TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 9825/93/22

8.12.2022

Eduskunnanperustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö 14.11.2022

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi HE 224/2022 vp.

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa. Esityksen tavoite mahdollistaa automaattisen päätöksenteon käyttöönottamisen myötä julkishallinnon resurssien kohdentaminen monimutkaisempiin ja yksilöllistä harkintaa vaativiin tapauksiin on erittäin kannatettava.

Myös asiat, jotka esityksen mukaisesti käsiteltäisiin automaattisessa päätöksenteossa, ovat nähdäkseni luonteeltaan sanottuun menettelyyn soveltuvia. Esityksessä on kuitenkin edelleen merkittäviä henkilötietojensuojaa koskevia puutteita, eikä esitys ole nähdäkseni hyväksyttävissä nykymuodossaan.

Henkilötietojen suojan edellyttämistä suojatoimista

Esityksessä on erityisesti syytä kiinnittää huomiota henkilötietojen suojan edellyttämistä suojatoimista säätämiseen. Suojatoimien osalta on joiltain osin kyse automaattista päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esitykseen HE 145/2022vp liittyvästä asiasta. Pidän hyvänä sitä, että suojatoimien osalta niin yleislakia koskevaa esitystä kuin käsillä olevaa erityislakia koskevaa esitystä on joiltain osin tarkennettu lakien valmistelun aikana. Lisäksi pidän erittäin hyvänä sitä, että erityisten henkilötietoryhmien ja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä Verohallinnossa ja Tullissa kuvaavaa esityksen osiota on tarkennettu siten, että siitä käy selkeämmin ilmi, miltä osin ehdotettavassa automaattisessa päätöksenteossa olisi kysymys erityisiin henkilötietoryhmiin tai arkaluonteisiin tietoihin perustuvasta automaattisesta päätöksenteosta.

Ehdotettujen suojatoimien osalta kiinnitän kuitenkin edelleen huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaisiin suojatoimiin ja sen taustalla olevaan tavoitteeseen suojata rekisteröityä virheellisin perustein toteutetulta automaattiselta päätöksenteolta. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen mukaan asioita päätettäisiin automaattisesti vain silloin kun asia ei edellytä tapauskohtaista harkintaa. Korostan, että tällä ei kuitenkaan voida perustella rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista ja asianmukaisten henkilötietojen suojaa koskevien suojatoimien puuttumista. On sinänsä selvää, että automaattinen päätöksenteko soveltuu ainoastaan tilanteisiin, joissa tapauskohtainen harkinta ei ole tarpeellista. Tällainen seikka voidaan siten ottaa huomioon ainoastaan arvioitaessa, soveltuuko asia ylipäätään päätettäväksi automaattisesti.

Henkilötietojen suojaa koskevat rekisteröidyn oikeudet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon lainsäädännössä tässäkin tapauksessa.

Ehdotettavaa lainsäädäntöä tulisi nähdäkseni arvioida vielä tarkemmin suojatoimien osalta, sillä yleinen tietosuoja-asetus ei sisällä näiden rekisteröidyn suojaksi edellytettävien toimien osalta kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella tietosuoja-asetuksen takaamia rekisteröidyn oikeuksia olisi mahdollista rajoittaa tai heikentää. Kiinnitän esityksen osalta edelleen huomiota seuraaviin seikkoihin, joiden osalta henkilötietojen suojaa koskevat edellytykset eivät täyty.

Käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle

Esityksen mukaan automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamiseen sovellettaisiin edellä mainitulla automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esityksellä HE 145/2022 vp hallintolakiin lisättäväksi ehdotettua uutta 53 g §:ää. Kyseisen säännöksen nojalla automaattisesta käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle toteutettaisiin siten, että annettavasta päätöksestä kävisi ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti ja mistä asianomainen automaattista toimintaprosessia koskeva käyttöönottopäätös on saatavissa.

Käsittelystä ilmoittamisen osalta toistan seikat, joista tietosuojavaltuutetun toimisto lausui 9.11.2022 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksen 145/2022 vp kuulemisessa rekisteröidyn jälkikäteisestä informoinnista automaattisessa päätöksenteossa. Voimassaoleva tietosuojasääntely edellyttää, että rekisteröityä informoidaan helposti havaittavalla ja helposti ymmärrettävällä tavalla, selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Keskeistä on, että informointi tapahtuu tiedonkeruun alkamishetkellä, eli esimerkiksi rekisteröidyn toimittaessa päätöksenteossa käytettäviä tietoja rekisterinpitäjälle. Toisin sanoen rekisteröidyn asioidessa ensimmäistä kertaa rekisterinpitäjän kanssa. Näillä toimenpiteillä luodaan pohja vastuulliselle digitaaliselle ympäristölle. Julkishallinto on merkittävä toimija vastuullisen digitaalisen ympäristön luomisessa.

Toistan, että automaattista päätöksentekoa koskevien tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa, viranomaisen verkkosivuilla, ei sellaisenaan riitä täyttämään yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisteröityjen informoinnille asetettuja edellytyksiä. Oikea-aikaisuuden edellytyksen täyttymiseksi informaatio tulee esittää rekisteröidylle oikeassa asiayhteydessä, aktiivisin toimin, esimerkiksi ponnahdusikkunoin. Hankkeiden jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa, että nämä edellytykset käyvät selkeästi ilmi niin automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislaissa kuin nyt esitetyssä erityissäänttelyssä.

Automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esityksessä todetaan informoinnin osalta, että viranomaisen on rekisterinpitäjän roolissa jo tietosuoja-asetuksen 12, 13 ja 14 artiklan perusteella informoitava rekisteröityä henkilötietojen käsittelystä, ja informointivelvollisuus koskee myös käsittelyn kohteena olevia henkilötietoryhmiä sekä tietoa siitä, mistä tietolähteistä henkilötiedot on saatu. Esityksessä todetaan, että tietosuoja-asetuksen informointivelvollisuus jää kuitenkin hallintolakiin esitettyä sääntelyä yleisemmälle tasolle, eikä viranomaisella tietosuoja-asetuksen perusteella ole velvollisuutta toimittaa oma-aloitteisesti ja säännönmukaisesti

asianosaisasemassa olevalle rekisteröidylle tietoja kaikista niistä tiedoista, joihin viranomaisen ratkaisu yksittäisessä asiassa perustuu.[1]

Automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esityksessä todetaan toisaalla, että viranomaisen velvollisuus tiedottaa automatisoidusta toimintaprosessista ei poista niitä velvollisuuksia, joita rekisterinpitäjällä on tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan perusteella koskien rekisteröidyn informoimista automaattisen yksittäispäätöksen tekemisestä. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen tulee huolehtia erikseen siitä, että tietosuoja-asetuksessa säädetyt vaatimukset tietojen antamisesta rekisteröidylle täyttyvät ja että tiedot annetaan oikea-aikaisesti rekisteröidylle.[2]

Edellä viitattujen kohtien osalta tietosuojavaltuutetun toimisto totesi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että automaattisen päätöksenteon kohdalla informoinnin ajankohta, esittämistapa ja minimisisältö tulisi nostaa vähintäänkin perusteluissa esiin. Viittausta yleisen tietosuoja-asetuksen artikloihin ei voida pitää näiltä osin riittävänä. Tietosuojavaltuutettu kiinnittää tähän huomiota myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla.

Rekisteröidyille ilmoittamisen osalta tietosuojavaltuutettu kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22(2)(b) artikla edellyttää lainsäädännössä vahvistettuja toimenpiteitä muun muassa rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Oikeudessa tulla informoiduksi henkilötietojen käsittelystä on kyse rekisteröidyn oikeudesta.

Oikaisuvaatimusten automatisoidusta käsittelystä

Automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esityksellä HE 145/2022 vp hallintolakiin esitetyn 53 e §:n 4 momentin mukaan oikaisuvaatimusta ei saa ratkaista automaattisesti. Niin ikään ehdotetun hallintolain 53 f §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimusmahdollisuutta ei kuitenkaan edellytetä, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Nyt esitetyn erityissääntelyn perusteluiden mukaan, kun verovelvollisen oikaisuvaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella olisi oikeutta saattaa oikaisuvaatimusta ihmisen käsiteltäväksi. Esityksen perusteluiden mukaan tähän ei voida katsoa olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta.[3] Tietosuojavaltuutettu ei yhdy tähän näkemykseen. Esityksessä tätä perustellaan sillä, että keskeinen yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan taustalla oleva tavoite on ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan virheellisillä perusteilla ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon.[4] Sanotun tavoitteen lisäksi 22 artiklan mukaisilla rekisteröidyn oikeuksilla pyritään varmistamaan rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen myös muissa tilanteissa. Hallituksen esityksessä jätetään arvioimatta millä tavoin rekisteröidyn oikeudet tulisivat toteutumaan esimerkiksi häiriötilanteissa.

Tämän seikan osalta toistan jo toimistomme automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esitykseen HE 145/2022 vp lausutun. Sanotussa lakiehdotuksessa

[1] HE 145/2022 vp, s. 105.
[2] HE 145/2022 vp, s. 127.
[3] HE 224/2022 vp, s. 54.
[4] HE 224/2022 vp, s. 54.

on esitetty, että erityislailla olisi mahdollista poiketa rekisteröidyn oikeudesta vaatia ihmistä tekemään häntä koskevaa päätöstä. Tietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että kansallisella erityislailla katsotaan siten voitavan sivuuttaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt automatisoituun päätöksentekoon liittyvät edellytykset. Kuten toimistomme on jo automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain valmistelun yhteydessä tuonut esille, yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 71 tarkennetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 22(2)(b) artiklan kansallisen harkintamarginaalin käyttämisen edellytyksiä (rekisteröidyllä tulee olla oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn), eikä kansallisella lailla voida säätää oikeutta poiketa tästä edellytyksestä.

Poikkeamin johtaisi siihen, että kansallisessa erityislaissa ei olisi asianmukaisia toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Kuten automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleislain hallituksen esityksen alussakin todetaan, automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä kansallisesti säädettäessä tulee huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi[5].

Jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että esitetyssä laissa säädettään nimenomaisesti rekisteröidyn oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn, ilman edellä esitettyä poikkeusta.

Rekisteröidyn oikeus riitauttaa päätös ja vaatia ihmisen osallistumista päätöksentekoon

Esityksessä ehdotetaan, että luonnollisella henkilöllä ei olisi oikeutta vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn veroilmoituksen ja perukirjan antamisajan pidentämistä, perunkirjoituksen toimittamisajan pidentämistä eikä veron täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevassa asiassa. Edellä mainituissa asioissa tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta eikä asioissa ole mahdollista esittää oikaisuvaatimusta. Säännöksellä poikettaisiin hallintolakiin ehdotetusta oikeussuojaedellytyksestä ja sen perusteella Verohallinto voisi ratkaista asian automaattisesti myös silloin, kun luonnollisen henkilön vaatimusta ei hyväksytä. Esityksessä on sinänsä hyvin perusteltu, että sanotuissa tilanteissa on kysymys oikeudellisesti ja tosiseikoiltaan selvistä tapauksista. Ehdotetuissa säännöksissä ei kuitenkaan oteta huomioon henkilötietojen suojaa koskevia oikeuksia.

Asiassa on erotettava rekisteröidyn oikeussuojan tarve kyseessä olevassa verotusta koskevassa aineellisoikeudellisessa kysymyksessä ja hallintomenettelyssä automaattisen päätöksenteon edellyttämästä oikeussuojan tarpeesta. Vaikka automaattisen päätöksenteon seurauksena syntyvä verotusta koskeva hallintopäätös olisi luonteeltaan sellainen, että rekisteröidyn oikeussuoja ei vaarannu, vaikka asiassa ei olisi oikeutta esittää oikaisuvaatimusta, ei tästä seuraa, että sama johtopäätös olisi mahdollista tehdä myös automaattisesta päätöksenteosta. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyillä rekisteröidyn oikeuksilla pyritään varmistumaan siitä, että rekisteröidyn henkilötietojen käsittely on asianmukaista, kun päätös perustuu automaattiseen käsittelyyn. Siksi katson, että rekisteröidyllä tulisi olla oikeus vaatia ihmisen osallistumista

[5] HE 145/2022 vp, s. 5.

asian käsittelyyn myös edellä mainituissa tilanteissa. Tämä on keskeistä esimerkiksi erilaisissa häiriötilanteissa, joita käsitellään tarkemmin lausunnon lopussa.

Rekisteröidyn oikeus esittää kantansa

Esityksen mukaisesti rekisteröidyn oikeus esittää kantansa toteutuu siten, että asiat ratkaistaan tämän itsensä ilmoittamien tietojen perusteella tai tälle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Jotta tämä oikeus toteutuisi, esityksessä ehdotetaan, että verovelvollisen kuulemista ennen myöhästymismaksun määräämistä laajennettaisiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain mukaisessa verotuksessa. Jos myöhästymismaksua määrättäisiin enintään 200 euroa, on esitettyjen säännösten perusteella kuitenkin tilaisuus selvityksen antamiseen varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Lisäksi ehdotettavan sääntelyn mukaan verovelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ainoastaan, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Käsitykseni mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella rekisteröidyn oikeus esittää kantansa toteutuisi siis vain erityistapauksissa, jos myöhästymismaksun suuruus olisi enintään 200 euroa. Ehdotuksessa jätettäisiin myös viranomaisen harkinnanvaraan ne tilanteet, jossa rekisteröidyn kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Kiinnitän huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon 71 kappaleen mukaan asianmukaisia suojatoimia tulee soveltaa aina, kun rekisteröidylle aiheutuu oikeudellisia vaikutuksia. Myöhästymismaksun määräämisellä on aina rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia, vaikka kysymys olisi enintään 200 euron määräisestä myöhästymismaksusta. Näin ollen rekisteröidyn oikeus esittää kantansa ei näytä toteutuvan riittävällä tavalla ehdotetussa sääntelyssä.

Suojatoimien merkitys mahdollisissa häiriötilanteissa

Kuten edellä on todettu, on esitettyjen menettelyiden hyväksyttävyyttä tarkasteltava yhtäältä hallintomenettelyn ja verotusta koskevien aineellisoikeudellisen kysymysten osalta sekä toisaalta henkilötietojen suojaa koskevan tietosuojasääntelyn näkökulmasta. Nyt esitetyssä automaattisessa päätöksenteossa on mitä suurimmilta määrin kyse henkilötietojen käsittelystä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisilla suojatoimilla pyritään varmistumaan siitä, että rekisteröidyn henkilötietojen käsittely on asianmukaista, kun päätös perustuu automaattiseen käsittelyyn. Nyt esitetyn sääntelyn osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että erilaiset automatisoituun päätöksentekoon liittyvien häiriötilanteiden mahdollisuutta ei voida koskaan poissulkea. Automatisoidun päätöksenteon kannalta häiriötilanteet voivat liittyä esimerkiksi siihen, että päätöksessä käsiteltävien henkilötietojen yhdistelyssä tapahtuu virhe, minkä seurauksena annettava päätös perustuisi vääriin tietoihin. Määräaikojen noudattamisen kannalta keskeiseksi voi muodostua puolestaan tilanteet, jossa tietojen toimittamiseen viranomaisen tarjoamat sähköiset asiointipalvelut eivät ole saatavilla häiriöiden johdosta.

Edellä kuvattujen häiriötilanteiden merkitys korostuu erityisesti asioissa, joissa päätökseen ei saa hakea muutosta tai esittää oikaisuvaatimusta, eikä rekisteröidyllä olisi myöskään tietosuojasääntelyn edellyttämiä suojatoimia, kuten oikeus riitauttaa päätös sekä vaatia ihmisen osallistumista päätöksentekoon. Esityksessä erilaisten häiriötilanteiden mahdollisuus on huomioitu myöhästymismaksun määräämistä koskevissa säännöksissä. Katson, että häiriötilanteista rekisteröidyille aiheutuvia riskejä ja niiden

edellyttämiä sääntelytarpeita olisi arvioitava esityksessä tätä kattavammin automatisoituun päätöksenteon edellyttämien suojatoimien näkökulmasta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihde: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi