

Muistio

20.8.2021

VN/3071/2020
VN/3071/2020-PLM-192

Puolustusministeriö; Lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista.

Lausunnon kohteena olevassa oikeusministeriön arviomuistiossa käsitellään 5 luvussa henkilötietojen suojaa automaattisessa päätöksenteossa yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) ja tietosuojalain (1050/2018) kannalta. Asiaa on tältä osin kattavasti analysoitu myös tämän tietosuojalainsäädännön ja siitä kansallisesti poikkeamisen mahdollisuuksien kannalta.

Arviomuistion alaviitteessä 35 todetaan, että henkilötietojen käsittelystä säädetään lisäksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018; jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Lain 13 §:än sisältyy automatisoituja yksittäispäätöksiä koskeva seuraava säännös: Jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 4 momentin mukaan tällä lailla pannaan täytäntöön luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

Mainitun lain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on:

- 1) rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta;
- 2) syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta;
- 3) rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa;
- 4) rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöön panemisesta;
- 5) yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä 1–4 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä.

Mainitun lain saman pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tätä lakia sovelletaan:

- 1) Puolustusvoimien suorittamaan ja Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, kun tietoja käsitellään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 29 516 001
Helsinki 35 829 516 001

kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

kohdassa, 2 kohdan a alakohdassa sekä 3 ja 4 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi; **(vain pelastusviranomaisia koskeva yhteistyö jää pois soveltamisalan piiristä)**

2) poliisin suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn, kun tietoja käsitellään sellaisessa poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä, joka liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen;

3) Rajavartiolaitoksen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn, kun tietoja käsitellään sellaisessa rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetussa tehtävässä, joka liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen.

Edellä todetun kannalta oikeusministeriön mainitussa alaviitteessä todettu lausuma, että "soveltamisalansa vuoksi rikosasioiden tietosuojalaki voi vain harvoin tulla sovellettavaksi hallintopäätösten yhteydessä, joten sitä ei käsitellä tässä muistiossa", ei ole Puolustusvoimien näkökulmasta ja Puolustusvoimien toiminnassa sovellettavan lainsäädännön näkökulmasta riittävän kattavaa asian selvittämistä. Niinpä on aiheellista kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että Puolustusvoimien ja mahdollisesti muidenkin turvallisuusviranomaisten piirissä voi kuitenkin tulla kyseeseen automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevia tarpeita. Tähän tulee kiinnittää huomiota asian jatkovalmistelussa.

Muistion mukaan "Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jos viranomaisen käyttää automaattista päätöksentekojärjestelmää, sen on varmistettava siitä, että järjestelmä voi tuottaa vain lakiin perustuvia päätöksiä. Toisaalta automaattisen päätöksenteon on noudatettava tarkoin lakia. Sen lisäksi, että järjestelmän on noudatettava tarkoin päätösten perusteena olevaa aineellista lainsäädäntöä, hallinnon yleislakien, muun muassa hallintolain, säännösten on toteuduttava automatisoidussa hallintotoiminnassa. Automaattinen päätöksenteko on järjestettävä siten, että esimerkiksi asian selvittämistä, kuulemista ja päätöksen perustelemista koskevat velvoitteet toteutuvat."

Nyt ehdotetun säännöksen "25 a §:n 1 momentissa määriteltäisiin, millaisissa asioissa hallintoasia voidaan ratkaista automaattisesti. Automaattisesta ratkaisusta olisi kysymys silloin, kun asiassa tehdään lopullinen hallintopäätös ilman käsittelijän osallisuutta. Säännöksen ulkopuolelle jää sellainen automaatio, joka on luonteeltaan avustavaa. Tällaista on esimerkiksi automaatio, joka valmistelelee päätösluonnoksen käsittelijän työn pohjaksi siten, että käsittelijä tekee lopullisen päätöksen. Tällaisessa automaatioissa ei yleensä ei ole myöskään kysymys tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitetusta päätöksenteosta.

Tarkoituksena on, että säännöksen perusteella voitaisiin automatisoida sellaiset ratkaisutilanteet, joissa ratkaisu on johdettavissa viranomaisella olevista tiedoista ja oikeussäännöistä. Säännöksessä "ratkaisuun vaikuttavilla seikoilla ja selvityksillä" tarkoitetaan tietoja, joihin ratkaisu perustuu. Ilmaus on käytössä myös hallintolain 45 §:ssä. Asian luonteesta seuraa, että automaation toteuttamiseksi seikkojen ja selvitysten on oltava ilmaistavissa koneellisessa muodossa. Koneelliseen muotoon muuntamisen voi tehdä esimerkiksi asian käsittelijä asian aikaisemmassa vaiheessa.

"Sovellettavilla oikeussäännöillä" tarkoitetaan niitä oikeussääntöjä, joiden perusteella ratkaisu tulee tehdä. Päätöksen automatisoimiseksi oikeussäännön perusteella muodostetaan koneellinen käsittelysääntö. Oikeussääntö voi ilmetä suoraan lain sanamuodosta tai se voi olla muodostettu lain sanamuodon perusteella viranomaisen tai tuomioistuimen tulkinnan perusteella. Oikeussäännön taustalla voi olla myös alemmanasteinen säännös."

Pääesikunnan puolustusministeriölle esittämän käsityksen mukaan Puolustusvoimissa ei ole monta sen kaltaista asiaa, jossa päätöksentekoa voisi automatisoida.

Automaatiopäätös-tapauksissa kyseessä tulee olla Pääesikunnan käsityksen mukaan sen kaltainen asia, jossa tehdään yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä päätös, johon voi pääsääntöisesti hakea muutosta. Puolustusvoimissa tällankaltaisia päätösasioita ei ole samalla tavalla massana toteutettavissa kuin esimerkiksi verotuksessa, tullissa tai mm. etuusasioissa.

Asiaan liittyvässä toisessa lausuntopyynnössä - Puolustusministeriön välilausuntopyyntö; Tietopyyntö viranomaisille - Tiedot automaattisen päätöksenteon käyttökohteista ja vaikutuksista (joka ei vielä tässä lausuttavana) on tuotu esiin, että Puolustusvoimien alalla kyseeseen voisivat tulla

suppeaa turvallisuusselvitystä koskeva päätöksenteko; siviilipalvelushakemusasiat; kadettien päivärahoja koskeva päätöksenteko; työaikaraportointi, palkanmaksu ja meripalveluskorvaukset sekä asevelvollisia koskeva hallinnollinen päätöksenteko ja asiointi.

Pääesikunnan ilmaiseman käsityksen mukaan kyseiseen listaan liittyvät asiat tulee tarkastella tapauskohtaisesti, onko niissä mahdollista ja tarvetta siirtyä automaattiseen päätöksentekoon. Tässä tulee muistaa myös jokaiseen aiheeseen liittyvät muutoksenhakusäännökset ja viranomaisen itseoikaisumahdollisuus sekä luottamuksensuojan syntyminen.

Nyt lausuttavana olevassa lausuntopyynnössä ja muistiossa on tuotu esiin periaate (" Järjestelmä on käytännössä suunniteltava siten, että automaattisesti ratkaistavaksi ohjautuu vain asioita, joiden kohdalla yksiselitteinen johtaminen on selvää. Tällaisia ovat esimerkiksi päätökset, joiden ratkaisu perustuu yksiselitteisten edellytysten (esimerkiksi ikä, kotikunta tms.) tarkistamiseen tai laskukaavoihin"), joka rajoittaa automaattista päätöksentekoa hyvinkin laajasti Puolustusvoimissa.

Ehdotukseen muuttaa hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohta ja lisätä momenttiin uusi 5 kohta sekä ehdotukseen "x § Kuvaukset hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä" ei puolustusministeriöllä ole tässä vaiheessa lausuttavaa.

Puolustusministeriö pitää hyvänä myös sitä, että työryhmä ei ehdota muutoksia julkisuussäätelyyn esimerkiksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän lähdekoodin julkisuuden osalta. Automaattiseen päätöksentekojärjestelmään liittyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy siten voimassaolevan julkisuuslain perusteella.

Puolustusvoimien ja mahdollisesti muidenkin turvallisuusviranomaisten piirissä voi kuitenkin tulla kyseeseen automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevia tarpeita.

Lausuntomateriaalin mukaan viranomaisilla olisi siis velvollisuus varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista. Nyt esitetyssä päätöksenteon automaatioissa tulee erityisesti myös katsoa toimintaa siltä näkökannalta, soveltuuko automaattinen päätöksenteko maanpuolustukseen ja turvallisuuteen liittyvään päätöksentekoon ylipäänsä. Maanpuolustukseen ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulee ottaa erityisesti huomioon, kun mietitään salassapitoa ja kuvauksia päätöksentekosäännöistä (muistio, kohta 4.4.3) sekä ohjelmakoodeja (kohta 4.4.4). Lisäksi rikosasioiden tietosuojalakia tulisi käsitellä muistiossa edellä tässä lausunnossa kuvatuista syistä.

Puolustusministeriö antaa lausunnon koko puolustushallinnon puolesta.

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu. Allekirjoituksen voi varmentaa puolustusministeriön kirjaamosta.

Hallitusneuvos
yksikön johtajan sijainen

Minnamaria Nurminen

Hallitussihteeri
varatuomari

Timo Tuurihalme

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Pääesikunta