

Sisäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto esitysluonnoksesta Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa esitysluonnoksesta Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Oikaisuvaatimusta koskeva sääntely

Esitysluonnokseen sisältyvissä lakiehdotuksissa lisättäisiin oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi ulkomaalaislakiin (LE 1) lisättäisiin seuraava säännös:

190 c §

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Samansisältöinen säännös lisättäisiin myös eräisiin muihin lakeihin.

Esitysluonnoksen mukaan oikaisuvaatimusta koskevilla säännöksillä mahdollistettaisiin Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa.

Esitysluonnoksessa (s. 9) on arvioitu ehdotuksia suhteessa oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa koskeviin edellytyksiin (HE 230/2014 vp, s. 41 ja PeVL 55/2014 vp). Luonnoksessa viitataan muun muassa hallintolain esitöiden toteamukseen jonka mukaan "oikaisuvaatimus soveltuu hyvin asiaryhmiin, joissa rutiininomaisesti ratkaistaan paljon samankaltaisia asioita ja joissa päätösten perustelut saattavat olla niukat. Tällöin oikaisuvaatimus mahdollistaa sen, että asianosainen voi tässä vaiheessa saada oikaisuvaatimuksessaan esittämiinsä seikkoihin ensi vaiheen päätöstä yksityiskohtaisemmat perustelut. Oikaisuvaatimus soveltuu hyvin myös asioihin, joissa valitusvaiheessa esitetään usein asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä, sekä oikeudellisesti yksinkertaisiin asioihin ja asioihin, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä" (HE 230/2014 vp, s. 42).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen arvioon siitä, että automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavat asiat ovat usein sellaisia, että oikaisuvaatimus soveltuu niihin hyvin. Oikeusministeriö pitää kuitenkin ongelmallisena tapaa, jolla oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin.

Sisäministeriön esitysluonnoksessa viitataan (s. 9-10) esitysluonnokseen julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöstä ja siinä ehdotettavaan sääntelyyn. Esitysluonnoksen mukaan hallintolain 53 e §:ssä säädettäisiin asian automaattisen ratkaisemisen käyttöalasta (muun muassa rajaaminen asioihin, jotka eivät edellytä tapauskohtaista harkintaa) ja edellytyksestä, jonka mukaan ratkaisemisen on perustuttava viranomaisen laatimiin käsittelysääntöihin. Hallintolain 53 f §:ssä säädettäisiin lisäedellytys, jonka mukaan luonnollisella henkilöllä, johon ratkaisu on kohdistettu, on oltava mahdollisuus vaatia siihen oikaisua maksutta hallintolain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Sisäministeriön esitysluonnokseen sisältyvällä sääntelyllä olisi tarkoitus toteuttaa hallintolain 53 f §:ssä säädetty edellytys oikaisuvaatimuksesta. Ehdotetussa oikaisuvaatimussääntelyssä huomion kiinnittää sääntelyratkaisu, jonka mukaisesti oikeus oikaisuvaatimukseen ei riippuisi asian luonteesta vaan siitä teknisestä seikasta, onko asia ratkaistu automaattisesti vai ei.

Hallintolakiin ehdotettavan 53 f §:n taustalla on EU:n yleinen tietosuoja-asetus, jonka 22 artiklassa kielletään pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvat päätökset. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan kieltoa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion *lainsäädännössä, jossa vahvistetaan* myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Ehdotusta arvioitaessa on otettava huomioon myös perustuslain 21 §:n 2 momentti, jonka mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta ja hyvän hallinnon takeet *turvataan lailla*. Vastaavasti perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan *lailla on säädettävä* yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Yleislakiluonnokseen sisältyvän hallintolain 53 e §:n mukaan automaation on perustuttava viranomaisen laatimiin käsittelysääntöihin. Ehdotetun tiedonhallintalain muutoksen mukaan automaation käyttöönotosta olisi myös tehtävä käyttöönottopäätös. Käsittelysäännöillä määritellään yhtäältä ne ehdot, joiden mukaisesti asia sisällöllisesti ratkaistaan. Toisaalta käsittelysäännöillä voidaan ohjata automaatioprosessia myös sen suhteen, mitkä asiat valikoituvat automaatioon ja mitkä ihmisen käsiteltäväksi. Esimerkiksi tietojärjestelmän huoltokatkojen vuoksi asioita saatetaan ohjata tavallista enemmän ihmisten käsiteltäväksi. Myös ratkaisujen valvonta satunnaisotannalla tai riskiperustaisesti voi johtaa siihen, että kahdesta sisällöllisesti samanlaisesta asiasta – jotka saatetaan myös ratkaista samalla tavalla – vain toiseen voi vaatia oikaisua. Toisessa asiassa asianosaisella olisi käytettävissään maksuton oikaisuvaatimus, kun toinen asianosainen sen sijaan joutuisi hakemaan muutosta suoraan hallinto-oikeudesta ja mahdollisesti maksamaan asian käsittelymaksun. Oikaisuvaatimus tulisi luultavasti nopeammin käsitellyksi kuin hallintovalitus.

Koska automaatiota ohjaavat käsittelysäännöt laaditaan viranomaisessa, asianosaisen oikeus oikaisuvaatimukseen jäisi suuressa määrin riippuvaiseksi siitä, millaiseksi käsittelysäännöt on laadittu. Viranomaisen käyttää käsittelysääntöjen laatimisessa niin suurta harkintavalttaa, ettei tällaisen asetelman voi katsoa täyttävän edellä kuvattua lakiperustaisuuden vaatimusta.

Oikaisuvaatimusta koskevan oikeuden riippuvuus teknisestä seikasta vaikuttaa ongelmalliselta myös perustuslain 6 §:ssä turvattun hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja 21 §:ssä turvattun muutoksenhakuoikeuden kannalta. Oikeusturva ei toteudu ehdotetussa ratkaisussa yhtäläisesti hallinnon asiakkaille.

Oikaisuvaatimusta koskevissa hallintolain esitöissä on lähtökohtana, että oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin erityislainsäädännössä *asiaryhmittäin*. Sisäministeriön esitysluonnos poikkeaa tästä vakiintuneesta lähtökohdasta. Edellä kuvatuista perustuslain 6 ja 21 §:ään liittyvistä syistä oikeusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa selvittäisiin tekniikkaneutraalia asiaryhmiin perustuvaa sääntelytapaa. Jos esitys viedään eduskuntaan luonnoksessa kuvatun kaltaisena, oikeusministeriö pitäisi perusteltuna pyytää esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Esitysluonnoksessa viitataan siihen, että oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentaminen tarkoittaa Maahanmuuttoviraston resurssien kohdentamista oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Oikeusministeriö huomauttaa, että samalla se voi tarkoittaa valitusasioiden vähenemistä hallintotuomioistuimissa. Asianosaisille oikaisuvaatimukseen siirtyminen puolestaan voi tarkoittaa pienempiä kustannuksia ja

nopeampaa käsittelyä. Resurssikysymystä tulisi siten tarkastella laajemmin kuin vain Maahanmuuttoviraston kannalta.

Valitusoikeutta koskeva sääntely

Ulkomaalaislaki (LE 1)

Ulkomaalaislain 190 §:ään ehdotetun 3 momentin tarpeellisuutta olisi syytä arvioida vielä jatkovalmistelussa. Kyseinen sääntely käy ilmi 190 c §:stä jo riittävällä tavalla. Jos 190 §:ssä halutaan indikoida poikkeuksia siinä ilmaistuun, tulisi mieluummin 1 momenttia täsmentää lauseella: ”jollei tässä laissa (jäljempänä) toisin säädetä.” Tämä mahdollistaisi myös 190 §:n 4 momentin, jossa viitataan ainoastaan 190 a §:n noudattamiseen, kumoamisen.

Samalla 190 §:n 1 momentissa oleva viittaus muutoksenhaussa sovellettavaan lakiin olisi syytä ajantasaistaa. Lainkirjoittajan oppaan (12.2.6) mukaan ”siten kuin” -muotoista viittausta tulisi välttää, koska tällä tavoin viitattaessa ei kyetä päättämään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainut tehtävä. Viittaus tulisi kirjoittaa informatiiviseen muotoon ja siten, ettei viranomaisia, joiden tekemään päätökseen saa hakea muutosta, lueteltaisi erikseen. Esimerkiksi seuraavanlainen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin olisi riittävä ja myös lainkirjoittajan oppaassa (12.13.2) suositellun mukainen: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.” Samalla myös 190 §:n 2 momentin voisi kumota, kun 1 momentin muotoilu kattaisi jatkossa myös 2 momentin asiasisällön.

Selvyyden vuoksi ulkomaalaislain 190 b §:ää tulisi täydentää myös lakitekstin osalta vastaavasti kuin mitä täydennyksiä otsikkoon on esitetty. Täydennys on oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeen, koska pykälän otsikko ei sellaisenaan sido sen soveltamisessa.

