

Olli Mäenpää
6.3.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019)/ SM:n laatimat uudet pykäläehdotukset

1. lakiehdotus: Ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Lain soveltamisala (1-2 §)

Hallituksen esitystä koskevassa arvioinnissaan, perustuslakivaliokunta totesi sovellettavana olevien EU-säädösten ja kansallisten säädösten välisten suhteiden muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan erotettaviksi. Siksi hallintovaliokunnan on syytä edelleen selvittää keinoja sääntelyn ja sen soveltamisalasäännösten selkeyttämiseen (PeVL 7/2019 vp, s. 4-5).

Sisäministeriön ehdotuksessa ei ehdoteta muutettavaksi hallituksen esityksen soveltamisalasäännöstä (1 §). Sen sijaan suhdetta muuhun lainsäädäntöön määrittelevää 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi tavalla, jota voi pitää lain soveltamisalan määrittämisen selkeyttä lisäävänä.

Yhteisrekisteri (3 §)

Yhteisrekisterinpitäjiä olisivat hallituksen esityksen mukaan 3 §:ssä mainitut viranomaiset. Perustuslakivaliokunta totesi perustettavaksi ehdotetun poikkeuksellisen laajan yhteisrekisterinpitäjyyden koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja. Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta arvioi, että 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 ollut edelleenkään perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä (s. 7). Hallintovaliokunnan on siksi täsmennettävä ja selkeytettävä sääntelyä edelleen olennaisesti.

Sisäministeriön ehdotuksessa ei ole sinänsä muutettu laajaan yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuvaa sääntelymallia. Jokainen ehdotuksen 3 §:n 2 momentin viran-

omainen toimisi ehdotuksen mukaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Viranomaisten tiedonsaantioikeudet on kuitenkin ministeriön ehdotuksen 11-12 §:ssä määritelty selvästi hallituksen esitystä tarkemmin. Ministeriön ehdotuksen mukaan näyttäisi siltä, että siinä on yhdistetty asianmukaisella tavalla yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva sääntelymalli ja perustuslain 10 §:n edellyttämä sääntely viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä. Riittävän selkeää käsitystä ehdotetun sääntelyn merkityksestä ja toimivuudesta on kuitenkin vaikea muodostaa, sillä olennaisesti muutettuja säännöksiä selventävät perustelut puuttuvat kokonaan sisäministeriön ehdotuksesta.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely (8-10 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan hallituksen esityksestä huomiota siihen, että 8 §:n mukaan siinä mainittuja arkaluonteisia tietoja saa käsitellä rekisterinpitäjä. Tämä voi merkitä, että säännöksessä mainitut arkaluonteiset tiedot ovat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjiksi määriteltyjen viranomaisten välillä salassapitosäännösten estämättä, mikäli esimerkiksi lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyssä tarkoituksessa talletettuja arkaluonteisia ja salassapidettäviä tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjäksi määritellyn viranomaisen toimesta. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esitykseen sisältyvää sääntelyä edelleen puutteellisenä.

Tältä osin sisäministeriön ehdotukseen sisältyy uusi 4 §, joka sääntelee tietojen käsittelemistä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Lisäksi rekisterinpitäjien välistä tiedonsaantioikeutta täsmentävät säännökset sisältyvät sisäministeriön ehdotuksen 11-12 §:ään. Sääntely on siten selvästi täsmentynyt. Tarkkaa käsitystä ehdotuksen merkityksestä tietosuojaan kannalta on kuitenkin vaikea muodostaa säännösten perustelujen puuttuessa.

Tiedonsaantioikeudet (11-13 §)

Hallituksen esityksen 3 §:n 2 momentin mukaan kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Näin ollen myös toimivalta henkilötietojen saamiseen ja luovuttamiseen perustuisi esityksen mukaan sitä koskeviin erityissäännöksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tältä osin perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyllä julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen johdosta huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä ei selkeästi käy ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen ja edellytti säätämisyjärjestyskannanotossa täsmällisempää tiedonsaantioikeuden sääntelyä.

Viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskeva sisäministeriön ehdotus poikkeaa hallituksen esityksestä ja perustuu hallituksen esityksen perusteluissa esiteltyyn malliin, jossa rekisterinpitäjänä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä toimisi vain Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä vain ulkoministeriö. Tällöin muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät

säättämällä tiedonluovutuksen perusteet viranomaisten välillä (s. 36). Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan tällaista tiedonsaantioikeuksien määrittelyä mahdollisena, eikä se myöskään liene EU:n yleinen tietosuoja-asetuksen vastainen toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa (s. 37) todetaan (PeVL 7/2019 vp, s. 7). Tiedonsaantioikeuksien sääntelyssä sisäministeriön ehdotuksen 11-13 §:ssä nämä näkökohdat on otettu asianmukaisesti huomioon, joskin perustelujen valossa sääntelyn lähtökohtia olisi helpompi arvioida.

Automatisoidut yksittäispäätökset (21 §)

Maahanmuuttovirasto voisi hallituksen esityksen 21 §:n mukaan tehdä päätöksiä automaattisessa käsittelyssä, jos asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan automatisoitu päätöksenteko on käsillä olevassa sääntelykontekstissa rajattava vain sellaiseen päätöksentekoon, jossa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on olennaisesti täsmennettävä määrittelemällä lakiehdotuksen 21 §:ssä ne hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan jälkimmäisen lauseen alaan kuuluvat tilanteet, joissa päätöksenteko ei edellytetä viranomaisen käyttävän harkintavaltaa. Automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn tällainen rajaaminen tai täsmentäminen on edellytyksenä sille, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Sisäministeriön muutosehdotuksesta tämä automatisoituja yksittäispäätöksiä pykälä on poistettu, mitä voidaan pitää mahdollisena lainsäädäntöratkaisuna, jolla vältetään säännösehdotukseen liittyvät perustuslailliset ongelmat. Tältä osin voidaan todeta, että oikeusministeriössä on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla selvitetty viranomaisten automaattiseen päätöksentekoon liittyviä keskeisiä oikeudellisia kysymyksiä. Esiselvityksessä on pyritty täsmentämään hallinnon lainalaisuusperiaatteen, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuuden, läpinäkyvyyden, virkavastuun sekä tietosuojan toteutumisen edellytyksiä automaattisessa. Automatisoitua päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä on joka tapauksessa otettava huomioon selvityksen oikeudelliset tulokset.

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

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan salassapitoperusteen ala

Hallituksen esityksen mukaan laajennettaisiin voimassa olevan 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”. Salassapitoperuste määritellään hallituksen esityksessä riippuvaksi tiedon antamisen aiheuttamasta vahingosta tai pelkästä haitasta.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt näkökohdat eivät välttämättä vaadi näin laajaa salassapitoa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely merkitsisi lähes koko hallinnonalaan kohdistuvaa salassapito-olettamaan perustuvaa lähtökohtaista salassapitoa. Erityisen ongelmallisena valiokunta piti sitä, että ehdotetussa sääntelyssä laajennettaisiin voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan määrittelemää salassapito-olettamaa määrittelemällä asiakirjan salassapidosta poikkeaminen riippuvaksi sen julkisuuden aiheuttamasta vahingosta tai jopa pelkästä haitasta.

Sisäministeriön ehdotuksessa 24 kohta on muotoiltu niin, että salassapidon kohteena olisivat ”asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta”.

Sisäministeriön ehdottama sääntely vastaa salassapitoperusteen osalta asiallisesti voimassa olevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä 24 kohtaa. Tämän kohdan mukaan siinä mainitut asiakirjat on pidettävä salassa, ”jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta”.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tältä osin huomiota myös maahanmuuttohallinnon merkityksen lisääntymiseen, jolloin lähes kaikkeen maahanmuuttohallinnon toimintaan kohdistuva lähtökohtainen, salassapito-olettaman varaan säädetty salassapito sopii huonosti yhteen julkisuusperiaatteen kanssa ja edustaa perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta jopa nurinkurista lähtökohtaa. Maahanmuuttohallinnon asiakirjoihin kohdistuu valiokunnan mielestä julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuja tiedonsaantitarpeita, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan. Hallintovaliokunnan tulee siksi perustuslakivaliokunnan mukaan täsmentää ja rajata asiakirjojen salassapidon alaa koskevaa sääntelyä.

Merkittävän siviilihallinnon alan asiakirjojen oletusarvoinen salassapito on hyvin ongelmallista demokraattisen ja avoimen yhteiskunnan perusteiden kannalta. Tämän vuoksi ja perustuslakivaliokunnan esittämien näkökohtien ja julkisuusperiaatteen huomioon ottamiseksi voidaan pitää välttämättömänä vähintäänkin ehdotetun salassapito-olettaman muotoilemista julkisuusolettaman muotoon. Tämä merkitsee, että 24 kohdassa tarkoitetut asiakirjat olisi pidettävä salassa vain esimerkiksi, *”jos on perusteltua syytä epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaisi pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta”*.

Lähtökohtana olisi tämän tai vastaavanlaisen muotoilun mukaan maahanmuuttohallinnon asiakirjojen julkisuus ja jokaisen oikeus tutustua näihin asiakirjoihin. Yksilöllisellä turvallisuusperusteella maahanmuuttohallinnon asiakirja olisi kuitenkin pidettävä salassa, minkä lisäksi jo voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää ehdotonta salassapitoa, kun kyseessä on asiakirja, joka sisältää pakolaisen tai hakijan

tai näiden läheisten yksityiselämää sekä sosiaali- ja terveystietoja. Voidaan arvioida, että tämänkaltainen sääntely tasapainottaisi ehdotettua paremmin yksilöä koskevien tietojen perustellut salassapitotarpeet ja maahanmuuttohallinnon merkityksen lisääntymisestä aiheutuneen perustellun tiedonsaantitarpeen ja julkisen vallan käytön avoimuuden vaatimukset.

Hallituksen esityksen jatkokäsittely

Sisäministeriön ehdotus sisältää useita sisällöllisesti merkittäviä säännöksiä, jotka on muotoiltu kokonaan uudelleen. 1. lakiehdotuksen sisältämä sääntelymalli on olennaisesti muuttunut etenkin yhteisrekisterin toiminnan ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksien kannalta. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on niin ikään muutettu. Näillä muutoksilla on olennainen vaikutus henkilötietojen suojan toteutumiseen. Samoin salassapidon perusteita ja laajuutta määrittelevää 8. lakiehdotuksen sääntelyä on olennaisesti muutettu, mikä vaikuttaa julkisuusperiaatteen toteutumiseen.

Mietintövaliokunnan työn kannalta on lisäksi merkittävää, että sisäministeriön ehdotukseen ei sisälly perusteluja. Tämä vaikeuttaa myös ehdotuksen peruslähdekohtien ja oikeusvaikutusten oikeudellista arviointia. Ehdotuksessa muutettujen säännösten vaikutukset perusoikeuksiin ja perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanotoissa esitettyihin näkökohtiin jäävät niin ikään perustelujen puuttuessa epäselviksi. Esitetyt näkökohdat puoltaisivat täydentävän hallituksen esityksen antamista.

Perustuslain 71 §:n mukaan hallitus voi täydentää esitystään antamalla uuden täydentävän esityksen ennen kuin asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Esityksen täydentäminen soveltuu perustuslain esitöiden mukaan tilanteeseen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 121). Täydentävä esitys turvaisi sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen (ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8).

Sisäministeriön ehdotuksen voidaan joka tapauksessa katsoa sisältävän niin olennaisia ja perustuslain kannalta merkittäviä ja lähtökohdiltaan uudenlaisia muutoksia alkuperäiseen hallituksen esitykseen, että niiden perustuslainmukaisuus olisi perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.