LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 18/2019 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle 30.1.2019 päivätyn lausunnon aiemmasta vastaavalla nimikkeellä annetusta hallituksen esityksestä 224/2018 vp. Olen kiinnittänyt aiemmassa lausunnossani huomiota 1. lakiehdotusta pääasiassa vastaavan hallituksen esitykseen 224/2018 vp sisältyneen henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetun lain soveltamisalan vaikeaselkoisuuteen.

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen soveltamisalaa koskeva sääntely on edelleen vaikeaselkoinen. Ensinnäkin soveltamisalaa koskevaa sääntelyä on sisällytetty 1. lakiehdotuksen 1 §:ään, joka mukaan lakiehdotusta sovellettaisiin, jollei muualla laissa toisin säädetä henkilötietojen käsittelystä. Soveltamisalaa koskeva säännös on muotoiltu tavalla, jota käytetään yleislakien soveltamisalaa sekä suhdetta muuhun lainsäädäntöön määriteltäessä. Lakiehdotuksen 2 §:ssä on puolestaan määritelty edelleen lain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön erityisesti rikosasioiden tietosuojalakiin (1054/2018) ja julkisuuslainsäädäntöön henkilötietojen käsittelyn osalta. Epäselvistä muotoiluista huolimatta 1. lakiehdotus on erityislaki suhteessa henkilötietojen käsittelyä ja asiakirjajulkisuutta koskevaan sääntelyyn. Lakiehdotuksesta ei ilmene sen suhde 1.1.2020 voimaan tulevan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) kanssa. Tiedonhallintalakia sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 62/2018 vp todennut silloisen henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevan lakiehdotuksen soveltamisalaehdotuksesta, että sitä ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Tältä osin nyt lausuttavana oleva lakiehdotus ei ole muuttunut selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi aiemmasta ehdotuksesta. *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).*

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty lakiehdotuksia perusoikeuksina turvatun henkilötietojen suojan, asiakirjajulkisuuden sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmista. Säätämisjärjestysperustelut sisältävät myös arvion virkavastuuseen liittyvistä kysymyksistä. Säätämisjärjestysperusteluissa on otettu huomioon suhteellisen kattavasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, joskin niiden suhde hallituksen esityksen sisältöön on monin osin toteavaa ilman selkeitä perusteluita.

2. Yhteisrekisterinpitäjyys, viranomaisen erillisyysperiaate, toimivaltainen viranomainen 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". Lakiehdotuksen 2.2 §:n 2 kohdan mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. *Yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva ehdotus on monin osin ongelmallinen perustuslain sääntelyn kanssa sekä suhteessa julkisuuslakiin.*

2.1 Yhteisrekisterinpitäjyyden määrittely

Hallituksen esityksessä on pyritty esittämään tulkinta yhteisrekisterinpitäjyydestä tietosuoja-asetuksen 26 artiklan perusteella. Hallituksen esityksessä annetaan painoa tälle tulkinnalle tietosuoja-asetuksen 26 (1) artiklassa olevan määrittelyn mukaisesti "jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä". Tarkasteltaessa rekisterinpitäjän tunnusmerkistöä viranomaisten toimintaan, on otettava huomioon perustuslain 2.3 §:ssä säädetty, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Viranomaisten henkilötietojen käsittely perustuu lakisääteisten velvollisuuksien noudattamiseen. Viranomaiset eivät perustuslain 2.3 §:ssä johtuvista syistä määrittele julkisen vallan käyttöön liittyviä käsittelyn käyttötarkoituksia, vaan ne määritellään lainsäädännössä, kuten nyt lausuttavana olevassa 1. lakiehdotuksessa. Siten viranomainen ei itse määrittele lakisääteisiä tehtäviään hoidettaessa käsittelyn käyttötarkoituksia, vaan ne johtuvat suoraan laissa säädetyistä tehtävistä tai laissa on säädetty erikseen käsittelyn käyttötarkoitukset. Toiseksi viranomaistoimintaan kohdistuu niin tietosuojasääntelyn kuin laajemmin tiedonhallinnan sääntelyn kautta henkilötietojen käsittelyn keinoihin liittyviä vaatimuksia, joten viranomaisilla ei ole vastaavaa mahdollisuutta määritellä käsittelyn keinoja kuin yksityisellä sektorilla. *Siten lakiehdotus on yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevien perusteiden osalta ongelmallinen suhteessa perustuslain 2.3 §:ssä säädettyyn nähden.*

