Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

22.01.2019

Maahanmuutto-osasto
Johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 224/2018 vp)

Tausta

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolainsäädännön uudistus aloitettiin lokakuussa 2016, jolloin sisäministeriö asetti hankkeen ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (SMDno-2016-1584). Hankkeen valmistelun tukena toimi poikkihallinnollinen asiantuntijatyöryhmä. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolainsäädännön uudistus on osa laajempaa sisäministeriön hallinnonalan tietosuojalainsäädännön uudistusta, jossa samalla uudistetaan myös Rajavartiolaitoksen (HE 241/2018 vp) ja poliisin (HE 242/2018 vp) henkilötietolainsäädäntö. Sisäministeriön hallinnonalalla henkilötietosääntelyn kokonaisuus muodostuisi jatkossakin näistä kolmesta ehdotetusta säädöksestä.

Tavoitteet

Sääntelyn keskittäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Laki korvaisi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain, joka ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely myös maahanmuuton hallinnonalan muusta lainsäädännöstä. Esitykseen liittyvät siten ehdotukset laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), jäljempänä *säilölaki* ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), jäljempänä *kotoutumislaki* muuttamisesta. Näihin lakeihin sisältyvät rekisterisäännökset kumottaisiin. Lisäksi ehdotettavan uuden henkilötietolain johdosta ehdotetaan tehtäväksi tarpeellisia muutoksia muualle lainsäädäntöön. Näin ollen esitykseen liittyvät ehdotukset myös kansalaisuuslain (359/2003), Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995),

turvallisuusselvityslain (726/2014), Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) ja ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta.

Sääntelykehys

Tavoitteena on, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen vaatimus säätää henkilötietojen suojasta lailla täyttyy asianmukaisesti maahanmuuttohallinnossa. Samalla tavoitteena on myös, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä nykyaikaisen henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka erityislakina täydentää Euroopan unionin tietosuoja-asetusta (EU 2016/679), tietosuojalakia (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojalakia (1054/2018). Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin pääsääntöisesti tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteet muun muassa henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä tietojen minimoinnista ovat siten lähtökohta henkilötietojen käsittelylle. Rikosasioiden tietosuojalakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Maahanmuutto ei tietosuojadirektiivin mukaisesti kuulu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan eikä esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ole rikosasioiden tietosuojalakia soveltava turvallisuusviranomainen.

Euroopan unionin ja kansallisten yleislakien muodostaman tietosuojasääntelykokonaisuuden lisäksi ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia olisi tulkittava yhdessä maahanmuuttohallinnossa toimiville tahoille toimivaltaa luovan lainsäädännön kanssa. Henkilötietolaki itsessään ei luo toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle, vaan henkilötietojen käsittely edellyttää aina erillistä toimivaltasäännöstä. Henkilötietojen sääntelykehys maahanmuuttohallinnon alalla muodostuisi tästä kokonaisuudesta.

Sääntelyn selkeyttäminen

Unionin tietosuojalainsäädäntö sekä kansalliset yleis- ja erityislait muodostavat edellä kuvatulla tavalla monikerroksisen ja siten melko monimutkaisen sääntelykokonaisuuden. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on - vallitsevat rakenteet huomioiden - henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn selkeyttäminen sekä lainsoveltajan että rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Tähän pyritään luomalla maahanmuuttohallinnon henkilötietolainsäädännöstä mahdollisimman yleistajuinen, selkeä ja ymmärrettävä. Tavoitteena on luoda selkeä kokonaisuus, joka huomioi sen, että maahanmuuttohallinnon erityispiirteenä ovat lukuisat eri viranomaiset, joista osa toimii niin sanotun maahanmuuttoviranomaisen roolin lisäksi myös muussa roolissa. Osa näistä viranomaisista soveltaisi myös muuta henkilötietolakia silloin, kun ne eivät toimi maahanmuuttolainsäädännön nojalla vaan ydintehtäviensä toteuttamiseksi. Tällöin esimerkiksi poliisi soveltaisi lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (HE 242/2018 vp), Rajavartiolaitos lakia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (HE 241/2018 vp) ja TE-toimisto julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 13 lukua. Henkilötietojen käsittelyn sääntely on pyritty jakamaan tarkoituksenmukaisesti eri henkilötietolakien soveltamisalojen välillä.

Keskeiset ehdotukset

Riskiperustainen lähestymistapa / Sääntelyn purkaminen
Ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa omaksuttaisiin riskiperustainen lähestymistapa, jossa sääntely kohdennettaisiin uhkien ja riskien perusteella tarkempaa sääntelyä edellyttäviin tilanteisiin, kuten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin henkilötietoihin. Samalla sääntelyä purettaisiin niissä tilanteissa, joissa yksityiskohtainen sääntely ei ole välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Tämä näkyisi ehdotetussa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa esimerkiksi paitsi yleisluontoisempana tietosisällön määrittelynä muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen osalta, myös kaksinkertaisen tiedonluovutussääntelyn purkamisena.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen riskiperustaisuutta korostettaisiin sekä säätämällä niitä koskevasta tietosisällöstä keskitetysti omassa pykälässä rajaten samalla niiden käsittelytarkoituksia että säätämällä erikseen tarkemmin näiden tietojen käsittelemisestä muuhun kuin alkuperäiseen keräämistarkoitukseen, niiden luovuttamisesta ja poistamisesta. Sormenjälkien käsittelystä säädettäisiin nykytilaa vastaavasti vielä erikseen.

Ehdotetussa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa kaksinkertaista tiedonluovutussääntelyä purettaisiin säätämällä tiedonsaantioikeudesta. Tätä lähtökohtaa puoltaa se, että kyse on tiedonsaajan oikeudesta saada henkilötietoja. Tämän lisäksi tiedonsaantioikeus on valittu lähtökohdaksi myös yleislain tasolla, sillä myös valtiovarainministeriön ehdottaman tiedonhallintalain (HE 284/2018) teknistä rajapintaa ja katseluoikeutta koskevat säännökset pohjautuisivat vastaanottajan laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa on kuitenkin huomioitu salassapitosääntelyn murtamisen tarve ehdottamalla säädettävän yleisellä tasolla tiedonluovutuksesta vastaanottajan tiedonsaantioikeuksiin nojautuen. Erikseen säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin.

Käsittelytarkoitussidonnainen sääntelytapa
Ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnonalalla. Lain soveltamisala ei olisi sidottu mihinkään rekisteriin tai tietojärjestelmään vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsitellään. Henkilötietojen käsittelytarkoitukset muodostaisivat siten lain soveltamisalan. Henkilötietojen käsittelytarkoitukset perustuisivat maahanmuuttohallinnolle toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Tällaisia toimivaltaa viranomaisille luovia lakeja maahanmuuttohallinnossa ovat esimerkiksi ulkomaalaislaki, kausityölaki (907/2017), ICT-laki (908/2017), tutkija- ja opiskelijalaki (719/2018), kansalaisuuslaki, vastaanottolaki ja säilölaki. Henkilötietojen käsittelyn edellytys olisi siten aina toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädetty toimivalta, kuten tehtävä, jonka toteuttamiseksi yksittäistä henkilötietoa on käsiteltävä. Henkilötietojen käsittelytarkoitukset jaoteltaisiin maahanmuuttohallinnon henkilö-

tietolain 1 §:ssä alakohtiin (kohdat 1 - 6) toimivaltaa luovaa lainsäädäntöä ja niiden sisältämää voimassa olevaa rekisterisääntelyä vastaavasti. Tätä käsittelytarkoitusten tarkempaa jaottelua alakohtiin 1-6 hyödynnettäisiin henkilötietojen käsittelyn rajaamisessa ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa.

Käsittelytarkoitusten lisäksi ehdotuksessa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaiksi säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Voimassaolevan ulkomaalaisrekisterilain sekä muiden rekisterisääntelyä erillisinä lukuina sisältävien lakien kuten vastaanottolain, säilölain ja kotoutumislain sääntelemät henkilötiedot ovat liikkuneet viranomaisten välillä tiedonluovutussääntelyn nojalla. Henkilötietoja olisi jatkossakin nykytilaa vastaavasti pystyttävä käsittelemään myös muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Rekisterisääntelyn keskittämisen seurauksena ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisala kattaisi jatkossa näitä erilaisiin käsittelytarkoituksiin kerättäviä tietoja. Tällöin kyse olisi henkilötiedon käsittelemisestä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Lisäksi säädettäisiin kuitenkin myös täsmällisistä ja vähäisistä uusista käsittelytarpeista.

Yhteisrekisterinpitäjät sekä näiden vastuut ja velvollisuudet

Ehdotettavassa sääntelyssä huomioidaan maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevat erityispiirteet, kuten useiden viranomaisten toimiminen maahanmuuttohallinnon alalla. Ehdotettua maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia soveltaisivat useat eri viranomaiset kaikissa niissä tilanteissa, joissa ne käsittelevät henkilötietoja lain soveltamisalan piirissä. Tällaisia viranomaisia ovat Maahanmuuttovirasto, poliisihallitus, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, ulkoasiainhallinto, vastaanottokeskukset, säilöönottoyksiköt, työ- ja elinkeinotoimistot sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset. Näillä viranomaisilla on toimivaltaa luovan lainsäädäntönsä mukaista toimivaltaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, jossa ne käsittelevät henkilötietoja omiin itsenäisiin tarkoituksiinsa harkintavaltaa käyttäen. Nämä viranomaiset olisivat tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaisia rekisterinpitäjiä, koska lainsäädännön tulee heijastaa viranomaisille kuuluvaa tosiasiallista vastuuta henkilötietojen käsittelystä. Koska kaikki edellä mainitut viranomaiset toimisivat rekisterinpitäjinä ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, ne toimisivat myös tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisina yhteisrekisterinpitäjinä.

Yhteisrekisterinpitäjyys ei tarkoita sitä, että kaikki rekisterinpitäjät olisivat vastuussa kaikesta henkilötietojen käsittelystä lain soveltamisalan piirissä vaan vastuut ja velvollisuudet olisivat tarkasti rajattuja. Rekisterinpitäjien keskinäiset vastuut ja velvollisuudet ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain piirissä rajautuisivat kolmen eri edellytyksen nojalla. Ensinnäkin, yhteisrekisterinpitäjien aineellisoikeudellinen työnjako kullekin rekisterinpitäjälle kuuluvien lakisääteisten tehtävien osalta perustuisi toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Näin ollen mikään viranomainen ei vastaisi toisen viranomaisen toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaisesta henkilötietojen käsittelystä. Toiseksi, tietojärjestelmien ylläpito ja siihen kuuluvat tehtävät, kuten henkilötietojen muu kuin yksittäistapauksellinen pois-

taminen ja luovuttaminen, keskitettäisiin nykytilaa vastaavasti Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle. Nämä tahot toimisivat samalla myös rekisteröityjen yhteyspisteinä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen ja sujuvuuden turvaamiseksi. Kolmanneksi, vastuu niin tiedon oikeellisuudesta ja tiedon korjaamisesta päättämisestä kuin yksittäisen tiedon luovuttamisesta sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta kuuluisi vain tiedon sisältöön vaikuttaneelle, käytännössä tiedon tallentaneelle, viranomaiselle. Kukin yhteisrekisterinpitäjä kuitenkin luonnollisesti vastaisi aina henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan.

Uusien toimintatapojen mahdollistaminen

Esityksessä ehdotettavilla muutoksilla mahdollistettaisiin myös uudet, nykyaikaiset toimintatavat, kuten automaattinen päätöksenteko Maahanmuuttoviraston toiminnassa ja Verohallinnon velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöönotto luonnollisten henkilöiden osalta tietyissä maahanmuuttohallinnon tehtävissä.

Salassapito

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi salassapidosta. Pykälä sisältäisi tekniset muutokset suhteessa voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ssä säädettyyn salassapitoon siten, että se vastaisi käsittelytarkoitussidonnaista lähestymistapaa. Oikeusministeriön kanssa on sovittu, että salassapitoa koskevan sääntelyn keskittämiseen julkisuuslakiin ja mahdollisiin muihin muutostarpeisiin palataan myöhemmin, koska kyseessä on tarpeellinen uudistus, joka kuitenkin edellyttää perusteellisempaa jatkovalmistelua.

Tekniset muutokset

Ehdotettavalla maahanmuuttohallinnon henkilötietolailla on riippuvuussuhde useisiin hallituksen esityksiin. Maahanmuutto-osasto ottaa vastineessaan kantaa tarvittaviin lakiteknisiin muutoksiin.