

# Automaattiseen päätöksentekoon liittyvät yleislainsäädännön sääntelytarpeet

Esiselvitys



# Esiselvitys automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

14.2.2020

## 1 Esiselvityksen tausta

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnoissaan PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp ehdotuksia laiksi henkilö-tietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Valiokunta piti muun muassa hyvän hallinnon ja virkavastuun näkökulmasta ongelmallisena ehdotuksiin sisältyviä säännöksiä, jotka olisivat mahdollistaneet eräiden Maahanmuuttoviraston hallintopäätösten tekemisen automatisoidussa menettelyssä. Valiokunta arvioi automaattiset päätökset mahdollistavia säännösehdotuksia myös lausunnoissaan PeVL 70/2018 vp (potilasvaikutuslaki) ja PeVL 78/2018 vp (sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta). Molemmissa asioissa valiokunta piti säännösten täsmentämistä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Valiokunta on myös edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää hallinnon yleislainsäädännön sääntelytarvetta. Lausunnossaan PeVL 7/2019 vp valiokunta totesi seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossa PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislajeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta korostaa selvitystarpeen merkitystä ja kiirehtii selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tilanteessa on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Apulaisoikeusasiamies katsoi 20.11.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/3379/2018), että Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Tästä syystä apulaisoikeusasiamies piti menettelyä lainvastaisena ja katsoi, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä. Tässä yhteydessä tuli ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen automatisoitua päätöksentekoa koskeva sääntely.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy pyrkimys edistää hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaatiota (s. 25). Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kehittää säädösympäristöä ja hallintoa siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestäväen kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin (s. 107). Hallitusohjelmassa mainitaan erikseen lainmuutokset, joilla edistetään digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämistä sosiaaliturvaetuuksien hakemisessa, käsittelyssä ja päätöksissä (s. 160).

Tämän esiselvityksen tarkoituksena on muodostaa yleiskäsitys automaattisten päätöksentekojärjestelmien toimintaperiaatteista sekä täsmentää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia ongelmia erityisesti perustuslain, hallinnon yleislakien, virkavastuun ja tietosuojalainsäädännön kannalta. Käsitellyt kysymykset ovat laajoja ja niitä on käsitelty ensisijaisesti siinä laajuudessa kuin ne ovat olleet esillä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Asiaan liittyy vielä useita erityiskysymyksiä, jotka tulee ottaa huomioon asian jatkoselvityksessä.

## 2 Automaattisen päätöksenteon peruskäsitteitä ja -ongelmia

Tässä esiselvityksessä automaattisella päätöksenteolla viitataan prosessiin, jossa tietojärjestelmä tekee itsenäisesti lopullisen hallintopäätöksen saamiensa tietojen perusteella (*itsenäinen automaattinen päätöksenteko*). Ihminen voi osallistua asian käsittelyprosessiin syöttämällä järjestelmään tietoja (esimerkiksi sähköisesti vireille pantuun hakemukseen sisältyvät tiedot) tai ottamalla kantaa johonkin asian osakysymykseen, esimerkiksi harkinnanvaraisen säännöksen soveltumiseen. Automatisaatiota voidaan käyttää myös ihmisen tekemän päätöksenteon apuna siten, että tietojärjestelmä valmistelee päätösluonnoksen, jota virkamies täydentää ja tekee lopullisen päätöksen (*avusteinen päätöksenteko*). Automaattisen päätöksenteon yhteydessä puhutaan toisinaan myös tekoälyn käyttämisestä. Tekoälyllä viitataan järjestelmiin, jotka jäljittelevät erilaisia ihmisälyyn liittyviä ominaisuuksia, esimerkiksi loogista päättelyä, kielellistä ymmärrystä tai visuaalista havaitsemista. Automaattisen päätöksenteon yhteydessä kaksi keskeistä tapaa toteuttaa tekoäly ovat sääntöpohjaiset järjestelmät ja oppivat järjestelmät.

Jos automaattinen päätöksenteko perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin, voidaan puhua *sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta* tai *päätösaunomaatiosta*. Sääntöpohjainen päätöksenteko edellyttää, että asiassa sovellettavat oikeudelliset normit muutetaan viime kädessä kyllä/ei-tyyppiseksi säännöksi, jotta niihin perustuva päättely voidaan toteuttaa koneellisesti. Yksinkertaisinta tämä on sääntötyyppisten oikeusnormien kohdalla. Jos sääntötyyppinen normi sisältää avoimen käsitteen (esimerkiksi ”pakottava syy”), sen muuttaminen tietokonetta ohjaavaksi säännöksi on yleensä vaikeaa tai mahdotonta. Sama koskee periaatetyyppisiä normeja. Seuraavassa taulukossa on annettu esimerkkejä eri normityypeistä.

normityyppi	esimerkit
sääntötyyppinen	Vangille maksetaan käyttörahaa 3 luvun 1, 3 ja 7 §:ssä tarkoitetulta rangaistusajaksi luettavalta ajalta lukuun ottamatta valvottua koevapautta ja ehdonalaista vapautta. (Vankeuslain 9 luvun 3 §:n 1 momentti)  Aika, jonka vanki 8 luvun 6 §:n tai 9 §:n 1 tai 3 momentin taikka 14 luvun 1 §:n nojalla on vankilan ulkopuolella, luetaan rangaistusajaksi, jos vanki palaa vankilaan lupaehdoissa määrättyä ajankohtana. Jos vanki ei palaa määrättyä ajankohtana, rangaistusajaksi ei lueta aikaa sen vuorokauden alusta, jolloin vanki on määrätty palaamaan vankilaan, sen vuorokauden loppuun, jolloin hän palasi vankilaan tai otettiin kiinni vankilaan palauttamista varten. (Vankeuslain 3 luvun 7 §:n 2 momentin 1 ja 2 virke)
sääntötyyppinen, avoin käsite	Jos määräaikana palaamatta jäämiseen on ollut <u>pakottava syy</u> , aika luetaan kuitenkin rangaistusajaksi. (vankeuslain 3 luvun 7 §:n 2 momentin 3 virke)
periaatetyyppinen	Alle 21-vuotiaina rikoksensa tehneille nuorille tuomittua vankeutta täytäntöönpantaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota vangin iästä ja kehitysvaiheesta johtuviin tarpeisiin. (Vankeuslain 1 luvun 5 §:n 3 momentti)

Vaihtoehtoisesti päätöksentekojärjestelmä voi perustua *oppivan tekoälyn* käyttämiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tekoälyohjelmisto löytää sille annetusta suuresta aineistosta, esimerkiksi joukosta hakemuksia ja niistä tehtyjä hallintopäätöksiä, säännönmukaisuuksia hakemuksen ja päätöksen välillä. Löytämäänsä tilastollista säännönmukaisuutta ohjelmisto voi soveltaa sille annettuihin uusiin hakemuksiin. Oppivan järjestelmän ongelmana lain soveltamisen näkökulmasta on se, että kyseessä on vain todennäköisyyksiin perustuva ennuste, ei oikeudellinen arvio.

Automaattisiin päätöksentekojärjestelmiin liittyy virheellisen päättelyn riski. Vaikka sääntöihin perustuva päätöksenteko on teoriassa virheetöntä, sääntöpohjainen päätöksentekojärjestelmä voi päätyä oikeudellisesti virheelliseen lopputulokseen esimerkiksi seuraavista syistä:

1. Oikeudellinen normisto on muunnettu päätöksentekosäännöiksi virheellisesti, koska esimerkiksi kaikkia pääsääntöön liittyviä poikkeuksia ei ole huomioitu.
2. Päätöksentekosäännöt on toteutettu ohjelmakoodiksi virheellisesti.
3. Muu kuin päätöksentekosääntöihin liittyvä poikkeus aiheuttaa virheellisen lopputuloksen. Tällaisia poikkeuksia voivat olla esimerkiksi käyttäjän antamat sisällöltään tai tekniseltä muodoltaan poikkeukselliset lähtötiedot tai jokin ulkoinen tapahtuma kuten sähkökatko.

Tällaisten virheiden mahdollisuus on syytä ottaa huomioon mahdollista automaattista päätöksenteon järjestettäessä. Esimerkiksi päätöksentekosääntöjen muodostaminen lienee perusteltua tehdä virkamiestyönä virkavastuulla, ohjelmakoodin toteutukseen tulee liittää asianmukainen ohjelmistotestaus ja poikkeuksellisiin virhetilanteisiin tulee varautua järjestelmän suunnittelussa.

Koska oppivan tekoälyn toiminta perustuu sille annetusta aineistosta johdettuihin ennusteisiin, aineistoon mahdollisesti sisältyvät vinoumat heijastuvat myös tekoälyn toimintaan. Oppiva päätöksentekojärjestelmä saattaa tällöin tuottaa esimerkiksi epäsuorasti syrjiviä lopputuloksia. Lisäksi järjestelmän suorittaman päätelyn oikeellisuutta on vaikea kontrolloida etu- tai jälkikäteen, koska se ei perustu sääntöjen seuraamiseen vaan erilaisiin tilastollisiin todennäköisyyksiin ”mustan laatikon” sisällä.

Jäljempänä tarkastellaan ensi sijassa sääntöpohjaisiin päätöksentekojärjestelmiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Oppivalla tekoälyllä voi olla käyttökohteita automatisoidussa hallintotoiminnassa, mutta siihen liittyvät muun muassa hallinnon lainalaisuutta ja kontrolloitavuutta koskevat kysymykset vaikuttavat varsin vaikeilta ratkaista. Tiedossa olevat tarpeet esimerkiksi Verohallinnon ja Kelan toiminnassa ovat todennäköisesti toteutettavissa sääntöpohjaisella järjestelmällä. Oppivan tekoälyn luontevimmat käyttökohteet liittyvät tosiasialliseen hallintotoimintaan, esimerkiksi tarkastuksiin, analyyseihin ja ennakoointeihin.<sup>1</sup>

## 3 Perustuslaista seuraavat reunaehdot automaattiselle päätöksenteolle

### 3.1 Hallinnon lainalaisuus

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluu muun ohella oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös turvataan lailla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp., s. 131) mukaan säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut neljää lakiehdotusta, joihin on sisältynyt automaattiset yksittäispäätökset mahdollistava säännösehdotus. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt sääntelytarkkuudeltaan riittävinä ehdotuksiin sisältyneitä rajauksia siitä, millaisia asioita voidaan tehdä automatisoidusti (ks. taulukko).

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Espoon kaupungin tekoälykokeilu, jossa sosiaali- ja terveystiedoista ja varhaiskasvatuksen asiakkuusdatasta tunnistettiin 280 tekijää, jotka ennakoivat lastensuojelun asiakkuutta. [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon\\_kokeilu\\_todisti\\_Tekoaly\\_tunnistaa\(142919\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kokeilu_todisti_Tekoaly_tunnistaa(142919))

HE	säännösehdotus	PeVL
HE 224/2018 vp maahanmuuton henkilötietolaki	Päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, <u>ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä.</u>  Rekisteröidyllä on oikeus saada selvitys hänelle automaattisessa käsittelyssä tehdystä yksittäispäätöksestä.	PeVL 62/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on kuitenkin välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.
HE 298/2018 vp potilasvakuutuslaki	Potilasvakuutuskeskuksella on tämän lain toimeenpanossa oikeus tehdä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä tietosuoja-asetus, 22 artiklan 1 kohdan mukaisia automaattisia päätöksiä, <u>jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista.</u>	PeVL 70/2018 vp: Laissa ei kuitenkaan säädettäisi yksityiskohtaisesti siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.
HE 52/2018 vp sosiaaliturva- ja vakuutuslain- säädäntö	Kansaneläkelaitos voi sen toimeenpanemien etuuksien toimeenpanossa tehdä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä <u>tietosuoja-asetus</u> , 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä, <u>jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista.</u>	PeVL 78/2018 vp: Laissa ei kuitenkaan säädettäisi yksityiskohtaisesti siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.
HE 18/2019 vp maahanmuuton henkilötietolaki	Päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, <u>jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta.</u>  Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista.  Maahanmuuttoviraston ylijohdaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.	PeVL 7/2019 vp: Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä on edellä sanotun johdosta rajattava siten, että automatisoitua päätöksentekoa ei voi käyttää sillä perusteella, että kuuleminen asiassa olisi muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Automatisoitu päätöksenteko on käsillä olevassa sääntelykontekstissa rajattava vain selkäläiseen päätöksentekoon, jossa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on olennaisesti täsmennettävä määrittelemällä lakiehdotuksen 21 §:ssä ne hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan jälkimmäisen lauseen alaan kuuluvat tilanteet, joissa päätöksenteko ei edellytetä viranomaisen käyttävän harkintavaltaa.

Valiokunta ei siis pitänyt riittävänä ensimmäisen maahanmuuton henkilötietolain poissulkevaa ehtoa ”ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä” (PeVL 62/2018 vp) eikä potilasvakuutuslakiin ja sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön ehdotettua sallivaa ehtoa ”jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista” (PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp).

Toiseen maahanmuuton henkilötietolakiesitykseen sisältyi rajaus, jonka mukaan automaattisia päätöksiä voidaan tehdä hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisissa tilanteissa. Kyseisen kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Perustuslakivaliokunta edellytti, että automaattinen päätöksenteko rajataan vain tilanteisiin, joissa on kyse säännöksen alkuosasta (”jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista”). Koska valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa, automaattisen päätöksenteon rajaus ei voinut perustua avoimeen normiin (”kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta”). Valiokunnan mukaan säädöstä voitaisiin kuitenkin täsmentää määrittelemällä tällaiset tilanteet. Lisäksi valiokunta piti sääntelyä yleisesti ottaen väljänä. Lakiehdotuksessa ei määritelty, mitkä asiat käsitellään nimenomaan ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä, joten ehdotetun 21 §:n perusteella jäi epäselväksi, mihin asioihin automaattinen päätöksenteko ylipäänsä voi kohdistua. Ehdotuksen perusteluissa annettiin esimerkkejä asiaryhmistä, jotka voitaisiin siirtää automaattisen päätöksenteon piiriin sekä todettiin, että automaattisessa päätöksenteossa ei voitaisi ratkaista asiaa, jossa edellytettäisiin kokonaisharkintaa esimerkiksi riittävän toimeentulon tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen osalta. Ehdotuksessa ei kuitenkaan säädetty perusteluissa kuvatuista rajoituksista (PeVL 7/2019 vp).

Apulaisoikeusasiamies katsoi automaattista verotusmenettelyä koskevassa päätöksessään (EOAK/3379/2018), että perustuslain säännökset hallinnon lakisidonnaisuudesta, hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta sekä lailla säätämisen vaatimuksesta edellyttävät sitä, että Verohallinnon automaattisesta hallinto- ja päätöksentekomenettelystä säädetään lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Lain tasoisesta sääntelystä tulisi ilmetä muun ohella, miten asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi ja miten toteutuu automatisoidun päätöksenteon algoritmien julkisuus. Apulaisoikeusasiamies katsoi myös, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmeilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan. Lausunnossaan PeVL 51/2016 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että perustulokokeilun kokeiluryhmän valitsemista tietokoneohjelmalla ei voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei ilmene, onko automatisoidun päätöksenteon käyttämisestä mahdollista säätää pelkästään yleislain tasolla, vai tarvitaanko myös erityislainsäädäntöä, jossa täsmennetään ne asiat, joista automatisoitu päätöksenteko on mahdollista. Toista maahanmuuton henkilötietolakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta viittasi tällaiseen ratkaisuun ehdottaessaan ratkaisumalliksi, että valtioneuvosto selvittää ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavalla erityislaeilla (PeVL 7/2019 vp).

Ottaen huomioon edellä todetun perustuslakivaliokunnan kannan, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko ei sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa, oppivaan tekoälyyn perustuvaan automaattiseen päätöksentekoon sisältyy lainalaisuusperiaatteen kannalta erityisiä ongelmia. Koska oppiva tekoäly perustuu tilastollisiin todennäköisyyksiin eikä säännön seuraamiseen, on kyseenalaista, toteuttaako se perustuslain 2 §:n 3 momentin edellytystä siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lainalaisuusperiaate saattaa siksi edellyttää, että automatisoitu päätöksenteko rajoitetaan sääntöpohjaisiin järjestelmiin.

### 3.2 Hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturva (PL 21 §)

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I, PeVL 7/2019 vp). Lausunnossaan valiokunta totesi, että myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei siten sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp).

Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain lisäksi hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait, kuten julkisuuslaki, kieli- ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki.

Vaikka hallintolain on mahdollista katsoa nojautuvan lähtökohtaan, jonka mukaan virkamies valmistelee ja käsittelee asian, siinä ei nimenomaisesti säädetä, miten käsittelytoimien hoitaminen on viranomaisessa järjestettävä. Selvää kuitenkin on, että viranomaisen ei voi vapautua hallintolain noudattamisesta siirtämällä asian automaattisessa menettelyssä käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Näin esimerkiksi asiakirjan siirtämistä ja täydentämistä, asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä sekä päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat menettelyvelvoitteet tulevat erityissäännösten puuttuessa sovellettaviksi myös automaattisessa päätöksenteossa. Myös hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava viranomaisen toiminnassa sen järjestämistavasta riippumatta. Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavien yleisten oikeusperiaatteiden ohella hallintolain 2 lukuun sisältyvät säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta samoin kuin neuvontavelvollisuudesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja käyttöön otettaessa onkin tärkeää jo ennakkollisesti varmistaa, että niitä koskevien tietojen ja viestintätekniisten järjestelmien ylläpitämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon hyvän hallinnon vaatimusten ja yleisemminkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Automatisoitu päätöksenteko ei ole täysin ongelmitta sovitettavissa hallintolain vaatimuksiin. Laillisuusvalvontakäytännössä on muun ohella katsottu, että asiakkaiden oikeus saada asianmukaista ja asiantuntevaa palvelua on jäänyt epävarmaksi automatisoiduissa menettelyissä (EOAK/3379/2018). Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa oikeudellisessa keskustelussa on ollut esillä myös asiakkaan oikeus saada tieto käytetystä algoritmista hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaisesti selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla.

Perustuslakivaliokunta on tapauskohtaisesti arvioinut hallintolain kuulemissäännösten soveltumista automaattiseen päätöksentekoon. Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista kuulemiseen. Säännöksen mukaan

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;

- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuten edellä on todettu, toista maahanmuuton henkilötietolakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta edellytti ensisijaisesti, että automaattisia päätöksiä voitaisiin tehdä vain silloin, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Muut 2 momentin poikkeamisperusteet vaikuttavat ongelmallisilta soveltaa ainakin sääntöpohjaisessa automaattisessa päätöksenteossa, koska niihin sisältyy laajaa harkintavallan käyttöä. Tosin myönteiseksi tai edunsovaksi luonnehdittavaan päätökseen saattaa sisältyä esimerkiksi rajoituksia tai ehtoja tai päätöksessä voi olla kyse vaatimuksen osittaisesta hyväksymisestä. Yleinen ja kategorinen kuulemisvelvoitteesta poikkeamisen mahdollistava sääntely hallintolain 34 §:n 1 momentin 5 kohdan hyväksymisperusteen nojalla ei siten olisi välttämättä ongelmatonta.

Merkitykselliseksi muodostuu myös kysymys siitä, miten automaattiseen päätöksentekoon kyetään valikoimaan asiat, joissa ei ole erityistä selvitys- tai kuulemistarvetta tai joissa tällainen tarve on ratkaistavissa yksinomaan tietojärjestelmäpohjaisesti. Selvitystarve voi aktualisoitua käsittelyn eri vaiheissa.

Automaattisen päätöksenteon kannalta voidaan esimerkinomaisesti kiinnittää huomiota myös päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevaan sääntelyyn, josta säädetään hallintolain 7 luvussa. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä täytyy käydä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Säännöksessä tarkoitettuna yhteyshenkilönä on yleensä luontevinta mainita päätöksen tehnyt virkamies tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut henkilö, kuten esittelijä, jonka ehdotuksesta päätös on tehty. Automaattisessa päätöksenteossa tällaista henkilöä ei ole osoitettavissa, vaan lisätietojen saaminen on saatettu ohjata viranomaisen yleiseen palvelunumeroon. Apulaisoikeusasiamies ei ole pitänyt järjestelyä hyvän hallinnon kannalta täysin asianmukaisena (EOAK/3379/2018).

Hallinnon automaattista päätöksentekoa kehitettäessä on lisäksi otettava huomioon, että hallintoasian käsittelyyn sisältyy laajasti myös sellaista toimintaa, jota ei ole säännelty yksityiskohtaisesti menettelysäännöksillä. Kyse on etenkin hyvän hallinnon periaatteiden soveltamisena konkretisoituvasta viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välisestä vuorovaikutuksesta, johon voi sisältyä esimerkiksi asiointitilanteessa ilmenevää asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimista tai menettelyllistä joustavuutta. Tätä voi olla vaikea korvata automatisoiduilla menettelyillä. Selvä on, että hallinnon automatisointi ei saa näiltäkään osin vaarantaa julkisten palvelujen saatavuutta ja oikeutta hyvään hallintoon.

### 3.3 Julkisuus ja läpinäkyvyys

Sen lisäksi, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan käsittelyn julkisuus ja oikeus saada perusteltu päätös, automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja julkisuutta koskevat kysymykset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatuun julkisuusperiaatteen kannalta. Automaattisen päätöksentekomenettelyn ja sovellettavien päätöksentekosääntöjen läpinäkyvyys on merkityksellistä yhtäältä päätöksen kohteena olevan henkilön ja toisaalta yleisön kannalta. Käytettäviin ohjelmistoihin ja päätöksentekosäätöihin liittyy myös asiakirjajulkisuutta koskevia kysymyksiä.

#### *Menettelyn läpinäkyvyys*

Verohallinnon menettelyä arvioinut eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuoja edellyttää, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin hei-



dän veroasiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä Verohallinnon asiakkailla on oikeus tietää asiansa käsittelyn perusteet, jotta he voivat arvioida automaattisen päätöksenteon asianmukaisuutta ja jotta heidän oikeusturvansa toteutuisi (EOAK/3379/2018).

Ensimmäiseen maahanmuuton henkilötietolakiesitykseen sisältyi säännös, jonka mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada selvitys hänelle automaattisessa käsittelyssä tehdystä yksittäispäätöksestä. Eesityksen perustelujen mukaan kyseessä olisi tietosuojaa-asetuksen edellyttämä suojatoimi (ks. tietosuoja koskeva jakso jäljempänä). Maahanmuuttoviraston tulisi selvityksessä esittää rekisteröidylle perusteet ja syyt sille, miksi rekisteröidylle tehtiin automaattinen päätös. Käytännössä tämä tarkoittaisi perustelujen mukaan selvitystä siitä, miksi rekisteröidyn päätöstä ei käsitelty luonnollinen henkilö. Perustuslakivaliokunta edellytti säännöksen sanamuodon korjaamista sen täsmentämiseksi, että tarkoituksena ei ole säätää hallintopäätöksen perustelemisesta hallintolain 45 §:ssä säädetystä poikkeavasti (PeVL 62/2018 vp).

### *Asiakirjajulkisuus*

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeneen lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä valiokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp, s. 5). Lausunnossaan PeVL 7/2019 vp valiokunta painotti, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmeilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan.

Automaattista päätöksentekoa koskevan yleisöjulkisuuden toteutumisen kannalta merkityksellistä on, pidetäänkö automaattiseen päätöksentekomenettelyyn liittyviä ohjelmistoja, päätöksentekosääntöjä tai suunnitteludokumentteja julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisena viranomaisen asiakirjana ja miltä osin nämä tiedot ovat salassapidettäviä. Asiakirjaan voi sisältyä tietoja esimerkiksi viranomaisten tarkastusmenettelyyn liittyvistä raja-arvoista, jolloin sen salassapitoa on tarkasteltava julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella. Ainakin oppivaan tekoälyyn perustuviin järjestelmiin voi sisältyä kehittyneitä algoritmeja, joita koskevien asiakirjojen julkisuuden suhteen saattaa tulla sovellettavaksi yrityksen liikesalaisuutta koskeva julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohta.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole muun muassa asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Salassapitoa koskevat säännökset saattavat siten rajoittaa sitä, kuinka yksityiskohtaisesti asianosaiselle voidaan kuvata käytettyä automaattista päätöksentekomenettelyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 62/2018 vp huomiota automaattisessa päätöksenteossa käytettävän algoritmin julkisuuteen. Valiokunta totesi ns. perustulokokeilun yhteydessä kiinnittäneensä huomiota lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mukaan laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Mietintövaliokunta lisäsi lakiin seuraavan säännöksen: "Kansaneläkelaitoksen on julkistettava poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista" (StVM 42/2016 vp).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Kokeilyryhmän otantakoodi on julkaistu Kelan nettisivuilla osoitteessa <https://www.kela.fi/perustulokokeilun-otantakoodi>

Ohjelmistokoodilla voidaan tarkoittaa *lähdekoodia*, joka on ihmisen muutettavissa ja ymmärrettävissä. Tyypillisesti koodin toiminnan ymmärtäminen edellyttää kuitenkin tietoteknistä asiantuntemusta, joten sen julkaiseminen ei yksinään yleensä toteuta ymmärrettävyyden vaatimusta. Tietyt tietojärjestelmät edellyttävät, että lähdekoodi muunnetaan edelleen *suoritettavaksi koodiksi*. Tällaisessa muodossa julkaistu koodi ei ole käytännössä asiantuntijankaan luettavissa. Ohjelmistoyritysten tekemät ohjelmistot toimitetaan tyypillisesti suoritettavana koodina. Sikäli kuin ohjelmakoodin julkaisemisesta säädetään, julkaistavan koodin tyyppiin on syytä kiinnittää huomiota.

### 3.4 Virkavastuu (PL 118)

#### *Lähtökohdat*

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on vahvistettu hallinnon lainalaisuuden periaate. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettä. Pykälän 3 momentin 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. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu esimerkiksi, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt virkavastuun kannalta riittävänä sitä yleistä lähtökohtaa, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunnan mielestä tällainen välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ollut riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Hallintovaliokunnan oli tarkasteltava virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä (PeVL 62/2018 vp).

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. Päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp).

#### *Virkavastuun kohdentaminen*

Toisessa maahanmuuton henkilötietolakiesityksessä ehdotettua järjestelyä, jossa virkavastuu olisi säädöksellä kohdistettu viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohdajaan perustuslakivaliokunta piti näennäisenä

ja keinotekoisena. Ehdotuksessa jäi epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja itseasiassa vastaa ja mistä virkatoimista hän olisi tosiasiassa oikeudellisissa käytännöissä vastuuseen saatavissa, kun päätökset tehdään tietojärjestelmässä automatisoidusti ilman välitöntä ja suoraa päätöskoh- taista inhimillistä kontrollia. Valiokunta katsoi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voi- tava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista (PeVL 7/2019 vp).

Vastaavasti eduskunnan apulaisoikeusasiamies on Verohallinnon automatisoitua päätöksentekoa arvioides- saan todennut, että Verohallinnon työjärjestyksen määräys, jonka mukaan prosessinomistaja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtakunnallisen työmenettelyohjeen antamista sekä työnjakoa, suunnittelua, kehittä- mistä, menettelyohjausta, viestintää ja seurantaa, on yleisluonteinen eikä sen perusteella ole johdettavissa täsmällistä virkavastuuta eikä sen sisältöä ja laajuutta automaattisesta päätöksenteosta. Myöskään proses- sinomistajan virka-asemaan perustuvaa vastuuta ei voida pitää riittävänä virkavastuuna vahingonkorvaus- vastuun eikä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta (EOAK/3379/2018).

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei ilmene, millä tavoin vastuun kohdistaminen automaattisessa pää- töksenteossa voi tapahtua. Toisesta maahanmuuton henkilötietolakiesityksestä annetuissa asiantuntijalau- sunnoissa ehdotettiin esimerkiksi, että sääntelyssä olisi ”täsmennettävä, missä menettelyn vaiheissa – mu- kaan luettuna asiaryhmien täsmenäinen ja algoritmien vahvistaminen – inhimilliset toimijat ovat mukana sekä minkälaisia ratkaisuja nämä tekevät ja minkälainen valvonta- ja seurantavelvollisuus näillä on”<sup>3</sup> tai että ”automaattisen päätöksenteon piirissä tehtävät päätökset on osoitettava esimerkiksi asiaryhmittäin erik- seen määrättyjen viraston virkamiesten virkavastuulle. Tällaisten virkamiesten erityistehtävänä olisi valvoa automatisoidun päätöksenteon asianmukaista toimintaa ja viime kädessä varmistaa myös yksittäisten auto- matisoitujen päätösten laillisuus.”<sup>4</sup>

Automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttöönotto ja käyttö voidaan jakaa eri vaiheisiin, joissa inhi- millisillä toimijoilla on eri roolit. Järjestelmän käyttöön voi liittyä esimerkiksi seuraavan kaltaisia vaiheita ja rooleja:

1. Päätös järjestelmää koskevien tarjousten pyytämisestä ja vaatimusten määrittelystä sekä päätös järjestelmän tilaamisesta (virkamiesjohto esittelystä).
2. Järjestelmän tarkempi määrittely (asiantuntijavirkamiehet järjestelmän toimittajan kanssa yh- dessä).
3. Perusjärjestelmän toteutus (järjestelmän toimittava yritys).
4. Käyttöönottoon liittyvä testaus (asiantuntijavirkamiehet tai ulkopuolinen yritys).
5. Päätös järjestelmän käyttöönotosta (virkamiesjohto esittelystä).
6. Automaattisia päätöksiä koskevien päätöksentekosääntöjen laatiminen (asiantuntijavirkamies tai monijäseninen toimielin).<sup>5</sup>
7. Päätöksentekosääntöjen tekninen toteuttaminen (virkamies tai järjestelmän toimittaja).
8. Päätöksentekosääntöjen hyväksyminen (virkamies).
9. Automaattisen päätöksenteon valvominen ja virheisiin reagoiminen (virkamies tai monijäseninen toimielin).

<sup>3</sup> Prof. Tuori, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-268633.pdf>

<sup>4</sup> Prof. Viljanen, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-268636.pdf>

<sup>5</sup> Esimerkissä oletetaan, että käytössä olisi järjestelmä, joka koostuu pysyvästä perusosasta ja erillisistä asiakohteisista osista. Tällöin jokainen asiakohmainen osa edellyttäisi oman hyväksyntänsä.

### *Valvojan virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu*

Riittävän valvonnan järjestäminen vaikuttaa yhdeltä keskeiseltä tavalta järjestää virkavastuun toteutuminen perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla.

Jotta virkamiestä, jonka virkatehtäväksi on osoitettu automaattisen päätöksenteon valvominen jonkin asiar ryhmän osalta, voitaisiin pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena, tulee hänen rikoslain 40 luvun mukaan virkaansa toimittaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Lisäksi edellytetään, että teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Menettelyyn liittyviä tehtäviä voidaan siten osoittaa tiettyjen virkamiesten tehtäväksi. Erityisesti valvonnan osalta on kuitenkin syytä huomata, että joidenkin viranomaisien päätöksentekomäärät ovat hyvin suuria. Esimerkiksi Kela tekee 19 miljoonaa päätöstä vuodessa (noin 1,6 miljoonaa/kk).

Valvonta voi tarkoittaa ennakollista tai jälkikäteistä valvontaa. Käytännössä näyttäisi siltä, että näin suuren volyymin massapäätöstapauksissa virkamiehellä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta ennakoon valvoa yksittäisen päätöksen oikeellisuutta, mikä saattaisi rikosoikeudellisen vastuun osalta tarkoittaa sitä, että tuotamuksellinen vastuu ei voisi toteutua ottaen huomioon myös se, että rikosvastuun osalta tulee arvioida tekoon liittyviä seikkoja kokonaisuutena. Jos päätös on virheellinen, tulee arviotavaksi, mikä valvojan virkamiehen toiminnan tai laiminlyönnin rooli on kokonaisuuden kannalta nimenomaisessa konkreettisesti automaattisessa päätöksentekoprosessissa ja päätöksessä. Koska automaattisen päätöksenteon valvonta ei voi tehokkaasti toteutua ennakollisesti, on kiinnitettävä erityistä huomiota jälkikäteiseen valvontaan ja mahdollisuuksiin reagoida tapahtuneisiin virheisiin esimerkiksi itseoikaisun, oikaisumenettelyn tai muutoksenhaun kautta. Rikosoikeudellisen vastuun arvioinnissa selvitetään virkamiehen mahdollisen laiminlyönnin tai virheellisen toiminnan suhde hänen virkavelvollisuuksiinsa ja yleisemmin muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat. Rikosoikeudellisen vastuun osalta tässä tilanteessa arvioidaan samoja kysymyksiä kuin edellä on todettu.

### *Vahingonkorvausvastuu*

Viranomaisen ja virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974). Julkisyhteisö vastaa lain perusteella sekä omasta että työntekijänsä tai virkamiehen tuottamuksesta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen isännänvastuu koskee myös valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Päätöksenteossa kyse on yleensä julkisen vallan käyttämisestä ja korvausvastuuseen sen osalta sovelletaan lain 3 luvun 2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Kyseiseen pykälään sisältyvän ns. standardisäännöksen mukaan vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei tällä säännöksellä sen sanamuodostaan huolimatta ole tarkoitus nostaa tuottamuskynnystä, vaan rajoittaa vastuuta kulloinkin loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin. Sovellettavaksi voi tulla myös lain 4 §, jonka mukaan, jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevättä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, hänellä ei ole oikeutta saada korvausta vahingosta, jolta hän muutosta hakemalla olisi voinut välttyä.

Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan 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. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 momentin kanavointisäännöksen vuoksi virkamiehen korvausvastuu on kuitenkin toissijaista. Julkisyhteisö, joka joutuu maksamaan vahingonkorvausta, voi halutessaan esittää regressivaatimuksen vahingon aiheuttaneelle virkamiehelle silloin, kun vahinko on aiheutettu lievää suuremmalla tuottamuksella, mutta virkamiehen korvausvastuuta yleensä tällöinkin sovitellaan.

Vahinkoa kärsineen korvausoikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, voidaanko jonkun yksittäisen virkamiehen katsoa aiheuttaneen vahingon tuottamuksellaan. Jos päätöksenteossa on tapahtunut virhe, jonka ei voida osoittaa johtuneen yksittäisen työntekijän virheestä tai laiminlyönnistä, julkisyhteisö vastaa siitä huolimatta vahingosta.

Se, että yksittäisen virkamiehen voitaisiin katsoa olevan vastuussa automatisoidusta päätöksenteosta aiheutuneesta vahingosta, edellyttää siis vahingonkorvauslain mukaan sitä, että kyseisen virkamiehen voidaan katsoa aiheuttaneen vahingon virheellään tai laiminlyönnillään virkatehtäviensä hoitamisessa. Vastuu ei voi perustua pelkästään virka-asemaan. Kun on kyse automatisoidussa päätöksenteossa tapahtuneesta virheestä, virkamies voisi olla vastuussa esimerkiksi, jos hän on ollut huolimaton tehdessään päätöksen järjestelmän tilaamisesta, esitellessään tai hyväksyessään päätöksentekosääntöjä, hyväksyessään järjestelmän käyttöönoton tai laiminlyödessään seurata sen asianmukaista toimivuutta, edellyttäen että nämä toimet on määritelty kuuluvaksi hänen tehtäviinsä. Vastuu voi perustua myös siihen, ettei esimiesasemassa oleva virkamies ole huolehtinut asianmukaisesti siitä, että automatisoitua päätöksentekojärjestelmää valvovaa ja sen toimintaa seuraavaa virkamiestä olisi riittävästi koulutettu tai perehdytetty tehtäväänsä. Arvioitaessa vahingon aiheuttaneen yksittäisen virkamiehen tuottamuksen tasoa otettaisiin huomioon muun muassa se, mikä hänen tehtävänsä organisaatiossa on, millaista asiantuntemusta automatisoidusta päätöksenteosta tai sen käyttämisestä algoritmeista virkamieheltä kyseisessä tehtävässä voidaan edellyttää sekä se, onko hänen koulutuksestaan ja perehdytyksestään kyseiseen tehtävään organisaatiossa riittävästi huolehdittu.

## 4 Henkilötietojen suoja automaattisessa päätöksenteossa

### 4.1 Henkilötietojen suoja koskeva lainsäädäntö

#### *Yleistä*

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on mainitun perustuslain säännöksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2019 vp katsonut tarpeelliseksi muun ohella tarkoin varmistua ehdotetun automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta yleisessä tietosuojasetuksessa edellytetyn kanssa.

Kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava soveltuvaa tietosuojalainsäädäntöä. Myös luonnollisiin henkilöihin kohdistuvaan automatisoituun päätöksentekoon sisältyy väistämättä henkilötietojen käsittelyä.

#### *Yleinen tietosuojasetus*

Henkilötietojen suoja toteutetaan ennen kaikkea EU:n yleisellä tietosuojasetuksella 2016/679 (”yleinen tietosuojasetus”) sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä kansallisella tietosuojalailla (1050/2018). Yleisessä tietosuojasetuksessa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Asetuksessa säädetään esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksista, käsittelyssä noudatettavista periaatteista sekä oletusarvoisesta ja sisäänrakennetusta tietosuojasta. Asetuksessa määritellään lisäksi esimerkiksi henkilötiedon, rekisterinpitäjän ja profiloinnin käsitteet.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää kansalliselle lainsäätäjälle joiltain osin kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran perusta on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta eräissä tilanteissa. Kaikelle henkilötietojen käsittelylle tulee olla lakiin perustuva oikeusperuste. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voidaan säätää kansallisessa lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta). Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua näihin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin. Käsittelyn oikeusperusteesta voidaan lähtökohtaisesti säätää niin yleis- kuin erityislainsäädännössäkin.

Henkilötietojen suojan toteuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tulee ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulee välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.<sup>6</sup> Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskäytännössä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa.<sup>7</sup>

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana.<sup>8</sup> Kuten edellä on todettu, perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Myös henkilötietojen käsittelyn kannalta on siten merkityksellistä se, että silloin kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, perustuu toimivalta lakiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus sekä terveyttä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Tällaisten henkilötietojen käsittely on sallittua ainoastaan, jos jokin artiklassa luetelluista käsittelyperusteista tulee 6 artiklan mukaisen perusteen lisäksi kyseeseen. Osa artiklan sisältämistä käsittelyperusteista edellyttää sitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Tällöin sääntelyyn tulee sisällyttää säännökset myös asianmukaisista suojoitoista.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ohella myös muunlaiset henkilötiedot voivat olla valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Koska erityislainsäädännön tarpeellisuutta sen tarkkarajaisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin, saattaa arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelystä olla syytä säätää erityislainsäädännössä tarkemmin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpana voidaan yksityiskohtaista sääntelyä pitää. Erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä<sup>9</sup>. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään<sup>10</sup>. Myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, johon sisältyy automatisoitua päätöksentekoa, liittyy usein eriasteisia riskejä henkilön oikeuksille ja vapauksille.

---

<sup>6</sup> PeVL 2/2018 vp, s. 5.

<sup>7</sup> Ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II.

<sup>8</sup> Ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6.

<sup>9</sup> PeVL 37/2013 vp, s. 2/II.

<sup>10</sup> Ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5.

## Rikosasioiden tietosuojalaki

Toinen henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain lisäksi on henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettu laki (1054/2018, ”rikosasioiden tietosuojalaki”). Lailla on pantu täytäntöön ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Lakia sovelletaan poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden laissa määriteltyjen toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä. Lisäksi lakia sovelletaan myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisala on siten huomattavasti yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaa kapeampi.

### 4.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla

Yleinen tietosuoja-asetus sisältää nimenomaisen säännöksen automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin<sup>11</sup>, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos päätös:

- on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten;
- on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tai
- perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan saa perustua yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan henkilötietojen erityisluokitteluun perustuva automaattinen päätöksenteko ja profilointi olisi sallittava vain erityistilanteissa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla on mahdollista kansallisesti säätää automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä. Tällöin tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopiva yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (”suojatoimet”).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei tarkemmin yksilöidä, millaisia suojatoimien on oltava silloin, kun päätöksenteosta säädetään laissa. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esit-

---

<sup>11</sup> Profiloinnilla tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin.

tää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Seikat korostavat käsittelyä koskevan avoimuuden tarvetta. Rekisteröity pystyy riitauttamaan päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää, miten se on tehty ja millä perusteilla<sup>12</sup>.

Euroopan tietosuojaneuvosto on automatisoituja yksittäispäätöksiä käsittelevissä suuntaviivoissaan korostanut tarvetta sille, että rekisterinpitäjät arvioivat käsittelemiään tietueita usein mahdollisten vinoutumien havaitsemiseksi ja kehittävät keinoja mahdollisten vaarantavien seikkojen, kuten liiallisen korrelaatioiden käytön, torjumiseksi. Muita hyödyllisiä toimenpiteitä Euroopan tietosuojaneuvoston antamien suuntaviivojen mukaan ovat algoritmeja tarkastavat järjestelmät sekä automatisoitujen päätösten täsmällisyyttä ja merkityksellisyyttä koskevat säännölliset tarkastukset. Suuntaviivojen mukaan rekisterinpitäjien olisi otettava käyttöön asianmukaisia menetelmiä ja toimenpiteitä virheiden, epätarkkuuksien tai erityisiin tietoryhmiin perustuvan syrjinnän estämiseksi. Näitä toimenpiteitä olisi käytettävä säännöllisesti, eli ei vain järjestelmän suunnitteluvaiheessa. Tällaisten testien tuloksia olisi hyödynnettävä järjestelmän suunnittelussa.<sup>13</sup>

### *Lasten erityisasema*

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 7/2019 vp erityistä huomiota siihen, että yleisessä tietosuojasetuksessa kiinnitetään huomiota lapsen erityiseen suojan tarpeeseen henkilötietoja käsiteltäessä. Näin ollen hallintovaliokunnan tuli sen mukaan arvioida tarkoin asetuksen lasta koskevan sääntelyn merkitystä ja erityisesti asetuksen edellyttämien suojatoimien laajuutta lapsen kohdistuvassa päätöksenteossa.

Lähtökohtaisesti yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa ei tehdä eroa sen välillä, koskeeko automatisoitu päätöksenteko aikuisia vai lapsia. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleessa kuitenkin todetaan, että pelkätään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, ei tulisi kohdistaa lapsiin. Koska tämä sanamuoto ei näy artiklasella, on esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvosto katsonut, ettei yleinen tietosuojasetus muodosta tällaisen lapsiin kohdistuvan käsittelyn ehdotonta kieltä<sup>14</sup>. Edellä mainitun johdanto-osan kappaleen valossa tietosuojatyöryhmä kuitenkin suosittaa, että 22 artiklan 2 kohdan mukaisia poikkeuksia ei yleensä tulisi käyttää tällaisen käsittelyn perusteina.

