

15.06.2018

POL-2018-17379

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö SMDno-2016-1584, 16.5.2018

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (SMDno-2016-1584, 16.5.2018).

Virkatyönä sisäministeriössä valmistellussa luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Tavoitteena on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä nykyaikaisen henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuoja asetusta sekä tietosuojalakia. Lakia sovellettaisiin maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), joka esitetään kumottavaksi.

Lausuntopyynnössään sisäministeriön maahanmuutto-osasto pyytää lausunnonantajia kiinnittämään erityistä huomiota 1. lakiesityksestä seuraaviin muutoksiin koskien tiedonsaantioikeuksia tilanteissa, joissa oikeus on aiemmin perustunut rekisterinpitäjän oikeuteen, mutta oikeus lakkaa rekisterinpitäjiä koskevien muutosesitysten johdosta. Lisäksi maahanmuutto-osasto pyytää lausunnonantajia kiinnittämään huomiota 1. lakiesityksessä tiedonluovutusta koskevasta yleisestä sääntelytavasta seuraavaan tarpeeseen tarkistaa lausunnonantajien omien tiedonsaantioikeuksien kattavuus maahanmuuttohallinnolta.

Poliisihallitus pitää esitystä lähtökohdiltaan hyvänä ja tavoitteiltaan oikeana sekä sääntelytapaa pääosin tarkoituksenmukaisena. Maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn keskittäminen yhteen lakiin maahanmuuttohallinnon hallinnon alalla on pääosin selkeää käytännön toiminnan näkökulmasta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) siten, että lakiin keskitettäisiin maahanmuuttohallintoa koskevien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely. Poliisihallitus pitää julkisuuslain 24 §:n 24 kohdan laajennusta salassa pidettäviä asiakirjoja koskien tarpeellisena.

Poliisihallitus on pyytänyt lausuntoja kaikilta alaisiltaan poliisiyksiköiltä ja lausuu koko poliisihallinnon puolesta.

1 Lakiehdotuksen aikataulusta

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston on tarkoitus antaa nyt esitettävä hallituksen esitys eduskunnalle siten, että se käsiteltäisiin mahdollisimman samanaikaisesti eräiden muiden viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien lakiehdotusten kanssa.

Näinä esityksinä maahanmuuttohallinnon henkilötietolain esityksessä viitataan sisäministeriön säädöshankkeeseen (SM064:00/2015), jossa keskeisimpänä tehtävänä oli valmistella uusi poliisin henkilötietolaki, joka täydentäisi tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä (jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) ja tietosuoja-asetusta siltä osin kuin tarvittavat täytäntöönpanosäännökset eivät sisälly mainittuihin säädöksiin.

Poliisin henkilötietolakia jatkovalmistellaan sisäministeriössä virkatyönä. Lisäksi esityksessä viitataan toiseen sisäministeriön säädöshankkeeseen (SM057:00/2016), jossa valmistellaan hallituksen esitys henkilötietojen käsittelyä Rajavartiolaitoksessa koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

Poliisihallitus pitää lakien yhdenaikaista käsittelyä tarkoituksenmukaisena, vaikka näiden lakien säädöspohja on osin erilainen. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovelletaan tietosuoja-asetuksen ja tulevan kansallisen tietosuojalain rinnalla.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolait täydentävät lisäksi rikosasioiden tietosuojalakia, jonka valmistumisaikataulusta ei ole varmuutta. Poliisihallitus arvioi, että ainakin poliisin henkilötietolaki annetaan eduskuntaan vasta myöhemmin syksyllä, sillä poliisin henkilötietolain valmistelussa edellytetään selvyyttä rikosasioiden tietosuojalain säännöksistä.

2 Ehdotettu sääntelytapa

Ulkomaalaisrekisterilaissa omaksuttu rekisterilähtöinen sääntely ehdotetaan korvattavaksi henkilötietojen käsittelytarkoituksia koskevalla sääntelyllä. Sääntelytapa olisi yhdenmukainen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja valtaosan muun erityislainsäädännön kanssa. Poliisihallitus pitää esitystä lähtökohdiltaan hyvänä ja tavoitteiltaan oikeana, sekä sääntelytapaa tarkoituksenmukaisena.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn selkiyttämisen ja yksinkertaistamisen tarve on selkeä käytännön toiminnan näkökulmasta. Uusi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa vastaa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja nykyaikaisen henkilötietolain vaatimuksiin. Poliisihallituksen käsityksen mukaan lakiluonnos huomioi hyvin nämä tavoitteet.

