

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio
LsN Virpi Korhonen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa sisäministeriön otsikon asiassa antamasta vastineesta. Oikeusministeriölle on lähetetty lausuttavaksi 27.2.2020 päivätyt muutetut lakiehdotukset. Oikeusministeriöllä ei ole ollut käytettävissään ehdotuksiin liittyviä perustelutekstejä.

Soveltamisala ja sovellettava tietosuojalainsäädäntö

Muutetun 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan henkilötietojen käsitteelyyn. Kuitenkin pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan lisäksi oikeuteen käsitellä ja saada oikeushenkilöitä koskevia tietoja 1 momentin mukaisissa tarkoituksissa. Esityksessä (s. 60) soveltamisalan laajennusta perustellaan sillä, että maahanmuuttohallinnon toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön sisältyy lakisääteisiä tehtäviä, joissa esimerkiksi luonnollisen henkilön asian käsittelemisen edellyttää myös oikeushenkilön tietojen saamista ja käsittelemistä. Ottaen huomioon, että oikeushenkilöitä koskevien tietojen luovuttamista ja käyttämistä rajoittavat pääasiassa julkisuuslain 6 luvun salassapitoa koskevat säännökset, jää epäselväksi, mitä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn ulottaminen oikeushenkilöön tarkoittaisi. Edelleen esityksestä ei selviä, onko soveltamisalan laajennuksella tarkoitettu säätää ylimääräisistä rajoituksista oikeushenkilöitä koskevien tietojen käyttöön tai poiketa julkisuuslain salassapitoa koskevista säännöksistä. Lisäksi lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään tiedonsaannista salassapitosäännösten estämättä. Yleinen säännös oikeudesta käsitellä oikeushenkilöitä koskevia tietoja vaikuttaa yhtäältä tarpeettomalta ja toisaalta liian yleisluontoiselta, että sen perusteella voitaisiin poiketa julkisuuslain salassapitosäännöksistä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

Ehdotukseen aiemmin sisällytynyt, sovellettavaa tietosuojan yleislakia koskeva 2 § on korvattu informatiivisella säännöksellä. Esitykseen aiemmin sisällytyneen yhteisrekisterinpitäjyyden purkamisen selkiyttää kysymystä sovellettavasta yleislaista. Rikosasioiden tietosuojalain alaan kuuluvan suojelupoliisin tietojenkäsittelystä säädetään nyt erikseen 6 §:ssä.

Rekisterinpitäjämalli

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 7/2019 vp perustuslakivaliokunta arvioi esitykseen sisällynyttä yhteisrekisterinpitäjyyttä.

Perustuslakivaliokunta totesi, että esitykseen sisällytynyt poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikutti koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Esityksen perusteluista kävi ilmi, että mainittujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä oli ilmeistä, että henkilötietojen käsittelyn muodostama riski yksityisen oikeuksille ja vapauksille esimerkiksi suojelupoliisin käsitellessä tietoja ulkomaalaisen poliittisesta toiminnasta kansallisen turvallisuuden turvaamistarkoituksessa eroaa olennaisesti riskistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsitellessä turvapaikanhakijan tietoja kuntaan osoittamista varten. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan on tarkasteltava huolellisesti valitun sääntelymallin tarkoituksenmukaisuutta ja sen yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa erityisesti kunkin rekisterinpitäjän vastuun ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta.

Muutetussa 1. lakiehdotuksessa yhteisrekisterinpitäjämallista on luovuttu ja sääntely on rakennettu 3 ja 5 §:ssä kuvattujen kahden asiankäsittelyjärjestelmän varaan.

Ehdotuksen 3 §:n 1 momentissa kuvataan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettavia tietoja käsittelytarkoitusten perusteella. Pykälän 2 momentissa säädetään viranomaiskohtaisesti ne käsittelytarkoitukset, joihin liittyen kyseinen viranomainen voi käsitellä tietoja. Säännöksen sanamuodon mukaan viranomainen saa käsitellä vain itse tallentamiaan tietoja. Käsiteltävät tiedot on täsmennetty 7 ja 8 §:ssä ja käsittely on sidottu arkaluonteisten tietojen osalta välttämättömyyteen ja muiden tietojen osalta tarpeellisuuteen. Pykälän 3 momentissa rekisterinpitäjän vastuu osoitetaan tiedot tallettaneelle viranomaiselle. Pykälän 4 momentissa säädetään Maahanmuuttoviraston roolista henkilötietojen käsittelijänä eräisiin tehtäviin liittyen. Tosin kun käsittelyoikeus on sidottu tallentamiseen, jää ehdotuksessa vielä epäselväksi, mihin viranomaisen tallentamista edeltävä käsittely (esimerkiksi tiedon kerääminen) perustuu.

Esityksen 5 §:ssä säädettäisiin kansalliseen viisumitietojärjestelmään liittyvästä henkilötietojen käsittelystä vastaavasti kuin 3 §:ssä.

Esitetty uusi erillisiin rekisterinpitäjiin perustuva malli vaikuttaa poistavan osan niistä muun muassa vaikeaselkoisuuteen liittyvistä ongelmista, joita yhteisrekisterinpitäjämallista aiheutui. Koska rekisterinpitäjä saisi käsitellä vain itse tallentamiaan tietoja, uudessa mallissa ei vaikuttaisi olevan sitä perustuslakivaliokunnan esiin tuomaa ongelmaa, että arkaluonteiset tiedot ovat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjiksi määriteltyjen viranomaisten välillä salassapitosäännösten estämättä, mikäli talletettuja arkaluonteisia ja salassapidettäviä tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjäksi määritellyn viranomaisen toimesta. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva 8 § on tosin edelleen aika yleisluontoinen ja 4 kohdan biometrisiä tietoja koskevan sääntelyn osalta ristiriidassa sormenjälkitietoja koskevien 9 ja 10 §:n kanssa.

Tietojen käsitteleminen muussa kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa

Rekisterinpitäjä saisi käsitellä itse tallentamiaan tietoja muuhun käyttötarkoitukseen 4 §:n mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, PeVL 1/2018 vp).

Ehdotettu pykälä kattaa laajan joukon toissijaisia käsittelytarkoituksia ja vaikuttaa mahdolliselta, että nämä toissijaiset käyttötarkoitukset muodostuvat itse asiassa hyvin merkittäviksi käyttöta-voiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen rinnalle. Toisaalta 4 §:ssä luetellut käsittelytarkoitukset ovat samat kuin 3 §:n 2 momentissa. Ehdotetun 3 ja 4 §:n keskinäinen suhde jää epäselväksi, koska 3 §:n 2 momentti ei lähtökohtaisesti muutenkaan vaikuta rajaavan tallennetun tiedon käyttöä siihen käsittelytarkoitukseen, jonka vuoksi tieto on alun perin tallennettu. Ehdotetusta 4 §:stä ei siten vaikuttaisi seuraavan minkäänlaista ylimääräistä suojaa henkilötietojen käsittelylle. Säännösten keskinäistä suhdetta on syytä tarkentaa.

Huomiotiedot

Ehdotuksen 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin huomiotietojen käsittelemisestä. Säännös on samankaltainen kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp) säädetyin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (poliisin henkilötietolaki) 7 §:n 5 momentin havaintotietoja koskeva säännös. Perustuslakivaliokunta on todennut, että havaintotietojen tallettamisessa on kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta. Lisäksi havaintotiedot ovat usein luonteeltaan epävarmoja ja niiden käyttämiseen sisältyy leimaantumisen riski. Perustuslakivaliokunta on tämän luonteisten tietojen käsittelyssä kiinnittänyt edellä mainittujen yleisten seikkojen lisäksi huomiota tarpeeseen varmistaa tietojen virheettömyys ja luotettavuus (PeVL 27/2006 vp, s. 2/II) ja liittää tietoon arviot tietojenantajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on todennut, että havaintotietojen luonteen vuoksi on tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta. Lisäksi talletettavat tiedot on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan tarkastamaan ja tietoihin on liitettävä arvio niiden luotettavuudesta ja oikeudellisuudesta [ilmeisesti tarkoitettu oikeellisuudesta] aina, kun se on mahdollista. Poliisin henkilötietolain 14 §:n mukaan havaintotietoja ei saa käyttää lupaharkintaan ja –valvontaan.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan tietoja voitaisiin käsitellä kenestä tahansa henkilöstä, jos tämän voitaisiin *perustellusti arvioida liittyvän* rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Käsittelyedellytys on merkittävästi väljempi kuin poliisin henkilötietolain havaintotietosäännös, johon sisältyy edellytys rikosepäilystä. Tietojen käsittely olisi sidottu vain tarpeellisuuteen. Säännöksen sanamuotoa ei ole henkilöllisesti rajattu koskemaan vain asian kohteena olevaa henkilöä, vaan sen perusteella tietoja voitaisiin tallettaa myös muusta henkilöstä, jos tämä liittyisi asiaan. Ehdotettu säännös myös eroaisi poliisin henkilötietolain sääntelystä siinä,

että tietojen käsittely nimenomaisesti liittyisi henkilöä koskevan oleskelulupa-, kansalaisuus- tms. asian ratkaisemiseen tai valvontaan.

Muutettuun säädösehdotukseen on lisätty säännös, jonka mukaan huomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena. Momentin sisältö jää kokonaisuudessaan epäselväksi, kun huomiotietojen käsitteleminen on kuitenkin sidottu siihen, että ne liittyvät muun muassa rekisterinpitäjän toimivaltaan päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta tai menettämisestä. Epäselväksi jää, mihin tarpeeseen tietoja tällaisessa tilanteessa käsiteltäisiin.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esiin tuoma leimautumisen riski ja se, että kyseessä on valiokunnan tarkoittama suuren riskin perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, sääntelyä on arvioitava sääntelyn lakitasoisuuden, täsmällisyyden ja kattavuuden näkökulmasta (vrt. PeVL 51/2018 vp). Tältä kannalta arvioituna säännös vaikuttaa liian avoimelta ja sitä tulisi rajata sekä täsmentää.

Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksen sisältyneen 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 ollut perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä ja sääntelyä oli täsmennettävä ja selkeytettävä olennaisesti. Lausunnon mukaan sääntelyn on kaikilta osiltaan täytettävä perustuslakivaliokunnan käytännössä selostetut vaatimukset. Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi.

Salassapidettävien tietojen luovuttamista koskeva sääntely on toteutettu nyt arvioitavana olevassa ehdotuksessa useassa eri säännöksessä. Myös asiankäsittelyjärjestelmissä olevien rekisterinpitäjien välisistä tietojen luovutuksista on pyritty säätämään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Lakiehdotuksen 11 ja 12 §:ssä tiedonsaantioikeus on sidottu asianmukaisesti jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, mutta se mihin tai ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus kohdistuu jää verraten avoimeksi. Säännökset vaikuttavat myös olevan osin päällekkäisiä,

jolloin niiden tarkoitus toisiinsa nähden jää osin epäselviksi. Esimerkiksi 11 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä. Vastaava (muotoilultaan väljempi) tiedonsaantioikeus rekisterinpitäjille vaikuttaisi kuitenkin syntyvän myös 13 §:n 1 momentin perusteella.

Tietojen luovuttamisen edellytykset eivät aivan kaikilta osin vastaa perustuslakivaliokunnan asiassa omaksumaa tulkintakäytäntöä. Luonnoksen 13 §:n 4 momentin tiedot on kytketty niiden luonteesta riippumatta tarpeellisuuteen, mutta tarpeellisuusvaatimuksen edellyttämä tietojen yksilöinti on joiltakin osin väljää. Esimerkiksi 4 momentin 4 ja 6 kohdan mukaan momentissa mainituilla viranomaisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tehtäviensä suorittamiseksi tiedot, joilla voi olla merkitystä lapsen edun arvioinnissa taikka tiedot ihmiskaupan auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustasta ja tilanteesta. Pykälän 4 momentissa ei myöskään ole erikseen otettu huomioon eri viranomaisten eri sisältöisiä tiedon tarpeita. Tiedonsaantioikeutta rajaa muualla laissa oleva toimivaltasääntely, jonka tekee säännöksestä melko vaikeatulkintaisen.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ään ehdotetun henkilötietojen luovuttamista koskevan sääntelyn sisältö ja tarkoitus jää siihen tehdyistä pienistä täsmennyksistä huolimatta edelleen kokonaisuudessaan epäselväksi. Perustelujensakin valossa säännös vaikuttaa tarpeettomalta kaksinkertaiselta sääntelyltä. Pykälän sanamuoto ”Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään” viittaa kuitenkin siihen, että kysymyksessä olisi itsenäinen tiedonluovutussäännös, ja muualla laissa säädetyn lisäksi ehdotetun 14 §:n perusteella tietoja saisi luovuttaa myös nyt säädettäväksi ehdotettavin edellytyksin. Säännöstä ei kuitenkaan ole kirjoitettu tavalla, joka täyttäisi ne edellytykset, joita itsenäiseltä salassapidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaiselta toiselle koskevalta säännökseltä edellytetään. Lisäksi säännös on muotoilultaan kehäpäätelmä, sillä sen sisällöksi muodostuu sääntö, jonka mukaan *sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään* tietoja saa luovuttaa siinä määrin *kuin* tiedonsaantioikeuksista (*muualla laissa*) *säädetään*. Säännöstä on hallituksen esityksessä perusteltu välttämättömänä salassapidon murtamisen vuoksi. Epäselväksi kuitenkin jää, miksi salassapitoa ei murrettaisi vakiintuneeseen tapaan tiedonsaantioikeutta koskevista säännöksistä. Jos yksin 14 §:n säännösten perusteella on tarkoitus luovuttaa tietoja, tulisi se muotoilla uudelleen.

Pykälän 2 momentin suhde erityislaeissa säädettyyn jää hyvin epäselväksi. Säännöksestä saa vaikutelman, että säännöksen tarkoituksena olisi rajoittaa muualla laissa säädettyjä tiedonsaantioikeuksia, joka tekee sääntelykokonaisuudesta sekavan ja vaikeasti tulkittavan. Pykälän 2 momenttiin on 1 momentista poiketen tuotu mukaan välttämättömyysedellytys, mutta säännös koskee ainoastaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Pykälää olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan joko täsmennettävä tai se olisi poistettava tarpeettomana.

Virheelliseksi todettu henkilötieto

Ehdotetun 17 §:n suhteen jää epäselväksi, sisältykö tietosuoja-asetukseen sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaa virheellisen tiedon poistamisesta poikkeamisen ehdotetulla tavalla.

Rekisteröidyn omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen

Tietosuoja-asetukseen sisältyy rekisteröidyn tunnistamista koskevaa sääntelyä (muun muassa 11 artikla ja 12 artiklan 2 ja 6; ks. myös 64 johdantokappale). Lakiehdotuksen 19 §:ssä ehdotettu olisi

osittain päällekkäistä asetuksessa jo säädetyn kanssa. Epäselväksi jää mihin sääntelyliikkumavaaraan perustuen säännös on katsottu mahdolliseksi. Näistä syistä säännös vaikuttaa myös tarpeettomalta.

Rekisteröidyn oikeus käsittelyn rajoittamiseen

Esityksen 20 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaista oikeutta käsittelyn rajoittamiseen ei sovellettaisi lainkaan. Esityksen perusteluiden mukaan rajoituksen perusteena olisivat 23 artiklan 1 kohdan h ja i alakohta eli julkisen vallan käyttöön liittyvä valvonta-, tarkastus- ja sääntelytehtävä sekä rekisteröidyn suojeleminen tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.

Lakiesityksen 1 §:n mukaan tietoja käsiteltäisiin muissakin kuin valvonta-, tarkastus- ja sääntelytehtävissä. Rajoitus kuitenkin koskisi kaikkia rekisteröityjä ja kaikkia asioita. Esityksen perusteluista ei selviä, mitä on tarkoitettu rajoituksen perustumisella 23 artiklan 1 kohdan i alakohtaan.

Rajoitus myös koskisi tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan kaikkia alakohtia, muun muassa b alakohtaa, jonka mukaan käsittelyä voidaan vaatia rajoitettavaksi käsittelyn lainvastaisuuden perusteella. Esityksessä ei ole perusteltu, miksi rajoitus kohdistuisi näihin kaikkiin kohtiin.

Jotta tietosuoja-asetuksen mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttyisivät, tulee säännöksen olla rajattu niin tarkkarajaiseksi ja kapea-alaiseksi kuin mitä tavoitteen toteuttaminen edellyttää. Koko oikeuden poissulkemiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Säännöstä tulee muuttaa siten, että oikeutta rajataan vain niissä asiaryhmissä ja tilanteissa, joissa rajoittamista voi pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 alakohta sisältää mahdollisuuden rajoittaa kyseisen artiklan soveltamista esimerkiksi jäsenvaltion tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Esityksestä ei käy ilmi, miksi oikeutta olisi tästä huolimatta tarpeen rajoittaa.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 alakohdan mukaan rekisteröidyn oikeuksia rajoittavien lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan *erityisiä* säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä alakohdassa lueteltuja seikkoja. Esityksen perusteluissa (s. 93) on katsottu tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen toimenpiteiden olevan erityisten henkilötietoryhmien osalta tällaisia suoja-toimia. Itse säädökseen ei sisälly asiaan liittyviä suoja-toimia. Perusteluissa olevaa viittausta yleislakiin ei muutoinkaan voi pitää riittävänä suoja-toimena, koska 18 artiklassa on kyse rekisteröidyn oikeuksien suojaamisesta ja siten eri tyyppisestä suojan tarpeesta.

Tietosuoja-rikoksesta koskeva viittaussäännös

Koska 21 §:ssä ei säädetä tietosuoja-rikoksesta vaan viitataan rikoslain tietosuoja-rikoksesta koskevaan säännökseen, pykälän otsikkona tulisi olla ”Viittaus rikoslakiin”.

Julkisuuslain muutos

Hallituksen esityksessä julkisuuslain 24 § 1 momentin 24 kohdaksi ehdotettiin säännöstä, jossa oli kysymys eri ulkomaalaisrekisterilaissa ja julkisuuslaissa olevien salassapitosäännösten yhdistämisestä ja säätelyn keskittämisestä julkisuuslakiin.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 7/2019 vp, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa asiakirjajulkisuudesta säädetty merkitsee, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain milloin siihen on välttämättömiä syitä. Kysymys ei perustuslakivaliokunnan mukaan siten ole siitä, että perustuslaissa esimerkiksi jätettäisiin kyseisen oikeuden sisältö lailla määriteltäväksi, vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta katsoi, että salassapitoperustetta perusteltiin sääätämisyjärjestysperusteluissa sinänsä hyväksyttävillä syillä, jotka kytkeytyvät perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan ja ääritapauksessa jopa perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Valiokunta katsoi, että esitetyt näkökohdat eivät kuitenkaan välttämättä vaadi hallituksen esityksessä ehdotetun laajuista salassapitoa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely merkitsee lähes koko hallinnonalaan kohdistuvaa salassapito-olettamaan perustuvaa lähtökohtaista salassapitoa.

Erityisen ongelmallisena perustuslakivaliokunta piti sitä, että ehdotetussa sääntelyssä laajennettaisiin voimassaolevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan määrittelemää salassapito-olettamaa määrittelemällä asiakirjan salassapidosta poikkeaminen riippuvaksi sen julkisuuden aiheuttamasta vahingosta tai jopa pelkästä haitasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ollut esitetty perustuslain 12 §:n 2 momentissa edellytettyä välttämättömyyttä perustetta ehdotetun 24 §:n 1 momentin 24 kohdan vahinkoedellytyksen laajentamiselle. Erityisen ongelmallisena perustuslakivaliokunta piti perustuslaillisen asiakirjajulkisuuden pääsäännön väistymistä pelkästään julkisuuden aiheuttaman haitan perusteella. Valiokunta katsoi, että 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. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 8. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärestyksessä.

Perustuslakivaliokunta myös kiinnitti huomiota siihen, että edellä arvioidun 24 kohdan soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen ryhmää ehdotetaan täsmennettäväksi 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 kansalaisuus-aseman määrittämistä". Valiokunnan mielestä 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 (ks. myös PeVL 4/2014 vp, PeVL 40/2005 vp, s. 3). 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 on täsmennettävä ja rajattava asiakirjojen salassapidon alaa koskevaa sääntelyä.

Säännöstä on hallituksen esitykseen verrattuna ehdotettu muutettavaksi siten, että sekä vahinkoon että haittaan perustuvasta salassapidosta on luovuttu ja säännökseen on jäänyt salassapitoperusteeksi voimassa olevaa julkisuuslakia vastaavalla tavalla turvallisuuden vaarantuminen, jota perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan vahinkoa tai haittaa olennaisesti suppeampana ja tarkkarajaisempana salassapidon perusteena. Säännöksestä on poistettu myös muotoilu, joka rajaisi säännöksen soveltamisalan koskemaan vain tiettyjen maahanmuuttohallinnon viranomaisen asiakirjoja. Viranomaispiiriä koskeva rajausta oli tarpeen aiemman säännösehdoituksen oikeasuhteisuuden sekä asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisen tasapainon säilyttämisen vuoksi. Voimassa olevan lain säännöksen soveltamisalaa ei ole rajoitettu, eikä rajoittamista mainitulla tavalla voida vahinko- ja haittaedellytysten poistamisen jälkeen enää pitää tarpeellisenä. Julkisuuslain lähtökohtana on, että salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan lueteltaisi niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat

salassa pidettäviä (salassapitoperusteiden yleispätevyys). Poikkeuksen yleispätevyydestä muodostavat vain tietyt yksityisyyden suojaa koskevat säännökset, joiden ulottaminen kaikkiin asiakirjoihin rajoittaisi liiaksi julkisuutta (HE 30/1998 vp).

Voimassa olevasta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan säännöksestä ehdotettu poikkeaa lähinnä siten, että kun voimassa oleva säännös on sidottu tiettyjä henkilöryhmiä koskevien asiakirjojen salassapitoon, on nyt ehdotettu säännös kiinnitetty tiettyihin lähinnä maahanmuuttohallinnossa käsiteltäviin asiakirjoihin. Asiakirjat, joita ehdotettu säännös koskee, koskevat pääsäännön mukaan voimassa olevassa säännöksessä mainittuja henkilöryhmiä. Kuitenkin ehdotettu säännös kattaisi myös ne HE 18/2019 vp perusteluissa mainitut maahanmuuttohallinnon asia- ja henkilöryhmät, joiden turvallisuuden suojaamiseksi ei ole ollut voimassa olevassa laissa soveltuvaa salassapitoperustetta. Henkilön turvallisuuden suojaaminen yhtäläisin perustein vireilletulon tavasta tai asiaryhmästä riippumatta on perusteltua.

Perustuslakivaliokunta piti myös 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan ehdotettua säännöstä muotoilultaan vaikeaselkoisena ja totesi, että ilmeisyysvaatimukseen ja moninkertaiseen negaatioon perustuvan vahinkoedellytyksen käytännön sovellettavuutta on arvioitava huolellisesti ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä. Tältä osin voidaan todeta, että säännös on muotoiltu tavalla, jolla muutkin 24 §:n salassapito-olettamaan perustuvat vahinkoedellytyslausekkeet on muotoiltu. Tämän vuoksi sisäministeriön uuttakaan säännösehdoista ei voida pitää muotoilultaan ongelmallisena.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetut muutokset 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan vastaavat perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämää.

Uudelleen muotoiltu 24 kohta lähentyy soveltamisalaltaan 31 c kohtaan ehdotettua säännöstä. Lakiehdotuksen 31 c-kohdassa vahinkoedellytyslauseke on kuitenkin 24 kohdasta poiketen julkisuusolettamainen. Säännös mahdollistaisi hallituksen esityksen mukaisesti esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavan henkilöllisyyden salaamisen hänen oman tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumisen perusteella tilanteissa, joissa hänen henkilötietojaan käsitellään muissa viranomaisissa kuin maahanmuuttohallinnossa. Voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan pakolaisen, turvapaikanhakijan, viisuminhakijan ja oleskeluluvanhakijan tietojen salassapitoa koskevaa säännöstä on voitu soveltaa myös muihin kuin maahanmuuttohallinnossa tyypillisesti käsiteltäviin ehdotetussa 24 kohdassa mainittuihin asiakirjoihin. Tämän vuoksi ehdotetun 24 kohdan lisäksi myös asiakirjatyypistä riippumaton salassapitosäännös vaikuttaisi edelleen olevan tarpeen. Julkisuusolettama varmistaa säännöksen oikeasuhtaisuuden.