



Maahanmuutto-osasto
Erityisasiantuntija Tuuli Tuunanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

VALMISTELU

Valmistelu asiassa käynnistettiin lokakuussa 2016, jolloin sisäministeriö asetti hankkeen ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (SMDno-2016-1584). Valmistelun tukena toimi poikkihallinnollinen asiantuntijatyöryhmä. Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp) annettiin eduskunnalle 8.11.2018. Esitys käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, joka antoi lausuntonsa asiassa (PeVL 62/2018 vp). Lisäksi esitystä käsiteltiin hallintovaliokunnassa mutta asian käsittely raukesi eduskuntavaalien toimittamisen johdosta.

Raukeamisen seurauksena valmistelutyön jatkamiseksi perustettiin hanke maahanmuuttohallinnon henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen valmistelemiseksi (SMDno-2019-816). Nyt annettu esitys laadittiin rauenneen hallituksen esityksen (HE 224/2018 vp) pohjalta. Esitystä korjattiin rauennutta hallituksen esitystä koskeneen perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2018 vp) sekä asiassa järjestetyn uuden lausuntokierroksen pohjalta muun muassa täydentämällä automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä sekä täsmentämällä viranomaisten erillisyyssperiaatteen toteutumista yhteisrekisterinpitäjien osalta. Esitystä muutettiin yhteistyössä oikeusministeriön kanssa niin, että esityksessä ehdotetaan maahanmuuttohallinnon salassapitoa koskevan sääntelyn keskittämistä julkisuuslakiin. Esitykseen tehtiin myös muita vähäisiä täsmennyksiä sekä lisättiin uusia liitelakeja teknisine muutosehdotuksineen.

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

TAUSTA

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

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

Uudistuksen taustalla ovat lisäksi kansalliset muutostarpeet, joilla tarkoitetaan maahanmuuttohallinnossa sovellettavien rekisterisäännösten vanhanaikaisuutta, sirpaleisuutta ja toimintaympäristössä esimerkiksi digitalisaation myötä tapahtuneita muutoksia. Ehdotettava henkilötietolaki korvaisi 20 vuotta vanhan ulkomaalaisrekisterilain (1270/1997), joka ehdotetaan kumottavaksi.

Esityksellä on vaikutuksia sekä henkilötietojen käsittelysäännöksiä koskevaan sääntelytekniikkaan, että henkilötietojen käsittelysääntöihin. Esityksen valmistelu on edellyttänyt tarkkaa yhteensovittamista paitsi EU:n tietosujasääntelyn myös perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Kyseessä on varsin perusoikeusherkkä sääntelykokonaisuus.

TAVOITTEET

Sääntelyn keskittäminen Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (1. lakiehdotus). Laki korvaisi ulkomaalaisrekisterilain, joka ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan lainsäädännöstä. Esitykseen liittyvät siten ehdotukset laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), jäljempänä *säilölaki* ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), jäljempänä *kotoutumislaki* muuttamisesta. Näihin lakeihin sisältyvät rekisterisäännökset kumottaisiin, kun kaikki henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely keskitettäisiin nyt ehdotettavaan uuteen henkilötietolakiin. Lisäksi ehdotettavan uuden henkilötietolain johdosta ehdotetaan tehtäväksi tarpeellisia muutoksia muualle lainsäädäntöön. Näin ollen esitykseen liittyvät ehdotukset myös

kansalaisuuslain (359/2003), ulkomaalaislain (301/2004), Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995), turvallisuusselvityslain (726/2014) ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) muuttamisesta. Lisäksi esitykseen liittyvät teknisiä muutoksia sisältävät ehdotukset seitsemän lain muuttamisesta.

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

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

Säätelyn selkeyttäminen säätelykehysten puitteissa

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

Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin pääsääntöisesti tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Rikosasioiden tietosuojalakia sovellettaisiin selkeästi rajatuissa tilanteissa henkilötietojen käsittelyyn, joka tapahtuu kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa vain joko poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimesta. Maahanmuutto ei tietosuojadirektiivin mukaisesti kuulu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan eikä esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ole rikosasioiden tietosuojalakia soveltava turvallisuusviranomainen. Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla käsiteltävillä tiedoilla on keskeinen merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamisessa. Valtion toimivaltaan kuuluu estää sellaisten muiden maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden maahantulo, joiden voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi käyttää voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain mukaisesti kerättyjä tietoja paitsi päivittäisessä toiminnassaan, myös antaessaan poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 §:n mukaisesti viranomaisille sellaisia ohjeita, neuvoja ja tietoja, jotka ovat tarpeen valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi ja siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi. Näitä ovat esimerkiksi lausunnot kansalaisuus- ja maahantulolupa-asioissa. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen sisällyttäminen säädökseen voimassa olevaa ulkomaalaisrekisterilakia vastaavasti tietojen käsittelyn alkuperäisenä käyttötarkoituksena on siten välttämätöntä.

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

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

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

KESKEISET SÄÄNTELYRATKAISUT

Käsittelytarkoitussidonnaisuus

Ehdotettava maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki perustuisi käsittelytarkoitussidonnaiseen sääntelymalliin ja sitä sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnonalalla. Lain soveltamisala ei olisi sidottu mihinkään rekisteriin tai tietojärjestelmään vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsitellään. Perustuslakivaliokunnalla ei ole

ollut huomauttamista tähän lähtökohtaan (PeVL 62/2018 vp). Henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten on kuitenkin oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

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

Riskiperustainen lähestymistapa

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 14/2018 vp) henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla niin, että lähtökohtaisesti riittää, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän laintasaisen sääntelyn. Perustuslakivaliokunnan mukaan tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp).

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

Ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi

henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja. Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien henkilötietojen luonne ja määrä huomioiden henkilötietojen suojan turvaavaa käsittelyä ei ole mahdollista tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettua sääntelyä. Maahanmuuttohallintoa koskeva erillislaki on jatkossakin välttämätön, jotta perustuslain 10 §:n mukainen vaatimus säätää henkilötietojen suojasta lailla täyttyy asianmukaisesti maahanmuuttohallinnossa myös jatkossa.

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

Sääntelyä kohdennettaisiin uhkien ja riskien perusteella myös esimerkiksi niin kutsuttuihin huomiotietoihin, joista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa uutena henkilötietoryhmänä. Huomiotietojen oikeudellinen asema on ollut epäselvä, koska näitä tietoja koskevaa sääntelyä ei ole ollut. Tosiasiallinen toimivalta huomiotiedoiksi nyt luokiteltavien havaintojen käsittelyyn on kuitenkin ollut jo olemassa. Tarve huomiotietojen käsittelylle on olemassa, joten tarvitaan selkeät pelisäännöt. Oikeus käsitellä huomiotietoja koskisi vain sellaisia tietoja, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai, aiemmasta esityksestä poiketen, myös toimivaltaan päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä, taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Käytännössä huomiotiedot olisivat peruste aloittaa viranomaisten toimivaltaan kuuluviin tehtäviin vaikuttavien olosuhteiden tarkempi selvittäminen. Koska huomiotiedoissa voisi luonteensa vuoksi olla kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta, jotka ovat luonteeltaan epävarmoja ja joiden käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski, tietojen käsittelyn rajaaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla on välttämätöntä. Huomiotietoihin olisi lisäksi liitettävä tieto tietojen antajasta tai tietolähteestä sekä arvio tämän luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Huomiotietojen poistamisesta säädettäisiin erikseen. Myös huomiotietojen tulisi täyttää henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset periaatteet eli niiden tulisi aina olla asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Luonteensa vuoksi

huomiotietojen käsittelyn edellytyksiä tulisi tulkita suppeasti edellä mainituissa rajoissa. Huomiotieto saattaisi yksittäisessä tilanteessa olla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto, jolloin henkilötiedon käsittelyn tulisi täyttää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat 8 §:n mukaiset edellytykset.

Samalla sääntelyä purettaisiin kaikissa niissä tilanteissa, joissa yksityiskohtainen sääntely ei ole välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Sääntelyn tulee kuitenkin tällöinkin täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kuten oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Sääntelyn purkaminen näkyisi ehdotetussa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa esimerkiksi yleisluontoisempana tietosisällön määrittelynä muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen osalta. Koska henkilötiedon käsittelyn tulee aina olla palautettavissa laissa olevaan toimivaltaperusteeseen, jonka pohjalta tulee arvioida mitä henkilötietoja on pidettävä toimivaltuuden käyttämisen näkökulmasta perusteltuna, viranomaisella ei voi koskaan olla oikeutta käsitellä henkilötietoa, jonka käsittelemiseen sillä ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa. Tiedon liikkumisesta säättämiseen on perinteisesti liittynyt päällekkäisyyttä. Riskiperustaisuutta toteutettaisiin myös kaksinkertaisen tiedonluovutussääntelyn purkamisena sekä irtautumalla tiedonsaantioikeutta koskevassa sääntelyssä yksityiskohtaisesta kasuistisesta sääntelytavasta silloin, kun sääntely on sidottu käsittelyn välttämättömyyteen.

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

ASETUKSEN MUKAISUUS

Vaikka tietosuoja-asetuksen tavoitteena on vahvistaa eurooppalaisen henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön yhtenäisyyttä, asetus jättää kohtuullisessa määrin liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle, jotta yhteiset säännökset voidaan sovittaa kansallisiin olosuhteisiin. Edellä muistiossa on arvioitu kansallisesti omaksutun riskiperustaisen lähestymistavan edellyttämää sääntelytarvetta sekä sääntelyn yksityiskohtaisuuden tasoa perustuslaillisesta näkökulmasta. Lisäksi on huomioitava, että kansallinen lainsäädäntö on kuitenkin mahdollista ainoastaan asetuksen sen nimenomaan salliessa. Komissio on asetuksen täytäntöönpanoa koskevan työn yhteydessä toistuvasti painottanut, että kansallista liikkumavaraa tulee käyttää hyvin rajatusti, sillä kyse on asetuksesta, ei direktiivistä. Näin ollen on varmistuttava siitä, että kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Tässä arvioinnissa tulee ensiksi kiinnittää erityisesti huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeudelliseen perustaan. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen osalta 10 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa henkilötietojen käsittelyn perustan muodostavat niin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi

tarpeellinen henkilötietojen käsittely kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukainen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla tarpeellinen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely ja 10 artiklan mukaisiin rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely. Samoin noudatettavaksi tulee rikosasioiden tietosuoja-lain 4 §:n mukainen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuusvaatimus.

Toiseksi tulee arvioida, onko kansallinen erityislainsäädäntö välttämätöntä asetuksen säännösten täydentämiseksi. Mikäli kansallinen erityislainsäädäntö on välttämätöntä, tulee kolmanneksi vielä varmistua siitä, että kansallinen erityislainsäädäntö on myös muilta osin asetuksen mukainen. 1. lakiehdotuksessa on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa liikkumavaraa taulukossa esitetyllä tavalla. Liikkumavaran käyttöä, erityisesti sen välttämättömyyttä, on avattu yksityiskohtaisemmin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa niiden pykälien osalta, joissa kansallista liikkumavaraa on käytetty.

Kansallisen liikkumavaran käyttäminen 1. lakiehdotuksessa

1. LAKIEHDOTUS	TIETOSUOJA-ASETUKSESSA SÄÄDETTY OIKEUS	LIKKUMAVARAN PERUSTE
3–6 § Yhteisrekisterinpitäjyys	26 art. Yhteisrekisterinpitäjät	26 art.
7 § Käsiteltävät henkilötiedot	6 art. Käsittelyn lainmukaisuus	6 art. 3 kohta
8–10 § Erityiset henkilötiedot	9 art. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsitteily[kielto] 10 art. Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely[kielto]	9 art. 2 kohta g alakohta 10 art.
16 § Tietojen poistaminen	5 art. Tietojen minimointi	6 art. 3 kohta
17 § Virheelliseksi todettu henkilötieto	16 art. Oikeus tietojen oikaisemiseen	23 art. 1 kohdan i
19 § Rekisteröidyn omiin tietoihin tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen (myös TSL 34 § Rajoitukset oikeuteen tutustua tietoihin)	15 art. Oikeus omiin tietoihin	23 art 1 kohdan i
20 § Rekisteröidyn oikeus käsittelyn rajoittamisen	18 art. Oikeus käsittelyn rajoittamiseen	23 art 1 kohdan h ja i
21 § Automatisoidut yksittäispäätökset	22 art. 1 kohta Automatisoidut yksittäispäätökset	22 art 2 kohta

KESKEISIÄ SÄÄNTELYKOhteITA

Lain soveltamisala ja yhteisrekisterinpitäjyys (Esityksen 1. lakiehdotuksen 3–6 §, 11–13 §)

Lain soveltamisala ja usea viranomainen

Maahanmuuttohallinnon viranomaiset käsittelevät maahanmuuttohallinnon asiakkaista näiden asiakkuuden eri vaiheissa pääasiallisesti samoja henkilötietoja. Tämän vuoksi esityksen keskeiseksi lähtökohdaksi on tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta valittu maahanmuuttohallintoa koskevan henkilötietosääntelyn keskittäminen yhteen lakiin. Sääntelyn keskittämistä yhteen henkilötietolakiin on viranomaisten moninaisuus huomioiden pidetty lausunnoissa lähtökohdiltaan kannatettavana ja tavoitteiltaan oikeana. Keskittämisen on arvioitu selkeyttävän sääntelyä ja edistävän rekisteröidyn mahdollisuutta ymmärtää henkilötietojensa käsittelyn tarkoitukset ja tunnistaa rekisterinpitäjät paremmin kuin nykyinen malli, jossa henkilötietojen käsittelysäännökset jakautuvat useisiin lakeihin niin, että osa sääntelystä on henkilötietolaeissa ja osa sektorikohtaisissa toimivaltaa luovissa erityissäädöksissä. Osin keskittämisen seurauksena ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä toimii useita eri viranomaisia. Tulee kuitenkin huomioida, että jo voimassa olevassa ulkomaalaisrekisterilaisissa säädetään lukuisista eri viranomaistoista, jotka toimivat rekisterin pitäjinä ja käyttäjinä. Jatkossa Maahanmuuttovirasto, poliisihallitus, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, ulkoasiainhallinto, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, työ- ja elinkeinotoimistot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käsittelevät henkilötietoja ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, mikä edellyttää näiden viranomaisten roolien määrittämistä tietosuoja-asetuksen näkökulmasta myös perustuslailliset edellytykset huomioiden.

Yhteisrekisterinpitäjyyden tietosuoja-asetuksenmukaisuus

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta toimijat ovat aina joko rekisterinpitäjiä (4 artiklan 7 alakohta) ollen tietyissä tilanteissa yhteisrekisterinpitäjiä (26 artikla) taikka henkilötietojen käsittelijöitä (4 artiklan 8 alakohta). Näistä rooleista on säädetty myös rikosasioiden tietosuojalain 3 luvussa. Edellä mainitut viranomaiset käsittelevät henkilötietoja ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaisesti tarkoituksiin harkintavaltaa käyttäen. Ne eivät, niiden lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvä vastuuasema huomioiden, ole henkilötietojen käsittelijöitä. Edellä mainitut viranomaiset ovat siten tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaisia rekisterinpitäjiä. Koska tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjälle asettamat vastuut ja velvollisuudet tosiasiallisesti jakautuvat useiden rekisterinpitäjien kesken, nämä toimivat tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisina yhteisrekisterinpitäjinä. Lainsäädännön tulee heijastaa viranomaisille kuuluvaa tosiasiallista vastuuta henkilötietojen käsittelystä.

Kansallisessa lainsäädännössä viranomaisten erillisyyssperiaate huomioiden yhteisrekisterinpitäjiä koskeva ajattelutapa on uusi ja tältä osin oikeustila on vakiintumaton. Tietosuoja-asetus itsessään ei tarjoa erityisen selkeitä kriteereitä rekisterinpitäjän määrittämiseksi tilanteessa, jossa näiden tehtävät ja toimivalta perustuvat lainsäädäntöön. EU:n tietosuoja-työryhmä on ottanut kantaa rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijän ja yhteisrekisterinpitäjän määritelmiin launnonssa 1/2010. Myös unionin tuomioistuin on nojannut rekisterinpitäjän käsitettä määritellessään tietosuojatyöryhmän edellä mainittuun laun-

toon. Unionin tuomioistuin on todennut, että rekisterinpitäjää koskevan säännöksen tavoitteena on varmistaa rekisteröityjen tehokas ja kattava suojelu määrittelemällä rekisterinpitäjän käsite laajasti (C-131/12, Google, 13.5.2014, kohta 34). Unionin tuomioistuimen mukaan yhteisvastuu ei välttämättä merkitse henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien eri toimijoiden samanlaista vastuuta. Kyseiset toimijat voivat päinvastoin osallistua henkilötietojen käsittelyyn eri vaiheissa ja eriasteisesti, joten niiden vastuun taso on arvioitava ottaen huomioon kaikki kyseisessä tapauksessa merkitykselliset seikat (C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (Facebook), 5.6.2018, kohdat 28 ja 43 sekä C-25/17, Jehovan todistajat, 10.7.2018, kohta 66). Säännöksessä ei myöskään edellytetä, että silloin kun useampi toimija vastaa yhdessä samasta henkilötietojen käsittelystä, kaikilla niistä on pääsy kyseisiin henkilötietoihin. (C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (Facebook), 5.6.2018, kohta 38).

Valmistelussa on arvioitu yhteisrekisterinpitäjyydelle vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Maahanmuuttovirastoa ja ulkoasiainhallintoa ei ole mahdollista määrittää ainoiksi rekisterinpitäjiksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, koska tällöin muut maahanmuuttohallinnon henkilötietoja käsittelevät viranomaiset toimisivat henkilötietojen käsittelijöinä, joita ne niiden lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvä vastuuasema huomioiden eivät ole. Rekisterinpitäjien välisistä vastuista on joissain puheenvuoroissa esitetty säädettäväksi yhteisrekisterinpitäjyyden sijaan tiedonluovutusta koskevin säännöksin. Tilanteissa, joissa on kyse viranomaisten toimimisesta eri henkilötietolakien välillä, tieto liikkuu luontevasti tiedonluovutussäännöksin. Tällöin viranomainen käsittelee henkilötietoja oman henkilötietolainsäädäntönsä nojalla ja roolissa ja luovuttaa ne toiselle viranomaiselle käsiteltäväksi luovutuksen saajan henkilötietolain nojalla ja roolissa. Nyt käsiteltävässä tilanteessa on kuitenkin kyse henkilötietojen käsittelystä yhden henkilötietolain eli maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, jolloin pelkästään tiedonluovutuksesta säättämällä ei voida ohittaa tarvetta määrittää kullekin toimijalle tietosuojasetuksen mukainen rooli (rekisterinpitäjä). Sisäministeriön tulkinnan mukaan yhteisrekisterinpitäjyyden purkaminen edellyttäisi henkilötietojen käsittelysäännösten keskittämistä koskevasta sääntelytavasta luopumista niin, että kukin viranomainen soveltaisi erillistä henkilötietolakia. Vaihtoehtoisesti rekisterinpitäjistä säädettäisiin keskitetysti yhdessä henkilötietolaissa mutta nämä rekisterinpitäjät eivät kuitenkaan olisi yhteisrekisterinpitäjiä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä vaihtoehto ei kuitenkaan vastaisi unionin tuomioistuimen painottamaa rekisteröidyn tehokasta ja kattavaa suojelua edellyttävää rekisterinpitäjän käsitteen laajaa määrittelyä. Viime kädessä yhteisrekisterinpitäjyydellä on tarkoitus suojata rekisteröityä ja tämän oikeuksia mahdollisimman kattavasti niin, että eri rekisterinpitäjien vastuualueiden kattavuuteen ei jää aukkoja.

Vastuunjako yhteisrekisterinpitäjien välillä

Unionin tuomioistuin on edellä esitetyllä tavalla linjannut, että yhteisrekisterinpitäjyys ei tarkoita sitä, että kaikki rekisterinpitäjät olisivat vastuussa kaikesta henkilötietojen käsittelystä. Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla rekisterinpitäjien vastuut ja velvollisuudet olisivat tarkasti rajattuja. Yhteisrekisterinpitäjien aineellisoikeudellinen työnjako kullekin rekisterinpitäjälle kuuluvien lakisääteisten tehtävien osalta perustuisi toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Näin ollen mikään viranomainen ei koskaan vastaisi toisen viranomaisen toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaisesta henkilötietojen

käsittelystä. Kukin viranomainen vastaisi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla omassa toiminnassaan tietosuoja-asetuksen 24, 25, 30, 32—35 ja 37 artiklan mukaisista vastuista.

Tietojärjestelmien ylläpito ja siihen kuuluvat tehtävät, kuten henkilötietojen muu kuin yksittäistapauksellinen poistaminen ja luovuttaminen, keskitettäisiin kuitenkin nykytilaa vastaavasti Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle. Nämä viranomaiset toimisivat myös rekisteröityjen yhteyspisteinä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen ja sujuvuuden turvaamiseksi (ns. yhden luukun periaate). Rekisteröityjen yhteyspisteestä säätäminen ei estäisi rekisteröityä käyttämästä oikeuksiaan suhteessa kyseisen henkilötiedon käsittelystä vastaavaan rekisterinpitäjään. Kukin rekisterinpitäjä vastaisi aina henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Vastuu niin tiedon oikeellisuudesta ja tiedon korjaamisesta päättämisestä kuin yksittäisen tiedon luovuttamisesta sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta kuuluisi vain tiedon sisältöön vaikuttaneelle, käytännössä tiedon tallentaneelle, viranomaiselle. Koska tiedon tallentanut viranomainen pitää hallussaan kyseistä asiakirjaa, on hän julkisuuslainkin perusteella lähtökohtaisesti rekisterinpitäjä ja siten vastuussa asiakirjan asianmukaisesta käsittelystä.

Tiedon liikkuminen yhteisrekisterinpitäjien välillä

Yhteisrekisterinpitäjien välisellä salassa pidettävien tietojen liikkumisella puututaan perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, joten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti siitä tulee säätää erikseen. Myös julkisuuslain 29 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle on erikseen nimenomaisesti säädettävä laissa. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä.

Edellä kuvattu usean rekisterinpitäjän malli, joka maahanmuuttohallinnossa on osin seuraus henkilötietojen käsittelysäännösten perustellusta keskittämisestä, poikkeaa jossain määrin tavanomaisesta ja vaatii yhteensovittamista viranomaisten erillisyyssperiaatteen kanssa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisrekisterinpitäjäyys ei siis tarkoita, että kaikki rekisterinpitäjät voisivat rajoituksetta käsitellä muiden rekisterinpitäjien keräämiä ja tallentamia tietoja. Tietojen käsittelyn tulee aina perustua kunkin viranomaisen toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Henkilötietoja olisi jatkossakin mahdollista käsitellä vain alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen tiedon keränneen viranomaisen toimesta ja kaikesta muusta käsittelystä säädettäisiin erikseen. Tiedon liikkuminen ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain mukaisten rekisterinpitäjien välillä tulee olla näkyvää.

Tämän vuoksi säädettäisiin erikseen rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä salassapitosäännösten estämättä kunkin esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa säädetyn käsittelytarkoituksen sisällä toisen rekisterinpitäjän keräämiä henkilötietoja alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen toimivaltaa luovan lainsäädäntönsä mukaisesti (11 §) sekä kunkin rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä salassapitosäännösten estämättä henkilötietoja muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa lain soveltamisalalla (12 §). Lisäksi tulee huomioida, että esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n rajoitusedellytykset tulevat aina sovellettavaksi, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Tiedon liikkumisesta lain soveltamisalan ulkopuolella säädettäisiin erikseen tiedonsaantioikeussäännöksessä (13 §). Yksittäinen henkilötieto ei jatkossakaan olisi vapaasti kaikkien rekisterinpitäjien käytössä. Sääntelytekniikan muutos ei muuta tätä lähtökohtaa. Henkilötiedon

käsittely toisen rekisterinpitäjän toimesta olisi jatkossakin mahdollista vain silloin kun siitä erikseen toimivaltaa luovassa säädöksessä säädetään.

Tietoon pääsyä hallinnoidaan käyttövaltuushallinnalla. Käytännössä järjestelmän ylläpitäjät kontrolloisivat käyttövaltuushallinnan avulla sitä, millä viranomaisella ja kenellä yksittäisellä virkamiehellä on lakisääteinen oikeus käsitellä tiettyjä henkilötietoja. Näin tietojärjestelmän ylläpitäjät tosiasiallisesti valvoisivat tiedon liikkumista lain soveltamisalan sisällä. Valvontaa toteutettaisiin jatkuvasti myös lokitietoja seuraamalla ja pistokokein.

Automatisoidut yksittäispäätökset (Esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §)

Pykälässä säädettäisiin Maahanmuuttoviraston automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksentekomenettelystä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä (ns. UMA-järjestelmä). Valtaosassa Maahanmuuttoviraston prosesseja käytetään nykyäänkin automatisointia osana prosessia, kuten esimerkiksi automaattisten rekisteritarkastusten tai asiasanojen muodossa. Nyt ehdotettavassa menettelyssä asiankäsittelyjärjestelmä suoritaisi, nykytilasta poiketen, päätöksenteon vaiheet ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Maahanmuuttoviraston automaattisessa käsittelyssä ei olisi kyse oppivasta tekoälystä, vaan niin sanotusta ohjelmoitavasta sääntökoneesta. Tällöin lainsäädännön mukaiset esimerkiksi oleskeluluvan tai kansalaisuuden myöntämisen edellytykset on syötetty koneelle yksinkertaisiksi kysymys- tai ehtolauseiksi, joihin saatujen vastausten mukaisesti asia etenee automaattisessa käsittelyssä tarkistuspisteeltä toiselle. Jos asiakkaan toimittamista tiedoista tai rekisteritarkistuksista ei seuraa tarvetta kuulla asiakasta tai tarvetta lainsäädännön mukaiselle kokonaisharkinnalle asia voitaisiin ratkaista kokonaan automaattisessa menettelyssä. Jos esimerkiksi lain edellytykset eivät täyty, asia vaatii lisätietoja, tutkimista tai kokonaisharkintaa, asia siirtyisi luonnollisen henkilön käsiteltäväksi.

Automaattisen menettelyn edut

Viimeisen 12 kuukauden aikana (10/2018-9/2019) jätettiin noin 100 000 oleskelulupa-, EU-kansalaisen rekisteröinti- ja kansalaisuushakemusta. Hakemusmäärien kehityskulku huomioiden on todennäköistä, että hakemusmäärät tulevat kasvamaan myös jatkossa. Käsiteltäväksi tulee enemmän asioita, joita käsittelee nykyistä vähäisempi määrä käsittelijöitä. Karkean arvion mukaan näihin edellä mainittuihin asiaryhmiin kuuluvien hakemusten käsittelystä olisi mahdollista automatisoida jopa puolet. Tällöin puhutaan vähintäänkin useista kymmenistä tuhansista päätöksistä vuodessa.

Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikössä arvioitu, että vuodenvaihteessa 2020 käsittelyjonossa tulee olemaan noin 20 000 käsittelyä odottavaa hakemusta. Samalla vuosittaisten hakemusmäärien on arvioitu pysyvän vähintään samana ja jopa kasvavan. Ilman automatisointia käsittelyjonon on arvioitu kasvavan vuoden 2020 loppuun mennessä 55 000 hakemukseen. Sen sijaan korkealla automatisointiasteella jonossa olisi tuolloin todennäköisesti noin 30 000–35 000 hakemusta ja matalalla automatisointiasteella jotain näiden lukujen väliltä. Automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen tietyissä rajatuissa Maahanmuuttoviraston asiaryhmissä hidastaisi nopeasti jonojen kasvua niin, että vuoden 2020 loppuun mennessä kasvu vähintäänkin taittuisi ja korkealla automatisointiasteella käsittelyjonoja päästäisiin jo purkamaan.

Automaattisen päätöksentekomenettelyn erittäin keskeinen vaikutus on, että se mahdollistaisi rajallisten henkilöresurssien tehokkaan kohdentamisen harkintaa vaativaan ratkaisutoimintaan kun yksinkertaisemmat asiat, jotka eivät vaadi luonnollisen henkilön työpanosta, ratkaistaisiin automaattisessa menettelyssä. On kuitenkin huomioitava, että koska automaatio kohdistuu yksinkertaisimpiin asioihin, vaikutus uudelleen kohdennettavaan henkilöresurssiin on suhteessa pienempi. Menettely toteuttaisi osaltaan myös perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta, sillä se nopeuttaisi sellaisten asioiden käsittelyä, joissa asianosaisella ei ole intressiä tulla kuulluksi. Tämä on paitsi yksilön myös yritysten ja yhteiskunnan edun mukaista. Automaattinen päätöksentekomenettely on keskeisin keino esimerkiksi työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Automatisointi loisi puitteet entistä ennustettavammalle, yhdenmukaisemmalle sekä yhdenvertaisemmalle käsittelylle. Näin automatisointi edistäisi myös yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatetta.

Menettelyyn ohjautuvien asioiden valikoituminen

Menettelyyn ohjautuvat asiat olisi rajattu Maahanmuuttoviraston toimesta tapahtuvaan päätöksentekomenettelyyn, joka tapahtuu ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Menettelyyn ohjautuvia asioita rajaisi aina Maahanmuuttoviraston toimivaltaa luova lainsäädäntö. Esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että päätös voitaisiin tehdä menettelyssä, joka perustuisi pelkästään automaattiseen käsittelyyn, vain jos asian saisi ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Hallintolain 34 §:n 1 momentti sisältää kuulemista koskevan pääsäännön, jonka mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Siten automaattiseen menettelyyn ei ohjautuisi asioita, joissa asianosaista on poikkeuksetta kuultava. Esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn kuuluu aina turvapaikkapuhuttelu, jonka johdosta tämä asiaryhmä ei voisi ohjautua automaattiseen menettelyyn. Yleensä hakijalähtöisessä lupaharkinnassa hakemus voidaan ratkaista hakijan toimittamien tietojen perusteella, mutta jos hakemus ratkaistaan käyttäen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän sisältämiä tietoja tai jos automaattiset rekisteritarkastukset tuottavat esimerkiksi tietoa, josta asiakasta on kuultava, asia ohjautuisi pois automaattisesta menettelystä kokonaisharkintaan luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Automaattisessa menettelyssä ratkaistavissa asioissa olisi siis pääsääntöisesti kyse asioista, joissa henkilö saa myönteisen päätöksen tai jotka raukeavat ulkomaalaislain nojalla.

Hyvä hallinnon ja oikeusturvan takaaminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintomenettelyssä noudatettavista hyvän hallinnon mukaisista menettelysäännöksistä säädetään hallintolaissa ja valitusoikeudesta hallintolainkäyttölaissa. Tämän lisäksi ulkomaalaislaki sisältää näitä edellä mainittuja yleislakeja täydentävää sääntelyä. Esityksessä ei ehdoteta säädettävän poikkeuksia näihin hallinnon yleislakeihin eli automaattiseen päätöksentekomenettelyyn tulisivat sovellettavaksi niin hallintolain menettelysäännökset kuin hallintolainkäyttölain tai ulkomaalais-

lain muutoksenhakua koskevat säännökset. Näin asianosaisella olisi myös automaattisessa päätöksentekomenettelyssä oikeus saada perusteltu päätös ja valittaa saamastaan päätöksestä, kuten muustakin Maahanmuuttoviraston päätöksestä, siten kuin siitä on säädetty hallintolainkäyttölaissa tai ulkomaalaislaissa. Kansalliset yleislait toteuttavat osaltaan myös tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämiä asianmukaisia suojatoimia, sillä ne turvaavat paitsi käsittelyn avoimuuden myös oikeuden saada perusteltu päätös ja valittaa päätöksestä. Myös automaattisessa menettelyssä henkilötietojen käsittelyn tulee täyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat ehdotettavan lain 8 §:n mukaiset edellytykset.

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

Automaattisessa päätöksenteossa käytettävät algoritmit ja niiden taustalla olevat lainsäädäntöön pohjaavat säännöt laadittaisiin huolellisesti Maahanmuuttovirastossa ja niiden toimivuus testattaisiin Maahanmuuttovirastossa ennen käyttöönottoa ja säännöllisesti käytön aikana. Maahanmuuttovirasto hyväksyisi käyttöön otettavat algoritmit vielä erillisellä hallintopäätöksellä. Näin yhdenmukaistettaisiin ratkaisukäytäntöä näissä yksinkertaisimmissa asiaryhmissä ja parannettaisiin siten ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Virkavastuun kohdentuminen

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

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

Algoritmien julkisuus

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Asiakirjajulkisuus on myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatuksen käsittelyn julkisuuden ja hyvän hallinnon edellytys. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa.

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

Oikeusministeriön selvitys yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 9) huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti sääntelemättömiä kysymyksiä ja edellytti oikeusministeriön tekävän selvityksen asiasta ja yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta.

Automaattisessa menettelyssä tehtävään päätöksentekomenettelyyn tähtäävä kehitys on yleisemminkin hyvin ajankohtainen yhteiskunnallinen kysymys. Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi tulevien hakemusten määrän kasvu huomioiden päätöksentekoprosesseja on tehostettava niin, että rajallisia henkilöresursseja voidaan kohdentaa harkintaa vaativaan ratkaisutoimintaan. Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista Maahanmuuttoviraston päätöksenteon automatisoinnin tehostamispäämäärän suhteen (PeVL 62/2018 vp, s. 7). Hallitusohjelman mukainen Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien hakemusten käsittelyaikojen merkittävä lyhentäminen edellyttää automaattisen päätöksentekomenettelyn ripeää käyttöönottoa. Maahanmuuttovirastolla on jo valmius automaattisen menettelyn ripeään käyttöönottoon. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisessa automaattisessa päätöksentekomenettelyssä

noudatettavista menettelyistä säädetään erikseen lain tasolla. On erittäin tärkeää luoda selkeät pelisäännöt siitä, millä edellytyksillä ja miten automaattista menettelyä on Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa mahdollista hyödyntää. Näiden syiden johdosta automaattisesta päätöksentekomenettelystä on välttämätöntä säätää jo ennen oikeusministeriön selvityksen valmistumista.

Salassapitoa koskeva sääntely (Esityksen 8. lakiehdotuksen 24 §)

Salassapidosta maahanmuuttohallinnossa säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa ja ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ssä. Lisäksi useat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin muut kohdat, kuten 23 ja 32 kohta, tulevat sovellettavaksi myös maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien asiakirjojen osalta. Perustuslakivaliokunta muistutti maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiesitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp, s. 9) eduskunnan julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä omaksumasta pidätyvästä suhtautumisesta salassapitosäännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön sekä totesi, että ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää vastaavan säännöksen sisältöä ja sen suhdetta julkisuuslakiin on välttämätöntä selkeyttää.

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

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu. Julkisuus on perusoikeus, jota on mahdollista rajoittaa toisen perusoikeuden, esimerkiksi ihmisen turvallisuuden tai yksityisyyden turvaamiseksi, jos se on välttämätöntä. Maahanmuuttohallinnon asiakkaita koskevien tietojen salassapito on nykyisessä lainsäädännössä erilainen suhteessa muihin henkilöihin perustuen pitkälti juuri turvallisuusnäkökohtiin. Toisaalta maahanmuuttohallinnon asiakas joutuu myös antamaan viranomaiselle muita henkilöitä laajemmin yksityiselämänsä koskevia tietoja, joiden hän ei oleta tulevan automaattisesti julkisiksi ja kaikkien ihmisten tietoon. Myös Maahanmuuttohallinnon viranomaisten toimintaedellytykset ja asianosaisten oikeusturva vaarantuisivat, jos asianosaiset eivät haluaisi tai uskaltaisi tuoda esiin kaikkia ratkaisun kannalta oleellisia seikkoja pelätessään niiden päätymistä yleiseen tietoon ja siitä johtuvia, itseensä tai läheisiinsä kohdistuvia haitallisia seuraamuksia. Tällöin viranomainen ei saisi asian ratkaisuun tarvittavia oikeita tietoja. Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien tietojen luonteen vuoksi on välttämätöntä, että niiden julkisuutta rajoitetaan tietyin edellytyksin paitsi henkilöiden turvallisuuden myös yksityisyyden ja henkilötietojen suojaamiseksi.

Nykyisten maahanmuuttohallinnon salassapitosäännösten suhde

Julkisuuslain ja ulkomaalaisrekisterilain säännökset eroavat toisistaan soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ja asiakirjojen, vahinkoedellytyslausekkeen sisällön sekä säännöstä soveltavien viranomaisten osalta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa sovelletaan paitsi viranomaiselle toimitettuihin tietoihin ja asiakirjoihin, myös hallintopäätöksiin ja vi-

ranomaisen itsensä tuottamiin asiakirjoihin, kuten lausunto- ja selvityspyyntöihin, kun taas ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n osalta on katsottu (KHO 2013:120—121), ettei sitä voida soveltaa muihin kuin ulkomaalaisrekisterilain 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamista varten saatuihin tietoihin ja asiakirjoihin. Esimerkiksi hallintopäätösten salassapito perustuu siten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan sääntelyyn.

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

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta

Momentin 24 kohdassa ehdotetaan jatkossakin säädettäväksi maahanmuuttohallinnon asiakkaisiin kohdistuvista erityisistä salassapitoperusteista. Kohta ehdotetaan kuitenkin uudistettavaksi kokonaan. Nykyinen julkisuuslain salassapitosääntely ei yksin kata kaikkia maahanmuuttohallinnossa käsiteltäviä henkilö- tai asiaryhmiä. Tämän vuoksi ulkomaalaisrekisterilain salassapitosäännöksen siirtäminen julkisuuslakiin on välttämätöntä, mikäli maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien asioiden asianosaisten tai heidän läheistensä yksityisyyden suojaa ei haluta kaventaa nykyisestä. Ehdotetun säännöksen mukaan salassa pidettäviä olisivat säännöksessä erikseen mainittujen viranomaisten asiakirjat, 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. Uudenlaisen kirjoitustavan lisäksi 24 kohta muuttuisi niin, että se kattaisi jatkossa selkeästi kaikki ne asiaryhmät, jotka on aiemmin suojattu vain ulkomaalaisrekisterilain säännöksen nojalla tai joiden osalta julkisuuslain suojan ulottuminen niihin on ollut tulkinnanvaraista sekä lisäksi salassapitosääntelyn ulkopuolelle kokonaan jääneet asiaryhmät.

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

Ehdotettavassa 24 kohdassa tarkoitettujen maahantuloa, maastalähtöä ja maassa oleskelua sekä kansalaisuusasioita koskevien asiakirjojen salassapito ehdotetaan porrastettavaksi kahdella eri sisältöisellä vahinkoedellytyslausekkeella. Ratkaisu vastaa pitkälti nykytilaa, jossa julkisuuslain ja ulkomaalaisrekisterilain vahinkoedellytyslausekkeet ovat poikenneet toisistaan. Viranomaiselle toimitettujen tietojen ja asiakirjojen salassapito määräytyisi sillä

perusteella, aiheutuuko tällaisen tiedon antamisesta asianosaiselle tai tämän läheiselle vahinkoa tai haittaa. Tältä osin sääntely vastaisi voimassaolevan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää. Jotta julkisuuden rajoitus ei vaikuttaisi heikentävästi mahdollisuuksiin valvoa julkisen vallan käyttöä, ehdotettu vahingon tai haitan aiheutumiseen sidottu vahinkoedellytyslauseke ei kuitenkaan koskisi hallintopäätöksiä. Hallintopäätösten julkisuuden rajoittamiseen sovellettaisiin jatkossakin voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaista vahinkoedellytyslauseketta, jossa salassapidon perusteena on henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantuminen. Sen sijaan muut viranomaisen laatimat asiakirjat kuin päätökset kuuluisivat nykyisestä poiketen jatkossa matalamman salassapitokynnyksen piiriin. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää säännöksen tulkintaa.

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

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 31 c kohta, jossa säädetty täydentäisi henkilön turvallisuuteen liittyviä muita salassapitoperusteita. Uusi säännös vastaisi tarkoitukseltaan pitkälti voimassa olevassa 24 kohdassa säädettyä, mutta sen soveltamisalaan kuuluva henkilöpiiri laajentuisi nykyisestä. Säännöstä sovellettaisiin ulkomaalaiseen, jolla tarkoitettaisiin henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Näin ollen säännöstä sovellettaisiin paitsi nykyistä 24 kohtaa vastaavalla tavalla pakolaiseen, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaan, myös unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijaan, kansalaisuuden hakijaan taikka maassa laittomasti oleskelevaan. Muutoksen tarkoituksena on ulottaa henkilön tai hänen läheisensä turvallisuutta suojaava salassapitoperuste kattavasti ja yhdenvertaisesti kaikkiin maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin ja poistaa samalla voimassa olevan 24 kohdan tulkintaan liittyvä epäselvyys salassapitoperusteen soveltuvuudesta esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisen jälkeiseen aikaan. Säännöksen vahinkoedellytyslauseketta muutettaisiin nykyisestä. Voimassa olevan 24 kohdan vahinkoedellytyslauseke on salassapito-olettamainen, mutta ehdotetussa 31 c kohdassa olettamana olisi asiakirjojen julkisuus.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohta

Momentin 5 kohdan soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan paitsi poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja vankeinhoitoviranomaisen myös Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältäviä asiakirjoja, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi maahanmuuttoviraston ulkomaalaista koskevan selvityksen

luotettavuutta. Säännöksellä pyritäisiin estämään taktisten ja teknisten selvittämismenetelmien ja suunnitelmien poikkeuksettoman julkisuuden mahdollistamia väärinkäytöksiä, jotka myös vaarantaisivat Maahanmuuttovirastossa tehtävien selvitysten luotettavuuden ja samalla myös viraston toimintaedellytykset. Menetelmien tehokkuus ja vaikuttavuus edellyttävät usein niiden salassapitoa. Vahinkoedellytyslauseke tarkoittaisi olettaa asiakirjojen julkisuudesta.

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