

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, joka korvaisi nyt samalla kumottavaksi ehdotetun ulkomaalaisrekisteristä annetun lain. Lisäksi esitykseen sisältyy eräitä asiaan liittyviä lakiehdotuksia. Nyt säädettävä laki täydentää Euroopan unionin tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavaa lakia. Sitä sovelletaan henkilötietojen käsittelyä koskevana erityislakina ulkomaalaishallinnon alueella.

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä EIS 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojaan. Samoin uudistus liittyy osaltaan tietosuojalainsäädännön uudistamiseen vastaamaan EU:n tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 ja ns. poliisidirektiivin (EU) 2016/680 vaatimuksia, jota koskevaan sääntelykokonaisuuteen liittyen perustuslakivaliokunta on jo antanut useammankin lausunnon.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysperustelut, joissa on selostettu perustuslakivaliokunnan nykyistä henkilötietojen suojaa koskevaa doktriinia sekä kuvattu eräiden perustuslain kannalta merkityksellisten säännösehdoitusten sisältöä. Varsinaista säännösehdoitusten valtiosääntöoikeudellista arviota ei kuitenkaan esitetä ja tässä mielessä säätämisyjärjestysperusteluita rasittaa tietty pintapuolisuus. Esimerkiksi henkilötietojen toissijaisesta tarkoituksesta todetaan seuraavaa:

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11§:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 14/2009 vp s. 4, PeVL 14/2017 vp, PeVL 1/2018 vp).

Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintadoktriinin ydin onkin sinänsä kuvattu asianmukaisesti, tulisi säätämisperusteluissa esittää kuvattua tarkempi arvio niistä perusteista, joilla ehdotetun säännöksen katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Sama ongelma liittyy usean muunkin säännösehdotuksen arviointiin säätämisperusteluissa.

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan hallituksen esitykseen sisältyvien säännösehdotusten suhdetta perusoikeutena turvattuun henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen suoja koskevan doktriinin osalta viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (ks. erit. PeVL 14/2018 vp, PeVL 51/2018 vp).

Käsittävät henkilötiedot

Ulkomaalaishallinnossa käsiteltävistä henkilötiedoista säädetään 7 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa käsitellä 1 §:ssä säädettyissä tarkoituksissa, siltä osin kuin on tarpeen, henkilön yksilöintitietoja, perhesuhdetietoja, edustajuustietoja, osaamista kuvaavia tietoja ja yhteystietoja sekä tietoja matkustusasiakirjoista ja ulkomaalaislain (301/2004) 96 §:n mukaisesta hakemusasian vireilläoloa osoittavasta kortista.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun ohella rekisteröinnin tavoitetta, tietosisältöjä ja sallittuja käyttötarkoituksia (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 2). Valiokunnan edellä selostetun tarkistetun käytännön mukaan näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa olla edelleen kattavaa ja yksityiskohtaista. Valiokunta on mm. poliisin henkilötietolain rekisterikohtaista sääntelyä arvioidessaan pitänyt tarpeellisenä muotoilla tietosisältöjen sääntely tyhjentäviksi luetteloiksi (PeVL 18/2012 vp, s. 3/I).

Ehdotettu sääntely jää jossain määrin avoimeksi. Epäselväksi jää muun muassa, mitä henkilön yksilöintitietoja ja osaamista sekä perhesuhdetietoja rekisterissä saadaan käsitellä. Tietosisältöjen sääntely olisi syytä pyrkiä muotoilemaan tyhjentäviksi luetteloiksi

Ehdotetun 7 §:n 2 momentin 6 kohdassa säädetään ns. havaintotietojen käsittelemisestä. Ehdotuksen perusteella rekisterinpitäjällä olisi nykytilasta poiketen oikeus käsitellä 6 kohdan nojalla havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja huomiotietoja henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassaoleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai rekisterinpitäjän palveluksessa olevien työturvallisuuteen.

Kyseessä olisi uusi ulkomaalaishallinnon osalta uusi tietosisältösäännös, joka mahdollistaisi sellaisten henkilötietojen käsittelyn, joiden toimivalta perustuu olemassa olevaan lainsäädäntöön. Havaintotiedoissa on kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta, jotka ovat luonteeltaan epävarmoja ja joiden käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski. Perustuslakivaliokunta on tämän luonteisten tietojen käsittelyssä kiinnittänyt (ks. PeVL 18/2012 vp) erityistä huomiota tarpeeseen varmistaa tietojen virheettömyys ja luotettavuus (PeVL 27/2006 vp, s. 2/II) ja liittää tietoon arviot tietojenantajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II). Ehdotetun 3 momentin mukaan huomiotietoihin tulisi liittää arvio tietojen antajan tai tietolähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta ainoastaan, jos se on mahdollista. Nähdäkseni ehdotus ei tältä osin vastaa valiokunnan vaatimuksia, kun se mahdollistaa havaintotietojen käsittelyn ilman minkäänlaista arviota tietojen antajan tai tietolähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta. Nähdäkseni lisämäärä ”jos se on mahdollista” tulisi poistaa mainitusta 3 momentista.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat ja arkaluonteiset henkilötiedot

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan 8 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa henkilötiedot, joista ilmenee ”rotu tai etninen alkuperä”; poliittisia mielipiteitä tai uskonnollinen tai filosofinen vakaumus; ammattiliiton jäsenyys; henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten geneettisiä tai biometrisiä henkilötietoja; terveyttä koskevia tietoja; sosiaalipalveluita koskevia tietoja; luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja. Käsittely olisi rajattu samassa pykälässä tiettyihin laissa säädettyihin ja erikseen viittaussäännöksen perusteella täsmentyviin tarkoituksiin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatu yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Ehdotus merkitsee hyvin laajaa toimivaltaa käsitellä rekisteröidystä käytännössä kaikkia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä arkaluonteisiksi luonnehdittavia henkilötietoja. Valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista sinänsä on, että käsittely on rajattu säännösperustaisesti välttämättömyyteen. Tällaisessa yhteydessä olisi nähdäkseen syytä korostaa myös yleisemmin tietosuojasetuksen 5 artiklassakin ilmaistua tietojen minimoinnin periaatetta, jonka voi katsoa täydentävän henkilötietojen käsittelyyn liittyvää välttämättömyysvaatimusta.

Mitä tulee asianmukaisia suojatoimia koskeviin vaatimuksiin, hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämät asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi toteutuisivat tietosuojalakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa säädetyillä suojatoimilla. Tällaisia suojatoimia olisivat muun muassa henkilöstön osaamisen ja erilaisten valvontakeinojen toteuttaminen sekä teknisten järjestelmien toimivuuden takaaminen. Valiokunnan on syytä varmistua sääntelyn kattavuudesta tältä osin.

Henkilötietojen käsitleminen muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään henkilötietojen käsitlemisestä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Kyseinen ns. toissijainen käyttö olisi mahdollista, jos käsittely olisi välttämätöntä 1 momentissa säädetyllä tavalla rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tai tarpeen 1 momentin kohdissa tarkemmin yksilöidyllä tavalla. Esimerkiksi 1 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella henkilötietoja saataisiin käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, jos se olisi tarpeen henkilöllisyyden selvittämiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa säädettäisiin erikseen pykälän 2 ja 3 momentissa. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saisi käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen 1 momentin 1—7 kohdassa säädetyissä tarkoituksissa vain, jos se on välttämätöntä viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Ns. toissijaista käyttöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp). Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että ulkomaalaishallinnon henkilötietolain nojalla syntyvä henkilörekisteri on ns. yhteisrekisteri, jonka pitäjinä toimivat kaikki 3 §:ssä mainitut viranomaiset yhdessä. Samoin rekisterissä olisi mahdollista käsitellä hyvin laajasti myös arkaluonteisia henkilötietoja. Ehdotetun sääntelyn perusteella rekisteriin talletettuja arkaluonteisiakin tietoja vaikuttaisi olevan mahdollista käsitellä henkilöllisyyden selvittämiseksi, kunhan henkilöllisyyden selvittäminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävän kannalta.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Ehdotetun 20 §:n 1 momentin mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä. Saman pykälän 2 momentin perusteella rekisteröidyllä on oikeus saada selvitys hänelle automaattisessa käsittelyssä tehdystä yksittäispäätöksestä.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan perusteella rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään tilanteista, joissa kieltoa ei sovelleta. Mainitun 2 kohdan b) alakohdan perusteella kieltoa sovelleta jos päätös on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Edelleen 22 artiklan 4 kohdassa on rajoitettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien käsittelyä automatisoidussa päätöksenteossa. Tällaiset päätökset ovat sallittuja ainoastaan 9 artiklan a) ja g) alakohdissa säädetyillä perusteilla. Kyseinen a) alakohhta perustuu suostumukseen eikä niin ollen tule kyseeseen tässä. G) alakohdan perusteella erityisiin henkilötietoryhmiin perustuva automaattinen päätöksenteko on sallittu, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä

noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin tehtäviin ei kuulukaan kansallisen lainsäädännön arviointi EU:n lainsäädännön kannalta, on se toisaalta pitänyt samalla perustuslain 10 §:n kannalta lähtökohtaisesti riittävänä, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. (PeVI 14/2018 vp).

Ehdotettu 20 § jättää varsin avoimeksi sen, missä tilanteissa automaattinen päätöksenteko ei tulisi kyseeseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kielteisiä päätöksiä olisi mahdollista tehdä automaattisessa käsittelyssä silloin, kun päätös ei sisältäisi harkintavaltaa. Tällaisia ovat esimerkiksi päätökset, joissa toisen viranomaisen esimerkiksi TE-toimiston tekemästä kielteisestä osapäätöksestä seuraa lain mukaan kielteinen oleskelulupapäätös.

Kielteinen oleskelulupapäätös on ilmiselvästi päätös, jolla on merkittäviä oikeusvaikutuksia yksilön kannalta. Tällaisiin päätöksiin sovelletaan selvästi tietosuojasetuksen 22 artiklan kieltoa. Ehdotettu 20 § ei myöskään kiellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Pidän tähän nähden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, ettei säännös takaa oikeasuhtaisuusvaatimuksen toteutumista eikä muutenkaan riittävästi rajaa automatisoidun päätöksenteon alaa. Nähdäkseni säännöksessä tulisi rajata automatisoidut päätökset vain rekisteröidyn oikeusasemaan vain vähäisesti vaikuttaviin päätöksiin.

Helsingissä 30.1.2019

Juha Lavapuro
professori