

Asia: VN/3071/2020

## **Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista**

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

**Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?**

-

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

**Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?**

-

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

-

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

**Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?**

-

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

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

-

**Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä? Millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä?**

-

**Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?**

-

**Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?**

-

**Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?**

-

**Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys**

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

-

**Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?**

-

**Tietosuoja**

**Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?**

-

**Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?**

#### LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (3.1 artikla). Lapsen edun käsite on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista. Kun lapsen oikeudet toteutuvat täysimääräisesti, toteutuu myös lapsen etu.

Lapsen etu muodostuu eri oikeuksien tasapainosta, eivätkä oikeudet ole hierarkiassa keskenään. Lapsen etua on harkittava tilanne- ja tapauskohtaisesti. Lapsen etu tulee huomioida sekä tehtäessä yksittäistä lasta että lapsiryhmiä koskevia päätöksiä. Lapsen edun arviointia edellyttää lapsivaikutusten arviointia. [YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3artikla, 1 kohta)]

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, ettei arviomuistiossa ole tarkasteltu automaattiseen päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä läpileikkaavasti lapsen oikeuksien sopimuksen tai kansallisen lainsäädännön näkökulmasta, eikä tehty lainkaan lapsivaikutusten arviointia. Alaikäisten osalta on tarkasteltu ainoastaan EU:n tietosuoja-asetuksen asettamia vaatimuksia lapsia koskevalle automaattiselle päätöksenteolle (kappale 5.2.2.). On tärkeää, että lainsäädännön jatkovalmistelussa käytetään lapsen oikeuksien ja lapsioikeudellista asiantuntemusta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida alaikäisiin kohdistuvat riskit, samoin kuin mahdolliset hyödyt. Sinänsä on tärkeää, että asiassa ryhdytään lainvalmisteluun, jotta voidaan välttää mahdollisia oikeudenloukkauksia.

#### EU:N TIETOSUOJA-ASETUKSEN ASETTAMAT VAATIMUKSET

Lapsella on oikeus yksityisyyteen, ja sitä on kunnioitettava (lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artikla). Arviomuistiossa on omissa kappaleissa käsitelty EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimuksia alaikäisiä koskevalle automaattiselle päätöksenteolle. Kuten muistiossa on todettu, tietosuoja-asetuksen 22 artikla ei erota lapsia omaksi ryhmäkseen. Asetuksen johdanto-osan kappaleessa 71 todetaan, ettei automaattista päätöksentekoa ja profilointia tulisi kohdistaa lapseen. Euroopan tietosuojaneuvoston asianomaisissa ”suuntaviivoissa” on katsottu, ettei kielto ole ehdoton, koska se ei ole artiklatasolla. Tietosuojaneuvosto kuitenkin suosittaa, ettei lasten osalta käytettäisi artiklan 22 artiklan 2 kohdan mukaisia poikkeuksia lasten osalta. Esimerkkinä automaattisen päätöksenteon välttämättömyydestä neuvosto mainitsee tilanteet, ”joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi.”

”Lasten hyvinvoinnin suojeleminen” on hyvin laaja ja abstrakti käsite, joka voidaan helposti sekoittaa esimerkiksi lapsen edun määrittelyyn. Jatkovalmistelussa on syytä eritellä ja esittää tarkentavat edellytykset, missä tilanteissa ja konteksteissa rekisterinpitäjä voisi soveltaa 22 artiklan 2 kohdan poikkeuksia. Vaikutustenarvioinnissa tulisi huomioida lapset omana ryhmänä, jos he ovat automaattisen päätöksenteon kohteena.

Muualla tietosuoja-asetuksessa on tunnustettu lasten haavoittuva asema tietoyhteiskunnan palvelujen käyttäjänä. On huolehdittava, että suojatoimet ja henkilön informointi tapahtuvat lapsille ymmärrettävällä ja heidät tavoittavalla tavalla.

Arviomuistiossa todetaan, että oppivan tekoälyn kysymykset osana hallinnon operatiivista toimintaa eivät sisälly tähän tarkasteluun. Lapsen yksityisyyden suojalle oppiva tekoäly on luonut riskejä lähinnä yksityisellä sektorilla. Lapsella on aikuista heikommalla edellytyksellä arvioida sitä, mihin hänen luovuttamia tietoja esimerkiksi sovellusten kautta käytetään. Julkisissa palveluissa lapsen suojelun kannalta riskiksi saattaa muodostua esimerkiksi se, että koneälyn avulla profiloidaan ”riskilapsia” tai ”riskiperheitä”, jolloin ammattilaisten arvio lapsen yksilöllisen suojelun ja tuen tarpeesta sivuutetaan.

#### LAPSEN OIKEUS TULLA KUULLUKSI

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltion tulee taata lapselle oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa, jos hän kykenee ilmaisemaan näkemyksensä. Ne tulee myös huomioida lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapselle on

annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa.

Jo lähtökohtaisesti lapsi on aikuista haavoittuvammassa asemassa asioidessaan hallinnossa. Yleensä hallinnon asioissa 15 vuotta täyttäneellä lapsella on rinnakkainen puhevalta, joissakin hallinnon asioissa jo 12 vuotta täyttäneellä. Lapsen puhevalta ja asianosaisasema tulee huomioida esimerkiksi kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä.

Lapsen haavoittuva aseman vuoksi on tärkeää, että hän palveluperiaatteen mukaisesti saa neuvoja ja tukea asiointiaan varten, ja hänelle ymmärrettävällä tavalla. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös ryhmiin, jotka ikänsä lisäksi ovat erityisen haavoittuvassa asemassa esimerkiksi kielellisten erityistarpeiden vuoksi. Lapsen huoltajalla saattaa myös olla erilaisia haasteita, joiden vuoksi hän tarvitsee tietoa ja palvelua muutenkin kuin sähköisesti. Myös nämä ryhmät tulee huomioida jatkovalmistelussa.

## LAPSEN ETU

Arviomuistiossakin mainitussa hallituksen esityksessä 224/2018 vp esitettiin, että Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tekemä päätös voitaisiin tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Poikkeuksena olisi muun muassa tilanne, että lapsen etu vaatisi muuta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että asiasta tulee säätää täsmällisemmin. Myös lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että lapsen edun määrittelyä on vaikea sovittaa automaattiseen päätöksentekomenettelyyn hallinnossa. Lapsen edun huomioiminen tehtäessä yksittäistä lasta koskevaa päätöstä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että punnitaan lapsen etuun vaikuttavia tekijöitä keskenään. Arvioinnin tulee ilmetä päätöksen perusteluista. Esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2004) 6.1 § mukaan lain soveltamisalaan kuuluvissa päätöksissä on aina kiinnitettävä huomiota lapsen etuun.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että automaattinen päätöksenteko on syytä rajata tilanteisiin, joissa on kyse mekaanisesta päättelystä. Lapsen asema vaatii kuitenkin vielä tarkempaa selvitystä, arviointia ja sääntelyä.

## Muut sääntelytarpeet

**Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?**

-

## Muut huomiot

**Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?**

-

Tervo Jaana  
Lapsiasiavaltuutetun toimisto