

3.10.2019

EOAK/5341/2019

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 18/2019 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa viitekohdassa mainitusta hallituksen esityksestä.

Totean aluksi, että oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on antanut 7.6.2019 päivätyn lausunnon sisäasiainministeriölle nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta.

Arvioinnin lähtökohta

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVL 62/2018 vp), että automatisoituun päätöksentekoon sisältyy useita hallinnon yleislajeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulisi tehdä selvitys. Selvityksessä olisi tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistiin 25.6.2019 selvitys 2019:14 ”Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä”. Selvityksen johtopäätöksenä on algoritmisen päätöksenteon laintasoinen sääntely ja algoritmisten järjestelmien vaikuttavuusarviomekanismien luominen. Selvityksessä on pidetty suositeltavana ratkaisuna yleislain ja erityislainsäädännön yhdistelmälle rakentuvaa sääntelystrategiaa. Tämän vaihtoehdon etuna pidettiin johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta, vastuukysymysten ratkaisemista sekä yhtenäisten hyväksyttävyyssuhteiden asettamista, riittävien yksittäistapauksellisten oikeusturvamekanismien sekä järjestelmien valvontamekanismien luomista.

Pidän valitettavana, että tässä hallituksen esityksessä ehdotettu automaattinen päätöksentekomenettely maahanmuuttohallinnossa on valmisteltu erillisenä ja irrallisena sääntelynä. Mielestäni tällainen rat-

kaisu on ongelmallinen perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettujen sääntelemättömien kysymysten johdosta, kuten hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamien vaatimuksien sekä oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen kannalta.

Näistä lähtökohdista arvioin hallituksen esitystä erityisesti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, 10 §:ssä julkisuusperiaatteen, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta.

Ehdotettu säännös automatisoiduista yksittäispäätöksistä

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttovirastosta annettavaksi laiksi 21 §:ssä säädettäisiin automatisoiduista yksittäispäätöksistä seuraavasti.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta.

Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista.

Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvat asiat

Hallituksen esityksessä (todetaan, että hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) 34 §:n yksityiskohtaisen perustelujen mukaan oikeus-säännösten soveltamisalaa on tarkasteltava erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. *Hallin-*

tolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Esityksessä selostetaan tällaisia maahanmuuttohallinnossa käsiteltäviä asiaryhmiä ja todetaan, että säännöksen sitominen hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohtaan muodostaisi tarkkarajaisen ja selkeän edellytyksen edellä kuvatuille automaattiseen päätöksentekoon soveltuville asioille.

Edellä viitatussa hallituksen esityksen luonnoksessa perusteena automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituville asioille oli hallintolain 34 §:n 2 momentti. Nyt hallituksen esityksessä valikoitumisperuste on rajattu vain 34 §:n 2 momentin 5 kohtaan. Kuitenkaan esitysluonnoksessa (s. 87) ja hallituksen esityksessä (s. 95) lueteltujen maahanmuuttohallinnossa automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvien asiaryhmien määrä ei juurikaan ole muuttunut. Siten, vaikka valikoitumisperustetta on rajoitettu, tällä ei ole ollut hallituksen esityksen mukaan vaikutusta kohteena olevien asiaryhmien määrään.

Hallintolain esitöiden yksityiskohtaisen perustelujen mukaan 34 §:n 2 momentin 5 kohdan yleislauseke, jonka mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta, rajoittuu lähinnä niihin tilanteisiin, jossa vastustetaan viranomaiselle tehtyä hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä. Esitöissä todetaan, että hallintomenettelylain vastaavaan kohtaan sisältyvää hallinnon tehokkuusnäkökulmaan perustuvaa kuulematta jättämisen perustetta ei ehdoteta otettavaksi hallintolakiin. Hallinnon tehokkuuden varmistamisen asianosaisen oikeustuvan kustannuksella ei esitöiden mukaan voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeuskehitystä.

Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan juuri nämä tehokkuusnäkökohdat näyttäisivät olevan automaattisen päätöksentekomenettelyn ja siihen valikoitavien asiaryhmien perusteena. Ehdotuksessa todetaan, että automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen tietyissä rajatuissa Maahanmuuttohallinnon asiaryhmissä toteuttaisi osaltaan myös perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta, sillä se nopeuttaisi sellaisten asioiden käsittelyä, joissa asianosaisella ei ole intressiä tulla kuulluksi. Asiaryhmät muodostavat ison osan Maahanmuuttovirastossa tehtävistä päätöksistä, joten hallituksen esityksen mukaan automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen näissä asiaryhmissä tehostaisi myös Maahanmuuttoviraston päätöksentekojärjestelmää heikentämättä kuitenkin hyvän hallinnon menettelysäännösten tai oikeussuojan käsittelylle asettamia edellytyksiä.

Hallintolain esitöiden mukaan lainkohdan *yleislauseke, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeeton*, on rajoitettu vain tilantei-

siin, joissa esimerkiksi vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä asian ratkaisemiseen vaikuttavia perusteita. Tämän yleislausekkeen mukainen kuulematta jättäminen on kytketty ilmeiseen tarpeettomuuteen. Se, milloin kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta jättää tilaa harkinnalle ja arvioinnille. Kuten edellä on todettu, esitöissä kuitenkin nimenomaisesti torjuttiin kuulematta jättäminen hallinnon tehokkuuden varmistamiseksi asianosaisen oikeustuvan kustannuksella.

Hallituksen esityksen mukaan kuulematta jättäminen automaattiseen päätöksentekoon ohjautuvissa asioissa perustuu tavoitteeseen päätöksentekoprosessin tehostamisesta. Käsitykseni mukaan tämä on ristiriidassa hallintolain yleislausekkeen perustelujen ja sen vallitsevan tulkinnan kanssa. Koska kuuleminen kuuluu keskeisesti perustulaisissa turvattuun oikeusturvaan, automaattiseen päätöksentekoon ohjautuvista asioista tulisi säätää laissa tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti. Tätä puutetta ei korjaa algoritmien julkisuus eikä jälkikäteinen oikeusturvakeino eli muutoksenhakuoikeus.

Virkavastuu automaattisessa päätöksenteossa

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 62/2018 vp, s. 8, että välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei täytä perustuslain 118 §:n mukaisia virkavastuun edellytyksiä. Perustelujen mukaan *"Automaattisessa päätöksentekomenettelyssä virkavastuu ei kohdennu suoraan automaattisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen, joten vastuu täytyy sitoa tiettyyn virka-asemaan organisaatiossa"*. Edelleen todetaan, että maahanmuuttovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (193/2002) 1 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston toimintaa johtaa, valvoo ja kehittää ylijohtaja. Ylijohtaja vastaa toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta sekä raportoi näistä sisäasiainministeriölle. Ylijohtajan vastuulle kuuluisi varmistua siitä, että Maahanmuuttovirastossa on käytössä selkeät toimintamallit menettelyn huolelliselle käyttöön ottamiselle sekä tehokkaalle seurannalle ja valvonnalle ja että näitä toimintamalleja tosiasiallisesti noudatetaan ja toteutetaan. Asetuksen 2 §:n mukaan ylijohtaja ratkaisee Maahanmuuttovirastolle kuuluvat asiat. Ylijohtaja voi ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen asian, joka muutoin olisi muun virkamiehen ratkaistava. Hallituksen esityksessä todetaan myöhemmin, että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto sekä asianmukaisen käsittelyn turvaaminen ehdotetun 21 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaisi sekä automaattisen päätöksenteon menettelystä että automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Hallituksen esityksessä todetaan aiemmin (s. 96), että Maahanmuuttoviraston päätöksentekoprosesseja tulisi tehostaa niin, että henkilöresursseja voidaan kohdentaa harkintaa vaativaan ratkaisutoimintaan. Automaattisessa päätöksenteossa käytettävät algoritmit ja nii-

den taustalla olevat lainsäädäntöön pohjaavat säännöt laadittaisiin huolellisesti Maahanmuuttovirastossa ja niiden toimivuus testattaisiin Maahanmuuttovirastossa ennen käyttöönottoa ja säännöllisesti käytön aikana. Esityksen mukaan *”Maahanmuuttovirasto hyväksyisi käyttöön otettavat algoritmit vielä erillisellä hallintopäätöksellä”*. Näin yhdenmukaistettaisiin ratkaisukäytäntöä näissä yksinkertaisimmissa asiaryhmissä ja parannettaisiin siten ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Perustuslakivaliokunnalla ei tuolloin ollut huomauttamista Maahanmuuttoviraston päätöksenteon automatisoinnin tehostamispäämäärän suhteen (PeVL 62/2018 vp, s. 7).

Mielestäni valtionneuvoston asetuksessa säädetyt Maahanmuuttoviraston ylijohtajan johtamis- ja valvontatehtävät ja vastuut ovat yleisluonteisia eikä niiden perusteella ole johdettavissa virkavastuun täsmällistä sisältöä tai laajuutta. En myöskään pidä yksinomaan virka-asemaan perustuvaa vastuuta riittävänä virkavastuun, vahingonkorvausvastuun enkä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa ylijohtajan rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta.

Valtioneuvoston asetuksen Maahanmuuttovirastosta 2 §:n 1 momentin mukaan ylijohtaja ratkaisee Maahanmuuttovirastolle kuuluvat asiat. Muut virkamiehet ratkaisevat asioita sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Viraston työjärjestyksen 31 §:ssä määrätään Maahanmuuttoviraston ylijohtajasta ja hänen tehtävistä, 31 §:ssä apulaispäällikön tehtävistä, 33 §:ssä tulosityksikön johtajan tehtävistä ja 34 §:ssä tulosalueen johtajan tehtävistä. Työjärjestyksen 36 §:ssä määrätään asioiden ratkaisemisesta. Pykälän 1 momentissa luettelaa hallintoasiat, jotka ratkaistaan ilman esittelyä. Pykälän 2 momentin mukaan esittelystä ratkaistaan kuitenkin pääsääntöisesti sellaiset asiat, joiden perusteella asiakas menettää oikeuksia tai hänelle myönnetään oikeuksia. Näihin asioihin kuuluvat ainakin kielteiset päätökset, asiakkaan maasta poistaminen sekä myönnetyn luvan tai aseman lakkaaminen tai peruuttaminen. Pykälän 3 momentin mukaan muiden kuin 1 momentissa mainittujen lakien mukaiset hallintoasiat ratkaistaan esittelystä.

Kun hallituksen esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto hyväksyy käyttöön otettavat algoritmit vielä erillisellä hallintopäätöksellä, mielestäni olisi perusteltua säätää ehdotetun lain 21 §:n 3 momentissa, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä, päättää käyttöön otettavista algoritmeista erillisellä hallintopäätöksellä ja vastaa automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate nähdäkseni edellyttää, että ylijohtaja tekee hallintopäätökset käytettävistä algoritmeista, jotka ovat perusteena automaattisille yksittäispäätöksille. Esittelijän virkavastuun toteuttaminen tehdyistä hallintopäätöksistä edellyttäisi, että työjärjestykseen lisättäisiin määräys siitä, että algoritmien hyväksymistä koskevat hallintopäätökset tehdään esittelystä.

Muita seikkoja

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen oli lausunnossaan sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi pitänyt ongelmallisena huomiotietoihin liittyvää sääntelyä. Hallituksen esityksen henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettavaksi laiksi 7 ja 14 §:n sääntelyä ei ole oikeusasiamiehen esittämästä huolesta huolimatta täsmennetty. Huomiotietoina voidaan edelleen esityksen mukaan käsitellä mitä tahansa henkilötietoja, vaikka tiedon antajan luottavuudesta tai tietojen oikeellisuudesta ei olisi mahdollista tehdä edes arviota. Niin ikään oikeusasiamies piti ongelmallisena 7 §:n 4 momentin avointa sääntelyä, joka mukaan rekisterinpitäjä saisi käsitellä myös muiden kuin ulkomaalaisen itsensä henkilötietoja.

Yhdyn oikeusasiamiehen edellä esittämiin näkemyksiin ehdotetun sääntelyn ongelmallisuudesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:ää. Pykäläehdotuksen 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat maahanmuuttoviraston ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat muun ohella ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä tai maassa oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa taikka Suomen kansalaisuuden saamista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen *niistä ei aiheuta vahinkoa tai haittaa asianosaiselle tai hänen läheiselleen*; näitä asioita koskevat hallintopäätökset ovat salassa pidettäviä kuitenkin vain, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen *niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta*.

Voimassa olevan julkisuuslain säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen *niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta*.

Ulkomaalaisten maahan tuloa, maastalähtöä tai maassa oleskelua koskevien asioiden käsittelystä, päätöksenteosta ja valvonnasta eli viranomaisille toimitetuista asiakirjoista ehdotetaan vahvasti salassa pidettäviä. Hallituksen esityksen pitkistä perusteluista ei kuitenkaan nähdäkseni ilmene perusteita sille, miksi asiakirjojen julkisuuden rajoittamiselle riittää vahinko tai haitta. Tämän vuoksi en ole voinut vakuuttua siitä, onko esitetty rajoitusperuste oikeasuhtainen.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström

