

14.11.2019

EOAK/6220/2019

Eduskunta, Hallintovaliokunta

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa viitekohdassa mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, joka korvaisi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997). Maahanmuuttohallinnon toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, joiden johdosta rekisterilähtöinen lainsäädäntö on osittain vanhentunut eikä kaikilta osin vastaa enää tarkoitustaan. Maahanmuuttohallinnon alan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä sisältyy myös muualle lainsäädäntöön, jonka johdosta sääntelykokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Maahanmuuton hallinnon alaa koskevat henkilötietojenkäsittelysäännökset esitetään keskittäväksi yhteen lakiin sekä uudistettavaksi vastaamaan henkilötietojen käsittelylle asetettuja edellytyksiä kuten EU:n tietosuojasetuksen vaatimuksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) siten, että lakiin keskitettäisiin maahanmuuttohallintoa koskevien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely.

Olen tämän esityksen ja rauenneen hallituksen esityksen HE 224/2018 vp valmisteluvaiheissa antanut lausuntoja, joissa esitetyjä näkökohtia on osittain otettu huomioon nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä. Tässä vaiheessa kiinnitän huomiota seuraaviin kohtiin.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Olen aiemmissa lausunnoissani asettanut kyseenalaiseksi, täyttääkö ehdotettu sääntely automatisoidusta päätöksenteosta tietosuojasetuksen vaatimukset, ja voiko automatisoituun päätöksentekoon liittyvä virkavastuu tosiasiaassa toteutua siten kuin perustuslain 118 §:ssä on edellytetty. Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä näihin seikkoihin on kyllä kiinnitetty huomiota, mutta sääntely herättää edelleen kysymyksiä.

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVL 62/2018 vp), että automatisoituun päätöksentekoon sisältyy useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulisi tehdä selvitys. Selvityksessä olisi 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.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistiin 25.6.2019 selvitys 2019:14 ”Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä”. Selvityksen johtopäätöksenä on algoritmisen päätöksenteon laintasoinen sääntely ja algoritmisten järjestelmien vaikuttavuusarviomekanismien luominen. Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettu automaattinen päätöksentekomenettely maahanmuuttohallinnossa on kuitenkin valmisteltu erillisenä ja irrallisenä sääntelynä. Tällainen ratkaisu on ongelmallinen perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettujen sääntelemättömien kysymysten johdosta.

Ehdotetun 21 §:n mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista. Maahanmuuttoviraston ylijohdaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (3.10.2019 EOAK/5341/2019) todennut tältä

osin muun muassa, että se, milloin kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta jättää tilaa harkinnalle ja arvioinnille. Koska kuuleminen kuuluu keskeisesti perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan, automaattiseen päätöksentekoon ohjautuvista asioista tulisi säätää laissa tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti. Tätä puutetta ei korjaa algoritmien julkisuus eikä jälkikäteinen oikeusturvakeino eli muutoksenhakuoikeus. Yhdyn näihin näkemyksiin sääntelyn ongelmallisuudesta.

Virkavastuu automaattisessa päätöksenteossa

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

Apulaisoikeusasiamies Saksin on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut, että valtioneuvoston asetuksessa säädetyt Maahanmuuttoviraston ylijohtajan johtamis- ja valvontatehtävät ja vastuut ovat yleisluonteisia eikä niiden perusteella ole johdettavissa virkavastuun täsmällistä sisältöä tai laajuutta. Hän ei myöskään pitänyt yksinomaan virka-asemaan perustuvaa vastuuta riittävänä ylijohtajan virkavastuun, vahingonkorvausvastuun ja rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta.

Kun hallituksen esityksen perusteluiden mukaan Maahanmuuttovirasto hyväksyy käyttöön otettavat algoritmit vielä erillisellä hallintopäätöksellä, olisi perusteltua säätää ehdotetun lain 21 §:n 3 momentissa, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä, *päättää käyttöön otettavista algoritmeista erillisellä hallintopäätöksellä* ja vastaa automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate nähdäkseni edellyttää, että ylijohtaja tekee hallintopäätökset käytettävistä algoritmeista, jotka ovat perusteena automaattisille yksittäispäätöksille. Esittelijän virkavastuun toteuttaminen tehdyistä hallintopäätöksistä edellyttäisi, että työjärjestykseen lisättäisiin määräys siitä, että *algoritmien hyväksymistä koskevat hallintopäätökset tehdään esittelystä*.

Huomiotiedot ja eräiden muiden kuin ulkomaalaisen henkilötietojen käsittely

Kiinnitin aikaisemmissa lausunnoissani huomiota huomiotietoihin liittyvään sääntelyyn. Esitystä ei ole muutettu tältä osin. Huomiotietoina voitaisiin ehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan käsitellä mitä tahansa henkilötietoja, vaikka tiedon antajan tai lähteen luotettavuudesta ja *tietojen oikeellisuudesta ei olisi mahdollista tehdä edes arviota*. Pidän ehdotusta edelleen hyvin ongelmallisena.

Niin ikään pidän *ongelmallisen avoimena* 7 §:n 4 momentissa ehdotettua sääntelyä, joka koskee *muiden kuin ulkomaalaisen itsensä* henkilötietojen käsittelyä.

Julkisuuslaki

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:ää, johon koottaisiin maahanmuuttoon kohdistuvat erityiset salassapitoperusteet.

Julkisuuslain 24 §:n 1 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.

Momentin 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden 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, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen *niistä ei aiheuta vahinkoa tai haittaa asianosaiselle tai hänen läheiselleen*; näitä asioita koskevat hallintopäätökset ovat salassa pidettäviä kuitenkin vain, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä *ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta*.

Voimassa olevan 24 kohdan vahinkoedellytys on ollut sidottu henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumiseen, kun taas ulkomaalaisrekisterilain nojalla salassapitoon on riittänyt tiedon paljastumisesta syntyvä vahinko tai haitta. Kohdassa tarkoitettujen maahantuloa, maastalähtöä ja maassa oleskelua sekä kansalaisuusasioita koskevien asiakirjojen salassapito ehdotetaan nyt porrastettavaksi kahdella eri sisältöisellä vahinkoedellytyslausekkeella.

Viranomaiselle toimitettujen *tietojen ja asiakirjojen* salassapito määräytyisi sillä perusteella, aiheutuuko tällaisen tiedon antamisesta asianosaiselle tai tämän läheiselle *vahinkoa tai haittaa*. *Hallintopäätösten* julkisuuden rajoittamiseen sovellettaisiin sen sijaan 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 salassapito-kynnyksen piiriin.

Hallituksen esityksen perusteluista ei kuitenkaan nähdäkseni ilmene perusteita sille, miksi asiakirjojen julkisuuden rajoittamiselle riittää kaikissa näissä tapauksissa vahinko tai haitta. Tämän vuoksi en ole voinut vakuuttua siitä, onko esitetty sääntely oikeasuhtainen.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 31 c kohta, jossa säädetty täydentäisi henkilön turvallisuuteen liittyviä muita salassapitoperusteita. Säännöksen mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista, jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden.

Muutoksen tarkoituksena on ulottaa henkilön tai hänen läheisensä turvallisuutta suojaava salassapitoperuste kattavasti kaikkiin maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin. Säännöksen vahinkoedellytyslauseketta muutettaisiin nykyisestä. Voimassa olevan 24 kohdan vahinkoedellytyslauseke on salassapito-olettamainen, mutta ehdotetussa 31 c kohdassa olettamana olisi asiakirjojen julkisuus. Tältä osin ehdotettu sääntely vaikuttaa perustellulta.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.