

15.6.2018

Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne 16.5.2018 (SMDno-2016-1584, Kela 51/010/2018)

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

Sisäministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa laki, joka korvaisi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain. Esitettävään lakiin keskitettäisiin maahanmuuton hallinnonalan laeista henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely.

Laki sisältäisi ulkomaalaislain, kansalaisuuslain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä sekä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettujen lakien rekisterisäännökset. Myös eduskunnan käsittelyssä oleva laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella kuuluisi henkilötietojen käsittelyn osalta lain soveltamisalaan. Esitettyyn lakiin keskitettäisiin myös kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain rekisterisäännökset.

Sisäministeriön lausuntopyynnössä pyydetään erityisesti tarkistamaan lausunnonantajan omien tiedonsaantioikeuksien kattavuus maahanmuuttohallinnolta, ja johtavatko esitetyt muutoksen tiedonsaantioikeuden lakkaamiseen.

Kelan tiedonsaantioikeus maahanmuuttohallinnolta

Henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevan lakiesityksen 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimisivat EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisina yhteisrekisterinpitäjinä. Kunkin rekisterinpitäjän toimivalta ja

vastuu sekä henkilötietojen käsittelyn tarkoitus perustuisivat sen toimeenpanemaan lainsäädäntöön.

Maahanmuuttovirastolla olisi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuu ja se toimisi jatkossa myös rekisteröidyn yhteyspisteenä. Ulkoasianhallinto toimisi vastaavasti kansallisen viisumitietojärjestelmän kehittäjänä ja ylläpitäjänä sekä jatkossa myös sen osalta rekisteröidyn yhteyspisteenä.

Kelan oikeus tietojen saantiin nykyisestä ulkomaalaisrekisteristä perustuu useisiin lakeihin. Tiedonsaantia koskeva yleissäännös on kansaneläkelaisissa (KEL, 568/2007). Kelalla on KEL:n 85 §:n 2) kohdan nojalla oikeus saada sen toimeenpantavaksi säädettyjen etuuksien hoitamista varten salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä Maahanmuuttovirastolta sen rekisterissä olevien Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten ja heidän perheenjäsentensä tunnistetiedot sekä perheoikeudellista asemaa ja oleskelulupaa koskevat tiedot sekä mainituissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

Kela tarvitsee ulkomaalaisrekisterin tietoja ratkaistessaan henkilön kuulumisen Suomen sosiaaliturvaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (SovAL, 1573/1993) perusteella. Sosiaaliturvan edellytyksenä on maassa oleskelun laillisuus. SovAL 15 §:ssä säädetään Kelan oikeudesta kyseisen lain täytäntöönpanoa varten välttämättömiin tietoihin valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Välttämättömiä tietoja ovat tiedot oleskelulupahakemuksista, oleskelulupapäätöksistä, EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä ja näitä tietoja koskevista muutoksista. Lisäksi Kela saa tiedot oleskelulupaa koskevasta muutoksenhausta, karkotuspäätöksistä sekä maahantulokielloista.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä työryhmä asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Uuden lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Tässä yhteydessä tietojensaantioikeutta esitettäneen laajennettavaksi niin, että Kelalla olisi oikeus saada kunnan ja valtion viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä myös Suomea sitovien sosiaaliturvaa koskevien kansainvälisten säädösten toimeenpanemiseksi välttämättömiä tietoja.

Edellä mainittujen lisäksi useisiin Kelan toimeenpanemiin etuuslakeihin sisältyy SovAL:n 15 §:ää vastaava tietojensaantioikeus kunnan ja valtion viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Näillä yksittäisten etuuslakien säännöksillä on erityisesti merkitystä ulkomaalaisrekisterin tietojen saamisen kannalta silloin, kun oikeus etuuteen ei ole riippuvainen SovAL:n nojalla tehdystä ratkaisusta. Tällaisia etuuslakeihin sisältyviä tietojensaamissäännöksiä on mm.

sairausvakuutuslaissa (1224/2004), laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) lapsilisälaissa (796/1992) ja opintotukilaissa (65/1994).

Kela käyttää ulkomaalaisrekisterin tietoja myös ratkaistaessa henkilön oikeutta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) perusteella. Oikeus toimeentulotukeen ei määriy suoraan esimerkiksi oleskeluluvan, sen tyyppin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin perusteella. Niitä voidaan kuitenkin käyttää apuna arvioitaessa henkilön oleskelun tosiasiallista luonnetta ja vakinaisuutta sekä sitä kautta syntyvää toimeentulotukioikeutta.

Kela tarvitsee lisäksi tiedon Suomeen kolmansista maista tuleville kausityöntekijöille annettavista kausityötodistuksista sekä kausityöntekijöiden viisumeista. Tieto tarvitaan sen selvittämiseksi, onko kausityöntekijällä oikeus terveydenhuollon palveluihin Suomessa rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain (rajalaki, 1201/2013) nojalla. Rajalakia koskeva muutosesitys on eduskunnan käsittelyssä. Tässä yhteydessä rajalakiin esitetään lisättäväksi vastaavanlaista tietojensaamista koskevaa säännöstä kuin useissa muissakin Kelan etuuslaissa on eli Kelalla olisi oikeus välttämättömiin tietoihin valtion tai kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Tiedonsaanti kausityötodistuksista ja kausityöntekijöiden viisumeista perustuu tällä hetkellä ulkomaalaisrekisterilain 10 §:n 6) kohtaan, joka siis on tarkoitus kumota samalla, kun laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa hyväksytään.

Tarkkaa tietoa rajalain muutosesityksen voimaantuloajankohdasta vielä ole, koska suurin osa siihen esitettävistä muutoksista liittyy SOTE-uudistukseen. Ulkomaalaisrekisterilain kumoutuessa oikeus rajalain toimeenpanemiseksi tarvittaviin viisumitietoihin voitaisiin johtaa SovAL:aan kaavaillusta tietojensaamista koskevasta säännöksestä. Tämäkin muutos tulee kuitenkin voimaan aikaisintaan 1.1.2019. Jos siis laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa tulee voimaan ennen rajalain tai SovAL:n muutosta, tulisi tiedonsaantioikeus rajalain tarpeisiin kausityöntekijätodistuksia ja kausityöntekijäviisumeita koskien turvata täydentämällä KEL:n 85 §:n 2) kohdan säännöstä koskemaan tiedonsaantia sekä Maahanmuuttoviraston ylläpitämästä ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmästä että ulkoasiainhallinnon ylläpitämästä kansallisesta viisumitietojärjestelmästä.

Maahanmuuttohallinnon rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeus

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnosta esitetään rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä, jossa tiedonsaantioikeus sidottaisiin osittain välttämättömyysvaatimukseen ja osittain tarpeellisuusvaatimukseen. Lain 12 §:n 1 mom:n mukaan rekisterinpitäjällä olisi sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus saada välttämättömiä tietoja viranomaisilta. Lisäksi

Maahanmuuttopoliisin rekisterinpitäjällä olisi 12 §:n 2 mom:n mukaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi myös tarpeellisia tietoja viranomaisilta. Kelalta rekisterinpitäjällä olisi 12 §:n 1 mom:n 5) kohdan mukaan oikeus saada tiedot ristiriitaisten tietojen selvittämiseksi sekä työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tietosisältöä ei ole tarpeen luetteloida laissa tyhjentevästi silloin, kun tiedot ovat välttämättömiä jonkin tietyn tarkoituksen kannalta. Siltä osin kuin tiedot ovat lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia, tulee tietosisällöt laissa riittävästi yksilöidä.

Kumottavaksi esitettävän ulkomaalaisrekisterilain mukaisia päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat Maahanmuuttovirasto ja ulkoasianministeriö. Lisäksi ulkomaalaisrekisterillä on muita lain 3 §:ssä mainittuja pitäjiä ja käyttäjiä. Ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n 6) kohdan mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus ulkomaalaisrekisteriä varten saada sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Kelalta ja kunnan viranomaiselta välttämättömiä tietoja siitä, onko hakijalle myönnetty toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea tai muuta vastaavaa etuutta, sekä muut tiedossa olevat seikat, joilla saattaa olla merkitystä henkilön ulkomaalaislain tai kansalaisuuslain mukaisen asian käsittelyssä. Tietojen luovuttaminen on siis ulkomaalaisrekisterilaissa sidottu ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain toimeenpanoon.

Lakiesityksestä on vaikea arvioida, laajenisiko ja kuinka paljon rekisterinpitäjien tietojensaantioikeus suhteessa nykyinsäädäntöön. Rekisterinpitäjillä tarkoitettaneen lakiesityksen 3 §:ssä mainittuja yhteisrekisterinpitäjiä, joita ovat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja Suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto sekä elinkeino- liikenne ja ympäristökeskukset. Tältä osin lakiesitystä olisi hyvä täsmentää esimerkiksi lisäämällä 3 §:ään maininta, että laissa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan 3 §:n mukaisia yhteisrekisterinpitäjiä.

Rekisterinpitäjällä olisi 12 §:n nojalla oikeus välttämättömiin tietoihin viranomaisilta laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tällä viitattaneen 1 §:ssä säänneltyyn lain soveltamisalaan ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen. Säännöstä selkeyttäisi, jos tässä joko viitattaisiin 1 §:n soveltamisalaan tai nimenomaisesti todettaisiin tarkoitettavan "tämän lain" soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä.

Lakiesityksessä todetaan useasti, että arvion välttämättömyyskynnyksen täyttymisestä tekee tiedon luovuttaja. Ottaen huomioon rekisterinpitäjien ja niiden toimeenpanemien lainsäädäntöjen moninaisuuden ei välttämättömyyden arviointi tiedon luovuttajan toimesta vaikuta realistiselta. Ohjeiden laatiminen tietopyyntöjä Kelassa käsitteleville silloin, kun pyyntöä perusteltaisiin lain henkilötietojen käsittelystä

maahanmuuttohallinnossa 12 §:n 1 mom:n nojalla, on haasteellista ja johtanee pyyntöjen tapauskohtaiseen arviointiin, lukuun ottamatta sellaisia säännönmukaisia välttämättömiä tietoja, joita luovutetaan teknisen käyttöyhteyden kautta tietyille rekisterinpitäjälle.

Lain 12 §:n 2 mom. koskee tiedonsaantioikeutta tarpeellisten tietojen osalta. Tarpeellisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta edellyttää tietotyyppien yksilöintiä lainsäädännössä. Kelan osalta 2 mom:n 5) kohdassa tiedonsaantioikeus koskisi ristiriitaisten tietojen selvittämiseksi sekä työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Kohdan 5 sanamuoto ”tiedot ristiriitaisten tietojen selvittämiseksi” on toimeenpanon kannalta hankala eikä se näyttäisi täyttävän perustuslakivaliokunnan kannan mukaista riittävyttä tarpeellisten tietojen yksilöinnin osalta. Lakiesityksen perusteluissa ei tätä kohtaa ole millään tavoin avattu eikä myöskään jakoa, mikä on Kelalta pyydettyjen tarpeellisten tietojen suhde rekisterinpitäjien Kelalta tarvitsemiin välttämättömiin tietoihin. Selkeyden vuoksi olisi hyvä lakiesityksen perusteluissa avata Kelalta tarvittavia tietoja ainakin toimeentulotukitietojen osalta eli onko niiden ajateltu sisältyvän Kelalta tarvittaviin välttämättömiin tietoihin vai 2 mom:n mukaisiin tietoihin ristiriitaisten tietojen selvittämiseksi.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus muutokseksi lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain tiedonsaantioikeutta koskevaan 58 §:ään. . Esityksen 58 §:n 1 momentin osalta esitetään harkittavaksi Kela kuntien ohella lisättäväksi viranomaisistaan, jotta salassa pidettävien tietojen anto esimerkiksi perustoimeentulotuen osalta Kansaneläkelaitoksen ja vastaanottokeskusten välillä olisi selkeästi säännelty. Myös mainitun 58 §:n 3 momentin osalta viranomaisistaan ehdotetaan lisättäväksi kuntien ohella Kela, jotta ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla olisi oikeus suoraan lainsäädännön nojalla saada salassa pidettäviä alaikäisen tulotietoja tehtävänsä hoitamiseksi. Vastaavalla perusteella esitykseen sisältyvää kotoutumislain 87 §:n 3 momenttiin esitetään lisättäväksi Kansaneläkelaitos.

Yhteenveto

Lakiesityksellä tavoitellaan viranomaisten välisen tiedonvaihdon sujuvoittamista ja norminpurkua. Kela kannattaa näitä tavoitteita ja katsoo niiden palvelevan yhtä lailla myös rekisteröityjä. Sujuva tiedonvaihto vähentää tarvetta kysyä rekisteröidyltä samoja tietoja usean viranomaisen toimesta. Tämä nopeuttaa hallinnollista toimeenpanoa ja säästää kustannuksia.

Kuten esityksessä todetaan, norminpurussa ja viranomaisten tiedonvaihdon lisäämisessä on huomiota kiinnitettävä myös rekisteröidyn perusoikeuksien eli yksityisyydensuojan ja siihen kuuluvan henkilötietojen suojan toteutumiseen. Henkilötietojen käsittelyn tulee

tapahtua EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteiden mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys on yksi näistä periaatteista. Rekisteröidyn tulee voida kohtuudella lain sanamuodosta ymmärtää, mitä henkilötietoja hänestä eri viranomaisten eli rekisterinpitäjien välillä liikkuu. Perusta tälle on yleisen tietosuoja-asetuksen informointivelvollisuuden täyttämiseksi. Kelan näkemyksen mukaan lakiesitystä tulisi tästä näkökulmasta etenkin 12 §:n perustelujen osalta täydentää.

Lakiesityksestä jää myös hieman epäselväksi, mikä on esitetyn lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 13 §:n 1 momentin suhde tiedon pyytäjän toimeenpaneman lainsäädännön sisältämiin tiedonsaamista koskeviin säännöksiin. Voisiko lainsäädäntöä toimeenpaneva taho perustaa tietopyyntönsä tähän säännökseen ja toimeenpanemansa lain tarkoitukseen ja sen luomaan toimivaltaan ilman, että toimeenpantavassa lainsäädännössä on tietojensaamisen oikeuttavaa säännöstä. Säännöksen sanamuoto, että sitä sovelletaan sen lisäksi, mitä muualla laissa taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä säännöksissä määrätään, antaa näin ymmärtää.

Kyseisessä pykälässä eikä sen perusteluissa ole myöskään millään tavoin rajattu tietojen pyytäjiä esimerkiksi Suomen lainsäädäntöä soveltaviin viranomaisiin ja tahoihin. Esitetystä sanamuodosta se näyttäisi avaavan tiedonsaantioikeuden myös ulkomaisille omaa kansallista lainsäädäntöään toimeenpaneville viranomaisille ja tahoille. Myös tältä osin lakiesitystä olisi aiheellista täsmentää.

Jotta Kelalla ulkomaalaisrekisterilain kumoutumisen jälkeen edelleen säilyy oikeus viisumirekisterin tietoihin, tulee KEL:n 85 §:n 2) kohdan säännöstä täydentää koskemaan tiedonsaantia sekä Maahanmuuttoviraston ylläpitämästä ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmästä että ulkoasiainhallinnon ylläpitämästä kansallisesta viisumitietojärjestelmästä. Viranomaisten välisen tiedonsaannin turvaamiseksi Kelan ja viranomaisten kesken myös kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain soveltamisen tilanteissa, tulisi toteuttaa myös edellä esitetyt muutokset vastaanottolain 58 §:ään sekä kotoutumislain 87 §:ään.



Anne Neimala

Etuusjohtaja