Poliisihallitus pitää pääsääntöisesti hyvänä, että esityksessä on päädytty esittämään lain soveltamisalan piiriin kuuluvien rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksien keskittämistä nyt ehdotettavaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin. Poliisihallitus kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä tiedonsaantioikeus sidottaisiin

rekisterinpitäjyyteen. Siltä osin, kuin olisi kyse muiden kuin rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksista, tiedonsaantioikeudet on jätetty nykytilaa vastaavasti toimivaltaa luoviin lakeihin. (s. 28)

Poliisihallitus tuo edelleen esille näkemyksensä siitä, että poliisilla ei ole tarvetta toimia rekisterinpitäjän asemassa ulkomaalaisrekisterin osalta. Lisäksi Poliisihallitukselle jää esityksen pohjalta epäselväksi, minkä tiedon osalta Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä.

Poliisihallitus esittää, että rekisterinpitäjänä toimimisen sijaan poliisi olisi tiedon saajan ja luovuttajan asemassa suhteessa ulkomaalaisrekisteriin. Poliisihallitus esittää jatkovalmistelussa arvioitavan mahdollisuutta säätää tiedon saamisesta ja luovuttamisesta muuhun, kuin rekisterinpitäjyyteen perustuen.

3 Lain soveltamisala, henkilötietojen käsittelytarkoitus, tiedonsaantioikeudet ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia, jota ehdotettava maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki erityislakina täydentäisi ja täsmentäisi. Lakiehdotuksessa henkilötietojen käsittelytarkoitukset muodostaisivat ehdotettavan lain soveltamisalan. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia esitetään sovellettavaksi silloin, kun henkilötietoja käsitellään ehdotetun lain 1 §:ssä esitetyissä tarkoituksissa, ellei muualla laissa toisin säädetä. (1 §, s. 6 ja s. 40)

Lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sovellettaisiin sen soveltamisala huomioiden. Tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolain soveltamisalaan kuuluvia käsittelytarkoituksia liittyy esityksessä arvioidun mukaan ainakin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, ulkomaalaisvalvontaan sekä ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten henkilötietojen käsittelyyn. (2 §, s. 41)

Poliisihallitus pitää lakiesityksen ehdotettua soveltamisalaa ja henkilötietojen käsittelytarkoituksen määrittelyä pääosin onnistuneena, vaikka useiden EU-tasoisten ja kansallisten tietosuojalakien rinnakkain soveltaminen erityisesti poliisin osalta voi osoittautua käytännön toiminnassa haastavaksi.

Ulkomaalaislain 4 § 2 momentin mukaan poliisin suorittaessa ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä, jolloin poliisissa sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn poliisin henkilötietolakia tai rikosasioiden tietosuojalakia.

Poliisihallitus esittää, että selkeyden vuoksi jatkovalmistelussa arvioidaan mahdollisuutta kirjata perusteluihin tarkemmin, miten näitä toimivaltasäännöksiä sovellettaisiin poliisin osalta samanaikaisesti.

Tiedonsaantioikeudet

Maahanmuutto-osasto on lausuntopyynnössään erityisesti pyytänyt kiinnittämään huomiota 1. lakiesityksestä seuraaviin muutoksiin koskien tiedonsaantioikeuksia tilanteissa, joissa oikeus on aiemmin perustunut rekisterinpitäjän oikeuteen, mutta oikeus lakkaa rekisterinpitäjiä koskevien muutosesitysten johdosta tai tiedonluovutusta koskevasta yleisestä sääntelytavasta seuraavaan tarpeeseen tarkistaa lausunnonantajien omien tiedonsaantioikeuksien kattavuus maahanmuuttohallinnolta.

Poliisihallitus toteaa, että toimivaltaa poliisin tehtäville antavan ulkomaalaislain 4 §:ssä on määritelty ulkomaalaislain suhde muihin lakeihin. Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Ainakin niiltä osin poliisilla on jo poliisilain perusteella tiedonsaantioikeus muiden rekisterinpitäjien käsittelemistä tiedoista.

Ulkomaalaislain 131 §:n mukaisia tunnistamistietoja käsitellään osana poliisille ulkomaalaislaissa erikseen säädettyä valvontatehtävää, ulkomaalaisvalvontaa, jota poliisi suorittaa joko erillisenä toimenpiteenä tai osana muuta poliisitoimintaa, kuten liikenteenvalvonnan, rikostutkinnan, hälytystehtävien taikka yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien tehtävien yhteydessä (HE 169/2014 vp, s. 22).

Poliisihallitus kiinnittää huomiota, että ulkomaalaislain 131 §:ssä mainituista ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä säädetään maahanmuuttohallinnon henkilötietolain sijaan voimassaolevassa ja tulevassa poliisin henkilötietolaissa ja näitä tietoja käsiteltäisiin pääosin poliisin henkilötietolain mukaisesti.

Poliisihallitus esittää, että selkeyden vuoksi jatkovalmistelussa harkitaan tehtäväksi ulkomaalaislain 131 §:ssä mainittujen tietojen osalta informatiivinen kirjaus myös esitetyn maahanmuuttohallinnon henkilötietolain perusteluihin.

Keskusrikospoliisi on lausunnossaan tuonut esille tarpeen hyödyntää sormenjälkitietoja rikostorjuntatarkoituksessa nykytilaa laajemmin. Poliisihallitus liittää tähän yhteyteen Keskusrikospoliisin lausunnosta poimitun sormenjälkitietojen käyttöä koskevan kohdan seuraavasti:

”Ehdotetun lain 10 §:ssä viitataan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 a §:ään, joka mahdollistaa passin sormenjälkitietojen ja ulkomaalaislain perusteella otettujen sormenjälkitietojen käytön ainoastaan suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden, katastrofin tai rikoksen kohteeksi joutuneen uhrin tunnistamiseksi. Mikäli mainitun mukaisia sormenjälkitietoja voitaisiin käyttää monipuolisemmin rikostorjuntatarkoituksessa, tehostaisi se vakavimpien rikosten, kuten rikoslain 34 a luvun terrorismirikosten torjuntaa.”

Henkilöllisyyden varmistaminen maahanmuuttohallinnon alalla on kaikille viranomaistoimijoille välttämätöntä. Ajantasaisella tietojenvaihdolla parannetaan kaikkien viranomaisten tietojen laatua ja ajantasaisuutta. Yksi henkilöllisyyden varmistamiseen liittyvistä tiedoista on kuva.

Poliisihallitus esittää, että poliisi saisi UMA-Patja -rajapinnan kautta rekisteröitävänä olevan henkilön kuvan oman tietojärjestelmäänsä (Patja, tulevaisuudessa Vitja). Tällä tiedonvaihdolla nopeutettaisiin henkilöllisyyden varmistamista, estettäisiin päällekkäisiä henkilöllisyyksiä ja siten parannettaisiin eri viranomaisten tietojen laatua.

Ehdotetun lain 11 §:ssä on säädetty henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, mikäli käsittely olisi välttämätöntä viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tai tarpeen pykälässä tarkemmin yksilöidyllä tavalla.

Poliisihallitus pitää hyvänä sitä, että tiedonsaajan tulisi tietoa tai tietoja järjestelmään pääsyä pyytäessään perustella tiedon käyttötarkoitus sekä se, mihin lakiin tiedonpyytäjän oikeus saada kyseistä tietoa perustuu. (s. 34). Käytännön tasolla ongelmaksi voi tulla se, miten pyyntö tulee yksilöidä, että luovutettaisiin ainoastaan se tieto mikä on lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä.

Vastaanotto-, säilö- ja kotoutumislait

Voimassaolevaan ulkomaalaisrekisterilakiin nähden ehdotettavan lain soveltamisala laajentuisi kattamaan henkilötietojen käsittelyn myös vastaanotto-, säilö- ja kotoutumislakien nojalla. Tämän johdosta laajenisivat myös ne tarkoitukset, joissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käsitellä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. (s. 40)

Poliisihallitus pitää esitettyä laajennusta henkilötietojen käsittelyn osalta tarpeellisenä. Säilöön ottaminen on yksi ulkomaalaislain mukaisista poliisin tehtävistä. Säilöön ottamista koskevat tiedot ovat tarpeellisia poliisille ulkomaalaisen Suomessa oleskeluun ja maasta poistamiseen, kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottoon ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen.

Ehdotetulla sääntelyllä ja ajantasaisella tiedonsaantioikeudella selkeytetään esimerkiksi poliisin ulkomaalaislaissa tarkoitettuihin säilöönottoihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Yleisesti ottaen epäselvää esitetystä sääntelystä on kuitenkin se, tapahtuisiko poliisin tiedonsaanti edelleen poliisilain säännösten perusteella.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain esityksen mukaan poliisilla olisi yhtenä rekisterinpitäjänä ilman erillisiä säädöksiä tiedonsaantioikeus lakiin määriteltujen muiden rekisterinpitäjien tiedoista. Koska poliisilla on ulkomaalaislain mukainen vastuu ulkomaalaisvalvonnasta, on sillä oltava joka tapauksessa riittävä toimivalta tietojen saamiseen.

Esityksen mukaan (7 §, s. 47) rekisterinpitäjä voisi tallentaa rekisteriin havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja huomiotietoja, joiden voidaan henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Huomiotietoihin olisi esityksen mukaan liitettävä maininta tietojen antajan tai lähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin määritelty, millaisia huomiotietoja rekisteriin saisi tallentaa.

Huomiotiedot voisivat olla myös esimerkiksi työturvallisuuteen vaikuttavia tietoja, kuten tietoja henkilön käyttäytymisestä, joka olisi merkityksellinen esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun näkökulmasta tai muita turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä ajatellen. (s. 47)

Poliisihallitus toteaa, että huomiotietojen käsite jää esityksen perusteella avoimeksi. Poliisin havaintotietojen suhde esityksen huomiotietoihin jäisi epäselväksi, mikäli Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä.

Poliisihallitus ehdottaa täsmennettäväksi vähintään perusteluissa, mitä huomiotiedoilla tarkoitettaisiin ja mitä tietoja tällä perusteella voitaisiin käsitellä. Lisäksi esitetään täsmennettäväksi kohdistuisiko näihin tietoihin rajoituksia tarkastusoikeuden suhteen ja mitkä olisivat huomiotietojen poistoajat. Vielä esitetään harkittavaksi tulisiko turvallisuustieto tallettaa erillään huomiotiedosta.

4 Ehdotetusta laista puuttuva kokonaisuus

Nyt lausunnoilla olevaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin on ollut tarkoituksena keskittää maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyyn liittyvä sääntely. Eurodac-rekisterinpitäjyyteen liittyvä sääntely kuitenkin puuttuu esitetystä maahanmuuttohallinnon henkilötietolaista.

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin EU-jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä on sovittu Dublin-menettelyssä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013. Vastuumaan määrittämisen helpottamiseksi on perustettu Eurodac-järjestelmä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 1 momentin mukaisesti Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi. Lain 2 §:n 2 momentin mukaisesti Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta.

Ulkomaalaislain (301/2004) 97 §:ssä säädetyn mukaisesti Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja

maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot.

Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjyyteen liittyviä kysymyksiä ja vastuita on käsitelty useampaan otteeseen järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tietosuojavaltuutettu on vuonna 2006 ohjannut sisäministeriötä määrittelemään ja nimeämään järjestelmän rekisterinpitäjän. Sisäministeriön osastopäällikkökokouksessa vuonna 2014 tehdyn päätöksen perusteella vastuu Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjyydestä annettiin Maahanmuuttovirastolle, jonka vastuulla on turvapaikkaprosessi.

Tietosuojavaltuutettu piti Migrin rekisterinpitäjyyttä tarkoituksenmukaisena Eurodacin pääasiallisen käytön mukaisesti, mutta korosti, että Maahanmuuttoviraston ohjaus- ja valvontatoimivalta tulee varmistaa ja asiasta säätää esimerkiksi laissa Maahanmuuttovirastosta. Poliisihallitus yhtyy tietosuojavaltuutetun näkemykseen.

Poliisihallitus on osallistunut maahanmuuttohallinnon henkilötietolain valmistelutyöhön työryhmän jäsenenä. Poliisihallitus on työryhmätyössä tuonut esille näkemyksensä Eurodac-rekisterinpitäjyyden lakiin kirjaamisen tarpeellisuudesta. Työryhmätyössä päätettiin alustavasti jättää toteuttaa Eurodac-rekisterinpitäjyys hankkeen ulkopuolelle ja toteuttaa se omana hankkeenaan.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota, että ehdotetusta maahanmuuttohallinnon henkilötietolaista puuttuu edelleen kansallisen Eurodac-rekisterinpitäjyyden määrittäminen lakitasoisesti. Poliisihallituksella ei ole tiedossa, että Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjyyttä valmisteltaisiin jossain toisessa hankkeessa.

Poliisihallitus esittää, että nyt lausunnolla olevaan lakiin tehtäisiin kirjaus Maahanmuuttoviraston kansallisesta Eurodac-rekisterinpitäjyydestä.

Nykyinen tilanne on poliisin näkökulmasta kestämaton, eikä Poliisihallituksen näkemyksen mukaan edistä rekisteröidyn oikeuksien toteutumista tietosuoja-asetuksessa edellytetyllä tavalla.

5 Yhteisrekisterinpitäjyys

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain esitysluonnoksessa ehdotetaan maahanmuuttohallinnon toimijoille yhteisrekisterinpitäjyyttä (s. 32). Esityksessä todetaan, että koska useat viranomaiset käsittelevät henkilötietoja lain soveltamisalan piirissä rekisterinpitäjänä, ne toimivat kaikki yhteisrekisterinpitäjinä tietosuoja-asetuksen 26 artiklan nojalla.

Yhteisrekisterinpitäjien tehtävät ja siten keskinäiset vastuut perustuisivat puhtaasti toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Tehtävät ja keskinäiset vastuut olisivat siten esityksen mukaan määritelty selkeästi ja tarkkarajaisesti lain tasolla. Jatkossa osa nykyisistä rekisteriä pitävistä ja käyttävistä käsittelee henkilötietoja tiedonluovutussäännösten nojalla.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, ettei usean yhteisrekisterinpitäjän sääntelymalli ole erityisen selkeä, eikä Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla tarkkarajainen.

Poliisihallitus edellyttää, että jatkovalmistelussa Poliisihallituksen rekisterinpitäjyyttä tarkastellaan uudelleen ja edelleen arvioitaisiin mallia, jossa rekisterinpitäjänä UMA-järjestelmässä toimisi vain Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä ulkoministeriö.

Poliisihallitus kannattaa mallia, jossa erikseen säädettäisiin muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta lakisääteisiä tehtäviä varten sekä näiden oikeudesta luovuttaa tietoja suoraan käyttöisesti tallettamalla.

Esitys Poliisihallituksesta ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjänä

Esitysluonnokseen kirjatun mukaan Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä silloin, kun poliisi toimivaltansa puitteissa rekisteröi turvapaikkahakemuksia, antaa tiedoksi kielteisiä turvapaikkapäätöksiä, tekee ja täytäntöönpanee maastapoistamispäätöksiä sekä esityksiä Maahanmuuttovirastolle henkilön maasta poistamiseksi, määrää maahantulokieltoja, tekee ulkomaalaisvalvontaa, suojaa kansallista turvallisuutta sekä lausu kansalaisuushakemuksista. Lisäksi Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä poliisin mitätöidessä tai kumotessa viisumeita tai tehdessä päätöksiä viisumien jatkamisesta tai toimiessa asiantuntijaroolissa.

Poliisihallitus toteaa, ettei tietosuoja-asetuksen 26 artikla edellytä säädettäväksi yhteisrekisterinpitäjyydestä. Poliisihallituksella ei ole tarvetta toimia rekisterinpitäjänä poliisin suorittaessa yllämainittuja viranomaisprosessiin kuuluvia tehtäviä. Poliisi toimii päätöksentekijänä vain harvoissa tehtävissä. Poliisin järjestelmien osalta esimerkiksi Rajavartiolaitos ja Tulli tallentavat tehtäviä suorittaessaan tietoa poliisin tietojärjestelmiin, mutta eivät toimi näiden tietojen osalta rekisterinpitäjinä.

Rekisterinpitäjyyden sijaan Poliisihallitus pitää perusteltuna, että poliisi olisi vain tiedon saajan ja luovuttajan asemassa suhteessa ulkomaalaisrekisteriin. Esitetty yhteisrekisterinpitäjyys ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myöskään edistä rekisteröidyn oikeuksien toteutumista tietosuoja-asetuksessa säädetyllä tavalla.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota, että listatuista poliisin tehtävistä puuttuu säilöön ottaminen. Lisäksi Poliisihallitus pyytää korjaamaan esityksen s. 42 muotoilun siitä, että Poliisihallitus ja Suojelupoliisi rekisteröisivät turvapaikkahakemuksia tai tekisivät muita esityksessä mainittuja poliisille kuuluvia tehtäviä.

Ehdotettujen rekisterinpitäjien vastuu tietojärjestelmien osalta

Tietojärjestelmän ylläpito ja kehittäminen keskitettäisiin tietyille viranomaisille voimassaolevaa nykytilaa vastaavasti. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirastolla olisi Ulkomaalaisasioiden

asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuu ja ulkoasiainhallinnolla olisi kansallisessa viisumitietojärjestelmässä kehittämis- ja ylläpitovastuu. (4 § ja 5 §, s. 43-).

Esityksen mukaan Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmällä tarkoitetaan UMA-tietojärjestelmää sekä henkilökortti- ja passitietojärjestelmää muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osalta. Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto vastaisivat järjestelmiin liittyvistä kustannuksista. Kukin rekisterinpitäjä vastaisi tallettamiensa tietojen oikeellisuudesta.

Poliisihallitus pitää tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämisvastuuta edellä esitetyllä tavalla tarkoituksenmukaisena. Poliisilla on velvoite laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan tallettaa UMA-tietojärjestelmään tietoa, joten Poliisihallitus toivoo, että nykytilaa vastaavasti sillä on mahdollisuus vaikuttaa UMA-tietojärjestelmän sisältöön ja kehitystarpeisiin sekä niiden mahdolliseen priorisointiin huolimatta siitä, mihin ratkaisuun rekisterinpitäjyydessä poliisin osalta päädytään.

Lisäksi Poliisihallitus toteaa, että esitetty yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää tietojärjestelmäkehitystä eri rekisterinpitäjien tietojen selkeämmän erottelutarpeen vuoksi. Tietosuoja-asetus edellyttää rekisterinpitäjältä järjestelmien saattamista vastaamaan tietosuoja-asetuksen edellyttämiä vaatimuksia.

Mikäli Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjän vastuulla, Poliisihallitus edellyttää, että poliisin tietojen osalta järjestelmässä noudatetaan tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa mainittua sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa.

Esityksen mukaan järjestelmän sähköisen tietojenkäsittelyn valvonnasta vastaisivat sekä Maahanmuuttovirasto järjestelmän ylläpitäjänä että rekisterinpitäjä, joka vastaisi lisäksi tietojen käsittelyn valvonnasta organisaatiossaan. Tietoturvaloukkauksista ilmoittamisesta vastaisivat sekä Maahanmuuttovirasto järjestelmän ylläpitäjänä että rekisterinpitäjä. (s. 44)

Poliisihallitus toteaa, ettei ehdotettu järjestely tietoturvaloukkauksien ilmoittamisesta ole erityisen selkeä. Tietosuoja-asetuksen 33 artiklan mukaan henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta on ilmoitettava tietosuojavaltuutetun toimistolle ilman aiheetonta viivytystä ja mahdollisuuksien mukaan 72 tunnin kuluessa siitä, kun rekisterinpitäjä on tullut tietoiseksi tietoturvaloukkauksesta.

Tietosuoja-asetuksen 33 artiklassa ilmoitusvelvollisuus on annettu nimenomaan rekisterinpitäjälle. Muu rekisterinpitäjä kuin Maahanmuuttovirasto on pääosin tietoturvaloukkausten tapahtuessa Maahanmuuttoviraston antaman informaation varassa. Käytännössä voi realisoitua tilanne, jossa esitetystä laissa tarkoitettu muu rekisterinpitäjä kuin Maahanmuuttovirasto ei kykene ilmoittamaan tietoturvaloukkauksesta tietosuoja-asetuksen edellyttämässä ajassa.

Rekisterinpitäjän asema ja vastuu suhteessa rekisteröityihin

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto toimisivat rekisteröityjen yhteyspisteinä. Rekisteröidyn yhteyspiste toteuttaisi rekisteröidyn oikeuksia, erityisesti pääsyä henkilötietoihin vastaamalla tarkastusoikeuden nojalla pyydetyn tiedon toimittamisesta rekisteröidylle sekä pyyntöön liittyvästä prosessista kokonaisuudessaan. (6 §, s. 45)

Esityksen mukaan omien tietojen tarkastusoikeuden osalta tarkastuspyynnön voisi vastaanottaa ja luovutusta koskevan päätöksen tehdä sekä Maahanmuuttovirasto järjestelmän ylläpitäjänä että rekisterinpitäjä. Järjestelmän ylläpitäjä konsultoi rekisterinpitäjää päätöstä tehdessään, mikäli esimerkiksi tarkastusoikeuden piiriin kuuluvien tietojen laajuuden tai muun sisällön suhteen olisi epäselvyyttä. Teknisestä toteutuksesta vastaisi Maahanmuuttovirasto järjestelmän ylläpitäjänä. (4 §, s. 44)

Poliisihallitus toteaa, että rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi yhteyspisteiden nimeäminen on tarkoituksenmukaista. Poliisihallitus kuitenkin toteaa, että tarkastusoikeuden toteuttaminen on rekisterinpitäjän vastuulla. Kunkin rekisterinpitäjän vastuuseen kuuluu päättää rekisteröidylle annettavista tiedoista. Tällä on merkitystä myös rekisteröidyn muiden oikeuksien toteuttamiseen, kuten oikeuteen saada tietonsa oikaistuksi.

Voimassaolevan ulkomaalaisrekisterilain 4 a §:n mukaan rekisteröidyn oikeuksien 2 §:ssä tarkoitetun ulkomaalaisrekisterin poliisin pitämiin tietoihin on voimassa, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 43–45 §:ssä säädetään.

Poliisihallitus toteaa, että nykyisen poliisin henkilötietolain 44 §:n mukaan rekisteröidyn on tarkastusoikeutta poliisissa käyttäessään esitettävä tätä tarkoittava pyyntö henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai muulle poliisiyksikölle ja todistettava henkilöllisyytensä.

Esityksen 17 §:n mukaan rekisteröity voisi toteuttaa tarkastusoikeuden rekisterinpitäjälle käyttämällä sähköistä tunnistautumista.

Poliisihallitus esittää, että sanamuodossa huomioitaisiin se, ettei kaikilla rekisterinpitäjillä välttämättä ole lain voimaantullessa käytössä vahvaa sähköistä tunnistautumista käyttävää palvelua. Vaihtoehtoisesti Poliisihallitus esittää sähköisen asiointin osalta säädettäväksi siirtymäaikaa.

Esityksen mukaan rekisterinpitäjä olisi vastuussa rekisteröidyn informoinnista vaikka käytännössä tämä saattaisi toteutua esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tarkastuspyyntölomakkeeseen sisällytetyllä tiedolla. (4 §, s. 44)

Poliisihallitus toteaa, että tietosuoja-asetuksen 12 artikla edellyttää läpinäkyvää informointia, viestintää ja yksityiskohtaisia sääntöjä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten. Mikäli päädytään lakiesityksessä

ehdotettuun malliin yhteisrekisterinpitäjyydestä, rekisteröidyn yhtenäisestä informoinnista on tarkoituksenmukaista sopia eri rekisterinpitäjien kesken.

Rekisterinpitäjän asema ja vastuu suhteessa toisiin rekisterinpitäjiin

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 79 kohdan mukaan rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojele sekä rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden velvollisuudet ja vastuut edellyttävät, että asetuksessa säädetty vastuualueet jaetaan selkeästi.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa säädetään yhteisrekisterinpitäjyydestä. Artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lausunnolla olevassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolain luonnoksessa ei säädetä rekisterinpitäjien vastuualueiden jakamisesta riittävän selkeästi. Poliisihallitus esittää, että jatkovalmistelussa perusteluihin täsmennettäisiin, miltä osin kukin rekisterinpitäjä toimisi rekisterinpitäjänä.

Tietojen yksittäistapauksellista korjaamista koskevan viranomaisaloitteisen päätöksen tekisi rekisterinpitäjä, mutta sen teknisestä toteutuksesta vastaisi Maahanmuuttovirasto järjestelmän ylläpitäjänä samoin kuin tietojen poistamisesta poistosäännösten nojalla. (4 §, s. 44) Ehdotettu sääntely tiedon korjaamisen osalta on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asianmukainen.

Yleisenä havaintona Poliisihallitus toteaa, että yhteisrekisterinpitäjyyttä on lakiehdotuksessa käsitelty sen pohjalta, mitä tietoja viranomainen käsittelee lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi nyt säädettäväksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä. (s. 28)

Rekisterinpitäjyys tuo rekisterinpitäjälle rekisteröidyn suhteen kuitenkin useita velvollisuuksia, joita ei käsitellä lainkaan lakiehdotuksessa. Rekisterinpitäjän vastuu korostuu uudessa tietosuojalainsäädännössä ja asettaa erityisiä vaatimuksia esimerkiksi tietojen käsittelyn valvontaan. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan tietojen lainmukainen käsittely tietosuoja-asetuksessa edellytetyllä tavalla (osoitusvelvollisuus). Yhteisrekisterinpitäjien olisi oletettavasti sovittava myös tietosuojavastaavasta.

Poliisihallitus esittää, että jatkovalmistelussa lakiesityksen perusteluihin kirjoitetaan, miten rekisterinpitäjien keskinäinen vastuunjako dokumentoidaan ja raportoidaan läpinäkyvällä tavalla rekisteröidylle, organisaatioille ja valvontaviranomaisille.

Pykäläkohtaisia huomioita

1 § Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus.

Lakiluonnoksen 1 kohdan käyttötarkoituksen sanamuotoa "ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely, päätöksenteko ja valvonta" on tarpeen täsmentää. Poliisin suorittama ulkomaalaisvalvonta voi liittyä myös poliisilain 1 § 1 momentissa mainittuun yleiseen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan, jolloin sovelletaan poliisin henkilötietolakia.

2 § Suhde muuhun lainsäädäntöön. Säädöksessä mainittujen lakien lisäksi maahanmuuttohallinnon alalla sovelletaan poliisin henkilötietolakia esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaan liittyvissä tehtävissä. Selkeyden vuoksi vähintään perusteluissa tulee avata ehdotetun lain suhdetta poliisin henkilötietolakiin.

8 § Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely. Sormenjälkien käsittelystä säädetään esitetyn lain pykälissä 9 ja 10. Poliisihallitus esittää arvioitavaksi, olisiko myös muiden biometristen tunnisteiden (esimerkiksi kuva) biometrisestä käsittelystä tarpeen säätää erikseen.

9 § Muukalaispassi- ja pakolaisen matkustusasiakirjahakemusta varten otettujen sormenjälkitietojen käsittely ja 10 § oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otettujen sormenjälkitietojen käsittely.

Ehdotetun lain 9 ja 10 §:ssä viitataan poliisin henkilötietolain 16 a §:ään, jossa säädellään poliisin oikeudesta käyttää passin sormenjälkitietoja ja poliisin henkilötietolain mukaisia ulkomaalaislain perusteella rekisteröityjen, ulkomaalaisten tunnistamistietoihin kuuluvia sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.

Valmisteilla olevassa poliisin henkilötietolaissa on suunnitteilla esittää ulkomaalaislain perusteella rekisteröityjen sormenjälkitietojen käyttöä laajennettavaksi siten, että sormenjälkien käyttö olisi lisäksi mahdollista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 603/2013 (Eurodac-asetus) tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Säännös koskisi sormenjälkien lisäksi myös muita ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltäviä biometrisiä tietoja, joiden käsittelystä ei säädetä voimassa olevassa laissa erikseen.

10 § Oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otettujen sormenjälkitietojen käsittely.

Pykälän 2 momentin viittaus poliisin henkilötietolain 2 §:n 3 momentin 9 kohdassa tarkoitettuihin poliisiasiain tietojärjestelmän tuntomerkitietojen sormenjälkiin on virheellinen, sillä kyseinen kohta koskee tietolähdetietoja. Tarkoitus on viitata poliisin henkilötietolain 2 §:n 3 momentin 7 kohdan tuntomerkitietoihin. Virheellinen viittaus lakiesityksen 10 §:n 2 momentin osalta on siirtynyt ulkomaalaisrekisterilain 3 b §:n 2 momentista.

11 § Henkilötietojen käsitteleminen muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

Esityksen 11 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ”edellä 1 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla kerätyt tiedot ovat tarpeen Maahanmuuttovirastolle, poliisille ... tai ihmiskaupan uhreihin liittyvien tehtävien hoitamista varten sekä ulkomaalaisen Suomessa oleskelua varten.”

Kohdan *sekä ulkomaalaisen Suomessa oleskelua varten* osalta esitetään täsmennettäväksi perusteluihin, mihin ulkomaalaisen Suomessa oleskeluun kohdassa viitataan.

12 § Rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeus.

Rekisterinpitäjällä on lisäksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti (kohta 4): ”poliisin tietojärjestelmästä muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden rekisteritiedot kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi sekä säilöönottoyksikön asiakkaiden vieraiden taustojen selvittämiseksi.”

Sanamuodosta saa sellaisen käsityksen, että poliisin rekistereistä esitetään tiedonsaantioikeutta muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden vieraiden taustojen selvittämiseksi. Poliisihallitus esittää, että sanamuotoa täsmennetään tarkoittamaan suojelua hakevien henkilöiden taustojen selvittämistä, ei heidän vieraidensa.

12 §:ssä mainitaan lisäksi oikeudesta saada tietoja ”vankeinhoitoviranomaisilta suoraan vankilasta vapautuvien säilöönottoyksikköön ja vastaanottoyksikköön tulevien taustoista ja tiedot muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden rekisteritiedoista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.”

Sanaa vankeinhoitoviranomainen ehdotetaan muutettavaksi Rikosseuraamuslaitokseksi, koska se vastaisi viraston nykyistä nimikettä.

14 § Tietojen poistaminen. Tietojen poistoaikoja ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaisrekisterilain 9 §:n mukaisista poistoaajoista. Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirastolla olisi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuu. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmällä tarkoitetaan UMA-tietojärjestelmää sekä henkilökortti- ja passitietojärjestelmää muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osalta.

Muukalaispassit ja pakolaisen matkustusasiakirjojen tiedot ovat talletettuina poliisin ylläpitämään Heko-Passi – järjestelmään. Esityksen mukaisesti Heko-Passin lainmuutoksen vuoksi tapahtuvista kustannuksista vastaisi Maahanmuuttovirasto. Poliisihallitus esittää arvioitavaksi, olisiko tietojärjestelmien teknisten muutosten vuoksi tarpeen säätää siirtymäaika poistojen toteuttamiselle.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Ylitarkastaja

Jaana Nieminen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.06.2018 klo 13:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö
Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

Tiedoksi

Poliisihallitus, esikunta
Poliisihallitus, poliisiylitarkastaja Niina Uskali