



OIKEUSMINISTERIÖLLE

Viite: VN/3071/2020

Asia: Lausuntopyyntö; Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu sopimus. Se koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi muistiota yleissopimuksen näkökulmasta.

Esityksen keskeinen sisältö

Oikeusministeriössä on laadittu arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista¹. Muistiossa arvioidaan muun muassa hallinnon lainalaisuuden ja oikeusturvan toteutumista automaattisia päätöksiä tehtäessä, sekä virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi on arvioitu EU:n yleisen tietosuojasetuksen asettamia vaatimuksia automaattiselle päätöksenteolle.

Muistiossa arvioidaan, että automaattiset hallintopäätökset tulisi rajata tilanteisiin, joissa ”ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa”. Yleislainsäädäntö edellyttäisi, että automaattisten päätösten taustalla olisi viranomaisen itsensä määrittelemät päättelysäännöt, ja että hyvän hallinnon, oikeusturvan sekä perusoikeuksien toteutuminen eivät saa vaarantua.

Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 31.8.2020

(<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=081aedb9-f440-436f-abad-a71dd56a6cca>).

¹http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162355/OM_2020_14_S0.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Lapsiasiavaltuutetun lausunto

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 arvioiminen edellyttää lapsivaikutusten arviointia².

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 omassa kappaleessaan 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”³ on

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3artikla, 1 kohta); http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf (haettu 27.8.2020)

³ Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi; <https://tietosuoja.fi/documents/6927448/8316711/Automaattinen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteko/28ae24f4-3345-4fb2-8708-c84abd8f57b0/Automaattinen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteko.pdf> (haettu 27.8.2020)



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 ryhmänään, jos he ovat automaattisen päätöksenteon kohteena.

Muulla tietosuojasetuksessa 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 vp⁴ 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.

Jyväskylässä 31.8.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies

⁴ HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.