

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 145/2022 vp eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Tausta

Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi automatisoitua päätöksentekoa koskevat yleislainluonteiset säännökset (ks. tähän liittyneestä valtiosääntöoikeudellisesta tarpeesta PeVL 62/2018 vp, s. 9). Tarkoituksena on, että säädettävä yleislainsäädäntö täyttäisi automatisoidulle päätöksenteolle yhtäältä perustuslaista ja toisaalta unionioikeudesta, erityisesti yleisestä tietosuoja-asetuksesta, aiheutuvat vaatimukset.

Automatisoitua päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö määrittäisi erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin, 80 §:n 1 momentin ja perustuslain 118 §:n kokonaisuudesta muodostuvan hallinnon lainalaisuuden ja virkavastuun perusteet tällaisessa päätöksenteossa. Samoin sillä olisi välitön liityntä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin ja oikeusturvaan.

EU-lainsäädännön osalta keskeistä puolestaan on, että tietosuoja-asetuksessa samoin kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivissä edellytetään, että henkilötietojen automaattisesta käsittelystä ilmoitetaan rekisteröidylle. Tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja 14 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetään velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi automaattisen päätöksenteon ja muun ohella siihen liittyvän mahdollisen profiloinnin olemassaolo. Samoin asetus edellyttää, että rekisteröidylle tiedot automaattisen päätöksentekoon liittyvän henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin tiedot kyseisen käsittelyn merkittävydestä ja mahdollisista seurauksista rekisteröidylle.

Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä yleisistä periaatteellisista seikoista erityisiin säännöskohtaisiin kysymyksiin edeten. Nähdäkseni esitykseen sisältyy sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, ettei sitä voida sellaisenaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

2. Automaattisen päätöksenteon käyttöala

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 53 e §:n mukaan viranomainen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut.

Ehdotetulla säännöksellä on epäilemättä pyritty ottamaan huomioon muun ohella perustuslakivaliokunnan potilasvakuutuslakiin ehdotetusta automaattista päätöksentekoa koskevasta säännöksestä tekemä huomautus. Valiokunnan mukaan laista tuli ilmetä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin (PeVL 70/2018 vp, s. 3).

Kiinnitän valiokunnan huomiota kahteen seikkaan. Ensinnäkin on tyypillisesti huomattavan tulkinnanvaraista, milloin lakiin perustuva päätöksenteko ei edellytä tapauskohtaista harkintaa. Viittaan tällä erityisesti kaikkeen hallinnolliseen päätöksentekoon sovellettavaa hallintolain 6 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolaissa mainittu oikeasuhtaisuusvaatimus voi lain sanamuodon kannalta hyvin selkeissäkin soveltamistilanteissa edellyttää nimenomaan tilannekohtaista harkintaa. Varsin tavanomaista myös on, että aineelliseen lainsäädäntöön sisältyy erilaisia yleisiä kohtuussäännöksiä, jotka tulisi ottaa huomioon ikään kuin läpileikkaavasti kyseistä lakia sovellettaessa. (ks. esim. ulkomaalaislain 5 §:n yleinen suhteellisuusperiaate ja 146 §:n säännös maasta poistamista tai maahantulon epäämistä koskevasta kokonaisharkinnasta). Ylipäätään yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet soveltuvat lähtökohtaisesti kaikkeen hallinto-oikeudelliseen päätöksentekoon. Tässä suhteessa on nähdäkseni epävarmaa, rajaako ehdotettu tilannekohtaisen harkinnan poissulkeva edellytys tosiasiallisesti riittävän täsmällisesti automaattisen päätöksenteon alaa. Totean kuitenkin samalla, että asianosaisen oikeus saattaa automatisoitu päätös oikaisuvaatimuksena viranomaisen tutkittavaksi ja tähän kielto ratkaista tällainen päätös oikaisuvaatimuksena lieventää edellä todetun ongelman valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Toinen keskeinen ongelma säännösehdotuksessa liittyy siihen, että automaattisen päätöksenteon lainmukaisuus näyttäisi riippuvan siitä, onko viranomainen etukäteisessä harkinnassaan katsonut, ettei asiaan liity tapauskohtaista harkintaa. Tällainen ehdotus on nähdäkseni oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallinen. Ehdotuksen seurauksena automaattisen ratkaisun lainmukaisuutta ei esimerkiksi tuomioistuimissa arvioitaisikaan niinkään sen suhteen, onko tällainen päätöksenteko täyttänyt sille laissa asetetut aineelliset ja menettelylliset edellytykset, vaan sen suhteen, onko viranomainen voinut etukäteen harkita, ettei asiaan liity yksittäistapauksellista harkintaa.

Automaattisen päätöksenteon on perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa täytettävä muun ohella laillisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimukset. Ehdotusta on

tämän vuoksi syytä korjata niin, että asian automaattisen ratkaisemisen edellytys sidotaan viranomaisen harkinnan sijaan laissa säädettyyn kriteeriin. Yksinkertaisimmillaan tämä (ottamatta nyt lukuun edellä todettua tapauskohtaisuutta koskevaa kritiikkiä) tapahtuisi niin, että 53 e §:n 2 momentin ensimmäinen virke muutettaisiin muotoon ”Viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa.”

3. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa korostetaan perustuslakivaliokunnan aiempaan käytäntöön viitaten aivan oikein, ettei automaattinen päätöksenteko saa vaarantaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia. Myös EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyy erityisesti automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden kaltaisia vaatimuksia. Kiinnitän tältä osin perustuslakivaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Automaattisesta ratkaisusta ilmoittaminen

Hallintolakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 53 g §:ssä säädettäisiin automaattisesta ratkaisusta ilmoittamisesta. Sen 1 momentin perusteella asianosainen saisi tiedon hallintoasian automaattisesta ratkaisemisesta vasta hallintopäätöksen saadessaan. Samassa yhteydessä hän saisi tiedon myös siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu [automaattisen toimintaprosessin] käyttöönottopäätös on saatavilla.

Ehdotus ei vastaa tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan vaatimusta siitä, että rekisterinpitäjän on henkilötietoja saadessaan toimitettava rekisteröidylle muun ohella tieto automaattisen päätöksenteon olemassaolosta. Tätä tietoa on asetuksen valossa pidettävä tarpeellisenä asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi. Sama koskee myös tietoa automaattisen päätöksenteon logiikasta. Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulukaan kansallisen lainsäädännön arviointi EU:n lainsäädännön kannalta, on tietosuoja-asetuksella kiinteä yhteys perustuslain 10 §:ssä turvattuun henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on tähän liittyen toistuvasti katsonut, että perustuslain 10 §:stä seuraavat henkilötietojen suojaa koskevat sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella. (PeVL 14/2018 vp ja siinä mainittu valiokunnan käytäntö). Samoin valiokunta on korostanut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp).

Ottaen huomioon, että ehdotettu 53 g vaikuttaa olevan ristiriidassa EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa ja että kyse on samalla PL 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimuksista perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan soveltamistilanteessa, esitystä on välttämätöntä muuttaa niin, että asianosainen saa tiedon automatisoidun päätöksenteon käytöstä silloin, kun viranomainen saa hänen henkilötietojaan käytettäväksi automatisoidussa päätöksenteossa. Asiallisesti tämä tarkoittaisi, että tieto automaattisen päätöksenteon olemassaolosta samoin kuin siinä sovelletuista käsittelysäännöistä annetaan asianosaiselle joko hakemuslomakkeen yhteydessä tai välittömästi sen jälkeen, kun viranomainen on saanut asianosaisen hakemuksen. Sama koskee tietoa tiedonhallintalain 28 d §:ssä tarkoitetusta käyttöönottopäätöksestä.

Asianosaisen oikeus saada tieto automaattisen ratkaisun perusteista

Perustuslain 21 §:n 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. Myös hallintolaissa on säännöksiä asianosaisen kuulemisesta, päätöksen perusteleminen ja päätökseen liittyvästä oikeudesta hakea muutosta. Automaattisen päätöksenteon kohdalla perusteluvelvollisuuden toteuttamisessa on olennaiselta osin kysymys myös oikeudesta saada tieto niistä perusteista, joille automatisoitu päätös on tosiasiallisesti perustunut. Tähän nähdäkseni perustuu myös tietosuoja-asetuksen vaatimus oikeudesta saada tieto automatisoidun päätöksenteon logiikasta. Myös perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan korostanut sekä PL 12 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisuusperiaatteeseen että perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan liittyvää vaatimusta turvata automatisoidussa päätöksenteossa sovellettujen algoritmien julkisuus. (ks. PeVL 29/2018 vp, PeVL 7/2019 vp, PeVL 51/2016 vp).

Oikeus saada tieto automatisoidun päätöksenteon perusteista muodostuisi hallituksen esityksen perusteella yhtäältä varsin moniselkoisiksi ja toisaalta riittämättömiksi. Ehdotettujen säännösten perusteella esitys vaikuttaa merkitsevän myös jonkinasteista poikkeamaa hallintolain 45 §:ssä säädetystä vaatimuksesta, jonka mukaan hallintopäätökset tulisi perustella siten, että perusteluissa ilmoitetaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Tiedonhallintalain 28 a §:n ja 28 e §:n mukaan viranomaisen tulisi sinänsä kyllä dokumentoida käytetyt menettelytavat ja käsittelysäännöt sekä niitä koskeva etukäteinen harkinta sekä julkaistava voimassa oleva käyttöönottopäätös yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan sekä tiedotettava asioiden automaattisesta ratkaisemisesta toimialallaan, automatisoidun toimintaprosessin käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista. Nämä tiedot eivät kuitenkaan ilmeisesti olisi täysin yhtenevät toimintaprosessin dokumentaation ja käyttöönottopäätöksen kanssa vaan niiden tulisi 28 e §:n mukaan vain perustua niihin. Hallintolain 53 g §:n mukaan asianosaiselle tulisi puolestaan edellä jo kuvatulla tavalla ilmoittaa, jos asia on ratkaistu automaattisesti sekä antaa tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Nytkään asianosainen ei ilmeisesti saisi tietoa 28 a §:n

dokumentaatiovelvollisuuden piiriin sinänsä kuuluvista toimintaprosessin vaiheista ja niihin liittyvistä käsittelysäännöistä, jotka kuitenkin nähdäkseni muodostavat olennaisen osan automaattiseen hallintopäätökseen vaikuttavista seikoista. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden valossa näiden seikkojen julkisuus määräytyisi julkisuuslain perusteella (ks. HE:n s. 156).

Kysymys ei kuitenkaan ole yksinomaan PL 12 §:ssä tarkoitettusta julkisuusperiaatteesta, vaan yksittäiseen hallintopäätökseen liittyvästä PL 21 §:n mukaisesta oikeusturvasta. Sen olennaisena osana on saada perusteltu päätös. Oikeus saada tieto päätökseen vaikuttavista käsittelysäännöistä – tai tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua automaattiseen päätöksentekoon liittyvästä käsittelyn logiikasta – on olennainen osa automatisoidun päätöksenteon oikeusturvatakeita. Yleislainsäädäntöön on tämän vuoksi välttämätöntä ottaa säännökset siitä, että asianosaiselle toimitetaan automatisoidun päätöksen tekemiseen kuuluvista toimintaprosesseista ja asianosaiseen sovelletuista käsittelysäännöistä ja että ne toimitetaan sellaisessa muodossa, että hän ymmärtää niitä.

4. Sääntelyn täsmällisyys ja selkeys

Asian automaattisen ratkaisemisen yleiset edellytykset on hallituksen esityksessä koottu keskeisiltä osin yhtäältä hallintolakiin ja toisaalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin. Kokonaisuus on yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta merkittävä (ks. PeVL 62/2018 vp, s. 9.). Tähän nähden on ongelmallista, etteivät yhtäältä hallintolain ja toisaalta tiedonhallintalain sääntely näytä olevan kaikilta osin käsitteellisesti yhdenmukaiset. Viittaaan tällä erityisesti yllä tarkasteltuun ongelmaan hallintolaissa tarkoitetun viranomaisen yleisen perusteluvelvollisuuden ja toisaalta tiedonhallintalaissa säädettyjen automaattista päätöksentekoa koskevien viranomaisen yleisten dokumentaatio- ja tiedottamisvelvoitteiden välillä. Epäselvyyden ja epä johdonmukainen seurauksena hallituksen esitys jättää epäselväksi sen, miten ja miltä osin asianosainen saa tiedon hänen asiassaan toteutettuun automatisoituun ratkaisuun vaikuttaneista olennaisista seikoista.

Helsingissä 23.11.2022

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT