



21.6.2018

Julkinen

Sisäministeriö

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö
16.05.2018 SM1814899 00.00.01.00.00 SMDnro-2016-1584

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Laki korvaisi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) ja siihen keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muista maahanmuuton hallinnonalan laeista. Lakia sovellettaisiin maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muista maahanmuuton hallinnonalan laeista. Esitykseen liittyvät ehdotukset laeiksi kv. suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä kotouttamisen edistämisestä annettujen lakien muuttamisesta. Tarkoitus on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia (HE 9/2018 vp). Lisäksi esitetään muutettavaksi julkisuuslakia (621/1999; 24 §) siten, että lakiin keskitettäisiin maahanmuuttohallintoa koskevien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely. Ehdotetut lait olisi tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Esitysluonnoksessa todetaan, että sen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin viranomaisiin, joita ovat rekisterinpitäjien lisäksi kaikki henkilötietoja luovutusäännösten nojalla käsittelevät viranomaiset sekä mahdolliset muut tahot, jotka käsittelevät henkilötietoja.

Luonnoksessa arvioidaan lähinnä EU-selvitysten pohjalta, ettei tietosuoja-asetuksella ja lakiesityksellä yleisesti ole erityisen merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Lainsäädännön muutokset aiheuttavat joitakin kustannuksia tietojärjestelmien muutoksina ja henkilöstön koulutuksena

sekä pysyvinä kustannuksina tietosuojavastavan palkkana. Välillisinä taloudellisina vaikutuksina voidaan pitää tarpeita kouluttaa henkilöstöä sekä kehittää valvontaa ja tietojärjestelmiä muiltakin osin siten, että tietosuojan ja tietoturvallisuuden taso paranee. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä ja kansallinen viisumitietojärjestelmä on toteutettu siten, että ne pitkälti täyttävät jo nykyisillään tietosuojaa ja käsittelyn turvallisuutta koskevat vaatimukset. Tietojärjestelmävaikutuksista aiheutuu kuitenkin esimerkiksi rekisterinpitäjien muutosten johdosta tehtävistä muutoksista tietojärjestelmien käyttöoikeuksiin ja käyttövaltuuksien hallintaan. Vaikutuksia tulisi myös uusista käsittelytarkoituksista ja tietosisältöä koskevista lisäyksistä. Maahanmuuttoviraston (UMA) ja ulkoministeriön (viisumitietojärjestelmä) uudet roolit rekisterinpitäjinä saattavat lisätä yhteydenottoja ja tarvetta saattaa tietoa laajalti muille saataville.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakiesityksen ehdotuksista, tietosuojaasetuksesta ja muusta tähän liittyvistä lainsäädäntöuudistuksista arvioidaan aiheutuvan jossakin määrin kustannuksia maahanmuuttohallinnolle. Niiden määrää ei kuitenkaan arvioida euromäärisesti taikka viranomaisittain. Esitysluonnoksessa ei myöskään todeta, että lainsäädäntöuudistus voidaan toteuttaa maahanmuuttoviranomaisten nykyisten resurssien puitteissa taikka että se edellyttäisi määrärahasiirtoja hallinnonalalta toiselle. Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2019-2022 valmistelun yhteydessä ei ole nähty tarpeelliseksi huomioida muutoksia eivätkä sisäministeriö tai muutkaan ministeriöt ole tehneet ehdotuksia LTAE1 2018 ja TAE2019 valmistelun yhteydessä. Näin ollen on arvioitavissa, että uudistuksen edellyttämä valtion rahoitus voidaan hoitaa valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Tämä tulisi todeta myös esityksessä.

Valtiovarainministeriö toteaa lakiesityksen eri yksityiskohdista seuraavaa:

Lakiluonnoksen 1. lakiehdotuksen (henkilötietokäsittelystä maahanmuuttohallinnossa) 1 § sisältää soveltamisalaa koskevan säännöksen. Siinä käytetään henkilörekisterin käsitettä. Muutenkin soveltamisalaa koskeva säännös vastaa yleissäädöksenä olevaa EU:n yleistä tietosuojaasetusta ja tietosuojalakia. Olisi syytä harkita, onko erityislaissa tarvetta määritellä lain asiallista soveltamisalaa uudelleen, jos kysymys on yleissäädöksiä täydentävästä säädöksestä.

Ehdotetun henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 2 §:n suhde muuhun lainsäädäntöön vaatii tarkennusta käyttötarkoituksen osalta. Tulisi tarkentaa käyttötarkoitusta esimerkiksi siten, että pykälässä mainittaisiin, että henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia sovelletaan silloin, kun on kyse rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta,

selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai niiden ehkäisemisestä. Käyttötarkoituksen lisäämistä myös muihin 2 §:n alakohtiin tulisi harkita.

Ehdotetun henkilötietolain 3 §:n yhteisrekisterinpitäjissä ei ole mainittu Tullia. Kumottavaksi ehdotetun ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 §:n mukaan rekisteriä pitää ja käyttää myös Tulli. Tämä merkitsee muutosta nykyiseen oikeustilaan ja edellyttää, että Tullin tiedonsaantioikeus tulee riittävästi katetuksi. Edellytys vaikuttaa täyttyvän ehdotetun henkilötietolain 13 §:n henkilötietojen luovuttamista koskevalla säännöksellä ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetulla lailla. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että Tullin asemassa tapahtuvaa muutosta näiltä osin avattaisiin ehdotetun lain yksityiskohtaisissa perusteissa.

Henkilötietolakiluonnoksessa valittu tapa esittää 3 §:ssä yhteisrekisterinpitäjät ja toisaalta muissa pykälissä mainittu ”rekisterinpitäjä” on jossain määrin epäselvä (esim. 12 § otsikointi verrattuna pykälän 1 momenttiin). Ehdotetussa henkilötietolain 3 §:ssä säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjyydestä. Ehdotetussa lakiluonnoksessa jää epäselväksi kunkin yhteisrekisterinpitäjän oikeudet ja vastuut siltä osin kuin laissa säädettäisiin pelkästään rekisterinpitäjästä (esim. 7 §) ja rekisterinpitäjistä (esim. 11 §). Lakiesitystä pitäisi tarkentaa tältä osin.

Lisäksi ehdotetussa henkilötietolaissa ehdotettaisiin lisättäväksi harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin uusi 23 kohta. Ehdotetun 23 kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laadittaisiin tukemaan ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontatehtävien hoitamista siinä lueteltujen lakien sisältämien säännösten mukaisesti. Jatkovalmistelussa on kuitenkin varmistuttava, että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksesta säädetään riittävän tarkkarajaisesti laeissa, joihin pykäläehdotuksessa on viitattu. Lisäksi on varmistettava, että viranomaisella, jonka tehtäviä varten velvoitteidenhoitoselvitys tehdään, on riittävät tietojensaantioikeudet, jotta velvoitteidenhoitoselvitys voidaan tehdä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.

Ehdotetun henkilötietolakiluonnoksen 7 §:n, 8 §:n ja 9 §:n sisäinen rakenne ei ole selkeä. Luonnoksen 7 §:ssä säädetään osittain erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, kuten biometrinen tunnisteen, käsittelystä. Niin ikään 7 §:ssä säädetään erityisiin edellytyksiin perustuen rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Luonnoksen 8 §:ssä olisi otsikon perusteella erityinen pykälä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä, mutta 8 § pitää sisällään vain terveydentilaa ja terveystalvveluja koskevien tietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Puolestaan luonnoksen 9 §:ssä säädettäisiin sormenjälkitietojen käsittelystä, joka olisi myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Luonnoksen 9 §:n 1 momentin mukaan ”Muukalaispassi- ja pakolaisen matkustusasiakirjahakemusta varten kerätyt sormenjäljet talletetaan.”

Säännösluonnoksesta ei ilmene, mihin tiedot tallennetaan. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että lainsäädännössä selkeästi kuvataan, mihin tietovarantoihin viranomaisten keräämät tiedot tallennetaan, jotta tietoarkkitehtuurin yleispiirteet voidaan todentaa lainsäädännöstä.

Luonnoksen 7 §:ssä ja 8 §:ssä säädetään toistuvasti tarpeellisuusvaatimuksesta. Vaikuttaisi siltä, että sääntely on ainakin jossakin määrin rinnakkaista niihin velvollisuuksiin, joista on säädetty suoraan yleisessä tietosuoja-asetuksessa erityisesti henkilötietojen käsittelyn minimointivelvollisuudesta. Pykälien sanamuotoa tulisi tarkistaa ja arvioida, missä määrin on tarpeen ja mahdollista säätää tarpeellisuusvaatimuksesta kansallisessa lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen rinnalla.

Luonnoksen 11 § näyttäisi pitävän sisällään säännöksiä, joissa rekisterinpitäjille annetaan käsittelyoikeuksia kerättyihin henkilötietoihin. Tällaista sääntelymallia ei voida pitää selkeänä, koska lähtökohtana on, että ilman erillisiä lainsäädännöksiäkin rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä keräämiään henkilötietoja. Tässä suhteessa saattaa olla tarpeen arvioida yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyviä vastuita uudelleen sekä selkiyttää, milloin tosiasiaa kysymys on tietojen luovuttamisesta viranomaiselta toiselle. Tässä suhteessa sääntelyssä on otettava huomioon, että tietoluovutuksia koskevan sääntelyn lähtökohdat on säädetty julkisuuslaissa, jossa tietojen luovuttaminen perustuu viranomaisten erillisyyperiaatteen. Rekisterinpitäjän määrittämisellä ei voida sivuuttaa asiakirjajulkisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Yhteisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia ja keskinäistä tietojenvaihtoa yhteisrekisterinpitäjyyden perusteella on ongelmallinen perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden ja myös tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ilmaistujen kannanottojen perusteella. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esimerkiksi PeVL 15/2018 vp ja PeVL 59/2010 vp). Luonnoksen 11 § ja 12 § vaikuttaisivat olevan ongelmallisia suhteessa perustuslakivaliokunnan vakiintuneisiin kannanottoihin perustuslain 10.1 §:stä johtuvista sääntelyvaatimuksista.

Luonnoksen 12 §:n mukaan rekisterinpitäjällä on sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä tietoja viranomaisilta. Luonnoksen tiedonsaantioikeutta koskevan 12 §:n 2 momentin 7 kohdassa on ehdotettu, että rekisterinpitäjällä on lisäksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja Verohallinnolta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Säännöksen perusteluissa ei ole tarkemmin kuvattu, mitkä olisivat sellaisia tietoja, joita rekisterinpitäjä säännöksen nojalla tarvitsisi Verohallinnolta. Luonnosta olisi tältä osin tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa. Niin ikään 12.2 §:ssä ei yksilöidä, millä rekisterinpitäjällä on tiedonsaantioikeus. Tiedonsaantioikeudet ovat varsin väljiä ja yksilöimättömiä.

Niin ikään luonnos 13 § henkilötietojen luovuttamisoikeudesta on väljä ja yksilöimätön. Tietojen luovuttamista koskeva sääntely on kiinnitettävä tällaisella sääntelyratkaisulla viranomaisten ja muiden toimijoiden erikseen säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin, joissa on säädetty oikeus tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä. Luonnoksen 13 §:ä tulee tarkentaa.

Luonnoksen 14 §:ssä on säädetty tietojen poistamisesta. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, mitä poistamisella tarkoitetaan ja mistä tiedot poistetaan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön perusteella tietojen säilytysajasta henkilörekisterissä on säädettävä erikseen. Perustuslakivaliokunta tosin on todennut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp ja PeVL 38/2016 vp). Pykäläluonnoksesta ei ilmene, mistä tiedot poistetaan ja mitä tiedoille sen jälkeen tehdään. Säännöstä tulee tarkentaa. Lisäksi on syytä arvioida, mikä peruste tietojen säilyttämiselle on pykäläluonnoksen mukaisesti. Tietosuoja-asetuksessa lähdetään siitä, että henkilötietoja voidaan säilyttää vain se aika, joka on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e) alakohdan mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Säännöksestä ei ilmene, miten tietosuoja-asetuksen tarpeellisuusvaatimus on huomioitu 14 §:ssä ja onko säännöksellä tarkoitus poiketa tietosuoja-asetuksen tietojen säilyttämisen tarpeellisuusvaatimusta koskevasta säännöksestä vai koskevatko säilytysajat sittenkin arkistointia. Vastaava arvio tulisi tehdä 15 §:stä.

Luonnoksen 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus tehdä yksittäispäätöksiä täysin automatisoidusti. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu säännös ei yksin riitä täysin automatisoituun päätöksentekoon. Sääntelyssä tulisi huomioida oikeusturvaan, hyvään hallintoon ja virkavastuuseen liittyvät kysymykset.

Lakiehdotuksessa on myös säännös tarkastusoikeuden käyttämisestä. Tällä hetkellä ei liene yhtenäistä käsitteistöä siitä, käytetäänkö lainsäädännössä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen yhteydessä ”tarkastusoikeuden” käsitettä vai ”oikeutta tutustua omiin tietoihin”. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, mikä linjaus käsitteistöä tehdään. Rekisteröidyn oikeuksien kannalta on merkityksellistä, että käsitteistö eri säädöksissä on tältä osin yhtenäinen.

Sisäministeriön tulisi olla yhteydessä myös valtiovarainministeriön esityksen jatkovalmistelussa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

BO (Vallinheimo)
VO (Turunen)
JulkICT (Voutilainen, Huotari)