Oikeusneuvos Petri Helander
Esittelijäneuvos Mikko Rautamaa

13.11.2019 H 608/19

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 8.11.2019

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp).

Lakiehdotusten mukaista automaattista päätöksentekomenettelyä ja asiakirjojen salassapitosäänteyä koskevana lausuntona esitetään seuraavaa:

Automaattinen päätöksentekomenettely

Ehdotetun henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevan lain 21 §:n 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. Tältä osin sääntelyä on täsmennetty rauenneeseen hallituksen esitykseen (HE 224/2018 vp) verrattuna. Täsmentäminen johtuu siitä, että perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 62/2018 vp, että säännöksessä on säänneltävä tuolloin ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.

Esityksen yleisperusteluissa todetaan (s. 39), että valmistelussa on pyritty tunnistamaan Maahanmuuttovirastossa käsiteltäviä asiaryhmiä, joissa asianosaista ei olisi hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla tarpeen kuulla. Tällaisia asiaryhmiä voisivat perustelujen mukaan olla myönteisten ratkaisujen lisäksi esimerkiksi tapaukset, joissa hakemus raukeaa ulkomaalaislain nojalla. Edelleen perusteluissa todetaan (s. 51), että automaattinen päätöksentekomenettely voisi *pääsääntöisesti* tulla kyseeseen *esimerkiksi* silloin, kun asia ratkaistaan hakijan hakemuksen mukaisesti tai hakemus raukeaa ulkomaalaislain nojalla. Perusteluissa viitataan muun ohella myös siihen, että automatisoitu päätöksenteko mahdollistettaisiin sellaisissa asiaryhmissä, joissa asianosaisella *ei ole intressiä tulla kuulluksi*. Lakiehdotuksen 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 95) luetellaan useita automaattiseen päätöksentekoon soveltuvia ulkomaalaislain mukaisia asiatyyppejä.

Kyseisen hallintolain säännöksen mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että säännöksen sisältämä ensimmäinen kriteeri (”hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista”) on tässä yhteydessä täsmällinen ja riittävä,

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

sillä tällä perusteella tulevat kysymykseen ainoastaan myönteiset päätökset. Sen sijaan toinen kriteeri, ns. yleislauseke (”kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta”), ei ole ainakaan lähtökohtaisesti täsmällinen, sillä yleislauseke voi kattaa hyvin erilaisia tilanteita, joissa kuuleminen jostain syystä ei ole tarpeen. Yleislausekkeen soveltaminen voi edellyttää hyvinkin pitkälle menevää yksittäistapauksellista arviointia (ks. esim. KHO 2016:3, KHO 2012:28). Tällainen kriteeri ei ole hyvin sovitettavissa lakiehdotuksessa tarkoitettuun sääntelyyn, joka edellyttää ennakollista ja täsmällistä tietoa siitä, missä asiaryhmissä ja/tai minkä tyyppisissä päätöksissä automatisoitu päätöksenteko olisi sallittua.

Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että ehdotettu sääntely ei näyttäisi selkeästi rajaavan automaattisen päätöksenteon käyttöalaa myönteisiin päätöksiin tai muihin sellaisiin päätöksiin, joissa hakijalla ei ole – tai ei enää ole – oikeudellista intressiä. Tämä saattaa olla ongelmallista erityisesti sen vuoksi, että päätösten perustelujen esittämiselle on asetettava huomattavasti enemmän vaatimuksia, jos automaattista päätöksentekoa käytetään hakemuksen hylkääviin päätöksiin.

Automatisoidun päätöksenteon piiriin kuuluvien asioiden rajaaminen viittaamalla hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohtaan ei vaikuta erityisen toimivalta ratkaisulta. Lisäksi on kyseenalaista, täyttääkö tällainen sääntely perustuslakivaliokunnan lausunnossaan asettaman edellytyksen riittävästä sääntelytarkkuudesta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti sääntelettömiä kysymyksiä. Valiokunta on tämän vuoksi katsonut, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Tähän nähden voidaan pitää ongelmallisena, jos hallintolain kuulemista koskevia säännöksiä aletaan tässä ja mahdollisesti muissa vastaavissa tapauksissa käyttää rajauksena automaattiselle päätöksenteolle ennen kuin yleislainsäädännön tarkistustarpeiden tarkastelu on tehty.

Asiakirjojen salassapitosääntely

Lakiehdotusten mukaan ulkomaalaisrekisteristä annettu laki salassapitosäännöksineen kumottaisiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki) muutettaisiin siten, että siihen koottaisiin maahanmuuttoon kohdistuvat erityiset salassapitoperusteet. Tämä sääntelyratkaisu on sinänsä perusteltu, mutta eräiden yksityiskohtiensa osalta ongelmallinen. Seuraavassa kiinnitetään huomiota lähinnä niihin kysymyksiin, jotka liittyvät asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon niiden ollessa hallintotuomioistuimen hallussa. Hallintotuomioistuinten oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, jollei oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa toisin säädetä.

Toisin kuin nykyisessä muodossaan, ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta koskisi ainoastaan siinä erikseen mainittujen viranomaisten asiakirjoja. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan momentin 24 kohdassa mainittujen viranomaisten asiakirjat olisivat kuitenkin sanotun kohdan nojalla salassa pidettäviä myös silloin, kun ne luovutetaan muulle julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvalle viranomaiselle sen tehtävien hoitamista varten.

Edellä lausuttu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että muutoksenhakuasian käsittelyn yhteydessä hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden haltuun tulleiden julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettujen Maahanmuuttoviraston asiakirjoihin kuuluvien asiakirjojen julkisuus ja salassa pidettävyys määräytyisi sanotun lainkohdan perusteella. Tämä ei kuitenkaan koskisi niitä asiakirjoja, jotka eivät lukeudu Maahanmuuttoviraston asiakirjoihin. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi ja erityisesti yksityisten muutoksenhakijoiden valituslupahakemukset ja valituskirjelmät sekä niiden ohessa toimitetut asiakirjat.

Tällaisten asiakirjojen julkisuus hallintotuomioistuimen hallussa olevina määräytyisi julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin ehdotetun kokonaan uuden 31 c kohdan mukaisesti. Tämä salassapitosäännös perustuisi julkisuusolettamaan toisin kuin momentin 24 kohta, joka perustuu salassapito-olettamaan. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintotuomioistuimen hallussa olisi samaan asiaan kuuluvia toisiaan vastaavia tietoja sisältäviä asiakirjoja, joiden julkisuusasema tulisi kuitenkin arvioitavaksi toisistaan poikkeavista lähtökohdista.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdan mukainen sääntely merkitsisi myös sitä, että esimerkiksi turvapaikka- tai oleskelulupa-asiassa esitetyn valituskirjelmän julkisuusarvioinnissa sovellettava keskeinen salassapitosäännös muuttuisi salassapito-olettaman sisältävästä säännöksestä (nykyinen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta) julkisuusolettamaan perustuvaksi säännökseksi. Mainituissa asioissa henkilöiden todellinen salassapitointressi voi olla huomattavasti painavampi kuin eräissä muissa maahanmuuttohallinnon alaan kuuluvissa asioissa kuten esimerkiksi kansalaisuusasioissa.

Huomiota kiinnittää myös se, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta koskisi ainoastaan Suomessa oleskelevia ulkomaalaisia koskevia asiakirjoja. Lainkohdassa tarkoitettu salassapitosääntely ei siten sanamuotonsa perusteella koskisi esimerkiksi sellaisia kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita ulkomaalaisia, jotka eivät asiakirjapyynnön ratkaisemishetkellä enää oleskele Suomessa.

Edellä selostettu kuvaa osaltaan sitä, että hallituksen esitystä laadittaessa ei ole tosiasiallisesti yksityiskohtaisesti tarkasteltu sitä, kuinka maahanmuuttohallinnon alaan kuuluvien asiakirjojen julkisuuden ja salassa pidettävyyden tulisi määräytyä niiden ollessa hallintotuomioistuimen hallussa. Tämä koskee myös sitä, millä tavalla ehdotettu sääntely mahdollisesti vaikuttaisi arvioitaessa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistumissa annetun lain 16 §:n perusteella hallintotuomioistuimen ratkaisun julkisuutta.