LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 224/2018 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Ehdotuksen suhde muuhun tietosuojalainsäädäntöön

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä. Siten nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys liittyy kiinteästi toimialalla yleisinä säädöksinä sovellettavaan Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen, jota alettiin soveltaa 25.5.2018 sekä lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki), joka tuli voimaan 1.1.2019. Lisäksi sovellettavaksi tulee yleislakina tietosuoja-asetusta täsmentävä tietosuojalaki (1050/2018), joka tuli voimaan 1.1.2019.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain soveltamisalasta ja 2 §:ssä lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Lakiehdotuksen 1 §:n muotoilu ei ole onnistunut, koska sen mukaan ” Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn”. *Tällainen soveltamisalaa koskeva muotoilu soveltuu tyypillisesti yleislakeina sovellettaviin säädöksiin.* Nyt lausuttavana oleva 1. lakiehdotus on kuitenkin erityislaki suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen, tietosuojalakiin ja rikosasioiden tietosuojalakiin nähden. Näissä säädöksissä on voitu säätää toisin kuin nyt lausuttavana olevassa 1. lakiehdotuksessa. Soveltamisalaa täsmentää ja osittain selkeyttää kuitenkin 2 §:n säännökset. Lakiehdotuksen 2.1 §:ssä viitataan informatiivisesti tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin. Tältä osin momentti ei avaa säädösten välistä soveltamisalaa, vaan 1 §:n sanamuoto huomioon ottaen vaikuttaisi siltä, että tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia sovelletaan lakiehdotukseen nähden ensisijaisesti, jos niissä on säädetty lakiehdotukseen nähden toisin. Lakiehdotuksen 2.2 § selventää joiltakin osin lakiehdotuksen suhdetta rikosasioiden tietosuojalakiin siten, että rikosasioiden tietosuojalakia sovellettaisiin siltä osin kuin lakiehdotuksessa ei olisi säädetty henkilötietojen käsittelystä toisin. *Lain soveltamisala, säädösten soveltamisjärjestys yleisesti sekä lakiehdotuksen yksittäisten säännösten soveltaminen suhteessa yleisiin säädöksiin jää varsin epäselväksi eikä lakiehdotusta tältä osin voida pitää asianmukaisena.*

Nähdäkseni näin epätäsmällisesti muotoiltu säädösten soveltamisjärjestystä ja soveltamisalaa koskevat pykälät ovat ongelmallisia perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien vaatimusten ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun näkökulmista. Sääntelyn on oltava selvää, jotta sen perusteella niin virkamiehet kuin hallinnon asiakkaatkin saavat selon omista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä mitä sääntelyä sovelletaan missäkin tilanteessa muun muassa käsiteltäessä henkilötietoja. Perustuslakivaliokuntakin on kiinnittänyt huomiota eri yhteyksissä sääntelyn selkeyteen erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä (esimerkiksi PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotetun lain soveltamisalasta, että sen täsmällistä soveltamisalaa oli hankalaa ja vaivalloista selvittää lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn perusteella (PeVL 51/2018 vp). *Vastaavalla tavalla nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotus on laadittu soveltamisalaa koskevilta osin hankalaksi soveltaa. Tällä on vaikutuksensa siihen, miten maahanmuuttohallinnon virkamiehet osana virkavelvollisuuksiaan saavat selon sovellettavasta keskeisestä lainsäädännöstä, johon selkeästi henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely liittyy sekä toisaalta rekisteröidyt saavat selon, mihin minkäkin pykälän sääntely liittyy muussa tietosuojan sääntelyn kontekstissa rekisteröidyn oikeuksien*

toteuttamiseksi. Nähdäkseni mietintövaliokunnan tulisi selkeyttää eri säädösten välisiä suhteita ja niiden soveltamista nyt lausuttavana olevaan 1. lakiehdotukseen.

2. Yhteisrekisterinpitäjyys, viranomaisen erillisyysperiaate ja tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3.1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yhteisrekisterinpitäjyydestä, joka koskisi ehdotetun lain mukaista henkilötietojen käsittelyä. Lakiehdotuksen 3.2 §:n mukaan ” Kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin”. Hallituksen esityksen 2.2 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. On aiheellista huomauttaa, että henkilötietojen julkisuus ratkaistaan myös julkisuuslain perusteella ottaen kuitenkin huomioon, että perustuslain 12.2 § luo jo suoraan jokaiselle oikeuden saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisista, joita lakiehdotuksen 3.1 §:ssä luetellut organisaatiot ovat. *Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu ulkoasiainhallinto koostuu useammasta julkisuuslaissa tarkoitetusta viranomaisesta sekä kukin ELY-keskus sekä työ- ja elinkeinotoimisto on itsenäinen viranomainen.*

Julkisuuslain sääntely rakentuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle, jolla tarkoitetaan sitä, että viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Koska henkilötiedot muodostavat viranomaisten tietojärjestelmissä tallenteita (PeVL 3/2009 vp), sovelletaan henkilötietojen julkisuuteen ja salassapitoon sekä muuhun käsittelyyn julkisuuslakia. Siten rekisterinpitäjyys määräytyy julkisuuslainkin perusteella lähtökohtaisesti siten, kenen viranomaisen hallussa kulloinkin asiakirjat ovat. Tällöin se viranomainen, jonka halussa asiakirjat ovat, on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja luovuttamisesta.

Lakiehdotuksen 3 §:n sisältö ei ole täysin selvä suhteessa julkisuuslaissa säädettyyn toimivaltaisen viranomaisen määrittelyyn. Kuitenkin lakiehdotuksen 4.2 §:n mukaan ”Maahanmuuttovirasto vastaa muiden kuin yksittäisten henkilötietojen poistamisesta ja luovuttamisesta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä sekä katseluyhteyden avaamisesta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään”. Puolestaan 5.2 §:n mukaan ”Ulkoasiainhallinto vastaa muiden kuin yksittäisten henkilötietojen poistamisesta ja luovuttamisesta kansallisesta viisumitietojärjestelmästä sekä katseluyhteyden avaamisesta kansalliseen viisumitietojärjestelmään.” Lakiehdotuksen mukaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuu olisi Maahanmuuttovirastolla ja puolestaan ulkoasiainhallinto vastaa viisumitietojärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuusta. Niin ikään 6 §:ssä nämä viranomaiset toimisivat rekisterinpitäjinä rekisteröidyn yhteystietopisteinä. *Hallituksen esityksessä olevien rekisterinpitoon liittyvien vastuiden perusteella vaikuttaa siltä, että yhteisrekisterinpitäjyys jää muiden viranomaisten osalta näennäiseksi ja että yhteisrekisterinpitäjyydellä pyrittäisiin ohittamaan asiakirjajulkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely.* Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu kuitenkin kukin viranomaisen osalta, miltä osin se on lakiehdotuksessa tarkoitettujen henkilötietojen rekisterinpitäjä. Ehdotuksessa jää epäselväksi, mikä tarkoitus loppujen lopuksi yhteisrekisterinpitäjyydellä on muuten kuin teknisluonteisten asioiden järjestäminen näiden viranomaisten välillä ja onko tällainen teknisluonteinen toimintojen järjestäminen peruste muuttaa rekisterinpitäjän velvollisuuksia ja vastuita taikka viranomaiselle kuuluvia asiakirjojen käsittelyä koskevia vastuita.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä on säädetty käsiteltävistä henkilötiedoista. Lakiehdotuksen 8-10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista henkilötiedoista, joita laissa tarkoitetuissa toimissa käsitellään. *Lakiehdotus on laadittu niin sekavaksi, ettei siitä selviä, mihin järjestelmään kukin tieto tallennetaan, vaan se on jätetty jopa avoimeksi.* Esimerkiksi lakiehdotuksen 10.1 §:n mukaan ”Oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otetut sormenjäljet tallennetaan.” *Säännöksestä ei ilmene mihin sormenjäljet*

tallennetaan. Sormenjäljet ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 (1) artiklassa tarkoitettuja biometrisiä tietoja ja siten ne kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin (arkaluonteiset tiedot). Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettyjen tietojen tallennuspaikkaa ei ole myöskään mainittu. Lakiehdotuksen 8 §:ssä on säädetty laissa tarkoitetuille rekisterinpitäjille, jotka ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia, oikeuksia käsitellä näitä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä vielä erikseen 9-10 §:ssä sormenjälkitietojen käsittelystä. *Lakiehdotuksesta ei myöskään ilmene, kenen halussa mainitut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ovat. Jos ne on tallennettu laissa tarkoitettuihin tietojärjestelmiin, niin ne ovat näiden tietojärjestelmien vastuuviranomaisten hallinnassa. Vaikuttaa siltä, että tältä osin käsittelyn sitominen "yhteisrekisterinpitäjyyteen" toteutettu tavalla, joka sivuttaa täysin tietojen luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevan sääntelyn sekä sille asetetut vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta on esittänyt erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn yhteydessä.*

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausunut arkaluonteisten tietojen käsittelystä seuraavaa:

- Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (esimerkiksi PeVL 42/2016 vp).
- Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esimerkiksi PeVL 37/2013 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittelystä muodostuvien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esimerkiksi PeVL 29/2016 vp ja PeVL 21/2012 vp).
- Arkaluonteisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn on oltava kattavaa ja täsmällistä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp).
- Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin rekistereihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).
- Perustuslakivaliokunta on painottanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan kannanottoihin nähden 1. lakiehdotus on edellä mainituin osin epätäsmällinen. Sinällään 8 §:ssä käsittely on sanamuodollisesti ehdotettu rajoitettavaksi "välttämättömään". Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen perusteella kuitenkin *organisatorisesti käsittely vaikuttaa olevan varsin laajaa ilman, että kysymys olisi tietojen saamista tai luovuttamista koskevien rajoitussäännösten alaista.* Toisaalta lakiehdotuksessa on nähdäkseni asianmukaisesti lueteltu ne erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, joita käsitellään laissa tarkoitetuissa käyttötarkoituksissa. Niin ikään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä on rajoitettu 11 §:ssä nk. toissijaisiin käyttötarkoituksiin. *Aiheellista on kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 8 §:n 6 kohdan semantiikkaan siltä osin, että sosiaalipalvelut eivät kuulu yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta sinällään sosiaalipalveluja tuotettaessa saatetaan käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin rinnastanut sosiaalihuollon ja palvelujen tiedot erityisiin henkilötietoryhmiin rinnastuviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 15/2018 vp ja 17/2018 vp).*

Lakiehdotuksen 12 §:ssä on nimenomainen tiedonsaantioikeuksia koskeva pykälä. *Kuitenkin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että mitä ilmeisimmin lakiehdotuksen 7-11 §:t sisältävät tietojen saantiin ja luovuttamiseen*

liittyviä säännöksiä, joilla rekisterinpitäjät voisivat käsitellä keräämiään tietoja yhteisrekisterinpitäjyyden perusteella, kun tiedot on kerännyt toinen rekisterinpitäjä viranomaisena.

Lakiehdotuksen 12.1 § luo laajat tiedonsaantioikeudet lakiehdotuksessa tarkoitettujen käsittelytoimien toteuttamiseksi Maahanmuuttovirastolle, vastaanotto- ja järjestelykeskuksille ja säilöönottoyksiköille, ELY-keskuksille ja TE-toimistoille julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetuilta viranomaisilta ja muilta organisaatioilta, jotka hoitavat julkista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Tiedonsaantioikeus on ehdotettu sidottavaksi välttämättömyysedellytykseen. Kuitenkin lakiehdotuksen 12.2 §:ssä säädetään Maahanmuuttovirastolle sekä vastaanotto- ja järjestelykeskuksille ja säilöönottoyksiköille erityisiä tiedonsaantioikeuksia, jotka on sidottu tarpeellisuusedellytykseen. Tiedonsaantioikeudet on 2 momentissa kohdistettu niin ikään julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin. *Sääntely ei vaikuta rationaaliselta, koska ensin 1 momentissa säädetään laajasta tiedonsaantioikeudesta, mutta sitten tiedonsaantioikeus rajoitetaan 2 momentissa tarpeellisiin tietoihin. Systematiikka vaikuttaa siltä, että 2 momentissa tarkoitetut tiedot eivät ole näille viranomaisille välttämättömiä tietoja. Toisaalta 2 momentissa ehdotetut tiedonsaantioikeudet eivät ole rajoitettu vain tiettyyn käsittelytarkoituksiin kuten 1 momentissa ehdotettu tiedonsaantioikeus.*

Kaiken kaikkiaan tiedonsaantioikeuksia ja käsittelyoikeuksia yhteisrekisterinpidossa koskevia säännöksiä tulisi arvioida uudelleen niistä lähtökohdista, joita perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään edellyttänyt.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyyteen, raskauteen ja monimutkaisuuteen (PeVL 46/2016 vp ja PeVL 71/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä 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 tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp). *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen perusteella ei muodostu yhteisrekisterinpitäjyyteen sekä tietojen tallennuspaikkaan liittyvien epäselvyyksien vuoksi selkeää kuvaa, miten näiden rekisterinpitäjien välillä on ajateltu toteutettavaksi tiedonsaantioikeuksia koskevat vaatimukset siten, että niistä ilmenee, mihin ja ketä koskeviin tietoihin kullakin rekisterinpitäjällä on oikeus saada tieto ja miten tietojen saanti näissä tapauksissa on sidottu välttämättömyyteen tai tarpeellisuuteen erityisesti kun tiedot ovat osittain arkaluonteisia.*

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietojen luovuttaja voi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksessä jää epäselväksi, miten asiakirjojen hallinnointi järjestetään maahanmuuttohallinnossa. Se viranomainen, joka saa tai jolle toimitetaan asiakirjoja, on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä sekä tietojen antamisesta. Jos viranomainen tallentaa tiedot tietojärjestelmään, joihin muilla viranomaisilla on katseluyhteys, tarkoittaa tämä tietojen antamista tai luovuttamista toiselle viranomaiselle, joka saattaa olla tiedot antavaan viranomaisen ja salassa pidettäviin asiakirjoihin nähden sivullinen. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa vaikuttaa siltä, että nyt viranomaisten välinen tietojenvaihto on järjestetty yhteisrekisterinpitäjyyden kautta tavalla, jossa ei sovellettaisi edellä selostettuja perustuslakivaliokunnan kannanottoja tietojen saannin ja luovuttamisen rajoittamisesta salassapitosäännösten estämättä. Koska esityksen mukaisissa tehtävissä käsitellään paitsi erityisiin henkilötietoryhmiin ja arkaluonteisiin tietoihin kuuluvia tietoja, mutta myös salassa pidettäviä tietoja, on nähdäkseni rekisteröityjen yksityiselämän suojaamiseksi asetettava riittävät menettelyt asiakirjojen (tallenteiden) hallinnoimiseksi siten, että sääntelyssä otetaan huomioon ne rajoitteet, joita perustuslakivaliokunta on edellyttänyt asiakirjojen antamiselle salassapitosäännösten estämättä. Tällaisella yhteisrekisterinpidolla salassapito syrjäytyy automaattisesti viranomaisen tietojensaanti-intressien vuoksi ilman, että siihen liittyy asianmukaisia viranomaisten asiakirjojen hallintaan liittyviä kontrolleja.

3. Henkilötietojen säilyttäminen, poistaminen ja arkistointi

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen poistamisesta. Sääntely liittyy kiinteästi henkilötietojen säilytysaikojen sääntelyyn henkilörekisterissä. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa edellä mainittuihin perus- ja ihmisoikeuksiin (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräissä yhteyksissä arkaluonteisten tietojen viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp).

Lakiehdotuksen 15 §:ssä olisi säännökset tietojen poistamisesta, mutta pykälästä ei ilmene, mistä tiedot poistetaan – tarkoitetaanko sillä tietojen poistamista tietojärjestelmästä vai kaikkien tietojen, mukaan lukien alkuperäisten asiakirjojen poistamista. Tässä suhteessa poistaminen käsitteenä jää epäselväksi, mutta ilmeisesti sillä tarkoitetaan julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettua tietojen siirtämistä arkistoon tai tietojen tuhoamista (hävittämistä). Pykälän mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot poistetaan heti kun ne ovat käyneet tarpeettomiksi. *Esitettyä pykälää voidaan pitää asianmukaisena.*

Lakiehdotuksen 17 §:ssä oleva viittaus yleisesti arkistointia koskevaan sääntelyyn on asianmukainen tässä yhteydessä. Olen aiemmissa lausunnoissani kiinnittänyt huomiota nykyiseen arkistointia koskevien säännösten epäkohtiin. Tältä osin viittaan aiemmin lausumaani hallituksen esityksistä 241/2018 vp, 242/2018 vp ja 259/2018 vp.

4. Automaattinen päätöksenteko

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä esitetään säädettäväksi automatisoidun yksittäispäätöksen sallimisesta. Ehdotus liittyy tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyyn automatisoitujen yksittäispäätösten kieltoon ja siitä poikkeamiseen. Vaikuttaa siltä, ettei pykälän valmistelussa ole kiinnitetty riittävästi huomiota muuten kuin tietosuoja-asetuksen sääntelyyn, vaikka itsestään selvää on, että ehdotuksella on vaikutuksensa perustuslaissa säädettyihin julkisen vallan käyttöön liittyviin vaatimuksiin sekä oikeusturvaan.

Pykälään liittyvät säätämisjärjestysperustelut ovat toteavia eikä niissä ole arvioitu asianmukaisella tavalla automatisoituun päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä, jotka liittyvät kiinteästi perustuslaissa säädettyyn julkisen vallan käyttöä ja oikeusturvaa koskeviin vaatimuksiin. *Ehdotettu 20 § on monin osin ongelmallinen perustuslaissa säädettyjen vaatimusten kanssa ja tulisikin tarkoin harkita, voidaanko esitetyllä tavalla säätää automatisoidusta päätöksenteosta tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Pykälää sovellettaisiin, kun päätös perustuu hallituksen esityksen mukaan ”pelkästään automaattiseen käsittelyyn”. Sanamuoto jättää tulkinnanvaraisuutta siitä, sisältyykö päätöksentekemiseen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa tarkoitettua rekisteröidyn henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia, koska tällöin kysymys olisi päätöksenteosta, johon on jätetty tietosuoja-asetuksessa kansallista liikkumavaraa. Tietosuoja-asetuksen 22 (1) artiklan perusteella täysin automaattinen päätöksenteko on kielletty, ellei sitä sallita 22 (2) artiklan perusteella. Tietosuoja-asetuksen 22 (2) artiklan 2 alakohta mahdollistaa automaattisen yksittäispäätöksen, jos siitä on säädetty nimenomaisesti esimerkiksi kansallisessa lainsäädännössä. Lisäedellytyksiä tälle on asetettu se, että lainsäädännössä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Lakiehdotuksen 20.1 §:ssä on asetettu edellytyksiä sille, missä tilanteissa automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää siten, että säännöksessä rajattaisiin automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle tilanteet, joissa päätöksenteko on tehtävä muuten silloin, kun asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä. Tällainen arviointi viittaa siihen, että kussakin yksittäisessä tapauksessa olisi arvioitava ihmistyönä automaattisen päätöksenteon edellytykset ottaen huomioon säännöksessä viitatut rajoitukset. Lisäksi on nähdäkseni väistämätöntä ottaa huomioon jo tässä vaiheessa asiankäsittelyprosessia perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevat vaatimukset sekä hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet, joihin lukeutuvat päätöksentekoon suoraan vaikuttavat hallinnon oikeusperiaatteet.

Sääntelyyn liittyviä ratkaisemattomia ongelmia ovat muun muassa seuraavat:

- miten perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista toteutetaan automatisoidussa päätöksenteossa, jolla kaiketi tässä yhteydessä tarkoitetaan automaattista päätöksentekoa ilman inhimillistä ihmisen tekemää kontrollia ja että automaattisesti tehty päätös aiheutuu rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla merkittävällä tavalla. Ehdotus viittaa siihen, että siinä sallittaisiin tällainen hallintopäätöksen tekeminen ilman inhimillistä kontrollia. Lakiehdotuksen 20 §:n perusteluissa viitataan virkavastuuseen siltä osin, että ”asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla”. *Hallituksen esityksessä näytetään katsovan riittävänä, että virkavastuu toteutuu tietojärjestelmien vaatimusmäärittelyjä tehtäessä. Ajatus tällaisesta virkavastuusta on yksittäiseen päätökseen ulottuvana välillinen eikä tosiasiallinen. On otettava huomioon, että käsittelysäännöt koodataan tietojärjestelmään, jonka tekee pääsääntöisesti yksityisissä yrityksissä työskentelevät, jotka eivät ole virkavastuussa tekemästään koodaustyöstä. Tämän lisäksi tietojärjestelmät pitää testata ennen niiden käyttöönottoa. Tyypillisesti tällainen testaus tehdään usean henkilön toteuttamana. Virkavastuu kohdistuu perustuslain 118 §:n mukaisesti tiettyyn virkamieheen, joka vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Kollektiivista vastuuta perustuslaki ei tunne, vaan toimielimissäkin kukin vastaa henkilökohtaisesti*

virkavastuulla virkatoimistaan. Tietojärjestelmien määrittelyjen tekeminen ei sisällä pääsääntöisesti sellaista päätöstä, jossa viranomainen muodostaisi lopullisen kannan määrittelyjen sisältöön. Lisäksi määrittelyt muokkautuvat tietojärjestelmän kehitystyön aikana. Tietojärjestelmät kehitetään projektityönä, jossa viranomaisessa työskentelevät kehittävät tietojärjestelmää yhdessä yksityisessä yrityksessä työskentelevien kanssa. On selvää, ettei tällaisessa toimintaympäristössä perustuslain 118 §:ssä tarkoitettua virkavastuuta voida kohdentaa kehittämisvaiheessa mukana olleisiin virkamiehiin. Lähtökohtana lienee edelleen, että viranomaisessa tehtävän hallintopäätöksen tai muun päätöksen lainmukaisuudesta vastaa virkamies. Ehdotettu 20 § on nähdäkseni nykyisessä muodossaan ongelmallinen perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun tosiasiallisen toteuttamisen kannalta katsottuna, ja asiaa tulisi arvioida säätämisjärjestyskysymyksenä. Nyt lausuttavana olevalla ehdotuksella on ennakkokannanoton luonne, koska vastaavia tarpeita on myös muualla viranomaistoiminnassa. Johtamalla yksittäiseen päätökseen liittyvä virkavastuu tietojärjestelmän kehitysvaiheeseen, on selvää, ettei ainakaan rikosoikeudellinen virkavastuu tule toteutumaan, koska tällaisessa toimintaympäristössä tietyn lainmukaisuuden arviointia edellyttävän toimen kohdistaminen yksittäiseen virkamieheen muodostunee vaikeaksi tai sitä ei voida todeta lainkaan.

- Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kuuluu jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Hallituksen esityksen 20 §:n perusteluissa esitetään, että asianosaisen oikeussuojaa parannettaisiin sillä, että häntä informoitaisiin automaattisesta päätöksenteosta. Perustelujen mukaan ”Maahanmuuttoviraston tulee ilmoittaa rekisteröidylle, että tiedot käsitellään täysin automaattisesti, eikä päätöstä tulisi tehdä ennen yleistä informointia.” Perustelut jäävät tämän informoinnin osalta osittain epäselväksi. *Kun otetaan huomioon informoinnin kohteena oleva henkilö, tässä kontekstissa pelkkä informointi rekisteröidyn oikeuksista ja automatisoidusta päätöksenteosta vaikuttavat kovin vähäisiltä toimilta rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tällainen informointi saattaa tapahtua tulkin välityksellä eikä se siten välttämättä ole rekisteröidylle ymmärrettävä. Tällainen informointi ei ole riittävää toteuttamaan niitä vaatimuksia, joita kansallisessa laissa pitäisi säätää rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien toteuttamiseksi.* Lisäksi perustelujen mukaan ”Maahanmuuttoviraston tulisi selvityksessä esittää rekisteröidylle perusteet ja syyt sille, miksi rekisteröidylle tehtiin automaattinen päätös.” *Perustelujen perusteella jo pelkästään Maahanmuuttoviraston ratkaisu siitä, että asianosaisen asia käsitellään täysin automaattisesti voi olla sellainen viranomaisen ratkaisu, jos on voitava valittaa erityisesti kun asianosaisella ei ole oikeutta vastustaa automaattiseen päätöksentekoon liittyvää menettelyä.* Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21.2 §:n mukaan hyvään hallintoon kuuluu oikeus tulla kuulluksi, joka koskee oikeutta tulla kuulluksi ennen viranomaisen tekemää päätöstä. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä lueteltuihin hyvän hallinnon osatekijöihin (HE 309/1993 vp). Hallintolain 34.1 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 34.2 §:ssä säädetään eräistä poikkeuksista kuulemisvelvollisuuteen*, mutta tällaiset perusteet eivät kaiketi nyt lausuttavana olevassa päätöksenteossa tule kysymykseen.* Jälkikäteisellä tai etukäteisellä informoinnilla ei voida ohittaa oikeusturvan toteuttamiseen ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvia vaatimuksia muun muassa kuulemisesta. Koska hallintolaissa on suoraan säädetty perustuslaissa turvatuista hyvän hallinnon takeista, joihin muun muassa kuulemiseen liittyvät vaatimukset kuuluvat, *on selvää, että lakiehdotuksen 20 §:ssä ei ole riittäviä säännöksiä, joilla perustuslain 21 §:ssä säädetyt vaatimukset toteutetaan lakiehdotuksessa tarkoitetussa päätöksenteossa. Nähdäkseni myös tämä asia muodostaa perusteen arvioida lakiehdotusta säätämisjärjestyskysymyksenä.* Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että perustuslain 21 §:ään sisältyviä hyvän hallinnon takeita tulee lukea kokonaisuutena, joten tässä suhteessa arvio automaattisesta päätöksenteosta on tehtävä arvio suhteessa kaikkiin hyvän hallinnon takeisiin ja niiden turvaamiseen.

Tietosuoja-asetuksen automatisoitua yksittäispäätöstä koskeva kielto ei tarkoita sitä, että tietojärjestelmien käyttö olisi kielletty. Viranomaisella voi olla tietojärjestelmiä, jotka avustavat viranomaisissa työskentelevien päätöksentekoa. Tietojärjestelmiä on käytetty hallinnollisessa päätöksenteossa eri muodoissaan yli 50 vuoden ajan. Tähän tietojärjestelmien käyttöön on pitänyt sovittaa yhteen hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutumisen vaatimukset. Viranomaisen asettamilla tehokkuusvaatimuksilla ei voida perusteella hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusvaatimuksia erityisesti kun kysymys on merkittävästä yksilön oikeusasemaan vaikuttavasta päätöksenteosta.

Kaiken kaikkiaan automaattiseen päätöksentekoon liittyy perusoikeuksien ja julkisen vallan käyttöön liittyviä kysymyksiä, jotka pitäisi arvioida ensin yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta. Yksittäisillä tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä koskevilla säännösehdotuksilla ei voida sivuuttaa kansallisessa lainsäädännössä perustuslaissa asetettujen perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön rajoituksia ja vastuuta koskevien vaatimusten toteuttamista. Näitä kysymyksiä joudutaan joka tapauksessa arvioimaan, kun viranomaistoiminnassa edistetään tehokkuuden nimissä automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä hallinnollisessa päätöksenteossa. Tällä hetkellä perustuslakivaliokunnassa on lausuttavana myös toinen hallituksen esitys 52/2018 vp, jossa ehdotetaan automaattisen päätöksenteon mahdollistamista sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön alan päätöksenteossa.

5. Salassapitosääntely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi salassapidosta. Pykälä vaikuttaa tarpeettomalta informatiiviselta säännökseltä, koska siinä ei varsinaisesti säädetä salassapidosta, mutta toisaalta säännöksellä on vaikutuksensa salassapidon arviointiin ja tiedonsaannin edellytyksiin. Säännös on kokonaisuudessaan epäselvä:

- Ensin pykälän mukaan 1 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa säädettyä käsittelytarkoitusta varten saadut tiedot ja asiakirjat ovat salassa pidettäviä.
- Seuraavaksi sivulauseessa viitataan kuitenkin siihen, että tiedot ovat salassa pidettäviä, jos muualla laissa säädetään, joten salassapitoa ei kuitenkaan ratkaista nyt lausuttavana olevan 1. lakiehdotuksen perusteella.
- Kuitenkin seuraava sivulause muodostaa vahinkoedellytyslausekkeen, jonka mukaan ”jollei ole ilmeistä, ettei tiedon antaminen niistä aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen”. Tältä osin salassapidon arviointi näyttää palautuvan takaisin 1. lakiehdotukseen, koska jos muualla on säädetty tietojen salassapidosta, tulee tämän jälkeen tehdä arvio vielä edhotetun 21 §:n vahinkoedellytyslausekkeen perusteella.

Pykälää ei ole asianmukaisesti laadittu ja se on omiaan aiheuttamaan tulkinnanvaraisuutta salassapidon perusteista. Pykälän perustelujen mukaan ”pykälä vastaisi asiallisesti voimassaolevaa ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää”. Perusteluissa mainittu ulkomaalaisrekisterilain 11 § on ollut muuttumattomana 1.1.1998 voimaan tulleessa laissa, joten se on säädetty ennen nykyistä julkisuuslakia. Muun muassa julkisuuslain (621/1999) 24.1 §:n 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Näihin käsittelyperusteisiin kuuluvia tietoja voivat olla myös julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdassa mainitut tiedot, jotka ovat ehdottoman salassapidon piirissä (KHO 8.6.2017 t. 2759). Nyt ehdotetun mukaisesti tietojen salassapitoa tulisi arvioida sekä julkisuuslaissa säädettyjen vahinkoedellytyslausekkeiden että 1. lakiehdotuksessa ehdotetun vahinkoedellytyslausekkeen perusteella. Tällaiselle kaksinkertaiselle sääntelylle ei ole esitetty perusteita. *Kun otetaan huomioon, että nykyisessäkin sääntelyssä on ollut tulkinnanvaraisuutta (KHO 2013:120 ja 2013:121 sekä 8.6.2017 t. 2759) sekä eduskunnan kannanotto, jonka mukaan salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista muuhun kuin julkisuuslakiin on vältettävä (EV 303/1998 vp), tulisi salassapito maahanmuuttoasioissa ratkaista pääosin julkisuuslaissa säädettyjen salassapitosäännösten perusteella eikä sijoittaa niitä erityislakiin tavalla, joka muodostaa tulkinnanvaraisen ja epäselvän salassapitoon vaikuttavan säännöksen. Ulkomaalaisrekisterilain perusteluissa*

on jopa esitetty, että tietojen pyytäjän pitäisi perustella, miksi pyydetyt tiedot eivät aiheuta vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitettua vahinkoa. Tällainen perusteluvelvollisuus on käänteinen siihen nähden, mitä julkisuuslaissa on säädetty, koska viranomaisen on arvioitava ja perusteltava tietojen antamatta jättäminen myös vahinkoedellytyslausekkeisia salassapitosäännöksiä tulkittaessa.

6. Muuta

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hiljattain rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin, mutta ei kaikkiin, epäkohtiin huomiota (PeVL 51/2018 vp). Vastaavalla tavalla kuin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotettuun lakiin, tulisi myös nyt lausuttavana olevaan 1. lakiehdotukseen sisällyttää viittaus rikoslain tietosuojarikoksen pykälään.

30.1.2019

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto