Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausuntopyyntö 21.12.2018, HE 224/2018

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEEN LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Maahanmuuttovirasto kiittää kuulemismahdollisuudesta. Hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallisen lausunnon sekä Maahanmuuttovirastolta että siihen hallinnollisesti kuuluvalta Helsingin säilöönottoyksiköltä. Tämä lausunto sisältää sekä Maahanmuuttoviraston että Helsingin säilöönottokeskuksen huomiot, jotka ovat seuraavat.

Lain soveltamisala, henkilötietojen käsittelyn tarkoitus ja yhteisrekisterinpitäjyys

Maahanmuuttovirasto on osallistunut henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettavan lain valmisteluun. Maahanmuuttovirasto kannattaa valittuja sääntelyn perusratkaisuja, joista keskeisimmät ovat keskeisten maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelytilanteiden sääntely yhdessä säädöksessä, rekisterikohtaisesta sääntelystä siirtyminen käsittelytarkoitusperusteiseen sääntelyyn sekä yhteisrekisterinpitäjäratkaisu. Sekä henkilötietojen sääntelyn keskittäminen että käsittelytarkoitusperusteinen sääntelytapa edistävät rekisteröidyn mahdollisuutta ymmärtää henkilötietojensa käsittelynsä tarkoitukset ja tunnistaa rekisterinpitäjät paremmin kuin nykyinen malli, jossa osa henkilötietojen käsittelysäännöksestä on rekisterilaissa ja osa sektorikohtaisissa toimivaltaa luovissa erityissäädöksissä. Tällöin myös rekisteröidyn oikeuksien kattava käyttäminen on todennäköisesti rekisteröidylle selkeämpää kuin nykytilanteessa.

Sääntelyn edelleen kehittämisen tarve

Hallituksen esitys ei sisällä sääntelyn kehittämisehdotuksia kaikkiin keskeisiin henkilötietojen käsittelytilanteisiin, joissa nykysääntely ei Maahanmuuttoviraston kannalta ole kattavaa tai nykyiset vaatimukset huomioivaa. Henkilötietojen käsittelyn sääntelyä tulisi edelleen jatkaa ainakin salassapitosääntelyn, biometristen tunnistetietojen käsittelyn sääntelyn ja henkilötietojen ulkomaille luovuttamisen osalta mahdollisimman pian. Hallituksen esitysluonnos sisälsi sekä salassapitosääntelyn sisällöllisen uudistamisehdotuksen että sen kokoamisen viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki) annettuun lakiin. Hallituksen esitys ei kuitenkaan enää sisällä näitä uudistusehdotuksia vaan hallituksen esitys perustuu sisällöllisesti nykyiseen salassapitosääntelyn sisältöön ja sijoittumiseen sekä tähän erityislakiin että julkisuuslakiin. Biometristen tunnisteiden käsittelysääntöjä ei ole ehdotettu hallituksen esityksessä uudistettaviksi vaan nykyiset sormenjälkitietojen käsittelysäännökset on ehdotettu siirrettäviksi nykyisestä ulkomaalaisrekisteristä annetusta laista uuteen lakiin sisällöllisesti muuttamattomina. Hallituksen esitys ei sisällä myöskään Euroopan unionin yhteisiin

PL 10, 00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720
PB 10, 00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720
P.O. Box 10, 00086 Maahanmuuttovirasto, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

tietojärjestelmiin luovuttamista sääntelevän 14 §:n lisäksi sääntelyä tietojen luovuttamisesta ulkomaille.

Maahanmuuttovirasto toivoo, että näiden ja muiden tässä yhteydessä uudistamatta jäävien henkilötietojen käsittelysäännösten uudistamistyö aloitetaan sisäministeriössä viipymättä.

Käsiteltävät erityiset henkilötietoryhmät

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan erityisten henkilötietoryhmien käsittelysäännöstä 8 §:ään. Säännösehdotuksessa esimerkiksi terveyttä ja sosiaalipalveluita koskevien henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä on välttämättömyys. Turvapaikanhakijoille annettaviin vastaanottopalveluihin sisältyvät sekä terveydenhuolto- että sosiaalipalvelut. Turvapaikanhakijan osana vastaanottopalveluita saamien terveydenhuoltopalvelujen tarjoamisen yhteydessä on tarve käsitellä näihin liittyviä henkilötietoja vastaavasti kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa on säädetty tietojen merkitsemisestä potilasasiakirjoihin. Samoin turvapaikanhakijan osana vastaanottopalveluita saamien sosiaalipalvelujen tarjoamisen yhteydessä on tarve käsitellä näihin liittyviä henkilötietoja vastaavasti kuin sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaissa on säädetty asiakastietojen kirjaamisesta. Sekä potilasasiakirjoihin että sosiaalihuollon asiakirjoihin edellytetään merkittävän tarpeelliset tiedot.

Potilastietojen ja sosiaalihuollon tietojen kattava ja tarpeellisuuteen perustuva kirjaamisvelvollisuus on asiakkaan oikeus ja turvaa esimerkiksi hänen itsemääräämisoikeutensa toteutumista. Osan turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista tuottavat rekisterinpitäjän ulkopuoliset tahot, jotka omassa toiminnassaan noudattavat yleisiä potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa turvaavia säädöksiä. Erilaiset mahdollisuudet käsitellä henkilötietoja hankaloittaisi turvapaikanhakijan terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltopalveluja tarjoavien tahojen yhteistyötä ja heikentäisi siten asiakkaan palvelusta saamaa hyötyä. Vastaanottolaissa edellytettyjen vastaanottopalvelujen tarjoamiseksi rekisterinpitäjälle on taattava henkilötietojen käsittelymahdollisuudet vastaavasti kuin potilastietoja ja sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelysäännökset edellyttävät tietoja kirjattavan.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sisältää automatisoidut yksittäispäätökset mahdollistavan säännösehdotuksen. Toteutuessaan säännös mahdollistaisi hallintopäätösten ehdottoman tasalaatuisuuden ja nykyistä nopeamman hallintopäätöksen saamisen, mitkä kumpikin edistäisivät hallinnon asiakkaan etujen ja oikeuksien toteutumista. Maahanmuuttovirastolla ei ole huomauttamista säännösehdotukseen, mutta haluaa huomauttaa säännösehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista, jossa kuvataan automaattisen päätöksen käsittelysäännöistä päättävien asiantuntijoiden virkavastuuta.

Automatisoidut yksittäispäätökset mahdollistava lainsäädäntö tai siihen perustuva oikeuskäytäntö ei Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan ole vielä siten vakiintunutta, että voitaisiin varmasti todeta automatisoidun päätöksenteon mukaisia

vastuita virkamiesoikeudellisessa mielessä. Tällaisessa epävarmassa oikeudellisessa tilanteessa ei automatisoidun päätöksenteon virkavastuista tulisi esittää toteamuksia edes säännöksen perusteluissa. Virkamieskohtaiset vastuurakenteet eivät ole Maahanmuuttovirastossakaan lainvalmistelun tässä vaiheessa selvät, koska automaattisen päätöksenteon sääntöjen hyväksyntäprosessia ei vielä ole olemassa.

Väärinkäsitysten välttämiseksi Maahanmuuttovirasto toteaa, että automatisoidunkin päätöksenteon tilanteessa on tietenkin selvää, että viranomainen vastaa mahdollisesta virheellisestä päätöksestään asianosaiselle ja rekisterinpitäjänä virheellisestä henkilötietojen käsittelystä rekisteröidylle hallinto-, vahingonkorvaus- ja tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta

Lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä vastaanottolaki) 39 §:ään ehdotetaan 4 momenttia, jonka mukaan edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluisivat Maahanmuuttovirastolle. Tällä hetkellä vastaavaa toimivaltaa ei ole nimenomaisesti säädetty Maahanmuuttovirastolle. Nykyisessä vastaanottolain 46 §:ssä edustajarekisterin valtakunnallisen osarekisterin käyttötarkoituksena on kuitenkin mainittu edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja seuranta. Maahanmuuttovirasto toimii tämän valtakunnallisen osarekisterin rekisterinpitäjänä vastaanottolain 47 §:n mukaisesti.

Toimivalta näissä asioissa on siis lainsäädännöllisesti epäselvä ja on kannatettavaa, että asia pyritään selkiyttämään. Maahanmuuttovirastolla on tälläkin hetkellä toimivalta tehdä eräitä tähän kokonaisuuteen liittyviä tehtäviä. Edustajan määräämis- ja vapauttamisasioissa toimivaltaa on vastaanottokeskuksilla, joiden toimintaa Maahanmuuttovirasto ohjaa, suunnittelee ja valvoo.

Toimivalta valvoa vastaanottolain perusteella tapahtuvaa edustajatoimivaltaa on Maahanmuuttovirastolle uusi eikä tätä varten ole varattu Maahanmuuttovirastolle lisäresursseja. Virasto pystyy nykyresursseillaan hoitamaan tähän kokonaisuuteen liittyvistä tehtävistä varmasti vain ne, jotka se jo nyt hoitaa. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että edustajatoiminnan ohjauksen, suunnittelun ja valvonnan riittävät resurssit tulisi turvata ennen kaikkea alaikäisten oikeuksien yhtäläisen toteutumisen varmistamiseksi.

Maahanmuuttovirasto kannattaa ehdotettua säännöstä huomauttaen kuitenkin resurssitilanteestaan. Lisäksi Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että edustajatoiminnan ohjaamista tulisi ylipäätään tarkastella kokonaisuutena niin, että myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain perusteella määrätyn edustajan ohjaus, suunnittelu ja valvonta tulisi säänneltyä.

Käsiteltävät henkilötiedot

Lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ehdotetaan huomiotietojen käsittelemisen mahdollistavaa säännöstä 7 §:n 2 momentin 6 kohtaan. Käsiteltävissä olevia huomiotietoja on säännösehdotuksessa rajattu siten, että niiden on perustellusti arvioitava liittyvän tiettyihin rekisterinpitäjän toimivaltaan

kuuluviin tehtäviin tai rekisterinpitäjän palveluksessa olevien työturvallisuuteen. Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluu säännösehdotuksessa mainittujen tehtävien lisäksi myös Suomen kansalaisuuden myöntäminen, sen epääminen ja aiemmin myönnetyn Suomen kansalaisuuden menettämisestä päättäminen. Kansalaisuuden menettämisasia voisi tulla vireillä huomiotietojen perusteella. Olisi siksi välttämätöntä lisätä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettavan lain 7 §:n 2 momentin 6 kohtaan mahdollisuus käsitellä Suomen kansalaisuutta koskevien edellytysten olemassaoloon liittyviä huomiotietoja.

Tiedonsaantioikeus

Helsingin säilöönottoyksikkö toteaa, että säilöönottoyksiköillä on lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi ja henkilöstönsä työturvallisuuden varmistamiseksi tarve saada muilta viranomaisilta säilöön otettua koskevia tietoja. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lakiehdotuksen 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on nyt todettu, että säilöönottoyksiköllä olisi oikeus saada sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä ulkomaalaisen sijoittamisessa säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisten kohtelussa säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisessä. Helsingin säilöönottoyksikkö ehdottaa, että säännöksen perusteluihin lisättäisiin selvyyden vuoksi maininnat välttämättömien tietojen saantioikeudesta myös säilöönottoyksikön henkilöstön työturvallisuuden varmistamiseksi ja säilöönoton varmuudesta huolehtimiseksi. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi säilöön otetun aiempi väkivaltainen käytös, säilöön otetun esittämät uhkaukset, säilöönoton varmuutta uhkaavat säilöön otetun henkilökohtaiset kyvykkyydet sekä viranomaisen työturvallisuutta koskevat tiedot.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Tulosalueen johtaja Kaj Välimäki

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 22.01.2019 klo 11:17. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta, HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi Maahanmuuttovirastossa

- apulaispäällikkö
- kansalaisuusyksikön johtaja
- maahanmuuttoyksikön johtaja
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja
- tietohallintojohtaja
- turvapaikkayksikön johtaja
- vastaanottoyksikön johtaja