

LAUSUNTO
3.10.2019

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio
LsN Virpi Korhonen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakia sovellettaisiin esitysehdotuksen mukaan maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä ja lisäksi ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista.

Esitys on suurelta osin saman sisältöinen kuin rauennut esitys HE 224/2018 vp, josta oikeusministeriö antoi lausunnon sen valmisteluvaiheessa sekä asiaa käsiteltäessä eduskunnan perustuslaki- ja hallintovaliokunnissa. Lausunnossa otetaan huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnan rauenneesta esityksestä antama lausunto PeVL 62/2018 vp. Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnon sisäministeriölle lain valmisteluvaiheessa.

Uuteen esitykseen on tehty perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta joitakin muutoksia. Osa muutoksista näyttää kuitenkin jäävän muodollisiksi, eivätkä ne oikeusministeriön arvion mukaan ratkaise esitykseen sisältyneitä rakenteellisia ongelmia.

Seuraavassa esitetään pääasiassa huomioita esityksen 1. lakiehdotuksesta.

Arvion lähtökohdat

Aiemmasta esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 62/2018 vp perustuslakivaliokunta totei, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen perusteluista ilmeni, että lakiehdotusta sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään erityistä huomiota arkaluonteisten tietojen käsittelyyn pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40). Valiokunta on myös tuonut ilmi, että sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan (PeVL 62/2018 vp).

Soveltamisala ja sovellettava tietosuojalainsäädäntö

1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn. Kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan lisäksi oikeuteen käsitellä ja saada oikeushenkilöitä koskevia tietoja 1 momentin mukaisissa tarkoituksissa. Esityksessä (s. 60) soveltamisalan laajennusta perustellaan sillä, että maahanmuuttohallinnon toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön sisältyy lakisääteisiä tehtäviä, joissa esimerkiksi luonnollisen henkilön asian käsitteleminen edellyttää myös oikeushenkilön tietojen saamista ja käsittelemistä. Ottaen huomioon, että oikeushenkilöitä koskevien tietojen luovuttamista ja käyttämistä rajoittavat pääasiassa julkisuuslain 6 luvun salassapitoa koskevat säännökset, jää epäselväksi, mitä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan koskevan sääntelyn ulottaminen oikeushenkilöön tarkoittaisi. Edelleen esityksestä ei selviä, onko soveltamisalan laajennuksella tarkoitettu säätää ylimääräisistä rajoituksista oikeushenkilöitä koskevien tietojen käyttöön tai poiketa julkisuuslain salassapitoa koskevista säännöksistä. Lisäksi lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään tiedonsaannista salassapitosäännösten estämättä. Yleinen säännös oikeudesta käsitellä oikeushenkilöitä koskevia tietoja vaikuttaa yhtäältä tarpeettomalta ja toisaalta liian yleisluontoiselta, että sen perusteella voitaisiin poiketa julkisuuslain salassapitosäännöksistä.

1. lakiehdotuksen 2 §:ssä sääntely on kiinnitetty samanaikaisesti sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että laista ilmenee selkeästi, kumman yleislain perusteella rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät. Esityksen perusteluissa kansallista turvallisuutta koskeva käsittelytarkoitus yhdistetään rikosasioiden tietosuojalain (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, L 1054/2018) alaan. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtävä kuuluu perusteluiden mukaan poliisihallituksen alaisille poliisiyksiköille, suojelupoliisille ja Rajavartiolaitokselle, jotka luetellaan ehdotuksen 3 §:ssä yhteisrekisterinpitäjinä yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Oikeusministeriö huomauttaa, että kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädetään jo rikosasioiden tietosuojalaissa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoi-

messä annetussa laissa (616/2019), jonka 7 luku koskee nimenomaisesti suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä. Kansallista turvallisuutta koskevilta osin ehdotettu laki vaikuttaa siten olevan päällekkäinen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Maahanmuutto ei kuulu rikosasioden tietosuojadirektiivin soveltamisalalle.

Myös perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sen mielestä sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi, vaikka nyt arvioitavan sääntelyn rakenteessa onkin pyritty selkeyteen ja yksinkertaisuuteen. Sovellettavana olevien EU- ja kansallisten säädösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan erotettaviksi. Vaikka valiokunnan mielestä oli selvää, että varsin merkittävä osa sääntelyn monimutkaisuudesta palautuu EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, valiokunta kehotti hallintovaliokuntaa selvittämään keinoja sääntelyn soveltamisalan noston selkeyttämiseen. Uudistetussa lakiehdotuksessa ei tästä huolimatta ole tehty soveltamisalaa selkiyttäviä muutoksia.

Yhteisrekisterinpitäjyys

1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa määriteltäisiin yhteisrekisterinpitäjiksi kahdeksan viranomaisryhmää: Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.

Ehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Pykälän 3 momentin mukaan kukin rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Kukin rekisterinpitäjä vastaa tallentamistaan henkilötiedoista.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Valiokunnan mukaan yksityiskohtainen kansallinen sääntely on sitä perustellumpaa, mitä korkeampi riski tietojen käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille (PeVL 14/2018 vp). Lakiehdotuksen mukaisessa yhteisrekisterinpitäjyydessä on varmistuttava siitä, että rekisterinpitäjien vastuista säädetään kattavasti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka joko yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tietosuoja-asetuksen 24 §:n 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän vastuulla on varmistaa, että tietosuoja-asetusta noudatetaan.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Järjestelyn keskeisten osien on oltava rekisteröidyn saatavilla. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste.

Lakiehdotuksessa on nimetty kahden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuullinen viranomainen. Lisäksi ehdotuksessa on määritelty näille kummallekin asiankäsittelyjärjestelmälle yhteyspiste. Järjestely on kuitenkin muilta osin täysin läpinäkymätön. Kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, lakiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttavat koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että mainittujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta.

Rekisterinpitäjien käsittelytoimivaltaa ja vastuuta koskevat 3 §:n 2 ja 3 momentti ovat hyvin yleisluontoisia. Ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä jää epäselväksi, mille viranomaiselle kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaisten yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvien vastuiden toteutuminen. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa nimenomaisesti mainittujen vastuiden ohella merkityksellisiä ovat muun muassa asetuksen 24, 25, 30, 32, 33, 34, 35 ja 37 artiklat.

Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksessa säädettyjen rekisterinpitoon liittyvien vastuiden perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden merkitys jää muiden viranomaisten osalta avoimeksi. Valiokunnan mukaan hallintovaliokunnan oli syytä tarkastella sääntelymallin tarkoituksenmukaisuutta ja yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa. Nyt arvioitavassa uudessa ehdotuksessa sääntelymallia ei ole muutettu.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota siihen sääntelyratkaisusta ilmeisesti seuraavaan seikkaan, että esityksen 8 §:ssä mainitut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ovat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjien välillä salassapitosäännösten estämättä, jos tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjän toimesta. Tätä asiakokonaisuutta käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde jäljempänä arvioitavaan 12 §:n sääntelyyn, viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ole selvä. Valiokunta piti sääntelyn olennaista täsmentämistä edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyviin yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeviin säännöksiin ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen tehty sellaisia muutoksia, jotka olennaisesti täsmentäisivät sääntelyä. Esitykseen sisältyy siten edelleen merkittävä säätämisyjärjestystä koskeva ongelma. Oikeusministeriö arvioi, että nämä ongelmat voivat olla korjattavissa esimerkiksi luopumalla ehdotetusta laajasta ja yleisluontoisesti kuvatusta yhteisrekisterinpidosta ja järjestämällä viranomaisten tarpeellinen tiedonsaanti tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä.

Huomiotiedot

1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin huomiotietojen käsittelemisestä. Säännös on samankaltainen kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp) säädetyin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (poliisin henkilötietolaki) 7 §:n 5 momentin

havaintotietoja koskeva säännös. Perustuslakivaliokunta on todennut, että havaintotietojen tallettamisessa on kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta. Lisäksi havaintotiedot ovat usein luonteeltaan epävarmoja ja niiden käyttämiseen sisältyy leimautumisen riski. Perustuslakivaliokunta on tämän luonteisten tietojen käsittelyssä kiinnittänyt edellä mainittujen yleisten seikkojen lisäksi huomiota tarpeeseen varmistaa tietojen virheettömyys ja luotettavuus (PeVL 27/2006 vp, s. 2/II) ja liittää tietoon arviot tietojenantajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on todennut, että havaintotietojen luonteen vuoksi on tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta. Lisäksi talletettavat tiedot on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan tarkastamaan ja tietoihin on liitettävä arvio niiden luotettavuudesta ja oikeudellisuudesta [ilmeisesti tarkoitettu oikeellisuudesta] aina, kun se on mahdollista. Poliisin henkilötietolain 14 §:n mukaan havaintotietoja ei saa käyttää lupaharkintaan ja –valvontaan.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan tietoja voitaisiin käsitellä kenestä tahansa henkilöstä, jos tämän voitaisiin *perustellusti arvioida liittyvän* rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Käsittelyedellytys on merkittävästi väljempi kuin poliisin henkilötietolain havaintotietosäännös, johon sisältyy edellytys rikosepäilystä. Tietojen käsittely olisi sidottu vain tarpeellisuuteen. Säännöksen sanamuotoa ei ole henkilöllisesti rajattu koskemaan vain asian kohteena olevaa henkilöä, vaan sen perusteella tietoja voitaisiin tallettaa myös muusta henkilöstä, jos tämä liittyisi asiaan. Ehdotettu säännös myös eroaisi poliisin henkilötietolain sääntelystä siinä, että tietojen käsittely nimenomaisesti liittyisi henkilöä koskevan oleskelulupa-, kansalaisuus- tms. asian ratkaisemiseen tai valvontaan. Esityksen perusteluiden mukaan huomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena, mutta tämä kielto ei ilmene säännöstekstistä. Yhteisrekisterinpitäjämallin vuoksi jää epäselväksi, voisiko yksi rekisterinpitäjä käsitellä tässä tarkoituksessa myös toisen rekisterinpitäjän tallettamia tietoja. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esiin tuoma leimautumisen riski ja se, että kyseessä on valiokunnan tarkoittama suuren riskin perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, sääntelyä on arvioitava sääntelyn lakitasoisuuden, täsmällisyyden ja kattavuuden näkökulmasta (vrt. PeVL 51/2018 vp). Tältä kannalta arvioituna säännös vaikuttaa liian avoimelta ja sitä tulisi rajata sekä täsmentää.

Erityiset henkilötietoryhmät

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan PeVL 62/2018 vp aikaisempaan käytäntöönsä, jonka mukaan perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Esityksen perusteluista (s. 34) ilmenee, että lakiehdotusta sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunnan mukaan tässä kontekstissa oli syytä kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan.

Lain 8 §:ssä säädettäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä olisi välttämättömyys tietyn tarkoituksen kannalta. Vaikka säännöksessä on sinänsä muodollisesti rajattu erityisten henkilötietoryhmien käsittely välttämättömään ja yhdistetty ne tiettyihin käsittelytarkoituksiin, säännöstä ei voi pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena muun muassa siitä syystä, että määritellyt käsittelytarkoitukset on määritelty yleisluontoisesti. Ehdotettu 8 § on itse asiassa väljemmin kirjoitettu kuin 7 §, vaikka nimenomaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskee korostettu suojan tarve. Ehdotuksen 9 ja 10 § ovat sormenjälkitietojen osalta ristiriidassa 8 §:n 4 kohdan yleisten säännösten kanssa.

Yleisluontoisuuden vuoksi voidaan kysyä, onko 8 §:ssä kyse täsmällisistä ja tarkkarajaisista säännöksistä, joilla tietojen käsittely on rajattu vain välttämättömään.

Sormenjälkitiedot

Sormenjälkitietojen käsittelystä säädettäisiin 9 ja 10 §:issä. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että sormenjälkiä saavat käyttää Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli silloin kun se hoitaa rajatarkastusviranomaisen tehtäviä sekä ulkoasiainhallinto. Tämä voi antaa vaikutelman, että muiden kuin Tullin osalta oikeutta tietojen käyttämiseen ei olisi sidottu käyttötarkoitukseen. Kuitenkin 2 momentissa säädetään samankaltaisella sanamuodolla ("Sormenjälkiä saa käyttää") varsin rajatusti oikeudesta tietojen käyttämiseen. Pykälän 1 momentin kirjoitusasu on syytä täsmentää. Vastaava ongelma on 10 §:n 1 ja 2 momentissa.

Ehdotuksen 10 §:ssä sallittaisiin sormenjälkien käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Käyttötarkoitukseen ei ole liitetty rajoituksia, tarkempaa käyttötarkoitusta eikä erityisiä suojatoimia. Sääntelyä on tarpeen täsmentää tältä osin. Lisäksi siltä osin kuin säännöksessä viitataan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella tallennettuihin sormenjälkiin, on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään ottama linja, jonka mukaan kyseisiä tietoja voidaan käyttää vain sellaiseen tarkoitukseen, jolla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (mm. PeVL 51/2018 vp).

Tietojen luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. 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. 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 salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkupe-
räiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkit-
täväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, PeVL 1/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ehdotettavaa maahanmuuton henkilötietolakia edellisen vaalikauden lopussa (PeVL 62/2018 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisen henkilöre-
kisteriin talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hal-
lussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp, s. 2/I). Maahanmuuttohallintoon yleislakina sovellettavan
viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely salassapidosta ja tietojen luovutuk-
seen salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat
lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Tuolloin lakiehdotuksen silloisessa 12 §:ssä oli
perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä asianmukaisesti säädetty tiedonsaantioikeudesta. Sen
perustelujen (s. 64) mukaan laissa mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeudet perustuisivat
niille toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen yhti-
teisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde tuolloisessa 12 §:n sääntelyyn, viranomaisten
tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen
ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovel-
vollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ollut selvä
ja sääntelyä oli täsmennettävä olennaisesti (PeVL 62/2018 vp).

Salassapidettävien tietojen luovuttamista koskeva sääntely on nyt käsiteltävänä olevan hallituksen
esityksen 1 lakiehdotuksessa toteutettu useassa eri säännöksessä ja varsin vaikeaselkoisella ta-
valla. Sääntelykokonaisuudesta on käytännössä vaikeaa saada selville, mihin tietoihin kullakin
yhteisrekisterinpitäjällä on oikeus ja millä perustein. Tietojen luovuttamisen edellytykset eivät kai-
kilta osin vastaa perustuslakivaliokunnan asiassa omaksumaa tulkintakäytäntöä. Esityksen 1. la-
kiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä säädettäväksi ehdotettu vastuu luovuttamisesta, myös muiden kuin vas-
tuullisen tahon itsensä hallussa olevien tietojen osalta jää myös epäselväksi suhteessa muuhun
säädettäväksi ehdotettuun. Samoin epäselväksi jää 1. lakiehdotuksen 2 §:n soveltamisalasään-
nöksen julkisuuslakiviittaus.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä alku-
peräisessä käsittelytarkoituksessa. Säännöksen tarkoituksena on perustelujen mukaan järjestää
salassapidettävien tietojen luovuttaminen yhteisrekisterinpitäjältä toiselle. Säännös ei kuitenkaan
täytä niitä edellytyksiä, joita salassapidettävien tietojen luovuttamista koskevien säännöksen si-
sällölle on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä edellä kuvatulla tavalla asetettu.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelemisestä
muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Tietojen luovutuskynnystä ehdotetaan sään-
nöksessä madallettavaksi nykyiseen verrattuna. Pykälän 1 momentin mukaan tietoja voidaan kä-

siteellä joko silloin, jos se on välttämätöntä rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tai silloin jos se on tarpeen, jossakin momentin luetelmakohdassa mainitusta syystä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyoikeus on kuitenkin sidottu 2 ja 3 momentissa välttämättömyyteen. Säännösehdoituksessa ei ole huomioitu ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ja vaatimusta siitä, että säännöksen tulee muidenkin kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien salassapidettävien tietojen luovuttamisen osalta täyttää salassapidettävien tietojen luovuttamista säättämiseksi asetetut edellä kuvatut vaatimukset. Arkaluonteisten tietojen käsittely on aina rajattava välttämättömään. Ehdotetun 1 momentin säännökset sitovat luovuttamisen tarpeellisuuteen jonkun tarkoituksen kannalta, mutta eivät vaikuta täyttävän vaatimusta siitä, että luovutettavat tietosisällöt olisi lueteltu tyhjentävästi. Viittaus jonkun käyttötarkoituksen perusteella kerättyihin tietoihin jättää tietosisällön käytännössä varsin avoimeksi.

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentissa viranomaisten tiedonsaantioikeus on muodollisesti sidottu välttämättömyyteen. Välttämättömyys määräytyy suhteessa 1 §:ssä säädettyihin käsittelyn tarkoituksiin. Säännöksen tarkkarajaisuutta ja selkeyttä rasittaa kuitenkin se, ettei lakiehdotuksen 1 §:n perusteella ole pääteltävissä, minkä viranomaisen tehtäviä missäkin luetelmakohdassa mainitut tehtävät ovat. Pykälän 2 momentissa ei myöskään ole erikseen otettu huomioon eri viranomaisten eri sisältöisiä tiedon tarpeita, jonka vuoksi sääntelyratkaisua ei voida pitää kovin selkeänä ja onnistuneena. Tiedonsaantioikeutta rajaa muualla laissa oleva toimivaltasääntely, jonka tekee säännöksestä vaikeatulkintaisen. Pykäläluonnoksen 2 momentin tiedot on kytketty niiden luonteesta riippumatta tarpeellisuuteen, mutta tietojen yksilöinti on monin paikoin väljää. Esimerkiksi 2 momentin 6 kohdan mukaan momentissa mainituilla viranomaisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tehtäviensä suorittamiseksi kunnan sosiaaliviranomaiselta tiedot, joilla voi olla merkitystä lapsen edun arvioinnissa taikka tiedot ihmiskaupan auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustasta ja tilanteesta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ään ehdotetun henkilötietojen luovuttamista koskevan sääntelyn sisältö ja tarkoitus jää kokonaisuudessaan epäselväksi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään tai Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, 1 §:n nojalla kerättyjä ja tallennettuja henkilötietoja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa siinä määrin kuin tiedonsaantioikeuksista säädetään vastaanottavan viranomaisen tai muun tahon lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Perustelujensa valossa säännös vaikuttaa tarpeettomalta kaksinkertaiselta sääntelyltä. Pykälän sanamuoto ”Sen lisäksi muualla laissa säädetään” viittaa kuitenkin siihen, että kysymyksessä olisi itsenäinen tiedonluovutussäännös, ja muualla laissa säädetyn lisäksi ehdotetun 14 §:n perusteella tietoja saisi luovuttaa myös nyt säädettäväksi ehdotettavien edellytyksin. Säännöstä ei kuitenkaan ole kirjoitettu tavalla, joka täyttäisi ne edellytykset, joita itsenäiseltä salassapidettävien tietojen luovuttamisesta viranomailta toiselle koskevalta säännökseltä edellytetään. Lisäksi säännös on muotoilultaan kehäpäätelmä, sillä sen sisällöksi muodostuu sääntö, jonka mukaan sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään tietoja saa luovuttaa siinä määrin kuin tiedonsaantioikeuksista (muualla laissa) säädetään. Säännöstä on perusteltu välttämättömänä salassapidon murtamisen vuoksi. Epäselväksi kuitenkin jää, miksi salassapitoa ei murrettaisi vakiintuneeseen tapaan tiedonsaantioikeutta koskevissa säännöksissä. Jos säännöksen perusteella on tarkoitus luovuttaa tietoja, tulisi sitä täsmentää olennaisesti.

Pykälän 2 momentin suhde erityislaeissa säädettyyn jää myös hyvin epäselväksi. Säännöksestä saa vaikutelman, että säännöksen tarkoitus on rajoittaa muualla laissa säädettyjä tiedonsaantioikeuksia, joka tekee sääntelykokonaisuudesta sekavan ja vaikeasti tulkittavan. Pykälän 2 momenttiin on 1 momentista poiketen tuotu mukaan välttämättömyysedellytys, mutta säännös koskee vain erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Pykälää olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kokonaisuutena täsmennettävä tai se on poistettava esityksestä tarpeettomana.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeussäännökset on sidottu osittain välttämättömyysvaatimuksen ja osittain tarpeellisuusvaatimukseen ja niiden sääntely poikkeaa yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden osalta tosistaan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan säännöksissä, joissa tietojen luovuttaminen on sidottu tarpeellisuuteen, olisi täsmennetty luovutettava tietosisältö. Kootusti voidaan kuitenkin todeta, että luovutettavia tietosisältöjä ei oikeusministeriön käsityksen mukana ole lueteltu laissa kaikilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään tarkoittamalla tavalla tyhjentävästi. Lisäksi arkaluonteisten tietojen osalta vaatimus tietojen välttämättömyydestä ei täyty kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta.

Virheelliseksi todettu henkilötieto

Ehdotetun 17 §:n suhteen jää epäselväksi, sisältyykö tietosuoja-asetukseen sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaa virheellisen tiedon poistamisesta poikkeamisen ehdotetulla tavalla.

Rekisteröidyn omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen

Tietosuoja-asetukseen sisältyy rekisteröidyn tunnistamista koskevaa sääntelyä (muun muassa 11 artikla ja 12 artiklan 2 ja 6; ks. myös 64 johdantokappale). Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa ehdotettu olisi osittain päällekkäistä asetuksessa jo säädetyn kanssa, eikä asiaan liity kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa asiasta voitaisiin säätää toisin. Näistä syistä säännös vaikuttaa myös tarpeettomalta.

Ehdotettu 19 §:n 2 momentti tulisi poistaa, koska siinä säädettäisiin rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvasta asiasta. Säännös on myös tarpeeton, koska viitatuut säännökset tulevat sovellettavaksi tarkastusoikeuden toteuttamiseen ilman viittaustakin.

Rekisteröidyn oikeus käsittelyn rajoittamiseen

Esityksen 20 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaista oikeutta käsittelyn rajoittamiseen ei sovellettaisi lainkaan. Esityksen perusteluiden mukaan rajoituksen perusteena olisivat 23 artiklan 1 kohdan h ja i alakohta eli julkisen vallan käyttöön liittyvä valvonta-, tarkastus- ja sääntelytehtävä sekä rekisteröidyn suojeleminen tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.

Lakiesityksen 1 §:n mukaan tietoja käsiteltäisiin muissakin kuin valvonta-, tarkastus- ja sääntelytehtävissä. Rajoitus kuitenkin koskisi kaikkia rekisteröityjä ja kaikkia asioita. Esityksen perusteluista ei selviä, mitä on tarkoitettu rajoituksen perustumisella 23 artiklan 1 kohdan i alakohtaan.

Rajoitus myös koskisi tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan kaikkia alakohtia, muun muassa b alakohtaa, jonka mukaan käsittelyä voidaan vaatia rajoitettavaksi käsittelyn lainvastaisuuden perusteella. Esityksessä ei ole perusteltu, miksi rajoitus kohdistuisi näihin kaikkiin kohtiin.

Jotta tietosuoja-asetuksen mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttyisivät, tulee säännöksen olla rajattu niin tarkkarajaiseksi ja kapea-alaiseksi kuin mitä tavoitteen toteuttaminen edellyttää. Koko oikeuden poissulkemiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Säännöstä

tulee muuttaa siten, että oikeutta rajataan vain niissä asiaryhmissä ja tilanteissa, joissa rajoittamista voi pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 alakohta sisältää mahdollisuuden rajoittaa kyseisen artiklan soveltamista esimerkiksi jäsenvaltion tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Esityksestä ei käy ilmi, miksi oikeutta olisi tästä huolimatta tarpeen rajoittaa.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 alakohdan mukaan rekisteröidyn oikeuksia rajoittavien lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan *erityisiä* säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä alakohdassa lueteltuja seikkoja. Esityksen perusteluissa (s. 93) on katsottu tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen toimenpiteiden olevan erityisten henkilötietoryhmien osalta tällaisia suojatoimia. Itse säädökseen ei sisälly asiaan liittyviä suojatoimia. Perusteluissa olevaa viittausta yleislakiin ei muutoinkaan voi pitää riittävänä suojatoimena, koska 18 artiklassa on kyse rekisteröidyn oikeuksien suojaamisesta ja siten eri tyyppisestä suojan tarpeesta.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Hyvän hallinnon periaatteet

Esityksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä automaattisen päätöksenteon sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (PeVL 62/2018 vp.). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisten oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa ehdotusta HE 224/2018 vp yhteydessä, ja ehdotetun sääntelyn täsmentäminen oli tuolloin edellytyksenä sille, että lakiehdotus olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöksessä oli säänneltävä tuolloin ehdotettua täsmällisemmin muun muassa siitä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Tuolloisen säännösehdotuksen mukaan päätöksenteon perustuminen automaattiseen käsittelyyn ei olisi säännöksen mukaan mahdollista, mikäli asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy niin edellyttäisi. Yksityiskohtainen sääntely siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi ollut mahdollista käsitellä täysin automaattisesti, puuttui.

Nyt ehdotettua 21 §:ää on yritetty täsmentää aiemmasta. Merkillepantava kuitenkin on, että lakiehdotuksessa ei määritellä, mitkä asiat käsitellään nimenomaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, joten ehdotetun 21 §:n perusteella jää epäselväksi, mihin asioihin automaattinen päätöksenteko ylipäänsä voi kohdistua. Tätä jo lähtökohdiltaan epäselvää asajoukkoa on ehdotettu täsmennettäväksi lisäedellytyksellä, että päätös voidaan tehdä automaattiseen käsittelyyn perustuen silloin, kun asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Täsmennyksellä on nähtävästi yritetty samalla ratkaista perustuslakivaliokunnankin esiin nostamaa seikkaa siitä, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi. Perustuslakivaliokunta painotti asiaa edel-

lisen kerran käsiteltäessä (HE 224/2018 vp), että ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitettu poikettavan hallintolain säännöksistä esimerkiksi asianosaisen kuulemisen osalta, ja että sääntelyä tuli täsmentää myös tästä näkökulmasta (PeVL 62/2018 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt ehdotettu rajausperuste ei ole tarkoitukseensa soveltuva. Hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohta ei itsessään korreloi siihen, millaista harkintaa ratkaisun tekemiseksi tarvitaan, ja soveltuuko asia tämän vuoksi luonteeltaan automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi.

Esityksen perusteluissa on mainittu esimerkkejä asiaryhmistä, jotka voitaisiin mainitun edellytyksen perusteella siirtää automaattisen päätöksenteon piiriin. Esimerkkinä mainitaan muun muassa hakemuksesta ratkaistavan kansaisuuden myöntäminen. Kansalaistamisen edellytyksiin ja niihin liittyviin poikkeamisperusteisiin vaikuttaa kuitenkin kansalaisuuslain nojalla sisältyvän harkintavallan käyttöä. Kansalaisuuslaissa säädettyihin kansalaistamisen edellytyksiin liittyy kuitenkin useassa kohdassa merkittävääkin harkintavallan käyttöä. Esim. selvityksen luotettavuuden, elatuksen tai julkisoikeudellisen maksuvelvoitteen laiminlyönnin olennaisuuden tai edellytysten poikkeamisperusteista esimerkiksi työn hoitamisen kohtuuttoman vaikeuden arviointi automaattisessa päätöksenteossa vaikuttaa kyseenalaiselta. Lisäksi kansalaisuuslain 13 §:n 2 momentissa säädetään: ”Henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.” Säännös vaikuttaa sanamuotonsa perusteella paitsi koskevan lähtökohtaisesti jokaista annettavaa päätöstä, myös sisältävän varsin merkittävää harkintavallan käyttöä ja erityisesti kokonaisharkintaa.

Esityksen perusteluissa (s. 95) todetaan, että kunkin yksittäistapauksen seikat ratkaisevat viime kädessä sen, voidaanko päätös laatia automaattisessa päätöksenteossa. Perustelujen mukaan automaattisessa päätöksenteossa ei voitaisi ratkaista asiaa, jossa edellytettäisiin kokonaisharkintaa esimerkiksi riittävän toimeentulon tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen osalta, vaan tällöin päätös ohjautuisi aina luonnollisen henkilön harkittavaksi. Ehdotetussa 21 §:ssä ei kuitenkaan säädetä perusteluissa kuvatuista rajoituksista, vaan ainoa asioiden valikoitumista automaattiseen päätöksentekoon ohjaava kriteeri on hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohta. Muutoinkin perusteluissa esitetty jää epäselväksi ottaen huomioon, että esimerkiksi edellä kuvattu kansalaisuuspäätöksiin liittyvä kokonaisharkinta vaikuttaa kansalaisuuslain mukaan koskevan jokaista kansalaisuuspäätöstä.

Ottaen huomioon hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädetyn, epäselväksi myös jää, millä tavalla automaattisessa päätöksenteossa voidaan koneellisesti ja etukäteen tunnistaa se seikka, että ratkaistavana olevassa asiassa on kysymys hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tilanteesta. Kuulemisen tarpeettomuus ei hallintolain säännöksen perusteella ole systemaattisesti selvillä vielä asian vireille tullessa, vaan selviää ja täsmentyy vasta osana päätöksentekoprosessia ja siihen liittyvää harkintaa. Merkilläpantavaa on, että hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohtaan liittyy myös erityistä harkintavaltaa. Kuulematta jättäminen on kytketty säännöksessä sen ilmeiseen tarpeettomuuteen. Näin ollen epäselväksi jää, miten säännöstä voitaisiin soveltaa edes perusteluissa kuvatulla tavalla, jossa automaattiseen päätöksentekoon kelpaavia asioita ei edes yritettäisi tunnistaa ennakolta, vaan kone poistaisi asioita automaattisesta päätöksenteosta ennalta määriteltujen perusteiden nojalla luonnollisen henkilön ratkaistavaksi. Tämä tarkoittaisi, että koneen tulisi harkita myös tapauskohtainen ilmeinen tarpeettomuus.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu ei täsmennä riittävällä tavalla sitä, millaiset asiat voivat valikoitua automaattisen päätöksenteon piiriin. Toisin kuin esityksen perusteluissa katsotaan, rajausperusteet eivät ole selkeät eivätkä etenkin luonteeltaan sellaiset, joka soveltuisivat

asioiden seulontaan automaattiseen päätöksentekoon. Ehdotettu kriteeristö ei rajaa päätöksentekotilanteita oikeudellisten edellytysten perusteella sellaisin, joissa päätös voidaan tuottaa oikeusturvaa ja hyvän hallinnon periaatteita vaarantamatta, koneellisesti algoritmiin perustuen.

Virkavastuu

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 mielipidettään. Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laininlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään (PeVL 62/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 62/2018 vp mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu esimerkiksi, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunnan mukaan välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä, jossa asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla, ei ole riittävää perustuslain 118 §:n kannalta.

Nyt ehdotetussa virkavastuu automatisoidusta päätöksestä olisi aina nimenomaiseen säännökseen perustuen Maahanmuuttoviraston ylijohtajalla. Seuraavassa arvioidaan ehdotusta virkavastuun rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen ulottuvuuden kannalta.

Rikosoikeudellinen vastuu

Ehdotetun lain 21 §:ssä on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä. Valiokunnan välillisen virkavastuun riittämättömyyttä koskeva toteamus on pyritty ottamaan huomioon säätämällä ehdotetun 21 §:n 3 momentissa, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja yksittäispäätöksestä.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevassa sääntelyssä olennaista on se, että virkavastuun kattavuus on riittävä ja että virkavastuusta säädetään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Rikoslain 40 luvun 11 §:stä ilmenee, että virkamiehinä pidetään myös muun muassa julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Perustuslakivaliokunnan 124 §:ää koskevan käytännön mukaan julkisten hallintotehtävien uskominen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että tällaisia asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Nyt käsiteltävässä yhteydessä virkavastuun tulee kattaa se, että kysymyksessä olevien yksittäistapauksia koskevien hallintopäätösten tekemisessä noudatetaan lakia sekä että päätökset ovat lain ja oikeusjärjestyksen mukaisia ja näin sisällöltään oikeiksi katsottavia. Sekä päätöksentekoon liittyvässä menettelyssä että itse päätöksenteossa tulee ottaa huomioon kaikki niihin oikeusjärjestyksen mukaan vaikuttavat tosiseikat sekä oikeudelliset seikat ja ratkaisuperusteet, ja antaa näille seikoille ja perusteille asianmukainen merkitys.

Virkavastuunkin alaisessa toiminnassa voidaan sinänsä hyödyntää teknisiä tai automaatiota sisältäviä välineitä ja menetelmiä. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa vastuullisuuden vähenemiseen kyseisessä toiminnassa.

Esityksestä ei käy ilmi, että automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisessä käytettävän algoritmin avulla tai muulla tavalla kyettäisiin varmistamaan, että tällaisessa päätöksenteossa noudatetaan asianmukaisesti kysymykseen tulevia menettelysäännöksiä ja ratkaisussa sovellettavaa ai-neellista oikeutta. Se, että kysymyksessä olisivat hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdassa tar-koitetut asiat, ei ole tästä tae.

Ehdotetun lain 21 §:n 3 momentista ei myöskään käy ilmi, mitä sisältää se, että Maahanmuuttovi-raston johtaja "vastaa" päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja yksittäispäätöksestä.

Ehdotuksesta ei siten käy ilmi, että virkavastuun kattavuus vastaisi sitä, mitä sen kysymyksessä olevien hallintopäätösten tekemisessä voidaan katsoa edellyttävän.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva sääntely on rangaistavuutta koskevaa sääntelyä. Rikos-oikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistava menettely käy riittävän selvästi ilmi laista. Virkarikosvastuun näkökulmasta olennaista on muun muassa se, että ne virkavelvollisuu-det, joiden vastainen menettely voi tulla rangaistavaksi virkarikoksena, on täsmällisesti määritelty, ja että sääntelystä ilmenee näiden virkavelvollisuuksien rikkomisen rangaistavuus.

Edellä todetuin tavoin ehdotetusta sääntelystä ei käy ilmi, että virkavastuun kattavuus vastaisi siltä edellytettävää. Siitä ei myöskään käy ilmi Maahanmuuttoviraston johtajan vastuullisuuden tarkoit-tamien virkavelvollisuuksien sisältö.

Vahingonkorvausvastuu

Ehdotetun säännöksen mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätök-sentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Säännös on epä-määräinen eikä siinä tarkenneta, onko vastuu vahingonkorvauslain mukainen vai poikkeako se ko. laista. Vahingonkorvauslaki on yleislaki, jota sovelletaan, ellei muussa laissa toisin säädetä. Tässä ei selvästi muusta säädetä, joten lähtökohtaisesti sovellettaisiin vahingonkorvauslakia. Vas-tuussäännöksissä tämä tosin yleensä todetaan viittauksella vahingonkorvauslakiin.

Jos sovelletaan vahingonkorvauslakia, korvattavuus edellyttää pääsääntöisesti sitä, että vahinko on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksella. Koska kyseessä on julkisen vallan käyttäminen, kor-vausvastuuseen sovelletaan lain 3 luvun 2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen kor-vaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Ko. pykälään sisältyvän ns. standardisäännöksen mukaan vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella ase-tettavia vaatimuksia ole noudatettu. Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkor-vauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Virkamiehen vastuu edellyttää siis jotain määriteltävissä olevaa virhettä tai laiminlyöntiä, johon hän on syyllistynyt. Jos tällaista ei voida määritellä, hän ei ole vastuussa, vaikka automaattisesta päätöksenteosta aiheutuisikin vahinkoa.

Käytännössä ehdotettu vastuusäännös jäisi ylijohtajan osalta todennäköisesti lähinnä muodolliseksi, sillä julkisyhteisö olisi ensisijaisesti vastuussa vahingosta, ja ylijohtaja olisi vastuussa vain, jos olisi aiheuttanut vahingon lievää suuremmalla tuottamuksellaan. Kun on kyse automaattisesta päätöksenteko-ohjelmasta, ylijohtajan vastuu voisi konkretisoitua lähinnä vain, jos hän olisi ollut huolimaton ohjelman tekijää valitessaan, laatiessaan algoritmin pohjaksi asetettavia sääntöjä, hyväksyessään laaditun ohjelman tai laiminlyödessään seurata sen asianmukaista toimivuutta, sillä edellytyksellä tietenkin, että nämä toimet kuuluvat hänen tehtäviinsä. Ottaen huomioon sen, että ylijohtajalta ei todennäköisesti edellytetä asiantuntemusta algoritmien laatimisen osalta, hänen tuottamuksensa automaattisen päätöksenteon virheiden osalta tuskin koskaan ylittää lievää tuotamusta. Standardisäännös rajaisi lisäksi vastuuta omalta osaltaan.

Jos tarkoitus on säätää vastuusta, joka ylittää edellä selostetun vahingonkorvauslain mukaisen vastuun eli ylijohtaja vastaisi kaikista automaattisen päätöksenteon aiheuttamista vahingoista omasta tuottamuksestaan riippumatta, tilanne on huomattavasti ongelmallisempi ja edellyttäisi perusteellisempaa valmistelua ja perusteluja. Vahingonkorvausoikeudessa on tilanteita, jolloin vastuu voi syntyä korvausvelvollisen tuottamuksesta riippumatta (esim. isännänvastuu, objektiivinen vastuu), mutta nyt kyseessä olevaa tilannetta ei voi rinnastaa niihin. Esimerkiksi objektiivisen vastuun syntyminen edellyttäisi sitä, että vahinko on aiheutunut korvausvelvollisen henkilön toiminnasta, vaikka hän ei olisikaan toiminut moitittavasti.

Algoritmin julkisuus

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ns. perustulokokeilua kiinnittänyt lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mielestä laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä sääntelevän lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä valiokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä 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). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2018 vp todettiin, että hallintovaliokunnan on myös käsitellessään maahanmuuton henkilötietosääntelyä kiinnitettävä huomiota mainittuihin seikkoihin.

Esityksen 1 lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Maahanmuuttovirastolle velvollisuus julkistaa lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Sitä mihin algoritmilla tarkasti ottaen viitataan, ei säännöksessä ole täsmennetty. Esityksen perusteluissa algoritmin katsotaan olevan julkinen. Analyysi algoritmin eli toimintalogiikan asiakirjaluonteesta ja algoritmista ja viranomaisen asiakirjan välisestä suhteesta jää kuitenkin ohueksi. Vaikka pykälässä säädetään algoritmin julkistamisesta, on perusteluissa kuitenkin viitattu siihen, että jotkin algoritmin osat olisivat salassapidettäviä. Tarkemmin ei selviä, mihin ja missä säädettyihin salassapitoperusteisiin tältä osin viitataan.

Henkilötietojen suoja

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. 2 kohdan mukaisesti automatisoitujen päätösten tekeminen on kuitenkin mahdollista muun muassa silloin, jos tästä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Säännöksessä ei yksilöidä, millaisia suojatoimien on oltava, mutta asetuksen

71 johdantokappaleen mukaan suojatoimiin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Esityksen perusteluiden mukaan asianosaisella olisi myös automaattisessa päätöksentekomenetelyssä oikeus saada perusteltu päätös ja valittaa saamastaan päätöksestä ja yleislailla turvattaisiin myös käsittelyn avoimuus. Nämä seikat olisivat tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämiä asianmukaisia suojatoimia. Ehdotettuun säännökseen ei sisälly kieltoa tehdä lasta koskevia automaattisia päätöksiä. Tähän liittyen on syytä huomata, että tietosuoja-asetuksen 71 johdantokappaleen mukaan automaattista päätöksentekoa ei saisi kohdistaa lapseen. Lasta koskevien automaattisten päätösten kieltoa ei toisaalta sisälly itse asetustekstiin. Lisäksi muun muassa tietosuoja-asetuksen 38 ja 58 johdantokappaleissa, 6 artiklassa, 8 artiklassa ja 12 artiklassa on kiinnitetty huomiota lapsen erityiseen suojan tarpeeseen henkilötietoja käsiteltäessä. Voitaneen arvioida, että lasten kohdalla myös automaattiselta päätöksenteolta edellytetään joissain tilanteissa tavallista tiukempia suojatoimia ja joissain asiaryhmissä kielto tehdä lapsia koskevia automaattisia päätöksiä saattaisi olla tietosuoja-asetuksen edellyttämä suojatoimi. Koska säännös koskee yleisesti kaikkia asiaryhmiä, tällaisen kiellon puuttuminen vaikuttaa ongelmalliselta.

Asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan 2 kohdassa tarkoitetut päätökset eivät saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Perusteluissa on kuvattu suojatoimia, joita automatisoituun päätöksentekoon sovellettaisiin. Laissa ei erikseen säädettäisi suojatoimista, vaan sääntely jäisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain (muun muassa 6 §:n 2 momentti) varaan.

Asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä, että suojatoimista säädettäisiin laissa, mutta 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiset suojatoimet on vahvistettava jäsenvaltion lainsäädännössä. Lisäksi ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen johdantokappale 71, jonka mukaan henkilötietojen erityisluokitteluun perustuva automaattinen päätöksenteko ja profilointi olisi sallittava vain erityistilanteissa, sekä se, että kyseessä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettu erityisen suuren riskin perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, maahanmuuton hallinnonalan automaattiseen päätöksentekoon sovellettavista suojatoimista tulisi säätää laissa.

Johtopäätöksiä

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelämättömiä kysymyksiä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, 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. Oikeusministeriö on aloittanut näitä kysymyksiä koskevan esiselvitystyön. Oikeusministeriö katsoo, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy useita avoimia ja periaatteellisesikin merkityksellisiä kysymyksiä, joihin on mahdollista ottaa kantaa vasta siinä vaiheessa, kun edellä todettu selvitys on tehty. Tällaisessa oikeustilanteessa asiaa koskevan erityislainsäädännön kehittäminen on monilta osin haasteellista.

Tietosuojarikosta koskeva viittaussäännös

Perustuslakivaliokunta katsoi esityksen HE 224/2018 vp johdosta antamassaan lausunnossa (s. 9), että sen käsityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettava

laki oli sellainen henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki, jota tarkoitetaan rikoslain tietosuojarikosta koskevan 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Valiokunta katsoi, että lakiehdotusta oli täydennettävä viittauksella tietosuojarikosta koskevaan säännökseen.

Nyt arvioitavana olevaan esitykseen sisältyvään lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa onkin, sen 22 §:ksi, otettu perustuslakivaliokunnan tarkoittama viittaussäännös. Säännös on asianmukainen. Sen otsikoksi tulisi kuitenkin ”tietosuojarikoksen” asemesta ottaa ”viittaus rikoslakiin”, koska tarkoitus ei ole säätää tässä pykälässä tietosuojarikoksesta vaan viitata toisessa laissa olevaan sääntelyyn.

Huomiot liitelaesta

Julkisuuslaki

Hallituksen esityksessä on liitelakina julkisuuslain muutosehdotus. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisissa lausunnoissaan painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 14/2018 vp, PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

Lakiehdotuksessa on kysymys eri laeissa olevien voimassa olevien salassapitosäännösten keskittämisestä julkisuuslakiin. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut ulkomaalaisrekisterilaissa olevasta erityissäännöksestä lausunnossaan PeVL 62/2018 vp. Yleislain ja erityislain yhteensovittaminen on hyvin haastavaa, mutta esityksessä on mahdollisimman pitkälle pyritty säilyttämään nykytila.

Maahanmuuttohallinnon viranomaisten päätösten salassapitokynnystä ei ehdoteta muutettavaksi nykyiseen verrattuna. Päätökset olisivat salassapidettäviä jatkossakin henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumisen perusteella. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että jatkossa kaikkia maahanmuuttohallinnon asia- ja henkilöryhmiä koskevia päätöksiä kohdeltaisiin samalla tavalla. Henkilön turvallisuuden suojaaminen yhtäläisin perustein virelletulon tavasta tai asiaryhmästä riippumatta on sinänsä perusteltua. Julkisuuslain 24 §:n uuden 31 c kohdan sekä 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. Uudessa 31 c-kohdassa vahinkoedellytyslauseke olisi jatkossa nykyisestä 24 kohdasta poiketen julkisuusolettamainen. Säännös mahdollistaisi esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavan henkilöllisyyden salaamisen hänen oman tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumisen perusteella tilanteissa, joissa hänen henkilötietojaan käsitellään muissa viranomaisissa kuin maahanmuuttohallinnossa. Voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan pakolaisen, turvapaikanhakijan, viisuminhakijan ja oleskeluluvanhakijan tietojen salassapitoa koskevaa säännöstä on voitu soveltaa myös muissa viranomaisissa kuin maahanmuuttohallinnossa. Tämän vuoksi voimassa olevaa 24 kohtaa vastaava soveltavasta viranomaisesta riippumaton salassapitosäännös ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 31 c kohtaan. Säännöksen soveltamisalaa kuitenkin ehdotettaisiin laajennettavaksi siten, että uuden 31 c-kohdan soveltamisalassa olisivat jatkossa kaikki ulkomaalaiset riippumatta siitä, millä statuksella ulkomaalainen maahan saapuu tai täällä oleskelee. Voimassa olevaa julkisuuslain salassapitosäännöstä ei ole sen sanamuodon vuoksi ole voitu soveltaa esimerkiksi EU-kansalaisiin tai laittomasti maassa oleskeleviin. Aiempaa sääntelyä ei ole voitu pitää kovin perusteltuna perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Julkisuusolettama varmistaa säännöksen oikeasuhtaisuuden.

Esityksessä on pyritty turvaamaan julkisen vallankäytön valvonta pitämällä salassapidon kynnys maahanmuuttopolitiikassa päätösten osalta korkeammalla, kun asian ratkaisemiseksi käsiteltävien tietojen. Päätöksen tekemiseksi käsiteltävien tietojen salassapitokynnyksen ehdotetaan vastaavan voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain salassapitokynnystä (vahinko tai haitta). Tältä osin ulkomaalaisrekisterilain soveltamisalaan ovat jo nykyisin kuuluneet käytännössä kaikki asiakiryhmät. Sääntelyä muutettaisiin nykytilaan verrattuna kuitenkin siltä osin, että salassapitoa ei olisi sidottu ainoastaan tehtävien hoitamista varten saatuihin tietoihin ja asiakirjoihin, vaan kaikkiin säännöksessä mainittujen asioiden yhteydessä käsiteltäviin asiakirjoihin hallintopäätöksiä lukuun ottamatta. Tältä osin ehdotetun 24 kohdan salassapitoperuste kiinnittyisi perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa säädettyyn yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten henkilötietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Vaikka salassa pidettäväksi tulisi säännöksen perusteella myös muita kuin arkaluonteisia henkilötietoja, julkisuuden rajoitusta pidetään edelleen esityksen perustelujen mukaan maahanmuuttopolitiikan henkilön yksityiselämää merkittävästi kajoavaa henkilötietojen käsittelyä edellyttävässä toiminnassa välttämättömänä. Julkisuuden rajoituksen katsotaan turvaavan osaltaan myös viranomaisen toimintaedellytyksiä sekä yksilön henkilökohtaista turvallisuutta.

Julkisuuden rajoituksen oikeasuhtaisuudesta sekä asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta on pyritty huolehtimaan 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). Ehdotuksessa 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa luetellut viranomaiset toimivat 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen asioiden osalta rekisterinpitäjinä. Ottaen huomioon henkilötietojen salassapidon käsittelykontekstin perusteella määräytyväksi ehdotetun salassapidon kynnyksen ja laajuuden, ehdotusta viranomaispiiriin rajoittamisesta voidaan pitää perusteltuna, sillä se ehkäisee salassapidon laajentumista perusteettomasti yhteyksiin, joissa ei ole vastaavaa käsittelytarkoitukseen perustuvaa erityistä salassapidon tarvetta.

Pykälän 5 kohtaan ehdotettu salassapidon ulottaminen myös Maahanmuuttoviraston taktisten ja teknisten selvittämismenetelmien ja suunnitelmien salassapitoon on puolestaan välttämätöntä viraston tekemien ulkomaalaiseen kohdistuvien selvitysten luotettavuuden ja samalla myös viraston ydintoimintoihin kohdistuvien toimintaedellytysten säilyttämiseksi. Ehdotetun voidaan katsoa rinnastuvan säännöksessä jo oleviin muita viranomaisia koskeviin vastaaviin tilanteisiin, eikä sen osalta ole huomautettavaa.

Salassapidon ulottuvuus ehdotetaan ehdotetuissa säännöksissä järjestettäväksi tapauskohtaista tulkintaa edellyttävien vahinkoedellytyslausekkeiden avulla. Niiden avulla salassapitoa voidaan rajoittaa siihen, mikä kussakin tilanteessa on katsottava suojattavien intressien kannalta perustuslain edellyttämällä tavalla välttämättömäksi tapauskohtaista tulkintaa edellyttävien vahinkoedellytyslausekkeiden avulla (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 4).

Turvallisuusselvityslaki

Esityksessä on liitelakina myös turvallisuusselvityslain muutosehdotus. Ehdotuksen mukaan voimassa olevaan turvallisuusselvityslakiin sisältyvät viittaukset ulkomaalaisrekisteriin ja viisumirekisteriin korvattaisiin viittauksilla 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä säädettäviin tietojärjestelmiin sekä käsittelytarkoituksia koskeviin säännöksiin. Käsittelytarkoituksia koskevat säännökset rajaavat käytettävät tiedot vastaaviin tietoihin kuin aiemmissa rekistereissä, joten ehdotus ei olennaisesti muuta turvallisuusselvityslain sisältöä.