



7.6.2019

Diaarinumero
H 231/19

Sisäministeriölle

Sisäministeriön lausuntopyyntö 17.5.2019, SM1912865 ja SMDno-2019-816

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sisäministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeuden tilaisuuden antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausuntopyynnössä on pyydetty kiinnittämään huomiota hallituksen esitysluonnokseen erityisesti niiltä osin kuin esitystä on muutettu suhteessa rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 224/2018 vp. Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavan:

Korkein hallinto-oikeus on 5.6.2018 antanut lausuntonsa aiemmasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunnon kiinnitettiin muun ohella huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ollut eritellysti tarkasteltu sitä, mikseivät julkisuuslain nykyiset säännökset riittäisi turvaamaan yksityisyyden suojaa. Samoin kiinnitettiin huomiota julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan soveltamisalan epämääräisyyteen.

Nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa on sinänsä käsitelty perusteellisesti korkeimman hallinto-oikeuden esittämiä näkökohtia. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että sääntelytekniikka tuntuu sekavalta. Salassapidon kohde on esitetyissä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 ja 24 a kohdassa sama; erona on se, että 24 kohta koskee asiakirjoja ja 24 a kohta rekistereissä olevia tietoja. Riittävää olisi ehkä säätää salassa pidettäviksi vain tiedot. Nykyisin salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa. Korkein hallinto-oikeus ei ole vakuuttunut siitä, että ehdotettu salassapito-velvollisuuden alan laajentaminen on tarpeen.

Lausuntopyynnössä mainitaan muun ohella ”automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvien asioiden täsmällisempi sääntely, virkavastuun kohdentuminen ja algoritmien julkisuus”. Lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, silloin kun asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin nojalla asianosaista kuulematta. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston on julkistettava tällaisessa päätöksenteossa käytetty algoritmi, minkä lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle tehdyssä päätöksessä käytetystä

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

algoritmista. Pykälän 3 momentin mukaan viraston ylijohdaja vastaa automaattista päätöksentekomenettelyä koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Raunneessa hallituksen esityksessä (HE 224/2018 vp) rajauksena (lakiehdotuksen 20 §) automatisoidulle päätöksenteolle olisi ollut se, että ”asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy” edellyttäisi muuta. Raunneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälässä ei säädettäisi yksityiskohtaisesti siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Automatisoitujen päätösten tekeminen edellyttäisi perustelujen mukaan, että tosiseikasto ja oikeudelliset edellytykset ovat riittävän yksiselitteisiä, jotta tekniset säännöt, joiden avulla tietoa prosessoitaisiin, pystytään luomaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp) todennut edellä tarkoitetusta aikaisemmasta säännösehdotuksesta, että sääntelyä on välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, *millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin*. Valiokunta on painottanut 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. Mainitussa lausunnossaan valiokunta toteaa edelleen kiinnittäneensä perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (viittaukset PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/1).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2018 vp) mukaan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn täsmentäminen lakiehdotuksen 20 §:ssä olisi ollut edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 34 §:n 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos: 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että pykäläehdotuksessa ei ole rajoitettu ehdotetun säännöksen soveltumista esimerkiksi vain niihin tapauksiin, joissa tehdään hakijalle myönteinen päätös. Näin ollen pykäläehdotuksen perusteella automaattista käsittelyä voitaisiin soveltaa yleisemminkin kaikkiin niihin päätöksiin, jotka ”hylätään heti perusteettomina”. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että hakijalähtöisessä lupaharkinnassa lähtökohtana on pitkälti, että hakemus voidaan ratkaista hakijan toimittamien tietojen perusteella. Jos hakemus ratkaistaan käyttäen tietoja, joita hakija ei ole ilmoittanut, mutta jotka sisältyvät rekisteriin muutoin, pääsääntöisesti hakijaa tulee kuulla hallintolain 34 §:n 1 momentin nojalla.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa (s. 87) tuodaan esille, että kysymys voisi olla ensisijaisesti juuri hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetuista tilanteista ja esimerkiksi mainitaan ”tapaukset, joissa asia ratkaistaan hakijan hakemuksen mukaisesti tai hakemus

raukeaa ulkomaalaislain nojalla”. Perusteluissa mainitut raukeamistapaukset eivät kuitenkaan kaikki ole sellaisia, joissa olisi kysymys asianosaisen itsensä peruuttamasta hakemuksesta, vaan kysymys voi olla viranomaisen päätöksenteosta esimerkiksi käännyttämistä koskevassa asiassa, jossa prosessin kuluessa asianomainen henkilö saa oleskeluluvan ja käännyttämisestä luovutaan tämän johdosta.

Hallituksen esitysluonnoksessa luetellaan lähestulkoon kaikki ulkomaalaisia ja eräissä muissa laeissa tarkoitetut lupa- ja ilmoitustyyppit kansainvälistä suojelua koskevia lupia lukuun ottamatta. Koska lupatyypeissä on kysymys varsin erilaisesta ja erisisältöisestä sääntelystä ja harkinnassa huomioon otettavat seikat vaihtelevat suuresti, herää kysymys, mitä tapahtuu automaattisessa käsittelyssä esimerkiksi tilanteessa, jossa joudutaan tulkitsemaan vaikkapa riittävän toimeentulon edellytystä tai sitä seikkaa, onko hakija vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan kunkin yksittäistapauksen seikat ratkaisisivat lopulta sen, voidaanko asiassa laatia päätös pelkästään automaattisessa menettelyssä. Perustelujen (s. 87) mukaan asia etenisi automaattisessa järjestelmässä tarkistusasteelta toiselle ja jos ”yksittäisen tapauksen olosuhteet eivät esimerkiksi täyttäisi toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaista edellytystä tai asiaan liittyvissä asiakirjoissa olisi puutteita, asia ohjautuisi aina luonnollisen henkilön käsiteltäväksi”.

Perustelujen (s. 91) mukaan automaattisella päätöksenteolla tarkoitettaisiin Maahanmuuttovirastossa niin sanotun päätöksentekokoneen luomista, jolloin asia algoritmilla toteutettujen ehtojen täytyessä etenisi pitkin päätöksentekojärjestelmää kohti automaattisesti laadittua päätöstä ja ehtojen jäädessä täyttymättä ohjautuisi luonnollisen henkilön päätettäväksi. Kyse ei siis olisi tekoälystä, joka oppisi sille syötetyn laajan tietomassan pohjalta laatimaan ratkaisuja. Perustelujen (s. 92) mukaan algoritmit, jotka ohjaisivat käsittelyssä olevan asian luonnollisen henkilön ratkaistavaksi, eivät olisi julkisia. Perustelujen mukaan tämä on välttämätöntä, koska Maahanmuuttoviraston toimintaedellytykset vaarantuisivat, jos yleisiin edellytyksiin, kuten nuhteettomuuteen, yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen tai maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvät yksityiskohtaiset algoritmit olisivat julkisia.

Rauennutta hallituksen esitystä (HE 224/2018 vp) koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 62/2018 vp) valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on 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.

Korkein hallinto-oikeus yhtyy perustuslakivaliokunnan arvioon. *Tähän nähden on ongelmallista, jos hallintolain kuulemista koskevia säännöksiä alettaisiin tässä ja mahdollisesti muissa tapauksissa käyttää rajauksena automaattiselle päätöksenteolle ennen kuin perustuslakivaliokunnan edellyttämää yleislainsäädännön tarkistustarpeiden tarkastelua on tehty. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että automaattisen päätöksenteon rajaaminen yleisluontoisesti hallintolain 34 §:n 2 momentin säännöksiin ei ole sillä tavoin täsmällistä kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp).* Ehdotuksen ongelmallisuutta lisää se, että hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa lähtökohtana on lähes kaikkien lupatyyppien soveltuminen automaattisen päätöksenteon kohteeksi. Jos automaattista päätöksentekoa

käytetään hakemuksen hylkääviin päätöksiin, tuolloin päätösten perustelujen esittämiselle on huomattavasti enemmän vaatimuksia kuin hakemuksen hyväksyvissä päätöksissä. Jo tästä syystä on olennaisen tärkeää rajata, voidaanko automaattista päätöksentekoa käyttää myös hakemuksen hylkääviin päätöksiin. Ehdotuksen perusteella tämä ei ole selvää.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Eija Siitari ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö



Emil Waris