

Olli Mäenpää
9.6.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019)/ Hallintovaliokunnan mietintöluonnos 27.5.2020

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Valiokunta ehdottaa lisäksi yhden uuden lakiehdotuksen hyväksymistä.

Mietintöluonnos perustuu erittäin huolelliseen ja oikeudellisesti asiantuntevaan valmisteluun. Siinä on kautta linja otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp) esitetyt yksityiskohtaiset valtiosääntöiset huomautukset. Sääntelyehdotukset mukautuvat sujuvasti myös EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksiin. Monilukuisten yksittäisten säännösmuutosten perustelut on laadittu täsmällisesti ja vakuuttavasti.

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).

Hallintovaliokunta toteaa mietintöluonnoksessaan, että EU-sääntelystä tulevista reunaehdoista johtuen sääntelyä ei ole juurikaan edellytyksiä selkeyttää. Euroopan unionin uusi tietosuojalainsäädäntö on eriyttänyt säädöspohjaa siten, ettei kaikkien henkilötietojen käsittelyyn ole mahdollista soveltaa samaa sääntelyä. Samalla mietintöluonnoksessa pidetään tarpeellisena, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain suhdetta muuhun lainsäädäntöön määrittävää 2 §:ää täsmennetään niin, että siitä käy selkeämmin ilmi ehdotetun lain suhde yhtäältä yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin ja toisaalta rikosasioiden tietosuojalakiin. Ehdotusta voidaan pitää hyvin perusteltuna ja säännösehdotus toteuttaa asianmukaisesti sille esitettyjä tavoitteita.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa arvioidaan, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen tulee säilyttää henkilötietojen alkuperäisenä käsittelytarkoituksena. Vastaavasti mietintöluonnoksessa ehdotetaan sääntelyn selkeyttämiseksi ja tarkentamiseksi eräitä täsmentäviä muutoksia kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviin säännöksiin. Ehdotuksen mukaan maahanmuuttopoliisin henkilötietolakea sovellettaessa rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät tietosuojasetuksen perusteella kaikissa muissa tilanteissa paitsi silloin, kun henkilötietoja käsitellään kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa suojelupoliisin toimesta. Tällöin yleislakina sovellettaisiin rikosasioiden tietosuojalakea. Ehdotusta voidaan pitää kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta aiheellisenä ja tietosuojaa koskevaa sääntelyä selkeyttävänä.

Yhteisrekisterin pitäminen (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 poikkesi tavanomaisesta, koska kaikki mainitut viranomaiset oli määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta arvioi, että yhteisrekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ollut edelleenkään perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä. Hallintovaliokunnan on siksi täsmennettävä ja selkeytettävä sääntelyä edelleen olennaisesti.

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan luopumista yhteisrekisterinpitäjyydestä. Sen sijaan usea viranomainen vastaa rekisterinpitäjänä järjestelmään tallentamistaan tiedoista, mutta nämä viranomaiset eivät kuitenkaan toimi yhteisrekisterinpitäjinä, vaan erillisinä rekisterinpitäjinä. Tätä voidaan pitää selkeänä ja hyvin perusteltuna ehdotuksena, joka vastaa myös hallituksen esitykseen sisältyvää perusratkaisua. Tiedonhallintayksikön (Maahanmuuttovirasto/ulkoministeriö) määrittely laissa on välttämätöntä tiedonhallintalain edellyttämällä tavalla.

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 sa-

lassapitosäännösten estämättä, mikäli esimerkiksi lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyssä 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 hallintovaliokunnan mietintöluonnokseen ehdotukseen sisältyy uusi 4 §, joka sääntelee tietojen käsittelemistä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Lisäksi rekisterinpitäjien välistä tiedonsaantioikeutta koskevat täsmennytyt säännökset sisältyvät mietintöluonnoksen 11-12 §:ään. Sääntely on siten selvästi täsmentynyt, kun myös yhteisrekisterin pitämisestä on mietintöluonnoksessa luovuttu. Sääntelyä voidaan ehdotetussa muodossa pitää asianmukaisena tietosuojan kannalta.

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 säädetyn 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.

Yhteisrekisterinpitämistä koskevasta sääntelystä on luovuttu mietintöluonnoksessa, mikä selkeyttää perustilannetta myös eri viranomaisten tiedonsaantioikeuden kannalta. Lisäksi hallintovaliokunta tähdentää mietintöluonnoksessa aiheellisesti sitä, että rekisterinpitäjyys tai henkilötietojen alkuperäinen käsittelytarkoitus ei perusta viranomaiselle tiedonsaantioikeutta, vaan siitä tulee säätää erikseen lailla. Viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskeva mietintöluonnoksen ehdotus perustuukin siihen, että rekisterinpitäjien vastuunjaosta sekä tiedonsaantioikeuksista säädetään aiempaa olennaisesti täsmällisemmin laissa ja että sääntelyn rakennetta selkeytetään. Tähän tiedonsaantioikeuksien täsmentämisen lähtökohtaan perustuu myös ehdotus uudeksi laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 ja 22 §:n muuttamisesta.

Mietintöluonnokseen sisältyvät säännösmuutokset on muotoiltu täsmällisesti ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksien perusteita olennaisella tavalla selventävästi. Niiden voidaan katsoa korjaavan perustuslakivaliokunnan ongelmallisina pitämät tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset.

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 täsmäntäminen on edellytyksenä sille, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Mietintöluonnoksessaan hallintovaliokunta ehdottaa vakuuttavin perusteluin, että automaattista päätöksentekoa koskeva 21 § poistetaan lakiehdotuksesta.

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 esityksen 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. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä myös vaikeaselkoisena.

Hallintovaliokunnan mietintöehdotuksessa 24 kohta on muotoiltu niin, että säännösehdoituksesta poistetaan maininta tiedon aiheuttamasta haitasta. Tätä voidaan pitää perusteltuna julkisuusperiaatteen näkökulmasta ja ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan arvio.

Lisäksi mietintöluonnoksen mukaan kyseisessä 24 kohdassa luovutaan voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n mukaisesta sääntelystä myös asiakirjojen julkisuudesta asianosaiselle tai hänen läheiselleen aiheutuvan vahingon osalta. Tämä merkitsee, että 24 kohdan mukaan salassapidon vahinkoedellytyksenä olisi ainoastaan turvallisuuden vaarantuminen, mikä vastaa voimassa olevaa julkisuuslakia. Sääntelyä voidaan pitää perusteltuna ja selkeänä lainsäädäntöratkaisuna. Se

vastaa salassapitoperusteen osalta asiallisesti voimassa olevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä 24 kohtaa.

Sama arvio voidaan esittää mietintöluonnoksessa ehdotetusta ratkaisusta, jonka mukaan viranomaispiiriä koskeva rajausta poistetaan säännösehdoituksesta ja säännöksen soveltamisala rajataan asiakirjoihin, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä.

Mietintöluonnoksen arvio 31 c kohdan julkisuusolettamaan perustuvan salassapitoperusteen tarpeellisuudesta on perusteltu.