

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019
VN/3241/2019-OM-3

Sisäministeriö

SMDno 2019-816

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikon asiasta. Luonnos perustuu rauenneeseen esitykseen HE 224/2018 vp, josta oikeusministeriö antoi lausunnon sen valmisteluvaiheessa sekä asiaa käsiteltäessä eduskunnan perustuslaki- ja hallintovaliokunnissa. Lausunnossa otetaan huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnan edellisestä samaa asiaa koskeneesta hallituksen esityksestä antama lausunto 62/2018 vp.

Uuteen esitykseen on tehty perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta joitain muutoksia. Osa muutoksista näyttää kuitenkin jäävän muodollisiksi, eivätkä ne oikeusministeriön arvion mukaan ratkaise esitykseen sisältyneitä rakenteellisia ongelmia. Esitystä ei tässä muodossaan voi pitää perustuslain mukaisena. Vaikka esityksestä on jo sen aiemmassa vaiheessa järjestetty laaja kuulemiskierros, siihen on tällä kertaa kuitenkin tehty sellaisia muutoksia, joista lausunnon laatiminen vie runsaasti aikaa. Tästä syystä oikeusministeriö pitää ongelmallisena lausunnon annettua tavallista lyhyempää lausuntoaikaa.

Seuraavassa esitetään pääasiassa huomioita esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksesta. Lausunnon lopussa on lisäksi huomioita 8. ja 9. lakiehdotuksesta.

Arvion lähtökohdat

Aiemmasta esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 62/2018 vp perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherhissä sääntelykonteksteissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen perusteluista ilmeni, että lakiehdotusta sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunta on kiinnittänyt lausunnotkäytännössään erityistä huomiota arkaluonteisten tietojen käsittelyyn pitäen lähtökohdana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

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/l). 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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

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). Valiokunta on myös tuonut ilmi, että sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota tietosuojasetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan (PeVL 62/2018 vp).

Soveltamisala

1. lakiehdotuksen 2 §:ssä sääntely on kiinnitetty samanaikaisesti sekä yleisen tietosuojasetuksen että (rikosasioiden tietosuojalain kautta) rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että laista ilmenee selkeästi, kumman yleislain perusteella rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät. Esityksen perusteluissa kansallista turvallisuutta koskeva käsittelytarkoitus yhdistetään rikosasioiden tietosuojalain alaan. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtävä kuuluu perusteluiden mukaan poliisihallituksen alaisille poliisiyksiköille, suojelupoliisille ja Rajavartiolaitokselle, jotka luettelaan ehdotuksen 3 §:ssä yhteisrekisterinpitäjinä yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Kun esityksen joissakin muissa säännöksissä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät valtuudet on kytketty "rekisterinpitäjään" yleisesti, seurauksena on, että joidenkin lain säännösten yhteydessä sovelletaan eri yleislakeja siitä riippuen, mikä viranomainen tietoja käsittelee. Tämä ei ole läpinäkyvyytensä ja selkeytensä puolesta paras mahdollinen sääntelymalli. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntely irrottaminen muiden viranomaisten tietojen käsittelystä saattaisi lisätä sääntelyn selkeyttä.

Myös perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sen mielestä sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi, vaikka nyt arvioitavan sääntelyn rakenteessa onkin pyritty selkeyteen ja yksinkertaisuuteen. Sovellettavana olevien EU- ja kansallisten säädösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan erotettaviksi. Vaikka valiokunnan mielestä oli selvää, että varsin merkittävä osa sääntelyn monimutkaisuudesta palautuu EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, valiokunta kehotti hallintovaliokuntaa selvittämään keinoja sääntelyn soveltamisalasäännösten selkeyttämiseen. Uudistetussa lakiehdotuksessa ei tästä huolimatta ole tehty soveltamisalaa selkiyttäviä muutoksia.

Yhteisrekisterinpitäjäys

Ehdotuksen 3 §:n 1 momentissa määriteltäisiin yhteisrekisterinpitäjiksi kahdeksan viranomaisryhmää: Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilönnötoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.

Ehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Pykälän 3 momentin mukaan kukin rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Kukin rekisterinpitäjä vastaa tallentamistaan henkilötiedoista.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Valiokunnan mukaan

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019
VN/3241/2019-OM-3

yksityiskohtainen kansallinen sääntely on sitä perustellumpaa, mitä korkeampi riski tietojen käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille (PeVL 14/2018 vp). Lakiehdotuksen mukaisessa yhteisrekisterinpitäjyydessä on varmistuttava siitä, että rekisterinpitäjien vastuista säädetään kattavasti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka joko yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tietosuoja-asetuksen 24 §:n 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän vastuulla on varmistaa, että tietosuoja-asetusta noudatetaan.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Järjestelyn keskeisten osien on oltava rekisteröidyn saatavilla. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste.

Lakiehdotuksessa on nimetty kahden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuullinen viranomaisena. Lisäksi ehdotuksessa on määritelty näille kummallekin asiankäsittelyjärjestelmälle yhteyspiste. Järjestely on kuitenkin muilta osin täysin läpinäkymätön. Lakiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttavat koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että mainittujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta.

Rekisterinpitäjien käsittelyoikeuksia ja vastuuta koskevat 3 §:n 2 ja 3 momentti ovat hyvin yleisluontoisia. Ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä jää epäselväksi, mille viranomaiselle kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaisten yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvien vastuiden toteutuminen. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa nimenomaisesti mainittujen vastuiden ohella merkityksellisiä ovat muun muassa asetuksen 24, 25, 30, 32, 33, 34, 35 ja 37 artiklat.

Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksessa säädettyjen rekisterinpitoon liittyvien vastuiden perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden merkitys jää muiden viranomaisten osalta avoimeksi. Valiokunnan mukaan hallintovaliokunnan oli syytä tarkastella sääntelymallin tarkoituksenmukaisuutta ja yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa. Nyt arvioitavassa uudessa luonnoksessa sääntelymallia ei ole muutettu.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota siihen sääntelyratkaisusta ilmeisesti seuraavaan seikkaan, että esityksen 8 §:ssä mainitut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ovat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjien välillä salassapitosäännösten estämättä, jos tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjän toimesta. Tätä asiakokonaisuutta käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde jäljempänä arvioitavaan 12 §:n sääntelyyn, viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ole selvä. Valiokunta piti sääntelyn olennaista täsmentämistä edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esitykseen sisältyviin yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeviin säännöksiin ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen tehty sellaisia muutoksia, jotka olennaisesti täsmentäisivät sääntelyä. Esitykseen sisältyy siten edelleen merkittävä säätämisyjärjestystä koskeva ongelma. Oikeusministeriö arvioi, että nämä ongelmat voivat olla korjattavissa esimerkiksi luopumalla ehdotetusta laajasta ja yleisluontoisesti kuvatusta yhteisrekisterinpidosta ja järjestämällä viranomaisten tarpeellinen tiedonsaanti tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä.

Huomiotiedot

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

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan tietoja voitaisiin käsitellä kenestä tahansa henkilöstä, jos tämän voitaisiin *perustellusti arvioida liittyvän* rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettamisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Käsittelyedellytys on merkittävästi väljempi kuin poliisin henkilötietolain havaintotietosäännös, johon sisältyy edellytys rikosepäilystä. Tietojen käsittely olisi sidottu vain tarpeellisuuteen. Säännöksen sanamuotoa ei ole henkilöllisesti rajattu koskemaan vain asian kohteena olevaa henkilöä, vaan sen perusteella tietoja voitaisiin tallettaa myös muusta henkilöstä, jos tämä liittyisi asiaan. Ehdotettu säännös myös eroaisi poliisin henkilötietolain sääntelystä siinä, että tietojen käsittely nimenomaisesti liittyisi henkilöä koskevan oleskelulupa-, kansalaisuus- tms. asian ratkaisemiseen tai valvontaan. Esityksen perusteluiden mukaan huomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena, mutta tämä kielto ei ilmene itse lakiesityksestä. Yhteisrekisterinpitäjämallin vuoksi jää epäselväksi, voisiko yksi rekisterinpitäjä käsitellä tässä tarkoituksessa myös toisen rekisterinpitäjän tallettamia tietoja. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esiin tuoma leimautumisen riski ja se, että kyseessä on valiokunnan tarkoittama suuren riskin perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, sääntelyä on arvioitava sääntelyn lakitasoisuuden, täsmällisyyden ja kattavuuden näkökulmasta (vrt. PeVL 51/2018 vp). Tältä kannalta arvioituna säännös vaikuttaa liian avoimelta ja sitä tulisi rajata sekä täsmentää.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019
VN/3241/2019-OM-3

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 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 ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli 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. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että 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 tietojensaantipyynnöä 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 15/2018 ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

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

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ehdotettavaa maahanmuuton henkilötietolakia edellisen vaalikauden lopussa (PeVL 62/2018 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että 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. Tuolloin lakiehdotuksen silloisessa 12 §:ssä oli perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä asianmukaisesti säädetty tiedonsaantioikeudesta. Pykälän perustelujen (s. 64) mukaan laissa mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeudet perustuisivat niille toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde tuolloisessa 12 §:n sääntelyyn, viranomaisten

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

Erityiset henkilötietoryhmät

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan PeVL 62/2018 vp aikaisempaan käytäntöönsä, jonka mukaan perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Esitysluonnoksen perusteluista (s. 34) ilmenee, että lakiehdotusta sovellettaisiin varsin laajaan joukkoon pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä, joiden osalta tulee hyvin laajasti käsiteltäväksi henkilöiden yksityiselämään kuuluvia ja usein myös arkaluonteisia tietoja. Valiokunnan mukaan tässä kontekstissa oli syytä kiinnittää huomiota tietosuojasetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan.

Lain 8 §:ssä säädettäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä olisi välttämättömyys tietyn tarkoituksen kannalta. Vaikka säännöksessä on sinänsä muodollisesti rajattu erityisten henkilötietoryhmien käsittely välttämättömään ja yhdistetty ne tiettyihin käsittelytarkoituksiin, säännöstä ei voi pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena muun muassa siitä syystä, että määritellyt käsittelytarkoitukset on määritelty yleisluontoisesti. Ehdotettu 8 § on itse asiassa väljemmin kirjoitettu kuin 7 §, vaikka nimenomaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskee korostettu suojan tarve. Ehdotuksen 9 ja 10 § ovat sormenjälkitietojen osalta ristiriidassa 8 §:n 4 kohdan yleisten säännösten kanssa.

Yleisluontoisuuden vuoksi voidaan kysyä, onko 8 §:ssä kyse täsmällisistä ja tarkkarajaisista säännöksistä, joilla tietojen käsittely on rajattu vain välttämättömään.

Sormenjälkitiedot

Sormenjälkitietojen käsittelystä säädettäisiin 9 ja 10 §:issä. Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että sormenjalkiä saavat käyttää Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli silloin kun se hoitaa rajatarkastusviranomaisen tehtäviä sekä ulkoasiainhallinto. Tämä voi antaa vaikutelman, että muiden kuin Tullin osalta oikeutta tietojen käyttämiseen ei olisi sidottu käyttötarkoitukseen. Kuitenkin 2 momentissa säädetään samankaltaisella sanamuodolla ("Sormenjalkiä saa käyttää") varsin rajatusti oikeudesta tietojen käyttämiseen. Pykälän 1 momentin kirjoitusasu on syytä täsmentää. Vastaava ongelma on 10 §:n 1 ja 2 momentissa.

Lakiesityksen 10 §:n 2 momentin ensimmäinen virke on kielellisesti hyvin epäselvä eivätkä sormenjälkitietojen sallitut käyttötarkoitukset ilmene siitä täsmällisesti. Myös seuraavassa virkkeessä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan viittauksella "tässä pykälässä tarkoitettuihin jo tallennettuihin sormenjalkiin". Edelleen 2 momentissa viitataan "henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuihin pakkokeinolain (806/2011) mukaisiin henkilötuntonmerkkeihin kuuluviin sormenjalkiin". Säännöksessä lienee tarkoitettu viitata pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n 1 momenttiin, mutta poliisin henkilötietolain 6 §:ään ei sisälly viittausta pakkokeinolakiin, joten pakkokeinolain viittauksen merkitys ja tarpeellisuus jää tässä yhteydessä epäselväksi.

Ehdotuksen 10 §:ssä sallittaisiin sormenjälkien käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Käyttötarkoitukseen ei ole liitetty rajoituksia, tarkempaa käyttötarkoitusta eikä erityisiä suojatoimia. Sääntelyä on tarpeen täsmentää tältä osin. Lisäksi siltä osin kuin säännöksessä viitataan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella tallennettuihin sormenjalkiin, on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään ottama linja, jonka mukaan kyseisiä tietoja voidaan käyttää vain sellaiseen tarkoitukseen, jolla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (mm. PeVL 51/2018 vp).

Tietojen luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ollut selvä ja sääntelyä oli täsmennettävä olennaisesti (PeVL 62/2018 vp).

Tietojen luovuttamista koskeva sääntely on nyt lausuttavana olevassa esitysehdotuksessa toteutettu useassa eri säännöksessä ja varsin vaikeaselkoisella tavalla. Sääntelykokonaisuudesta on käytännössä vaikeaa saada selville, mihin tietoihin kullakin yhteisrekisterinpitäjällä on oikeus ja millä perustein. Tietojen luovuttamisen edellytykset eivät kaikilta osin vastaa perustuslakivaliokunnan asiassa omaksumaa tulkintakäytäntöä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä säädettäväksi ehdotettu vastuu luovuttamisesta, myös muiden kuin vastuullisen tahon itsensä hallussa olevien tietojen osalta jää myös epäselväksi suhteessa muuhun säädettäväksi ehdotettuun. Samoin epäselväksi jää 1. lakiehdotuksen 2 §:n soveltamisalasäännöksen julkisuuslakiviittaus.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Selvää ei ole, onko säännöksen tarkoituksena järjestää salassapidettävien tietojen luovuttaminen yhteisrekisterinpitäjältä toiselle. Pykälän taustalla on ilmeisesti perustuslakivaliokunnan 8 §:stä esittämät huomiot. Ehdotuksen 11 §:ään on kuitenkin lähinnä on kirjoitettu se tulkinta, jonka perustuslakivaliokunta jo teki ehdotetusta 8 §:stä. Lakiehdotuksen 8 §:ään ei ole tehty perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta muutoksia, vaan se on kirjoitettu yleisluontoiseen muotoon. Ehdotettu 11 § ei täytä niitä edellytyksiä, joita salassapidettävien tietojen luovuttamista koskevien säännöksen sisällölle on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetettu. Säännöksestä vaikuttaa puuttuvan riittävä tarkkarajaisuus ja sen tarpeellisuus ja käytännön merkitys jää epäselväksi.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelemisestä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Tietojen luovutuskynnystä ehdotetaan säännöksessä madallettavaksi nykyiseen verrattuna. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyoikeus on kuitenkin sidottu 2 ja 3 momentissa välttämättömyyteen. Säännösehdotuksessa ei ole huomioitu ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ja vaatimusta siitä, että säännöksen tulee muidenkin kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamisen osalta täyttää salassapidettävien tietojen luovuttamista säättämiseksi asetetut vaatimukset. Arkaluonteisten tietojen käsittely on aina rajattava välttämättömään. Ehdotetun 2 momentin säännökset eivät oikeusministeriön käsityksen mukaan täytä vaatimusta siitä, että luovutettavat tietosisällöt olisi lueteltu tyhjentävästi. Viittaus jonkun käyttötarkoituksen perusteella kerättyihin tietoihin jättää tietosisällön käytännössä varsin avoimeksi.

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentissa viranomaisten tiedonsaantioikeus on muodollisesti sidottu välttämättömyyteen. Välttämättömyys määräytyy 1 §:ssä säädettävien tarkoitusten kannalta. Säännöksen tarkkarajaisuutta ja selkeyttä rasittaa kuitenkin se, ettei lakiehdotuksen 1 §:n perusteella ole pääteltävissä minkä viranomaisen tehtäviä missäkin luetelmakohtassa mainitut tehtävät ovat. Pykälän 2 momentissa ei myöskään ole erikseen otettu huomioon eri viranomaisten eri sisältöisiä tiedon tarpeita, jonka vuoksi sääntelyratkaisua ei voida pitää kovin selkeänä ja onnistuneena. Tiedonsaantioikeutta rajaa muualla laissa oleva toimivaltasääntely, jonka tekee säännöksestä vaikeatulkintaisen. Pykäläluonnoksen 2 momentin tiedot on kytketty niiden luonteesta riippumatta tarpeellisuuteen, mutta useiden kohteiden yksilöinti on väljää.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin 13 kohdassa viitataan Liikenteen turvallisuusvirastoon. Tämän nimistä viranomaista ei ole enää olemassa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ään ehdotetun sääntelyn sisältö ja tarkoitus jää kokonaisuudessaan epäselväksi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään tai Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, 1 §:n nojalla kerättyjä ja tallennettuja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

henkilötietoja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa siinä määrin kuin tiedonsaantioikeuksista säädetään vastaanottavan viranomaisen tai muun tahon lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin ensimmäisen luetelmakohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Lainkirjoittajan oppaassa todetaan näiltä osin: "Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa." (ks. LAKO 12.4.7). Perustelujensa valossa säännös vaikuttaa tarpeettomalta kaksinkertaiselta sääntelyltä. Pykälän sanamuoto "Sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään" viittaisi kuitenkin siihen, että kysymyksessä olisi itsenäinen tiedonluovutussäännös, ja muualla laissa säädetyn lisäksi ehdotetun 14 §:n perusteella tietoja saisi luovuttaa myös nyt säädettyä ehdotettavien edellytyksin. Säännöstä ei kuitenkaan ole kirjoitettu tavalla, joka täyttäisi ne edellytykset, joita itsenäiseltä salassapidettävien tietojen luovuttamisesta viranomailta toiselle koskevalta säännökseltä edellytetään.

Pykälän 2 momentin suhde erityislaeissa säädettyyn jää myös erityksen epäselväksi. Onko säännöksen tarkoitus rajoittaa jo muualla laissa säädettyjä tiedonsaantioikeuksia?

Pykälää on oikeusministeriön käsityksen mukaan kokonaisuutena täsmennettävä tai se on poistettava esityksestä tarpeettomana.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n perustelujen mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalaki sisältäisi säännökset henkilötietojen luovuttamisesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että tietojen luovuttamisesta ei säädetä miltään osin tiedonhallintalaissa, vaan sen sääntely koskee ainoastaan luovutustapaa ja oikeutta avata tekninen rajapinta tai katseluyhteys yleislakiin perustuen. Mainittuun tiedonhallintalakiin viitataan myös valmisteilla olevana (esim. s. 48), vaikka eduskunta on jo hyväksynyt mainitun lain edellisen vaalikauden lopussa. Esityksessä ei myöskään tarkastella ollenkaan sitä, miltä osin uusi yleislakitasoinen sääntely voi korvata nykyistä teknistä käyttöyhteyttä koskevaa sääntelyä ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleislaissa säädetty ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä (PeVL 78/2018 vp).

Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttaminen

Esityksen 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa katsotaan, että pykälän 1 momenttiin sisältyvä rajoitus olisi mahdollinen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla. Asetuksen 23 artiklan perusteella on kuitenkin mahdollista rajoittaa vain velvollisuuksien ja oikeuksien *soveltamisalaa*. Esimerkiksi vaatimus tarkastusoikeuden käyttämisestä kirjallisesti ei ole soveltamisalaa koskeva rajoitus. Tietosuoja-asetukseen sisältyy rekisteröidyn tunnistamista koskevaa sääntelyä (muun muassa 11 artikla ja 12 artiklan 2 ja 6; ks. myös 64 johdantokappale), joten asiasta ei voi säätää kansallisesti.

Rekisteröidyn oikeus käsittelyn rajoittamiseen

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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

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

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

Jotta tietosuoja-asetuksen mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttyisivät, tulee säännöksen olla rajattu niin tarkkarajaiseksi ja kapea-alaiseksi kuin mitä tavoitteen toteuttaminen edellyttää. Koko oikeuden poissulkemiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Jatkovalmistelussa olisi syytä identifioida ne nimenomaiset asiaryhmät ja tilanteet, joissa rajoittamista voi pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 alakohta sisältää mahdollisuuden rajoittaa kyseisen artiklan soveltamista esimerkiksi jäsenvaltion tärkeää yleistä etua koskevasta syystä.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 alakohdan mukaan rekisteröidyn oikeuksia rajoittavien lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä alakohdassa lueteltuja seikkoja. Ehdotettuun säännökseen ei sisälly tällaisia säännöksiä.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Hyvän hallinnon periaatteet

Esityksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn silloin, kun asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin nojalla asianosaista kuulematta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä automaattisen päätöksenteon sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (PeVL 62/2018 vp.). Perustuslakivaliokunta on 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).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa ehdotusta HE 224/2018 vp yhteydessä, ja ehdotetun sääntelyn täsmentäminen oli tuolloin edellytyksenä sille, että lakiehdotus olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöksessä oli säänneltävä tuolloin ehdotettua täsmällisemmin muun muassa siitä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Tuolloisen säännösehdotuksen mukaan päätöksenteon perustuminen automaattiseen käsittelyyn ei olisi säännöksen mukaan mahdollista, mikäli asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy niin edellyttäisi. Yksityiskohtainen sääntely siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi ollut mahdollista käsitellä täysin automaattisesti, puuttui.

Nyt ehdotettua 21 §:ää on yritetty täsmentää aiemmasta. Merkillepantava kuitenkin on, että lakiehdotuksessa ei määritellä, mitkä asiat käsitellään nimenomaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, joten ehdotetun 21 §:n perusteella jää epäselväksi, mihin asioihin automaattinen päätöksenteko ylipäänsä voi kohdistua. Tätä jo lähtökohdiltaan epäselvää asiajoukkoa on ehdotettu täsmennettäväksi lisäedellytyksellä, että päätös voidaan tehdä automaattiseen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

käsittelyyn perustuen silloin, kun asian saa ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin nojalla asianosaista kuulematta. Täsmennyksellä on ilmeisesti yritetty samalla ratkaista perustuslakivaliokunnankin esiin nostamaa seikkaa siitä, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi. Perustuslakivaliokunta painotti asiaa edellisen kerran käsiteltäessä (HE 224/2018 vp), että ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitettu poikettavan hallintolain säännöksistä esimerkiksi asianosaisen kuulemisen osalta, ja että sääntelyä tuli täsmentää myös tästä näkökulmasta (PeVL 62/2018 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt ehdotettu rajausperuste ei kuitenkaan ole tarkoitukseensa soveltuva. Hallintolain 34 §:n 2 momentti ei itsessään korreloi siihen, millaista harkintaa ratkaisun tekemiseksi tarvitaan, ja soveltuuko asia tämän vuoksi luonteeltaan automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi. Esityksen perusteluissa on mainittu esimerkkejä asiaryhmistä, jotka voitaisiin mainitun edellytyksen perusteella siirtää automaattisen päätöksenteon piiriin. Esimerkkinä mainitaan muun muassa hakemuksesta ratkaistavan kansaisuuden myöntäminen. Kansalaistamisen edellytyksiin ja niihin liittyviin poikkeamisperusteisiin vaikuttaa kuitenkin kansalaisuuslain nojalla sisältyvän harkintavallan käyttöä. Esityksestä ei käy ilmi, millä tavalla koneellisesti harkittaisiin kansalaisuuslaissa säädettyihin kansalaistamisen edellytyksiin liittyen esim. selvityksen luotettavuus, elatuksen tai julkisoikeudellisen maksuvelvoitteen laiminlyönnin olennaisuus tai edellytysten poikkeamisperusteista esimerkiksi työn hoitamisen kohtuuton vaikeus. Erityisen epäselväksi jää, miten automaattisessa päätöksenteossa sovellettaisiin kansalaisuuslain 13 §:n 2 momentin säännöstä: ”Henkilöä ei kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.” Säännös vaikuttaa sanamuotonsa perusteella paitsi koskevan lähtökohtaisesti jokaista annettavaa päätöstä, myös sisältävän varsin merkittävää harkintavallan käyttöä ja erityisesti kokonaisharkintaa.

Toisin kuin perusteluissa annetaan ymmärtää, hallintolain kuulemista koskeva 34 §:n 2 momentti ei myöskään rajaa päätöksiä vain pääosin myönteisiin päätöksiin tai asian raukeamiseen, vaikka osassa hallintolain 34 §:n 2 momentin kohdissa kuulematta jättäminen onkin mahdollista vain myönteisten päätösten perusteella. Ehdotetulla rajausperusteella ei siis ole sellaista perusteluissa esiin tuotua vaikutusta, että se rajaisi automaattisen päätöksenteon riskit yksin virheellisiin myönteisiin päätöksiin.

Ottaen huomioon hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetyn, epäselväksi myös jää, millä tavalla automaattisessa päätöksenteossa voidaan koneellisesti ja etukäteen tunnistaa se seikka, että ratkaistavana olevassa asiassa on kysymys hallintolain 34 §:n 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Kuulemisen tarpeettomuus ei hallintolain säännöksen perusteella ole systemaattisesti selvillä vielä asian vireille tullessa, vaan selviää ja täsmentyy vasta osana päätöksentekoprosessia ja siihen liittyvää harkintaa. Osaan hallintolain 34 §:n 2 momentin kohdista liittyy myös erityistä harkintavaltaa. Esimerkiksi mainitun momentin 5 kohdan mukaan kuulematta jättäminen on kytketty sen ilmeiseen tarpeettomuuteen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu ei täsmennä riittävällä tavalla sitä, millaiset asiat voivat valikoitua automaattisen päätöksenteon piiriin. Toisin kuin esityksen perusteluissa katsotaan, rajausperusteet eivät ole selkeät eivätkä etenkin luonteeltaan sellaiset, joka soveltuisivat asioiden seulontaan automaattiseen päätöksentekoon. Ehdotettu kriteeristö ei rajaa päätöksentekotilanteita oikeudellisten edellytysten perusteella sellaisin, joissa päätös voidaan tuottaa oikeusturvaa ja hyvän hallinnon periaatteita vaarantamatta, koneellisesti algoritmiin perustuen.

Oikeusministeriö myös kiinnittää huomioita siihen, että toisin kuin säännöksen perusteluissa väitetään, muutoksenhausta hallintoasioissa ei säädetä hallintomenettelylaissa, vaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996), joka on kuitenkin kumoutumassa eduskunnan hyväksymän mukaisesti uuden hallintoprosessilain (EV 295/2018 vp) tullessa voimaan. Päätöksen perustelemista koskevat

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019
VN/3241/2019-OM-3

säännökset puolestaan ovat hallintolaissa, eivät hallintomenettelylaissa, joka on kumottu hallintolain tullessa voimaan vuoden 2004 alussa.

Virkavastuu

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 monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Pykälän 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 (PeVL 62/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 62/2018 vp mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Valiokunnan käytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu esimerkiksi, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunnan mukaan välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä, jossa asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla, ei ole riittävää perustuslain 118 §:n kannalta.

Nyt ehdotetussa virkavastuu automatisoidusta päätöksestä olisi aina nimenomaiseen säännökseen perustuen Maahanmuuttoviraston ylijohdajalla. Seuraavassa arvioidaan ehdotusta virkavastuun rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen ulottuvuuden kannalta.

Rikosoikeudellinen vastuu

Ehdotetun lain 21 §:ssä on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä. Valiokunnan välillisen virkavastuun riittämättömyyttä koskeva toteamus on pyritty ottamaan huomioon säätämällä ehdotetun 21 §:n 3 momentissa, että Maahanmuuttoviraston ylijohdaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja yksittäispäätöksestä.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevassa sääntelyssä olennaista on se, että virkavastuun kattavuus on riittävä ja että virkavastuusta säädetään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Rikoslain 40 luvun 11 §:stä ilmenee, että virkamiehinä pidetään myös muun muassa julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Perustuslakivaliokunnan 124 §:ää koskevan käytännön mukaan julkisten hallintotehtävien uskomien muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että tällaisia asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.

Nyt käsiteltävässä yhteydessä virkavastuun tulee kattaa se, että kysymyksessä olevien yksittäistapauksia koskevien hallintopäätösten tekemisessä noudatetaan lakia sekä että päätökset

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

ovat lain ja oikeusjärjestyksen mukaisia ja näin sisällöltään oikeiksi katsottavia. Sekä päätöksentekoon liittyvässä menettelyssä että itse päätöksenteossa tulee ottaa huomioon kaikki niihin oikeusjärjestyksen mukaan vaikuttavat tosiseikat sekä oikeudelliset seikat ja ratkaisuperusteet, ja antaa näille seikoille ja perusteille asianmukainen merkitys.

Virkavastuunkin alaisessa toiminnassa voidaan sinänsä hyödyntää teknisiä tai automaatiota sisältäviä välineitä ja menetelmiä. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa vastuullisuuden vähenemiseen kyseisessä toiminnassa.

Esityksestä ei käy ilmi, että automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisessä käytettävän algoritmin avulla tai muulla tavalla kyettäisiin varmistamaan, että tällaisessa päätöksenteossa noudatetaan asianmukaisesti kysymykseen tulevia menettelysääntöksiä ja ratkaisussa hyödynnettävää aineellista oikeutta. Se, että kysymyksessä olisivat hallintolain 34 §:n 2 momentissa tarkoitettut asiat, ei ole tästä tae.

Ehdotetun lain 21 §:n 3 momentista ei myöskään käy ilmi, mitä sisältää se, että Maahanmuuttoviraston johtaja "vastaa" päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja yksittäispäätöksestä.

Ehdotuksesta ei siten käy ilmi, että virkavastuun kattavuus vastaisi sitä, mitä sen kysymyksessä olevien hallintopäätösten tekemisessä voidaan katsoa edellyttävän.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva sääntely on rangaistavuutta koskevaa sääntelyä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistava menettely käy riittävän selvästi ilmi laista. Virkarikosvastuun näkökulmasta olennaista on muun muassa se, että ne virkavelvollisuudet, joiden vastainen menettely voi tulla rangaistavaksi virkarikoksena, on täsmällisesti määritelty, ja että sääntelystä ilmenee näiden virkavelvollisuuksien rikkomisen rangaistavuus.

Edellä todetuin tavoin ehdotetusta sääntelystä ei käy ilmi, että virkavastuun kattavuus vastaisi siltä edellytettävää. Siitä ei myöskään käy ilmi Maahanmuuttoviraston johtajan vastuullisuuden tarkoittamien virkavelvollisuuksien sisältö.

Vahingonkorvausvastuu

Ehdotetun säännöksen mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohdaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Säännös on epämääräinen eikä siinä tarkenneta, onko vastuu vahingonkorvauslain mukainen vai poikkeako se ko. laista. Vahingonkorvauslaki on yleislaki, jota sovelletaan, ellei muussa laissa toisin säädetä. Tässä ei selvästi muusta säädetä, joten lähtökohtaisesti sovellettaisiin vahingonkorvauslakia. Vastuusäännöksissä tämä tosin yleensä todetaan viittauksella vahingonkorvauslakiin.

Jos sovelletaan vahingonkorvauslakia, korvattavuus edellyttää pääsääntöisesti sitä, että vahinko on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksella. Koska kyseessä on julkisen vallan käyttäminen, korvausvastuuseen sovelletaan lain 3 luvun 2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Ko. pykälään sisältyvän ns. standardisäännöksen mukaan vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Virkamiehen vastuu edellyttää siis jotain määriteltävissä olevaa virhettä tai laiminlyöntiä, johon hän on syllistynyt. Jos tällaista ei voida määritellä, hän ei ole vastuussa, vaikka automaattisesta päätöksenteosta aiheutuisikin vahinkoa.

Käytännössä ehdotettu vastuusäännös jäisi ylijohdajan osalta todennäköisesti lähinnä muodolliseksi, sillä julkisyhteisö olisi ensisijaisesti vastuussa vahingosta, ja ylijohdaja olisi vastuussa vain, jos olisi

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki Finland	Finland			



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

aiheuttanut vahingon lievää suuremmalla tuottamuksellaan. Kun on kyse automaattisesta päätöksenteko-ohjelmasta, ylijohdajan vastuu voisi konkretisoitua lähinnä vain, jos hän olisi ollut huolimaton ohjelman tekijää valitessaan, laatiessaan algoritmin pohjaksi asetettavia sääntöjä, hyväksyessään laaditun ohjelman tai laiminlyödessään seurata sen asianmukaista toimivuutta, sillä edellytyksellä tietenkin, että nämä toimet kuuluvat hänen tehtäviinsä. Ottaen huomioon sen, että ylijohdajalta ei todennäköisesti edellytetä asiantuntemusta algoritmien laatimisen osalta, hänen tuottamuksensa automaattisen päätöksenteon virheiden osalta tuskin koskaan ylittää lievää tuottamusta. Standardisäännös rajaisi lisäksi vastuuta omalta osaltaan.

Jos tarkoitus on säätää vastuusta, joka ylittää edellä selostetun vahingonkorvauslain mukaisen vastuun eli ylijohdaja vastaisi kaikista automaattisen päätöksenteon aiheuttamista vahingoista omasta tuottamuksestaan riippumatta, tilanne on huomattavasti ongelmallisempi ja edellyttäisi perusteellisempaa valmistelua ja perusteluja. Vahingonkorvausosoikeudessa on tilanteita, jolloin vastuu voi syntyä korvausvelvollisen tuottamuksesta riippumatta (esim. isännänvastuu, objektiivinen vastuu), mutta nyt kyseessä olevaa tilannetta ei voi rinnastaa niihin. Esimerkiksi objektiivisen vastuun syntyminen edellyttäisi sitä, että vahinko on aiheutunut korvausvelvollisen henkilön toiminnasta, vaikka hän ei olisikaan toiminut moitittavasti.

Algoritmin julkisuus

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ns. perustulokokeilua kiinnittänyt lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mielestä laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä sääntelevän 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). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2018 vp todettiin, että hallintovaliokunnan on myös käsitellessään maahanmuuton henkilötietosääntelyä kiinnitettävä huomiota mainittuihin seikkoihin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Maahanmuuttovirastolle velvollisuus julkistaa lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Esityksen s. 92 väitetään perustuslakivaliokunnan edellyttäneen, että käsittelyalgoritmien julkisuudesta ja julkistamisesta säädetään erikseen. Kohdassa on viitattu kolmeen perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei väite tarkasti ottaen ole paikkansa pitävä.

Perustulokokeiluun liittyen perustuslakivaliokunta on todennut, että mainitussa laissa on syytä säätää nimenomaisesti myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp). Sen sijaan kahdessa myöhemmässä lausunnossa, eli sekä arvioidessaan lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja (PeVL 29/2018 vp) että aiempaa ehdotusta maahanmuuton henkilötietolaiksi (PeVL 62/2018 vp) perustuslakivaliokunta on todennut, että substanssivaliokunnan on perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti myös ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Nyt ehdotetussa hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tehty mainitunlaista perustuslakivaliokunnan edellyttämää tarkastelua. Esityksessä on kuitenkin hiukan epämääräisesti viitattu siihen, että algoritmit, jotka ohjaavat automaattisessa menettelyssä olevan asian luonnollisen henkilön käsittelyyn, eivät olisi julkisia. Asiassa viitataan tietosuojaa-asetuksen sääntelyyn ja siitä tehtyihin tulkintoihin ja ohitetaan kansallinen julkisuussääntely ja ehdotetun suhde siihen. Julkisuus,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

julkistaminen ja tiedon antaminen asianosaiselle vaikuttavat myös menneen esityksen perusteluissa joiltakin osin käsitteellisesti sekaisin.

Henkilötietojen suoja

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. 2 kohdan mukaisesti automatisoitujen päätösten tekeminen on kuitenkin mahdollista muun muassa silloin, jos tästä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Säännöksessä ei yksilöidä, millaisia suoja-toimien on oltava, mutta asetuksen 71 johdantokappaleen mukaan suoja-toimiin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Tällaista toimenpidettä ei saisi kohdistaa lapseen. Lasta koskevien automaattisten päätösten kieltoa ei sisälly itse säännöstekstiin.

Esityksen perusteluiden mukaan asianosaisella olisi myös automaattisessa päätöksentekomenettelyssä oikeus saada perusteltu päätös ja valittaa saamastaan päätöksestä ja yleislailla turvattaisiin myös käsittelyn avoimuus. Nämä seikat olisivat tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämiä asianmukaisia suoja-toimia. Ehdotettuun säännökseen ei sisälly kieltoa tehdä lasta koskevia automaattisia päätöksiä. Tähän liittyen on syytä huomata, että muun muassa tietosuoja-asetuksen 38, 58 ja 71 johdantokappaleissa, 6 artiklassa, 8 artiklassa ja 12 artiklassa on kiinnitetty huomiota lapsen erityiseen suojan tarpeeseen henkilötietoja käsiteltäessä. Voitaneen arvioida, että lasten kohdalla myös automaattiselta päätöksenteolta edellytetään joissain tilanteissa tavallista tiukempia suoja-toimia ja jossain asiaryhmissä se saattaisi olla tietosuoja-asetuksen edellyttämä suoja-toimi. Koska säännös koskee yleisesti kaikkia asiaryhmiä, tällaisen kiellon puuttuminen vaikuttaa ongelmalliselta.

Asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan 2 kohdassa tarkoitettut päätökset eivät saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Perusteluissa on kuvattu suoja-toimia, joita automatisoituun päätöksentekoon sovellettaisiin. Laissa ei erikseen säädettäisi suoja-toimista, vaan sääntely jäisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain (muun muassa 6 §:n 2 momentti) varaan.

Asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa ei edellytetä, että suoja-toimista säädettäisiin laissa, mutta 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiset suoja-toimet on vahvistettava jäsenvaltion lainsäädännössä. Lisäksi ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen johdantokappale 71, jonka mukaan henkilötietojen erityisluokitteluun perustuva automaattinen päätöksenteko ja profilointi olisi sallittava vain erityistilanteissa, sekä se, että kyseessä on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettu erityisen suuren riskin perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, näyttää selvältä, että automaattiseen päätöksentekoon sovellettavista suoja-toimista tulisi säätää laissa.

Johtopäätöksiä

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätlemättömiä kysymyksiä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, 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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi



Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019
VN/3241/2019-OM-3

ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Tällaisen selvitystyön käynnistäminen on parhaillaan oikeusministeriössä valmisteltavana.

Oikeusministeriö katsoo, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy useita avoimia ja periaatteellisestikin merkityksellisiä kysymyksiä, joihin on mahdollista ottaa kantaa vasta siinä vaiheessa, kun edellä todettu selvitys on tehty. Tällaisessa oikeustilanteessa asiaa koskevan erityislainsäädännön kehittäminen on monilta osin haasteellista.

Tietosuojarikosta koskeva viittaussäännös

Perustuslakivaliokunta katsoi esityksen HE 224/2018 vp johdosta antamassaan lausunnossa (s. 9), että sen käsityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettava laki oli sellainen henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki, jota tarkoitetaan rikoslain tietosuojarikosta koskevan 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Valiokunta katsoi, että lakiehdotusta oli täydennettävä viittauksella tietosuojarikosta koskevaan säännökseen.

Nyt arvioitavana olevaan esitysluonnokseen sisältyvään lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa onkin, sen 22 §:ksi, otettu perustuslakivaliokunnan tarkoittama viittaussäännös. Säännös on asianmukainen. Sen otsikoksi tulisi kuitenkin "tietosuojarikoksen" asemesta ottaa "viittaus rikoslakiin".

Huomiot liitelaesta

Julkisuuslaki

Hallituksen esitysluonnoksessa on julkisuuslain muutosehdotus.

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisissa lausunnoissaan painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, 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 14/2018 vp, PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

Ehdotettu laajentaisi maahanmuuttohallinnon asiaryhmien salassapitoa nykyisestä. Henkilön turvallisuutta voidaan sinänsä pitää asianmukaisena salassapitoperusteena. Toisaalta jatkossa esimerkiksi kaikki kansalaisuuspäätökset kuuluisivat salassapito-olettaman piiriin. Sitä, onko juuri tiettyyn asiaryhmään kytketty salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen ratkaisutapa, käytännössä suhteellisen harvalukuisille asiaryhmään liittyville salassapitotarpeille, vaatii vielä arviointia jatkovalmistelussa. Ehdotuksen perustelut eivät tarjoa arvioinnille riittävää pohjaa.

Julkisuuslain 24 §:n 24 kohdan sanamuotoa muutettaisiin myös tavalla, joka muuttaisi kohdan soveltamisalaa. Tämän muutoksen vaikutuksia ei esityksessä ole arvioitu riittävällä tavalla. Esityksen perusteluissa katsotaan, että voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan suojaamat pakolaisen tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa tai hänen läheistään koskevat asiakirjat kuuluisivat uudesta sääntelytavasta huolimatta nykytilaa vastaavasti suojan piiriin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan muuttanutta sanamuotoa on vaikea tulkita perusteluissa esitetyllä tavalla, sillä ehdotetun sanamuodon mukaan vain tietyt sisältöiset asiakirjat kuuluisivat jatkossa mainitun kohdan perusteella salassapidon piiriin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

10.6.2019

VN/3241/2019

VN/3241/2019-OM-3

Ehdotetussa uudessa 24 a kohdassa salassapito on sidottu tietyissä tietojärjestelmissä käsiteltäviin tietoihin. Sääntely on ongelmallinen sen osalta, ettei mainituissa tietojärjestelmissä käsiteltäviä tietoja määritellä lainsäädännössä, jolloin salassapitoperuste jää sisällöllisesti epätarkkarajaiseksi. Säännös vastaa tosiasialliselta sisällöltään nykytilaa, mutta sen tarve jää myös sisällöllisesti jossakin määrin epämääräiseksi ja hajanaiseksi ottaen huomioon salassapidosta muutoin jo säädetyn. Useita perusteluissa mainittuja tietoja ei yleisesti ottaen voida pitää erityisen arkaluonteisina, ja muissa konteksteissa ne ovat julkisia tietoja. Kuten perusteluissa mainitaan, julkisuuslain olemassa olevat salassapitoperusteet kattavat jo esim. yksityisyyden suojaan liittyvät seikat kattavasti. Säännöksen perusteella jää epäselväksi myös 24 a kohdan vaikutus muiden viranomaisten hallussa oleviin mainituista tietojärjestelmistä luovutettuihin tietoihin. Voimassa olevassa ulkomaalaisrekisterilaissa säädetty salassapito on ulottunut vain ulkomaalaisrekisterissä oleviin tietoihin.

Ehdotettua on syytä vielä kokonaisuutena huolellisesti arvioida jatkovalmistelussa. Sisäministeriön tulee pyytää julkisuuslain muuttamista koskien oikeusministeriöltä esittelylupa.

Turvallisuusselvityslaki

Oikeusministeriö on antanut 4.11.2018 sisäministeriölle valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 32 §:n mukaisesti luvan esitellä pyynnön kohteena olleen turvallisuusselvityslain 25 ja 37 §:n muuttamista koskevan lakiehdotuksen esittelyluvassa todetun mukaisesti täydennettynä ja korjattuna. Esitys turvallisuusselvityslain muuttamiseksi sisältyi hallituksen esitykseen 224/2018 vp. Nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa turvallisuusselvityslain 25 §:n muutos on laajempi kuin mainitussa esityksessä. Luonnoksen perusteluista ei selviä, miksi perusmuotoisessa henkilöturvallisuusselvityksessä tarvittaisiin muita kuin henkilöä itseään koskevia tietoja ottaen huomioon, että turvallisuusselvityslain 23 §:n mukaan perusmuotoisessa turvallisuusselvityksessä käytetään vain henkilöä koskevia tietoja (1 mom) ja henkilön läheisiä selvitetään vain laajassa turvallisuusselvityksessä (3 mom). Esitystä on syytä arvioida vielä tältä osin.

Sisäministeriön tulee pyytää turvallisuusselvityslain muuttamista koskien oikeusministeriöltä esittelylupa. Ennen tätä sisäministeriön on syytä olla yhteydessä oikeusministeriöön edellä mainittua seikkaa koskien.

Lainsäädäntöjohtaja



Susanna Siitonen

Lainsäädäntöneuvos



Niklas Vainio

Jakelu SM Sisäministeriö
SM maahanmuutto-osasto

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi