

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lisäksi esitys sisältää ehdotukset eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja 21 §:ssä turvatun oikeussuojan sekä 2 §:n 3 momentissa hallinnon lainalaisuudesta säädetyn ja 118 §:ssä vastuusta virkatoimista säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että hallituksen esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnonalalla. Laki korvaisi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain, joka ehdotetaan kumottavaksi.

Hallitus antoi vuoden 2018 valtiopäivillä eduskunnalle esityksen (HE 224/2018 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnon PeVL 62/2018 vp, jossa valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksinä yhteisrekisterinpitäjyyttä ja siihen liittyvien tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn täsmentämistä sekä automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyn täsmentämistä. Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota myös sääntelyn selkeyteen, eräisiin perustuslain 118 §:n virkavastuusaännöksen kannalta ongelmallisiin perustelulausumiin ja tuolloin ehdotetun salassapitosäännöksen suhteeseen viranomaistoiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (julkisuuslaki). Hallituksen esitys raukesi valtiopäivien päättymisen ja toimitettavien eduskuntavaalien johdosta (EK 56/2018 vp).

Arvioitava esitys on sen perustelujen mukaan laadittu rauenneen hallituksen esityksen pohjalta. Esitystä on pyritty korjaamaan perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta täydentämällä automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä ja täsmentämällä viranomaisten erillisyyisperiaatteen toteutumista yhteisrekisterinpitäjien osalta. Lisäksi esitystä on muutettu keskittämällä maahanmuuttohallinnon salassapitoa koskeva sääntely julkisuuslakiin. Esitykseen on tehty myös muita vähäisiä täsmennyksiä (s. 55).

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että vastaisuudessa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä nykyaikaisen henkilötietojen käsittelyä koskevalle laille asetettavat vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää Euroopan unionin yleistä tietosuojasetusta, tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettava laki täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuojasetusta ja ns. poliisidirektiivin (EU 2016/680) yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä eli henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämi-

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

sen yhteydessä annettua lakia (jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Esityksen perusteluissa (s. 6) arvioidaan, että ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain (jäljempänä lakiehdotus) osalta rikosasioiden tietosuojalaki tulisi sovellettavaksi silloin, kun henkilötietoja käsitellään kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Maahanmuutto sinänsä ei poliisidirektiivin mukaisesti kuulu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan, eikä esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ole rikosasioiden tietosuojalakia soveltava turvallisuusviranomainen. Perustelujen mukaan lakiehdotuksen mukainen kansallisen turvallisuuden tarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely, johon sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia, koskisi poliisia ja Rajavartiolaitosta.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut (PeVL 26/2018 vp) rikosasioiden tietosuojalain säätämiseen tähdännyttä hallituksen esitystä, johon sisältyvän lakiehdotuksen tarkoituksena oli muun ohella toimeenpanna poliisidirektiivi. Valiokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Valiokunnan mukaan merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Merkityksellistä on lisäksi, että kansallinen turvallisuus on Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa suljettu EU:n toimivallan ulkopuolelle eikä siten kuulu myöskään lähtökohtaisesti poliisidirektiivin soveltamisalalle. Tästä syystä kansallisen turvallisuuden perusteella käsiteltävistä henkilötiedoista on perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaa koskevan turvaamisvelvoitteen johdosta säädettävä kansallisella lainsäädännöllä (ks. PeVL 26/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 26/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 7) perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkeissä sääntelykonteksteissa. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 34 ja 107) ilmenee, että lakiehdotusta sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitattavat lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus 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 (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisien sääntelytarpeen tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 5—6).

Ehdotettava maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki perustuisi käsittelytarkoitussidonnaiseen sääntelymalliin. Ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnonalalla. Lain soveltamisala ei olisi sidottu mihinkään rekisteriin tai tietojärjestelmään vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsitellään. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista tähän lähtökohtaan (ks. myös PeVL 62/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta ei ole valtiosääntöisen tehtävänsä puitteissa arvioinut kattavasti ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen. Hallintovaliokunnan on edelleen syytä varmistua, että ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa.

Lain soveltamisala

Henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa säännellään sekä yleisessä tietosuoja-asetuksessa että sitä täydentävässä kansallisessa tietosuojalaissa, rikosasioiden tietosuojalaissa ja säädettäväksi ehdotetussa laissa. Perusteluissa (s. 45) viitataan siihen, että Maahanmuuttohallinnon alalla tulevat sovellettaviksi myös poliisin henkilötietolaki sekä Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki. Ehdotetun lain soveltamisalan suhde edellä mainittuihin henkilötietojen käsittelyä koskeviin erityislakeihin olisi nykytilaa vastaavasti osittain päällekkäinen esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamisen, ulkomaalaisvalvonnan ja maasta poistamisen osalta. Lakiehdotuksen soveltamisalasta säädetään 1 ja 2 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 62/2018 vp, että lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi, vaikka arvioitavan sääntelyn rakenteessa onkin pyritty selkeyteen ja yksinkertaisuuteen. Valiokunta toistaa arvionsa. Sovellettavana olevien EU- ja kansallisten säädösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

erotettaviksi. Vaikka valiokunnan mielestä on selvää, että varsin merkittävä osa sääntelyn monimutkaisuudesta palautuu EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, on hallintovaliokunnan syytä edelleen selvittää keinoja sääntelyn ja sen soveltamisalasäännösten selkeyttämiseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen perusteluissa viitataan valmistelussa arvioidun mallia, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun henkilötietoja ei käsitellä osana maahanmuuttoprosessia (s. 36). Tämä vaihtoehto sulkisi pois myös soveltamisalan kiinnittymisen rikosasioiden tietosuojalakiin, jota voitaisiin myös perustuslakivaliokunnan mielestä pitää lain selkeyden näkökulmasta perusteltuina.

Yhteisrekisterinpitäjät

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään yhteisrekisterinpitäjistä. Rekisterinpitäjinä toimisivat ne viranomaiset, jotka ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvissa käsittelytarkoituksissa käsittelevät henkilötietoja niille toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi omiin itsenäisiin tarkoituksiinsa. Nämä viranomaiset käyttävät näiden lakisäätöiden tehtäviensä hoitamisessa harkinta- ja päätösvaltaa. Rekisterinpitäjiä olisivat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Nämä rekisterinpitäjät olisivat perustelujen (s. 51) mukaan tietuoja-asetuksen 26 artiklan tarkoittamia yhteisrekisterinpitäjiä.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa PeVL 62/2018 vp, että tuolloin arvioitu vastaava maahanmuuttohallintoa koskeva lakiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettu poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttivat 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 ilmeistä on, 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. Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkesi tavanomaisesta. Valiokunta toistaa tämän arvionsa.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Perustuslakivaliokunta korostaa säädettäväksi ehdotetun merkitystä (ks. myös PeVL 62/2018 vp). Säännös merkitsee, että lakiehdotuksen mukainen sääntely ei itsessään luo toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle, vaan henkilötietojen käsittely edellyttää aina erillistä toimivaltasäännöstä.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

Tietojärjestelmien ylläpito ja siihen kuuluvat tehtävät, kuten henkilötietojen muu kuin yksittäistapauksellinen poistaminen ja luovuttaminen, keskitettäisiin nykytilaa vastaavasti kuitenkin Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle. Nämä tahot toimisivat samalla myös rekisteröityjen yhteispisteinä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen ja sujuvuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksessa säädettyjen rekisterinpitäöön liittyvien vastuiden perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden merkitys jää muiden viranomaisten osalta verraten avoimeksi. Hallintovaliokunnan on tarkasteltava huolellisesti valitun sääntelymallin tarkoituksenmukaisuutta ja sen yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa erityisesti kunkin rekisterinpitäjän vastuun ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta.

