

14.6.2018

EOAK/2615/2018

Sisäministeriö

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lakia henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sovellettaisiin maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), joka esitetään kumottavaksi.

Esitettävään lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muista maahanmuuton hallinnonalan laeista. Tämän johdosta esitykseen liittyvät ehdotukset kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottotyksiköstä (116/2002) sekä kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) annettujen lakien muuttamisesta. Lisäksi esitykseen liittyvät esitykset eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Tavoitteena on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä nykyaikaisen henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuojasetusta (Asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU 2016/679)) sekä tietosuojalakia (HE

9/2018). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) siten, että lakiin keskittäisiin maahanmuuttohallintoa koskevien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Totean aluksi, että minulla ei ole ollut mahdollisuutta riittävästi syventyä esitysluonnokseen lausunnon antamiselle annetun, mielestäni selvästi liian lyhyen ajan kuluessa. Kun kysymys on uuden tyyppisestä sääntelystä tietosuoja-asetuksen mukaisessa uudessa normikehikossa, esityksen perusteellinen arviointi olisi vaatinut huomattavasti pitemmän ajan.

Kansallisen lainsäädännön saattamisesta tietosuoja-asetuksen mukaiseksi ja sen kanssa yhteensopivaksi ei ole vielä kokemuksia saati oikeuskäytäntöä. Tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaisia vaatimuksia tietosuoja-asetuksen periaatteiden ja eri artikloiden määräysten katsotaan asettavan esimerkiksi oikeasuhteisuudelle tai rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiselle.

Perustuslakivaliokunta on toistaiseksi vasta yleisellä tasolla arvioinut henkilötietojen kansallista sääntelymallia (PeVL 14/2018 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Siinä arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Näillä varauksilla totean esitysluonnoksesta alustavasti seuraavan.

LAKI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA

7 §. Käsiteltävät henkilötiedot

Perusteluiden mukaan (s. 43) ”Pykälä sisältäisi tiedon niistä henkilö-tiedoista, joita lain soveltamisalan piirissä on mahdollista käsitellä. Pykälässä ei säädettäisi siitä, mitä henkilötietoja yksittäisessä tilanteessa on mahdollista käsitellä. Pykälä ei myöskään loisi toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle. Tarve yksittäisen henkilötiedon käsittelylle tiettyä tarkoitusta varten johdettaisiin aina toimivaltaa luovasta lainsäädännöstä.” Edelleen perusteluissa on todettu, että tietosisältöä koskeva sääntelytapa olisi yleisluontoinen suhteessa voimassaolevaan sääntelyyn. Ratkaisua on pidetty perusteltuna tietosisällön laajuuden vuoksi, ja tarkoituksenmukaisena myös siitä näkökulmasta, että se ”mahdollistaisi tietyin edellytyksin tietosisältöön liittyvät muutostarpeet ilman toistuvia lainsäädäntömuutoksia.”

Pykäläehdotus kuuluu seuraavasti:

Rekisterinpitäjä saa käsitellä 1 §:ssä säädetyissä tarkoituksissa, siltä osin kuin on tarpeen, henkilön yksilöintitietoja, biometrisiä tunnisteita, perhesuhdetietoja, edustajuustietoja, osaamista kuvaavia tietoja ja yhteystietoja sekä tietoja matkustusasiakirjoista ja ulkomaalaislain (301/2004) 96 §:n mukaisesta hakemusasian vireilläoloa osoittavasta kortista.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, henkilöstä saa, siltä osin kuin on tarpeen, käsitellä:

- 1) hakemuksesta, esityksestä, pyynnöstä tai ilmoituksesta taikka näiden vuoksi tehdystä tiedustelusta tai kuulemisesta ilmeneviä tietoja;
- 2) käsittely-, selvitys- ja päätöstietoja;
- 3) tietoja, jotka koskevat vastaanottopalveluita, edustajan yksilöinti- ja yhteystietoja sekä tietoja, jotka koskevat edustajaksi määräämistä, edustajan vapauttamista tehtävästään ja edustajantehtävän lakkaamista;
- 4) tietoja siitä, milloin ulkomaalainen on sijoitettu säilöönottoyksikköön ja milloin hän on poistunut sieltä, tietoja säilöönoton järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten asianmukaisen kohtelun turvaamiseksi sekä tietoja säilöön otettua ulkomaalaista tapaamassa käyvistä ja muista säilöönottoyksikössä vierailevista henkilöistä ja muita tapaamiseen tai vierailuun liittyviä tietoja;
- 5) tietoa siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu;
- 6) rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja; sekä
- 7) rekisterinpitäjän havaitsemia tai sille ilmoitettuja tietoja, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Huomiotietoihin on liitettävä arvio tietojen antajan tai lähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista.

Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momenteissa säädetään, rekisterinpitäjä saa, siltä osin kuin on tarpeen, käsitellä perheenjäsenten, heidän kanssaan samassa taloudessa asuvien henkilöiden ja Suomessa olevien vastaanottajien henkilötietoja sekä ulkomaalaisen työntekijän palvelukseensa ottavan henkilön henkilötietoja.

Tässä vaiheessa pidän kyseenalaisena, voiko näin avoin ja väljä sääntelymalli todella täyttää kaikki tietosuoja-asetuksen periaatteet ja vaatimukset, ja pitäisikö kansalliseen lainsäädäntöön joka tapauksessa sisällyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa ja johdantokappaleessa 45 mainittuja erityisiä säännöksiä.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että ainakin 1 momentissa mainitut biometriset tunnisteet ovat arkaluonteisia 9 artiklan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, ja sellaisia voinee sisältyä muihinkin pykälän kohtiin, vaikka erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä on säädetty ehdotetussa 8 §:ssä.

Totean myös, että pykälän ja sen perusteluiden valossa säännöksen sisäinen systematiikka ei avaudu, eli mitkä ovat ne perusteet, joiden nojalla pykälä on jaoteltu 3 momenttiin.

Pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä saisi käsitellä ns. huomiotietoja. Vaikka pykälän perusteluissa on ensin todettu, että pykälä ei loisi toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle, 7 kohdan perusteluissa on kuitenkin todettu, että ”rekisterinpitäjällä olisi nykytilasta poiketen oikeus käsitellä havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja tietoja henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan kuuluviin tehtäviin.” Missä tämä toimivalta on luotu, jos ei tässä kohdassa?

Perustelujen mukaan huomiotietojen luonnetta ei olisi mitenkään rajoitettu. Kohdan lakitekstin mukaan huomiotietoina voitaisiin käsitellä mitä tahansa henkilötietoja, vaikka tiedon antajan tai lähteen luotavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta ei olisi mahdollista tehdä edes arviota. Mielestäni tällainen sääntely ei voi olla hyväksyttävää ja oikeasuhteista, enkä usko, että se voisi olla tietosuojasetuksen 5 artiklan periaatteiden mukaista.

8 § Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely

Pykälän kahden ensimmäisen momentin mukaan henkilöstä saa, siltä osin kuin se on tarpeen, käsitellä terveydentilaa ja terveydenhuoltopalveluja koskevia tietoja momenteissa mainittuja tarkoituksia varten. Pykälän 3 momentin mukaan ”muita erityisiä henkilötietoryhmiä saa käsitellä, jos tiedon käsitteleminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.”

Tässä vaiheessa asetan kyseenalaiseksi, onko näin avoin ja väljä sääntelymalli kansallisesti hyväksyttävää ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan alussa mainitut linjaukset juuri arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunta on viitannut paitsi käsittelyn välttämättömyyteen, myös sitä koskevien säännösten tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen.

Pykälän 3 momentin osalta asetan kyseenalaiseksi, täyttääkö näin avoin ja väljä sääntelymalli tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaiset vaatimukset.

11 § Henkilötietojen käsitteleminen muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

Pykäläehdotuksen mukaan ”Rekisterinpitäjät voivat käsitellä tämän lain nojalla kerättyjä ja talletettuja henkilötietoja muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, jos se on välttämätöntä viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi”. Tämän lisäksi pykälässä on lueteltu 7 kohtaa, joiden mukaan tietoja voidaan käsitellä, jos se on tarpeen tiettyjen tehtävien hoitamista varten.

Tässä vaiheessa asetan kyseenalaiseksi, täyttääkö näin väljä ja avoin sääntely tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan vaatimukset jäsenvaltion lainsäädännöstä, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen.

Kun säännöksessä ei ole mitenkään rajattu niitä henkilötietoja, joita käytetään muuta kuin alkuperäistä tarkoitusta varten, kysymys voi olla myös 9 artiklan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Niiden osalta asetan kyseenalaiseksi, täyttääkö ehdotettu sääntely esimerkiksi 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan vaatimukset.

12 § Rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeus

Pykälän 1 momentin mukaan ”Rekisterinpitäjällä on sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä tietoja viranomaisilta.” Pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjällä on lisäksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja 14 kohtaisen luettelon mukaisesti.

Pykälän 1 momentin osalta asetan kyseenalaiseksi, onko näin avoin ja väljä sääntely ainakaan kansallisesti riittävää ja varsinkaan, jos kysymys on arkaluonteisista tiedoista.

Perusteluiden mukaan (s.49) tiedonsaantioikeus kohdistuisi paitsi viranomaisiin, myös muuhun tahoon silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää. Tämä ei ilmene pykälätekstistä.

13 § Henkilötietojen luovuttaminen

Pykälän 1 momentin mukaan ”Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, tämän lain nojalla käsiteltäviä henkilötietoja saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa siinä määrin, kun se on vastaanottavan viranomaisen tai muun tahon lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä.”

Asetan kyseenalaiseksi, onko näin avoin ja väljä sääntely ainakaan kansallisesti riittävää ja varsinkaan, jos kysymys on arkaluonteisista tiedoista.

14 § Tietojen poistaminen

Pykälän mukaan henkilön tiettyjen perustietojen säilytysaika piteneisi vuodesta 10 vuoteen ja myös muiden henkilötietojen säilytysaika piteneisi.

Asetan kyseenalaiseksi, onko näin merkittävät henkilötietojen säilytysaikojen pidennykset tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisia.

15 § Virheelliseksi todettu henkilötieto

Pykälän 1 momentin mukaan ”Sen estämättä mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään virheellisen tiedon poistamisesta, virheelliseksi todettu henkilötieto saadaan säilyttää korjatun henkilötiedon yhteydessä, jos se on tarpeen rekisteröidyn, muun asianosaisen tai rekisterinpitäjän henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Tällaista tietoa saadaan käyttää vain mainitussa tarkoituksessa.”

Luonnoksesta ei ilmene, perustuuko ehdotettu sääntely johonkin tietosuoja-asetuksen kohtaan. Mikäli näin ei ole, asetan kyseenalaiseksi, voidaanko ehdotusta pitää tietosuoja-asetuksen sallimana.

18 § Automatisoidut yksittäispäätökset

Pykälän mukaan ”Päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan tarkoituksessa, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, ellei asian laatu, laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu tai muu erityinen syy muuta edellytä. Rekisteröidyllä on oikeus vaatia luonnollisen henkilön osallistumista tietojensa käsittelyyn.”

Asetan kyseenalaiseksi, täyttääkö ehdotettu sääntely tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan vaatimukset jäsenvaltion lainsäädännöstä, jossa vahvistetaan toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Kiinnitän huomiota siihen, että säännöksessä viitattu ulkomaalaisen maahantuloa, maastalähtöä ja oleskelua sekä kansalaisuutta koskevien asioiden päätöksenteko on sen kohteena olevien henkilöiden kannalta erittäin tärkeää. Pidän myös hyvin kyseenalaisena, voiko perusteluissa (s. 54) kuvattu automatisoituun päätöksentekoon liittyvä virkavastuu tosiasiallisesti toteutua siten kuin perustuslain 118 §:ssä on edellytetty.

LAKI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA ANNETUN LAIN 24 §:N MUUTTAMISESTA

Lakiehdotuksen mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

24) asiakirjat, jotka sisältävät henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (/) annetun lain 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdassa säädetystä tarkoituksessa käsiteltäviä henkilötietoja, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna sen henkilön, jonka tietoja käsitellään tai hänen läheisensä turvallisuutta tai aiheuta heille vahinkoa tai haittaa;

Esitys muuttaisi voimassa olevaa julkisuuslain 24 §:ää niin, että vaaran ja vahingon lisäksi myös haitta hakijalle tai hänen läheiselleen olisi salassapidon perusta. Muutos olisi esityksen mukaan tarpeen, koska kumottavan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ssä säädetyn salassapitoedellytyksen kynnyksen säilyttäminen entisellään on esityksen perustelujen mukaan välttämätöntä, jotta varmistetaan henkilön yksityisyyden ja henkilötietojen suojan toteutuminen kaikissa yksittäistapauksissa.

Tämä on esityksen mukaan perusteltua maahanmuuttohallinnon moninaisuuden ja tietojen arkaluonteisuuden takia, jonka johdosta on tarpeen varmistaa salassapito ”riittävän matalalla kynnyksellä” niissä tilanteissa, joissa julkisuuden rajoittaminen on perusteltua. Esityksen mukaan säännösten keskittämisen myötä soveltamisala laajenisi kattamaan asiakirjat riippumatta siitä, onko kyseessä hakemusasia, viranomaisaloitteinen asia, asian valmisteluaineisto vai viranomaisten tekemä hallintopäätös asiassa. Julkisuutta olisi asian laadusta tai asian käsittelyn vaiheesta riippumatta mahdollista esityksen perustelujen mukaan (s.58) rajoittaa ”mikäli asia sitä edellyttäisi.”

Pidän pykäläehdotusta liian avoimena. Salassapito merkitsee aina poikkeusta asiakirjojen julkisuuteen ja poikkeukset julkisuudesta on määriteltävä mahdollisimman tarkasti. Säännös on soveltamisalaltaan liian laaja, jolloin osassa sen soveltamisalaan kuuluvissa asiakirjoissa vahinkoedellytys täyttyy julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta liian helposti.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Pidän välttämättömänä, että mahdollinen hallituksen esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jari Pirjola

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä