

Olli Mäenpää
4.10.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019)

Henkilötietojen käsittelyn laintasoinen sääntely

Yleinen tietosuoja-asetus ja kansallinen lainsäädäntö

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan lailla. EU-lainsäädäntöön kuuluva yleinen tietosuoja-asetus sisältää kuitenkin henkilötietojen käsittelyä koskevat kattavat perussäännökset, joita täydentää tietosuojalaki. Ehdotettu laki täydentäisi ja täsmentäisi tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia jäsenvaltioiden lainsäätäjälle jätetyn kansallisen liikkumavaran puitteissa ja siinä säädettäisiin henkilötietojen suojasta maahanmuuttohallinnon välttämättömät tarpeet huomioon ottaen.

Ehdotetun sääntelyn sisältöä on yleisesti paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslakivaliokunnan arvion mukaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Samalla 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). Lisäksi erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhiin ja riskeihin. Tällainen sääntely voi olla tarpeen erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyssä (PeVL 13/2016 vp, s. 4). Ehdotettuun laintasoiseen erityissääntelyyn ei ole huomauttamista näiden yleisten näkökohtien kannalta.

Huomiotiedot (7 §:n 3 mom.)

Rekisterinpitäjällä olisi 7 §:n 3 momentin mukaan oikeus tarpeellisuusarvion perusteella käsitellä havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja tietoja henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan käsitellä ja valvoa henkilön maahantuloa, maasaoleskelua tai Suomen kansalaisuutta koskevien edellytysten olemassaoloa tai velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Huomiotietoihin on liitettävä tieto tietojen antajasta tai tietolähteestä sekä arvio tämän luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. huomiotietoja

koskevan sääntelyn voitaneen katsoa täyttävän tällaisten tietojen käsittelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellytykset (vrt. vastaavasti havaintotietojen osalta PeVL 18/2012 vp, s. 4).

Erityiset henkilötietoryhmät (8 §)

Sääntelyn kohteena olevien tietojen sisällön vuoksi niitä koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida siitä yleisestä lähtökohdasta, että perustuslakivaliokunnan uuden linjauksen mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta, soveltaen erityisesti riskiperustaista arviointia. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Valiokunta on painottanut, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 5-6).

Ehdotetussa säännöksessä rajattaisiin sen kohteena olevien henkilötietojen käsittelyn, luovuttamisen ja poistamisen edellytyksiä tarkemmin kuin muita henkilötietoja koskevassa vastaavassa sääntelyssä. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyyn kohdistettavat perustuslain vaatimukset.

14 §:n 2 momentin mukaan Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saa luovuttaa 1 momentissa säädettyin edellytyksin vain, jos se on välttämätöntä viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Tiedonsaantioikeus (13 §) ja henkilötietojen luovuttaminen (14 §)

Tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentissa perustuu välttämättömyysedellytykseen ja 2 momentissa tarpeellisuusedellytykseen. Sääntelyn voidaan katsoa vastavan lähtökohdiltaan ja tarkemmalta sisällöltään tiedonsaantioikeutta salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvää perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 41). Sama arvio voidaan esittää henkilötietojen luovuttamista määrittelevästä 14 §:stä.

Automatisoidut yksittäispäätökset (21 §)

Maahanmuuttovirasto voisi 21 §:n mukaan tehdä päätöksiä automaattisessa käsittelyssä, jos asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Tällaisia ovat asiat, joissa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Tällaista sääntelyä on paikallaan arvioida perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon takeiden kannalta. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt laadittavaksi erityisen selvityksen näistä erityisvaatimuksista (PeVL 62/2018 vp, s. 9). Myös yleinen tietosuoja-asetuksen 22 artikla edellyttää, että automaattisesta päätöksenteosta säädetään jäsenvaltion laissa, jos tällaista menettelyä käytetään, joskaan asetus ei tarkemmin määrittele tällaiselle laille asetettavia vaatimuksia.

Automatisoidun päätöksenteon kohteena olisivat esityksen mukaan vain asianosaisten kannalta myönteiset päätökset sekä merkitykseltään vähäiset ratkaisut. Niiden tekemisen yhteydessä ei perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn hallintolain mukaan sovelleta perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaa asianosaisten kuulemisvelvollisuutta.

Rekisteröidyllä olisi oikeus saada erillinen selvitys käytetystä algoritmista, minkä voidaan katsoa vastaavan perustuslain 21 §:n mukaan hyvään hallintoon kuuluvaa oikeutta saada perusteltu päätös. Tältä osin voidaan lisäksi todeta, että hallintolain 45 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdan mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Maahanmuuttoviraston olisi julkistettava päätöksenteon perusteena oleva algoritmi. Tämän vaatimuksen voidaan katsoa toteuttavan asianmukaisesti hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaa käsittelyn julkisuuden vaatimusta. Samalla se turvaa perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen toteutumista (ks. myös PeVL 29/2018 vp, s. 5). Tosin julkistamisvelvollisuuden laajuuden kannalta keskeisen algoritmi-käsitteen merkityssisältö käy yleisellä tasolla ilmi vain esityksen perusteluista. Koska algoritmi-käsitettä tuskin voidaan pitää yleisesti tunnetuna ja käsite liittyy hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen, käsitteen perusteiden laintasoinen määrittely olisi paikallaan tässä yhteydessä tai viimeistään yleisempää lainsäädäntöä laadittaessa.

Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaisi 21 §:n 2 momentin mukaan automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Sääntelyn voidaan sinänsä katsoa täsmentävän ja kohdentavan virkavastuuta automatisoidussa päätöksenteossa (ks. tältä osin myös PeVL 62/2018 vp, s. 8). Yksittäispäätöstä koskeva virkavastuu on kuitenkin perustuslain 118 §:n mukaan päätöksen tekijällä ja tietyn edellytyksin sen esittelijällä. Virkavastuu on myös henkilöillä, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja jotka voivat muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä. Ehdotettu säännös kohdistaisi vastuun ainoastaan ylijohtajaan, ja säännös on siksi muotoilunsa perusteella omiaan antamaan perustuslain 118 §:stä poikkeavan käsityksen, jonka mukaan nämä muut henkilöt eivät olisi (virka)vastuussa. Tämä ei selvästikään ole säännösehdotuksen tarkoitus, mutta vastuusäännöstä olisi joka tapauksessa perustuslaista johtuvista syistä välttämätöntä tarkentaa.

Päätöksenteon automaattisuus ei vaikuta asianosaisten oikeuteen saattaa päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Sääntelyyn ei siten liity oikeusturvan saatavuuteen liittyviä ongelmia.

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa näiltä osin ja esitetyt varaukset huomioon ottaen täyttävän hyvän hallinnon, oikeusturvan ja julkisuuden vähimmäistakeet viranomaisen automatisoidussa päätöksenteossa. Tämä arvio on kuitenkin esitettävissä vain siltä osin, kuin se automatisoitu päätöksenteko on rajoitettu vain hallin-

tolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuihin asioihin. Perustuslakivaliokunnan edellyttämää oikeusministeriön erityisselvitystä ei toistaiseksi ole käytettävissä. Sen sisältämät mahdolliset lisäkriterit on välttämätöntä ottaa huomioon lainsäädännössä etenkin, jos automatisoidun käsittelyn ja päätöksenteon soveltamisala muodostuu ehdotettua laajemmaksi.

Salassapitoperusteiden määrittely (8. lakiehdotus)

8. lakiehdotuksessa ehdotetaan julkisuuslain 24 §:n sisältämiä salassapitoperusteita täsmennettäväksi ja laajennettaviksi, mikä liittyy ulkomaalaisrekisterilain ehdotettuun kumoamiseen. Ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n sisältämä erillinen salassapitosäännös poikkeaa siitä eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostamasta peruslähtökohdasta, että vastaisuudessa tulee suhtautua mahdollisimman pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, s. 1). Myös perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää vastaavan säännöksen sisältöä ja sen suhdetta julkisuuslakiin selkeytetään (PeVL 62/2018 vp, s. 9).

Ehdotettuja uusia salassapitoperusteita on arvioitava siltä kannalta, että perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla ja ainoastaan, jos erikseen säädetylle rajoitukselle on välttämättömiä syitä. Tältä osin voidaan lähtökohtana pitää, että toisen perusoikeuden turvaamista voidaan pitää sellaisena välttämättömänä syynä, jonka vuoksi viranomaisen asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 3/2009 vp, PeVL 2/2008 vp, PeVL 40/2005 vp).

Ehdotetun 24 §:n 1 momentin 24 kohdan säännökselle voidaan sinänsä katsoa olevan välttämättömiä syitä perustuslain 10 §:ssä perusoikeutena turvatus yksityiselämän suojaamiseksi. Uusien 24 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen ja 31 c kohdan tarkoitettujen hallintopäätösten osalta välttämättömät syyt perustuisivat – ainakin osittain – myös perusoikeutena perustuslain 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen turvallisuuden takaamiseen. Tosin jo voimassaolevien julkisuuslain salassapitoperusteiden tarkoituksena on suojata yksityiselämää ja henkilökohtaista turvallisuutta.

Ehdotetussa sääntelyssä laajennettaisiin voimassaolevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan määrittelemää salassapito-olettamaa määrittelemällä asiakirjan salassapito riippuvaksi sen julkisuuden aiheuttamasta vahingosta tai pelkästä haitasta. Salassapidon alan voidaan tämän vuoksi arvioida laajenevan merkittävästi siitä, miten se nyt määräytyy julkisuuslaissa. Voimassa olevassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa kyseisten asiakirjojen salassapito on mahdollista vain, jos julkisuus vaarantaa asianosaisen turvallisuutta, mitä voidaan pitää ehdotettua haittaan tai vahinkoon perustuvaa kriteeriä selvästi suppeampana ja tarkkarajaisempana salassapidon perusteena.

Ehdotetun laajennuksen välttämättömyyttä ei ole tältä osin tarkemmin perusteltu muuten kuin viittaamalla kumottavan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ään, jonka suhdetta julkisuusperiaatteeseen ja julkisuuslakiin perustuslakivaliokunta on pitänyt

ongelmallisena. Ehdotettu laajennus on ongelmallinen perustuslain 12 §:n 2 momenttiin sisältyvän välttämättömyys-kriteerin ja sen edellyttämän perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Ehdotetun salassapitoperusteen sisältöä tulisi tämän vuoksi selvästi rajoittaa, jotta se olisi perustuslain 12 §:n 2 momentin sisältämien vaatimusten mukainen. Salassapidon alaa rajoitettaessa tulisi pyrkiä myös siihen, että salassapitoperuste mukautuu julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyihin muihin salassapitoperusteisiin ja niiden säätämistapaan.

Lisäksi 24 kohdan soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen ryhmää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että salassapito-olettama kohdistuisi asiakirjoihin, jotka koskevat ”ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä tai maassa oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa taikka Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä, kansalaisuudesta vapautumista tai kansalaisuusaseman määrittämistä”. Sääntely ei sinänsä olennaisesti poikkea voimassa olevan alkuperäisen 24 kohdan laajasta soveltamisalasta. Maahanmuuttohallinnon merkityksen voimakkaan lisääntymisen vuoksi lähes kaikkeen sen toimintaan kohdistuvan lähtökohtaisen salassapidon, joka lisäksi perustuisi salassapito-olettamaan, ei kuitenkaan voida katsoa vastaavan julkisuusperiaatteen perusteita.

Merkittävän hallinnonalan lähes kaikkiin asiakirjoihin kohdistuva salassapito-olettama olisi ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momentin määrittelemän julkisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän julkisuusolettaman kanssa etenkin, jos salassapito muodostuu hallinnonalalla pääsäännöksi. Joka tapauksessa julkisuuslainsäädäntö, joka perustuu salassapidon pääsääntöön, ilmentää perustuslain näkökulmasta nurinkurista lähtökohtaa (PeVL 40/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 4). Myös maahanmuuttohallinnon asiakirjojen salassapidon alaa koskevaa sääntelyä julkisuuslaissa olisi tämän vuoksi välttämättömästi täsmentää. Hallinnonalan asiakirjoihin kohdistuu varsin merkittäviä ja legitiimejä tiedonsaantitarpeita, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohtaan lisättäväksi ehdotetun salassapitoperusteen mukaan salassapito olisi mahdollista myös sillä perusteella, että julkisuus vaarantaisi ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta. Myöskään tämän salassapitoperusteen välttämättömyyttä ei ole erikseen perusteltu. Perusteen melko väljä, selvityksen luotettavuuteen kohdistuva, muotoilu poikkeaa salassapitoperusteiden yleisestä määrittelystä, eikä asiakirjan luotettavuuden takaamista voitane sellaisenaan pitää välttämättömänä tai edes aiheellisena syynä sen salassapidolle. Kyseisen 5 kohdan kohteena olisivat kuitenkin edelleen vain tiedot, jotka kuvaavat taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia, eikä salassapidon kohteena olevien asiakirjojen alaa näin ollen sinänsä ehdoteta laajennettavaksi selvityksiin. Ehdotetun säännöksen perusteella ulkomaalaista koskeva selvitys ei siten olisi salassa pidettävä. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotetun sääntelyn voita-

neen katsoa mukautuvan perustuslain 12 §:n 2 momentin määrittelemiin vaatimuksiin, joskaan sääntelyn laajentamisen välttämättömyys ei tältä osin ole täysin ilmeistä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hallituksen esityksessä ehdotettua ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n kumoamista voidaan pitää varsin aiheellisena, koska kyseinen säännös on hyvin väljä ja se sallii perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisen laajan julkisuusperiaatteen rajoittamisen. Kyseisen säännöksen kumoamisen ei kuitenkaan ilman muuta voida arvioida edellyttävän julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa määriteltyjen salassapitoperusteiden muuttamista ehdotetulla tavalla, sillä voimassa olevat salassapitoperusteet suojaavat jo nykyisessä muodossa sekä maahanmuuttajan/ulkomaalaisen turvallisuutta (lähinnä 24 kohta) että tämän yksityiselämää (lähinnä 25-32 kohta). Lisäksi tietosuojaa koskeva sääntely rajoittaa varsin tiukasti maahanmuuttajaa/ulkomaalaista koskevien arkaluonteisten tietojen luovuttamista. Joka tapauksessa on selvää, että kumottavan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n salassapitoperusteita ei voida perustuslain puitteissa lähes sellaisenaan siirtää ehdotetulla tavalla osaksi julkisuuslain 24 §:n sisältämää salassapitoperusteiden määrittelyä.

Sikäli kuin maahanmuuttohallinnon asiakirjoihin kohdistuisi ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n kumoamisen vuoksi välttämättömiä salassapitotarpeita, joita julkisuuslain 24 §:ssä säädetty salassapitoperusteet eivät kata, ne tulisi arvioida huolellisesti ja perustella erikseen. Tämä on ehkä mahdollista tehdä hallintovaliokunnassa tai monipuolisemman selvityksen perusteella erillisenä lainvalmisteluhankkeena, mikäli julkisuuslain muutosehdotus hylätään.