

Olli Mäenpää
15.11.2019

Hallintovaliokunnalle

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

1. Ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Henkilötietojen käsittelyn laintasoinen sääntely

Yhteisrekisteri (3 §)

Käsiteltäessä henkilötietoja säädettäväksi ehdotetun lain nojalla yhteisrekisterinpitäjiä olisivat 3 §:ssä mainitut kahdeksan eri viranomaisryhmää. Sääntelyn taustalla on yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mahdollistama yhteisrekisteri, jossa ”vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot”.

Yhteisrekisterinpitäjän asema ei esityksen perustelujen mukaan tarkoita, että kaikki rekisterinpitäjät voisivat käsitellä rajoituksetta muiden rekisterinpitäjien keräämiä ja tallentamia tietoja. Tietojen käsittelyn tulee sen sijaan perustua kunkin viranomaisen toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Tästä lakiin nojautuvasta toimivaltaperustasta olisi 3 §:n 2 momentissa nimenomainen säännös, jonka mukaan kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Näin ollen myös toimivalta henkilötietojen saamiseen ja luovuttamiseen perustuisi sitä koskeviin erityissäännöksiin. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan kukin rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan.

Sääntelyä voitaneen näin määriteltynä pitää yhteisrekisterin pitäjiä koskevien yleisten tietosuoja vaatimusten mukaisena. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly lainkaan sääntelyä yhteisrekisteristä tietojärjestelmänä tai esimerkiksi sen tietosisällöistä ja rakenteesta, mikä vaikeuttaa selkeän kokonaiskuvan muodostamista yhteisrekisterin toiminnasta ja viranomaisten vastuusuhteista. Lisäksi yhteisrekisterinpitäjien määrä on suuri ja ne käsittelevät varsin laajoja tietosisältöjä, joista huomattava osa on pidettävä salassa ja/tai niiden käsittelyyn kohdistuu tietosuoja-asetuksessa säädettyjä erityisvaatimuksia. Nämä näkökohdat huomioon ottaen ei ehdotetun sääntelyn perusteella ole aivan helppo vakuuttua siitä, että tietosuojan ja salassapidon vaatimuksia pystytään noudattamaan yhteisrekisterin käytännön toiminnassa.

Huomiotiedot (7 §:n 3 mom.)

Rekisterinpitäjällä olisi 7 §:n 3 momentin mukaan oikeus tarpeellisuusarvion perusteella käsitellä havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja tietoja henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan käsitellä ja valvoa henkilön maahantuloa, maasaoleskelua tai Suomen kansalaisuutta koskevien edellytysten olemassaoloa tai velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Huomiotietoihin on liitettävä tieto tietojen antajasta tai tietolähteestä sekä arvio tämän luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Huomiotietoja koskevan sääntelyn voitaneen katsoa täyttävän tällaisten tietojen käsittelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellytykset (vrt. vastaavasti havaintotietojen osalta PeVL 18/2012 vp, s. 4; HaVM 39/2018 vp, s. 12-13).

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

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

Automatisoidut yksittäispäätökset (21 §)

Maahanmuuttovirasto voisi 21 §:n mukaan tehdä päätöksiä automaattisessa käsittelyssä, jos asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Tällaisia ovat asiat, joissa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Automatisoitua päätöksentekoa koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan automaattisesta päätöksenteosta on säädettävä jäsenvaltion laissa, jos tällaista menettelyä käytetään. Tällöin lainsäädännössä on vahvistettava myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt laadittavaksi erityisen selvityksen automaattiseen päätöksentekoon kohdistuvista erityisvaatimuksista (PeVL 62/2018 vp, s. 9). Tällaista selvitystä ei tiettävästi vielä ole laadittu.

Automatisoidun päätöksenteon kohteena olisivat esityksen mukaan vain asianosaisten kannalta myönteiset päätökset sekä merkitykseltään vähäiset ratkaisut. Tämä rajoittaisi lähtökohtaisesti automatisoidun päätöksenteon tilanteisiin, joissa päätöksen kohteen oikeusturvaa koskevat edellytykset eivät tule korostetusti esiin. Toisaalta rajauskriteerinä käytetty ”muusta syystä ilmeisen tarpeetonta” on oikeusturvan kannalta tulkinnallisesti verraten avoin.

Päätöksenteon automaattisuus ei rajoittaisi asianosaisten oikeutta saattaa automatisoidun päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain

21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Sääntelyyn ei siten liity oikeusturvan saatavuuteen liittyviä ongelmia.

Selvitys algoritmista

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

Maahanmuuttoviraston olisi julkistettava päätöksenteon perusteena oleva algoritmi. Tämän vaatimuksen voidaan katsoa toteuttavan asianmukaisesti käsittelyn julkisuuden vaatimusta. Tosin julkistamisvelvollisuuden laajuuden kannalta keskeisen algoritmi-käsitteen merkityssisältö käy yleisellä tasolla ilmi vain esityksen perusteluista. Koska algoritmi-käsitettä tuskin voidaan pitää yleisesti tunnettuna ja käsite liittyy hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen, käsitteen perusteiden laintasoinen määrittely olisi paikallaan tässä yhteydessä tai viimeistään yleisempää lainsäädäntöä laadittaessa.

Virkavastuu

Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaisi 21 §:n 2 momentin mukaan automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Ehdotettu säännös on ongelmallinen virkavastuun perusteiden kannalta. Yksittäistä päätöstä koskeva virkavastuu on perustuslain 118 §:n mukaan päätöksen tekijällä ja tietyin edellytyksin sen esittelijällä. Virkavastuu on myös henkilöillä, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja jotka voivat muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä. Ehdotettu säännös kohdistaisi vastuun ainoastaan ylijohtajaan, ja säännös on siksi muotoilunsa perusteella omissaan antamaan perustuslain 118 §:stä poikkeavan käsityksen, jonka mukaan nämä muut henkilöt eivät olisi virkavastuussa.

8. Ehdotus laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n kumoaminen

1. lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisrekisteristä annettu laki kumottaisiin. Sen sijaan ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, jonka keskeisiä tietosuojaa ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä on tarkasteltu edellä. Samalla kumottaisiin ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n sisältämä erityinen ja laaja-alainen salassapitosäännös. Sen sijaan salassapitoa koskevat säännökset siirrettäisiin julkisuuslain 24 §:ään.

Tältä osin ehdotus toteuttaa eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostamaa lähtökohtaa, jonka mukaan vastaisuudessa tulee suhtautua mahdollisimman pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, s. 1,

HaVM 31/1998 vp, s. 7, ks. myös PeVL 2/2008 vp, s. 2). Myös perustuslakivaliokunta on hiljattain pitänyt välttämättömänä, että ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n sisältöä ja suhdetta julkisuuslakiin selkeytetään (PeVL 62/2018 vp, s. 9).

Ehdotettua ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n kumoamista voidaan pitää varsin aiheellisenä myös siksi, että kyseinen säännös on hyvin väljä ja se sallii perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisen laajan julkisuusperiaatteen rajoittamisen. Kyseisen säännöksen kumoamisen ei kuitenkaan ilman muuta voida arvioida edellyttävän julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa määriteltyjen salassapitoperusteiden muuttamista ehdotetulla tavalla, sillä voimassa olevat julkisuuslain salassapitoperusteet suojaavat jo nykyisessä muodossa sekä maahanmuuttajan/ulkomaalaisen turvallisuutta (lähinnä 24 kohta) että tämän yksityiselämää (lähinnä 25-32 kohta). Lisäksi tietosuoja koskeva sääntely rajoittaa varsin tiukasti maahanmuuttajaa/ulkomaalaista koskevien arkaluonteisten tietojen luovuttamista.

Kumottavaksi ehdotetun ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n salassapitoperusteita ei voida lähes sellaisenaan siirtää ehdotetulla tavalla osaksi julkisuuslain 24 §:n sisältämää salassapitoperusteiden määrittelyä. Sikäli kuin maahanmuuttohallinnon asiakirjoihin kohdistuu ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n kumoamisen vuoksi välttämättömiä salassapitotarpeita, joita julkisuuslain 24 §:ssä säädetty salassapitoperusteet eivät kata, ne tulisi arvioida huolellisesti ja perustella erikseen.

Salassapitoperusteiden määrittely

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan salassapitoperusteen ala

Ehdotetussa sääntelyssä laajennettaisiin voimassaolevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan määrittelemää salassapito-olettamaa siten, että salassapito-olettama kohdistuisi asiakirjoihin, jotka koskevat ”ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä tai maassa oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa taikka Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä, kansalaisuudesta vapautumista tai kansalaisuusaseman määrittämistä”.

Ehdotus perustaisi lähes kaikkeen maahanmuutto- ja ulkomaalaishallinnon toimintaan kohdistuvan salassapidon, joka perustuisi salassapito-olettamaan. Merkittävän hallinnonalan lähes kaikkiin asiakirjoihin kohdistuva salassapito-olettama olisi varsin ongelmallinen perustuslain 12 §:n 2 momentin määrittelemän julkisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän julkisuusolettaman kanssa etenkin, jos salassapito muodostuu hallinnonalalla pääsäännöksi. Tämän hallinnonalan asiakirjoihin kohdistuu varsin merkittäviä ja perusteltuja tiedonsaantitarpeita, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan.

Salassapitoperuste määriteltäisiin lisäksi riippuvaksi tiedon antamisen aiheuttamasta vahingosta tai pelkästä haitasta. Salassapidon alan voidaan tämän vuoksi arvioida laajenevan merkittävästi siitä, miten se nyt määräytyy julkisuuslaissa. Voimassa olevassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa kyseisten asiakirjojen salassapito on mahdollista vain, jos julkisuus vaarantaa asianosaisen turvallisuutta,

mitä voidaan pitää ehdotettua haittaan tai vahinkoon perustuvaa kriteeriä selvästi suppeampana ja tarkkarajaisempana salassapidon perusteena.

Myös tässä suhteessa ehdotettua salassapitoperustetta voidaan pitää suhteettoman laajana ja siksi ongelmallisena perustuslain 12 §:n 2 momenttiin sisältyvän välttämättömyys-kriteerin ja sen edellyttämän perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Ehdotetun salassapitoperusteen sisältöä olisi tämän vuoksi aiheellista selvästi rajoittaa. Salassapidon alaa rajoitettaessa tulisi pyrkiä myös siihen, että salassapitoperuste mukautuu julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyihin muihin salassapitoperusteisiin ja niiden säätämistapaan.

Viranomaiskohtainen salassapito julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan salassapitoperuste kohdistuisi ehdotuksen mukaan vain Maahanmuuttoviraston, poliisin, Rajavartiolaitoksen, työntekijän ja yrittäjän oleskelulupahakemuksia käsittelevien valtion aluehallintoviranomaisten ja ulkoasiainhallinnon asiakirjoihin. Kun otetaan huomioon, että julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, 24 kohdan salassapitoperustetta sovellettaisiin vain kyseisten viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Jos sama asiakirja olisi muun viranomaisen hallussa, salassapito ei ilmeisesti tulisi sovellettavaksi siihen tai asiakirjan salassapito olisi ainakin hyvin tulkinnanvaraista.

Tällaista viranomaiskohtaista salassapidon määrittelyä voidaan tuskin pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon asiakirjojen ja tietojen liikkuminen viranomaisten välillä. Sääntely olisi siksi paikallaan irrottaa viranomaiskohtaisesta määrittelystä ja kohdentaa vain sellaisiin asiakirjassa oleviin tietoihin, joiden salassapito on välttämätöntä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan salassapitoperuste

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohtaan lisättäväksi ehdotetun salassapitoperusteen mukaan salassapito olisi mahdollista myös sillä perusteella, että julkisuus vaarantaisi ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta. Myöskään tämän salassapitoperusteen välttämättömyyttä ei ole erikseen perusteltua.

Ehdotetun salassapitoperusteen melko väljä, selvityksen luotettavuuteen kohdistuva muotoilu poikkeaa salassapitoperusteiden yleisestä määrittelystä, eikä asiakirjan luotettavuuden takaamista voitane sellaisenaan pitää välttämättömänä tai edes aiheellisena syynä sen salassapidolle. Kyseisen 5 kohdan kohteena olisivat kuitenkin edelleen vain tiedot, jotka kuvaavat taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia, eikä salassapidon kohteena olevien asiakirjojen alaa näin ollen ehdoteta laajennettavaksi selvityksiin. Ehdotetun säännöksen perusteella ulkomaalaista koskeva selvitys ei siten olisi salassa pidettävä.