

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 18/2019 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 18/2019 vp. Valiokunnan sihteeristöltä saamani tiedon mukaan lausuntoa pyydetään nimenomaan ehdotettuun automatisoituun päätöksentekoon liittyvistä valtiosääntöisistä kysymyksistä, erityisesti hyvän hallinnon ja virkavastuun kannalta. Rajoitun lausunnossani käsittelemään yksinomaan näitä kysymyksiä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 21 §:ssä säädetään automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Sen 1 momentin mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista. Pykälän 3 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohdaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Automatisoitua yksittäispäätöstä koskeva sääntely oli esillä perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antamassa lausunnossa PeVL 62/2018 vp hallituksen esityksen 224/2018 vp pohjalta. Kyseinen esitys raukesi vaalikauden päättymisen johdosta. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että valiokunnan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevasta pykäläehdotuksesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomaukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Tuolloin arvioitavana olleen pykäläehdotuksen mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä oli välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä oli valiokunnan mukaan säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Valiokunta painotti myös sitä, että ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitettu poikettavan hallintolain säännöksistä esimerkiksi asianosaisen kuulemisen osalta. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan oli tarkasteltava hallintolain suhdetta lakiehdotukseen ja täsmennettävä sääntelyä myös tästä näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Hallintovaliokunnan oli siten kiinnitettävä erityistä huomiota myös oikeusturvan merkitykseen asiassa. Valiokunnan nimenomaisen kannanoton mukaan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn täsmentäminen oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 62/2018 vp, s. 7).

Nyt ehdotetussa sääntelymallissa päätösten rajaaminen on toteutettu viittauksella hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan asianosaisen kuulemista koskevaan poikkeusperusteeseen. Kyseisen kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Säännöksessä ei täsmennystä ole toteutettu asiaryhmittäin, vaan osittain päätöksen lopputuloksen mukaan (vaatimuksen hyväksyminen sellaisenaan) ja osittain kuulemistarpeen ilmeisen tarpeettomuuden mukaan. Näistä ensimmäinen kriteeri on selväpiirteinen, eikä vaatimuksen hyväksyvään päätökseen liity hakijan osalta oikeusturvaintressiä. Sen sijaan toinen kriteeri ei ole samalla tavalla yksiselitteinen. Kyse on yleislauseketyyppisestä säännöksestä, johon soveltamiseen sisältyy harkintaa ja jota on jonka sisältävän kriteerin täyttymistä on jouduttu arvioimaan myös oikeuskäytännössä (ks. esim. *Niemivuo – Keravuori*, Hallintolaki, 2003, s. 273-274; *Kulla*, Hallintomenettelyn perusteet, 2018, s. 277-278). Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan säännöksen mukaisia asiaryhmiä voisivat olla esimerkiksi sellaiset tapaukset, joissa hakemus taikka esitys raukeaa ulkomaalaislain nojalla. Perusteluihin sisältyy täsmentävä

luettelo joistakin esimerkkitalanteista, jotka täyttäisivät automatisoidun päätöksenteon edellytykset (HE, s. 95). Tämä ei sulje pois mahdollisuutta, että joidenkin päätösten osalta ehdotettu rajausta synnyttää muutoksenhakutarpeen. Ehdotettu rajausta on kuitenkin merkittävä ja oikein sovellettuna se rajaa automatisoidun päätöksenteon piiristä kaikki tosiasiallista harkintaa edellyttävät viraston päätökset. Edellytyksenä kuitenkin on, että poikkeussäännöstä ilmeisestä tarpeettomuudesta tulkitaan supistavasti. Edellä olevien perusteiden pidän ehdotettua rajausta riittävänä täyttämään perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2018 vp esitetyn vaatimuksen automatisoituun päätöksentekoon valikoituvien asioiden riittävän täsmällisestä määrittelemisestä (ks. PeVL 62/2018 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuoden 2018 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa huomiota myös siihen, että automaattisen päätöksenteon osalta esityksen perusteluissa viitattiin siihen, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunnan mielestä tällainen välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ollut riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Lausunnossa edellytettiin, että hallintovaliokunnan oli tarkasteltava virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä (PeVL 62/2018 vp, s. 8).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt erityistä säännöstä, jonka mukaan Maahanmuutoviraston ylijohdaja vastaisi automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä (21 § 3 mom.). Säännösehdotus on ilmeisesti tarkoitettu ratkaisemaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämä huomautus virkavastuun kohdentumisesta (ks. HE, s. 102, 120).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan avoimesti, että ehdotettava säännös poikkeaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta virkavastuuta koskevasta lausuntokäytännöstä, koska automaattisessa päätöksenteossa irtaudutaan virkamiehen inhimillisen toimijuuden varaan rakentuvasta vastuukonstruktioista (HE, s. 120). Ehdotetun vastuuratkaisun tueksi viitataan ylijohdajan valtioneuvoston asetuksessa säädettyyn tehtävään johtaa, valvoa ja kehittää Maahanmuuttoviraston toimintaa sekä säännökseen, jonka mukaa ylijohdaja ratkaisee Maahanmuuttovirastolle kuuluvat asiat, sekä siihen, että hän voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen muun virkamiehen ratkaistavan asian (HE, s. 102).

En pidä tällaista konstruktiota vastuun osoittamisesta ylijohtajalle uskottavana enkä riittävänä tapana ratkaista virkavastuun toteuttaminen perustuslain 118 §:n edellyttämällä tavalla. Päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Myös automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös yksittäisiin virkamiehiin kohdistuva rikosoikeudellinen virkavastuu. Virkavastuun kohdistaminen yksinomaan viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohtajaan on nähdäkseni järjestelynä täysin näennäinen ja keinotekoinen. Myös automaattisen päätöksenteon piirissä tehtävät päätökset on osoitettava esimerkiksi asiaryhmittäin erikseen määrättyjen viraston virkamiesten virkavastuulle. Tällaisten virkamiesten erityistehtävänä olisi valvoa automatisoidun päätöksenteon asianmukaista toimintaa ja viime kädessä varmistaa myös yksittäisten automatisoitujen päätösten laillisuus.

Turussa 24.10.2019

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori