Sisäministeriö
Inrikesministeriet

7.11.2022
Tuuli Tuunanen
Anu Polojärvi

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntoa on pyydetty ministeriön lainsäädäntöalan ja hallinnonalan toimijoiden kannalta. Maahanmuuttovirastolta on pyydetty asiassa erikseen lausuntoa. Sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Sisäministeriön hallinnonalalla automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen on ollut keskiössä erityisesti Maahanmuuttoviraston toiminnassa. Automaation lisääminen Maahanmuuttoviraston selkeitä tyyppitapauksia koskevassa päätöksenteossa on nähty yhtenä ratkaisukeinona viraston toiminnan tehostamiseksi, mutta lainsäädäntö ei toistaiseksi ole mahdollistanut täysin automatisoitujen päätösten tekemistä. Maahanmuuttoviraston automaattisia yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä ehdotettiin hallituksen esityksissä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa HE 224/2018 vp ja HE 18/2019 vp. Esitysten käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 62/2018 vp) ja edellytti, että valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavilla erityislaeilla (PeVL 7/2019 vp). Sisäministeriö toteaakin pitävänsä esityksen tavoitetta erittäin kannatettavana. On erittäin tärkeää, että perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säädetään yleisistä edellytyksistä automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi viranomaisten toiminnassa.

Sisäministeriö tuo esiin, että yleislainsäädäntö nyt ehdotetussa muodossaan edellyttäisi yleislainsäädäntöä täydentävän maahanmuuton erityislainsäädännön muuttamista automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi Maahanmuuttoviraston toiminnassa. Näin ollen samaan aikaan yleislainsäädännön kanssa on valmistelussa ulkomaalaislain muutos automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi Maahanmuuttoviraston toiminnassa, jota koskeva hallituksen esitys tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 46. Sisäministeriössä valmisteilla olevan esityksen valmistelussa on ilmennyt tiettyjä huomioita nyt käsiteltävään yleislainsäädäntöön liittyen.

Oikaisuvaatimus oikeussuojakeinona

Ehdotettu yleislainsäädäntö määrittäisi, mitkä asiat voidaan ratkaista automaattisesti. Suoraan yleislainsäädännön nojalla olisi mahdollista ratkaista automaattisesti niin sanotut yksinkertaiset tyyppitapaukset, joissa hyväksytään hakemus sellaisenaan ja asiassa ei ole toista asianosaista. Voidaan arvioida, että ehdotettu yleislainsäädäntö itsessään tulisi siten mahdollistamaan automaattisen päätöksenteon käyttöönoton Maahanmuuttovirastossa esimerkiksi myönteisissä opiskelijan ja tutkijan oleskeluluvissa, kansalaisuusasioissa ja EU-kansalaisen rekisteröinneissä, joissa ei ole toista asianosaista.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@govsec.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

7.11.2022
Tuuli Tuunanen
Anu Polojärvi

Esityksessä automaattinen päätöksenteko viranomaisten toiminnassa olisi tietyissä tilanteissa sidottu yleiseen oikaisuvaatimukseen. Jos automaattisesti ratkaistavassa asiassa hakemusta ei hyväksytä sellaisenaan tai asiassa on muita asianosaisia, tyyppitapausten automatisoinnin edellytyksenä olisi laissa säädetty oikeus vaatia ratkaisuun kaikilta osin maksutta oikaisua. Kyse olisi tietosuoja-asetuksen edellyttämästä oikeussuojakeinosta saada asia ihmisen arvioitavaksi. On huomioitava, että nyt käsiteltävän esityksen sisältämä useaa asianosaista koskeva edellytys rajannee Maahanmuuttoviraston osalta pääosan erilaisista työntekoon perustuvista oleskeluluvista sekä perhesiteen perusteella myönnettävät luvat yleislainsäädännön nojalla automaattisesti ratkaistavien asioiden ulkopuolelle. Näissä asiaryhmissä ei ratkaista pelkästään hakijan vaan mahdollisesti myös tämän työnantajan (erityisesti huomioiden hallituksen esityksessä HE 114/2022 vp ehdotetut muutokset, joissa laajennetaan työnantajan velvollisuuksia ja valitusoikeutta) tai perheenjäsenen etuun vaikuttava asia. Ehdotetun yleislainsäädännön mukaan näissä tilanteissa olisi automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi siten säädettävä oikaisuvaatimuksen käyttöönotosta Maahanmuuttovirastossa. Sisäministeriössä valmisteilla olevan hallituksen esityksen automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi Maahanmuuttoviraston toiminnassa keskiössä onkin oikaisuvaatimuksen käyttöönotosta säätäminen tietyissä rajatuissa asiaryhmissä.

Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolain 7 a luvussa. Sisäministeriö kuitenkin nostaa esiin huomionsa siitä, että oikaisuvaatimuksen soveltuminen oikeussuojakeinoksi tilanteissa, joissa on useita asianosaisia, ei ole yksiselitteistä. Oikaisuvaatimusta koskevien yleisten edellytysten (HE 230/2014 vp s. 43) mukaan oikaisuvaatimusta ei tulisi ehdottaa asiaryhmiin, joissa on tavallista, että samassa asiassa on useita asianosaisia. Sisäministeriö on oman esityksensä valmistelussa pyrkinyt huomioimaan oman hallinnonalansa sääntelyn erityispiirteet oikaisuvaatimuksen käyttöönottamiseksi. Sisäministeriö on todennut, että yleiset edellytyksen huomioiden ei ole ongelmatonta perustella oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa oikeussuojakeinona juurikin useamman asianosaisen tilanteissa. Sisäministeriössä on hahmoteltu vaihtoehtona oikaisuvaatimuksesta säätämiselle erityislainsäädännössä esimerkiksi sitä, että asiakas saisi hakemusta vireille laittaessaan vaatia sitä, että asia menee ihmisen käsittelyyn sekä esimerkiksi mahdollisuutta säätää poikkeus yleislainsäädännön oikaisuvaatimusta koskevasta edellytyksestä tietyissä usean asianosaisen tilanteissa huomioiden, että Maahanmuuttoviraston käsittelemistä usean asianosaisen asioista suuressa osassa asianosaisten vaatimukset ovat usein täysin yhtenevät.

Tämän lisäksi sisäministeriö on oman esityksensä valmistelussa lausuntopalautteessa edellytetyllä tavalla joutunut arvioimaan sitä, mikä olisi yleislainsäädännön edellyttämän oikaisuvaatimuksen soveltamisala ja päätymässä tulkintaan, jossa oikaisuvaatimuksen soveltamisala olisi perusteltua sitoa hallintolain esitöissä (HE 230/2014 vp) edellytetyllä tavalla tiettyihin asiaryhmiin riippumatta siitä, onko asia ratkaistu automaattisesti vai manuaalisesti. Lausuntoversiossa ehdotettiin oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa niissä asioissa, jotka Maahanmuuttovirasto on ratkaissut automaattisesti. Koska käytännössä valtaosa monimutkaisemmista tapauksista vaatii harkintaa tavalla, joka ei mahdollista päätöksen tekemistä automaattisesti vaan asia ohjautuisi ihmisen käsiteltäväksi, ja koska näihinkin tilanteisiin liittyisi oikeus vaatia oikaisua, jatkovalmistelussa omaksutun tulkinnan myötä jokaisen asiaryhmän osalta olisi erikseen tarkasti arvioitava automaattisen päätöksenteon hyödyt suhteessa oikaisuvaatimuksen kustannusvaikutuksiin. On huomioitava, että oikaisuvaatimuksen oikeussuojakeinona on oltava asiakkaalle maksuton.

Automaattisella päätöksenteolla on kuitenkin suuri merkitys Maahanmuuttoviraston kannalta ja sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö tulee voimaan mahdollisimman pian. Sisäministeriö pitää kuitenkin perusteltuna nostaa keskusteluun tiettyjä tulkintakysymyksiä, joita sen erityislainsäädännön valmisteleminen on saanut hahmottamaan nyt käsiteltävän yleislainsäädännön osalta aiempaa valmistelutyötä konkreettisemmin.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

7.11.2022
Tuuli Tuunanen
Anu Polojärvi

Seuraamusmaksujen määrääminen

Automaattinen päätöksenteko voi soveltua myös poliisin toimivaltaan kuuluvien rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten käsittelyyn automaattisen päätöksenteon käyttöalasäännöksen sallimissa rajoissa. Näitä olisivat erityisesti ajoneuvokohtainen liikennevirhemaksu, pysäköintivirhemaksu ja ylikuormamaksu. Yleisesti ottaen tämän kaltaiset hallintoasiat sopivat automaattisen päätöksenteon alaan, koska maksun määrääminen perustuu täsmälliseen sääntelyyn (maksujen perusteista on säädetty laissa) ja vastuu maksusta perustuu joko a) todettuun syyllisyyteen tai b) laissa säädettyyn olettamaan maksuvelvollisesta. Hallinnolliset sanktiot ovat lisäksi luonteeltaan hyvin usein moitittavuudeltaan vähäisiä eikä niillä ole merkittäviä vaikutuksia asianosaisiin. Sisäministeriö pitää hyvänä, että seuraamusmaksujen määräämistä koskeva rajaus on poistettu esityksen jatkovalmistelussa.

Rajavartiolaitoksessa suoritettavat automaattiset rajatarkastukset

Esitysluonnoksen perustelukappaleessa 2.8.3 Automaattisesti ratkaistavat asiat kuvataan eräitä viranomaisissa käytössä olevia prosesseja, joissa asia ratkaistaan automaattisesti. Yhtenä tällaisena prosessina kuvataan Rajavartiolaitoksessa suoritettavat automaattiset rajatarkastukset. Nyt hallituksen esityksen yleisperusteluista voi saada sellaisen kuvan, että automaattisessa rajatarkastuksessa olisi kyse lain soveltamisalaan kuuluvasta automaattisesta päätöksenteosta. Sisäministeriön käsityksen mukaan kyseinen prosessi ei ole sellainen, joka sisältyisi esitetyn hallintolain 53 e §:n mukaisen automaattisen päätöksenteon määritelmään, koska jokainen rajatarkastus tapahtuu rajatarkastajan tai -tarkastajien valvomosta tapahtuvan tarkkailun alaisena ja valvojalla on mahdollisuus puuttua rajatarkastustapahtumaan esimerkiksi ohjaamalla henkilö manuaaliseen rajatarkastukseen.