Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite:
Hallintovaliokunnan kokous 15.11.2019, asiantuntijalausuntopyyntö 7.11.2019

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp)

Apulaisoikeuskansleri on antanut lausunnon sisäministeriölle 29.5.2019 (OKV/22/20/2019) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota mm. virkavastuuseen automaattisessa päätöksenteossa ja tarpeeseen selvittää hallinnon yleislainsäädännön alan mahdolliset täydennystarpeet, perustuslakivaliokunnan edellyttämään yhteisrekisterin pitäjyyttä koskevan sääntelyn täsmentämiseen suhteessa viranomaisen tiedonsaantioikeuksiin ja niiden lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön koskien viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä sekä huomiotietojen käsittelyä koskeviin 7 ja 14 §:iin. Apulaisoikeuskanslerin huomiot on olennaisilta osiltaan huomioitu käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Lakiesitys pyydettiin aloitteestani tarkastettavakseni ennakolta ennen esittelylistan jakamista. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on otettu huomioon ennakkotarkastusvaiheessa esittämäni havainnot ja kommentit. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvonnassa esitys täytti tarkastuksen perusteella eduskunnalle antamista koskevat oikeudelliset ja muodolliset vaatimukset, eikä esityksen antamiselle ollut estettä. Ennakkotarkastusvaiheessa käytössä oli keväällä 2019 rauennutta lakiesitystä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 62/2018 vp – HE 224/2018). Hallituksen esityksen perusteluissa ja säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esille seikkoja, miksi erityisesti automaattista päätöksentekoa koskevia esityksiä pidetään tärkeinä ilman, että sen osalta jäädään odottamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarpeellisena pidetyn yleislainsäädännön valmistelua.

Henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevan lakiesityksen 7 §:n 3 momentissa säädetään ns. **huomiotietojen** käsittelystä. Säännöstä on asian valmistelun edetessä hieman täsmennetty, mutta huomiotietojen käsittelyedellytykset ovat edelleen varsin väljät. Lausunto-

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • PUHELIN 0295 16001 • E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto TELEFAKSI 09 160 23975 INTERNET www.okv.fi

vaiheessa on esitetty kritiikkiä myös mm. siitä, ettei säännöksestä ilmene, etteivät huomiotiedot voi olla perusteena päätökselle. Lainkohdan perusteluihin on otettu mukaan jonkin verran vertailua havaintotietojen käsittelyä koskevaan säännökseen poliisitoimen henkilötietolaissa (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 616/2019, 8 §), jossa ne kytkeytyvät rikosepäilyyn.

Lakiesityksen 11 § (**henkilötietojen käsittely alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa**) on myös edelleen väljä. Säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu esiin perusteita, joiden mukaan sääntely olisi säädettävä perustuslakivaliokunnan uutta käytäntöä jonkin verran joustavammaksi (s. 117-118).

Automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan 21 §:n perusteluja on valmistelun edetessä täydennetty. Erityisesti virkavastuun kohdentuminen ja toteutuminen sekä ne määrittelyt, joiden perusteella asia ohjautuu automaattiseen päätöksentekoon, ovat herättäneet perustellusti kysymyksiä lausunnonantajissa. Hyvän hallinnon toteutuminen on turvattava siitä riippumatta, valmisteleeko asian viranhaltija vai tapahtuuko se automaattisesti.

Viittaus hallintolain (434/2003) säännökseen (34 §:n 2 momentin 5 kohta) ei vielä avaa sitä, millaista harkintaa päätöksen tekeminen edellyttää, sillä po. säännös koskee vain asianosaisen kuulemisvelvoitetta. Vaikka kyettäisiinkin ohjelmoimaan järjestelmä seulomaan asiat, joissa kuuleminen on tapauskohtaisesti ”ilmeisen tarpeetonta”, ei tästä oletettavasti vielä seuraa se, että päätöksentekoon ei sisälly (merkittävääkin) harkintavallan käyttöä. Esityksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä hakemuksesta ratkaistava kansalaisuuden myöntäminen, johon kansalaisuuslain mukaan voi sisältyä merkittävää harkintavallan käyttöä. Kielteinen ratkaisukin voidaan antaa ilman kuulemista. Kokonaisharkintaa edellyttävät asiat ohjautuisivat perustelujen (s. 95) luonnollisen henkilön käsiteltäviksi.

Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja ”vastaa” automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja yksittäispäätöksestä. Sääntely poikkeaa tavanomaisesta virkavastuun määräytymisestä. Esityksen valmistelussa on perusteluihin (s. 102) lisätty määrittelyä Maahanmuuttoviraston ylijohtajan vastuulle kuuluvista tehtävistä, jotka erityisesti liittyvät automaattiseen päätöksentekomenettelyyn. Tällä on haettu ymmärtääkseni sitä, että automaattisessa päätöksenteossa virkavastuu toteutuisi ja sitä kantaisi se virkamies, joka voi parhaiten vaikuttaa automaattisen päätöksenteon sisältöön.

Perustuslakivaliokunnan tästä hallituksen esityksestä annettavaksi tulevassa uudessa lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi, ovatko automaattisen päätöksenteon osalta nyt ehdotetut takeet perustuslain näkökulmasta riittäviä. Sääntely jättää kuitenkin perusteluista huolimatta pykälätasolla osin avoimeksi sen, mihin ylijohtajan rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuisi, sillä ylijohtajan virkavelvollisuudet automatisoidussa päätöksenteossa ja rangaistava menettely jäävät säännöstasolla täsmentämättä. On vielä tarvetta myös selventää vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä varsinkin lievän tuottamuksen tilanteissa, joissa vahingonkorvauslain perusteella ei näyttäisi syntyvän korvausvelvollisuutta.

Hyvän hallinnon riittävän turvaamisen näkökulmasta olisi perusteltua, että automaattisen päätöksenteon sääntely perustuisi pääosin EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja yleislainsäädäntöön. Onkin tarkasti vielä mietittävä, onko nopealle automaattisen päätöksenteon käyttöönotolle riittävät perusteet kun otetaan huomioon lainsäädännön yleispiirteisyys sekä mahdollisuus sille, että erityislainsäädäntö hajautuu. Asiaa on tarkasteltava näin maahanmuuttohallinnon tarpeita laajemmasta näkökulmasta. Toisaalta yhdyn hallituksen esityksen arvioon siitä, että automaattisella päätöksenteolla voidaan myös tehostaa toimintaa ja erityisesti nopeuttaa asioiden

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

käsittelyä tavalla, mikä on hyväksyttävää hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvan joutuisan ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Anu Räty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi