



26.8.2022

OKV/2017/21/2022

OKV/2017/21/2022-OKV-5

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 5.8.2022, VN/16805/2022

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, kansalaisuuslakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettua lakia, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettua lakia sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta vaatia oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemassa asiassa.

Esitän seuraavia huomioita esitysluonnokseen.

1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta ja sen suhteesta julkisen hallinnon automaattisesta päätöksenteosta annettuun esitykseen

Esitysluonnoksen tavoitteena on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön edellytykset täyttävissä asioissa. Tämä toteutettaisiin lisäämällä *ulkomaalaislakiin* (301/2004), *kansalaisuuslakiin* (359/2003), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017), jäljempänä *kausityölaki*, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettuun lakiin (908/2017), jäljempänä *ICT-laki*, sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettuun lakiin (719/2018), jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*, säännökset oikeudesta vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisesti tekemään päätökseen.

Esitysluonnoksen tavoitteet asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamisesta Maahanmuuttovirastossa sekä viraston resurssien tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta niihin asioihin, joissa on aidosti tarve virkamiehen tapauskohtaiselle harkinnalle, ovat kannatettavia. Maahanmuuttoviraston arvion (s. 11) mukaan tällaisia tapauskohtaista harkintaa vaativia asioita olisivat erityisesti turvapaikkahakemukset, joiden määrä suhteutettuna kaikkiin Maahanmuuttoviraston käsittelemiin hakemuksiin on vähäinen, mutta jotka edellyttävät laajempaa virkamiehen suorittamaa harkintaa. Kuten esitysluonnoksessa on tuotu esille, näin voitaisiin myös osaltaan edistää Maahanmuuttoviraston käsittelyaikojen lyhentämistä tietyissä asioissa, mihin myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on toistuvasti ja säännönmukaisesti kiinnitetty huomiota. Näiltä osin viitataan esitysluonnoksessa jo esille tuotujen oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin toimenpideratkaisujen lisäksi muun muassa turvapaikkahakemusten ja oleskelulupien käsittelyn viipymistä koskeviin päätöksiin OKV/2129/10/2020, OKV/1965/10/2020, OKV/537/10/2020, OKV/387/10/2020 ja OKV/103/10/2020.

Esitysluonnoksessa viitataan oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhdessä valmistelemaan hallituksen esitysluonnokseen julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (OM:n hanke OM021:00/2020; lausuntopyyntö 25.3.2022 VN/3071/2020-OM), jossa ehdotetaan muutoksia ja lisäyksiä hallintolakiin, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin ja rikosasioiden tietosuojalakiin. Tätä lausuntoa kirjoitettaessa käytettävissäni on ollut kyseisen hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksen jälkeinen, tietyiltä osin muokattu/muutettu versio (päiv. 21.6.2022), joka on minulla ennakolliseen säädösvalvontaan kuuluvassa ennakkotarkastuksessa.

Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö tulee toteutuessaan luomaan oikeusperustan viranomaisten automaattiselle päätöksenteolle. Tämänhetkisen tiedon mukaan julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle viikolla 38. Viittaan tässä lausunnossani kyseiseen esitysluonnokseen sen sisältöisenä kuin se on viimeisimmässä päivitysversiona. Korostan lisäksi tässä yhteydessä, että näkemykseni Maahanmuuttoviraston automaattista päätöksentekoa koskevasta esitysluonnoksesta ovat siinä mielessä alustavia, että mahdolliset eduskuntakäsittelyssä tehtävät muutokset ja rajaukset hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön sisältöön ja soveltamisalaan voivat vaikuttaa myös käsillä olevan esitysluonnoksen arviointiin. Pidän lisäksi selvänä, että nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi voidaan antaa eduskunnalle vasta kun hallituksen esitys automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi on annettu eduskunnalle. Käsillä olevan hallituksen esitysluonnoksen sidonnaisuus automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntöä koskevaan hallituksen esitykseen tuodaan sinällään asianmukaisesti esille esitysluonnoksen jaksossa 9. Kyse ei kuitenkaan ole vain viittauksista, kuten esitysluonnoksessa todetaan, vaan sisällöllisestä yhteydestä.

Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan hallintolakiin lisättäväksi säännökset siitä, että viranomainen voisi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä olisi, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin 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. Edellä mainittua edellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Käsillä olevassa esitysluonnoksessa (s. 6) on arvioitu hallintolakiin ehdotetun asian automaattista ratkaisemista koskevan yleissääntelyn lähtökohtaisesti mahdollistavan automaattisen päätöksenteon Maahanmuuttovirastossa. Automaattinen päätöksentekomenettely olisi kuitenkin tarkoitus ulottaa Maahanmuuttovirastossa myös tilanteisiin, joissa asiaa ei ratkaista hakemuksen mukaisesti tai asiassa on toinen asianosainen. Tällöin automaattinen päätöksentekomenettely olisi mahdollinen vain, mikäli Maahanmuuttoviraston automaattisesti ratkaisemaan päätökseen voitaisiin vaatia oikaisua.

Esitysluonnoksessa (s. 6) on asianmukaisesti todettu, että ehdotetut hallintolain automaattisen päätöksenteon oikeussuojakeinoja koskevat säännökset eivät loisi oikeusperustaa

oikaisuvaatimuksen käyttöönottamiseen, vaan siitä tulisi hallintolain 49 b §:n 1 momentin mukaisesti säätää erikseen laissa. Tällaista sääntelyä (*oikaisuvaatimusmenettely*) ei Maahanmuuttoviraston päätösten osalta ole sisäministeriön hallinnonalan maahanmuuttoa koskevassa erityislainsäädännössä. Voimassa olevan lainsäädännön (mm. ulkomaalaislaki 190 §) mukaan Maahanmuuttoviraston päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Koska voimassa olevassa maahanmuuttoa koskevassa erityislainsäädännössä ei edellä todetusti ole lainkaan säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä ja nyt ehdotettavissa säännöksissä esitetään kaikilta osin viitattavaksi hallintolain 7a luvussa tarkoitettuun oikaisuvaatimusmenettelyyn, esitysluonnoksessa ei näkemykseni mukaan olisi kyse hallintolain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettusta tilanteesta eli erityislainsäädäntöön esitettävistä poikkeuksista hallintolain säännöksiin.

Pidän esitysluonnoksessa ehdotettavia säännöksiä ulkomaalaislakiin ja muihin edellä mainittuihin lakeihin varsin avoimina ja tulkinnanvaraisina. Kuten myöhemmin tässä lausunnossani tuon tarkemmin esille, oikaisumenettelyn käyttö on säännösehdoituksissa sidottu hyvin epämääräiseksi jäävään seikkaan: oikaisumenettelyä sovellettaisiin vain niissä asioissa, joissa Maahanmuuttovirasto olisi tehnyt ns. ensi vaiheen ratkaisun automaatiassa (ehdotetun yleissääntelyn mukaisesti). Pykäläteksteissä ei tällöin olisi eksaktisti mainittu, missä asiaryhmissä ja asioissa maksuton oikaisu on mahdollinen.

Esitysluonnokseen sisältyvien säädösehdotusten tekstejä ja säännöskohtaisia perusteluja tulisi jatkovalmistelussa vielä täydentää ja täsmentää jäljempänä todetuilta osin.

2 Julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskevista yleislainsäädännön säännösehdoituksista

En syvenny tässä lausunnossani julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskeviin säännösehdoituksiin, joista olen jo antanut erillisen lausunnon OKV/984/21/2022. Koska hallinnon yleislainsäädäntöön ehdotettavilla muutoksilla kuitenkin on näkemykseni mukaan merkitystä myös käsillä olevaa esitysluonnosta arvioitaessa, totean, että automaattista päätöksentekoa koskevat, hallintolakiin lisättäväksi ehdotettavat 53 e ja 53 f §:t kuuluvat seuraavasti (HE-luonnos, päiv. 21.6.2022):

53 e §

Asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset

Tässä luvussa säädetään edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täyttyttävä, jotta viranomainen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö.

Viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu

asian käsittelijä on arvioinut. Ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin.

Käsittelysäännön määritelmästä, automaattisen ratkaisemisen käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotossa noudatettavasta menettelystä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

Oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.

53 f §

Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys

Automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Edellä mainitun 53 e §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

Momentissa määriteltäisiin, mitä asian automaattisella ratkaisemisella tarkoitetaan. Samalla määritelmä rajaisi, millaisiin ratkaisuihin 8 b lukua sovelletaan. Lukua sovellettaisiin asioihin, joissa viranomainen tekee asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Ehdotettavaa 8 b lukua ei siten sovellettaisi mihin tahansa asiankäsittelyyn, jossa käytetään automaattista tietojenkäsittelyä. Luku tulisi sovellettavaksi, kun asiankäsittelyn päättävä ratkaisu tehdään yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Tällaisessakin asiankäsittelyssä voisi olla vaiheita, joissa luonnollinen henkilö osallistuu asian valmisteluun tekemällä välitoimia, kuten tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä vaiheita. Käytännössä ratkaisun tarkastaminen ja hyväksyminen tarkoittavat, että päätöksen hyväksyvä luonnollinen henkilö käy läpi ratkaisun asiasisällön ja oikeellisuuden sillä huolellisuudella ja tarkkuudella kuin perustuslain 21 § sekä hallintolain 6 § ja 31 §:n 1 momentti edellyttävät. Pelkästään muodollinen hyväksyntätoimi ilman ratkaisun sisällöllistä arviointia ei siten riittäisi asian rajautumiseen 8 b luvun ulkopuolelle.

Kyseisen hallituksen esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa 2.8 on tuotu esille julkishallinnossa jo nykyisin käytössä olevia automaatoratkaisuja esimerkiksi avustavassa automaatiossa ja varsinaisessa (automaattisessa) ratkaisutoiminnassa. Käsillä olevassa esitysluonnoksessa on puolestaan viitattu Maahanmuuttoviraston jo nykyisin ns. osa-automaatiossa tekemiin ratkaisuihin (s. 7-8), joita sivuan myös myöhemmin tässä lausunnossani.

Hallintolakiin ehdotettavan sääntelyn nojalla automaattista päätöksentekoa voitaisiin soveltaa sillä edellytyksellä, että päätökseen voisi kaikilta osin vaatia oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella. Tästä edellytyksestä voitaisiin kuitenkin poiketa, kun automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

3 Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko ja ehdotettu oikaisumenettely

3.1 Automaation käyttö Maahanmuuttovirastossa

Hallinnon yleislainsäädännössä tai maahanmuuton erityislainsäädännössä ei nykyisellään ole sääntelyä automaattisesta päätöksenteosta.

Esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevan jakson (s. 7) mukaan vuonna 2021 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 137 982 päätöstä. Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2020 ottanut vaiheittain käyttöön osa-automaatiota tietyissä asiaryhmissä. Osa-automaatiossa järjestelmä suorittaa tarvittavat rekisteritarkastukset ja tuottaa virkamiehen tarkistettavaksi päätösehdotuksen. Osa-automaatiossa virkamies on myös voinut käydä arvioimassa jonkin edellytyksen täyttymisen prosessin aiemmassa vaiheessa. Vuonna 2021 Maahanmuuttovirastossa tehtiin osa-automaatiossa yhteensä 42 300 päätöstä. Vuoden 2022 aikana Maahanmuuttovirasto on ottanut osa-automaatiota käyttöön muun kuin kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen puolison ja lapsen ensimmäisissä luvissa, ICT-lain mukaisissa sisäisissä siirroissa, pitkäaikaisissa viisumeissa, osassa unionin kansalaisen rekisteröintiä koskevista perusteista sekä tilapäisen suojelun luvissa. Maahanmuuttovirasto aikoo myös laajentaa osa-automaatiota uusiin asiaryhmiin, jolloin osa-automaatiossa tehtyjen päätösten lukumäärän on arvioitu nousevan lähes puoleen Maahanmuuttovirastossa tehtävien päätösten kokonaismäärästä. Arvioon eivät sisälly osa-automaatiossa tehdyt tilapäistä suojelua koskevat päätökset.

Esitysluonnoksessa (s. 11) ei ole vielä pystytty tarkasti arvioimaan, mistä asiaryhmistä Maahanmuuttovirasto aloittaisi yleislainsäädännön mukaisten automaattisten päätösten tekemisen. Luonnoksessa on kuitenkin arvioitu, että todennäköisesti automaattisen ratkaisun piiriin pystyttäisiin siirtämään valtaosa niistä hakemusperusteista, joissa on nykyisin käytössä osa-automaatio tai joihin on suunnitteilla osa-automaatiota, jos yleislainsäädännössä edellytetty oikeussuojavaatimus niissä toteutuisi. Pidänkin sinällään selkeyttävänä, että esitysluonnokseen on sisällytetty taulukko (s. 7-8) niistä asiaryhmistä ja asioista, jotka Maahanmuuttovirasto on vuosina 2020-2021 ratkaissut osa-automaatiota hyödyntäen.

3.2 Ehdotettujen säännösten soveltamisalasta ja rajauksista

Esitysluonnoksessa (s. 8-9) ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaisemassa asiassa. Menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ehdotetaan noudatettavaksi hallintolain 7 a luvussa säädettyä menettelyä.

Esitysluonnoksessa (s. 9) viitataan näiltä osin asianmukaisesti hallituksen esitykseen eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta HE 230/2014 vp (esitysluonnoksessa tosin puhutaan hallintolain oikaisuvaatimusta koskevasta hallituksen esityksestä; esityksen virallisen nimen voisi lisätä luonnokseen). Kyseisen hallituksen esityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käytön laajentamisen tavoitteena on vahvistaa hallintoviranomaisen roolia oikeusturvan antamisessa. 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. Oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäisivät asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittävät asiat, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi, sekä muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. Tällöin oikaisuvaatimusvaihe voisi tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Esitysluonnoksen mukaan myös perustuslakivaliokunta on pitänyt lain esitöissä listattuja oikaisuvaatimuksen käyttöönoton kriteereitä perusteltuina (PeVL 55/2014 vp, s. 3).

Esitysluonnos rakentuu lähtökohdille siitä, että oikaisumenettely olisi mahdollinen vain rajatusti eli sellaisissa asioissa, jotka Maahanmuuttovirasto on ratkaissut automaattisessa päätöksentekomenettelyssä yleislainsäädännön mukaisesti. Tähän nähden pidän olennaisena, että esitysluonnoksen perusteella pystyttäisiin muodostamaan selkeä kokonaiskuva siitä, mitkä asiat ja asiaryhmät Maahanmuuttovirasto on arvioinut sellaisiksi, jotka voitaisiin saattaa automaation piiriin ehdotetun yleislainsäädännön nojalla. Maksuton oikaisumenettely ei tulisi soveltumaan kaikkiin Maahanmuuttoviraston tekemiin päätöksiin vaan osasta viraston päätöksiä haettaisiin jatkossakin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan hallintolain 53 e §:ssä säädettäväksi siitä, että viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Kyseisen säännöksen perusteluissa todetaan, että *viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti*, ja laadittava tekniset käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. *Viranomaisen olisi tunnistettava* käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään *samanlaisina toistuvat asiat (tyyppitapaukset)*, jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina samojen käsittelysääntöjen mukaisesti. [kursiivit tässä]

En ota tässä lausunnossani kantaa siihen, mitkä asiat Maahanmuuttovirasto voisi ehdotettujen julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten nojalla saattaa automaattisesti ratkaistavaksi. En myöskään lähde tarkemmin arvioimaan sitä, ovatko viraston osa-automaatioissa jo nykyisellään ratkaisemat asiat sellaisia, jotka voidaan ehdotetun hallinnon yleislainsäädännön nojalla saattaa automaation piiriin. Totean, että Maahanmuuttovirasto on 10.5.2022 antamassaan lausunnossa julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaan hallituksen esitysluonnokseen (MIG-2211071 00.03.00) muun muassa tuonut esille, että käytössä olevan ohjeistuksen mukaan automaation tarkistamia edellytyksiä tai päätösehdotuksen oikeellisuutta ei enää kuin poikkeuksellisesti tarkisteta, kun ne on automaation avulla tarkistettu. Asian ratkaisija vastaa siitä, että hän on ennen päätöksen vahvistamista varmistanut, että kaikki edellytykset on tarkistettu joko automaattisesti erilaisilla rekisteritarkastuksilla, rekisterimerkintöjä tarkastavilla säännöillä tai luonnollisen henkilön toimesta. Maahanmuuttovirasto on katsonut, että sillä on käytössä siis jo nykyisin esitysluonnoksen kriteerein sekä avustavaa automaatiota että automaattista päätöksentekoa.

Esitysluonnoksen mukaan Maahanmuuttovirastossa ratkaistavissa asioissa hakemus voidaan myös hyväksyä osittain ja esimerkiksi lupa myöntää lyhyemmäksi ajaksi kuin mitä hakija on hakenut. Näissäkään tilanteissa hallinnon yleislainsäädännön edellytys automaattiselle päätöksenteolle ei täyty (asianosaisen vaatimusta ei hyväksytä kokonaisuudessaan). Erilaiset työntekemiseen ja perhesiteeseen perustuvat oleskeluluvat muodostavat ison osan Maahanmuuttovirastossa tehtävistä päätöksistä. Jos automaattinen päätöksenteko ei olisi mahdollista Maahanmuuttoviraston suurimmissa asiaryhmissä, automaation hyödyt käsittelyaikojen lyhentämisessä jäisivät esitysluonnoksen mukaan saavuttamatta (esitysluonnos s. 13).

Automaattinen päätöksentekomenettely olisi tarkoitus ulottaa Maahanmuuttovirastossa myös tilanteisiin, joissa asiaa ei ratkaista hakemuksen mukaisesti tai asiassa on toinen asianosainen. Tällöin ehdotettu yleislainsäädäntö edellyttää, että päätökseen voidaan hakea oikaisua. Muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa (s. 13) todetaan, että Maahanmuuttoviraston käsittelemissä asioissa voi tyypillisesti olla useampia asianosaisia. Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 10) mainitaan, että esimerkiksi perheenyhdistämis- ja kansalaisuusasioissa sekä työntekijän oleskelulupaa koskevissa asioissa voi olla useita asianosaisia, mutta tältä osin valmistelussa ei ole kuitenkaan katsottu perustelluksi rajoittaa oikaisuvaatimuksen käyttöalaa, sillä näissä asioissa asianosaisten intressit eivät yleensä ole erisuuntaisia tai keskenään kilpailevia.

Jatkovalmistelussa esitysluonnosta olisi suotavaa edellä mainituilta osin täydentää, täsmentää ja havainnollistaa luettelemalla tarkemmin, mitä nämä useita asianosaisia ”tyypillisesti” koskevat asiat ja useat eri asianosaiset käytännössä / eri asioissa ovat, sekä millä perusteilla esityksessä katsotaan, etteivät asianosaisten intressit ole keskenään kilpailevia. Pidän sinänsä hyvänä, että esitysluonnoksessa on tässä yhteydessä tuotu esille työ- ja elinkeinoministeriössä

valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE xx/2022 vp), jossa ehdotetaan työnantajan asianosaisaseman laajentamista nykyisestä.

Minulla ei ole syytä vastustaa oikaisumenettelyn käyttöönottoa Maahanmuuttovirastossa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 55/2014 vp todennut, ettei oikaisuvaatimusmenettelyyn tai sen laajentamiseen lähtökohtaisesti liity valtiosääntö-oikeudellisia ongelmia. Toisaalta perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, ettei oikaisuvaatimusmenettelyä ole syytä ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn koko naiskestoa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun oikaisua olisi vaadittava päätöksen tehneeltä viranomaiselta itseltään, ja saadun kokemuksen tai odotettavissa olevan käytännön mukaan päätöksiin ei juuri koskaan tehdä oikaisua.

Esitysluonnoksessa (s. 11-12) on arvioitu, että oikeus vaatia maksutta oikaisua suoraan päätöksen tehneeltä Maahanmuuttovirastolta tarjoaisi hakijalle nykyistä muutoksenhakua nopeamman ja yksinkertaisemman jälkikäteisen oikeussuojakeinon. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä asianosainen saa virheellisen päätöksen korjatuksi nopeammin ja taloudellisesti edullisemmin kuin hallintotuomioistuimessa. Siinäkin tapauksessa, että oikaisuvaatimusta ei hyväksytä, asianosainen saa vaatimukseensa perustellun päätöksen ja voi entistä paremmin arvioida valittamisen aiheellisuutta ja valituksen menestymisen mahdollisuuksia. Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon käyttöönottamisen on arvioitu mahdollistavan hakemusten viivytyksettömän käsittelyn. Näin voidaan lyhentää oleskelulupien käsittelyaikoja.

Pidän edellä todettuja lähtökohtia keskeisinä hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta ja voin sinällään yhtyä esitettyihin arvioihin.

Viittaan tässä yhteydessä myös aiemmissa automaattista päätöksentekoa koskevissa lausunnoissani OKV/1698/21/2021, OKV/984/21/2022 ja OKV/1628/21/2022 esittämiini näkemyksiin oikaisumenettelyn keskeisestä merkityksestä tärkeänä oikeussuojakeinona.

Ehdotetun julkishallinnon yleislainsäädännön mukaan oikaisuvaatimusta ei voitaisi ratkaista automaattisesti. Totean, että myöskään käsillä olevassa esitysluonnoksessa ei sinällään esitetä oikaisumenettelyn automatisointia.

3.3 Säännösehdotusten rakenne, muotoilu ja perustelut

3.3.1 Säännösehdotusten muotoilu ja perustelut

Esitysluonnoksen (s. 10) mukaan automaattinen päätöksenteko tulisi oikeusministeriössä valmistellun yleislainsäädännön mukaan kyseeseen vain sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole kyse laajoista asiakokonaisuuksista eikä vaikeista oikeudellisista tulkintatilanteista, sekä asioissa, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja jotka soveltuvat hallintolain esitöissä (HE 230/2014 vp s. 42-43) listattujen kriteerien mukaisesti ratkaistavaksi oikaisuvaatimuksella suoraan päätöksen tehneessä viranomaisessa. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että automaattisen päätöksenteon ja oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäisivät asiat, joihin liittyy vaativaa oikeudellista harkintaa, jolloin on asianosaisen oikeusturvan kannalta tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäyksiä useisiin eri lakeihin koskien muutoksenhakua Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksenteossa. **Ulkomaalaislain** ehdotettu uusi 190 c § kuuluu seuraavasti:

Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa

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

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Kansalaisuuslain 41 §:ään, kausityöntekijälain 22 a §:ään, ICT-lain 30 a §:ään sekä tutkija- ja opiskelijalain 30 a §:ään ehdotetaan edellä mainittua ulkomaalaislain 190 c §:ää sisällöllisesti vastaavat muutokset ja lisäykset muutoksenhausta automaattisessa päätöksenteosta.

Ehdotetuissa säännöksissä ei ole yksilöity niitä asioita tai hakemustyyppejä, joita koskeviin päätöksiin ehdotetaan sovellettavaksi oikaisuvaatimusmenettelyä. Toisaalta esitysluonnoksessa (s. 5) kuitenkin todetaan, että esityksellä mahdollistettaisiin yleislainsäädännössä asian automaattiselle ratkaisemiselle säädettävä oikeussuojaedellytys *oleskelulupia ja kansalaisuutta koskevassa lainsäädännössä* [kursiivi tässä].

Pidän ehdotettuja säännöksiä muotoiluiltaan huomattavan avoimina ja epätarkkoina. En myöskään voi yhtyä esitysluonnoksen arvioon (s. 12) siitä, ettei hakijan oikeusturvan katsottaisi vaarantuvan, mikäli ehdotetuissa säännöksissä ei yksilöitäisi niitä hakemustyyppejä, joita koskevasta Maahanmuuttoviraston päätöksestä saisi vaatia oikaisua. Esitysluonnoksessa tätä arviota on perusteltu sillä, että asian automaattisen ratkaisemisen käyttöalasta säädettäisiin oikeusministeriön esityksessä (HE /2022 vp) hallintolakiin ehdotettavassa 53 e §:ssä, ja Maahanmuuttoviraston tulisi oikeusministeriön esityksessä tiedonhallintalakiin ehdotettavan 28

e §:n mukaan tiedottaa niistä asioista, jotka se ratkaisee automaattisesti. Hallintolain 46 §:ssä säädetään lisäksi päätökseen liitettävästä oikaisuvaatimusohjeesta.

Hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta on ehdottoman tärkeää, että hänen asiassaan käytävissä olevat oikeussuoja- ja muutoksenhakukeinot ilmenevät selkeästi, yksiselitteisesti ja ennakkollisesti laista. Säännöstekstissä olevat viittaukset (vielä valmisteilla olevaan) hallinnon yleislainsäädäntöön eivät ole riittäviä, kun lisäksi otetaan huomioon, että kyseisen yleislainsäädännön soveltamis- ja tulkintatilanteet tulevat väistämättä varsinkin siirtymävaiheessa olemaan moninaisia. Se, että asiakas saa tietää oikaisumenettelyn mahdollisuudesta (vasta) siinä vaiheessa, kun hän saa Maahanmuuttoviraston päätöksen, johon on liitetty oikaisuvaatimusohje, ei ole riittävää oikeusturvan täysimittaisen toteutumisen kannalta. Asiakkaalla tulee olla tieto käytävissä olevista oikeussuojakeinoista jo siinä vaiheessa, kun hän tekee hakemuksen ns. ensi vaiheen päätöksen saamiseksi, ts. asiakkaan tulee jo tuolloin kyetä arvioimaan, kannattaako prosessia laittaa vireille, mitkä ovat menestymisen mahdollisuudet ja millaisia oikaisu- ja muutoksenhakukeinoja hänellä on käytettävissään.

Koska esitysluonnos on rakennettu siten, että oikaisuvaatimusmenettelyn käyttö riippuu siitä, onko kyseinen asia ratkaistu Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksentekomenettelyssä, pidän aivan keskeisenä, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksessa arvioidaan nyt ehdotettua kattavammin ja perusteellisemmin sitä, mitkä asiat ja asiaryhmät voisivat tulla virastossa automaattisen päätöksenteon piiriin.

Ehdotetun julkishallinnon yleislainsäädännön mukaan automaattinen päätöksenteko ei voisi koskea harkinnanvaraisia asioita, ja tämä seikka on sinällään tuotu esille myös käsillä olevassa esitysluonnoksessa. Toisaalta esitysluonnoksessa on todettu, että automaattinen päätöksenteko tulisi olla Maahanmuuttovirastossa mahdollista myös silloin, kun hakemus hyväksytään vain osittain tai esimerkiksi lupa myönnetään lyhyemmäksi ajaksi kuin mitä hakija on hakenut. Erilaiset työntekemiseen ja perhesiteeseen perustuvat oleskeluluvat muodostavat ison osan Maahanmuuttovirastossa tehtävistä päätöksistä, ja automaation hyödyt myös näissä asioissa olisi esitysluonnoksen mukaan hyvä saavuttaa.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkempaa kuvausta ja pohdintaa siitä, mitkä asiat Maahanmuuttovirastossa voisivat olla siten harkinnanvaraisia, että niihin ei voida soveltaa automaatiota ja oikaisumenettelyä. Esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 11) on tosin lyhyesti todettu, että tapauskohtaista harkintaa vaativia asioita olisivat erityisesti turvapaikkahakemukset, joiden määrä suhteutettuna kaikkiin Maahanmuuttoviraston käsittelemiin hakemuksiin on vähäinen, mutta jotka edellyttävät laajempaa virkamiehen suorittamaa harkintaa.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole käsitelty kysymystä siitä, liittyykö esimerkiksi niihin päätöksiin, joilla hakemus hyväksytään vain osittain tai esimerkiksi lupa myönnetään haettua lyhyemmäksi ajaksi, tapauskohtaista harkintaa, ja/tai onko esimerkiksi mahdollista, että alun perin ei-harkinnanvaraisena pidettävä asia muuttuu tulkinna- ja harkinnanvaraiseksi asian käsittelyn aikana esimerkiksi saadun selvityksen johdosta (jolloin asian käsittely mahdollisesti ohjautuisi automaatiosta virkailijalle). Eri tilanteiden valikoitumista joko virkailija- tai automaattiseen käsittelyyn olisi ylipäättään suotavaa selostaa laajemmin esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen perusteella jää myös epäselväksi ja avoimeksi, mistä asioista Maahanmuuttovirastolla on mahdollisesti olemassa sellainen vakiintunut ratkaisukäytäntö, joihin liittyvissä asioissa päätöksenteko ilman ihmiskäsittelyä ja virkailijan tapauskohtaista harkintaa voisi olla mahdollinen.

Myös eri lakeihin ehdotettujen säännösten säännöskohtaiset perustelut ovat erittäin suppeat. Perusteluissa vain toistetaan se, mitä niukassa pykälätekstissä jo todetaan.

Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen säännöstekstejä tulee korjata ja perustelutekstejä täydentää edellä todettujen huomioiden mukaisesti.

Totean lisäksi, että esitysluonnoksen valmistelussa on toisena vaihtoehtona (s. 13) arvioitu oikaisuvaatimuksen mahdollistamista muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena kaikkiin Maahanmuuttoviraston päätöksiin tai vaihtoehtoisesti rajaten ulos pelkästään turvapaikkapäätökset. Esitysluonnoksessa on arvioitu, ettei tällainen toteutusvaihtoehto täytä hallintolain esitoissa (HE 230/2014 vp s. 42-43) oikaisuvaatimuksen käyttöönotolle asetettuja kriteereitä, eikä myöskään välttämättä olisi hyvä vaihtoehto Maahanmuuttoviraston rajallisten resurssien kohdentamisen kannalta. Näkemykseni mukaan tämän tyyppinen vaihtoehto olisi kuitenkin sinällään lainsoveltajan ja hallinnon asiakkaan näkökulmasta sekä oikeussystematiikan kannalta selkeämpi, samoin kuin monelta osin oikeudellisesti lähtökohtaisesti kestävämpi. Kyseistä vaihtoehtoa puoltavat myös yleisen lainsäädännön teknologianeutraalisuuteen liittyvät näkökohdat. Automaattinen päätöksenteko on yleishallinto-oikeudellisesta näkökulmasta lähinnä vain yksi mahdollinen tapa/menetelmä, jolla asia ratkaistaan. Automaattisen päätöksenteon saattaminen liian erilaiseen käsittelypolkuun esimerkiksi perinteiseen virkailijavoimin tapahtuvaan päätöksentekoon nähden ei siten lähtökohtaisesti ole perusteltua, ellei päätöstekniikkasidonnaiselle sääntelyvaihtoehdolle ole riittävästi esitetty oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään Maahanmuuttoviraston resurssien tehokkaaseen kohdentamiseen ja käyttöön liittyviä argumentteja sen puolesta, että oikaisuvaatimusmenettely otettaisiin käyttöön nimenomaan automaattisessa päätöksenteossa mutta ei muutoin. Oikaisuvaatimus olisi siten samassa asiaryhmässäkin käytössä vain, jos päätös on tehty automaatiolla; ja vastaavasti, jos asia on jostain syystä ratkaistu virkailijavoimin automaation

ulkopuolella, ei oikaisumenettelyä sovellettaisi. Valtiosääntöoikeudellisesti sääntelyn ja käytettävissä olevan oikeussuojamenettelyn tulee olla niin lainsoveltajan kuin hallinnon asiakkaan kannalta etukäteen riittävän selkeä jo lakitekstin perusteella. Lisäksi laillakaan ei voida luoda sattumanvaraisia tai käytännössä mielivaltaiseksi muodostuvia erotteluita.

Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyratkaisun oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta voidaan esittää ratkaisua puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja. Esityksen tosiasiallista tavoitetta Maahanmuuttoviraston käsittelyn joutuisuuden turvaamisesta automaation avulla samalla kun viraston voimavaroihin kohdistuu merkittävää säästöpainetta, voidaan pitää hyväksyttävänä. Oikeus hallintoasian käsittelyyn asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä perustuu suoraan perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevaan perusoikeussäännökseen.

Maahanmuuttoviraston käsittelemissä asioissa tulevat usein taustalla sovellettavaksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännökset, joista peruskirjan 41 artikla edellyttää hyvää hallintoa. Perusoikeuksien tasapainoinen turvaaminen laajalti yhteiskunnassa ja siten eri hallinnonaloilla ja niiden viranomaisissa pikemminkin edellyttää taloudellisten ja henkilöstövoimavarojen tehokasta kohdentamista ja käyttöä muun muassa teknologiaa hyödyntämällä. Esimerkiksi saksalaisessa keskustelussa ja oikeuskirjallisuudessa todetaan, että julkisella vallalla on joutuisan käsittelyn turvaamiseksi periaatetasolla jopa oikeudellinen velvollisuus hyödyntää teknologisia ratkaisuja, jotka riittävän virheettömästi ja muutoinkin asianmukaisesti toimiessaan voivat muita vaihtoehtoja paremmin turvata viivytyksettömän ja tehokkaan käsittelyn (ks. *Djeffal C, (2018) Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung. Berichte des NEGZ 2018, Nr. 3: 1-32, s. 18* ja siinä mainittu kirjallisuus, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3289109>). Yleislainsäädäntöön ehdotetut hallintolaissa ja (mahdollisesti) julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädetyt vaatimukset täyttävä, asianmukaisesti käyttöön otettu ja ylläpidetty sekä valvottu automaattinen päätöksenteko on lähtökohtaisesti tällainen tekniikka.

Automaattista päätöksentekoa koskevat Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 22 artiklan vaatimukset. Kyseinen artikla yhdessä tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdan kanssa edellyttävät, että ainakin ihmisen suorittamaa oikaisuvaatimusmenettelyä tai siihen rinnastuvaa oikeussuojakeinoa tulee voida soveltaa automaattisessa päätöksenteossa. Tämä seikka onkin asianmukaisesti hallituksen esityksen luonnoksen lähtökohtana. Huomiota on kiinnitettävä myös tietosuoja-asetuksen 22 artiklan säännöksen tarkoitukseen, joka ilmenee jo säännöksen sanamuodosta: tietosuoja-asetuksen kiellosta yksinomaan automaatiolla tehtävästä päätöksenteosta voidaan poiketa lainsäädännöllä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröiden oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Ennen Euroopan tietosuojaneuvoston perustamista toimineen Euroopan tietosuojaviranomaisten yhteistyöelimen WP29-työryhmän

(tietosuojatyöryhmän) valmistelemisissa ohjeissa, jotka koskevat tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamista automaattiseen päätöksentekoon, korostetaan niin ikään oikeussuojaa ja tosiasiallisia mahdollisuuksia korjata virheet sekä automaattisen päätöksenteon mekaanisuudesta ja kaavamaisuudesta johtuvat ongelmat (Ks. *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (wp251rev.01*, saatavilla) <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053>, ohjeiden s. 27).

Tietosuoja-asetuksen perusteella automaattisessa päätöksenteossa sovellettavaa oikeutta ihmisen suorittamaan harkintaan on perusteltua tulkita säännöksen tarkoituksen eli yksilön oikeussuojan vaatimusten valossa eikä vain muotoseikkana. Nyt ehdotettua sääntelyä on siten oikeudellisesti arvioitava näiden perusoikeussäännösten ja niistä johtuvien kriteerien sekä lainsäädännön johdonmukaisuuden, ymmärrettävyyden, selkeyden ja sovellettavuuden näkökulmista siten, että sääntelyvaihtoehto parhaiten kokonaisuutena sekä koko käsittelyn aikana turvaa hyvän hallinnon ja muiden oikeuksien toteutumisen sekä samanaikaisesti mahdollisimman joutuisan ja viivytyksettömän käsittelyn niin hallintopäätöksen tekemisessä kuin oikeussuojan antamisessa.

Jatkovalmistelussa tätä asiaryhmittäistä ja automaatiosta riippumatonta oikaisuvaatimuksen käyttöönottoa tulisi pohtia vielä tarkemmin. Tällöin esitystä tulisi täydentää muun muassa selvityksillä ja arvioilla siitä, miten tällainen laaja oikaisumenettely mahdollisesti vaikuttaisi muun muassa hallintotuomioistuinten työmäärään ("suorat" valitukset hallinto-oikeuksiin vähenisivät, toisaalta oikaisupäätöksistä voisi valittaa hallinto-oikeuteen). Olennainen arviointikriteeri ilmenee lisäksi esitysluonnoksessa hyvin tunnistetusta perustuslakivaliokunnan oikaisuvaatimusmenettelyä koskevasta käytännöstä. Kuten edellä kohdassa 3.2 olen todennut, perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole syytä säilyttää tai ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi siten vielä tarkasteltava päätöksenteon ja muutoksenhaun kokonaiskestoa ja sujuvuutta. Kysymys oikaisuvaatimuksen yleisestä käyttöönotosta on ratkaistava riittävän laajan arvioinnin ja tämän näkökohdan kautta. Sinänsä jo tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdasta ja 22 artiklan säännöksistä sekä hallintolakiin ehdotettavista automaattista päätöksentekoa koskevista säännöksistä seuraa, että oikaisuvaatimusmenettelyn soveltaminen vain automaatiassa ratkaistuihin Maahanmuuttoviraston päätöksiin on lainsäätäjän harkintavallassa oleva ratkaisu edellyttäen, että automaation ja oikaisuvaatimusmenettelyn kohteeksi tulevat asiaryhmät säännösten tasolla tunnistetaan tarkemmin.

3.3.2 Säännösehdotusten rakenne ja sijoittelu / oikaisu- ja muutoksenhakukeinot

Laissa säädettyjen ja käytettävissä olevien oikaisu- ja muutoksenhakukeinojen tulisi muodostaa selkeä kokonaisuus. Esitysluonnoksen mukaan maksuttoman oikaisumenettelyn piiriin tulisi vain osa Maahanmuuttoviraston päätöksistä (ne asiat, jotka Maahanmuuttovirasto on ratkaissut automaattisesti) ja oikaisumenettelyn ulkopuolelle jäisi osa viraston päätöksistä, joista käytettävissä olisi pelkästään valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen. Tarkoituksena on lisäksi, että Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudesta.

Näkemykseni mukaan esitysluonnos on rakenteeltaan sekä ehdotettujen oikaisu-/muutoksenhakusäännösten sijoittelun, järjestyksen ja otsikoinnin osalta sekava. Säännösten sijoittelussa ja järjestyksessä tulisi ottaa huomioon oikaisumenettelyn asema ensi asteen oikaisukeinona, joka ei ole varsinaista muutoksenhakua, sekä se, että hallinnon asiakkaalla on oikeus hakea oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä muutosta valituksena hallintotuomioistuimeen. Tämä perusrakenne jää ehdotetuissa säännöksissä epäselväksi.

Käsittelen seuraavassa esimerkkinä vain ulkomaalaislakiin ehdotettuja säännöksiä.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 190 §:n (pykälän otsikko: *valitus*) 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston - - - päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Tätä momenttia ei ehdoteta esitysluonnoksessa muutettavaksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 190 §:ään lisättäväksi siitä lailla 737/2021 kumotun 3 momentin tilalle uusi 3 momentti, joka kuuluu seuraavasti:

Muutoksenhausta Maahanmuuttoviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen säädetään 190 c §:ssä.

Ulkomaalaislain ehdotettu uusi 190 c § (pykälän otsikko: *Muutoksenhaku automaattisessa päätöksenteossa*) kuuluu puolestaan seuraavasti:

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen asiassa, joka on ratkaistu hallintolain 53 e §:ssä säädetyllä tavalla automaattisesti, saa vaatia maksutta oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.
Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Lain 191 §:ssä olisi säännökset valituskielloista. Ulkomaalaislain 191 § muodostuisi erityisen vaikeaselkoiseksi. Pykälässä on siinä lueteltuja päätöksiä koskeva muutoksenhakukiello, mutta oikaisupyynnön mahdollistettaisiin nyt automaattista päätöksentekoa hyödyntävissä päätöksissä.

Varsinkin säännöksen perusteluissa olisi säännöksen tarkoitusta (ratio) ja soveltamisen kuvausta tarpeen selkeyttää.

Nyt ehdotetuissa säännöksissä ”suoraa” valitusta hallinto-oikeuteen koskevat säännökset olisivat laissa ennen oikaisumenettelyä koskevia säännöksiä, ja uudessa 190 c §:ssä olisi säännökset sekä oikaisumenettelystä että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen. Toisaalta oikaisuvaatimukseen annettavaa päätöstä koskevasta muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädettäisiin viittaussäännöksellä samassa pykälässä, jossa säädetään ”suorasta” valituksesta. Rakenne on vaikeasti hahmotettava.

Jatkovalmistelussa ehdotettujen säännösten sijoittelua ja otsikointia on syytä tarkastella kokonaisuutena ja selkiyttää tarpeellisilta osin.

4 Säättämisyjärjestysperusteluista

Esitysluonnoksen perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskeva PL-jakso on varsin suppeasti kirjoitettu.

Jaksossa on nostettu esille merkityksellisinä perustuslain säännösinä PL 21 §:n säännös oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta, jota on kuitenkin jaksossa käsitelty melko lyhyesti. Jaksossa on sinällään tuotu asianmukaisesti esille perustuslakivaliokunnan keskeinen hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista koskeva lausunto (PeVL 55/2014 vp).

Yhdenvertaisuutta koskevaa PL 6 §:ää ei ole jaksossa tuotu esille ja käsitelty lainkaan, vaikka yhdenvertaisuuskysymyksiä on lyhyesti käsitelty esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevassa jaksossa (4.2.4, vaikutukset perusoikeuksiin).

Säättämisyjärjestysperusteluista (ja muualta esitysluonnoksesta) puuttuu lisäksi kokonaan yksityiselämän ja henkilötietojen suoja (PL 10 §) koskeva arviointi, vaikka esitysluonnoksessa ehdotettu oikaisumenettelyn käyttöönotto olennaisesti kytketään Maahanmuuttoviraston automaattiseen päätöksentekoon, johon puolestaan keskeisesti liittyy tietosuojanäkökulmia. Esitysluonnoksesta sinällään ilmenee, että tietosuojaan liittyviä kysymyksiä on esityksen valmistelussa ainakin jossain määrin selvitetty. Luonnoksen jaksossa 5.2 (Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot) todetaan, että sisäministeriö oli kysynyt verrokkimailta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen automaattisen päätöksenteon käytöstä maahanmuuton alalla ja siihen sovellettavista suojatoimista sekä millaisissa asiaryhmissä automaattista päätöksentekoa mahdollisesti käytetään. Belgia, Alankomaat, Liettua ja Tanska olivat esitysluonnoksen mukaan ilmoittaneet, etteivät ne käytä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista täysin automaattista päätöksentekoa maahanmuuttoa koskevissa asioissa.

Vaikka esitysluonnos nojautuu automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön, olisi automaattisen päätöksenteon hyväksyttävyyttä myös erikseen tarkasteltava perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskevan lausuntokäytännön valossa.

Jatkovalmistelussa säätämisjärjestysperusteluja koskevaa jaksoa tulisi täydentää edellä todetuilta osin. Jatkovalmistelussa olisi harkittava sitä, että hallitus pitäisi suotavana perustuslakivaliokunnan antavan asiasta lausunnon, koska esitykseen liittyy merkittäviä kysymyksiä oikaisuvaatimuksen käytöstä automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen