



Maahanmuutto-osasto
Erityisasiantuntija Tuuli Tuunanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 18/2019 vp)

VALMISTELU

Valmistelu käynnistettiin lokakuussa 2016, jolloin sisäministeriö asetti hankkeen ulkomaa-laisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (SMDno-2016-1584). Valmistelun tukena toimi poikkihallinnollinen asiantuntijatryöryhmä. Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp) annettiin eduskunnalle 8.11.2018. Esitys käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, joka antoi lausuntonsa asiassa (PeVL 62/2018 vp). Lisäksi esitys käsiteltiin hallintovaliokunnassa mutta valiokunta ei ehtinyt antaa mietintöään asiassa asian käsittelyn rauettua eduskuntavaalien toimittamisen johdosta.

Valmistelutyön jatkamiseksi perustettiin hanke maahanmuuttohallinnon henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen valmistelemiseksi (SMDno-2019-816). Esitys laadittiin rauenneen hallituksen esityksen (HE 224/2018 vp) pohjalta. Esitystä korjattiin rauennutta hallituksen esitystä koskeneen perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2018 vp) sekä asiassa järjestetyn uuden lausuntokierroksen pohjalta muun muassa täsmentämällä viranomaisten erillisyyssperiaatteen toteutumista yhteisrekisterinpitäjien osalta sekä täydentämällä automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä. Raukeamisesta valmistelutyölle seuranneen lisäajan turvin esitystä muutettiin toteuttamalla maahanmuuttohallinnon salassapitoa koskevan sääntelyn keskittäminen julkisuuslakiin yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Esitykseen tehtiin myös muita vähäisiä täsmennyksiä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2020.

TAUSTA

Esitys on osa Euroopan unionin tietosuojauudistuksesta seurannutta laajempaa valtionhallinnon ja siten myös sisäministeriön hallinnonalan henkilötietolainsäädännön uudistusta. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen uudistetut henkilötietolait tulivat voimaan 1.6.2019.

Uudistuksen taustalla ovat Euroopan unionin *tietosuoja-asetus* (2016/679/EU) sekä niin sanottu *rikosasioiden tietosuojadirektiivi* (2016/680/EU). Tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Kansallisesti tietosuoja-asetusta täsmentää ja täydentää 1.1.2019 voimaan tullut tietosuojalaki (1050/2018). Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön 1.1.2019 voimaan tulleella lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki* (1054/2018). Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuttohallinnossa on saatettava vastaamaan edellä kuvattua yleislainsäädäntöä.

Uudistuksen taustalla ovat lisäksi kansalliset muutostarpeet, joilla tarkoitetaan maahanmuuttohallinnossa sovellettavien rekisterisäännösten vanhanaikaisuutta, sirpaleisuutta ja toimintaympäristössä esimerkiksi digitalisaation myötä tapahtuneita muutoksia. Uusi henkilötietolaki korvaisi 20 vuotta vanhan ulkomaalaisrekisterilain (1270/1997), joka ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi rekisterisääntelyä kumottaisiin useista maahanmuuton hallinnonalan laeista, kun kaikki henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuttohallinnossa keskitettäisiin nyt ehdotettavaan uuteen henkilötietolakiin.

Esityksellä on vaikutuksia sekä sääntelytekniikkaan että henkilötietojen käsittelysääntöihin.

Kyseessä on varsin perusoikeusherkkä sääntelykokonaisuus. Esityksen valmistelu on edellyttänyt tarkkaa yhteensovittamista paitsi EU:n tietosuoja-sääntelyn myös perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että erityisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, henkilötietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovutettavuudesta henkilötietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeusturvasta tulee säätää lain tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5, PeVL 19/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2). Tässä lausunnossa ei erikseen nosteta esiin näitä perustuslain näkökulmasta keskeisiä sääntelykohteita siltä osin, kun perustuslakivaliokunnalla ei lausunnossaan PeVL 62/2018 vp ole ollut näihin huomauttamista. Tässä lausunnossa esitellään perustuslakivaliokunnan hallituksen esitystä 224/2018 vp koskevassa lausunnossaan PeVL 62/2018 vp esittämien huomioiden johdosta muutetut lakiehdotukset.

TAVOITTEET

Sääntelyn keskittäminen Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (1. lakiehdotus). Laki korvaisi ulkomaalaisrekisterilain, joka ehdotetaan kumottavaksi.

Ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan lainsäädännöstä. Esitykseen liittyvät siten ehdotukset laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohTELUSTA ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), jäljempänä *säilölaki* ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), jäljempänä *kotoutumislaki* muuttamisesta. Näihin lakeihin sisältyvät rekisterisäännökset kumottaisiin, kun kaikki henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely keskitettäisiin nyt ehdotettavaan uuteen henkilötietolakiin. Lisäksi ehdotettavan uuden henkilötietolain johdosta ehdotetaan tehtäväksi tarpeellisia muutoksia muualle lainsäädäntöön. Näin ollen esitykseen liittyvät ehdotukset myös kansalaisuuslain (359/2003), ulkomaalaislain (301/2004), Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995), turvallisuus selvityslain (726/2014) ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) muuttamisesta. Lisäksi esitykseen liittyvät teknisiä muutoksia sisältävät ehdotukset seitsemän lain muuttamisesta.

Maahanmuuttohallinnon alaan kuuluvien henkilötietojen käsittelyn keskittäminen on perusteltua erityisesti siksi, että henkilötietojen käsittelytarpeet liittyvät erittäin läheisesti toisiinsa muodostaen yhtenäisen kokonaisuuden. Keskittäminen edistää henkilötietojen käsittelyn tavoitetta eli erityisesti rekisteröidyn etujen ja oikeuksien toteutumista parantaessaan rekisteröidyn mahdollisuutta hahmottaa henkilötietojensa käsittelyn tarkoitukset ja tunnistaa rekisterinpitäjät. Tämä mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksien kattavamman käyttämisen. Keskittäminen palvelee myös maahanmuuttohallinnon toimintaa luodessaan yhdenmukaiset säännökset henkilötietojen käsittelylle. Lausuntokierroksilla lähes kaikki lausunnonantajat pitivät maahanmuuttohallinnon henkilötietosääntelyn keskittämistä kannatettavana ratkaisuna sääntelyn selkeyden ja rekisteröidyn oikeusturvan kannalta.

Kumottavaksi ehdotettavaan ulkomaalaisrekisterilakiin sisältyvä salassapitoon liittyvä sääntely puolestaan ehdotetaan keskitettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), jota siten ehdotetaan muutettavaksi.

Sääntelyn selkeyttäminen sääntelykehyksen puitteissa

Tavoitteena on, että henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin jatkossa yhdessä nykyaikaisen henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka erityislakina täydentää tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia sekä rikosasioiden tietosuojalakia.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 62/2018 vp) sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei kuitenkaan voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Vaikka valiokunnan mielestä on selvää, että varsin merkittävä osa sääntelyn monimutkaisuudesta palautuu EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, se on edellyttänyt selvittämään keinoja sääntelyn soveltamisalasäännösten selkeyttämiseen.

Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin pääsääntöisesti tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Rikosasioiden tietosuojalakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn, joka tapahtuu kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa joko poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta. Maahanmuutto ei tietosuojadirektiivin mukaisesti kuulu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan

eikä esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ole rikosasioiden tietosuojalakia soveltava turvallisuusviranomainen. Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla käsiteltävillä tiedoilla on keskeinen merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamisessa. Valtion toimivaltaan kuuluu estää sellaisten muiden maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden maahantulo, joiden voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi käyttää voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain mukaisesti kerättyjä tietoja paitsi päivittäisessä toiminnassaan, myös antaessaan poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 §:n mukaisesti viranomaisille sellaisia ohjeita, neuvoja ja tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi ja siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi. Näitä ovat esimerkiksi lausunnot kansalaisuus- ja maahantulolupa-asioissa. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen sisällyttäminen säädökseen voimassa olevaa ulkomaalaisrekisterilakia vastaavasti tietojen käsittelyn alkuperäisenä käyttötarkoituksena on siten välttämättöntä. Rikosasioiden tietosuojalakia sovellettaisiin kuitenkin vain selkeästi rajatuissa tilanteissa henkilötietojen käsittelyyn, joka tapahtuu kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa vain poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta. Suhteesta muuhun lainsäädäntöön säädetään 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä, jonka muotoilua on täsmennetty siinä kuvattujen säästösten välisen suhteiden tarkentamiseksi.

Euroopan unionin ja kansallisten yleislakien muodostaman tietosuojasääntelykokonaisuuden lisäksi ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia olisi sovellettava yhdessä maahanmuuttohallinnossa toimiville viranomaisille toimivaltaa luovan lainsäädännön kanssa. Henkilötietojen sääntelykehys maahanmuuttohallinnon alalla muodostuisi tästä kokonaisuudesta. Henkilötietolaki itsessään ei luo toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle, vaan henkilötietojen käsittely edellyttää aina erillistä toimivaltasäännöstä. Henkilötiedon käsittelyn tulee aina olla palautettavissa laissa olevaan toimivaltaperusteeseen, jonka pohjalta tulee arvioida mitä henkilötietoja on pidettävä toimivaltuuden käyttämisen näkökulmasta perusteltuna. Sääntelyn selkeyden vuoksi toimivaltaa luovan lainsäädännön sisältöä ei kuitenkaan toistettaisi nyt ehdotettavassa henkilötietolaissa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteet muun muassa henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä tietojen tarpeellisuusvaatimuksesta sekä minimoinnista ovat siten aina lähtökohta kaikelle henkilötietojen käsittelylle. Samoin noudatettavaksi tulevat rikosasioiden tietosuojalain 5-7 §:n mukaiset henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet poliisin tai Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Maahanmuuttohallinnon erityispiirteenä ovat lukuisat eri viranomaiset, joista osa, esimerkiksi poliisi, Rajavartiolaitos ja työ- ja elinkeinotoimistot toimivat niin sanotun maahanmuuttoviranomaisen roolin lisäksi myös muussa roolissa ydintehtäviään suorittaessaan. Osa näistä viranomaisista soveltaisi muuta henkilötietolakia silloin, kun ne eivät toimi maahanmuuttohallinnon toimivaltaa luovan lainsäädännön nojalla vaan ydintehtäviensä toteuttamiseksi. Tällöin esimerkiksi poliisi soveltaisi lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019), Rajavartiolaitos lakia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) ja työ- ja elinkeinotoimistot julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 lukua. Henkilötietojen käsittelyn sääntely on pyritty jakamaan tarkoituksenmukaisesti eri henkilötietolakien soveltamisalojen välillä.

Unionin tietosuojalainsäädäntö sekä kansalliset yleis- ja erityislait yhdistettynä maahanmuuttohallinnossa toimiviin poikkeuksellisen lukuisiin viranomaisiin muodostavat edellä kuvatulla tavalla monikerroksisen ja siten melko monimutkaisen sääntelykokonaisuuden. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on - vallitsevat rakenteet huomioiden - henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn selkeyttäminen sekä lainsoveltajan että rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Tähän pyritään luomalla maahanmuuttohallinnon henkilötietolainsäädännöstä mahdollisimman yleistajuinen, selkeä ja ymmärrettävä. Tätä tavoitetta on toteutettu tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan edellyttämällä riskiperustaisella sääntelytavalla.

KESKEISET SÄÄNTELYRATKAISUT

Sääntelyssä huomioitavat perusoikeudet ja riskiperustainen lähestymistapa

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatun yksityiselämän suojan piiriin (esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Tämän lisäksi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen osalta 10 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa henkilötietojen käsittelyn perustan muodostavat niin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tarpeellinen henkilötietojen käsittely kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukainen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla tarpeellinen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely ja 10 artiklan mukaisiin rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely. Samoin noudatettavaksi tulee rikosasoiden tietosuojalain 4 §:n mukainen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuusvaatimus.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä (PeVL 14/2018). Valiokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän laintasaisen sääntelyn (PeVL 14/2018

vp s. 4—5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhuihin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 3—5).

Ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja. Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien henkilötietojen luonne ja määrä huomioiden henkilötietojen suojan turvaavaa käsittelyä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettua sääntelyä. Maahanmuuttohallintoa koskeva erillislaki on jatkossakin välttämätön, jotta perustuslain 10 §:n mukainen vaatimus säätää henkilötietojen suojasta lailla täyttyy asianmukaisesti maahanmuuttohallinnossa myös jatkossa.

Ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa omaksuttaisiin riskiperustainen lähestymistapa, jossa sääntely kohdennettaisiin uhkien ja riskien perusteella tarkempaa sääntelyä edellyttäviin tilanteisiin, kuten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin henkilötietoihin. Maahanmuuttohallinnon alalla käsiteltäviin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille, joten niitä on suojattava erityisen tarkasti. Jotta voidaan minimoida tietoturvaan ja näiden tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä henkilön perusoikeuksille ja vapauksille, näiden henkilötietojen käsittely ja tietosisältö ehdotetaan rajattavaksi täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain tiettyihin ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n mukaisiin välttämättömiin käsittelytarkoituksiin. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta on haasteellista, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä kuvaa käsittelytarpeiden moninaisuus. Näiden henkilötietojen käsittely on välttämätöntä varsin useassa lain soveltamisalaan liittyvässä tilanteessa. On huomioitava, että viranomaisella ei voi koskaan olla oikeutta käsitellä henkilötietoa, jonka käsittelemiseen sillä ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa.

Samalla sääntelyä purettaisiin kaikissa niissä tilanteissa, joissa yksityiskohtainen sääntely ei ole välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Sääntelyn tulee kuitenkin tällöinkin täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kuten oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Sääntelyn purkaminen näkyisi ehdotetussa maahan-

muuttohallinnon henkilötietolaissa esimerkiksi yleisluontoisempana tietosisällön määrittelynä muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen osalta. Koska henkilötiedon käsittelyn tulee aina olla palautettavissa laissa olevaan toimivaltaperusteeseen, jonka pohjalta tulee arvioida mitä henkilötietoja on pidettävä toimivaltuuden käyttämisen näkökulmasta perusteltuna, viranomaisella ei voi koskaan olla oikeutta käsitellä henkilötietoa, jonka käsittelemiseen sillä ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa. Riskiperustaisuutta toteutettaisiin myös kaksinkertaisen tiedonluovutussääntelyn purkamisena sekä irtautumalla tiedonsaantioikeutta koskevassa sääntelyssä yksityiskohtaisesta kasuistisesta sääntelytavasta silloin, kun sääntely on sidottu välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että lakiehdotuksen 12 §:ssä [uudessa ehdotuksessa 13 §] säädetään sinänsä asianmukaisesti tiedonsaantioikeudesta (PeVL 62/2018).

Sääntelyn pohjautuminen toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle luovaan lainsäädäntöön varmistaisi, että kokonaisuus on läpinäkyvä ja sääntely olisi lakiin perustuvana täsmällistä ja tarkkarajaista myös niiltä osin kuin sääntely henkilötietolaissa on aiempaa yleisluontoisempaa.

Käsittelytarkoitussidonnaisuus

Ehdotettava maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki perustuisi käsittelytarkoitussidonnaiseen sääntelymalliin ja sitä sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnonalalla. Lain soveltamisala ei olisi sidottu mihinkään rekisteriin tai tietojärjestelmään vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsitellään. Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista tähän lähtökohtaan (PeVL 62/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä lähtökohtana sääntelyä, jossa henkilörekistereitä koskevat säännökset korvattaisiin säännöksillä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt tulkintakäytäntönsä mukaisesti, että henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia (PeVL 51/2018 vp, s. 8).

Henkilötietojen käsittelytarkoitukset muodostaisivat lain soveltamisalan. Henkilötietojen käsittelytarkoitukset perustuisivat maahanmuuttohallinnolle toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Tällaisia toimivaltaa viranomaisille luovia lakeja maahanmuuttotohallinnossa ovat esimerkiksi ulkomaalaislaki, laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017), jäljempänä *kausityölaki*, laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017), jäljempänä *ICT-laki*, laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistyön perusteella (719/2018), jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*, kansalaisuuslaki, vastaanottolaki ja säilölaki. Henkilötietojen käsittelyn edellytys olisi siten aina lainsäädännössä säädetty toimivalta, jonka toteuttamiseksi yksittäisen henkilötiedon käsittely on tarpeellista. Henkilötietojen käsittelytarkoitukset jaoteltaisiin maahanmuuttotohallinnon henkilötietolain 1 §:ssä kohtiin 1–6 toimivaltaa luovaa lainsäädäntöä ja niiden sisältämää voimassa olevaa rekisterisääntelyä vastaavasti. Tätä käsittelytarkoitusten jaottelua kohtiin 1–6 hyödynnettäisiin soveltuvin osin ehdotettavassa henkilötietolaissa henkilötietojen käsittelyn rajaamisessa.

PERUSTUSLAIN NÄKÖKULMASTA KESKEISET SÄÄNTELYKOHEET

Yhteisrekisterinpitäjyys ja viranomaisten erillisyyden periaate (Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §, 11-13 §)

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 4-5), että perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttaa koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Valiokunnan mielestä sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset järjestelmien ylläpitäjien lisäksi on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoi-keuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta. Lakiehdotuksessa säädettyjen rekisterinpitoon liittyvien vastuiden perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden merkitys jää muiden viranomaisten kuin järjestelmän ylläpitäjien osalta avoimeksi. Perustuslakivaliokunta kehotti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 5) tarkastelemaan ehdotetun sääntelymallin tarkoituksenmukaisuutta ja yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa.

Yhteisrekisterinpitäjyyden tarkoituksenmukaisuus

Maahanmuuttohallinnon viranomaiset käsittelevät maahanmuuttohallinnon asiakkaista näiden asiakkuuden eri vaiheissa pääasiallisesti samoja henkilötietoja. Tämän vuoksi esityksen keskeiseksi lähtökohdaksi on valittu maahanmuuttohallintoa koskevan henkilötietosääntelyn keskittäminen yhteen lakiin. Maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn keskittämistä yhteen henkilötietolakiin on viranomaisten moninaisuus huomioiden pidetty lausunnoissa lähtökohdiltaan kannatettavana ja tavoitteiltaan oikeana. Keskittämisen on arvioitu selkeyttävän sääntelyä ja edistävän rekisteröidyn mahdollisuutta ymmärtää henkilötietojensa käsittelyn tarkoitukset ja tunnistaa rekisterinpitäjät paremmin kuin nykyinen malli, jossa henkilötietojen käsittelysäännökset jakautuvat useisiin lakeihin niin, että osa sääntelystä on henkilötietolaeissa ja osa sektorikohtaisissa toimivaltaa luovissa erityissäädöksissä. Ei olisi tarkoituksenmukaista säätää jokaiselle viranomaiselle omaa henkilötietolakiaan, joissa toistettaisiin samat henkilötietojen käsittelysäännökset. Keskittämisen seurauksena ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä toimii useita eri viranomaisia, koska nämä käsittelevät maahanmuuttohallinnon asiakkaan tietoja toimivaltaa luovan lainsäädäntönsä nojalla. Maahanmuuttohallinnon toimivaltasääntely sisältyy ulkomaalaislakiin, kansalaisuuslakiin, ICT-lakiin, kausityölakiin, tutkija- ja opiskelijalakiin, vastaanottolakiin, säilölakiin ja kotoutumislakiin. Nämä säädökset sisältävät maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja ehdotettava maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki ne keinot, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan käsitellä.

Yhteisrekisterinpitäjyyden tietosuoja-asetuksenmukaisuus

Maahanmuuttovirasto, poliisihallitus, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, ulkoasiainhallinto, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, työ- ja elinkeinotoimistot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käsittelevät henkilötietoja ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaisesti tarkoituksiin harkintavaltaa käyttäen, mikä edellyttää näiden viranomaisten roolien määrittämistä tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta toimijat ovat aina joko rekisterinpitäjiä (4 artiklan 7 alakohta) ollen tietyissä tilanteissa yhteisrekisterinpitäjiä (26 artikla) tai henkilötietojen käsitteittäjiä (4 artiklan 8 alakohta). Nämä viranomaiset olisivat tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaisia rekisterinpitäjiä, koska lainsäädännön tulee heijastaa viranomaisille kuuluvaa tosiasiallista vastuuta henkilötietojen käsittelystä. Koska kaikki edellä mainitut viranomaiset käsittelevät henkilötietoja ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, nämä viranomaiset toimisivat tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisina yhteisrekisterinpitäjinä. Näistä rooleista on säädetty myös rikosasioiden tietosuojalain 3 luvussa.

Kansallisessa lainsäädännössä viranomaisten erillisyyssperiaate huomioiden yhteisrekisterinpitäjiä koskeva ajattelutapa on uusi ja tältä osin oikeustila on vakiintumaton. Tietosuoja-asetus itsessään ei tarjoa erityisen selkeitä kriteereitä rekisterinpitäjän määrittämiseksi tilanteessa, jossa näiden tehtävät ja toimivalta perustuvat lainsäädäntöön. EU:n tietosuojatyöryhmä on ottanut kantaa rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsitteittäjän ja yhteisrekisterinpitäjän määritelmiin lausunnossaan 1/2010. Myös unionin tuomioistuin on nojannut rekisterinpitäjän käsitettä määritellessään tietosuojatyöryhmän edellä mainittuun lausuntoon. Unionin tuomioistuin on todennut, että koska rekisterinpitäjää koskevan säännöksen tavoitteena on varmistaa rekisteröityjen tehokas ja kattava suojelu määrittelemällä rekisterinpitäjän käsite laajasti (C-131/12, Google, 13.5.2014, kohta 34), yhteisvastuu ei välttämättä merkitse henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien eri toimijoiden samanlaista vastuuta. Kyseiset toimijat voivat päinvastoin osallistua henkilötietojen käsittelyyn eri vaiheissa ja eriasteisesti, joten niiden vastuun taso on arvioitava ottaen huomioon kaikki kyseisessä tapauksessa merkitykselliset seikat (C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (Facebook), 5.6.2018, kohdat 28 ja 43 sekä C-25/17, Jehovan todistajat, 10.7.2018, kohta 66). Säännöksessä ei myöskään edellytetä, että silloin kun useampi toimija vastaa yhdessä samasta henkilötietojen käsittelystä, kaikilla niistä on pääsy kyseisiin henkilötietoihin. (C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (Facebook), 5.6.2018, kohta 38).

Maahanmuuttovirastoa ja ulkoasiainhallintoa ei voida määrittää ainoiksi rekisterinpitäjiksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, koska tällöin muut maahanmuuttohallinnon henkilötietoja käsittelevät viranomaiset toimisivat henkilötietojen käsitteittäjinä, joita ne niiden lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvä vastuuasema huomioiden eivät ole.

Rekisterinpitäjien välisistä vastuista ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla ei myöskään ole mahdollista säätää pelkästään tiedonluovutusta koskevin säännöksin, koska tämä jättää viranomaisten roolit ja vastuut epäselväksi tietosuoja-asetuksen mukaisten roolien näkökulmasta. Tilanteissa, joissa on kyse viranomaisten toimimisesta eri henkilötietolakien välillä, tieto liikkuu luontevasti tiedonluovutussäännöksin. Tällöin viranomainen käsittelee henkilötietoja oman henkilötietolainsäädäntönsä nojalla ja roolissa ja luovuttaa ne toiselle viranomaiselle käsiteltäväksi luovutuksen saajan henkilötietolain nojalla ja roolissa. Nyt käsiteltävässä tilanteessa on kuitenkin kyse henkilötietojen käsittelystä yhden henkilötietolain eli maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, joten viranomainen ei voi käsitellä henkilötietoja ilman tietosuoja-asetuksen edellyttämää roolia

(joko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä). Henkilötietolakien soveltamisalat on nimenomaisesti pyritty rajaamaan niin, että päällekkäisyyttä ei ilmenisi. Tämä selkeyttää kussakin tilanteessa sovellettavan henkilötietolain valintaa.

Vastuunjako yhteisrekisterinpitäjien välillä

Unionin tuomioistuin on edellä esitetyllä tavalla linjannut, että yhteisrekisterinpitäjyys ei tarkoita sitä, että kaikki rekisterinpitäjät olisivat vastuussa kaikesta henkilötietojen käsittelystä. Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla rekisterinpitäjien vastuut ja velvollisuudet olisivat tarkasti rajattuja. Yhteisrekisterinpitäjien aineellisoikeudellinen työnjako kullekin rekisterinpitäjälle kuuluvien lakisääteisten tehtävien osalta perustuisi toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Näin ollen mikään viranomainen ei koskaan vastaisi toisen viranomaisen toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaisesta henkilötietojen käsittelystä. Kukin viranomainen vastaisi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla omassa toiminnassaan tietosuoja-asetuksen 24, 25, 30, 32—35 ja 37 artiklan mukaisista vastuista.

Tietojärjestelmien ylläpito ja siihen kuuluvat tehtävät, kuten henkilötietojen muu kuin yksittäistapauksellinen poistaminen ja luovuttaminen, keskitettäisiin kuitenkin nykytilaa vastaavasti Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle. Nämä toimisivat myös esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaisina rekisteröityjen yhteyspisteinä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen ja sujuvuuden turvaamiseksi (yhden luukun periaate). Kukin rekisterinpitäjä vastaisi aina henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Vastuu niin tiedon oikeellisuudesta ja tiedon korjaamisesta päättämisestä kuin yksittäisen tiedon luovuttamisesta sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta kuuluisi vain tiedon sisältöön vaikuttaneelle, käytännössä tiedon tallentaneelle, viranomaiselle. Koska tiedon tallentanut viranomainen pitää hallussaan kyseistä asiakirjaa, on hän julkisuuslainakin perusteella lähtökohtaisesti rekisterinpitäjä ja siten vastuussa asiakirjan asianmukaisesta käsittelystä.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisrekisterinpitäjyys ei myöskään tarkoita, että kaikki esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaiset rekisterinpitäjät voisivat rajoituksetta käsitellä muiden rekisterinpitäjien keräämiä ja tallentamia tietoja. Tietojen käsittelyn tulee aina perustua kunkin viranomaisen toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Tietoon pääsyä hallinnoidaan käyttövaltuushallinnalla. Käytännössä järjestelmän ylläpitäjät kontrolloisivat käyttövaltuushallinnan avulla sitä, millä viranomaisella ja kenellä yksittäisellä virkamiehellä on lakisääteinen oikeus käsitellä tiettyjä henkilötietoja. Näin tietojärjestelmän ylläpitäjät tosiasiallisesti valvovat tiedon liikkumista lain soveltamisalan sisällä. Valvontaa toteutettaisiin jatkuvasti myös lokitietoja seuraamalla ja pistokokein.

Tiedon liikkuminen yhteisrekisterinpitäjien välillä

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 5-6) huolen siitä, että tiedot ovat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjiksi määriteltyjen viranomaisten välillä salassapitosäännösten estämättä, mikäli talletettuja arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjäksi määritellyn viranomaisen toimesta. Perustuslakivaliokunta muistutti, että maahanmuuttohallintoon yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely salassapidosta ja tietojen luovutukseen salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden

periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde tiedonsaantioikeutta koskevaan säännökseen, viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ole selvä. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 6) tältä osin ehdotetun sääntelyn olennaista täsmentämistä. Ehdotettavaa sääntelyä on sittemmin täsmennetty perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden.

Yhteisrekisterinpitäjien välisellä salassa pidettävien tietojen luovuttamisella puututaan perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, joten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti siitä tulee säätää erikseen. Myös julkisuuslain 29 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle on erikseen nimenomaisesti säädettävä laissa. Edellä kuvattu usean rekisterinpitäjän malli, joka maahanmuuttohallinnossa on väistämätön seuraus henkilötietojen käsittelysäännösten perustellusta keskittämisestä, poikkeaa jossain määrin tavanomaisesta ja vaatii yhteensovittamista viranomaisten erillisyyisperiaatteen kanssa. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja yhteensovittamisen tarve huomioiden tiedon liikkuminen ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain mukaisten rekisterinpitäjien välillä tulee tehdä näkyväksi. Tämän vuoksi säädettäisiin erikseen rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä salassapitosäännösten estämättä kunkin esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa säädetyn käsittelytarkoituksen sisällä toisen rekisterinpitäjän keräämiä henkilötietoja alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen toimivaltaa luovan lainsäädäntönsä mukaisesti (11 §) sekä kunkin rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä salassapitosäännösten estämättä henkilötietoja muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa lain soveltamisalalla (12 §). Lisäksi tulee huomioida, että esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n rajoitusedellytykset tulevat aina sovellettavaksi, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Tiedon liikkumisesta lain soveltamisalan ulkopuolella säädettäisiin erikseen tiedonsaantioikeussäännöksessä (13 §). Yksittäinen henkilötieto ei jatkossakaan olisi vapaasti kaikkien rekisterinpitäjien käytössä. Sääntelytekniikan muutos ei muuta tätä lähtökohtaa. Henkilötiedon käsittely toisen rekisterinpitäjän toimesta olisi jatkossakin mahdollista vain siten, kuin siitä erikseen toimivaltaa luovassa säädöksessä säädetään.

Automatisoidut yksittäispäätökset (Esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §)

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 7-8), että säännöksessä automatisoiduista yksittäispäätöksistä tulisi säännellä ehdotettua täsmällisemmin siitä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Lausunnossa kehoitettiin myös täsmentämään sääntelyä suhteessa hallintolakiin ja kiinnittämään erityistä huomiota oikeusturvan merkitykseen asiassa. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta nosti lausunnossaan esiin virkavastuun kohdentumisen ja algoritmien julkisuuden. Jatkovalmistelussa automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa säännöstä ja perusteluja pyrittiin täsmentämään perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esiin nostamien seikkojen osalta.

Pykälässä säädettäisiin Maahanmuuttoviraston automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksentekomenettelystä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Menettelyssä

asiankäsittelyjärjestelmä suorittaisi kaikki asiankäsittelyn ja päätöksenteon vaiheet ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Ehdotettavalla säännöksellä on yhteys useisiin perustuslain säännöksiin, kuten hallinnon lainalaisuuteen, julkisuusperiaatteeseen, oikeusturvaan, hyvään hallintoon ja virkavastuuseen.

Menettelyyn ohjautuvien asioiden valikoituminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voitaisiin tehdä menettelyssä, joka perustuisi pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saisi ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Hallintolain 34 §:n 1 momentti sisältää kuulemista koskevan pääsäännön, jonka mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Automaattinen päätöksentekomenettely perustuisi paitsi hakijan sähköisesti toimittamiin tietoihin myös ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän sisältämiin tietoihin ja muilta viranomaisilta sähköisten rajapintojen kautta saatuihin tietoihin. Yleensä hakijalähtöisessä lupaharkinnassa hakemus voidaan ratkaista hakijan toimittamien tietojen perusteella, mutta jos hakemus ratkaistaan käyttäen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän sisältämiä tietoja tai jos automaattiset rekisteritarkastukset tuottavat tietoa, josta asiakasta on kuultava, asia ohjautuisi kokonaisharkintaan luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Ehdotetussa säännöksessä automaattinen päätöksentekoteko olisi rajattu Maahanmuuttoviraston käsittelemiin asioihin, joissa asianosaisella ei ole hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti intressiä tulla kuulluksi asiassa. Pääsääntöisesti kyse olisi siis asioista, joissa henkilö saa myönteisen päätöksen tai jotka raukeavat ulkomaalaislain nojalla.

Hyvä hallinnon ja oikeusturvan takaaminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintomenettelyssä noudatettavista hyvän hallinnon mukaisista menettelysäännöksistä säädetään hallintolaissa ja valitusoikeudesta hallintolainkäyttölaissa. Tämän lisäksi ulkomaalaislaki sisältää näitä edellä mainittuja yleislakeja täydentävää sääntelyä. Esityksessä ei ehdoteta säädettävän poikkeuksia näihin hallinnon yleislakeihin eli automaattiseen päätöksentekomenettelyyn tulisivat sovellettavaksi niin hallintolain menettelysäännökset kuin hallintolainkäyttölain tai ulkomaalaislain muutoksenhakua koskevat säännökset. Näin asianosaisella olisi myös automaattisessa päätöksentekomenettelyssä oikeus saada perusteltu päätös ja valittaa saamastaan päätöksestä, kuten muustakin Maahanmuuttoviraston päätöksestä, siten kuin siitä on säädetty hallintolainkäyttölaissa tai ulkomaalaislaissa. Kansalliset yleislait toteuttavat osaltaan myös tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämiä asianmukaisia suojatoimia, sillä ne turvaavat paitsi käsittelyn avoimuuden myös oikeuden saada perusteltu päätös ja valittaa päätöksestä. Myös automaattisessa menettelyssä henkilötietojen käsittelyn tulee täyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat ehdotettavan lain 8 §:n mukaiset edellytykset.

Ehdotettavan säännöksen mukaan automaattisessa päätöksentekomenettelyssä tehdyn päätöksen osalta asianosaisella olisi lisäksi oikeus pyytäessään saada ymmärrettävällä tavalla avattu selostus hänen asiassaan ratkaisuun vaikuttaneista algoritmeista.

Virkavastuun kohdentuminen

Perustuslakivaliokunta kehotti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 8) tarkastelemaan virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmentämään sääntelyä. Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Tällaisessa uudessa tilanteessa, jossa algoritminen järjestelmä luo suoraan hallintopäätöksen, virkamies ei ole enää selkeästi esittelijä eikä päätöksentekijä. Kun järjestelmä tuottaa päätöksen automaattisoidusti, päätöksenteko osittain irtautuu siitä yksittäisen virkamiehen toiminnasta, mihin virkavastuu yleisesti kiinnitetään. Päätöksenteon perustuslainmukaisuuden takaamiseksi virkavastuusta säädettäisiin lain tasolla, jotta henkilön oikeusturvanäkökulmasta turvataan se, että vastuutaho on osoitettavissa myös tällaisissa uudenaikaisissa tilanteissa, joissa se ei ole enää yhtä ilmeinen. Automaattisessa päätöksentekomenettelyssä virkavastuu ei kohdentuisi tehtyyn päätökseen, vaan vastuu olisi sidottu virka-asemaan organisaatiossa. Maahanmuuttovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston toimintaa johtaa, valvoo ja kehittää ylijohtaja. Ylijohtaja vastaa toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta sekä raportoi näistä sisäasiainministeriölle. Maahanmuuttoviraston ylijohtajalla on viime kädessä vastuu viraston toiminnan lainmukaisuudesta ja siitä, että myös automaattisessa päätöksentekomenettelyssä noudatetaan paitsi soveltuvaa maahanmuuttohallinnon lainsäädäntöä, myös kansallisia hallinnon yleislakeja sekä tietosuojatyöryhmän edellyttämiä suojatoimia. Ylijohtajan vastuulle kuuluu varmistua siitä, että maahanmuuttovirastossa on käytössä selkeät toimintamallit menettelyn huolelliselle käyttöön ottamiselle sekä tehokkaalle seurannalle ja valvonalle ja että näitä toimintamalleja tosiasiallisesti noudatetaan ja toteutetaan. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaisi automaattisen päätöksenteon menettelystä ja siinä syntyvästä päätöksestä.

Vaikka virkavastuu olisi ehdotettavassa säännöksessä sidottu Maahanmuuttoviraston ylijohtajaan, hallinnon asiakkaan kannalta keskeinen vahingonkorvausvastuu kohdistuisi käytännössä usein Maahanmuuttovirastoon, sillä vahingonkorvausvastuun realisoivan tuottamuksen voi arvioida täyttyvän harvoin ylijohtajan toiminnassa. Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 1 §:n mukaan korvausvastuu voikin kohdistua viranomaiseen yksittäisen virkamiehen sijasta. Sen sijaan rikosoikeudellinen vastuu on sidottu yksittäisen virkamiehen toimintaan, minkä vuoksi rikoslain 40 luvun kriminalisoinnit eivät sellaisenaan sovellu algoritmiseen päätöksentekoon. Rikosoikeudellisen vastuun osalta säännös esitetään siten sidottavaksi henkilöön eli Maahanmuuttoviraston ylijohtajaan.

Algoritmien julkisuus

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Asiakirjajulkisuus on myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatun käsittelyn julkisuuden ja hyvän hallinnon edellytys. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt ns. perustulokokeilua arvioidessaan, että otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta säädetään erikseen (PeVL

51/2016 vp, s. 5). Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä sääntelevän lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä valiokunta katsoi, että perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä oli tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta kehotti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 8) kiinnittämään huomiota yllä mainittuihin seikkoihin myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotettavan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan säännöksen osalta.

Maahanmuuttohallinnon toimivaltaa luova lainsäädäntö muodostaisi reunaehdot Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksentekomenettelyn algoritmile. Algoritmi sisältäisi sen logiikan, jolla esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisen edellytykset raja-arvoineen on selvitetty, ja jolla on arvioitu luvan tyyppi, laji, alkupäivämäärä ja päättymispäivämäärä. Lopulliseen päätökseen johtava algoritmi olisi lähtökohtaisesti julkinen perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen mukaisesti. Rekisterinpitäjän on myös tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaan julkaistava mielekkäitä tietoja käsittelyyn liittyvästä logiikasta eli käytetyistä käsittelyalgoritmeista. Hyvän hallinnon edellytykset, julkisuusperiaate ja perustuslakivaliokunnan edellä esitetty lausuntokäytäntö huomioiden 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta julkaista automaattisessa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Tämän lisäksi ehdotettavassa säännöksessä edellytettäisiin, että asianosainen voisi halutessaan pyytää Maahanmuuttovirastolta ymmärrettävän selvityksen saamansa automaattisessa päätöksentekomenettelyssä laaditun lopullisen päätöksen algoritmista.

Selvitys yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 9) huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislajeilla nimenomaisesti sääntelemättömiä kysymyksiä ja edellytti oikeusministeriön tekävän selvityksen asiasta ja yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta. Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi tulevien hakemusten määrän kasvu huomioiden päätöksentekoprosesseja on tehostettava niin, että rajallisia henkilöresursseja voidaan kohdentaa harkintaa vaativaan ratkaisutoimintaan. Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista Maahanmuuttoviraston päätöksenteon automatisoinnin tehostamispäämäärän suhteen (PeVL 62/2018 vp, s. 7). Hallitusohjelman mukainen Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien hakemusten käsittelyaikojen merkittävä lyhentäminen edellyttää automaattisen päätöksentekomenettelyn ripeää käyttöönottoa. Maahanmuuttovirastolla on jo valmius automaattisen menettelyn käyttöönottoon. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisessa automaattisessa päätöksentekomenettelyssä noudatettavista menettelyistä säädetään erikseen lain tasolla. Näiden syiden johdosta automaattisesta päätöksentekomenettelystä on välttämätöntä säätää jo ennen oikeusministeriön selvityksen valmistumista.

Salassapittoa koskeva sääntely (Esityksen 8. lakiehdotuksen 24 §)

Perustuslakivaliokunta muistutti maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiesitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 9) eduskunnan julkisuuslain kokonaisuudistuksen

yhteydessä omaksumasta pidätyvästä suhtautumisesta salassapitosäännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu. Julkisuus on perusoikeus, jota on mahdollista rajoittaa toisen perusoikeuden, esimerkiksi ihmisen turvallisuuden tai yksityisyyden turvaamiseksi, jos se on välttämätöntä. Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien tietojen luonne edellyttää, että niiden julkisuutta rajoitetaan tietyin edellytyksin paitsi henkilöiden turvallisuuden myös yksityisyyden ja henkilötietojen suojaamiseksi. Henkilötietojen salassapidosta maahanmuuttohallinnossa säädetään sekä yleislakina julkisuuslaissa että eräiltä osin myös ulkomaalaisrekisterilain erityissäännöksellä. Salassapitosäännöksillä on pyritty suojaamaan maahanmuuttohallinnon asiakasryhmiin liittyviä erityistä suojaa vaativia intressejä.

Nykyinen yleis- ja erityislakiin hajautunut maahanmuuttohallinnon salassapitosäntelyn kokonaisuus on vaikeaselkoinen ja osin puutteellinen. Säntelyn osittainen päällekkäisyys ja yhteismitattomuus sekä tarve sen selkeyttämiselle ja soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi puoltavat säntelyn keskittämistä yleislakiin. Tämän vuoksi maahanmuuttohallinnon salassapitosäntely ehdotetaan keskitettäväksi esityksen 8. lakiehdotuksessa julkisuuslain 24 §:ään.

Osa maahanmuuttohallinnon asiakkaan henkilötiedoista tulee salassa pidettäväksi voimassa olevan julkisuuslain perusteella. Nykyinen julkisuuslain salassapitosäntely ei kuitenkaan yksin kata kaikkia maahanmuuttohallinnossa käsiteltäviä henkilö- tai asiaryhmiä. Tämän vuoksi ulkomaalaisrekisterilain salassapitosäntöksen siirtäminen julkisuuslakiin on välttämätöntä, mikäli maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien asioiden asianosaisten tai heidän läheistensä yksityisyyden suojaa ei haluta kaventaa nykyisestä. Esityksessä ehdotetaan siten muutettavaksi ja täydennettäväksi julkisuuslain salassapitoa koskevia sääntöksiä.

Nykyisten maahanmuuttohallinnon salassapitosäntösten suhde

Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp. s. 9), että ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää vastaavan sääntöksen sisältöä ja sen suhdetta julkisuuslakiin on välttämätöntä selkeyttää.

Maahanmuuttohallinnon asiakkaita koskevien tietojen salassapito suhteessa muihin henkilöihin on nykyisessä lainsäädännössä erilainen perustuen pitkälti turvallisuusnäkökohtiin. Toisaalta maahanmuuttohallinnon asiakas joutuu myös antamaan viranomaiselle muita laajemmin yksityiselämänsä koskevia tietoja, joiden hän ei oleta tulevan automaattisesti julkiseksi ja kaikkien ihmisten tietoon. Myös Maahanmuuttohallinnon viranomaisten toimintaedellytykset ja asianosaisten oikeusturva vaarantuisivat, jos asianosaiset eivät haluaisi tai uskaltaisi tuoda esiin kaikkia ratkaisun kannalta oleellisia seikkoja pelätessään niiden päätymistä yleiseen tietoon ja siitä johtuvia, itseensä tai läheisiinsä kohdistuvia haitallisia seurauksia. Tällöin viranomainen ei saisi asian ratkaisuun tarvittavia oikeita tietoja.

Salassapidosta maahanmuuttohallinnossa säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa ja ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ssä. Lisäksi useat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin

muut kohdat, kuten 23 ja 32 kohta, tulevat sovellettavaksi myös maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien asiakirjojen osalta. Julkisuuslain ja ulkomaalaisrekisterilain säännökset eroavat kuitenkin toisistaan soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ja asiakirjojen, vahinkoedellytyslausekkeen sisällön sekä säännöstä soveltavien viranomaisten osalta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa sovelletaan paitsi viranomaiselle toimitettuihin tietoihin ja asiakirjoihin, myös hallintopäätöksiin ja viranomaisen itsensä tuottamiin asiakirjoihin, kuten lausuntoja selvityspyyntöihin, kun taas ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n osalta on katsottu (KHO 2013:120—121), ettei sitä voida soveltaa muihin kuin ulkomaalaisrekisterilain 2 §:n mukaisen tehtävien hoitamista varten saatuihin tietoihin ja asiakirjoihin. Esimerkiksi hallintopäätösten salassapito perustuu siten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan sääntelyyn.

Ulkomaalaisrekisterilain 11 § sisältää puolestaan asiaryhmiä, jotka eivät tule kattavasti suojatuiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan nojalla. Tällaisia ovat viranomaisaloitteiset asiat, kansalaisuusasiat sekä EU-kansalaisten rekisteröintiä ja heidän perheenjäsentensä oleskelukortteja koskevat asiat. Maahanmuuttohallinnossa viranomaisen aloittamia asioita ovat esimerkiksi maasta poistamista, käännättämistä ja karkottamista koskevat asiat sekä erilaisten asemien, lupien ja asiakirjojen peruuttamisasiat, kuten kansalaisuuden menettäminen, oleskeluluvan peruuttaminen ja poisottaminen. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan ulkopuolelle jäävissä tilanteissa salassapito ei joko lainkaan ole ulottunut viranomaisten hallintopäätöksiin tai näihin tilanteisiin on liittynyt vähintäänkin tulkintaepäselvyyttä salassapidon ajallisen ulottuvuuden näkökulmasta. Tämän lisäksi maassa laittomasti oleskelevat jäävät sekä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan että ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n salassapitosääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta

Momentin 24 kohdassa ehdotetaan jatkossakin säädettäväksi maahanmuuttohallinnon asiakkaisiin kohdistuvista erityisistä salassapitoperusteista. Kohta ehdotetaan kuitenkin uudistettavaksi kokonaan. Ehdotetun säännöksen mukaan salassa pidettäviä olisivat säännöksessä erikseen mainittujen viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat ulkomaalaisten maahan-tuloa ja maastalähtöä tai maassa oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa taikka Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä, kansalaisuudesta vapautumista tai kansalaisuusaseman määrittämistä.

Ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n säännös on sidottu ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjiin, kun taas julkisuuslaki koskee kaikkia viranomaisia. Tämän johdosta 24 kohta ehdotetaan julkisuuslain pääsäännöstä poiketen rajattavaksi koskemaan vain nimettyjä viranomaisia.

Maahanmuuttohallinnossa kyse on tyypillisesti henkilön yksityiselämää ja henkilökohtaisia oloja koskevista tiedoista, jotka henkilö luovuttaa siinä tarkoituksessa, että saa hakemansa edun tai säilyttää sen. Asioiden ratkaisuun käytetään tarvittaessa myös muilta viranomaisilta saatuja tietoja, jotka koskevat usein henkilöiden yksityiselämää ja sisältävät suurelta osin arkaluonteisia tietoja. Asianosaisen luottamus tietojensa salassapitoon on edelleen välttämättöntä turvata erillisellä salassapitosäännöksellä. Asiakirjan yleisöjulkisuus tarkoittaisi sitä, että kenellä tahansa saattaisi olla mahdollisuus saada kyseiset asiakirjat ja tiedot haltuunsa. Myös muiden maiden edustajat voivat olla kiinnostuneita ulkomaalaisen tiedoista. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisissa käsittelytarkoituksissa

käsiteltävien tietojen ja asiakirjojen julkisuuden rajoittamista voidaan jatkossakin pitää yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta perusteltuna.

Ehdotettavassa 24 kohdassa tarkoitettujen maahantuloa, maastalähtöä ja maassa oleskelua sekä kansalaisuusasioita koskevien asiakirjojen salassapito ehdotetaan porrastettavaksi kahdella eri sisältöisellä vahinkoedellytyslausekkeella. Viranomaiselle toimitettujen tietojen ja asiakirjojen salassapito määräytyisi sillä perusteella, aiheutuuko tällaisen tiedon antamisesta asianosaiselle tai tämän läheiselle vahinkoa tai haittaa. Tältä osin sääntely vastaisi voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää. Jotta julkisuuden rajoitus ei vaikuttaisi heikentävästi mahdollisuuksiin valvoa julkisen vallan käyttöä, ehdotettu vahingon tai haitan aiheutumiseen sidottu vahinkoedellytyslauseke ei kuitenkaan koskisi hallintopäätöksiä. Hallintopäätösten julkisuuden rajoittamiseen sovellettaisiin jatkossakin voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaista vahinkoedellytyslauseketta, jossa salassapidon perusteena on henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantuminen. Sen sijaan muut viranomaisen laatimat asiakirjat kuin päätökset kuuluisivat nykyisestä poiketen jatkossa matlamman salassapitokynnyksen piiriin. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää säännöksen tulkintaa.

Julkisuuslain 24 §:n 24 kohdassa tarkoitettujen hallintopäätösten osalta salassapitoperusteena olisi perustuslain 7 §:ssä säädetty henkilökohtainen turvallisuus. Toisen perusoikeuden edistämistä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 39/2009 vp, PeVL 2/2008 vp s. 2, PeVL 40/2005 vp) pidetty välttämättömänä syynä, jonka vuoksi viranomaisen asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. Muilta osin 24 kohdan salassapitoperuste kiinnittyisi perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa säädettyyn yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan. Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten henkilötietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Vaikka salassa pidettäväksi tulisi säännöksen perusteella myös muita kuin arkaluonteisia henkilötietoja, voidaan julkisuuden rajoitusta edelleen pitää maahanmuuttohallinnon henkilön yksityiselämään merkittävästi kajoavaa henkilötietojen käsittelyä edellyttävässä toiminnassa välttämättömänä. Julkisuuden rajoitus turvaa osaltaan myös viranomaisen toimintaedellytyksiä ja yksilön henkilökohtaista turvallisuutta. Rajoituksen oikeasuhtaisuudesta sekä asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta on huolehdittu paitsi käyttämällä hallintopäätösten osalta eri vahinkoedellytyslauseketta myös rajoittamalla salassapitoperuste koskemaan poikkeuksellisesti vain tiettyjen viranomaisten asiakirjoja (ks. PeVL 14/2018 vp. PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 31 c kohta, jossa säädetty täydentäisi henkilön turvallisuuteen liittyviä muita salassapitoperusteita. Uusi säännös vastaisi tarkoitukseltaan pitkälti voimassa olevassa 24 kohdassa säädettyä, mutta sen soveltamisalaan kuuluva henkilöpiiri laajentuisi nykyisestä. Säännöstä sovellettaisiin ulkomaalaiseen, jolla myös tässä kohdassa tarkoitettaisiin henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Näin ollen säännöstä sovellettaisiin paitsi nykyistä 24 kohtaa vastaavalla tavalla pakolaiseen, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaan, myös unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijaan, kansalaisuuden

hakijaan taikka maassa laittomasti oleskelevaan. Muutoksen tarkoituksena on ulottaa henkilön tai hänen läheisensä turvallisuutta suojaava salassapitoperuste kattavasti kaikkiin maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin ja poistaa samalla voimassa olevan 24 kohdan tulkintaan liittyvä epäselvyys salassapitoperusteen soveltuvuudesta esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisen jälkeiseen aikaan. Säännöksen vahinkoedellytyslauseketta muutettaisiin nykyisestä. Voimassa olevan 24 kohdan vahinkoedellytyslauseke on salassapito-olettamainen, mutta ehdotetussa 31 c kohdassa olettamana olisi asiakirjojen julkisuus.

Julkisuuslain 24 §:n uuden 31 c kohdan osalta salassapitoperusteena olisi perustuslain 7 §:ssä säädetty henkilökohtainen turvallisuus. Toisen perusoikeuden edistämistä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 39/2009 vp, PeVL 2/2008 vp s. 2, PeVL 40/2005 vp) pidetty välttämättömänä syynä, jonka vuoksi viranomaisen asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohta

Momentin 5 kohdan soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan paitsi poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja vankeinhoitoviranomaisen myös Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältäviä asiakirjoja silloin, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi maahanmuuttoviraston ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta. Säännöksellä pyritäisiin estämään taktisten ja teknisten selvittämismenetelmien ja suunnitelmien poikkeuksettoman julkisuuden mahdollistamia väärinkäytöksiä, jotka myös vaarantaisivat Maahanmuuttovirastossa tehtävien selvitysten luotettavuuden ja samalla myös viraston toimintaedellytykset. Menetelmien tehokkuus ja vaikuttavuus edellyttävät usein niiden salassapitoa. Vahinkoedellytyslauseke tarkoittaisi olettamaa asiakirjojen julkisuudesta.

Pykälän 5 kohtaan ehdotettu salassapidon ulottaminen myös Maahanmuuttoviraston taktisten ja teknisten selvittämismenetelmien ja suunnitelmien salassapitoon on välttämätöntä viraston tekemien ulkomaalaiseen kohdistuvien selvitysten luotettavuuden ja samalla myös viraston ydintoimintoihin kohdistuvien toimintaedellytysten säilyttämiseksi.

Tietosuoja rikos (Esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §:ään lisättiin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 9) ehdottamalla tavalla tietosuoja rikosta koskeva säännös, jossa viitataan rikoslain (39/1889) 38 luvun 9 §:ään.

Huomiotiedot (Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 § 3 mom)

Aiemman maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiesityksen (HE 224/2018 vp) eduskuntakäsittelyn aikana hallintovaliokunta kuuli eri sidosryhmätahoja annetusta esityksestä. Näiden lausuntojen pohjalta uuteen maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiesitykseen tehtiin vielä joitakin muutoksia. Toukokuussa 2019 järjestetyllä toisella lausuntokierroksella lausunnonantajia pyydettiin lausumaan edellä esitettyjen muutosten lisäksi kansalaisuusasioiden sisällyttämisestä esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin huomiotietojen soveltamisalaan. Tämän vuoksi huomiotietoihin tehtyyn täydennykseen kiinnitetään huomiota myös tässä lausunnossa. Huomiotietojen käsittelyllä puututaan henkilöiden perustuslain 10 §:n

mukaiseen yksityiselämän suojan piiriin, mutta koska maahanmuuttohallinnossa on perusteltu syy käsitellä huomiotietoja, niiden käsittelylle on luotava säännöt.

Huomiotietojen osalta esitetään, että ne voisivat aiemmasta esityksestä (HE 224/2018) poiketen koskea myös viranomaisen toimivaltaa päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä. Tämän lisäksi huomiotietoja koskevaa sääntelytapaa on selkeytetty ja sääntelyä täsmennetty.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa uutena henkilötietoryhmänä säädettäisiin huomiotietojen käsittelystä. Koska huomiotiedoissa voisi luonteensa vuoksi olla kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta, jotka ovat luonteeltaan epävarmoja ja joiden käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski, tietojen käsittelyn rajaaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 18/2012 vp s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2) on välttämätöntä. Näin ollen oikeus käsitellä huomiotietoja koskisi vain sellaisia tietoja, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksensa olevien työturvallisuudesta. Huomiotietoihin olisi lisäksi liitettävä arvio tietojen antajan tai tietolähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Huomiotietojen poistamisesta säädettäisiin erikseen. Myös huomiotietojen tulisi täyttää henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaiset periaatteet eli niiden tulisi aina olla asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Luonteensa vuoksi huomiotietojen käsittelyn edellytyksiä tulisi tulkita suppeasti edellä mainituissa rajoissa. Huomiotieto saattaisi yksittäisessä tilanteessa olla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto, jolloin henkilötiedon käsittelyn tulisi täyttää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat 8 §:n mukaiset edellytykset.