Ulkomaalaislain 190 c §:n toisen momentin viittaus tulisi kirjoittaa informatiiviseen eikä aineelliseen muotoon. Oikaisuvaatimuksen soveltaminen ei tee viittausta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin aineelliseksi, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuun oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Informatiivinen viittaus kuuluisi muodossa: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.”

Mahdollisesti aineellisella viittauksella on yritetty saavuttaa tässä perusteluissakin todettua, että 190 c §:n mukaiseen muutoksenhakuun sovellettaisiin vain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia eikä ulkomaalaislain 13 lukua muutoin esimerkiksi valituskirjelmän toimittamisesta (197 §). Oikeusministeriö toteaa, että pelkkä viittaus yleislakiin ei ole riittävän selkeä tällaiselle sääntelylle tilanteessa, jossa erityislaissa on yleislaista poikkeavia säännöksiä, ja tarkoituksena on kuitenkin noudattaa yleislakia. Tässä tilanteessa esityksessä tulisi lakitekstin tasolla nimenomaisesti ilmaista, että näiden valitusten käsittelyyn ei sovelleta, mitä tässä luvussa jäljempänä säädetään, paitsi 191 §:ää.

Ehdotettu 191 §:n 2 momentti tekee sääntelyn pitkäksi ja vaikeaselkoiseksi. Olisiko mahdollista sisällyttää saman pykälän 1 momenttiin esimerkiksi sellainen toteamus, että seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin *tai niitä koskeviin oikaisuvaatimuksen johdosta annettuihin päätöksiin* ei saa hakea muutosta valittamalla?

Samalla 191 §:n 1 momentin 2 kohdan ulkoasianministeriön kirjoitusasun voisi ajantasaistaa ulkoministeriöksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että onko tässä yhteydessä tarpeen täydentää ulkomaalaislain 192 §:n 1 momentin viittausta kattamaan 190 c §.

Samassa yhteydessä ulkomaalaislain 195 § olisi suositeltavaa kumota, koska se on päällekkäistä sääntelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentin kanssa.

Kausityölaki (LE 3), ICT-laki (LE 4) ja tutkija- ja opiskelijalaki (LE 5)

Ehdotettujen kausityölain (LE 3) 22 a §:n 2 momentin, ICT-lain (LE 4) 30 a §:n 2 momentin ja tutkija- ja opiskelijalain (LE 5) 30 a §:n 2 momentin viittaukset muutoksenhaussa sovellettavaan lakiin tulisi

kirjoittaa informatiiviseen, eikä aineelliseen muotoon. Oikaisuvaatimuksen soveltaminen ei tee viittausta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin aineelliseksi, koska oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuun oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Informatiivinen viittaus kuuluisi muodossa: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.”

Samalla oikeusministeriö huomauttaa, että kausityölain 23 §:n (LE 3) ja ICT-lain 31 §:n (LE 4) vanhentuneet viittaukset hallintolainkäyttölakiin pitäisi tässä yhteydessä ajantasaistaa viittaukseksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Kausityölain 23 §:n 1 momentti tulisi muotoilla informatiiviseksi viittaukseksi ja saman pykälän 3–5 momentti tulisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin ja 109 §:n 2 momentin kanssa päällekkäisenä sääntelynä kumota. Vastaavasti ICT-lain 31 §:n 1 momentti tulisi ajantasaistaa informatiiviseksi viittaukseksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ja saman pykälän 2–3 momentti tulisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin ja 109 §:n 2 momentin kanssa päällekkäisenä sääntelynä kumota.

Tutkija- ja opiskelijalain (LE 5) säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, ettei lain 31 §:ää sovellettaisi lain 30 a §:n mukaisten asioiden käsittelyssä. Oikeusministeriö toteaa, että pelkkä viittaus yleislakiin ei ole riittävän selkeä tällaiselle sääntelylle tilanteessa, jossa erityislaissa on yleislaista poikkeavia säännöksiä, ja tarkoituksena on kuitenkin noudattaa yleislakia. Tässä tilanteessa esityksessä tulisi lakitekstin tasolla nimenomaisesti ilmaista, että näiden valitusten käsittelyyn ei sovelleta, mitä 31 §:ssä säädetään.

Lausuntomenettelystä

Oikeusministeriö suosittelee, että ministeriöt käyttäisivät lausuntomenettelyssään Lausuntopalvelusivustoa. Näin varmistetaan asian valmistelun julkisuus ja kuulemisen riittävä laajuus hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

Liitteet Oikeusministeriön lausunto
 Jakelu SM Sisäministeriö
 Tiedoksi

VN/16805/2022-OM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: