

Sisäministeriö

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntöne 16.5.2018, SMDno-2016-1584

**MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSEEN HALLITUKSEN
ESITYKSEKSI LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ
MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Maahanmuuttovirasto kiittää lausumismahdollisuudesta. Nykyisen ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) korvaaminen uudella, nykyiset henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset täyttävällä lailla on Maahanmuuttoviraston mielestä välttämätöntä. Maahanmuuttovirasto kannattaa yleisesti ehdotettua sääntelytapaa. Maahanmuuttovirasto on osallistunut hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun ja tuo sen vuoksi lausunnossa esiin vain keskeisimmät huomionsa.

Tietojen salassapito

Ehdotuksen mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/199, jäljempänä julkisuuslaki) keskitettäisiin ulkomaalais- ja kansalaisuusasioihin liittyvien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely. Keskittäminen ehdotetaan toteutettavaksi muuttamalla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa. Ehdotuksen mukaan ehdottomalle salassapidolle ei edelleenkään olisi perusteita vaan sääntelyn lähtökohtana olisi nykytilan mukaisesti salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24-32 kohtien salassapitointressinä on yksityiselämän suoja. Useimmat näiden kohtien salassapitoperusteista ovat ehdottomia. Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, tulisiko myös 24 kohdan salassapitoperuste muuttua ehdottomaksi, jotta yksityiselämän suojaaminen salassapitointressinä tulisi varmistettua kaikissa tilanteissa.

Salassapitoperusteiden ehdottomuutta puoltaa ensinnäkin maahanmuuttohallinnon toimintaympäristö. Maahanmuuttohallinnon asiakkaat ovat useimmiten vieraan valtion kansalaisia ja heidän asiastaan maahanmuuttohallinnossa voidaan saada selville heidän ja jonkin vieraan valtion viranomaisen välinen suhde. Maahanmuuttohallinnon asiakkaiden lähtövaltioiden ja yhteisöjen kulttuurit poikkeavat myös usein suomalaisesta kulttuurista. Tällöin esimerkiksi kunniakäsitys yhteisössä voi poiketa yleisestä käsityksestä Suomessa, jolloin maahanmuuttohallinnon tietojen julkisuus voi loukata henkilön yksityisyyden elämää eri tavalla kuin suomalaisessa kulttuurissa yleisesti tietojen julkisuus koettaisiin.

Jo tieto siitä, että henkilön asioita on käsitelty Maahanmuuttovirastossa, voi loukata henkilön tai hänen läheisensä yksityiselämän suojaa. Esimerkiksi maasta poistaminen, oleskeluluvan peruuttaminen tai kielteinen päätös hakemukseen voi leimata henkilöä ja hänen läheistään. Varsinkin lapsen ollessa läheisenä voidaan lapsen yksityiselämän suojaa loukata luovuttamalla tietystä yhteisössä kunniaa

www.migri.fi



loukkaavina pidettäviä tietoja. Lapsen etu voi vaarantua, jos häneen tai hänen lähipiiriinsä kohdistetaan esimerkiksi eristämiseen tai yhteisön ulkopuolelle asettamisen tähtääviä toimia. Tällaisia eri kulttuureissa ja yhteisöissä erilaisina esiintyviä sosiaalisia toimia on vaikea ennakoida tietojen luovuttamisvaiheessa tehtävän haitta-arvioinnin yhteydessä.

Ulkomaalaiset henkilöt joutuvat luovuttamaan maahanmuuttohallinnolle yksityiselämänsä kuuluvia tietoja enemmän kuin Suomen kansalainen joutuu luovuttamaan suomalaisille viranomaisille johtuen lakiin asetetuista velvoitteista maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai Suomen kansalaisuuden saamiseksi. Maahanmuuttohallinnolla on siis hallussaan esimerkiksi tietoa ulkomailla oleskelun ja matkustamisen syistä, kielitaitotietoja ja tietoja henkilön aiemmin käyttämistä henkilötiedoista tai henkilöllisyyksistä. Henkilöiden yksityiselämän suojaa tulisi suojata salaamalla nämä tiedot ehdottomasti myös silloin kun niihin ei ainakaan varmasti voida soveltaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa. Näiden tietojen julkisuudelle ei Maahanmuuttoviraston mielestä ole sellaisia intressejä, jotka olisivat yksityiselämän suojaa painavampia.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan säännöstä automatisoiduista yksittäispäätöksistä 18 §:ään. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu tilanteita, joissa automatisoitu päätöksenteko voisi olla mahdollista. Automatisoidun päätöksenteon mahdollisuudet muuttuvat jatkuvasti lainsäädännön, menettelyjen ja menetelmien kehittyessä. Perusteluja olisi siksi hyvä täydentää siten, että niissä huomioitaisiin muutosmahdollisuudet ja niiden nopeus siten, että muutaman vuoden päästä automatisoitu päätöksenteko voi olla perusteltua hyvin erilaisissa asioissa ja tilanteissa kuin nyt on ennakoitu.

Säännösluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan täysin automaattisessa päätöksenteossa virkavastuussa on sellainen henkilö, jolla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätöksen johtanutta teknistä sääntöä. Tosiasiassa sääntöjä muokkaavat asiantuntijat, jotka eivät vastaa automatisoidusta päätöksenteosta. Säännöistä päättävät eri henkilöt kuin ne järjestelmään toteuttavat henkilöt. Säännöistä päättävien henkilöiden pitää tietenkin ymmärtää tekninen säännöstö ja vastuunsa päätöksenteossa. Tätä toimintatapaa voisi selkeyttää perusteluissa, ettei vaikuttaisi siltä, että sääntöjen toteuttajat ja niistä päättävät olisivat yksiä ja samoja henkilöitä.

Säännösluonnoksen 2 momentin mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia luonnollisen henkilön osallistumista tietojensa käsittelyyn. Säännösluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa edellytetään, että rekisteröidylle tulee tarjota yksinkertaisia tapoja vaatia luonnollisen henkilön osallistumista tietojen käsittelemiseen ja esittää oma kantansa. Automatisoidun päätöksenteon mahdollisuudet ovat tällä hetkellä ratkaisuihin, joissa henkilö saisi myönteisen päätöksen ja esimerkiksi tilanteissa, joissa kielteisen päätöksen perusteet ovat ilmeiset ja yksiselitteiset. Näissä tapauksissa henkilön tarve suojatoimille olisi huomattavan erilainen kuin esimerkiksi luottihakemuksen epäämistilanteet tai sähköisen rekrytoinnin käytännöissä. Perusteluissa voitaisiin korostaa automatisoidun päätöksenteon etuja rekisteröidylle nykyistä enemmän ja huomioida suojatoimien tarpeiden suhteellisuus. Henkilö voi esimerkiksi nopeaa käsittelyä varten haluta automatisoidun päätöksen, jolloin hän on esittänyt tätä koskevan



kantansa jo hakemusta jättäessään. Lain perusteluissa olisi siis korostettava tilanteiden, asian ja päätöksenteon erilaisuuksia ja mahdollistettava joustava suojatoimien käyttö kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiden. Muutoin syntyy riski siitä, että automatisoituun päätöksentekoon luodaan kategorisia suojatoimia, jotka ovat menettelyn tehokkuusesteitä tilanteissa, joissa suojatoimille ei ole erityistä tarvetta. Maahanmuuttovirasto esittää myös harkittavaksi voitaisiinko tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa tulkita siten, ettei suojatoimiin tarvitsisi välttämättä kuulua oikeus vaatia luonnollisen henkilön käsittelevän henkilötietoja tämän säännösluonnoksen mukaisissa tilanteissa kun kyseessä on 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen tilanne. Asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan suojatoimiin kuuluu oikeus vaatia, että luonnollinen henkilö käsittelee henkilötietoja vain 2 kohdan a ja c alakohdissa tarkoitetuissa tapauksissa eikä tässä säännellyssä alakohdan b mukaisissa tilanteissa.

Henkilötietojen käsittelyn rajoittaminen

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetuksen (EU 2016/679, jäljempänä tietosuoja-asetus) 18 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Maahanmuuttohallinnossa rekisteröidyn pyynnön perusteena olisi todennäköisesti aina tietojen paikkansapitämättömyys. Rekisteröidyn oikeutta voidaan rajoittaa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan jäsenvaltioille jättämän liikkumavaran puitteissa.

Jos henkilötiedon käsittely rajoitettaisiin rekisteröidyn pyynnön perusteella automaattisesti siihen saakka kunnes rekisterinpitäjä on voinut varmistaa tiedon paikkansapitävyyden, olisi tiedosta riippuen mahdollista, että päätöksenteko sekä Maahanmuuttohallinnossa että Maahanmuuttohallinnon tietoja päätöksenteossaan käyttävässä viranomaisessa pysähtyisi varmistamismenettelyn ajaksi.

Maahanmuuttohallinnon päätöksenteko on lakiin perustuvaa. Päätöksenteossa käytettävän tiedon oikeellisuudesta varmistuminen on ratkaisevaa oikean päätöksen ja siten henkilön oikeusturvan varmistamiseksi. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan maahanmuuttohallinnon menettelyille asetetut muut lakiin perustuvat vaatimukset sekä rekisteröidyn mahdollisuus käyttää muita oikeuksiaan tietojensa oikeellisuuden varmistamiseen oikeuttavat henkilötietojen käsittelyn rajoittamismahdollisuuden rajaamisen ja esittää tällaisesta säätämistä harkittavaksi.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan säännöstä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaksi sääntelyksi 8 §:ään. Säännösluonnoksen 1 ja 2 momentissa käsitellään terveyttä koskevia tietoja. Hallituksen esitysluonnoksessa kuvataan myös potilastietojen käsittelyä.

Nykylainsäädännön mukaisesti hallituksen esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu sääntelyä vastaanottopalveluiden antamisen yhteydessä käsiteltävistä potilastiedoista. Potilastiedoilla tarkoitetaan potilaskäyntien tekstejä, diagnooseja, toimenpiteitä, riskitietoja, lääkitystietoja ja reseptitietoja. Sitä vastoin hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan tarkennuksia muita kuin potilastietoja koskevien terveyteen liittyvien tietojen käsittelyyn mahdollistamalla terveydentilaa ja



terveydenhuoltopalveluita koskevien tietojen käsittely vastaanottokeskuksissa, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä, Maahanmuuttovirastossa ja säilöönottokeskuksissa laissa rajatuissa tilanteissa. Maahanmuuttoviraston tulkinna mukaan tässä laissa säänneltävillä terveyttä koskevilla tiedoilla tarkoitetaan tietoja, joita muut kuin terveydenhuoltopalvelujen työntekijät tarvitsevat työtehtäviensä hoitamiseksi. Sekä tietoja käsittelevät henkilöt että käsiteltävät tiedot pyritäisiin rajaamaan tarkasti. Ehdotettavalla lailla säänneltäviä terveydentilaa ja terveydenhoitopalveluita koskevia tietoja olisivat esimerkiksi tarvittavat tiedot asiakkaan mahdollisista tarttuvista taudeista, mahdollisesta asiakkaan itsensä vahingoittamisen riskistä ja asiakkaan järjestettävien palvelujen käytännön järjestelyistä. Terveydentilaa ja terveydenhoitopalveluita koskeviin tietoihin voisi sisältyä myös rajoitetusti potilastietoja siltä osin kuin muiden kuin terveydenhuoltopalveluiden työntekijöiden on välttämätöntä käsitellä niitä tehtävien hoitamiseksi. Maahanmuuttovirasto toivoo hallituksen esityksen perusteluja täsmennettäväksi tässä lausunnossa esitetyn mukaisesti.

Maahanmuuttohallinnon rekisterinpitäjät käsittelevät terveyttä koskevia tietoja myös muissa kuin ehdotetun 8 §:n 1 ja 2 momentin tilanteissa. Maahanmuuttovirasto käsittelee terveyttä koskevia tietoja esimerkiksi kansainvälisen suojelun asioiden, lupa-asioiden, kansalaisuusasioiden ja maasta poistamisasioiden yhteydessä. Maahanmuuttovirasto pyytää varmistamaan, ettei 8 §:n 3 momentiksi ehdotettu säännös johda tulkintaan siitä, ettei terveyttä koskevia tietoja voisi lain soveltamisalalla käsitellä muissakin kuin 1 ja 2 momentin mukaisissa tilanteissa.

Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta

Lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) 39 §:ään ehdotetaan 4 momenttia, jonka mukaan edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja seuranta kuulusivat Maahanmuuttovirastolle.

Tällä hetkellä vastaavaa toimivaltaa ei ole nimenomaisesti säädetty Maahanmuuttovirastolle. Nykyisessä vastaanottolain 46 §:ssä edustajarekisterin käyttötarkoituksessa nämä tehtävät on kuitenkin mainittu. Toimivalta näissä asioissa on siis lainsäädännöllisesti epäselvä ja on kannatettavaa, että asia pyritään selkiyttämään. Maahanmuuttovirastolla on tälläkin hetkellä toimivalta tehdä eräitä tähän kokonaisuuteen liittyviä tehtäviä kuten hyväksyä ja maksaa edustajien lähettämät laskut. Maahanmuuttovirasto on myös kouluttanut edustajia. Edustajan määräämis- ja vapauttamisasiossa toimivaltaa on vastaanottokeskuksilla, joiden toimintaa Maahanmuuttovirasto ohjaa, suunnittelee ja valvoo.

Maahanmuuttovirasto kannattaa vastaanottolain 39 §:n 4 momenttiin ehdotettua muutosta, vaikka se ei olekaan kattava ratkaisu. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että seuranta -sana korvattaisiin valvonta -sanalla, joka mahdollistaisi esimerkiksi kanteluiden tutkimisen. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että se pystyy nykyresursseillaan hoitamaan tähän kokonaisuuteen liittyvistä tehtävistä varmasti vain ne, jotka se jo nyt hoitaa. Edustajatoiminnan ohjauksen, suunnittelun ja valvonnan riittävät resurssit tulisi turvata ennen kaikkea alaikäisten oikeuksien yhtäläisen toteutumisen varmistamiseksi.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa myös tarpeesta arvioida edustajatoiminnan ohjaamiseen, suunnitteluun ja valvontaan liittyvät tehtävät vielä erikseen kokonaisuutena niin, että myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 7 luvun perusteella määrätyn edustajan ohjaus, suunnittelu ja valvonta



tulisi säänneltyä. Edustajatoiminnan ohjaamista tulisi ylipäättään tarkastella kokonaisuutena ja tehdä säännösmuutokset vasta sen jälkeen kun tehtävät ja toimijat olisi koko edustajatoiminnan osalta yhdessä sovittu.

Henkilötietojen käsitteleminen muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan säännöstä (11 §), joka mahdollistaisi rekisterinpitäjille henkilötietojen käsittelyn muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Maahanmuuttovirasto pitää säännöstä tarpeellisena, mutta pyytää tarkentamaan sitä vielä seuraavasti.

Vastaanottotoiminnassa käsiteltäviä tietoja ehdotetaan voitavan käsitellä Maahanmuuttovirastossa, jos se olisi tarpeen ulkomaalaisen Suomessa oleskelua varten. On mahdollista, että henkilö, jonka asian käsittelemiseksi tietoja tarvitaan, oleskeleekin vielä ulkomailla. Tällöin siis vastaanottokeskuksessa olevan henkilön vastaanoton yhteydessä kerättyjä tietoja tarvittaisiin toisen henkilön maahantuloasian ratkaisemiseksi. Jotta säännöksen kattavuus varmistettaisiin, Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että 11 §:n 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin maininta siitä, että tietoja voidaan maassa oleskelun lisäksi käsitellä myös maahantuloon liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

Tiedonsaantioikeudet

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan säännöstä (12 §:n 1 momentti), joka oikeuttaisi rekisterinpitäjän saamaan tiedot viranomaiselta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että tietojensaantioikeus kohdistuisi myös muuhun tahoon kuin viranomaiseen silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää. Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, voisiko säännöksen kattaa ulottamaan myös yksityiset tahot silloinkin, kun ne eivät hoida julkista hallintotehtävää. Maahanmuuttoviraston tietotarpeet ovat moninaiset eikä voida poissulkea tilannetta, jossa tietoja tarvittaisiin välttämättä myös yksityiseltä taholta silloinkin kun ei hoida julkista hallintotehtävää.

Maahanmuuttovirasto tarvitsee asiakaspalvelutilanteiden ja henkilöstönsä turvallisuuden varmistamiseksi mahdollisuuden saada asiakkaan rikostietoja esitutkintaviranomaisilta. Tietoja ei siis käytettäisi asian ratkaisemiseen tai esimerkiksi säilöönottoyksikön asiakkaan palveluiden takaamiseksi vaan henkilöstön turvallisuuden varmistamiseksi. Erityisesti asiakkaan kohtaavan henkilöstön sekä säilöönottoyksiköiden ja vastaanottokeskusten henkilöstön turvallisuus tulisi voida varmistaa. Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi olisiko 12 §:n 1 momentin mainintaa laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi laajennettava koskemaan myös turvallisuutta asioiden käsittelyn yhteydessä tai olisiko nykyisen käsitteen sisältöä mahdollista tarkentaa perusteluissa.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tarvitsee auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätösharkintaa varten tiedot henkilöä koskevista vireillä olevista tai olleista rikosilmoituksista ja rikosten esitutkinnasta. Vastaanottolain 35 §:n mukaan henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kysessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Koska rikosepäily- ja rikosetutkimustietojen tutkiminen ei säännöksen sanamuodon perusteella ole ehdotonta, ei tämä tietotarve välttämättä täytyisi yleisellä 1



momentin tiedonsaantioikeussäännöksellä. Sen vuoksi Maahanmuuttovirasto ehdottaa 2 momenttiin erillistä tiedonsaantioikeussäännöstä auttamisjärjestelmälle.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä tarvitsee auttamistoimien tarpeen selvittämistä varten kunnalta tiedot auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta sekä hänen saamistaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja lastensuojeluasiakkuudesta. Tarve perustuu vastaanottolain 33, 35 ja 38 §:n mukaisiin auttamisjärjestelmän tehtäviin. Tehtävät säännöksissä ovat yleisiä kuten velvoite tehdä kunnan kanssa yhteistyötä. Tällöin ei ole selvää, että tiedot olisivat välttämättömiä siten kuin 1 momentti edellyttäisi vaan tiedonsaantioikeudesta pitäisi säätää 2 momentissa.

Oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otettujen sormenjälkien käsittely

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan nykyisen ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:ä sisällöllisesti vastaavaa säännöstä 10 §:ksi. Säännökseen ehdotetun 5 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla olisi oikeus käyttää säännöksessä tarkoitettuja jo talletettuja sormenjälkiä asianomaisen henkilön suostumuksella oleskelulupakortin sekä unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin valmistamista varten.

Säännöksellä ajatellaan ilmeisesti tilannetta, jossa aiemmin otettuja sormenjälkiä voitaisiin hyödyntää myöhemmin uusittavan kortin valmistamiseksi. Ulkomaalaislain (301/2004) 60 d ja 161 §:ssä on kuitenkin jo säädetty mahdollisuuksista luopua kortin hakemisen yhteydessä sormenjälkien ottamisesta. Ulkomaalaislain säännöksissä ei edellytetä hakijan suostumusta tähän. Maahanmuuttovirasto pitää tarkoituksenmukaisena säilyttää ulkomaalaislain 60 d ja 161 §:n mahdollistama toimintatapa eikä kannata erillisen suostumuksen keräämistä sitä varten, ettei sormenjälkiä otettaisi uudestaan oleskelulupakorttia tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin valmistamista varten.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Tulosalueen johtaja

Kaj Välimäki

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 15.06.2018 klo 07:33. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö, postitse ja kirjaamo@intermin.fi sekä maahanmuutto-osasto@intermin.fi



Tiedoksi

Maahanmuuttovirastossa

- apulaispäällikkö
- kansalaisuusyksikön johtaja
- maahanmuuttoyksikön johtaja
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja
- tietohallintojohtaja
- turvapaikkayksikön johtaja
- vastaanottoyksikön johtaja