

Lausunto asiassa hallituksen esitys (HE18/2019 vp) eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Nykyinen ulkomaalaisrekisterilaki kumottaisiin. Tämän ohella muutettaisiin kymmenkuntaa lakia. Tarkoituksena on koota yhteen säädökseen hajanainen henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö sekä päivittää se vastaamaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja -direktiivin vaatimuksia. Ehdotetun lainsäädännön tarkoitus on "täydentää Euroopan unionin tietosuoja-asetusta, tietosuojalakeja ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia."

Tietosuoja-problematiikan lisäksi lakiehdokseen liittyy yleishallinto-oikeudellisia kysymyksenasetteluja, sillä HE:ssä ehdotetaan säädettäväksi myös automaattisesta päätöksenteosta (myöh. "APT"). APT:a koskevan sääntelyn menestyksellisyys kohdistuu paineita, sillä lainsäädännöllä on myös Maahanmuuttoviraston rahoitukseen ja täten hyvään hallintoon ulottuvia vaikutuksia (Ks. HS 12.10.2019: "Migri vähentää väkeään ja uhkaa lomautuksilla, jotka sulkisivat sen kaikki palvelupisteet").

Kokonaisuutta on tarkasteltava sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (myöh. "YTA") että perustuslain sekä hallinnon yleislakien valossa. HE:ssä mukaan tämä tarkastelun taso ei kuitenkaan ole riittävä. Siinä (s. 6) todetaan, että *"Sääntelyä ei arvioida yksinomaan perusoikeuksien, kuten henkilötietojen ja yksityiselämän suojan näkökulmasta, sillä viranomaisten sujuvan tiedonvaihdon yhteensovittaminen perusoikeuksien kanssa on keskeinen osa hyvän hallinnon toteuttamista, viranomaisten toimivaa yhteistyötä sekä norminpurkua. Tiedon jakaminen mahdollistaa uuden tiedon luomisen ja jalostamisen, mikä lisää sen arvoa. Tiedon hyödyntäminen edellyttää laadukasta tiedonhallintaa, joka perustuu nykyaikaiseen lainsäädäntöön."*

Tässä lausunnossa kuitenkin katson tehtäväkseni juuri perusoikeusarvioinnin. Tarkastelen seuraavia kysymyksenasetteluja: henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarve, ATP, hyvä hallinto ja virkavastuu sekä julkisuusperusoikeus. Keskeinen arvioinnin mittapuu asiassa on perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 62/2018 vp, joka koskee HE:n aikaisempaa, viime vaalikauden lopussa rauennutta versiota.

Tietosuoja ja erityislainsäädännön tarve

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla. Tietosuojakysymykset ovat asettuneet hiljattain uuteen valoon, kun EU:n yleistä tietosuoja-asetusta on alettu soveltaa toukokuussa 2018. Asetusta täydentää kansallinen tietosuojalaki (1050/2018). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt yleistä tietosuoja-asetusta seikkaperäisesti mm. lausunnoissaan PeVL 1/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp. Muun ohessa valiokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen väliseen suhteeseen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut vakiintuneessa käytännössään henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2). Lausunnossaan PeVL 14/2018 vp valiokunta on kuitenkin tarkistanut kantaansa. Sen mukaan:

*”Perustuslakivaliokunta katsoo tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta olevan perusteltua tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä **tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.** Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen **erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä.** Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa **turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla.**”*

Täten lailla säätämisen vaatimusta on alettu soveltaa uudella tavalla ja kansallista erityislainsäädäntöä tulisi PeV:n linjan mukaan välttää. Kansallinen erityislainsäädäntö tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä **sallittua** tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta **välttämätöntä** henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut niinkin, että **lakitasoisuutta** koskeva aikaisempi lausuntokäytäntö on otettava huomioon, vaikka YTA on tullutkin sovellettavaksi (PeVL 62/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp). Lisäksi huomioon on otettava YTA:n **riskiperustainen lähestymistapa**, jossa arvioidaan henkilötietojen käsittelystä koituvia riskejä ja uhkia. Myös sääntelyn **selkeyden** vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp). Tässä onkin arvioitava sitä, täyttäväkö kansallinen erityislainsäädäntö, josta tässä on kyse, edellä mainitut edellytykset. Edellytyksiä on eritelty kattavasti HE:n säätämisyjärjestysperusteluissa.

Perustelujen valossa voidaan arvioida, että erityislainsäädäntö on sallittua. Kuten perustuslakivaliokunta huomauttaa (PeVL 62/2018 vp), *”Lain soveltamisala ei olisi sidottu mihinkään rekisteriin tai tietojärjestelmään vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsitellään. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista tähän lähtökohtaan.*” Mitä tulee sisällölliseen arviointiin, perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 62/2018 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 14/2018 vp) perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunnan mukaan mitä korkeammista riskeistä ja uhista on kyse, sitä perustellumpaa on yksityiskohtainen sääntely (PeVL 62/2018 vp). Koska ulkomaalaisia koskevassa lainsäädännössä käsitellään paljon arkaluontoisia ja ihmisten yksityiselämää koskevia tietoja eri tarkoituksissa, voidaan arvioida, että myös välttämättömyyden ja riskiperusteisen arvioinnin edellytykset täyttyvät.

Täten katson, että erityislainsäädännölle on perusteita, vaikkakin kokonaisuus on yhä vaikeasti avautuva ja monikerroksinen. Selkeyden kriteeri ei täten erityisen hyvin täyty olkoonkin, että osasy syy tähän on YTA. Joka tapauksessa lienee selvää, ettei ainakaan nykymuotoinen pirstaleinen ja vanhentunut sääntelymalli ole ihanteellinen.

Yksityiskohtana todettakoon, että HE:ssa aiheesta arvostellaan voimassaolevan lainsäädännön rekisteripohjaista lähtökohtaa, jota voidaan nykyisessä tietosuoja-sääntelymaailmassa pitää vanhentuneena. Tästä huolimatta – ehkä osin julkisuuslain ja YTA:n (epäonnistunutta suomenkielistä) terminologiaa vastaavasti – ehdotetussa uudessa laissa käytetään (1 §) kuitenkin nimenomaan samaista rekisteri- ja rekisteröity-käsitteistöä. Tämä on omiaan hämärtämään tietosuoja-ajattelun muuttuneiden lähtökohtien hahmottamista.

Tietosuojaan toteutumiseen käytännössä liittyy myös kysymys yhteisrekisterinpitäjiä koskevasta sääntelystä. Tässä lausunnossa en kuitenkaan ota kantaa tähän.

Automatisoitu päätöksenteko

Lähtökohtia

HE:n 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Se olisi mahdollinen asioissa, joissa ei ole PL 21 §:n ja hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan edellyttämää oikeutta (ja intressiä) tulla kuulluksi. Tällaisia ovat asiat, joissa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Säännöksen 2. momentin mukaan Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä. Käytetty algoritmi on julkistettava ja siitä on annettava pyydetessä erillinen selvitys asianosaiselle.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava siitä näkökulmasta, toteuttaisiko se perustuslain ja hallinnon yleislakien edellytykset laillisuusperiaatteesta, hyvästä hallinnosta (etenkin oikeudesta tulla kuulluksi ja oikeudesta saada perusteltu päätös ja käsittelyn julkisuudesta) sekä virkavastuun edellytyksistä (PL 118 §). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden (PL 2.3 §) näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, PeVL 35/2005 vp). Ehdotettu 21 § mahdollistaisi YTA 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua automaattisen käsittelyn Maahanmuuttoviraston lakisääteisen tehtävän toimeenpanossa. Sama artikla edellyttää, että automaattisesta päätöksenteosta säädetään jäsenvaltion laissa, jos tällaista menettelyä käytetään. Sitä, millaista tällaisen sääntelyn tulisi tarkemmin ottaen olla, ei kuitenkaan ole määritelty täsmällisemmin.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 62/2018 vp) on kiinnittänyt huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti sääntelemättömiä kysymyksiä. Ongelmia saattavat aiheuttaa esim. palveluperiaatteen, neuvontavelvollisuuden ja hallinnon oikeusperiaatteiden toteutuminen (vrt. EOAK/3379/2018). Totta onkin, että perustuslain ja hallintolain sääntely perustuu olettamalle itsenäisesti harkitsevasta ihmistoimijasta, eikä näin ollen ole itsestään selvää, että tuo lainsäädäntö ongelmitta oikeuttaa APT:a. Algoritmi päätöksentekijänä? -selvityshankkeessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44, s. 136–138) esitettiin algoritmisen päätöksenteon edellytyksistä sääntelemistä lailla. Parhaana vaihtoehtona pidettiin yleislain ja erityislainsäädännön yhdistelmää.¹

Selvityksestä huolimatta sama tilanne sääntelemättömyydestä vallitsee yhä. Yleislakeja ei ole vielä päivitetty mukautumaan digitalisoituvaan toimintaympäristöön, mistä syystä tässä arvioinnin apuna on voimassaoleva lainsäädäntö ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Epäselvän oikeustilan vuoksi perustuslakivaliokunta (PeVL 62/2018 vp) on edellyttänyt oikeusministeriön tekemän selvityksen yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta.

¹ Selvityksessä esitettiin konkreettisina toimenpidesuosituksina 1) johdonmukaisen ja teknologianeutraalin sääntelystrategian luomista yleis- ja erityislakien kautta ja 2) algoritmisten järjestelmien vaikutusten arviointia, jolla vahvistetaan järjestelmien ennakkolista ja jälkikäteistä kontrollia ja vältetään ennakoimattomia seurannaisvaikutuksia erityisesti liittyen järjestelmien läpinäkyvyyteen.

Oikeusturva ja sääntelyn kattavuus

PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus hakea muutosta. HE:n (s. 39, 51, 119) mukaan asianosaisella olisi myös oikeus valittaa APT:sta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla hallinto- ja hallintoprosessilakien (ja mahdollisesti ulkomaalaislain mukaisten muutoksenhakusäännösten) mukaisesti.

Tämä PL:n ja YTA:n edellyttämä muutoksenhakuoikeus ei käy ilmi ehdotetun säännöksen sanamuodosta. APT:n poikkeuksellisuuden ja yksilön oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen vuoksi voisi olla paikallaan ottaa maininta valitusoikeudesta ehdotettuun 1. lakiehdotuksen 21 §:ään esim. viittaussäännöksiin, vaikka sinänsä viittaussäännöksiin yleislakeihin on perinteisesti suhtauduttu pidättyväisesti ainakin julkisten hallintotehtävien ulkoistamisen yhteydessä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, ”Jos sellaista [viittausta yleislakeihin] sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/ 2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).”

Samalla tavalla ongelmallinen on ”rekisteröidyn yhteyspiste” (1. lakiehdotuksen 6 §). Sen sisältöä ja merkitystä avataan kyllä perusteluissa (taustalla YTA 26 artiklan 3 kohta), mutta säännösten osalla sen merkitys jää varsin epäselväksi. Kun kyse on yksityishenkilön oikeuksista, olisi suotavaa, että laista kävisi sanamuodon tasolla selväksi, mikä tällainen yhteyspiste on ja mitkä ovat sen mahdolliset oikeussuojaseuraukset asianosaisen näkökulmasta. Vaikka kyse olisi kielletystä YTA:n selittämisestä (vrt. HE s. 23), yksityishenkilön näkökulmasta säännös jää hämäräksi.

Kokonaisuutena arvostellen ehdotettu säädös on varsin suppea sanamuodoltaan, mitä tulee yksilön oikeusturvaan. Sanamuodon tulisi paremmin kuvastaa perusteluissa esitettyä ja antaa kattava kuva yksilön oikeusturvatakeissa APT:ssa.

Käsittelyn julkisuus ja oikeus saada perusteltu päätös

Myös käsittelyn julkisuus liittyy PL 21 §:ssä määriteltyihin hyvän hallinnon takeisiin. Julkisuudesta säädetään lisäksi PL 12.2 §:ssä. Eesityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:n 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.” Tässä taustalla on YTA:n 22 artikla sekä siihen liittyvät 13–15 artiklat luettuna yhdessä johdanto-osan 71 kohdan kanssa, joihin sisältyy kollektiivisesti ”oikeus selitykseen” – joskin on mainittava, että asiaa koskevassa kansainvälisessä akateemisessa keskustelussa on erimielisyyttä siitä, onko tällaista oikeutta olemassa vai ei.² Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt julkistamista (vrt. PeVL 29/2018 vp, PeVL 51/2016 vp).

Automatisoitu päätöksenteko saattaa muuttaa perusteluvollisuuden toteuttamista, sillä päätöksenteko nojautuu etukäteen muotoiluille säännöille ja siten etäännyttävä yksittäisen viranomaisen harkinnasta (Algoritmi päätöksentekijänä, s. 76). Käytetyn algoritmin julkistamisen ja siitä erityisen yleiskielisen selvityksen antamisen voi kuitenkin ainakin jollain tasolla nähdä toteuttavan perustuslain edellyttämää käsittelyn julkisuuden vaatimusta sekä oikeutta saada perusteltu päätös. On kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että käsite ”algoritmi” voi olla maallikolle vaikeasti avautuva. Kielenkäytön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen (vrt. hallintoL 9 §, avoimen hallinnon toimintaohjelma) on tässä asiayhteydessä kiinnitettävä erityistä huomiota.

² Ks. esim. Sandra Wachter, Brent Mittelstadt & Luciano Floridi, ”Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation” (2017) 7(2) International Data Protection Law 76, Gianclaudio Malgieri & Giovanni Comandé, ”Why a Right to Legibility of Automated Decision-Making Exists in the General Data Protection Regulation” (2017) 7(4) International Data Protection Law 243; Andrew D. Selbst & Julia Powles, ”Meaningful information and the right to explanation” (2017) 7(4) International Data Protection Law 233.

Virkavastuu

HE:n 1. lakiehdotuksen 21.2 §:ssä säädettäisiin, että virkavastuu APT:sta toteutettaisiin siten, että viranomaisen ylijohdaja olisi virallinen vastuutaho, vaikka hänellä ei olisikaan suoraa syy-yhteyttä tehtyyn päätökseen. Kuten HE:ssa todetaan (s. 120), *"automaattisessa päätöksenteossa irtaudutaan virkamiehen inhimillisen toimijuuden varaan rakentuvasta vastuukonstruktioista."* Niinpä APT edellyttää jossain määrin luovaa virkavastuudoktriinin soveltamista. Sääntämisyjärjestysperustelujen mukaan, *"Sen sijaan rikosoikeudellinen vastuu on sidottu yksittäisen virkamiehen toimintaan, minkä vuoksi rikoslain 40 luvun kriminalisoinnit eivät sellaisenaan sovellu algoritmiseen päätöksentekoon."* Näin on, koska rikosoikeudellisen vastuun määräytyminen edellyttää yksiselitteistä lain säännöstä (vrt. rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, PL 8 §). Virkarikosten rangaistavuus myös edellyttää, että päätösten tai toiminnan takana olevat virkamiehet voidaan osoittaa (ks. Algoritmi päätöksentekijänä, s. 72–75).

Perustuslain 118.3 §:n mukaan kuitenkin *"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. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. (4.11.2011/1112)"*. Onkin kysyttävä, voidaanko tavallisella lainsäädännöllä todella poiketa perustuslain yksiselitteisestä säännöksestä sillä perusteella, että se ei *"sellaisenaan sovellu"* APT:oon? Toisaalta jos päätöksentekijä ei nimenomaan ole virkamies vaan tietokoneohjelma, voidaanko ajatella, että tällaisella päätteilyllä rikosoikeudellisen virkavastuun kysymyksenasettelu voidaan sulkea ulos APT:n perustuslakiarvioinnista? Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion näihin kysymyksiin.

Auki jää myös se, mikä on APT:n mahdollistavan tietokoneohjelman luoja rooli. Perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 62/2018 vp), että *"Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että automaattisen päätöksenteon osalta perusteluissa viitataan siihen, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunnan mielestä tällainen välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ole riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Hallintovaliokunnan on tarkasteltava virkavastuun kohdentumista ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä."*

Toisin sanoen tällaista vastuurakennetta ei ole katsottu riittäväksi, mutta nyt arvioitavan lakiehdotuksen kontekstissa auki jää se, mikä sitten on näiden asiantuntijoiden asema virkavastuunäkökulmasta. Ehdotettu säännös kohdistaisi vastuun edellä esitetysti pelkästään ylijohdajaan. Näin ollen se luo edellytyksiä vastakohtaispäätelmälle: näyttää siltä, että mainitut muut henkilöt (asiantuntijat) eivät olisi (virka)vastuussa. Tämä on ongelmallinen muotoilu PL 118 §:n ja PL 2.3 §:n kannalta. Säännöstä on täsmennettävä tältä osin.

Yleisempänä huomiona todettakoon, että virkavastuusäntely tulisi seikkaperäisesti ja systemaattisesti arvioida APT:n kannalta. Oikeustila on epäselvä etenkin rikosoikeudellisen virkavastuun suhteen. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 62/2018 vp ei anna erityisen paljon johtoa siihen, miten virkavastuu tulisi tässä hahmottaa.

Julkisuus ja salassapito

Perustuslain 12 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta. Säännöksen mukaan asiakirjajulkisuus on pääsääntö ja salassapidosta tulee säätää lailla ja sen tulee perustua välttämättömiin syihin. HE:ssa ehdotetaan (8. lakiehdotus), että sekavan kokonaisuuden muodostaneet salassapitosäännökset ulkomaalaisrekisterilaissa ja julkisuuslaissa kumottaisiin ja säädettäisiin uusi salassapitoa koskeva säännös julkisuuslakiin.

Tässä yleistavoitteessa ei ole huomauttamista, semminkin, kun perustuslakivaliokunta on todennut, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (PeVL 62/2018 vp, EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, ks. myös PeVL 2/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää vastaavan säännöksen sisältöä ja sen suhdetta julkisuuslakiin selkeytetään (PeVL 62/2018 vp).

HE:n säätämisyjärjestysperustelujen (s. 121) mukaan julkisuuslain 24 §:n uuden 31 c kohdan sekä 24 kohdassa tarkoitettujen hallintopäätösten osalta salassapitoperusteena olisi perustuslain 7 §:ssä säädetty henkilökohtainen turvallisuus. Lisäksi säännöksiä perustellaan perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa säädetyllä yksityisyyden ja henkilötietojen suojalla. Toisten perusoikeuksien toteuttamista voidaan lähtökohtaisesti pitää välttämättömänä syynä (PeVL 3/2009 vp, PeVL 2/2008 vp, PeVL 40/2005 vp), eikä tähän periaatteelliseen lähtökohtaan ole huomauttamista.

Tästä huolimatta ei ole selvää, onko kiristys mainittujen perusoikeuksien toteuttamiseksi todella välttämätön ja oikeasuhtainen, vai voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä julkisuusperusoikeutta vähemmän rajoittavin keinoin. Ehdotettu 24.1 §:n 24 kohta näet kiristäisi salassapidon ulottuvuutta, kun ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ssä ollut salassapito-olettama siirrettäisiin julkisuuslakiin. On huomattava, että henkilökohtainen turvallisuus ja yksityisyys on suojattu jo voimassaolevan säännöksen JulKL 24.1 §:n 24-kohdan (ja 25–32-kohtien) perusteella, missä mielessä PL 7 §:n oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on jo julkisuuslaissa otettu huomioon. Ehdotetun säännöksen perustella salassapito-olettaman alaan tulisi nyt myös eri maahanmuuttohallinnon viranomaisten asiakirjat, ”*[j]ollei 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*”.

Ovatko haitan ja vahingon mahdollisuus maahanmuuttohallinnon asiakirjoissa perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta välttämätön rajoitus julkisuusperusoikeuteen ja oikeutus siirtyä merkittävällä hallinnonalalla julkisuusolettaman pääsäännöstä salassapito-olettamaan? Turvallisuuden ja yksityiselämän suojan kriteerit ovat täsmällisempiä kuin varsin avoimiksi jäävät ”haitta” ja ”vahinko”, jotka ovat peräisin ulkomaalaisrekisterilaisissa käytetystä käsitteistöstä. Perustusvaliokunta on todennut, että myös silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä, on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp). ”Haitta” ja ”vahinko” eivät ole erityisen selkeitä, vaan päinvastoin varsin avoimia käsitteitä.

On arvioitava sitä, onko tällaiselle periaatteelliselle siirtymälle perusteita, kun otetaan huomioon perustuslain välttämättömyysvaatimus salassapidon edellytyksenä. Voidaan olettaa, että myös asiakirjajulkisuudelle maahanmuuton alalla on perusteita, vaikka yksityisyydensuoja ja henkilökohtainen turvallisuus tuleekin tietenkin taata asianmukaisesti. Julkisuudessa on voitava keskustella myös asioista, jotka liittyvät maahanmuuttoon ja edelleen siihen liittyviin asiakirjoihin. Niinpä kumottavan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n sovittaminen julkisuuslain salassapitosääntelyyn vaatii nähdäkseni täsmentämistä, ja huolellisempaa perustelemista, miksi julkisuusperusoikeuden rajoitus ehdotetun laajuusena on – tietosuoja sääntely huomioon ottaen – välttämätöntä.

Lopuksi

Kokonaisuutena arvostellen lakiehdotuksiin ei nähdäkseni sisälly perustavanlaatuisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ainakaan niistä näkökulmista, joista olen hallituksen esitystä tarkastellut. Mitä tulee automaattisiin yksittäispäätöksiin, kiinnitän kuitenkin huomiota oikeusturvatakeisiin selvempään

esiintuontiin ja virkavastuusääntelyn täsmentämiseen. Myös maahanmuuttoviranomaisten asiakirjojen salassapidon oikeasuhtaisuutta on arvioitava kriittisesti.

Helsingissä 24.10.2019

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Ida Koivisto

OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori, hallinto-oikeuden dosentti