



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa otsikkoasiassa (PeVL 7/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on esittänyt, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan yhteisrekisterinpitäjyydestä, automatisoidusta päätöksenteosta ja sitä koskevasta lainsäädäntömenettelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja 8. lakiehdotus vain, jos valiokunnan sen 24 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Hallintovaliokunta on lisäksi toimittanut sisäministeriölle otsikkoasiaan liittyvissä asiantuntijakuulemisissa saadut asiantuntijalausunnot. Hallintovaliokunta on pyytänyt ministeriöltä vastinetta niiden johdosta.

Sisäministeriö lausuu kunnioittaen seuraavaa:

Vastineen aikataulu

Sisäministeriö tiedottaa tässä vaiheessa hallintovaliokuntaa suunnitelmistaan otsikkoasiassa etenemistavan osalta. Hallintovaliokunnan kanssa sovitusti varsinainen vastine asiassa toimitetaan valiokunnalle erikseen sovittavana myöhempänä ajankohdana. Sisäministeriö esittää, että vastine voitaisiin toimittaa valiokunnalle istunto-
tauon jälkeen esimerkiksi helmikuun 2020 alkupuolella. Tämä mahdollistaisi asian huolellisen jatkovalmistelun perustuslakivaliokunnan ja muiden esitettyjen asiantuntijalausuntojen pohjalta.

Säätelyn tarpeellisuus

Nykyinen ulkomaalaisrekisterilaki (1270/1997) on säädetty yli 20 vuotta sitten. Kansalliset muutostarpeet maahanmuuttopolitiikan henkilötietolainsäädäntöön ovat ilmeiset. EU:n tietosuojauudistus tuli voimaan toukokuussa 2016 ja tietosuojasetusta on sovellettu toukokuusta 2018 lähtien. Vaikka tietosuojasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, se sisältää poikkeuksellisen paljon kansallista liikkumavaraa. Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuojasetuksen edellyttämän riski-

perustaisen 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 (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 säättää henkilötietojen suojasta lailla täyttyy asianmukaisesti maahanmuuttohallinnossa myös jatkossa. On tärkeää, että henkilötietojen käsittelysäännökset maahanmuuttohallinnossa saadaan voimaan mahdollisimman pian.

Lain soveltamisala

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen perusteluissa viitataan valmistelussa arvioidun mallia, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle silloin kun henkilötietoja ei käsitellä osana maahanmuuttoprosessia. Tämä vaihtoehto sulki pois myös soveltamisalan kiinnittämisen rikosasioiden tietosuojalakiin, jota voitaisiin perustuslakivaliokunnan mielestä pitää lain selkeyden näkökulmasta perusteltuna.

Sisäministeriö painottaa, että ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla käsiteltävillä tiedoilla on keskeinen merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamisessa. Samalla lain soveltamisalan irrottaminen rikosasioiden tietosuojalaista olisi selkeyden näkökulmasta perusteltua. Sisäministeriössä halutaan osana jatkovalmistelua huolellisesti varmistaa, että henkilötiedot ovat jatkossakin käytettävissä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa, jos lain soveltamisala irrotetaan perustuslakivaliokunnan perusteltuna pitämällä tavalla rikosasioiden tietosuojalaista. Tällöin henkilötietojen käsittely kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa ei enää olisi tietojen alkuperäinen käsittelytarkoitus vaan tietojen käyttö varmistettaisiin esimerkiksi tiedonsaantioikeutta koskevalla sääntelyllä.

Yhteisrekisterinpitäjäys

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ole edelleenkään perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä, vaikka sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 62/2018 vp johdosta pyritty täsmentämään. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että hallintovaliokunta täsmentää ja selkeyttää sääntelyä edelleen olennaisesti.

Sisäministeriö korostaa, että poiketen useimmista rekistereistä, joita yksi viranomainen yksinomaisesti käyttää, Maahanmuuttoviraston ylläpitämä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä on toteutettu arkaluonteisten tietojen suojaamiseksi niin, että tiedot on koottu yhteen paikkaan, jossa usea eri viranomainen niitä tosiasiallisesti käsittelee eli tekee niiden nojalla esimerkiksi päätöksiä. Maahanmuuttoviraston ylläpitämän ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena on sujuvan päätöksenteon varmistamiseksi yhdistää näitä useita eri viranomaistoimijoita, jotka tekevät joko päätöksiä ulkomaalaisasioissa tai toimittavat selvitystä toiselle viranomaiselle tällaisten päätösten tekemiseksi. Usean viranomaisen käytettävissä olevan järjestelmän avulla tiedot saadaan nopeammin ja tietoturvallisesti varmemmalla tavalla kuin selvityspyyntökirjelmin ja niihin annetuin vastauksin. Tiedot koskevat usein henkilöiden yksityiselämää ja sisältävät suurelta osin arkaluonteisia tietoja. Tietojen arkaluonteisuuden vuoksi ne on keskitetty yhteen järjestelmään, jotta voidaan varmistaa niiden oikeellisuus ja eheys sekä tietoturallinen käsittely ja minimoida tietovuodot, jotka aiheuttaisivat uhan henkilön identiteetille.

Näiden ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen tietosuojan turvaamiseksi on pyrittävä säilyttämään luotu järjestelmärakenne ja toteutettava täsmällisemmin eri viranomaisten välinen tiedonluovutussäntely perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Sisäministeriössä selvitetään osana jatkovalmistelua nämä reunaehdot täyttävä sääntelyn toteuttamistapa.

Yhteisrekisterinpitäjille rakentuvaa sääntelytapaa on pidetty sinä ratkaisumallina, jolla voidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksutun yhteisrekisterinpitäjyydelle annetun tulkinnan mukaisesti varmistaa rekisteröidyn kattava suoja ja hänen oikeuksiensa toteuttaminen usean eri viranomaisen tosiasiallisesti käsitellessä hänen tietojaan. Jos edellä mainitut sääntelyn reunaehdot toteuttava ratkaisumalli puoltaa edelleen yhteisrekisterinpitäjyyttä, määritetään osana jatkovalmistelua perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla yhteisrekisterinpitäjien väliset tietosuojasetuksen mukaiset vastuut rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi.

Automaattinen päätöksenteko

Perustuslakivaliokunnan mielestä automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa hallinnollista päätöksentekoa ei tulisi pyrkiä sääntelemään yksittäisillä pistemäisillä lakiehdotuksilla. Valiokunta pitää perustuslaista johtuvia automatisoitua yksittäispäätöksiä koskevien säännösehdoitusten muutostarpeita esityksen perusratkaisuihin vaikuttavina. Valiokunnan toteamat sääntelyn ongelmat osoittavat kaiken kaikkiaan automatisoituun päätöksentekoon liittyvän sellaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksenasetteluja, joita ei ilman huolellisesti toteutettua perusvalmistelua ole mahdollista ongelmitta ratkaista eduskuntakäsittelyssä. Täten selkein ratkaisu olisi, että ehdotettu 21 §:n säännös poistetaan lakiehdotuksesta ja valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet, ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavalla erityislaille.

Sisäministeriö tuo esiin, että yleislainsäädännön puuttuessa automaation mahdollistamisella erityislainsäädännössä pyrittiin sovittamaan yhteen Maahanmuuttoviraston kasvavat hakemusmäärät suhteessa pieneneviin kehyksiin ja kohdentamaan rajalliset resurssit tehokkaasti yksikertaisempien asioiden nopeaan ratkaisemiseen, mikä olisi niin yksilön, yritysten kuin yhteiskunnan etu. Automaation osalta ehdotettiin sen mahdollistamista vain tapauksissa, joissa ratkaisu olisi myönteinen tai se raukeaisi ulkomaalaislain nojalla. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista päätöksenteon automatisoinnin päämääriin. (PeVL 62/2018 vp). Sisäministeriö kuitenkin katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden ei ole perusteltuja edellytyksiä viedä sääntelyä eteenpäin ennen yleislainsäädännön muutostarpeita koskevan oikeusministeriön selvityksen valmistumista ja tulee siten osaltaan esittämään automaattista menettelyä koskevan pykälän poistamista esityksestä. Sisäministeriön saaman tiedon mukaan asia on oikeusministeriössä vireillä, niin että he tekevät parhaillaan kartoitusta selvitettävistä asioista, johon jatkotoimet tulevat pohjaamaan. Oikeusministeriö on todennut, että se on hyvin tietoinen asian merkityksestä ja siihen liittyvistä kiireellisistä odotuksista.

Salassapito

Maahanmuuttohallinnossa salassapitosääntelyä sisältyy sekä julkisuuslakiin että ulkomaalaisrekisterilakiin. Nykyinen kokonaisuus on vaikeaselkoinen. Hallituksen esityksen keskeisenä pyrkimyksenä on keskittää salassapitosääntely julkisuuslakiin. Tätä perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena. Tavoitteena on lisäksi ollut pitää julkisuuskäytäntö pääosin nykyisen tasoisena mutta poistaa samalla salassapitoon liittyviä tulkintaongelmia ja varmistaa yhdenvertaisuus. **Perustuslakivaliokunta** on kuitenkin todennut, että salassapidon ulottuvuus on voimassa olevassa lainsäädännössä liian laaja ja valiokunta edellyttää nykytilan muuttamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksestä on poistettava maininta tiedon antamisen aiheuttamasta haitasta. Säännöstä on myös täsmennettävä olennaisesti esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin ne perustuslain kannalta hyväksyttävät intressit, joiden kannalta vahinkoa arvioidaan. Lisäksi hallintovaliokunnan on täsmennettävä ja rajattava asiakirjojen salassapidon alaa koskevaa sääntelyä sekä tarkasteltava ilmeisyysvaatimukseen ja moninkertaiseen negaatioon perustuvan vahinkoedellytyksen käytännön sovellettavuutta huolellisesti ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelluinta olisi, jos ehdotetun kaltaiset varsin merkittävät muutostarpeet julkisuuslain salassapitosääntelyyn arvioitaisiin ja toteutettaisiin osana kokonaisvaltaisempaa julkisuuslain sääntelyn muutostarpeiden tarkastelua.

Sisäministeriö on yhdessä oikeusministeriön kanssa arvioinut perustuslakivaliokunnan edellyttämien muutoksia. Sisäministeriön alustavan arvion mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset olisi mahdollista toteuttaa osana jatkovalmistelua. Sisäministeriössä käydään nyt osana jatkovalmistelua läpi maahanmuuttohallinnon eri henkilö- ja asiaryhmät sen arvioimiseksi missä tilanteissa salassapitosääntely olisi perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden edelleen välttämätöntä.