

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 145/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko viranomaisissa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä turvaten erityisesti perustuslain ja hallintolain sekä muiden hallinnon yleislakien asettamat vaatimukset. Sääntely koskisi sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin kohdistuvia hallintopäätöksiä. Luonnollisten henkilöiden osalta ehdotetulla lailla säädettäisiin poikkeus EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvästä automaattisten päätösten kiellosta.

Esityksessä ehdotetaan, että yleislainsäädännön tasolla säädetään automaattisesta päätöksenteosta tietosuoja-asetuksessa edellytetyllä tavalla. Lisäksi ehdotetaan yleislainsäädännön tasolle hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin sääntelyä, jolla täytetään perustuslakivaliokunnan vaatimus siitä, että julkisen hallinnon automaattisen päätöksenteon on täytettävä hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteiden asettamat edellytykset sekä turvattava oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Keskeinen tavoite on se, että julkishallinnossa jo tapahtuva laajamittainen automaattinen päätöksenteko saataisiin selkeän lainsäädännön piiriin.

Ehdotusta on tarkasteltava lainalaisuusperiaatteen ja virkavastuun kannalta. Lisäksi ehdotusta on arvioitava yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ehdotuksella on myös vaikutusta useisiin perusoikeuksiin, erityisesti yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Myös lasten asema on otettava ehdotuksen arvioinnissa huomioon.

Lainsäädäntöratkaisun yleiset lähtökohdat

Hallitus esittää mallia, jossa yleislain tasolla säädettäisiin keskeiset automaattisen päätöksenteon vaatimukset. Muu lainsäädäntö, joka koskee julkishallintoa, pysyisi sellaisenaan voimassa ja soveltuisi myös automaattiseen päätöksentekoon. Lisäksi erityislainsäädäntöön lisättäisiin jatkossa(kin) sektorikohtaisia sääntöjä automaattisesta päätöksenteosta.

Tärkein nyt ehdotettu sääntelyosa olisi nähdäkseni hallintolakiin ehdotettu 8 b luku asioiden ratkaisemisesta automaattisesti. Ehdotettavalla sääntelyllä ei pääosin ole tarkoitettu poikettavan hallintomenettelyä koskevasta sääntelystä. Esimerkiksi asian selvittämistä, asianosaisen kuulemista sekä hallintopäätöksen sisältöä, hallintopäätöksen perustelemista, virheen korjaamista, valitusosoitusta, tiedoksiantoa ja oikaisuvaatimusta koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa, ellei erityislaissa ole toisin säädetty. Myös hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita olisi noudatettava. Lainsäädäntöratkaisu on mielestäni selkeä ja systematiikan kannalta johdonmukainen.

Hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotettavien säännösten on tarkoitus toimia yleissääntelynä, jonka perusteella viranomaiset voivat yleensä tehdä automaattisia ratkaisuja lain edellytysten täytyessä ilman tarvetta säätää automaatiosta erikseen sektorilainsäädännössä. Automaatiota koskevan yleislainsäädännön lisäksi viranomaisen on otettava huomioon muu asiaa koskeva sääntely. Tällaista on muun muassa viranomaiselle toimivallan luova aineellinen lainsäädäntö (esimerkiksi etuuslait), hallintomenettelyä koskeva sääntely (esimerkiksi hallintolaki ja kielilaki), sektorikohtainen erityinen menettelylainsäädäntö, tietosuojalainsäädäntö ja muu perusoikeuksia turvaava sääntely (esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki).

Ehdotettu sääntely on rajattu koskemaan asioiden automaattista ratkaisemista. Asioiden muihin käsittelyvaiheisiin, esimerkiksi asian selvittämiseen tai asianosaisen kuulemiseen, sääntely ei kohdistuisi, vaan viranomaisen voisi edelleen järjestää nämä toimet käyttäen soveltuvaksi harkitsemiaan toimintatapoja. Ehdotettu sääntely ei siten ole este esimerkiksi asian käsittelijää avustavan automaation käyttämiselle hallintoasian muiden käsittelyvaiheiden suorittamiseksi tai päätösluonnoksen laatimiseksi. Tällaisessakin automaatiossa viranomaisen on otettava huomioon muu sääntely.

Ratkaisu on mielestäni sinänsä perusteltu. Yleislakeihin kirjattavat säännökset on selkeyden vuoksi syytä pitää mahdollisimman yleisinä. Silti käytännön soveltamistilanteissa saattaa jatkossa tulla tulkintaongelmia sen suhteen, mitä kaikkea viranomaisen automatisoitua toimintaa nyt ehdotetut säännökset koskevat. Lisäksi, kuten jäljempänä selostan, jäänee jossakin määrin epäselväksi se, mitkä säännöt koskevat sitä automatisoitua toimintaa, joka ei asetu nyt ehdotettuun automaattisen päätöksenteon sääntelykehikkoon. Näyttää siltä, että hallintoasioiden valmistelu ja muu käsittely voidaan jatkossa hyvinkin automatisoida siten, ettei siihen sovelleta nyt ehdotettuja pykälää, mikäli itse päätös tehdään muodollisesti ihmisen toimesta. Rajanveto siinä, mikä on automaattista päätöksentekoa ja mikä ei, on hankalaa, ja se saattaa johtaa nyt ehdotetun sääntelyn tuleviin tulkintavaikkeuksiin.

Lainalaisuusperiaate ja virkavastuu

Lainalaisuusperiaate on valtiosääntömme keskeinen osa, joka on ilmaistu muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentissa sekä perustuslain 80 §:n 1 momentissa. Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen keskeinen peruste on juuri se, että automaattiselle päätöksenteolle saataisiin laillinen perusta. Sikäli ehdotus toisi ilmeisen parannuksen nykytilaan.

Lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseen tähtää myös sääntely virkamiehen virkavastuusta. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Perustuslain 118 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän

tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 7/2019 vp mukaan virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Perustuslakivaliokunta piti selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Valiokunta katsoi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu.

Kun päätös ratkaistaan automaattisesti, päätöksen muodostaminen ei tapahdu virkamiehen myötävaikutuksella. Hallituksen esityksen lähtökohta on käsittääkseni se, että virkavastuu kiinnitettäisiinkin automaattisen päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. Valmisteluvaiheessa laaditaan säännöt asiaryhmän automaattista ratkaisua varten. Nämä käsittelysäännöt olisi laadittava ennakkoon. Hallintolaissa, tiedonhallintalaissa ja erityislaeissa säädettyjä edellytyksiä olisi silloin noudatettava.

Ehdotettu sääntely sisältäisi yksityiskohtaisia velvollisuuksia valmisteluvaiheessa muun muassa dokumentoinnin laativille henkilöille, jotka lähtökohtaisesti olisivat virkamiehiä. Viranomaisen tulisi määritellä tiedonhallinta-lain 28 a §:n 1 momentin nojalla ne henkilöt, jotka hoitavat ehdotetun lain 6 a luvussa tarkoitettuja tehtäviä. Säännöksen perusteella olisi näin ollen kohdistettavissa viranomaisen tekemän sisäisen määräyksen perusteella ne virkamiehet tai muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt, jotka olisivat velvollisia noudattamaan tiedonhallintalain 6 a luvun säännöksiä sekä samalla ottamaan huomioon myös muualla laissa säädetty vaatimukset asiankäsittelystä viranomaisessa.

Automaattisen päätöksenteon käyttöönotto on seuraava vaihe, jossa virkavastuuta voitaisiin kohdentaa. Käyttöönottopäätöksen esittelijän tehtävänä olisi varmistaa, että käyttöönotolle on laissa säädetty perustelut ja että käyttöönottopäätös täyttää sille 28 d §:ssä säädetty vaatimukset. Esittelijä vastaisi myös muusta käyttöönottopäätöksen asianmukaisesta valmistelusta. Kokonaisvastuu automatisoidun toimintaprosessin käyttöönotosta kohdistuisikin käyttöönotto-päätöksen esittelijään ja ratkaisijaan.

Näiden lisäksi tiedonhallintalain 6 a lukuun ehdotetaan kohdennettuja velvollisuuksia vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta, laadunvalvonnasta ja virheiden korjaamisesta. Näihin tehtäviin olisi nimettävä vastuuhenkilöt sekä henkilöt, jotka toteuttaisivat säädettyjä velvollisuuksia. Ehdotetun sääntelyn perusteella virkavastuu voitaisiinkin kohdentaa tiedonhallintalain 6 a luvun mukaisia tehtäviä hoitaviin henkilöihin, joille säädettäisiin täsmällisiä toimintavelvollisuuksia

tehtäviä hoitaessaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että näin ollen sääntelyssä virkavastuun toteutuminen ei jäisi näennäiseksi, vaan perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuuseen liittyvät perusteet ja muualla laissa säädetty virkatoimia ja virkavastuuta määrittävät säännökset tulisivat sovellettaviksi.

Virkavastuun tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi tiedonhallintalain 28 i §:ään ehdotetaan säädöstä rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta samassa laajuudessa julkisyhteisön työntekijöihin kuin virkamiehiin. Samoin tiedonhallintalain 28 j §:ään ehdotetaan rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentamista yksityiselle toimijalle.

Ehdotettuja pykälä tarkastelemalla jää jossain määrin epäselväksi se, ketkä kaikki henkilöt kantaisivat virkavastuuta ja minkälaista. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta julkisyhteisön työntekijöihin ja yksityisille on erikseen ehdotettu säädöksiä, mutta miten on vahingonkorvauksen laita? Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamasta vahingosta. Virkamies on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Sekä julkisyhteisö että virkamies ovat vastuussa virkamiehen tuottamuksellaan aiheuttamasta vahingosta. Lisäksi vahingonkorvausvastuuta syntyy myös tietosuojalainsäädännön perusteella. Kokonaisuutena arvioiden nyt ehdotetuista pykälistä saa sen kuvan, että virkamiehen määritelmään on rikosoikeudellisen vastuun osalta kiinnitetty huomiota niin, että vastuutahot on määritelty laajasti. Vahingonkorvausoikeudellisen vastuun osalta jää kenties jossain määrin epäselväksi se kuka – tai ketkä – päätöksentekijät ovat niitä, jotka toimivat virkavastuulla. Ehdotetussa hallintolain 53 e §:ssä mainitaan vain virkamiehet, ja ehdotetut tiedonhallintalain 28 i ja j §:t mainitsevat vain rikosoikeudellisen vastuun.

Sääntelyratkaisu on rikosoikeudellisen virkavastuun osalta sinänsä oivallinen, että sen perusteella virkavastuuta voidaan käsittääkseni kohdentaa erilaisissa automaattisen päätöksenteon tilanteissa aina johonkin virkamieheen. Sääntelyssä on selvästi pyritty siihen, että joku vastuuta kantava virkamies olisi aina löydettävissä automaattisen päätöksen takaa. Hieman epäselväksi jää kuitenkin se, onko prosessiin sidotun, erivaiheisen vuorokäynnin perusteella mahdollista, että useampikin virkamies on rikosoikeudellisessa vastuussa. Voidaanko prosessin eri vaiheisiin hajaantuva vastuu kaikissa tilanteissa yksilöidä niin, ettei virkamies sattumanvaraisesti joudu vastuuseen sellaisesta, mihin hän ei tosiasiallisesti ole voinut vaikuttaa, tai mistä hän on olettanut jonkun muun vastaavan?

Tähän huoleen hallituksen esityksessä pyritään vastaamaan tiedonhallintalain 28 §:ssä. Mielestäni säännös ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Ottaen huomioon sen, että rikosoikeudellisen virkavastuun ehdotetaan ulottuvan myös julkisyhteisöjen työntekijöihin ja tietyin edellytyksin yksityisiin toimijoihin, virkavastuuta kantava henkilöpiiri olisi laaja. Mielestäni ei ole ilmeistä, että sääntelyratkaisu täyttää perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyys- ja ennakoitavuusvaatimuksia (PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Käytännössä virkavastuuta koskevat kysymykset voidaan jaotella kahteen kategoriaan: virkamiesten näkökulmaan ja hallinnon subjektien näkökulmaan. Tässä hallituksen esityksessä lienee keskiössä ollut jälkimmäinen. Automatisoidun päätöksenteon hankaluudet esimerkiksi verotuksessa ovat johtuneet muun muassa siitä, että verovelvollisten oikeuksien kannalta prosessissa on ollut puutteita (kts. esim. EOAK/3379/2018).

Virkamiesten näkökulmasta on kuitenkin pulmallista, mikäli sääntely laajentaa rikosoikeudellista virkavastuuta kantavien henkilöiden joukkoa arvaamattomilla tai päällekkäisillä tavoilla. Jos automaattisessa päätöksenteossa tapahtuu virhe siinä vaiheessa, kun päätös vaikkapa verovelvollisen veron määrästä tehdään, onko nyt ehdotetussa ratkaisussa aina osoitettavissa yksiselitteisesti se virkamies, joka vastuun kantaa? Jos ei, katsoisin, ettei esitys täysin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia. Epäselvää on myös se, miten nyt ehdotettu virkavastuuta kohdentava ratkaisu kiinnittyisi rikoslain sääntelyyn tuottamuksellisesta ja tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (RL 40:9 ja 40:10).

Aiheeseen liittyy kiinteästi myös se, että virkamies tai virkamiehet olisivat myös vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa automaattisesta päätöksenteosta. Ottaen huomioon, että näitä päätöksiä tehdään tyypillisesti valtavia määriä, on mahdollista, että jostakin virheestä johtuva vahinko kasvaa suureksi. Myös näissä tilanteissa on suotavaa, että vastuutaho olisi osoitettavissa selkeästi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Tähän vaatimukseen hallituksen esityksessä on nähdäkseni vastattu hyvin. Ehdotettu tiedonhallintalain 6 a luvun lähestymistapa perustuu aukottomaan dokumentointiketjuun, johon automatisoitu asian ratkaisu perustuu. Ehdotetun sääntelyn perusteella automatisoidun toimintaprosessin kehittämisestä, käyttöönnotosta ja käytöstä kertyisi vaihteittain dokumentaatio. Tämän perusteella automatisoituun asian ratkaisemiseen johtaneet perusteet ja niihin liittyvät vastuut pystyttäisiin todentamaan jälkikäteen. Esityksessä todetaan, että dokumentointi mahdollistaisi jälkikäteisen vastuiden selvittämisen. Lisäksi ehdotetun 28 c §:n nojalla viranomaisen tulisi järjestää automatisoidussa toimintaprosessissa tapahtuvan käsittelyn laadunvalvonta, jota olisi toteutettava laadunvalvontasuunnitelman mukaisesti. Ajatus on, että näin sääntely muodostaisi kokonaisuuden, jossa automatisoitu asian ratkaiseminen olisi kontrolloitua ja valvottua. Nähdäkseni ehdotus on sinänsä hyvä, että kontrolloitavuus ja valvonta lienee riittävästi säännelty. Kunkin yksittäisen virkamiehen oman vastuun rajat sen sijaan jäänevät melko työlään ja monimutkaisen jälkikäteen tapahtuvan selvittämisen varaan.

Yhdenvertaisuus

Automaattista päätöksentekoa koskevassa tieteellisessä keskustelussa huomio on usein kiinnittynyt riskiin, että järjestelmät ylläpitävät laajassa mittakaavassa syrjiviä tai muutoin yhdenvertaisuutta

heikentäviä ratkaisumalleja, joiden vaikutusta voi olla vaikeaa havaita. Tähän huoleen on syytä varautua nyt, kun automaattista päätöksentekoa mahdollistavaa lainsäädäntöä laaditaan.

Yhdenvertaisuudesta on sinänsä jo säädetty perustuslain tasolla ja periaatteen asettamat vaatimukset kohdistuvat yhtä lailla automaattiseen kuin muuhunkin päätöksentekoon. Siten periaatteesta ei kenties ole välttämätöntä säätää pykälätasolla nyt erikseen. Silti pidän tärkeänä, että lainsäädännössä painotetaan, että julkishallinnossa käytettävien automatisoitujen prosessien tulee olla syrjimättömiä. Euroopan unionissa valmisteilla oleva tekoälyasetus tulee asettamaan vastaavia vaatimuksia.

Hallituksen esityksen mukaan automaattisen päätöksenteon olisi perustuttava viranomaisen ennalta määrittelemiin käsittelysääntöihin, joiden muodostamisessa viranomaisen on huomioitava muun muassa yhdenvertaisuutta koskevat säännökset ja syrjinnän kieltö. Tähän tähtää ehdotettu tiedonhallintalain 28 a §, jonka mukaan:

Viranomaisen on dokumentoitava tässä luvussa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako.

Viranomaisen on varmistettava, että automatisoituun toimintaprosessiin sisältyvät menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta on dokumentoitu selkeästi, kattavasti ja ajantasaisesti. Viranomaisen toimintaprosessista on dokumentoitava ainakin:

- 1) toimintaprosessin kaikki vaiheet, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun;
- 2) toimintaprosessin kunkin vaiheen käsittelysäännöt;
- 3) käsittelysääntöjen syrjimättömyys...

Mielestäni yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi automaattisessa päätöksenteossa on perusteltua, että lain tasolle kirjataan myös vaatimus käsittelysääntöjen syrjimättömyyden kirjaamisen vaatimuksesta, kuten hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Sinänsä on selvää, että myös ihmisen tekemä ratkaisu voi olla syrjivä. Tietojärjestelmien hyvä puoli on se, että ne yleensä käsittelevät samanlaiset tapaukset aina samalla tavalla, kun päätös tehdään automaattisesti ja päätös perustuu tiettyihin etukäteen määriteltyihin käsittelysääntöihin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, automaatio pienentää inhimillisen virheen todennäköisyyttä ja mahdollisuutta tehdä päätös syrjivin perustein.

Hallituksen esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä varmistetaan ensisijaisesti etukäteen arvioinnin avulla. Viranomaisen tulisi ennen automatisoidun päätöksentekojärjestelmän käyttämistä arvioida erikseen, miten syrjimättömyys on varmistettu. Siten sääntely muodostaisi erään suojakeinon torjua syrjintää, joka mahdollisesti voisi tapahtua käsittelysääntöjä määriteltäessä. Viranomaisen olisi dokumentoinnillaan varmistettava käsittelysääntöjen lainmukaisuus. Tämä on mielestäni kokonaisuutena arvioiden järkevä lainsäädäntöratkaisu. Yksittäisten päätösten syrjimättömyyttä on vaikea arvioida jälkikäteen muilla tavoin kuin käsittelysääntöjä tarkastelemalla, jolloin ensisijaisen tärkeää on, että niiden määrittelyssä

on otettu huomioon syrjimättömyyden edellytykset. Viranomaisen harkintaan jää silloin se, miten käsittelysäännöt toimivat käytännössä ja onko niiden mahdollista johtaa automaattisiin päätöksiin, joissa ihmisiä asetetaan eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon taikka jonkun muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tässä prosessin kohdassa, kun käsittelysääntöjä laaditaan, viranomaisella on harkintavaltaa ja sitä on syytä käyttää vastuullisesti. Aina syrjivää automaatiota ei ole aivan yksinkertaista havaita, sillä järjestelmien rakentamiseen sisältyvä tietomassa voi sisältää korrelaatioita, joihin liittyviä syrjiviä rakenteita ei ole tunnistettu. Tästäkin syystä on erityisen tärkeää, että hallituksen esityksessä on otettu kantaa näihin riskeihin ja ehdotukseen sisältyy pykälätasolla säädös syrjinnän kiellosta käsittelysääntöjä laadittaessa.

Syvällisempi periaatteellinen ongelma saattaa kuitenkin sisältyä harkinnanvaraisuuteen, jota hallituksen esityksessä käsitellään yhdenvertaisuuden näkökulmasta sivulla 149. Esityksessä todetaan, että ”automaattisessa päätöksenteossa on potentiaalisesti tunnistettavissa riski syrjivistä päätöksistä esimerkiksi käytettäessä harkinnanvaraisen seikan arvioinnin perustana tilastotietoja, joiden nojalla tehdään yksilöä koskevia oletuksia sukupuolen tai muun kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että yksilöllisiä olosuhteita otetaan huomioon (esim. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu 216/2017).” Nyt ehdotetaan sellaista lainsäädäntöä, jonka mukaan tapauskohtaisia harkinnanvaraisia seikkoja ei voitaisi automatisoida. Ehdotetun hallintolain 53 e §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voisi ratkaista automaattisesti vain sellaisen asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsitelijä on arvioinut. Käytännössä tapauskohtaisen harkinnan määritelmä tulee jatkossa olemaan varsin keskeinen, sillä se ratkaisee, voidaanko jokin tietty päätöstyyppi automatisoida vai ei.

Hallituksen esityksen kuvauksen perusteella jää erityisesti mietityttämään se, millä perusteella kukin viranomaisen valikoi tapauksia automaattisesti ratkaistaviksi (eli sellaisiksi, jotka eivät edellytä tapauskohtaista harkintaa). Hallituksen esityksen sivuilla 25-30 kuvatuista jo käytössä olevista järjestelmistä saa kuvan, että ainakin joissakin viranomaisissa tämä jako automaattisiin ja ei-automaattisiin päätöksiin tehdään itsessään automaattisesti. Automaatiikalla määritellään siis se, mitkä ratkaisut edellyttävät tapauskohtaista harkintaa. Näin toiminee esimerkiksi verohallinto, mikäli se valikoi asioita virkailijoiden tutkittavaksi tietojärjestelmään ohjelmoitujen valikointiehtojen perusteella. Asiat, jotka eivät valikoidu, ratkaistaan kokonaan automaattisesti ja asiat jotka valikoituvat, tulevat (ainakin osittain) virkailijoiden ratkaistaviksi. Nähdäkseni nyt ehdotettu hallintolain 53 e §:n 2 momentti ei mahdollista tämänkaltaista menettelyä. Sanamuodon mukaan viranomaisen voisi ratkaista automaattisesti vain sellaisen asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsitelijä on arvioinut. Siten meta-tason arvioinnin siitä, edellyttääkö asia tapauskohtaista arviointia, tulee pykälän muotoilun mukaan tehdä ihminen.

Perustavanlaatuinen ongelma piilee siinä, miten hallinnossa milloinkaan voitaisiin etukäteen arvioida, mitkä asiat edellyttävät tapauskohtaista harkintaa. Tällaiseen arviointiin liittynee aina välttämättä jonkinlaista tapauskohtaista harkintaa.

Yksityisyys ja henkilötietojen suoja

EU:n yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan mukaan automaattinen päätöksenteko, jolla on oikeusvaikutuksia tai muuten vaikuttaa henkilöihin merkittävästi, on lähtökohtaisesti kielletty. Nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään siis mahdollistamaan se, mikä on kiellettyä. Ei ole epäilystäkään siitä, että ehdotettu sääntely liikkuu 22 artiklan soveltamisalalla.

Artiklan asettamaa kieltoa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Lisäksi automatisoitu päätös on sallittu, jos se perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Julkishallinnon ollessa kyseessä, suostumus on lähtökohtaisesti heikko peruste. Se ei edistä perusoikeuksien toteutumista (PeVL 27/1998 vp, s. 2; PeVL 19/2000 vp, s. 3; PeVL 1/2018 vp, s. 10). Hallituksen esityksessä on siksi lähdetty siitä, että 22 artiklasta poiketaan sillä perusteella, että se on hyväksyttyä jäsenvaltion lainsäädännössä. Tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on huolehdittava siitä, että lainsäädännössä myös vahvistetaan toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Lisäksi sääntelyn on oltava kokonaisuudessaan yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa.

Tietosuojasetuksessa ei määrätä, millaisia suojatoimien on tarkalleen oltava. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan näihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja tämän oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, nämä asetuksessa mainitut seikat korostavat käsittelyä koskevan avoimuuden tarvetta.

Eriyisten henkilötietoryhmien osalta tietosuojasetus antaa niin ikään kansallista liikkumavaraa. Näiltä osin käsittely voi nyt käsiteltävän ehdotuksen osalta perustua 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Tällöin käsittelyn on oltava oikeasuhteista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja jäsenvaltion on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Hallituksen esityksessä on ansiokkaasti selostettu, että nyt ehdotetussa kokonaisuudessa on otettava huomioon yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain lisäksi rikosasioiden tietosuojalaki. Siinä säädetään muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän

toimesta luonnollinen henkilö. Sääntelyn olisi myös oltava yhteensopivaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan sääntelyn kanssa, jotta automatisoituja yksittäispäätöksiä voitaisiin tehdä direktiivin soveltamisalalla suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Valtiosääntöisesti arkaluonteisina tietoina perustuslakivaliokunta on pitänyt ainakin sosiaalihuollon asiastietoja (PeVL 15/2018 vp, s. 38), luonnollisen henkilön yksityiskohtaisia tilitietoja (PeVL 48/2018 vp) ja maksukorttitietoja (PeVL 36/2020 vp, s. 3–4). Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot voidaan myös lukea valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp, s. 38). Niiden käsittelystä säädetään erikseen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa, jossa edellytetään asianmukaisten suojatoimien säätämistä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tyypillisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä säädetään kunkin sektorin erityislainsäädännössä. Näin on, mutta näkisin, että yleislakeja säädettäessä voisi – ainakin esitöiden tasolla – silti olla hyvä identifioida ne oikeusperusteet, joihin käsittely voi nojautua, ja ne erityiset vaatimukset, joita niistä seuraa. Erityisten henkilötietoryhmien osalta on hyvä huomata, että asetus mahdollistaa automaattisen päätöksenteon vain suostumuksen tai yleisen edun perusteella. Tämä on merkittävää niin verottajan, Kansaneläkelaitoksen kuin tullinkin automaattisen päätöksenteon kohdalla, sillä niiden käsittelemistä tiedoista lienee usein selvitettävissä esimerkiksi henkilön terveyttä, etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä taikka ammattiliiton jäsenyyttä koskevia tietoja.

Hallituksen esityksessä on otettu se kanta, että ehdotetut muutokset eivät itsessään mahdollistaisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä, vaan näiden tietojen käsittelystä tulee säätää muualla, kuten eri hallinnonalojen osalta erityislainsäädännössä tyypillisesti tehdäänkin. Ajatus on, että mikäli arkaluonteisten tietojen käsittely olisi erityislainsäädännössä sallittua, voitaisiin niitä käsitellä myös automaattisessa päätöksenteossa, jos ehdotetun lain automaattiselta käsittelyltä edellytettävät vaatimukset täyttyisivät. Näissä yhteyksissä rekisteröidyn oikeuksia arvioidaan erikseen tietosuojalainsäädännössä säädetyn tietosuojan vaikutustenarvioinnin yhteydessä, jolloin myös tarve riittävästä suojatoimista tulee arvioida osana automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa. Koska automaattisessa päätöksenteossa olisi lähtökohtaisesti kyse korkeariskisestä käsittelystä, olisi rekisterinpitäjän kiinnitettävä arvioinnissaan huomiota suunniteltujen suojatoimien riittävyteen erityisesti silloin, kun käsittely kohdistuisi arkaluonteisiin tietoihin. Tämä maininta on mielestäni hyvä ja tarpeellinen tässä hallituksen esityksessä, joka tulee vaikuttamaan merkittävästi sekä tuleviin lainsäädäntöhankkeisiin että hallinnon arkipäivään.

Tarkemmin käsittelyn suojaustoimista

Ehdotetun ja voimassa olevan sääntelyn on oltava tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osien perustelukappaleissa mainittujen suojaustoimien kanssa yhteensopivaa, jotta korkean riskin käsittelyn sallivaa sääntelyä on kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista antaa.

Näkisin, että nyt ehdotetut hallintolain pykälät 53 f ja 53 g takaavat suurimman osan sellaisista tietosuojasääntelyn edellyttämistä suojaustoimista, joista on tarpeen yleislain tasolla säätää. Ehdotetulla hallintolain 53 f §:llä taattaisiin nähdäkseni kattavasti henkilöiden oikeus esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voisi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan voitaisi esittää, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään henkilön oma vaatimus, joka ei koske toista henkilöitä.

Hallituksen esityksen perusteluosiossa todetaan, että pykälästä itsessään ei seuraa oikeutta oikaisuvaatimukseen eikä se muutenkaan vaikuta olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin. Asianosaisen muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeusturvaan määräytyvät muun lainsäädännön perusteella. Silti todetaan, että pykälän tarkoitus on täyttää tietosuojasääntelystä johtuvat vaatimukset suojaustoimille. Perustelu kuvaa sitä jännitettä, joka vallitsee hallinto-oikeudellisen ja tietosuojaoikeudellisen säännösten välillä. Hallituksen esityksessä on etsitty – ja löydetty – toimiva ratkaisu. Silti tilaa tulkinnalle jää. Ehdotetun sananmuodon mukaan oikaisuvaatimuksen olemassaolo on edellytys automaattisen päätöksen tekemiselle. Silti pykälästä on mielestäni myös luettavissa henkilön oikeus kaikilta osin vaatia päätöksen oikaisua maksutta. Jos pykälä ei antaisi tällaista oikeutta, ei se täyttäisi tietosuojasetuksen edellyttämien suojaustoimien vaatimusta.

Pykälän 1 momentin suojaustoimea voidaan pitää tietosuojasääntelyn näkökulmasta tehokkaana vain, jos oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti. Tätä koskeva kielto sisältyisi ehdotettuun hallintolain 53 e §:n 4 momenttiin. Tämä lainsäädäntöratkaisu on mielestäni tietosuojasääntelyn valossa perusteltu. Näin voidaan varmistua siitä, että henkilöllä on sekä tietosuojasetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin edellyttämä oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen sekä saada päätös ihmisen ratkaistavaksi.

Tietosuojasääntelystä seuraa myös, että henkilöä tulisi aina tiedottaa siitä, että hänen asiansa on ratkaistu automaattisesti. Tämän vaatimuksen täyttämiseen tähtää ehdotettu hallintolain 53 g §. Sen mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Tämäkin ehdotettu pykälä vastaa hyvin tietosuojasääntelyn vaatimuksia.

Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotetun säädökset soveltuisivat vain hallintopäätöksiin. Tämä on keskeinen ja merkittävä raja. Muu hallinto, mukaan lukien tosiasialliset hallintotoimet, jäisivät sääntelyn ulkopuolelle. Lainsäädäntöratkaisu on sinänsä selkeä. Hallituksen esityksen perusteluosiosta saa kuitenkin sellaisen kuvan, että muussakin hallinnossa, mukaan lukien hallintopäätösten valmistelussa, automaatiota voidaan käyttää, mutta nyt ehdotetut säännöt, mukaan lukien tietosuojasääntelyn suojatoimet, eivät soveltuisi siihen. Näkisin tämän ratkaisun jossain määrin puutteellisena tietosuojasääntelyn näkökulmasta. Voidaanko kansallista liikkumavaraa käyttää niin, että mahdollistetaan automaatio viranomaisissa kyseisen viranomaisen harkinnan perusteella siten, ettei sitä kuitenkaan koske automaattisen päätöksenteon oikeudelliset säännöt? Kysymys pureutuu syvällisesti hallintopäätöksen määritelmään.

Monenlaista hallintotoimintaa tapahtuu kaikkialla julkisten palveluiden yhteydessä. Esimerkiksi koulutuksessa, terveydenhoidossa ja sosiaalihuollossa tällaiseen toimintaan sisältyy saattaa sisältyä myös automaatiota. Mikäli se vaikuttaa henkilöihin merkittävästi – mikä on hyvin mahdollista – asettuu toiminta tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaiseen automaattisen päätöksenteon kategoriaan riippumatta siitä, pidetäänkö sitä kotimaisessa hallinto-oikeudellisessa doktriinissa hallintopäätösten tekemisenä vai ei. Näin ollen on todettava, että nyt ehdotettu sääntelymalli jättää aukon, jota on syytä vielä pohtia.

Tietosuojasääntelyn näkökulmasta merkillepantavaa on, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta sääntelyä rekisterinpitäjistä. Vastuutahoa ei siis määritellä. Tämä tietosuojan kannalta oleellinen seikka on ilmeisesti haluttu jättää tietosuojasääntelyn ja mahdollisen erityissääntelyn varaan. Mielestäni ratkaisu on onnistunut. Rekisterinpitäjistä on syytä säätää, jotta tietojen käsittelystä vastaava taho on aina selvillä, mutta sääntely ei välttämättä olisi oikeassa paikassa nyt ehdotetussa kokonaisuudessa. Mielenkiintoinen ratkaisu toki sinänsä on, että virkavastuun kohdentumisesta ehdotetaan runsaastikin sääntelyä. Johdonmukaisen soveltamisen kannalta saattaisi olla hyvä, jos virkavastuu ja viranomaisen rekisterinpitäjänä kantama vastuu kulkisivat käsi kädessä.

Lasten asema

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla on yleinen eikä siinä mainita lapsia. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että lapsiin ei tulisi kohdistaa sellaista pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Koska tämä sanamuoto ei näy artiklatasolla, on esimerkiksi Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 30) katsonut, ettei yleinen tietosuoja-asetus muodosta tällaisen lapsiin kohdistuvan käsittelyn ehdotonta kieltoa.

Hallituksen esityksessä käytetään siis tietosuoja-asetuksen johdanto-osaa kahdella tapaa. Toisaalta todetaan, että sieltä johdetut suojatoimet ovat velvoittavia. Toisaalta taas todetaan, ettei siellä mainittu lapsiin kohdistuva automaattisen päätöksenteon kielto ole velvoittava. Tämä tulkinta on toki

mahdollinen siksi, ettei asiasta ole unionin tuomioistuimen selventävää ratkaisua, mutta johdonmukaisena sitä ei voida pitää.

Hallituksen esityksessä lasten asemaa on tarkasteltu. Hieman yllättäen sivulla 80 todetaan, että ehdotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia lasten asemaan. Ainakin tietosuojasääntelyn valossa on merkittävää, että automaattista päätöksentekoa ja profilointia sovellettaisiin lapsiin, vaikka se on lähtökohtaisesti kiellettyä – tai vielä enemmän kiellettyä kuin aikuisiin kohdistuva. Tähän seikkaan hallituksen esityksessä ei ole löydetty ratkaisua. Lapsia koskevia automaattisia päätöksiä voitaisiin nyt ehdotetun lainsäädännön valossa tehdä siinä missä muitakin henkilöitä koskevia. On vaikeaa lausua tämän ratkaisun pragmaattisuudesta tai moraalista hyväksyttävyydestä, mutta tietosuojasääntelyn hengen vastainen se on.

On totta, että hallituksen esittämä ehdotus ei sisällä sääntelyä, joka koskisi nimenomaisesti lapsia. Lapsen oikeuksia koskevat kysymykset tulisi arvioida samassa yhteydessä, kun muutenkin harkitaan automaattisen päätöksenteon käyttöönottoa viranomaisissa. Tällöin hallituksen esityksen mukaan asiaa tulisi tarkastella lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta (SopS 59–60/1991).

Hallituksen esityksen perusteluosiossa mielenkiintoista on se, miten lapsen asemaa tarkastellaan. Lapsen oikeuksia koskeva doktriini lähtee ymmärtääkseni siitä, että lapsi on juridisesti ensisijaisesti lapsi silloinkin, kun hän on hallinnon asiakas tai vaikkapa potilas. Hallituksen esityksessä ei yhdytä tähän kantaan, vaan todetaan sivulla 80 että ”automaattiset päätökset voivat kohdistua lapseen usein muussa roolissa kuin varsinaisesti lapsena. Lapsi voi olla automaattisen päätöksenteon kohteena esimerkiksi verovelvollisena. Verohallinnon mukaan verotusta koskevassa päätöksenteossa automatiikkaa ei kohdisteta erityisesti lapsiin. Kun verotusta koskeva päätös tehdään automaatiassa, voi päätös kohdistua yhtä lailla täysivaltaiseen ja vajaavaltaiseen henkilöön. Verotus perustuu lakiin ja verotusta toimitettaessa noudatetaan verotuksen tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatetta.” Tämä katsantokanta sivuuttaa sen lapsen oikeuksien keskeisen lähtökohdan, että lapsia ei voida kohdella kuten täysivaltaisia aikuisia, vaan he tarvitsevat monissa yhteyksissä erityistä apua, suojelua tai turvaa. Tästä syystä lapsen edun tulisi aina olla lasta koskevassa päätöksenteossa ohjaava periaate.

Hallituksen esityksessä otetaan toisaalta esille se seikka, että automaattinen päätöksenteko voi joissakin tapauksissa olla myös nimenomaisesti lapsen edun mukaista. Esityksessä esille nostettu esimerkki herättää kuitenkin kysymyksiä. Sivulla 80 todetaan, että ”automaattinen päätös voisi olla lapsen edun mukaista tehdä esimerkiksi ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitetun oleskeluluvan jatkolupahakemuksiin, jolloin edellytykset, joiden perusteella edellinen oleskelulupa on myönnetty, ovat edelleen olemassa. Mikäli automaattista päätöstä ei kohdistettaisi lapsiin, joutuisivat esimerkiksi lapsiperheet yllä kuvatuissa jatkolupa-hakemustilanteissa odottamaan, että luonnollinen henkilö käsittelisi asian. Käsittely olisi tällaisessa tapauksessa hitaampaa kuin automaattisessa päätöksenteossa, mikä asettaisi lapset systemaattisesti muita huonompaan asemaan (HE 224/2018 vp, s. 30).” Tämä perustelu on nähdäkseni sikäli ontuva, ettei lasten edun nimissä voida perustella automaattista päätöksentekoa vain siten, että lapsen asiat muuten ratkaistaisiin hitaasti. Tällainen

argumentaatioketju lienee ongelmallinen jo yhdenvertaisuusnäkökulmasta, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytännön. Heikompaan asemaan asettamista ei voida perustella resurssihin vedoten (kts. esim. PeVL 55/2016 vp). Tässä yhteydessä on myös vaikea nähdä, että lapsen etu toteutuisi siten, että lapset asetetaan samaan asemaan kuin aikuiset ja muut.

Lasten kohdalla oikeusturvan ja vaikutusmahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen on hankala kysymys. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Artiklan 2 kohta edellyttää myös, että lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Näkisin, että automaattisessa päätöksenteossa henkilön voi olla hyvin vaikeaa ymmärtää, mihin häntä koskeva hallintopäätös perustuu ja miten se on muodostettu, vaikka hänelle kerrottaisiinkin käsittelysäännöt. Lapsen kohdalla se lienee lähes mahdotonta. Arvatenkin tästä syystä tietosuoja-asetukseen on kirjattu melko vahva kielto ulottaa automaattista päätöksentekoa ja profilointia lapsiin. Katsoisin, että tässä hallituksen esityksessä olisi ollut syytä ottaa lasten asema paremmin huomioon, ainakin perustelutasolla.

Yhteenveto

Hallituksen esityksessä on yritetty ratkaista erittäin hankalia ja monisyisiä ongelmia. Siinä on pääosin onnistuttu hyvin. Kysymyksiä herättävät virkavastuukehikon laajuus ja vastuun ennakoitavuus. Syvällisempi problematiikka sisältyy automatisoidun päätöksenteon ehdotettuun soveltamisalaan. Näiltä osin on syytä pitää mielessä se, ettei kotimainen hallintopäätöksen määritelmä vastaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan määritelmää automaattisesta päätöksestä. Hallituksen esitys jättää sääntelyaukon niiltä osin, kun automaattista päätöksentekoa tapahtuu hallinnossa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan, mutta hallintopäätöstä ei synny kotimaisen doktriinin mukaan. Lisäksi näkisin, että lapsen etua koskevat perustelut jättävät toivomisen varaa.

Helsingissä 21.10.2022

Susanna Lindroos-Hovinheimo