

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki

Lausuntotiivistelmä

Sisäministeriö pyysi 17.5.2019 päivätyllä kirjeellään lausuntoa yhteensä 14 viranomais-, organisaatio- ja kansalaisjärjestötaholta valmistelemastaan hallituksen esityksestä, joka sisälsi ehdotuksen laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntokierros oli suppea, koska hallituksen esityksen pohjana olevaa hallituksen esitystä HE 224/2018 vp valmisteltaessa järjestettiin laaja kuulemiskierros. Lausuntoaika päättyi 7.6.2019. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto sai hallituksen esitysluonnoksesta yhteensä 15 lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, puolustusministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Oikeuskanslerinvirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, korkein hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Punainen Risti ja Pakolaisneuvonta ry. Yksittäiset lausunnot löytyvät valtioneuvoston verkkosivuilta asianumerolla SM010:00/2019.

Toisen lausuntokierroksen lausunnonantajia pyydettiin kiinnittämään huomiota hallituksen esitysluonnokseen erityisesti niiltä osin, kun esitys oli muuttunut suhteessa 8.11.2018 annettuun hallituksen esitykseen (HE 224/2018 vp). Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset koskivat erityisesti salassapitoa koskevan sääntelyn keskittämistä julkisuuslakiin, automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvien asioiden täsmällisempää sääntelyä sekä virkavastuun kohdentumista ja algoritmien julkisuutta automaattisessa päätöksentekomenettelyssä, viranomaisten erillisyyden periaatteen täsmällisempää sääntelyä yhteisrekisterinpitäjien osalta sekä huomiotietojen soveltamisalan muuttumista sisältämään myös kansalaisuusasiat. Tämän lisäksi esitykseen oli lisätty tietosuojarikosta koskeva säännös sekä kuusi liitelakia, joihin oli tehty vähäisiä teknisiä muutoksia säädösviittauksen tai rekisterilähtöisestä sääntelytavasta irtautumisen vuoksi.

Useimmat lausunnonantajat keskittyivät lausunnossaan johonkin tai joihinkin yllä mainituista muutoksista, mutta osassa lausunnoista kiinnitettiin yleisemmin huomiota myös joihinkin muihin esityksessä ehdotettaviin säännöksiin. Salassapitosääntelyn ja automaattisen päätöksentekomenettelyn osalta lausunnonantajien näkemykset hajautuivat, osa kannatti ja osa vastusti esitettyjä muutoksia. Yhteisrekisterinpitäjien ja huomiotietojen osalta sääntelyä esitettiin vielä selkeytettäväksi.

Salassapito

Salassapitosääntelyyn ehdotetusta muutoksesta lausuiivat oikeusministeriö, ulkoministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Maahanmuuttovirasto, korkein hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Punainen Risti. Salassapitosääntelyn keskittämistä julkisuuslakiin pidettiin yleisesti kannatettavana. Salassapitoa koskevaan sääntelyn ehdotetun muutoksen osalta lausunnot jakautuivat kattavampaa salassapitoa kannattaviin tahoihin, ehdotettua muutosta kannattaviin ja salassapidon alan laajennusta vastustaviin. Maahanmuuttoviraston lausunnossa ehdotettiin salassapitoperusteen muuttamista ehdottomaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa todettiin, että ehdotus, jossa kaikkiin viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin sovelletaan julkisuuslain salassapitokynnystä, on selkeämpi ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2013:121 mukainen. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa ei puolestaan pidetty tarpeellisena salassapitovelvollisuuden alan laajentamista. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todettiin lisäksi, että riittävää olisi ehkä säätää salassa pidettäväksi vain rekistereissä olevat tiedot. Myös oikeusministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota salassapidon alan

laajenemiseen ja sääntelyn oikeasuhtaisuuteen sekä soveltamisalan muuttumiseen ja edellytettiin ehdotettujen salassapitosäännösten huolellista kokonaisarviointia jatkovalmistelussa.

Automaattinen päätöksentekomenettely

Automaattisesta päätöksentekomenettelystä lausuiivat oikeusministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Oikeuskanslerinvirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, korkein hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Punainen Risti. Useimmissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota automaattisen päätöksentekomenettelyn valikoitumiskriteeriin ja kannatettiin kriteerin sitomista päätöksiin, joissa asia ratkaistaan hakemuksen mukaisesti.

Maahanmuuttoviraston lausunnossa tuotiin esiin, että työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten laatimia työperäisten oleskelulupien osapäätöksiä ei ole mahdollista automatisoida, mikäli säännös soveltuu vain Maahanmuuttovirastoon. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa automaattista päätöksentekomenettelyä koskevaan säännökseen tehtyjä muutoksia pidettiin oikean suuntaisina. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa puolestaan katsottiin, että automaattisen päätöksenteon rajaaminen yleisluontoisesti hallintolain 34 §:n 2 momentin säännöksiin ei ole sillä tavoin täsmällistä kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp). Myös oikeusministeriön, Suomen Asianajajaliiton ja Suomen Punaisen Ristin lausunnoissa katsottiin, että esityksessä tulee määritellä tarkemmin, millaiset asiat voivat valikoitua automaattisen päätöksenteon piiriin. Lisäksi Suomen Punaisen Ristin lausunnossa korostettiin, että automatisoidun päätöksenteon kohteen olisi voitava aina vaatia luonnollisen henkilön osallistumista päätöksentekoon ja sen tulisi vahvistaa myös kansallisessa lainsäädännössä. Oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnoissa esitettiin myös, että automaattiseen päätöksentekoon sovellettavista suoja-toimista tulisi säätää erikseen ja ettei lapsia koskevia päätöksiä saisi tehdä automaattisessa päätöksentekomenettelyssä.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa pidettiin mahdollisena virkavastuun osalta ehdotettua järjestelyä, jossa virkavastuu kohdentuu automaattisessa päätöksentekomenettelyssä myös yksittäisen päätöksen osalta viraston ylläjohtajaan. Oikeusministeriön lausunnossa ehdotettavaa säännöstä ei puolestaan pidetty rikosoikeudellisen virkavastuun osalta riittävän kattavana ja Maahanmuuttoviraston ylläjohtajan virkavelvollisuuksien sisällön osalta selkeänä. Tämän lisäksi lausunnossa arvioitiin, että vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun osalta ehdotettu vastuusäännös jäisi ylläjohtajan osalta todennäköisesti muodolliseksi. Algoritmin julkisuuden osalta oikeusministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen arvioida ehdotettavan säännöksen suhdetta julkisuuslakiin.

Useissa lausunnoissa kannatettiin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 62/2018 vp) edellyttämän hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeen selvittämistä. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy useita avoimia ja periaatteellisestikin merkityksellisiä kysymyksiä, joihin on mahdollista ottaa kantaa vasta siinä vaiheessa, kun perustuslakivaliokunnan edellyttämä selvitys on tehty. Lausunnon mukaan tällaisessa oikeustilanteessa asiaa koskevan erityislainsäädännön kehittäminen on monilta osin haasteellista.

Viranomaisten erillisyyden periaate ja yhteisrekisterinpitäjät

Yhteisrekisterinpitäjistä lausuiivat oikeusministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Oikeuskanslerinvirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja Suomen Punainen Risti. Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön lausunnoissa pidettiin täsmennettyjä henkilötietojen käsittelysäännöksiä (11 ja 12 §) yhteisrekisterinpitäjiä koskevaa sääntelyä selkeyttävinä ja siten kannatettavina. Useimmissa lausunnoissa esitettiin ehdotetun yhteisrekisterinpitäjiä koskevan

sääntelyn täsmentämistä ja joissakin jopa siitä luopumista ja siirtymistä sääntelemään pelkästään tiedon liikkumisesta eri viranomaisten välillä. Oikeuskanslerinviraston lausunnossa kehoitettiin vielä harkitsemaan 11 §:n sanamuodon täsmentämistä, jotta eri rekisterinpitäjien roolit kävisivät säännöksestä vielä selvemmin ilmi, ja avaamaan perusteluihin, miten perustuslakivaliokunnan yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevat huomautukset (PeVL 62/2018 vp) on huomioitu säädösehdotuksessa. Oikeusministeriön lausunnossa ehdotettiin yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä luopumista ja viranomaisten tiedonsaannin järjestämistä tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä. Valtiovarainministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnoissa todettiin, että ehdotusta tulisi edelleen täsmentää yhteisrekisterinpitäjien keskinäisen vastuunjaon osalta. Poliisihallituksen ja Suomen Punaisen Ristin lausunnoissa esitettiin sääntelyvaihtoehtoa, jossa Poliisihallitus, vastaanotto- ja järjestelykeskukset sekä säilöönottoyksiköt eivät olisi rekisterinpitäjiä. Valtiovarainministeriön lausunnossa todettiin, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa sääntelymallia olisi arvioitava erikseen niin julkisuus- ja arkistolain kuin tiedonhallintalain näkökulmista.

Huomiotietojen soveltamisalan muuttuminen

Huomiotiedoista lausuvat oikeusministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Oikeuskanslerinvirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Punainen Risti ja Pakolaisneuvonta ry. Pakolaisneuvonnan lausunnossa pidettiin hyvänä uudistuksena sitä, että huomiotietojen käsittelystä säädetään lain tasolla ja Suomen Punaisen Ristin lausunnossa sitä, ettei huomiotietoja saa käyttää päätöksenteon perusteena. Maahanmuuttoviraston lausunnossa pidettiin tervetulleena huomiotietojen tarkoitussidonnaisuuden mainintaa säännöksessä ja kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien päätösten lisäystä käyttötarkoituksiin sekä huomiotietojen luovuttamiskieltoa. Toisaalta Maahanmuuttoviraston lausunnossa pidettiin kuuden kuukauden poistoaikaa liian lyhyenä ja esitettiin, että ainakin työturvallisuuteen liittyvät huomiotiedot poistettaisiin sitten kun ne ovat käyneet tarpeettomiksi. Pakolaisneuvonnan lausunnossa todettiin, ettei ehdotettu säännös täytä tietosuojasetuksen 5 artiklan ja perustuslakivaliokunnan vastaaville säännöksille asettamia edellytyksiä, huomioiden säännöksen laaja soveltamisala, epävarmuus tietojen luotettavuudesta ja se, että ulkomaalaisasioissa on usein kyse yksityiselämän piiriin kuuluvista asioista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista sekä uskottavuusarvioinnista. Oikeusministeriön, eduskunnan oikeusasiamiehen ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnoissa ehdotettua säännöstä pidettiin liian laajana ja edellytettiin säännöksen rajaamista ja täsmentämistä. Oikeuskanslerinviraston ja Suomen Punaisen Ristin lausunnoissa todettiin, että huomiotiedon yhteyteen tulisi kirjata luotettavuusarvioinnin lisäksi myös tiedon antajan tiedot ja jos lähde ei ole tiedossa, tieto siitä.

Tietosuoja-rikos

Tietosuoja-rikosta koskevasta säännöksestä lausuvat oikeusministeriö ja tietosuojavaltuutetun toimisto. Oikeusministeriön lausunnossa todettiin, että säännös on asianmukainen. Lausunnossa esitettiin lisäksi muutosta säännöksen otsikkoon. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa esitettiin puolestaan säännöksen perustelujen täydentämistä viittauksella rikoslain 40 luvun 5 §:ään ja vastaanottokeskusten oikeudellisen aseman määrittämistä.

Uudet liitelait

Valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön lausunnoissa esitettiin täsmentäviä huomioita ehdotettuihin teknisiin muutoksiin sisältäviin liitelakeihin.