

Asia: VM144:00/2017 VM/2067/03.01.00/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi väestötietolain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit luonnoksesta

-

Tietosuoja-asetuksesta johtuvat ehdotukset

-

Ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevat ehdotukset

Kannanotto ja huomio ehdotukseen

Maahanmuuttovirasto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto voisi jatkossa tallentaa ulkomaalaisen tiedot väestötietojärjestelmään ilman henkilön erillistä pyyntöä. Maahanmuuttovirasto pitää myös ehdotetun väestötietolain 9 §:n 1 momentin 1 kohtaa riittävän kattavana, jotta Maahanmuuttovirasto voi sen perusteella rekisteröidä väestötietojärjestelmään tiedot keskeisissä prosesseissaan myönteisen lopputuloksen saavista ulkomaan kansalaisista. Maahanmuuttovirasto huomauttaa kuitenkin, että Eduskunta on juuri hyväksynyt lait, joilla pannaan täytäntöön direktiivit kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä. Direktiivien täytäntöönpanolaeilla luodaan menettelyjä, joissa Maahanmuuttoviraston toimet eivät ainakaan sanamuodon mukaan tulkiten sisälly 9 §:n 1 momentin 1 kohdaksi ehdotettuun määrittelyyn.

Säännösehdotusten tarkennuspyyntö

Ensimmäistä oleskelulupaa on ulkomaalaislain (301/2004) 60 §:n 1 momentin mukaan pääsääntöisesti haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Hakemus voidaan ulkomaalaislain 69 ja 69 c §:n mukaan jättää Suomen edustustolle tai ulkoasiainministeriön niin sopiessa toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Suomen edustusto, toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja tarkistaa hakijan henkilöllisyyden. Henkilöllisyyden tarkistaminen tarkoittaa yleensä henkilön tunnistamista matkustusasiakirjasta vertaamalla henkilöä matkustusasiakirjan biometriin tunnistetietoihin ja varmistamalla siten siitä, että henkilö on se, joka hän väittää olevansa.

Väestötietolain 9 §:n 3 momentiksi ehdotetun säännöksen mukaan tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä.

Jätettäessä ensimmäinen oleskelulupahakemus ulkomailla, Maahanmuuttovirasto ei tarkista ulkomaan kansalaisen henkilöllisyyttä. Suomen edustuston sekä Maahanmuuttoviraston seuraavassa alakohdassa esittelemän ehdotuksen toteutuessa toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoisen palveluntarjoajan rooli henkilöllisyyden tarkistajana olisi näyttävä joko 9 §:n 3 momentissa tai ainakin 22 §:n 3 momentissa. Maahanmuuttovirasto ehdottaa myöhemmin tässä lausunnossa 22 §:n 3 momentin muuttamista niin, ettei siinä mainittaisi Suomen edustustoa. Sen toteutuessa ei tässä kappaleessa ehdotettua muutosta tietenkään tarvitsisi toteuttaa.

Toisena vaihtoehtona on hyödyntää tapaa, jonka mukaan perusteluissa tuotaisiin esiin, että henkilöllisyydestä voitaisiin varmistua hyödyntämällä jonkun muun kuin tiedot tallentavan viranomaisen suorittamaa henkilöllisyyden tarkistamista tai seuraavan alaotsikon alla tarkemmin esiteltyä tapaa, jonka mukaan henkilöllisyydestä voitaisiin varmistua muillakin tavoin kuin tunnistamalla henkilö kasvokkain.

Ehdotetussa väestötietolain 22 §:n 3 momentissa on todennäköisesti erehdyksessä käytetty käsitettä Suomen lähetystö kun on todennäköisesti tarkoitettu säännösehdoituksissa muutoin käytettyä Suomen edustuston käsitettä.

Rajaukset menettelyn kattavuudessa

Ehdotettuun väestötietolain 22 §:n 3 momenttiin Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että säännösehdoituksen sanamuoto jättäisi toiseen Schengen-valtion edustustoon ja ulkoiselle palveluntarjoajalle oleskelulupahakemuksensa jättäneen ulkomaalaisen menettelyn ulkopuolelle. Tällöin oleskelulupaa hakevalla ei olisi hänestä itsestään riippumattomista syistä mahdollista saada tietojaan rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään oleskelulupaprosessin yhteydessä. Sama rajaus sisältyy nykyisen väestötietolain 22 §:n 2 momenttiin. Ehdotus ei muuttaisi nykytilaa.

Menettely saataisiin tältä osin kattavammaksi luopumalla vaatimuksesta, jonka mukaan Suomen edustusto ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja toimittaa ne sekä asiakirjat Maahanmuuttovirastolle. Säännösteknisesti tämä voitaisiin toteuttaa poistamalla 22 §:n 3 momentiksi ehdotetusta säännöksestä siihen nyt lisättäväksi ehdotetut virkkeet eli

”Kun Maahanmuuttovirasto tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot, voi Suomen edustusto ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Suomen lähetystön on toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle.”

Osalle kiintiöpakolaisista myönnetään oleskelulupa Suomeen ilman Suomen viranomaisten haastattelua eli pelkästään asiakirjojen perusteella. Nämä henkilöt jäävät nykyisin ja jäisivät säännösehdoitusten voimaantullessakin tämän menettelyn ulkopuolelle eli eivät tulisi rekisteröidyiksi väestötietojärjestelmään oleskelulupaprosessin yhteydessä.

Asiakirjojen perusteella valittavat kiintiöpakolaiset saataisiin menettelyyn mukaan ensinnäkin luopumalla edellä mainituin tavoin Suomen edustuston tehtävien kuvaamisesta 22 §:n 3 momentissa. Toiseksi ehdotetun 9 §:n 3 momentin perusteluihin olisi todennäköisesti lisättävä maininta, jonka mukaan rekisteröitävän henkilön henkilöllisyydestä voidaan varmistua väestötietojärjestelmään rekisteröintiä varten muillakin tavoin kuin tunnistamalla henkilö vertaamalla häntä tai hänen ominaisuuksiaan biometrisiin tunnistetietoihin henkilön esittämässä asiakirjassa. Perusteluissa esimerkkinä voitaisiin käyttää asiakirjojen perusteella valittavia kiintiöpakolaisia ja viitata 9 §:n 4 momentiksi siirrettäväksi ehdotettuun säännökseen, jonka mukaisessa menettelyssä henkilön tiedot voidaan jo nyt rekisteröidä väestötietojärjestelmään ilman henkilön tunnistamista kasvokkain.

Väestötietolain 19 §:n soveltaminen Maahanmuuttovirastossa

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä varmistumisesta Maahanmuuttoviraston toimesta ehdotetaan väestötietolain 9 §:n 3 momentissa säänneltäväksi viittaamalla väestötietolain 19 §:ään eikä nykyiseen tapaan viittaamalla koko väestötietolaissa säädettyyn. Tämä sääntelytekniikan muutos ansaitsee Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan Maahanmuuttoviraston henkilöllisyyden varmistumismenettelyn avaamisen lain perusteluissa, jotta olisi selvää, miten Maahanmuuttovirasto soveltaa väestötietolain 19 §:ää. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti hakijan matkustusasiakirjan voimassaoloa ulkomaalaislain 35 §:n mukaisesti. Saman säännöksen mukaan tästä vaatimuksesta voidaan kuitenkin poiketa säännöksessä yksilöidyissä tilanteissa, joista keskeisimmät ovat oleskeluluvan myöntäminen kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella. Väestötietolain ja ulkomaalaislain yhteensovittaminen

näissä tilanteissa edellyttää tulkintaa, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston myöntäessä oleskeluluvan ilman, että hakija on esittänyt voimassaolevan matkustusasiakirjan, on se soveltanut väestötietolain 19 §:n 2 momenttia.

Voimaantulo

Ulkomaalaisten rekisteröintisäännöksille ei ole ehdotettu erillistä voimaantulosäännöstä. Maahanmuuttoviraston mukaan säännöksiä olisi tällöin sovellettava kaikkiin niihin Maahanmuuttovirastossa vireillä oleviin asioihin, joihin tehdään väestötietolain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltamisalaan kuuluva päätös lain voimaantulon jälkeen. Näin toimien myös tiedot sellaisista henkilöistä, jotka asiaa harkittuaan ovat jättäneet nykyisen lain mukaisen pyynnön tietojensa rekisteröimisestä väestötietojärjestelmään tekemättä, rekisteröitäisiin väestötietojärjestelmään, jos Maahanmuuttovirasto tekisi väestötietolain 9 §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotetun säännöksen mukaisen päätöksen lain voimaan tultua. Lain voimaantulon seuraus voitaisiin mainita lain perusteluissa. Jos ulkomaalaisen rekisteröintisäännöksiä on ajateltu sovellettavan niiden voimaan tulon jälkeen jotenkin muutoin kuin Maahanmuuttoviraston tulkitsemalla tavalla, tulisi säätää erillinen voimaantulosäännös.

Henkilötunnusta ja sähköistä asiointitunnusta koskevat ehdotukset

-

Väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevat ehdotukset

-

Esityksen vaikutukset

Ulkomaalaisten rekisteröinti

Ulkomaalaisen rekisteröintisäännösten muuttamisen vaikutukset Maahanmuuttoviraston toimintaan

Säännösehdotukset vaativat toteutuessaan vähäisiä muutoksia ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään, jäljempänä UMA. Näillä ei ole merkittäviä resurssivaikutuksia Maahanmuuttovirastolle kuten ei muillakaan ehdotetuilla muutoksilla menettelyyn.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettujen muutosten toteutuessa nykyistä useampi ulkomaan kansalainen saisi tietonsa rekisteröityä väestötietojärjestelmään samassa yhteydessä kun hän asioi Maahanmuuttovirastossa. Hän saisi rekisteröinnin yhteydessä suomalaisen henkilötunnuksen, joka voitaisiin rekisteröidä myös UMAan. Nykyisin merkittävä osa eritoten turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saavista ei pyydä tietojensa rekisteröintiä väestötietojärjestelmään turvapaikkamenettelyn yhteydessä.

Yhden ja kaikissa rekistereissä saman henkilön yksilöivän tunnuksen käyttö mahdollistaa tehokkaan ja luotettavan tietojen automaattisenkin yhdistelyn eri rekisterien välillä. Jos yhteistä yksilöivää tunnusta ei rekistereissä ole, ei tietoja voida automaattisesti yhdistellä eri rekisterien välillä ainakaan ilman virheriskiä. Henkilötunnuksen kattava rekisteröinti UMAan mahdollistaa väestötietojärjestelmän ja UMAan henkilötietojen tehokkaan yhdistämisen. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita laskennallisten kuntakorvausten maksamisen automatisointi sekä oleskeluoikeustietojen automatisoitu välittäminen UMAsta väestötietojärjestelmään.

Henkilötunnuksen kattava luominen mahdollisimman pian maahantulon jälkeen vähentää tarvetta luoda ja ylläpitää erilaisia keinotunnuksia eri rekistereissä ja tietojärjestelmissä. Keinotunnukset taas aiheuttavat riskin saman henkilön useampikertaisesta rekisteröinnistä, ongelmia tietojen yhdistelemissä eri rekisterien ja tietojärjestelmien välillä sekä kustannuksia rekisterinpitäjille tunnusjärjestelmien ylläpidosta ja manuaalisesta tietojen yhdistämisestä. Rekisteröidylle henkilölle tietojen yhdistämättä jääminen aiheuttaa lisää vaivaa ja pahimmillaan oikeusturva- tai terveyden vaarantumisriskin, kun kyse on terveydenhuollon järjestelmistä.

Säännösehdotuksiin sisältyvä vaatimus Suomen edustustosta rekisteröitävien henkilötietojen ja asiakirjojen vastaanottajana ulkomailla rajaa uudistuksen vaikuttavuutta. Oleskelulupaa hakevat, joiden hakemuksen ottaa vastaan toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja samoin kuin pelkästään asiakirjojen perusteella valittavat kiintiöpakolaiset, jäisivät säännösten tullessa voimaan ehdotetun sisältöisinä edelleen tämän menettelyn ulkopuolelle eikä heidän tietojensa täten rekisteröitäisi väestötietojärjestelmään oleskelulupaprosessin yhteydessä. Menettelyn kattavuutta olisi täydennettävä joko tämän uudistuksen yhteydessä tai mahdollisimman pian käynnistettävän eri uudistuksen yhteydessä. Tällöin yhteiskunnalliset hyödyt menettelystä olisivat mahdollisimman merkittävät.

Muut kommentit

-

Välimäki Kaj
Maahanmuuttovirasto