2.2 Toimivaltainen viranomainen ei ilmene 1. lakiehdotuksesta

Perustuslakivaliokunta on perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 19/2009 vp ja PeVL 21/2009 vp). Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Tästä syystä viranomaisten väliset toimivaltasuhteet on käytävä selvästi ilmi kustakin laista. Nyt lausuttavana olevassa 1. lakiehdotuksen 3.2 §:ssä todetaan vain, että kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Lakiehdotuksessa ei ole juurikaan viranomaisten toimivaltaa määritteleviä säännöksiä, vaikka ne ovat merkityksellisiä päätettäessä asiakirjan antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä tai päätettäessä rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) rakentuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle, jolla tarkoitetaan sitä, että viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Koska henkilötiedot muodostavat viranomaisten tietojärjestelmissä tallenteita, jotka ovat viranomaisen asiakirjoja (PeVL 3/2009 vp), sovelletaan henkilötietojen julkisuuteen ja salassapitoon sekä muuhun käsittelyyn julkisuuslakia ja ne kuuluvat perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitetun asiakirjajulkisuuden piiriin. Siten rekisterinpitäjyys määräytyy julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti siten, kenen viranomaisen hallussa kulloinkin asiakirjat ovat. Tällöin se viranomainen, jonka halussa asiakirjat ovat, on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja luovuttamisesta. *Laista on selkeästi ilmettävä, miten lakiehdotuksessa mainittujen rekisterinpitäjien toimivaltasuhteet määräytyvät päätettäessä tietojen antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä ja kuka on näissä tilanteissa toimivaltainen viranomainen.* Lakiehdotuksesta ilmenee toimivaltainen viranomainen luovutettaessa tietoja muussa kuin yksittäisessä tapauksessa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä ja kansallisesta viisumitietojärjestelmästä.

Koska viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki tulee sovellettavaksi maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyyn, on laista ilmettävä selkeästi, mikä viranomainen missäkin tilanteessa on toimivaltainen päättämään tiedonantamisesta viranomaisen asiakirjoista ja on vastuussa muutenkin julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa viranomaiselle säädetyistä velvollisuuksista. *Sääntely on ongelmallinen niin perustuslain 21.1 §:ssä säädetyn toimivaltaista viranomaista koskevan vaatimuksen, mutta myös perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden toteuttamisen osalta, koska nyt sääntely jättää yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvien epäselvien järjestelyjen vuoksi tulkinnanvaraiseksi sen, kuka päättää missäkin tilanteessa toimivaltaisena viranomaisena/rekisterinpitäjänä tietojen antamisesta ja kuka vastaa asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä velvollisuuksista.*

Toiseksi toimivaltainen viranomainen on tiedettävä myös rekisteröityjen oikeuksien toteuttamiseksi. Kansallisen tietosuojalain (1050/2018) säätämisen yhteydessä lakivaliokunta (LaVL 5/2018 vp) katsoi, että jos rekisterinpitäjä on viranomainen, rekisteröity voi valittaa viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan viranomaisen tekemä hallintopäätös voi koskea myös henkilötietojen käsittelyä, ja tarvittaessa rekisteröity voi pyytää asiasta hallintopäätöksen, josta valituksen voi tehdä. Hallintovaliokunta yhtyi lakivaliokunnan näkemykseen mietinnössään (HaVM 13/2018 vp). Oman monimutkaisen lisänsä tähän oikeussuojajärjestelmään tuo se, että rikosasioiden tietosuojalaissa on säädetty erillisestä menettelystä tilanteessa, jossa rekisterinpitäjänä toimiva toimivaltainen viranomainen ei toteuta rekisteröidyn pyyntöä oikeuksiensa käyttämiseksi. *Myös henkilötietojen suojaan liittyvien syiden vuoksi nyt lausuttavana oleva lakiehdotus on ongelmallinen. Laista on ilmettävä selkeästi, mikä viranomainen missäkin tilanteessa on toimivaltainen tekemään päätöksiä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa omaksuttu sekava ja viranomaisen toimivallan ohittava sääntely ilmenee esimerkiksi lakiehdotuksen 10.1 §:ssä, jonka 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 hallussa. 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* (PeVL 38/2016 vp).

Hallituksen esityksestä muodostuu myös kuva, jonka mukaan yhteisrekisterinpitäjyyttä järjesteltäisiin tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla järjestelyllä, joka lienee viittaa sopimusjärjestelyihin. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut sopimusperusteiseen viranomaisten väliseen tehtävien siirtoon kriittisesti johtuen perustuslain 21.1 §:ssä säädetystä (PeVL 11/2004 vp). Nähdäkseni, jos yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyy sopimusjärjestelyjä, voidaan niitä tehdä ainoastaan teknisluonteisista seikoista eikä esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksiin liittyvistä asioista. Lakiehdotukseen lieneekin syytä lisätä selkeyden vuoksi ja viranomaisten välisiä sopimusjärjestelyjä rajaamaan ne seikat, joista yhteisrekisterinpitäjyyttä voidaan järjestellä sopimuksin. Nähdäkseni tietosuoja-asetuksen 26 (1) artiklassa tarkoitettu järjestely ei voi tulla sovellettavaksi viranomaistoiminnassa pelkästään sopimusperusteisena järjestelynä, vaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut vastuualueet on määriteltävä laissa muun muassa toimivaltaisen viranomaisen määrittelemiseksi.

2.3 Lakiehdotuksessa ei ole selkeää viranomaisen käsitettä

Lakiehdotuksessa määritellään rekisterinpitäjät, mutta vaille huomiota on jäänyt viranomaisen määritelmä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa on säädetty viranomaisen käsitteestä laajasti. Vastaavaa viranomaisen määritelmää käytetään viittaussäännöksestä johtuen myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Koska joko 1. lakiehdotuksen säännösehdotuksissa tai perusteluissa viitataan sekä julkisuuslakiin että tiedonhallintalakiin, on nähdäkseni viranomaisen käsitteen oltava lakiehdotuksessakin edellä mainittuja lakeja vastaava. Tältä osin on 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. Maahanmuuttohallinto ei ole itsessään viranomainen.*

2.4 Tiedonsaantia koskeva sääntely ei täytä perustuslaista johtuvia vaatimuksia

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa 11 § on sisältönsä puolesta tiedonsaantioikeuksia luova säännös, jossa luodaan lakiehdotuksessa tarkoitetuille rekisterinpitäjinä toimiville viranomaisille oikeuksia saada ja käsitellä salassapitosäännösten estämättä yhteisrekisterinpidon piiriin kuuluvia tietoja. Tiedonsaanti- ja käsittelyoikeus on rajattu kunkin viranomaisen toimivaltaan, joka määräytyy muualla lainsäädännössä säädetyn perusteella. Lakiehdotuksen 11 §:ssä ei ole säädetty tiedonsaantioikeuksista lainkaan, vaan tiedonsaanti perustuu oikeuteen käsitellä henkilötietoja. Koska lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on myös asiakirjojen käsittelyä, ei ehdotetulla tavalla voida säännellä tosiasiassa tiedonsaantioikeuksia koskevista kysymyksistä. *Lakiehdotus on ongelmallinen suhteessa perustuslain 10.1 §:ssä ja 12.2 §:ssä säädettyyn nähden.*

Huomiota on myös syytä kiinnittää siihen, että lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetty tarkoittaa katseluyhteyksien avaamista laissa tarkoitettujen rekisterinpitäjinä toimivien viranomaisten välille. Tällaisista katseluyhteyksien avaamisesta ei ole säädetty lakiehdotuksessa mitään. Yleislakina sovellettavaksi tuleva julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 23 §:ssä on säädetty perusteet katseluyhteyksien avaamisesta viranomaisen tietovarantoon. Tiedonhallintalakia ei voida soveltaa 1. lakiehdotuksessa tarkoitetussa sääntelyssä, koska lakiehdotuksesta ei käy ilmi kunkin tietovarannon toimivaltainen viranomainen ja toisaalta katseluyhteyden avaaminen edellyttää tiedonsaantioikeutta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä on säädetty ainoastaan käsittelyoikeudesta, mutta ei tiedonsaantioikeudesta. Siten tiedonsaanti ei ole ainakaan tiedonhallintalain perusteella mahdollista katseluyhteyden taikka tiedonhallintalain 22 §:ssä tarkoitettujen teknisten rajapintojen avulla, koska tiedonhallintalaissa säädetty koskee viranomaisten välistä tietojenvaihtoa tiedonsaantioikeuksien puitteissa. Ilmeisesti tietojenkäsittely ei ole tarkoitus toteuttaa sähköisenä edellä mainituilla tavoilla. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 73/2018 vp lausuttuun siitä, ettei sääntely sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä, jossa käsiteltäisiin arkaluonteisiksi luonnehdittavia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että arkaluonteisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn on oltava kattavaa ja täsmällistä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp). *Lakiehdotuksen 11 § ei täytä perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa vaatimus kattavasta ja täsmällisestä sääntelystä.*

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 11 §:ssä ei ole säädetty tiedonsaantioikeuksista ja niiden rajaamisesta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Koska jokainen viranomainen on toimivaltainen päättämään hallussaan olevien asiakirjojen, mukaan lukien henkilötietojen antamisesta, tulisi 11 §:ssä olla säädettynä perustuslakivaliokunnan edellyttämän muodon mukaisesti tiedonsaantioikeuksista.*

Lakiehdotuksen 13.1 § luo laajat tiedonsaantioikeudet lakiehdotuksessa tarkoitettujen käsittelytoimien toteuttamiseksi Maahanmuuttovirastolle, vastaanotto- ja järjestelykeskuksille ja säilöönottoyksiköille, ELY-keskuksille, TE-toimistoille ja ulkoasiainhallinnolle julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetuilta viranomaisilta ja muilta organisaatioilta, jotka hoitavat julkista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Tiedonsaantioikeus on ehdotettu sidottavaksi välttämättömyysedellytykseen.

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).

Edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella 1. lakiehdotuksen 11 § ja 13.1 § ovat sellaisessa muodossa, että ne muodostavat salassapitointressit syrjäyttävän tiedonsaannin hyvin laajasti viranomaisten välillä. Ehdotettu sääntely ei ole täsmällistä eikä tarkkarajaista. Lisäksi on otettava huomioon, että 13.1 §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus mahdollistaa tietojen saannin 11 §:n perusteella niille viranomaisille rekisterinpitäjinä, joita ei ole mainittu 13.1 §:ssä ehdotetun tiedonsaantioikeuden piiriin. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston saadessa tietoja 13.1 §:n perusteella, on niihin käsittelyoikeus myös muilla rekisterinpitäjillä 11 §:n perusteella, vaikka niillä ei ole tiedonsaantioikeutta saatuihin tietoihin 13.1 §:n perusteella. Tiedonsaantioikeuksia koskevaa 13.1 §:ää tulisi täsmentää ja 11 §:n sääntelyä muuttaa siten, että se vastaa tiedonsaantia asiakirjoista koskevia sääntelyvaatimuksia.

3. Automaattinen päätöksenteko

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä esitetään säädettäväksi automatisoidun yksittäispäätöksen sallimisesta. Ehdotus liittyy tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyyn automatisoitujen yksittäispäätösten kieltoon ja siitä poikkeamiseen.

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 21.1 §:ssä on asetettu edellytyksiä sille, missä tilanteissa automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21.1 §:ssä sallittaisiin automatisoidut yksittäispäätökset tilanteissa, joissa viranomainen voisi ratkaista asian hallintolain 34.2 §:n 5 kohdan perusteella asianosaista kuulematta. Perustuslain 21.2 §:n oikeus tulla kuulluksi on osa keskeisiä hyvän hallinnon takeita. Niin ikään hyvän hallinnon takeisiin kuuluu oikeus saada perusteltu päätös. Hallintolain 34.2 §:n 5 kohdassa on säädetty siitä, että asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Puolestaan hallintolain 45.2 §:n 4 kohdan mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että automatisoidun päätöksenteon yhteydessä turvataan asianosaisen oikeus saada perusteltu päätös. Kuitenkin hallintolaki mahdollistaa perustelujen esittämättä jättämisen samassa tilanteessa, jossa hallintolain 34.2 §:n 5 kohdassa asianosainen voidaan jättää kuulematta.

Hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseksi ja varmistamiseksi 1. lakiehdotuksen 21 §:ään tulisi sisällyttää vaatimus siitä, että automatisoitu päätös on aina perusteltava. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 21.2 § on ongelmallinen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen näkökulmasta. Mainitun säännöksen mukaan ”Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista.” Sääntelyehdotuksessa keskitytään algoritmin julkistamiseen ja selvityksen antamiseen rekisteröidylle. Koska sääntely on hallintolakiin kytkentäistä, tulisi pykälässä käyttää hallintolaissa omaksuttua käsitteistöä. Nyt lakiehdotuksessa säädetään rekisteröidyn oikeudesta, kun puolestaan hallintolaissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada perusteltu päätös. *Säännösehdotusta tulisi muuttaa siten, että Maahanmuuttovirasto on velvollinen liittämään päätökseen selvityksen, josta ilmenee, miten kyseisessä yksittäisessä tilanteessa algoritmi on muodostanut asianosaiselle hallintopäätöksen. Tällainen selvitys on osa hallintopäätöksen perusteluita. Nähdäkseni algoritmin julkistaminen ei takaa asianosaisen oikeusturvan toteutumista, kun otetaan huomioon, että algoritmi voi sisältää tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:ssä säädetty salassa pidettäviksi. Ehdotuksessa ei ilmene, aiotaanko asianosaiselta salata algoritmin ne osat, jotka 8. lakiehdotuksen 24.1 §:n 5 kohdan mukaan salassa pidettäviä osana asianosaiselle annettavaa selvitys. Niin ikään hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseksi algoritmin selostamista koskevaan vaatimukseen tulisi sisällyttää ymmärrettävyysvaatimus siten, että tiedot annetaan ymmärrettävässä muodossa asianosaiselle osana hallintopäätöksen perusteluita.*

Lakiehdotuksen 21.3 §:n mukaan ”Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä”. Ehdotettu säännös tarkoittaisi sitä, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja olisi virkavastuussa automatisoidusta päätöksenteosta Maahanmuuttovirastossa. Tosiasiassa Maahanmuuttoviraston ylijohtaja olisi virkavastuussa tietojärjestelmän toiminnasta, jolla automatisoituja päätöksiä tehdään. Ehdotettu vastuun kohdistamista koskeva sääntelymalli ei ole täysin uusi. Jo kumotun verkkotunnuslain (228/2003) hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä lakiehdotukseen lisättiin liikenne- ja viestintävaliokunnan toimesta (LiVM 23/2002 vp) vaatimus, jonka mukaan Viestintäviraston piti osoittaa virkamies, joka vastasi palveluautomaatiojärjestelmän toiminnasta verkkotunnuksen hakemista koskevan asian päätöksentekijänä. Nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa olevien asioiden käsittelyä ei voida rinnastaa verkkotunnuksen myöntämiseen.

Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. *Sääntelyehdotuksessa jää epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa, kun päätökset tehdään tietojärjestelmässä automatisoidusti ilman inhimillistä kontrollia. Nähdäkseni, tällainen sääntelyehdotus ei ole asianmukainen eikä sillä voida sivuuttaa perustuslain 118.1 §:ssä säädettyä vastuusäännöstä, joka on sidottu virkamiehen virkatoimiin. Sääntely tarkoittaisi sitä, että Maahanmuuttoviraston ylijohtajan pitäisi osana virkatoimiaan tarkastaa automatisoidun päätöksenteon mahdollistaman tietojärjestelmän algoritmi henkilökohtaisesti.* Hallituksen esityksen perusteella näin ei kuitenkaan olisi, koska hallituksen esityksen mukaan:

- ”Maahanmuuttoviraston virkamiehet laatisivat automaattisessa käsittelyssä käytettävät säännöt, joihin perustuvat algoritmit hyväksyttäisiin Maahanmuuttovirastossa erillisillä hallintopäätöksillä”.
- ”Maahanmuuttoviraston tulisi toteuttaa tietosuojatyöryhmän (WP 251/2017, s. 34–35) ehdottamat asianmukaiset suojatoimet, kuten suorittaa järjestelmien säännöllisiä laadunvarmistustarkastuksia, joilla varmistetaan, että henkilöitä kohdellaan oikeudenmukaisesti eikä heitä syrjitä erityisten henkilötietoryhmien perusteella tai muutoin.”
- ”Maahanmuuttoviraston tulisi tarkistaa ja testata algoritmit, jolla osoitettaisiin, että ne todella toimivat tarkoitetulla tavalla eivätkä tuota syrjiviä, virheellisiä tai perusteettomia tuloksia.”
- ”Mahdollisen riippumattoman ”kolmannen osapuolen” tarkastuksen yhteydessä Maahanmuuttoviraston tulisi toimittaa tarkastajalle kaikki tarvittavat tiedot algoritmin toiminnasta.”
- ”Käytettäessä kolmansien osapuolten algoritmeja Maahanmuuttoviraston tulisi hankkia sopimukseen perustuvat vakuudet siitä, että algoritmi on tarkastettu ja testattu ja sovittujen standardien mukainen.”

Edellä esitetyt toimet kohdistuvat viranomaisena toimivaan Maahanmuuttovirastoon eikä sen ylijohtajaan. Perustelut eivät avaa sitä, mitkä ovat niitä virkatoimia, joista perustuslain 118 §:n tarkoittamassa mielessä ylijohtaja vastaa. Toisaalta perustelut viittaavat siihen, että vastuuta voitaisiin jopa siirtää sopimusperusteisesti kolmannelle osapuolelle. *Virkavastuun toteuttamisen kannalta perusteluissa esitettyä ei voida pitää kaikilta osin asianmukaisena.*

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 118.3 §:stä johtuvista syistä virkavastuu koostuu rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Virkavastuuseen sisältyy myös virkamiesoikeudellinen vastuu. Hallituksen esityksen perustelut keskittyvät arvioimaan asiaa lähinnä vahingonkorvausvastuun kautta sivuuttaen olennaisena osana olevan rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttamisen. Ehdotus ylijohtajan säätämisestä vastuulliseksi tietojärjestelmän tekemistä yksittäispäätöksistä on välillistä virkavastuuta, johon liittyviin ongelmiin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota aiemmassa lausunnossaan PeVL 62/2018 vp. Jotta ylijohtaja olisi tosiasiallisesti rikosoikeudellisessa virkavastuussa automatisoitujen päätösten tekemisen mahdollistavan tietojärjestelmän toiminnasta, tulisi hänen henkilökohtaisesti varmistaa tietojärjestelmän toiminnallisuudet ja sen tuottamat tulokset. Lisäksi tietojärjestelmän toiminnan pitäisi loppujen lopuksi olla sellaista, että nimenomaan virkamiehen syyksi voitaisiin näissä tilanteissa lukea vähintään tuottamuksellisuus. Tässä suhteessa lakiehdotuksen 21.3 § luo teoreettisen asetelman, jossa perustuslain 118 §:ssä tarkoitettu virkavastuun vaatimus toteutuisi. *Tosiasiassa säännösehdotus ei täytä rikosoikeudelliselle virkavastuulle asetettavia vaatimuksia. Vastuun on oltava mahdollinen ja konkreettinen eikä teoreettinen johtuen suoraan perustuslain 118.3 §:ssä säädetystä vaatimuksesta.*

Virkavastuun kohdistumista koskeva sääntely ei ole täysin selkeää edes hallintolaissa, koska hallintolaissa ei ole säädetty hallintopäätöksen allekirjoitusvaatimuksesta. Allekirjoituksen eräs funktio on osoittaa se virkamies, joka vastaa päätöksestä. Tällaista hallintomenettelyprosessiin liittyvää vaatimusta lainsäädännössämme ei ole toisin kuin lainkäyttöön liittyvissä prosesseissa. Siten virkavastuun

kohdentuminen on hankaloitunut, kun hallinnon toimintaa on pyritty tehostamaan osana digitalisaatiokehitystä.

Nähdäkseni 21 § ei ole vielä riittävän yksityiskohtainen huomioon ottamaan perustuslaista johtuvat vaatimukset, jotka liittyvät perusoikeuksien toteuttamiseen ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan. Sääntelyn tulisi kohdistua menettelysäännösten lisäksi myös itse automatisoidun päätöksenteon mahdollistavaan tietojärjestelmään, jonka toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen voisi perustua esimerkiksi sertifiointijärjestelmään. Nyt tällaista sääntelyä ei ole kuitenkaan vielä olemassa, joten edellytyksiä sen takaamiseksi, että automatisoidun päätöksenteon mahdollistamat tekoälyjärjestelmät toimivat lainmukaisesti ja turvaavat perusoikeudet, ei ole.

Kaiken kaikkiaan automaattiseen päätöksentekoon liittyy perusoikeuksiin 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. Perustuslakivaliokunta on kehottanut selvittämään automatisoituun päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä valtioneuvostossa oikeusministeriön toimesta (PeVL 62/2018 vp), mutta tällaista selvitystä ei ole vielä tuotettu tai julkaistu.

4. Salassapitosääntely

Hallituksen esityksen 8. lakiehdotus sisältää muutosehdotuksia julkisuuslain 24 §:n salassapitosäänte lyyn. Perustuslain 12.2 §:n mukaan Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Hallituksen esityksessä laajennetaan jossakin määrin salassapitosäänte lyä ulkomaalaisia koskeviin asiakirjoihin ja toisaalta yhtenäistetään salassapitosäänte lyä. Lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 5 kohdan muutosta perustellaan viranomaisen toiminnan turvaamiselle, joka sinällään voi olla välttämätön syy salassapidolle ja siten tietojen saannin rajoittamiselle. Ehdotuksesta ei varsinaisesti ilmene, mikä on se välitön ja välttämätön syy sille, että salassapitosäännöstä laajennetaan sovellettavaksi Maahanmuuttovirastoon, kun säännös tai salassapito ei ole koskenut aiemminkaan julkisuuslain voimassaolon aikana 20 vuoteen Maahanmuuttovirastoa.

Muilta osin salassapitoperusteet liittyvät yksityiselämän suojan turvaamiseen. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 24.1 §:n 24 kohdan salassapitosäännös ei ole täydellinen ja aukoton eikä se tarjoa tosiasiallista suojaa mainitulle salassapitointressille, koska salassapitosäännös rajautuu vain tiettyjen viranomaisten asiakirjoihin. Ulkomaalaisia henkilöitä koskevia tietoja rekisteröidään muun muassa Väestötietojärjestelmään, mutta ehdotettu salassapitosäännös ei ulotu näihin tietoihin, koska Väestötietojärjestelmässä olevat tiedot ovat Väestörekisterikeskuksen hallussa olevia tallenteita, jotka rinnastuvat viranomaisen asiakirjoihin. Tässä suhteessa olisi syytä vielä arvioida salassapidon tosiasiallista intressiä ja sen turvaamista ehdotetun kaltaisella säännöksellä.

5. Viittaus tietosuojarikokseen

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hiljattain rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin, mutta ei kaikkiin, epäkohtiin huomiota (PeVL 51/2018 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 § sisältää viittaussäännöksen rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikokseen. Vaikka muotoilu vastaa eräiden muiden lakien muotoilua, joissa on viitattu tietosuojarikokseen, on se sanamuodoltaan epäselvä. Ehdotettu muotoilu ei selkeästi viittaa rikoslaissa olevaan blankosäännökseen, vaan ainoastaan informatiivisesti viittaa tietosuojarikosta koskevaan pykälään. Jos

tarkoituksena on sitoa 1. lakiehdotuksen sääntely rikoslain 38:9 sääntelyyn, tulisi muotoilu olla selkeä siten, että 1. lakiehdotuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan mitä rikoslaissa on säädetty tietosuojarikoksesta. Lakiehdotuksen muotoilu ei muodosta selkeää rangaistavuuteen viittaavaa säännöstä.

Nähdäkseni asiaan olisi hyvä ottaa kantaa perustuslakivaliokunnassa, koska muualla lainsäädännössä on nyt vastaavia tulkinnanvaraisia informatiiviseen muotoon muotoiltuja viittaussäännöksiä tietosuojarikosta koskevaan pykälään ilman, että samalla sidotaan kunkin lain henkilötietojen käsittely rikoslaissa olevaan rangaistussäännökseen. Säännökset on muotoiltu keväällä hallintovaliokunnassa, joka nytkin laatii lausuttavana olevasta hallituksen esityksestä mietinnön.

30.9.2019

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto