną potrzebę zidentyfikowania spośród istniejących organów publicznych instytucji, która będzie odpowiedzialna za koordynację wdrażania ADM, w tym koordynację procesu tworzenia ADM oraz wiedzy o istniejących narzędziach i ich wydajności.

5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

6. See also: S Wachter, B Mittelstadt, and L Floridi, 'Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation' (2017) 7 IDPL 76.

7. www.dziennikustaw.gov.pl/du/2017/2491/D2017000249101.pdf



- Wdrożenie jasnych i możliwie kompleksowych regulacji dotyczących zautomatyzowanego podejmowania decyzji

Istniejące przepisy obok przestarzałych systemów administracji publicznej nie odpowiadają wystarczająco na wyzwania związane z ADM. Regulacje powinny opisywać definicję ADM, uwzględniając jego złożoną naturę i mnogość obszarów, w których ADM może być zastosowane. Regulacja powinna również zawierać ogólne zasady dotyczące jawności kodu źródłowego i algorytmów oraz wyraźny obowiązek ich wytlumaczalności. Ten ostatni obowiązek powinien być m.in. realizowany poprzez dostarczenie zrozumiałej informacji o tym, jaki rodzaj danych jest przetwarzany i jakie inne czynniki są brane pod uwagę. Prawo powinno także wprowadzić potrzebę przygotowania ocen skutków wdrażania algorytmów (*Algorithmic Impact Assessments, AIA*) przed rzeczywistym stworzeniem algorytmu i nałożyć zakaz implementowania algorytmów przed przygotowaniem standardów etycznych.

- Standardy etyczne

Dokumenty te powinny składać się na ogólne zasady, takie jak brak dyskryminacji, szacunek dla praw jednostek, w tym prawa do informacji o tym, które dane i w jaki sposób są przetwarzane. Widzimy również potrzebę dokumentowania wyzwań etycznych w każdym przypadku tworzenia ADM, jako części ocen skutków algorytmów (AIA).

- Angażowanie przedstawicieli/ek społeczeństwa obywatelskiego i ekspertów/ek zewnętrznych w trakcie całego procesu tworzenia alGOVrytmów

Z powodu swej skomplikowanej natury wielodyscyplinarne podejście w procesie tworzenia algorytmów jest koniecznością. Ograniczenie współpracy tylko do urzędników państwowych i firm lub działów IT podnosi ryzyko negatywnego wpływu algorytmów na społeczeństwo. Organizacje zajmujące się prawami człowieka odgrywają istotną rolę w dostarczaniu ekspertyz na temat potencjalnego wykluczenia społecznego oraz równości, zapobieganiu dyskryminacji oraz przejrzystości działań rządów. Istnieje również coraz większa społeczność *civic tech*, która może wesprzeć rządy w tworzeniu narzędzi mających na celu prawdziwe wsparcie dla obywateli/ek i interesu publicznego zamiast wspierać wyłącznie pracę urzędników i błędnie rozumianą „efektywność” instytucji publicznych. Jest też coraz to więcej ekspertów/ek z dziedzin IT, etyki lub prawa, posiadających już szeroką wiedzę na tym polu. Zaangażowanie obywatelskie powinno być częścią ogólnej debaty nad wdrożeniem ADM oraz konsultacji nad tworzeniem konkretnego algorytmu. Społeczeństwo obywatelskie oraz zewnętrzni eksperci powinni także zostać włączeni do audytowania i monitorowania wydajności narzędzia, a także do procesu

oceny, czy jego efekty pozostają w zgodzie z początkowymi założeniami.

- Wprowadzanie oceny skutków algorytmów

Dostrzegamy potrzebę wprowadzenia oceny skutków wdrażania algorytmów (*Algorithmic Impact Assessments, AIA*) w oparciu o systemy stworzone w obszarze prawodawstwa, takie jak oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessments, RIA*). Jeżeli oceny skutków wdrażania algorytmów stałyby się obowiązkową częścią wprowadzania rozwiązań technologicznych do relacji państwo-obywatel, dowiedzieliśmy się, co rząd lub inna instytucja publiczna chce osiągnąć, jak dokona się oceny ich skuteczności, jakich grup to dotknie, lub jakie mogą powstać ryzyka oraz jakimi środkami można im zapobiec. AIA powinno również dostarczyć podstaw do odmowy wdrożenia algorytmów wtedy, gdy ryzyka przewyższają korzyści. AIA daje ponadto sposobność wyjaśnienia, jak zadziała algorytm, jakie dane zostaną użyte i jaki jest pożądany efekt.

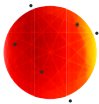
- Wprowadzanie klauzul przejrzystości w umowach ze spółkami dostarczającymi oprogramowanie i jawność dostępu do kodu źródłowego

W ogromnej większości przypadków, brak jest dostępu do kodu źródłowego z powodów ochrony praw autorskich lub z innych przyczyn. W niektórych krajach kod źródłowy nie jest uznawany za informację publiczną. Dostęp do kodu źródłowego powinien być z założenia jawny i jedynie w wyraźnie uzasadnionych przypadkach (na przykład bezpieczeństwo państwa) podmiot publiczny może odmówić wyjawienia technicznych aspektów funkcjonowania algorytmów. We wszystkich przypadkach zewnętrzni dostawcy usług powinni dostarczyć wszelkie informacje na temat systemu odpowiednim urzędом publicznym oraz urzędnikom, którzy będą bezpośrednio pracować z systemem.

Dostawcy usług powinni również odbywać regularne spotkania, także w formie warsztatów, z urzędnikami, którzy bezpośrednio pracują z danym narzędziem. Dzięki temu mogą również mieć okazję uzyskania od urzędników informacji zwrotnych na temat problemów, ryzyk i innych wyzwań związanych z działaniem narzędzi.

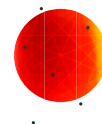
- Opracowywanie systemu kontroli poprawności działania algorytmów

We wszystkich badanych krajach istnieją tylko generalne przepisy prawa umożliwiające podważenie zautomatyzowanego podejmowania decyzji poprzez wniesienie sprawy do sądu. Takie rozwiązanie powinno stosować się w ostateczności. Administracja publiczna powinna zagwarantować, iż w przypadku jakichkolwiek błędów lub innych nieprawidłowości związanych z działaniem alGOVrytmów, zadziała



system przeglądu (audyt), a szkoda zostanie naprawiona. System ten powinien także zawierać dokładną informację o tym, kto w konkretnym urzędzie publicznym jest odpowiedzialny za poprawność i rzetelność algorytmu. Zaleca się, by rozważyć zmiany w prawie karnym, aby ująć w nim kary za wdrożenie algorytmów, które naruszają prywatność oraz równe i sprawiedliwe traktowanie obywateli.

Widzimy również potrzebę regularnych kontroli funkcjonowania konkretnych algorytmów. Kontrole powinna przeprowadzić grupa zewnętrznych ekspertów, którzy sprawdzą rzetelność oraz poprawność narzędzia. Wynik inspekcji powinien być opublikowany na stronie internetowej odpowiedniej instytucji publicznej.



Rekomendacje powstały w ramach projektu sfinansowanego przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (Visegrad Grant No. 21820296): alGOVrithms. Are citizens governed by computer programs?

PROJECT SUPPORTED BY:

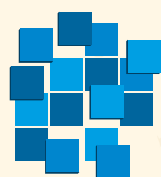
-
- Visegrad Fund
-
-

PROJECT PARTNERS:



Rekomendacje w wersji cyfrowej są dostępne na stronie:

<https://epf.org.pl/en/projects/algovrithms/>



Fundacja
ePaństwo

#algorithms

2019