Euroopan tietosuojaneuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että saattaa joka tapauksessa esiintyä tilanteita, joissa rekisterinpitäjien on välttämätöntä tehdä lapsiin kohdistuvia pelkätään automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Tällainen käsittely voi olla tarpeen esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi. Tällaisessa tapauksessa käsittely voidaan Euroopan tietosuojaneuvoston mielestä soveltuvin osin 22 artiklan 2 kohdan alakohdissa säädettyjen poikkeusten perusteella. Automatisoidun päätöksenteon perustuessa tällaisella tilanteella kansalliseen lainsäädäntöön, on siinä säädettävä asianmukaisista suojatoimista siten kuin 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään. Tällaisten suojatoimien on oltava lapsille soveltuvia ja niillä tulee suojella tehokkaasti niiden lasten oikeuksia, vapauksia ja oikeutettuja etuja, joiden tietoja käsitellään.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 29.

<sup>13</sup> 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 30.

<sup>14</sup> 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 30.

<sup>15</sup> 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto): Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev01, s. 30.



### *Rajoitukset 22 artiklan mukaisten velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaan*

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan rekisterinpitäjään sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa myös 22 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide 23 artiklan 1 kohdassa lueteltujen seikkojen takaamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi kansallinen turvallisuus, puolustus, rekisteröidyn suojeleminen, sekä rikosten ennalta estäminen, tutkinta ja paljastaminen.

Tällaisten rajoittamista koskevien lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin

- käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä;
- henkilötietoryhmiä;
- käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa;
- suoja-toimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen;
- rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämistä;
- tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suoja-toimia ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;
- rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä; ja
- rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan edellytysten täytyessä on siten mahdollista lainsäädännössä välttämättömyydestä syistä poiketa rekisteröidyn oikeuksista tai rekisterinpitäjän velvollisuuksista myös automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan 22 artiklan osalta. Koska 23 artiklassa edellytetään tällaisilta rajoituksilta huomattavaa tarkkarajaisuutta ja niiden oikeasuhtaisuuden huolellista punnintaa, vaikuttaa alustavasti siltä, ettei automatisoidun päätöksenteon osalta ole tarkoituksenmukaista säätää mahdollisista rajoitustoimenpiteistä yleislaissa vaan jättää mahdollinen tarkentava sääntely erityislainsäädännön varaan.

### **4.3 Rikosasioiden tietosuojalaki ja automatisoitu päätöksenteko**

Myös rikosasioiden tietosuojadirektiivi sisältää automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan nimenomaisen säännöksen. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn (ml. profilointiin) ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty. Tällainen käsittely on artiklan mukaan mahdollista vain, jos se sallitaan rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suoja-toimet. Tällaisiin suoja-toimiin kuuluu vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen.

Lisäksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään, etteivät 1 kohdassa tarkoitetut päätökset saa perustua direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan unionin oikeuden mukaisesti on kiellettävä profilointi, joka johtaa 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään.

Rikosasioiden tietosuojalaki on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018, ”rikosasioiden tietosuojalaki”) ja sitä täydentävällä viranomaiskohtaisella erityislainsäädännöllä.

Rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä. Lakia sovelletaan myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Rikosasioiden tietosuojalaki on edellä mainituissa tilanteissa sovellettava yleislaki, jonka sääntelystä voidaan erityislainsäädännössä poiketa.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artikla on pantu täytäntöön ennen kaikkea rikosasioiden tietosuojalain 11 ja 13 §:ssä.

Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti kielletyksi sellainen profilointi, joka johtaa erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Lain esitöiden (HE 31/2018 vp) mukaan säännöksellä lähtökohtaisesti kiellettäisiin esimerkiksi sellainen algoritmeihin perustuva profilointi, jonka seurauksena johonkin tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvat henkilöt joutuvat muita tiukemman seurannan tai tarkastusten kohteeksi.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä säädetään, että jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkäämään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Säännös koskee tilanteita, joissa päätöksenteko perustuu puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn eli joissa päätöksentekoon ei osallistu luonnollista henkilöä. Tällaisen automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen on lain soveltamisalalla sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Näin ollen tällaisesta automatisoidusta päätöksenteosta tulisi siten säätää aina erityislainsäädännössä. Tällaisen lainsäädännön tulee täyttää direktiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö. Säännöksessä tarkoitettuja puhtaasti automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksentekomekanismeja ei Suomessa tiettävästi ole lain soveltamisalalla tällä hetkellä käytössä.

## 5 Etenemissuunnitelma

Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön sääntelytarpeen selvittämisessä ja lainsäädäntömuutosten valmistelussa olisi perusteltua edetä seuraavalla tavalla.

1. Esiselvityksen pohjalta kartoitetaan (02-03/2020) muiden hallinnonalojen automatisoituihin päätöksentekomenettelyihin liittyviä kokemuksia ja sääntelytarpeita. Kartoitustyö toteutetaan yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Näkemyksiä pyydetään kaikilta ministeriöiltä. Muita keskeisiä yhteistyöviranomaisia ovat ainakin Verohallinto, Tulli, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Kela.
2. Oikeusministeriössä laaditaan virkatyönä arviomuistio, jossa tarkastellaan automaattisen päätöksenteon toteuttamisen edellytyksiä sekä arvioidaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumista automaattisessa päätöksenteossa perustuslain, voimassa olevien hallinnon yleislakien samoin kuin virkavastuuta koskevien säännösten pohjalta. Muistiossa tulee lisäksi arvioida yleislainsäädännön mahdollisia muutostarpeita ja ratkaisuvaihtoehtoja automatisoitua päätöksentekoa säänteleväksi yleislainsäädännöksi. Arviomuistiosta järjestetään kuulemistilaisuus keväällä 2020.
3. Tarvittaessa hankitaan ulkopuolinen selvittäjä edellisessä vaiheessa havaittujen erityistä selvittämistä vaativien kysymysten ratkaisemiseksi (esimerkiksi virkavastuu).
4. Oikeusministeriö asettaa kokoonpanoltaan suppean valmisteluelimän, jonka tehtävänä on laadittujen selvitysten perusteella arvioida hallinnon automaattisen päätöksenteon käytön vaatimat yleislainsäädännön sääntelytarpeet ja valmistella sitä koskevat tarpeelliset säännösehdotukset. Työryhmän tehtäväksi olisi lisäksi perusteltua osoittaa automaattisen päätöksenteon käyttöönoton edellyttämän erityislainsäädännön sääntelyperiaatteiden laatiminen.
5. Automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön toimeenpanon edellyttämät tiedonhallinnan tekniset järjestämiskäytännöt ja sitä koskevat mahdolliset lainsäädäntötarpeet tulee arvioida osana valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaa digitaalisen hallinnon toimintatapojen kehittämistä.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)