



Dnro 8092/91/22

7.11.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijalausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijalausunto

Automatisoidut päätökset ja rekisteröidyn informointi

Hallituksen esityksen mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, tai jos asiassa ei anneta hallintopäätöstä, tieto automaattisesta ratkaisemisesta on annettava asianosaiselle muulla tavoin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi niin ikään rekisteröidyille suunnatun informaation julkaisemisesta viranomaisen verkkosivustolla.

Tietosuojavaltuutetun toimisto korostaa, että rekisteröidyn jälkikäteinen informointi ei ole riittävää. Rekisteröityä on informoitava helposti havaittavalla ja helposti ymmärrettävällä tavalla, selkeällä ja yksinkertaisella kielellä, tiedonkeruun alkamishetkellä, eli esimerkiksi siinä kohtaa, kun rekisteröity lähtee täyttämään automaattisen päätöksenteon keinoin ratkaistavaa hakemusta. Tietosuojavaltuutetun toimisto korostaa edelleen, että tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa, viranomaisen verkkosivuilla, ei sellaisenaan riitä täyttämään yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisteröityjen informoinnille asetettuja edellytyksiä. Oikea-aikaisuuden edellytyksen täyttymiseksi informatio tulee esittää rekisteröidylle oikeassa asiayhteydessä, aktiivisin toimin, käyttämällä esimerkiksi ponnahdusikkunoita. Keskeisten tietojen esittämisen ohella rekisteröity tulee tässä yhteydessä ohjata täydentävän informaation pariin (esimerkiksi tietosuojaselosteen oikeaan kohtaan). Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa, että nämä edellytykset tuodaan selkeällä tavalla esille nyt esitetyssä sääntelyssä. Todettakoon, että julkinen sektori voi edellä esitetyksi toimimalla näyttää myös ikään kuin mallia muille rekisterinpitäjille ja opettaa rekisteröityjä vaatimaan lainmukaista informointia.

Hallituksen esityksessä todetaan informoinnin osalta niin ikään, että viranomaisen on rekisterinpitäjän roolissa jo tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan perusteella informoitava rekisteröityä henkilötietojen käsittelystä, ja informointivelvollisuus koskee myös käsittelyn kohteena olevia henkilötietoryhmiä sekä tietoa siitä, mistä tietolähteistä



henkilötiedot on saatu.¹ Esityksessä todetaan, että tietosuoja-asetuksen informointivelvollisuus jää kuitenkin ehdotettua 2 momenttia yleisemmälle tasolle, eikä viranomaisella tietosuoja-asetuksen perusteella ole velvollisuutta toimittaa oma-aloitteisesti ja säännönmukaisesti asianosaisasemassa olevalle rekisteröidylle tietoja kaikista niistä tiedoista, joihin viranomaisen ratkaisu yksittäisessä asiassa perustuu.²

Esityksessä todetaan toisaalla, että viranomaisen velvollisuus tiedottaa automatisoidusta toimintaprosessista ei poista niitä velvollisuuksia, joita rekisterinpitäjällä on tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan perusteella koskien rekisteröidyn informoimista automaattisen yksittäispäätöksen tekemisestä. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan *viranomaisen tulee huolehtia erikseen siitä, että tietosuoja-asetuksessa säädetty vaatimukset tietojen antamisesta rekisteröidylle täyttyvät ja että tiedot annetaan oikea-aikaisesti rekisteröidylle.*³

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa edelleen, että automaattisen päätöksenteon kohdalla informoinnin ajankohta, esittämistapa ja minimisisältö tulisi nostaa vähintäänkin perusteluissa esiin. Viittausta yleisen tietosuoja-asetuksen artikloihin ei voida pitää näiltä osin riittävänä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22(2)(b) artikla edellyttää lainsäädännössä vahvistettuja toimenpiteitä muun muassa rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Oikeudessa tulla informoiduksi henkilötietojen käsittelystä on kyse rekisteröidyn oikeudesta.

Chat-keskustelujen tallentaminen ja rekisteröidyn informointi

Nyt ehdotetussa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:ssä säädetäisiin siitä, että *”käyttäjälle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa”*. Pykälätekstissä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tule esille, milloin tämä informaatio pitää antaa rekisteröidylle. Tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan jo käytössä olevissa viranomaisten chat-palveluissa palveluautomaatiosta osataan tyypillisesti kertoa chat-viestinnän aluksi. Lakiehdotukseen olisi kuitenkin perusteltua kirjoittaa auki, että viestinvaihdon tapahtumisesta palveluautomaation kanssa – kuten myös keskustelun tallentamisesta – tulee informoida rekisteröityä näkyvästi ja helposti ymmärrettävällä tavalla keskustelun alkamishetkellä. Rekisteröityä tulisi myös informoida keskustelun alussa esimerkiksi siitä, millaisia tietoja chatiin ei tule syöttää.

Chat-keskustelujen tallentamisvelvollisuuteen liittyen jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella esimerkiksi maksimisäilytysajasta säättämisen aiheellisuutta, mikäli kyse on tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevista henkilötiedoista. Nyt ehdotettu sääntely ei saa johtaa tarpeettoman pitkään henkilötietojen säilyttämiseen.

Rekisteröidyn oikeuksien suojaamisesta

Vastustamisoikeus

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22(2)(b) artiklan mukaan jäsenvaltion tulee säätää asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

¹ Hallituksen esitys, s. 105.

² Hallituksen esitys, s. 105.

³ Hallituksen esitys, s. 127.



Ehdotetussa sääntelyssä ei tuoda esille yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklaan kirjattua rekisteröidyn vastustamisoikeutta. Artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan, kuten näihin säännöksiin perustuvaa profilointia.

Esityksessä jää epäselväksi, milloin rekisteröity voi vastustaa henkilötietojen käsittelyä, ja miten vastustamisoikeus on tarkoitus nyt esitetyissä yhteyksissä toteuttaa. Todettakoon, että esimerkiksi jälkikäteinen mahdollisuus vaatia luonnollista henkilöä käsittelemään asia, ei täytä tätä vaatimusta, ja rekisteröidyllä on oltava oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä milloin tahansa.

Oikaisuvaatimus

Automaattiseen päätöksentekoon liittyvän oikaisuvaatimuksen osalta esityksessä todetaan seuraavaa:

”Tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä asiaryhmissä saattaa kuitenkin olla tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti. Muualla lainsäädännössä on lisäksi saatettu rajata oikaisuvaatimuksen perusteita, mitä hallintolain 7 a luvussa tarkoitettussa oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole tehty. Oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on siten tietyissä erikseen arvioiduissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, tai tietosuoja sääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä. Erityislain säätämisen yhteydessä tulee arvioida myös tietosuoja oikeudellisten suojatoimien riittävyys, kun huomioidaan se, että hallintolain 53 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automaattisen ratkaisemisen edellytykseksi mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen.”

Lakiehdotuksessa esitetään näin ollen, että erityislailla olisi mahdollista poiketa rekisteröidyn oikeudesta vaatia ihmistä tekemään häntä koskevaa päätöstä. Kansallisella erityislailla katsotaan täten voitavan sivuuttaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty edellytykset, jos ”tietosujasääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä”.

Kuten tietosuojavaltuutettu on tuonut jo aiemmin lainvalmisteluprosessissa esille, yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 71 tarkennetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 22(2)(b) artiklan kansallisen harkintamarginaalin käyttämisen edellytyksiä (rekisteröidyllä tulee olla oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn),⁴ eikä kansallisella lailla voida säätää oikeutta poiketa tästä edellytyksestä. Tämä johtaisi siihen, että kansallisessa erityislaissa ei välttämättä olisi asianmukaisia toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Kuten hallituksen esityksen alussakin todetaan, automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä kansallisesti säädettäessä tulee huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

⁴ Johdantokappaleen 71 mukaan: ”Tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös”.



Jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että rekisteröidylle säädetään nimenomaisesti oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn, ilman edellä esitettyä poikkeamismahdollisuutta.

Oikaisun osalta tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota myös hallituksen esityksen kohtaan, jossa todetaan seuraavaa:

*Rekisteröidyllä olisi ehdotetun lain mukaan mahdollisuus saada automaattisesti ratkaistu asia rekisterinpitäjän käsiteltäväksi uudelleen hakemalla asiaan oikaisua tai käyttämällä muuta vastaavaa maksutonta oikeussuojakeinoa. Koska rekisteröidyn oikeuksien käyttämistä koskeva pyyntö tulee osoittaa sille rekisterinpitäjälle, joka on käsitellyt henkilötietoja pelkästään automaattisesti, toimisi oikaisuvaatimus tai muu vastaava oikeussuojakeino rekisteröidyn oikeutena saada asia ihmisen käsiteltäväksi. **Tämän vuoksi esimerkiksi muutoksenhakua tuomioistuimeen ei voitaisi pitää soveltuvana, koska muutoksenhaku olisi erillinen prosessi, jossa asia käsiteltäisiin kokonaan uudelleen eri rekisterinpitäjän toimesta.**⁵*

Mikäli yllä esitetystä on kyse itseoikaisusta, tämä olisi hyvä tuoda selkeämmin esille. Tuomioistuimen luonnehtiminen tässä yhteydessä eri rekisterinpitäjäksi tekee kohdan vaikeaselkoiseksi. Kohtaa olisi perusteltua selkeyttää, esimerkiksi muotoilemalla kohta kuulumaan: ...jossa asia käsiteltäisiin rekisterinpitäjän ulkopuolella tuomioistuimen toimesta.

Koneoppiminen

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että esityksessä jää hieman epäselväksi, onko sääntelyssä kyse myös itsenäisesti oppivien järjestelmien hyödyntämisen mahdollistamisesta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää näiltä osin huomiota siihen, että itsenäisesti oppivat järjestelmät vaikuttavat olevan esityksessä rajattu ulos automatisoidun päätöksenteon osalta, eikä päätöksenteossa näin ollen käytettäisi niin sanottuja koneoppivia järjestelmiä. Perustelujen pohjalta on ymmärrettävissä, että järjestelmät ovat sen sijaan ihmisten kirjoittamiin sääntöihin perustuvia.

Palveluautomaation kohdalla sääntely vaikuttaa puolestaan jättävän mahdollisuuden hyödyntää esimerkiksi koneoppimista osana palveluautomaation tuotettavia sisältöjä. Tämä jättää auki kysymyksen siitä, voidaanko ”palveluautomaation kehittämisen” nimissä tehdä hyvin pitkällekin menevää kehitystyötä esimerkiksi koneoppimisen parissa, ja onko sääntelyn tarkoitus mahdollistaa tällainen. Tietosuojavaltuutetun toimisto tuo esille, että myös kehitystyö voi aiheuttaa merkittäviäkin riskejä rekisteröidylle, eikä tätä kysymystä tällä hetkellä avata tarkemmin esityksessä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää niin ikään huomiota siihen, että lakiesitykseen ei sisälly palveluautomaation määritelmää. Palveluautomaation käsitteestä ei itsessään suoraan käy ilmi, missä määrin palveluautomaatio esimerkiksi mahdollisesti käsittelee päätöksentekoa. Näin ollen esitystä ei ole tältä osin mahdollista kommentoida täsmällisemmin.

⁵ Hallituksen esitys, s. 153–154.



Rekisteröidyn tunnistaminen ja chat-neuvonnan luonne

Lakiesityksestä ei tietosuojavaltuutetun toimiston käsityksen mukaan käy suoraan ilmi, onko chat-palvelua käyttävä rekisteröity tarkoitus tunnistaa, tai missä tilanteessa henkilön tunnistaminen chat-palvelussa olisi mahdollisesti tehtävissä. Kysymys liittyy myös siihen, millaista neuvontaa ja muuta palvelua chat-palvelussa voidaan antaa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että palvelussa, jossa on kyse yleisneuvonnasta, kuten tarkoituksenmukaisten sähköisten lomakkeiden linkittämisestä niitä etsivälle tai palvelun aukioloajoista kertomisesta, rekisteröityä ei lähtökohtaisesti ole tarpeen tunnistaa. Tällöin esimerkiksi chat-palvelua käyttävän rekisteröidyn IP-osoitteen ei ole perusteltua tulla käsiteltäväksi ja näkyä tarpeettomasti palveluntarjoajalle.⁶

Esityksestä jää epäselväksi, onko sääntelyllä tarkoitus mahdollistaa se, että rekisteröity saa chatbotilta tietoa omasta asiastaan, eli voiko hän esimerkiksi selvittää tätä kautta, onko hänen asiansa käsittely aloitettu tai päätetty, tai saada jopa yksityiskohtaisempaa tietoa juuri omasta asiastaan. Esityksessä ei tältä osin mainita, onko tarkoitus, että chatbotille mahdollistuu pääsy yksittäisen henkilön asiaa koskeviin tietoihin.

Rekisteröidyn tunnistamiskysymyksellä on merkitystä myös esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeuden kannalta. Mikäli rekisteröity on tunnistettavissa, rekisteröidyllä on lähtökohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen oikeus saada tutustua omiin henkilötietoihinsa, eli tässä tapauksessa hänestä tallennettuihin chat-keskusteluihin. Rekisteröidylle tarjottu tallentamismahdollisuus ei poista tätä rekisteröidyn oikeutta.

Chat-keskustelujen hyödyntäminen

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiesityksessä vaikuta ottavan kantaa siihen, mihin tarkoituksiin chat-keskusteluja saa hyödyntää. Lähtökohtana tulee olla henkilötietojen käsittelyn minimointi. Jos kuitenkin nähdään tarpeellisenä sallia ko. chat-keskustelujen hyödyntäminen muuhun kuin ensisijaiseen käsittelytarkoitukseen (esim. koulutus- sekä suunnittelu- ja kehittämistoimintaan), olisi siitä säädettävä riittävine perusteluineen asianmukaisesti. Jatkovalmistelussa tältä osin saattaisi olla aiheellista tehdä esitykseen tarkennuksia.

Testaaminen

Lakiesityksen mukaan viranomaisen tulee palveluautomaatiossa käyttää ”asianmukaisia testausmenetelmiä ja testiaineistoja”. Myös automatisoituun päätöksentekoon liittyvien testiaineistojen on esityksen mukaan oltava ”asianmukaisia”. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää tämän osalta huomiota siihen, ettei lakiesityksessä nosteta esille tarkemmin kysymystä siitä, mitä tietoja testaamisessa on mahdollista käyttää. Epäselväksi jää näin ollen, onko esimerkiksi asiakastietoja tarkoitus olla mahdollista laittaa sellaisenaan testiympäristöön.

Huomioitakoon, että testaamisessa voidaan käyttää synteettistä tai vähintäänkin anonymisoitua dataa, eikä esitys vaikuta asettavan rajoja tietojenkäsittelylle näiltä osin. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että esityksessä tulee tuoda esiin, ettei

⁶ IP-osoite on henkilötieto, jonka avulla rekisteröity voidaan tunnistaa. IP-osoite on ikään kuin henkilön käyttämän tietokoneen tai muun verkossa käytettävän laitteen nimi.



testauksessa tule käyttää henkilötietoja, ellei tämä ole ehdottoman välttämätöntä. Käytössä olevan datan (kuten potilas- ja asiakastiedot) ja testidatan välille tulee tehdä selvä ero.

Testaamisen osalta rajoituksia on edellä todetusti syytä vielä arvioida lainvalmistelussa, ja arvioinnissa tulisi ottaa myös huomioon, että tietojenkäsittely saatetaan näiltä osin ulkoistaa ja että erityisesti ulkoistamistilanteissa käsittelyyn saattaa liittyä tiedonsiirtoja Suomen ja ETA-alueen ulkopuolelle.

Tietojenkäsittely chat-palvelussa

Nyt esitetty sääntely ei estäisi viranomaista hankkimasta palveluautomaatiota tai sellaisen tuottamiseen liittyviä teknisluonteisia palveluita yksityiseltä. Tiedonhallintalakiin ehdotetun 28 j §:n mukaan yksityisellä toimijalla tulisi olla tehtävän hoitamiseen riittävät tekniset edellytykset ja riittävä osaaminen.

Yksityisten palveluntarjoajien käytön osalta viranomaisen on tärkeää huolehtia, ettei se ota käyttöön esimerkiksi sellaisia kolmannen osapuolen chat-palveluita, joiden käytössä syntyvät henkilötiedot saattavat päätyä kolmannen osapuolen omaan käyttöön. Erityisesti ETA-alueen ulkopuolisten palveluntarjoajien kohdalla kasvaa riski siihen, että viranomaisilla ei ole välttämättä minkäänlaista näkyvyyttä siihen, miten palveluntarjoaja tosiasiallisesti käsittelee henkilötietoja. Palveluntarjoajien kohdalla arvioitavaksi tulisivat myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvät mahdolliset tiedonsiirrot eri valtioihin. Näidenkin seikkojen vuoksi olisi perusteltua avata tarkemmin chatbot-neuvonnan luonnetta (onko kyse vain yleisluontoisesta neuvonnasta), rekisteröidyn tunnistamistarvetta (onko tarkoitus asioida anonyymisti) sekä sitä, millaisia tietoja chat-palvelussa on mahdollista käsitellä. On myös selvää, ettei viranomaisen tule käyttää rekisteröityjen henkilötietoja vastikkeena maksuttomasta tai maksullisestakaan chat-palvelusta ja että viranomaisen tulee valita palveluntarjoaja huolella rekisteröityjen korkeatasoisen henkilötietojen suojan varmistamiseksi, eikä tässä kohdin ole riittävää huolehtia toimijan teknisistä edellytyksistä ja osaamisesta.

Näitä kysymyksiä on perusteltua arvioida tarkoin myös automaattiseen päätöksentekoon liittyvien ulkoistamistilanteiden osalta.

Tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussääntely

Hallituksen esityksessä todetaan, että tietosuojalainsäädännön vahingonkorvaussääntelyä sovelletaan myös viranomaisiin, joten sen voidaan osaltaan katsoa turvaavan virkavastuun toteutumista.

Hallituksen esityksessä esille nostetun vahingonkorvausmahdollisuuden osalta tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa lyhyesti, että henkilötietojen käsittelystä aiheutuneet vahingot ovat tyypillisesti puhtaita varallisuusvahinkoja tai kärsimystä, eikä vielä ole selkeää kuvaa siitä, millaisia korvauksia yleisen tietosuojasetuksen 82 artiklan nojalla on käytännössä mahdollista saada. EU-tuomioistuimelle on henkilötietojen käsittelyä koskevassa asiassa esitetty äskettäin ennakkoratkaisupyyntö koskien aineettomien vahinkojen korvausedellytyksiä ja yleisen tietosuojasetuksen 82 artiklan soveltamista (asia C-590/22).



Valvonta

Tietosuojavaltuutetun toimisto tunnistaa, että esitetty lainsäädäntömuutos tulee suurella todennäköisyydellä lisäämään tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärää, ja jatkovalmistelussa on perusteltua varmistaa, että tämä on huomioitu lakiesityksessä riittävällä tavalla. Tässä kohtaa ei ole mahdollista antaa tarvearviota lisäresursseista, mutta toivomme, että sääntelystä aiheutuvat lisätehtävät voidaan myöhemmin ottaa toimistomme kokonaisresurssitarvearviossa huomioon.

Tietosuojavaltuutetun toimisto nostaa niin ikään esille, ettei tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävä vaikuta tietosuojasääntelystä tulevaan veloitteeseen laatia vaikutustenarviointi tai tehdä valvontaviranomaiselle ennakkokuulemispyyntö. Lakiesityksen perusteluihin voisi olla aiheellista lisätä tätä koskeva maininta.

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.