



Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 20.10.2022

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO ASIASSA HE 145/2022 VP

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasi lainsäädännöksi. Valiokunta on lisäksi pyytänyt Maahanmuuttoviraston asiantuntijaa etäkuultavaksi. Maahanmuuttovirasto kiittää kutsusta ja mahdollisuudesta lausua asiassa.

Automaatio on nähty merkittävänä päätöksentekoa nopeuttavana tekijänä Maahanmuuttovirastossa, mutta toistaiseksi lainsäädäntö ei ole mahdollistanut täysin automatisoitujen päätösten tekemistä. Automaattisen päätöksenteon sallimista ehdotettiin jo maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia (615/2020) säädettäessä, mutta tuolloin esitys kariutui yleissääntelyn puuttumiseen.

Ehdotettavat muutokset

Hallituksen esityksessä (145/2022 vp) ehdotetaan lisättäväksi hallintolakiin säännökset automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöön otosta sekä velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista.

Rikosasioiden tietosuojalakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa hallintoasian automaattisen ratkaisemisen kyseisen lain soveltamisalalla. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös edellytyksistä, joilla digitaalisessa palvelussa voidaan käyttää käyttäjän ja automatisoidun toiminnon reaaliaikaiseen viestien vaihtoon liittyvää neuvontaa ja opastusta. Maakaarta ehdotetaan muutettavaksi siten, että automaattinen päätöksenteko Maanmittauslaitoksessa voi jatkua.

Maahanmuuttovirasto lausuu alla vain osasta ehdotettuja muutoksia.

Ehdotukset, jotka koskevat hallintolakia

Automaattinen ratkaisu

Ehdotuksen 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. Maahanmuuttovirasto katsoo, että tämä odotetusti mahdollistaa asiankäsittelyn niin, että asia, jossa luonnollinen henkilö on tarkistanut jonkun tai joidenkin edellytysten täyttymisen, voidaan ohjata tai palauttaa automaattiseen käsittelyyn niin, että lopullinen päätös asiassa voidaan antaa automaattisesti.

Oikeussuojaedellytys

Yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 kieltää pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvien merkittäviä oikeusvaikutuksia sisältävien päätösten antamisen. Asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa on kuitenkin mahdollista kansallisesti säätää automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä edellyttäen, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopiva yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ja että siinä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Hallituksen esityksessä automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykseksi ehdotetaan, että ratkaisun kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä tulisi olla käytössään hallintolain mukainen oikaisuvaatimus tai siihen rinnastuva maksuton vaatimus paitsi, jos automaattisella ratkaisulla hyväksyttäisiin asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Maahanmuuttoviraston käsittelemissä asioissa merkittävä osa tapauksista on sellaisia, joissa on useita asianosaisia (liite). Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi hakemukset, joissa asianosaisia ovat päähakija ja alaikäinen perheenjäsen tai hakija ja perheenkokoaja. Jotta näissä voitaisiin tehdä automaattisia päätöksiä, on tarve säätää oikaisuvaatimusmahdollisuudesta. Työntekoon perustuvissa asioissa puolestaan ei kyse ole pelkästään hakijan vaan mahdollisesti myös tämän työnantajan intressistä (erityisesti huomioiden hallituksen esityksessä HE 114/2022 vp ehdotetut muutokset, joissa laajennetaan työnantajan velvollisuuksia ja valitusoikeutta). Maahanmuuttoviraston asioille tyypillisesti asianosailla on myös yhtenevät intressit asian ratkaisulle.

Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa ja lain esitöissä on määritelty kriteerit sille missä tilanteessa oikaisuvaatimus voidaan ottaa käyttöön. Oikaisuvaatimuksesta pitää säätää erikseen erityislainsäädännössä. Hallintolain esitöiden (HE 230/2014 vp s. 43) mukaan oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan saisi ottaa käyttöön tilanteissa, joissa on useampi asianosainen.

Edellytys oikaisuvaatimusmahdollisuudesta tai muusta maksuttomasta vaatimuksesta on rajattu vain asioihin, joissa on asianosaisena luonnollinen henkilö. Jos asiassa on asianosaisena sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö, asianosaisena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi oltava mahdollisuus turvautua oikaisuvaatimukseen tai siihen rinnastuvan muuhun maksuttomaan vaatimukseen.

Maahanmuuttoviraston päätöksiin ei toistaiseksi ole ollut mahdollista hakea oikaisua. Erillinen ehdotus oikaisuvaatimuksen käyttöön ottamisesta on vireillä

(Hanke automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi Maahanmuuttoviraston toiminnassa). Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausunnolla ajalla 5.8.-9.9.2022. Luonnoksessa ehdotettiin säädettäväksi oikeudesta vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemassa asiassa. Valmistelussa saatu lausuntopalaute kyseenalaisti kuitenkin oikaisuvaatimusmahdollisuuden sitomisen asian automaattiseen ratkaisuun muun muassa sen vuoksi, että käsittelysäännöillä voidaan ohjata automaatioprosessia paitsi päätösten edellytysten suhteen myös sen suhteen, mitkä asiat valikoituvat automaatioon ja mitkä ihmisen käsiteltäväksi. Tämä voisi palautteen mukaan eri syistä johtaa siihen, että kahdesta sisällöllisesti samanlaisesta asiasta, jotka jopa saatetaan ratkaista samalla tavalla, vain toiseen voisi vaatia oikaisua. Näin toisen asian asianosainen voisi saada asiansa käsiteltyä joutuisammin ja pienemmillä kustannuksilla, toisen joutuessa hakemaan muutosta suoraan hallinto-oikeudesta ja mahdollisesti maksamaan asian käsittelymaksun ja odottamaan pidempää käsittelyaikaa. Kun lisäksi viranomaisella on käsittelysääntöjen laadinnassa suuri harkintavalta, ei edellä kuvatun voi palautteen mukaan katsoa täyttävän lakiperustaisuudenkaan vaatimusta.

Nyt käsillä olevassa yleissääntelyssä esitetään oikeussuojakeinoksi oikaisuvaatimusta niissä tilanteissa, kun asiaa ei ratkaista hakemuksen mukaan ja kun asiassa on useita asianosaisia. Sääntely ei juurikaan huomioi sitä, että asianosaisilla voi olla yhtenevät intressit eikä siten suojan tarvetta toisiaan vastaan. Jos oikaisuvaatimus ulotettaisiin Maahanmuuttovirastoa koskevassa erillislaissa kokonaiseen asiaryhmiin, tarkoittaisi se sitä, että mukaan tulisi myös vaikeita manuaalisesti ratkaistuja tapauksia, joista pitäisi voida maksutta vaatia oikaisua. Tämä voisi johtaa oikaisuvaatimusten hallitsemattomaan määrään ja siihen, että hallintolain esitöiden vastaisesti asian käsittelyn kokonaiskesto pidentyisi asiakkaan kannalta. Jouduttaisiin siten tarkasti punnitsemaan se, mihin asiaryhmiin oikaisuvaatimusmenettely ulotetaan ja mitkä asiaryhmät jäävät näin ollen pitkälti automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle. Oikaisuvaatimusten käsittely vaatii luonnollisen henkilön työpanosta ja on maksutonta, joten niiden vaatima resurssilisäys voi olla merkittävä. Koska lähtökohtana on ollut oikaisuvaatimuksen ulottaminen automaattisesti ratkaistuihin asioihin, ei tätä vaikutusta ole arvioitu, kun nyt käsillä olevan esityksen luonnos on ollut valmisteltavana.

Viranomaisen ilmoitusvelvollisuus

Hallintolakiin lisättäisiin myös säännökset viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa automaattisesta ratkaisemisesta asianosaiselle sekä jos asiakkaalle ei anneta hallintopäätöstä, ratkaisun perusteena olevat tiedot. Velvollisuus koskisi kaikkia tietoja, joihin automaattinen ratkaisu perustuu riippumatta siitä, perustuuko automaattinen ratkaisu viranomaisen omiin tietovarantoihin vai ulkoisten tietovarantojen tietoihin. Maahanmuuttovirastossa erillinen hallintopäätös annetaan aina lukuun ottamatta oleskelu- tai oleskelulupakortin uudistamista.

Automaattisesti ratkaistuissa asioissa ei olisi tarpeen ilmoittaa henkilön nimeä, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Koska poikkeus koskee vain nimen ilmoittamista ja kirjallisessa päätöksessä olisi kuitenkin ilmoitettava yhteystiedot, joista asianosainen voi pyytää tarvittaessa

lisätietoja päätöksestä, Maahanmuuttovirasto varautuu näitä koskeviin yhteydenottoihin esimerkiksi virkapostiosoitteilla, joista pyynnöt voidaan hallintolain edellyttämällä tavalla henkilölle, jolla on riittävä asiantuntemus vastata asiakkaan aineellisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin.

Ehdotukset, jotka koskevat lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tiedonhallintalakiin uusi automatisoituja toimintaprosesseja koskeva 6 a luku joka yhdistettynä ehdotettuihin hallintolain säännöksiin muodostaisi automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn kokonaisuuden, jolla varmistettaisiin hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävät kontrollit. Lisäksi lisättäisiin uusi 13 a § sekä tehtäisiin muutoksia 2 §:ään, 3 §:ään ja 26 §:ään. Lain 14 §:ään tehtäisiin tekninen muutos.

Maahanmuuttovirasto pitää kannatettavana ehdotuksia automaattisia päätöksentekoprosesseja kehittävien, sen käyttöön ottamisesta päättävien ja valvovien tahojen velvollisuuksista ja siten virkavastuukysymyksiä selkeyttävästä sääntelystä sekä sitä, että virkavastuu näin ulotettaisiin myös muihinkin tahoihin kuin viranomaisiin silloin kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Ehdotetut häiriötilanteista tiedottamista ja häiriötilanteisiin varautumista koskevat lisäykset eivät juuri vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston toimintaan, mutta selkeyttäisivät varautumista ja häiriötilanteissa toimimista koskevaa sääntelyä.

Muut ehdotukset

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa ehdotuksista, jotka koskevat lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä maakaarta.

Johtaja

Antti Lehtinen

Oikeuspäällikkö

Katariina Lehtola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 10.11.2022 klo 10:41. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liite

Esimerkkilastoja

Jakelu

Hallintovaliokunta



Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service
