

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi 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 säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. 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.

Samaa asiaa koskenut ja sittemmin rauennut hallituksen esitys (HE 224/2018 vp) oli perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä jo viime vaalikaudella (PeVL 62/2018 vp). Valiokunnan lausuntoon sisältyi kaksi säätämistäjärjestyspönttä. Ne koskivat yhtäältä yhteisrekisterinpitäjyyttä ja toisaalta automatisoituja yksittäispäätöksiä. Molemmista asiaryhmistä ehdotetaan säädettäväksi myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Muutoinkin esitys vastaa hyvin pitkälti viime vaalikaudella käsiteltävänä ollutta hallituksen esitystä. Keskityn lausunnossani arvioimaan yhteisrekisterinpitäjyyttä ja automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä ja sen valtiosääntöoikeudellista asianmukaisuutta kiinnittämällä huomiota erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2018 vp esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin.

Yhteisrekisterinpitäjyys

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjistä. EU:n tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettuina yhteisrekisterinpitäjinä toimisivat ne viranomaiset, jotka ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvissa käsittelytarkoituksissa käsittelevät henkilötietoja niille toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi omiin itsenäisiin tarkoituksiinsa. Nämä viranomaiset käyttävät näiden lakisäätöjen tehtäviensä hoitamisessa

harkinta- ja päätösvaltaa. Rekisterinpitäjiä olisivat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.

On syytä korostaa, että tietojen saamisen ja luovuttamisen tarpeellisuuteen ja välttämättömyyteen kiinnittyvän tulkintadoktriinin tausta nojautuu paitsi henkilötietojen suojaan myös viranomaisten erillisyyttä koskeville lähtökohdille. Kyse on luovutettavien tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Valiokunta onkin korostanut, että mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Ja edelleen: myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot).

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään sinänsä asianmukaisesti tiedonsaantioikeudesta tilanteissa, jossa tietoja siirretään muista kuin yhteisrekisteriin kuuluvista rekistereistä. Nähdäkseni lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde 12 §:n sääntelyyn, viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön jää edelleen ongelmallisen epäselväksi. Ehdotettu yhteisrekisterinpitäjyydelle rakentuva sääntelymalli on joka tapauksessa vaikeasti yhteensovitettavissa henkilötietojen suoja ja salassapitosäännösten estämättä tapahtuvaa tietojen luovuttamista ja siirtoa koskevan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintadoktriinin kanssa. Se merkitsee lähtökohtaista poikkeusta siihen henkilötietojen suojaan ja viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevaan tulkintakantaan, joka on rakentunut viranomaisten erillisyyden ja niin ollen myös erillisten viranomaisrekisterien varaan ja jossa luovuttavan viranomaisen mahdollisuudelle itsenäiseen harkintaan on annettu olennainen merkitys. Nähdäkseni sääntelyä on välttämätöntä täsmentää tavalla joka varmistaa tietojen siirtämistä koskevien valtiosääntöisten vaatimusten toteutumisen myös yhteisrekisterinpitäjien välisessä suhteessa.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Ehdotetussa 21 §:ssä säädettäisiin maahanmuuttoviraston automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksentekomenettelystä. Ehdotuksen mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Pykälän 2 momentin perusteella Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista.

Ehdotetussa 21 §:n 3 momentissa säädetään puolestaan automatisoituun päätöksentekoon liittyvästä virkavastuusta. Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Ehdotetussa 21 §:n 3 momentissa rajataan automatisoitujen yksittäispäätösten ala asioihin, jotka saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Esityksen perustelujen mukaan automaattinen päätöksentekomenettely voisi pääsääntöisesti tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun asia ratkaistaan hakijan hakemuksen mukaisesti tai hakemus raukeaa ulkomaalaislain nojalla.

Hallintolain 34 §:n 2 momentin säännös on poikkeus siihen hallintolain pääsääntöön, että asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus kytkisi automatisoidut yksittäispäätökset niihin Hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa mainittuihin tilanteisiin, joissa tätä pääsääntöä ei sovelleta. Hallituksen esityksessä on lueteltu suuri joukko asiaryhmiä, joissa tällainen päätöksenteko olisi mahdollinen. Samalla esityksessä korostetaan yksittäistapauksellisen harkinnan merkitystä. Kunkin yksittäistapauksen seikat ratkaisisivat lopulta sen, voidaanko asiassa laatia päätös pelkästään automaattisessa menettelyssä. Esityksessä todetaan seuraavasti:

”Käytännössä asia, jossa asianosaisen kuuleminen ei lähtökohtaisesti olisi tarpeen, etenisi Maahanmuuttoviraston automaattisessa järjestelmässä tarkistusasteelta toiselle ja jos yksittäistapauksen olosuhteet eivät esimerkiksi täyttäisi toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaista edellytystä, asiaan liittyvissä asiakirjoissa olisi puutteita tai asia edellyttäisi kokonaisharkintaa, asia ohjautuisi aina luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Näin ollen automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ei voitaisi ratkaista asiaa, jossa edellytettäisiin kokonaisharkintaa esimerkiksi riittävän toimeentulon osalta tai hakijan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheuttamaa vaaraa, vaan tällöin asia ohjautuisi aina tavanomaiseen päätöksentekomenettelyyn luonnollisen henkilön harkittavaksi.”

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 62/2018 vp huomiot siihen, että automatisoitua yksittäispäätöstä koskevassa säännöksessä ei ollut säädetty yksityiskohtaisesti siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Valiokunta viittasi samalla siihen, että automatisoitujen päätösten tekeminen edellyttäisi perustelujen mukaan, että tosiseikasto ja oikeudelliset edellytykset ovat riittävän yksiselitteisiä, jotta tekniset säännöt, joiden avulla tietoa prosessoitaisiin, pystytään luomaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä oli välttämätöntä täsmentää. Säännöksessä on säänneltävä ehdotettua täsmällisemmin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.

Nähdäkseni sama perusongelma liittyy myös nyt ehdotettuun sääntelyyn. Ehdotettu viittaussäännös hallintolain 24 §:n 2 momentin 5 momenttiin ei selvästikään täytä perustuslakivaliokunnan edellyttämää täsmällisyyden astetta, koska kuten perusteluista ilmenee, asian valikoituminen automatisoidun päätöksenteon piiriin näyttää nytkin edellyttävän yksittäistapauksellista moniportaista harkintaa ilman että tästä säädettäisiin mitenkään laissa. Katson sen vuoksi, että sääntelyä on minimissään välttämätöntä täsmentää.

Ehdotetun 21 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Perustuslain 118 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Ehdotettu 21 §:n 3 momentin siitä, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä on kirjoitettu hyvin ylimalkaiseen muotoon. Nähdäkseni automatisoituun päätöksentekoon liittyy myös sellaisia syyksiluettavuuteen liittyviä ongelmia, että asiasta tulisi tämänkin vuoksi säätää selvästi tarkemmin laissa.

Lausunnossa PeVL 62/2018 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Valiokunta edellytti, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tehdään selvitys. Tässä selvityksessä tuli perustuslakivaliokunnan mukaan tarkastella, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Tietääkseni tällaista perustuslakivaliokunnan edellyttämää selvitystä ei ole vielä tehty. Jo tätä itsessään voidaan pitää sekä perustuslakivaliokunnan aiemman lausuman että sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioitavuuden kannalta ongelmana. Nähdäkseni automatisoituun päätöksentekoon liittyy sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, että kokonaisarvioni totean, että kyseinen 21 §:n säännös tulisi nähdäkseni poistaa tai asian käsittelyä lykätä siihen asti, kun oikeusministeriön selvitys on valmistunut.

Turussa 3.10.2019

Juha Lavapuro
professori