Lakiehdotuksen 8—10 §:ssä säädetään arkaluonteisten tietojen käsittelystä ja niiden sallituista käyttötarkoituksista. Käsittely on asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 8 §:n mukaan siinä mainittuja arkaluonteisia tietoja saa käsitellä rekisterinpitäjä. Henkilötietojen käsittelemistä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa tosin rajaa lakiehdotuksen 11 §:n sääntely, jonka mukaan rekisterinpitäjä saa salassapitosäännösten estämättä käsitellä kunkin 1 §:n 1 momentin 1—6 kohdassa säädetyn käsittelytarkoituksen rajoissa toisen rekisterinpitäjän keräämiä henkilötietoja niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen oman toimivaltansa mukaisesti. Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelemisestä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 62/2018 vp vastaavan sääntelyn voivan merkitä sitä, että säännöksessä mainitut arkaluonteiset tiedot ovat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjiksi määriteltyjen viranomaisten välillä salassapitosäännösten estämättä, mikäli esimerkiksi lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyssä tarkoituksessa ("ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta") talletettuja arkaluonteisia ja salassapidettäviä tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjäksi määritellyn viranomaisen toimesta. Valiokunta uusintaa arvionsa pitäen sääntelyä edelleen puutteellisena.

Viranomaisen henkilörekisteriin talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp, s. 2/I). Maahanmuuttohallintoon yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely salassapidosta ja tietojen luovutukseen salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan julkisuuslakia. Julkisuuslain 13 §:n mukaan viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat, on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun 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.

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

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

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 (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojaataan. 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 (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8—10).

Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 kuitenkaan ole edelleenkaan perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä, vaikka sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 62/2018 vp johdosta pyritty täsmentämään. Hallintovaliokunnan on täsmennettävä ja selkeytettävä sääntelyä edelleen olennaisesti. Sääntelyn on kaikilta osiltaan täytettävä edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan käytännössä selostetut vaatimukset. Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että säätämisyjärjestyskannanoton asianmukainen huomioiminen voi edellyttää myös sääntelyn perusratkaisujen muuttamista. Mikäli ehdotettu yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva sääntelymalli ei mahdollista esimerkiksi perustuslain 10 §:n edellyttämää

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

sääntelyä viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä, on yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuvasta sääntelymallista luovuttava. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perustelujen mukaan vaihtoehtona on arvioitu mallia, jossa rekisterinpitäjänä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä toimisi vain Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä vain ulkoministeriö. Tällöin muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudet voitaisiin ratkaista säätämällä tiedonluovutuksesta viranomaisten välillä (s. 36). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n yleinen tietosuojasetus ei vastoin perusteluissa esitettyä (s. 37) estäne tällaista sääntelyratkaisua. Hallintovaliokunnan on syytä selvittää tarkoin eri vaihtoehtojen asetuksenmukaisuus.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädetään automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Sen 1 momentin mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Säännöksen 2 momentin 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. Säännöksen 3 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 29, 93) mukaan kyse on siitä, että menettelyssä asiankäsittelyjärjestelmä suorittaisi kaikki asiankäsittelyn ja päätöksenteon vaiheet ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Pykälä mahdollistaisi EU:n yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun automaattisen käsittelyn Maahanmuuttoviraston lakisääteisen tehtävän toimeenpanossa. Hallintovaliokunnan on jäljempänä esitetyn lisäksi syytä tarkoin varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta tietosuojasetuksessa edellytetyn kanssa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tietosuojasetuksessa kiinnitetään huomiota lapsen erityiseen suojan tarpeeseen henkilötietoja käsiteltäessä. Asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan automaattista päätöksentekoa ei saisi kohdistaa lapseen. Hallintovaliokunnan on arvioitava tarkoin asetuksen lasta koskevan sääntelyn merkitystä ja erityisesti asetuksen edellyttämien suoja-toimien laajuutta lapseen kohdistuvassa päätöksenteossa.

Perustuslakivaliokunta arvioi vastaavan kaltaista säännösehdotusta automatisoiduista yksittäispäätöksistä lausunnossaan PeVL 62/2018 vp. Valiokunnan mukaan automaattisen päätöksenteon sääntely oli merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Valiokunta kiinnitti perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I). Automaattisuuksia yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn täsmentäminen oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Arvioinnin kohteena oli säännösehdotus, jonka mukaan päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

telyyn, ellei asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy muuta edellytä (ks. PeVL 62/2018 vp, s. 6—9).

Nyt ehdotetussa säännöksessä automaattinen päätöksenteko olisi rajattu Maahanmuuttoviraston käsittelemiin asioihin, joissa asianosaisella ei ole hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti intressiä tulla kuuluksi asiassa. Hallintolain 34 §:n 1 momentin 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 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että pääsääntöisesti kyse olisi siis asioista, joissa henkilö saa myönteisen päätöksen tai jotka raukeavat ulkomaalaislain nojalla. Perusteluissa (s. 119) korostetaan, että automaattiseen päätöksentekomenettelyyn tulisivat sovellettaviksi niin hallintolain menettelysäännökset kuin hallintolainkäyttölain tai ulkomaalaislain muutoksenhakua koskevat säännökset.

Perustuslakivaliokunnan mielestä automaattisen päätöksenteon sääntelyä on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Valiokunnalla ei ole sinänsä huomauttamista päätöksenteon automatisoinnilla tavoiteltuihin päämääriin. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I). Myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei siten sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely on väljää. Lakiehdotuksessa ei määritellä, mitkä asiat käsitellään nimenomaan ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmässä, joten ehdotetun 21 §:n perusteella jää epäselväksi, mihin asioihin automaattinen päätöksenteko ylipäänsä voi kohdistua. Esityksen perusteluissa on mainittu esimerkkejä asiaryhmistä, jotka voitaisiin siirtää automaattisen päätöksenteon piiriin. Esimerkkinä mainitaan muun muassa hakemuksesta ratkaistavan kansalaisuuden myöntäminen. Esityksen perusteluissa (s. 95) todetaan, että kunkin yksittäistapauksen seikat ratkaisevat viime kädessä sen, voidaanko päätös laatia automaattisessa päätöksenteossa. Automaattisessa päätöksenteossa ei voitaisi ratkaista asiaa, jossa edellytettäisiin kokonaisuuskäsitteilyä esimerkiksi riittävän toimeentulon tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen osalta, vaan tällöin päätös ohjautuisi aina luonnollisen henkilön harkittavaksi. Ehdotetussa 21 §:ssä ei kuitenkaan säädetä perusteluissa kuvatuista rajoituksista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä automatisoitu päätöksenteko on perustuslain 21 §:ssä turvattujen asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta mahdollista nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa vain silloin, kun hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä on edellä sanotun johdosta rajattava siten, että automatisoitua päätöksentekoa ei

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

voi käyttää sillä perusteella, että kuuleminen asiassa olisi muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. 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, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa PeVL 62/2018 vp kiinnittänyt huomiota algoritmin julkisuuteen. Valiokunta totesi ns. perustulokokeilun yhteydessä kiinnittäneensä huomiota lailla sääntämisen vaatimuksen johdosta tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mukaan laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeneen lakiehdotuksen arvioinnin yhteydessä valiokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp, s. 5). Valiokunta toistaa nämä huomiot ja painottaa myös, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmilli automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan. Hallintovaliokunnan on myös nyt kiinnitettävä erityistä huomiota mainittuihin seikkoihin ja täsmennettävä ja selkeytettävä sääntelyä. Tällainen täsmäntäminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan 21 §:n 3 momentissa ehdotetaan erityistä säännöstä, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaisi automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Säännösehdoituksella on ilmeisesti tarkoitettu (ks. perusteluiden s. 102 ja 120) huomioida perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämä huomautus virkavastuun kohdentumisesta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ehdotettu säännös poikkeaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta virkavastuuta koskevasta käytännöstä, koska automaattisessa päätöksenteossa irtaudutaan virkamiehen inhimillisen toimijuuden varaan rakentuvasta vastuusta. Ehdotetun vastuuratkaisun tueksi viitataan ylijohtajan valtioneuvoston asetuksessa säädettyyn tehtävään johtaa, valvoa ja kehittää Maahanmuuttoviraston toimintaa sekä säännökseen, jonka mukaan ylijohtaja ratkaisee Maahanmuuttovirastolle kuuluvat asiat, sekä siihen, että hän voi yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen muun virkamiehen ratkaistavan asian.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimieliimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Perustuslain 118 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Tähän suhteutettuna esitys on perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallinen.

Ehdotettu säännös kohdistaisi vastuun ainoastaan ylijohtajaan ja vahvistaa vastoin perustuslain 118 §:ää käsitystä siitä, että muut henkilöt kuin ylijohtaja eivät voisi olla virkavastuussa. Toisaalta ehdotuksessa jää epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja itse asiassa vastaa ja mistä virkatoimista hän olisi tosiasiasa oikeudellisissa käytännöissä vastuuseen saatettavissa, kun päätökset tehdään tietojärjestelmässä automatisoidusti ilman välitöntä ja suoraa päätös kohtaista inhimillistä kontrollia.

Virkavastuun kohdistaminen viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohtajaan on perustuslakivaliokunnan mielestä järjestelynä näennäinen ja keinotekoinen. Valiokunta katsoo, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista. Säännöksen muuttaminen siten, että virkavastuusäntely muodostuu tosiasioita vastaavaksi, on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossa PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta korostaa selvitystarpeen merkitystä ja kiirehtii selvitystyön viivytyksestä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tilanteessa on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

Automaattiseen päätöksentekoon liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita pitäisi arvioida yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta. Ehdotetun kaltaisilla yksittäisillä tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä koskevilla säännöshdotuksilla ei voida sivuuttaa perustuslaissa asetettujen perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön rajoituksia ja vastuu- ta koskevien vaatimusten toteuttamista. Perustuslakivaliokunta korostaa, että henkilötietojen suo- jan näkökulmasta laaditun tietosuoja-asetuksen sääntely ei muodosta hyvän hallinnon periaattei- den ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle pää- töksenteolle.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt aikaisemmin varsin ongelmallisena ja epätydyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaa- maan eduskuntakäsittelyssä. Ministeriön selvitysten varaan perustuva menettely ei perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 121/II) mukaan sovi hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse laajojen sisällöllisten muutosehdotusten tekemisestä (ks. PeVL 34/2004 vp, s. 3/II). Menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistu- vat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Perustuslain 71 §:ään on osin juuri näistä syistä sisäl- lytetty säännökset hallituksen esityksen täydentämismahdollisuudesta. Valiokunta on katsonut omien perustuslaissa säädettyjen tehtäviensä kannalta, että tätä mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrat- tuna olennaisesti uusien säätämisyjärjestysarvioiden tekemistä (ks. PeVL 12/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hy- vin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmiste- lu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Hallitus voi tällöin antaa asiasta joko kokonaan uuden esityksen tai perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän esityksen. Tämä takaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen (ks. PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Kyse on myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön tek- nisen laadun.

Perustuslakivaliokunnan mielestä automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa hallinnollista pää- töksentekoa ei tulisi pyrkiä sääntelemään yksittäisillä pistemäisillä lakiehdotuksilla. Valiokunta pitää perustuslaista johtuvia automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevien säännöshdotusten muutostarpeita esityksen perusratkaisuihin vaikuttavina. Valiokunnan toteamat sääntelyn ongel- mat osoittavat kaiken kaikkiaan automatisoituun päätöksentekoon liittyvän sellaisia valtiosääntö- oikeudellisia kysymyksenasetteluja, joita ei ilman huolellisesti toteutettua perusvalmistelua ole mahdollista ongelmitta ratkaista eduskuntakäsittelyssä. Täten selkein ratkaisu olisi, että ehdotet- tu 21 §:n säännös poistetaan lakiehdotuksesta ja valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsää- dännön muutostarpeet ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan ylei- sen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioon- ottavilla erityislaeilla. Mikäli hallintovaliokunta kuitenkin pyrkii valiokuntakäsittelyssä muutta- maan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn perustuslainmukaiseksi, on esitystä koskeva mietintöluonnos saatettava vielä perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tällainen me-

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

nettely on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Salassapito

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momenttia siten, että maahanmuuttoon kohdistuvat erityiset salassapitoperusteet koottaisiin julkisuuslakiin (8. lakiehdotus). Perustelujen mukaan säännöksiä myös täsmennettäisiin sisällöllisesti (s. 105).

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen kannalta olennainen julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp).

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 on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 3/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti tällaisen säännösehdotuksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II—8/I).

Hallituksen esityksen 8. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat Maahanmuuttoviraston, poliisin, Rajavartiolaitoksen, työntekijän ja yrittäjän oleskelulupahakemuksia käsittelevien valtion aluehallintoviranomaisten ja ulkoasiainhallinnon asiakirjat, jotka koskevat ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä tai maassa oleskelua koskevien asioi-

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

den käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa taikka Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä, kansalaisuudesta vapautumista tai kansalaisuusaseman määrittämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta vahinkoa tai haittaa asianosaiselle tai hänen läheiselleen. Näitä asioita koskevat hallintopäätökset ovat salassa pidettäviä kuitenkin vain, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta.

Voimassa olevan lain 24 kohdassa säädetään pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevia tietoja sisältävien asiakirjojen salassapidosta. Mainitut asiakirjat ovat voimassa olevan lain mukaan salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Ehdotetun säännöksen mukaan salassa pidettäviä olisivat säännöksessä erikseen mainittujen viranomaisten asiakirjat, 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. Maassa oleskelulla tarkoitetaan ulkomaalaislain, kausityölain, ICT-lain sekä tutkija- ja opiskelijalain säännöksiin perustuvaa maassa oleskelua.

Salassapitoperustetta perustellaan säätämisyjärjestysperusteluissa sinänsä hyväksyttävillä syillä, jotka kytkeytyvät perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan ja ääritapauksessa jopa perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Valiokunnan mielestä esitetyt näkökohdat eivät kuitenkaan välttämättä vaadi ehdotetun laajuista salassapitoa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely merkitsee lähes koko hallinnonalaan kohdistuvaa salassapito-olettamaan perustuvaa lähtökohtaista salassapitoa.

Erityisen ongelmallista on, 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. Voimassa olevassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa kyseisten asiakirjojen salassapidosta poikkeaminen on kytketty henkilön turvallisuuden vaarantumiseen, mikä on ehdotettua haittaan tai vahinkoon perustuvaa kriteeriä olennaisesti suppeampi ja tarkkarajaisempi salassapidon peruste. Myös nyt ehdotetussa sääntelyssä hallintopäätösten julkisuuden rajoittamiseen sovellettaisiin vahinkoedellytyslauseketta, jossa salassapidon perusteena on henkilön tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantuminen. Muiden asiakirjojen salassapidon laajennusta perustellaan tältä osin lähinnä viittauksella kumottavaksi ehdotettuun ulkomaalaisrekisterilain säännökseen (s. 16 ja 107).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotettua samankaltaista säännöstä. Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetun säännöksen sisältöä ja sen suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin oli välttämätöntä selkeyttää (PeVL 62/2018 vp, s. 9). Vaikka salassapitosäännös on nyt sinänsä asianmukaisesti otettu julkisuuslakiin (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, s. 7/II, ks. myös PeVL 2/2008 vp, s. 2), perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole esitetty perustuslain 12 §:n 2 momentissa edellytettyä välttämätöntä perustetta ehdotetun 24 §:n 1 momentin 24 kohdan vahinkoedellytyksen laajentamiselle. Valiokunta pitää erityisen ongelmallisena perustuslaillisen asiakirjajulkisuuden pääsäännön väistymistä pelkästään julkisuuden aiheuttaman haitan perusteella. Säännöksestä on poistettava maininta tiedon antamisen aiheuttamasta haitasta. Säännöstä on

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

myös täsmennettävä olennaisesti esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin ne perustuslain kannalta hyväksyttävät intressit, joiden kannalta vahinkoa arvioidaan. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 8. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös 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 kansalaisuusaseman määrittämistä". Ehdotettu salassapitoperuste ei sinänsä olennaisesti poikkea voimassa olevan salassapitoperusteen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp) säädetyistä soveltamisalasta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota maahanmuuttohallinnon merkityksen lisääntymiseen. 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan ehdotettu säännös hallintopäätösten salassapidosta vain, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta, on varsin vaikeaselkoinen. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella ilmeisyysvaatimukseen ja moninkertaiseen negaatioon perustuvan vahinkoedellytyksen käytännön sovellettavuutta huolellisesti ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelluinta olisi, jos ehdotetun kaltaiset varsin merkittävät muutostarpeet julkisuuslain salassapitosääntelyyn arvioitaisiin ja toteutettaisiin osana kokonaisvaltaisempaa julkisuuslain sääntelyn muutostarpeiden tarkastelua.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan yhteisrekisterinpitäjyydestä, automatisoidusta päätöksenteosta ja sitä koskevasta lainsäädäntömenettelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja 8. lakiehdotus vain, jos valiokunnan sen 24 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2019 vp

Helsingissä 14.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen