



19.06.2018

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

Poliisiosaston lausunto; luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt poliisiosastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Poliisiosasto on osallistunut esitystä valmistelleen työryhmän toimintaan ja osallistuu mielellään myös esityksen jatkovalmisteluun siltä osin kuin esitys liittyy poliisin tehtäviin. Poliisiosasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleisperustelut

4.2.2 Rekisteri-, käyttötarkoitus- tai tietojärjestelmäperusteinen sääntely

Poliisiosasto yhtyy maahanmuutto-osaston näkemykseen siitä, että käsittelytarkoituksella perusteinen sääntelytapa on tarkoituksenmukainen valinta. Vastaava ratkaisu on omaksuttu myös meneillään olevassa poliisin henkilötietolain uudistuksessa. Esitys ei kuitenkaan kaikilta osin näytä noudattavan valittua sääntelytapaa, koska lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä ja kansallisesta viisumitietojärjestelmästä.

4.2.3 Rekisterinpitäjät

4.3.7 Yhteisrekisterinpitäjät

Poliisiosasto pitää tärkeänä, että poliisilla on jatkossakin riittävän laaja tiedonsaanti-oikeus maahanmuuttohallinnon alalla käsiteltäviin henkilötietoihin sekä oikeus tallettaa tietoja maahanmuuttohallinnon rekistereihin. Toimiva tiedonvaihto ei kuitenkaan edellytä sitä, että Poliisihallitus toimisi esityksessä ehdotetulla tavalla yhteisrekisterinpitäjänä. Poliisihallituksen alaisen poliisihallinnon osuus maahanmuuttohallinnon alalla käsiteltävistä henkilötiedoista on pieni ja tietoja käsitellään pääasiassa osana muiden viranomaisten prosesseja.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan toimiva ja vastuunjaon kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu olisi säätää tietojen luovuttamisesta Poliisihallituksen alaiselle poliisihallinnolle poliisin lakisääteisiä tehtäviä varten sekä poliisin oikeudesta luovuttaa tietoja maahanmuuttohallinnon rekistereihin suorakäyttöisesti tallettamalla. Rekisterinpidon keskittäminen niille tahoille, joiden vastuulle kuuluu suurin osa lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämisestä, olisi myös rekisteröidyn näkökulmasta selkeä ratkaisu.

Suojelupoliisi käsittelee lain soveltamisalaan kuuluvia tietoja laajasti tehtäviensä suorittamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen säilyttäminen tietojen alkuperäisenä käsittelytarkoituksena on suojelupoliisin toiminnan kannalta tärkeää. Suojelupoliisin laajat käsittelytarpeet huomioiden suojelupoliisin nimeämistä laissa tarkoitettujen yhteisrekisterinpitäjien joukkoon voidaan pitää perusteltuna.

Lakiehdotusta tulisi poliisiosaston näkemyksen mukaan täsmentää rekisterinpitäjien tehtävien ja vastuun jakautumisen osalta. Sääntelystä tulisi käydä tarkemmin ilmi, miltä osin kukin yhteisrekisterinpitäjä vastaa lakiehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelystä. Perusteluihin olisi myös hyvä kirjata, miten vastuunjaosta on tarkoitus sopia yhteisrekisterinpitäjien välisin järjestelyin siltä osin kuin vastuunjaosta ei säädettäisi ehdotetussa laissa.

19.06.2018

4.3.10. Henkilötietojen luovuttamista ja tiedonsaantia koskeva sääntely

Esityksessä on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan tiedonsaantioikeudesta säädetäisiin tiedonsaajaa koskevassa lainsäädännössä. Poliisin henkilötietolain uudistuksessa sekä muiden turvallisuusviranomaisten vastaavissa hankkeissa on valittu sääntelytekniikka, jonka mukaan tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä säädetään pääasiassa luovuttavaa viranomaista koskevassa lainsäädännössä. Poliisin henkilötietolaki tulee kuitenkin tämänhetkisen arvion mukaan jatkossakin sisältämään myös säännöksiä poliisin oikeudesta saada henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai tietojoukkona. Kaksinkertaisen sääntelyn purkaminen eri hallinnonalojen lainsäädännöstä edellyttäisi yhtenäistä linjaa siitä, onko tietoluovutuksia koskeva sääntely tarkoituksenmukaista sijoittaa tiedon luovuttajaa vai vastaanottajaa koskevaan lainsäädäntöön. Asiaa on kuitenkin mahdoton kattavasti ratkaista meneillään olevissa yksittäisissä lainsäädäntöhankkeissa ja myös tiedonsaannista säätäminen on lakiteknisesti mahdollinen ratkaisu.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa**1 §. Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus**

Poliisiosastolla ei ole huomauttamista lain ehdotettuun soveltamisalaan. Poliisiosasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tietojen käsittelystä säädetään osittain muualla laissa esimerkiksi silloin, kun kyse on 1 kohdassa tarkoitettusta ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelystä, päätöksenteosta ja valvonnasta. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekistereihin talletettavien ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa. Poliisiosasto ehdottaa, että asia mainittaisiin selvyyden vuoksi pykälän perusteluissa.

2 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu osittain yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 ja osittain rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 ja sen ehdotetun täytäntöönpanolain (HE 31/2018 vp) soveltamisalaan. Esityksen jatkovalmistelussa olisi poliisiosaston näkemyksen mukaan hyvä arvioida asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käytön lisäksi myös lakiehdotuksen suhdetta direktiiviin ja sen täytäntöönpanolakiin. Sekä Poliisihallituksen alaiset poliisiyksiköt että suojelupoliisi suorittavat ehdotetun lain soveltamisalalla henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan yleislakina direktiivin täytäntöönpanolakia.

3 §. Yhteisrekisterinpitäjät.

Kuten edellä yleisperusteluja koskevissa huomioissa on todettu, rekisterinpitäjien välinen suhde ja vastuunjako jäävät ehdotuksessa osittain epäselväksi. Esimerkkinä voidaan mainita 3 §:n perusteluihin kirjattu kuvaus poliisin ja Suojelupoliisin tehtävistä:

Poliisihallitus ja Suojelupoliisi toimisivat rekisterinpitäjinä silloin, kun ne toimivaltansa puitteissa rekisteröivät turvapaikkahakemuksia, antavat tiedoksi kielteisiä turvapaikkapäätöksiä, tekevät ja täytäntöönpaneavat maastapoistamispäätöksiä sekä esityksiä Maahanmuuttovirastolle henkilön maasta poistamiseksi, määräävät maahantulo-kieltoja, tekevät ulkomaalaisvalvontaa, suojaavat kansallista turvallisuutta sekä lausuvat kansalaisuushakemuksista. Lisäksi Poliisihallitus ja Suojelupoliisi toimisivat rekisterinpitäjinä mitätöidessään tai kumotessaan viisumeita tai tehdessään päätöksiä viisumeiden jatkamisesta tai toimiessaan asiantuntijaroolissa.

Poliisin osalta edellä kuvatut tehtävät eivät pääsääntöisesti kuulu Poliisihallitukselle, vaan sen alaisille poliisiyksiköille. Mikäli yhteisrekisterinpitäjyydestä säädetäisiin esityksessä ehdotetulla tavalla, toimisi Poliisihallituksen alaisten yksiköiden suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä kuitenkin Poliisihallitus. Ehdotettu kuvaus ei myöskään anna kaikilta osin oikeaa kuvaa poliisin tehtävistä lain soveltamisalalla ja tehtävien jakautumisesta suojelupoliisin ja muun poliisin välillä.

19.06.2018

Poliisilla on käsittelytarkoituksesta riippuen erilaisia rooleja lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvassa henkilötietojen käsittelyssä. Tietyissä tilanteissa poliisi tallettaa ja käyttää tietoja poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Toisaalta poliisi myös käyttää esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan muiden rekisterinpitäjien tallettamia tietoja, joiden oikeellisuudesta vastaa tiedot tallettanut taho. Lisäksi poliisi tallettaa järjestelmiin muiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavia tietoja. Mikäli Poliisihallitus toimisi esitetyllä tavalla yhteisrekisterinpitäjänä, tulisi lakiehdotuksessa selvittää miten rekisterinpitäjän vastuut kohdentuvat näissä erilaisissa tilanteissa.

Poliisiosasto osallistuu mielellään esityksen jatkovalmisteluun poliisin ja suojelupoliisin tehtävien osalta.

4 §. *Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä.*

Poliisiosasto pitää perusteltuna kirjausta, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto olisi muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja koskevien tietojen yksinomainen rekisterinpitäjä. Tältä osin esitys vastaa nykytilaa.

6 §. *Rekisteröidyn yhteyspisteet.*

Esityksen perusteluissa jää avoimeksi, mikä on 4-5 §:n ja 6 §:n suhde siltä osin kuin kyse on tietojen antamista koskevasta päätöksenteosta. 6 §:n perusteluiden mukaan (s. 43) muille yhteisrekisterinpitäjille osoitetut pyynnot olisi ohjattava viran puolesta asian laadusta riippuen Maahanmuuttovirastolle tai ulkoasiainhallinnolle tarvittavia toimenpiteitä varten. Sekä 4 että 5 §:n perusteluissa kuitenkin todetaan, että omien tietojen tarkastusoikeuden osalta tarkastuspyynnön voisi vastaanottaa ja luovutusta koskevan päätöksen tehdä sekä ulkoasiainhallinto tai Maahanmuuttovirasto järjestelmän ylläpitäjänä että rekisterinpitäjä.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen edellyttää poliisiosaston näkemyksen mukaan sen selvittämistä, minkä henkilötietojen osalta kukin 3 §:ssä tarkoitettu taho toimisi yhteisrekisterinpitäjänä. Mikäli Poliisihallitus toimisi lain soveltamisalalla yhteisrekisterinpitäjänä, poliisin olisi tarkoituksenmukaisinta myös vastata itse tarkastusoikeuden toteuttamista koskevasta päätöksenteosta ja tietojen luovuttamisesta rekisterinpitönsä kuuluvien tietojen osalta.

Suojelupoliisin osalta tarkastusoikeuden toteuttaminen puolestaan tapahtuisi Maahanmuuttoviraston, ulkoasiainhallinnon tai Poliisihallituksen kautta. Laissa tulisi säätää, että suojelupoliisille ei rekisterinpitäjyydestä huolimatta tulisi tarkastusoikeuteen liittyviä tehtäviä.

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

10 §:n 2 momentissa viitataan nykyistä lakia vastaavasti henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 2 §:n 3 momentin 9 kohdassa tarkoitettuihin poliisiasiain tietojärjestelmän tuntomerkkietojen sormenjälkiin. Tuntomerkkietiedoista säädetään kuitenkin voimassa olevan poliisin henkilötietolain 2 §:n 3 momentin 7 kohdassa.

12 §. *Rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeus.*

Ehdotetun 12 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä poliisin tietojärjestelmästä tarpeellisia tietoja muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden rekisteritiedot kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi sekä säilöönottoyksikön asiakkaiden vieraiden taustojen selvittämiseksi. Esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun 4 kohdan suhdetta säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (116/2002), jossa säädetään säilöönottoyksiköiden asiakkaiden oikeudesta ottaa vastaan vieraita ja yhteydenpito-oikeudesta sekä näiden rajoituksista.

Poliisiosasto esittää lisäksi selvennettäväksi joko pykälässä tai sen perusteluissa, että 12 §:n 1 momentissa tarkoitettu rekisterinpitäjän oikeus saada salassapitosäännösten

19.06.2018

estämättä sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja on rajattu koskemaan nimenomaan ehdotetun lain soveltamisalaan liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja. Tiedonsaantioikeuden nojalla ei siten voitaisi saada sellaisia henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaisen muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

13 §. Henkilötietojen luovuttaminen.

Voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä ja siinä määrin kuin se on vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämättöntä, luovuttaa tietoja esitutkintaviranomaisille rikosten ehkäisemistä ja paljastamista sekä rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa varten. Ehdotettu 13 § ei sisällä vastaavaa säännöstä, vaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain nojalla käsiteltäviä henkilötietoja voisi jatkossa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa siinä määrin, kun se on vastaanottavan viranomaisen tai muun tahon lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämättöntä. Ehdotetun 13 §:n voidaan katsoa mahdollistavan tietojen luovuttamisen esitutkintaviranomaisille voimassa olevaa lakia vastaavasti. Selvyyden vuoksi 13 §:n suhdetta voimassa olevan lain 10 §:n säännöksiin olisi poliisiosaston näkemyksen mukaan kuitenkin hyvä arvioida pykälän perusteluissa.

Esityksen mukaan rekisterinpitäjät päättäisivät itsenäisesti tietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjän vastuun nojalla. Yhteisrekisterinpitäjyys ei loisi oikeutta luovuttaa kaikkia lain soveltamisalan piiriin kuuluvia tietoja vaan ainoastaan sellaisia tietoa, joita kyseinen viranomainen on toimivaltainen käsittelemään ja joista se rekisterinpitäjänä vastaa. Myös luovutussääntelyn soveltaminen edellyttäisi selkeää kuvaa siitä, mistä henkilötiedoista kukin yhteisrekisterinpitäjä olisi vastuussa ja mitä tietoja rekisterinpitäjällä siten olisi oikeus luovuttaa.

14 §. Tietojen poistaminen.

Voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 9 §:n mukaan tiedot viisumista, oleskeluluvasta ja oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, oleskelulupakortista, unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortista sekä myönnetystä matkustusasiakirjasta poistetaan viiden vuoden kuluttua viimeisestä tiedon merkitsemisestä, jos viisumin, oleskeluluvan, oleskeluoikeuden tai asiakirjan voimassaolo on päättynyt. Ehdotetun 14 §:n 3 momentin perusteella myös nämä tiedot poistettaisiin asiakirjan mahdollisesta voimassaolosta riippumatta, kun oleskeluoikeuden päättymisestä tai muun viimeisimmän vireillä olleen asian viimeisestä tiedon merkitsemisestä on kulunut 5 vuotta. Poliisiosasto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko voimassa olevan lain 9 §:n mukainen täsmennys poistoajan suhteesta asiakirjan voimassaoloon syytä säilyttää.

Poliisiosasto nostaa lisäksi esiin, että esitys ei sisällä ehdotusta siirtymäajasta muuttuvien säilytysaikojen toteuttamiseksi tietojärjestelmiin. Uusien poistosääntöjen toteuttaminen tietojärjestelmiin, esimerkiksi HekoPassiin, ei poliisiosaston käsityksen mukaan kuitenkaan ole mahdollista välittömästi lain tullessa voimaan. Muutosten toteuttamisesta aiheutuisi myös kustannusvaikutuksia järjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta vastaavalle taholle.

17 §. Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttaminen.

Voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 4 a §:n mukaan lain 2 §:ssä tarkoitetun ulkomaalaisrekisterin poliisin pitämiin tietoihin on voimassa, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 43–45 §:ssä säädetään. Poliisin henkilötietolain 43–45 §:ssä säädetään tietojen käsittelyä koskevasta informoinnista, tarkastusoikeudesta sekä tarkastusoikeuden rajoittamisesta.

Poliisin henkilötietolain uudistuksen valmistelussa on katsottu asianmukaiseksi, että rekisteröidyn tulisi tarkastusoikeuden käyttöä koskevaa pyyntöä esittäessään todistaa henkilöllisyytensä joko henkilökohtaisen käynnin yhteydessä tai vahvan sähköisen tunnistautumisen avulla. Poliisin henkilötietolakiehdotus tulee sisältämään myös säännöksiä rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoituksista.

19.06.2018

Poliisin tietojen osalta lakiehdotus eroaa voimassa olevasta ulkomaalaisrekisterilaista. Mikäli Poliisihallitus toimii lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla yhteisrekisterinpitäjänä, lakiin tulee kirjata nykyistä vastaavat säännökset poliisin tietoihin kohdistuvan tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja rajoituksista.

Laki turvallisuus selvityslain muuttamisesta

Poliisiosasto nostaa esiin, että voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 3 §:n mukaan ulkomaalaisrekisteriin kuuluvat hakemusasioden osarekisterin, työnantaja-osarekisterin, muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osarekisterin, maahantulon ja maastalähdön valvonnan osarekisterin, tutkinto-osarekisterin sekä kansalaisuusasioiden osarekisterin lisäksi myös ulkoministeriön rekisterinpidossa oleva viisumiasioden osarekisteri ja maahantuloedellytysten osarekisteri. Ehdotettu 37 § näyttäisi supistavan yritysturvallisuus selvityksiin käytettäviä tietolähteitä siltä osin kuin kyse on viimeksi mainituista osarekistereistä. Poliisiosasto esittää, että 37 §:ään lisättäisiin mahdollisuus käyttää yritysturvallisuus selvityksiin myös kansalliseen viisumitietojärjestelmään sisältyviä tietoja.

Osastopäällikkö

Risto Lammi

Ylitarkastaja

Suvi Pato-Oja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 19.06.2018 klo 15:24. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

SM/MMO
SM/kirjaamo

Tiedoksi

SM/PO/yksiköiden virkapostit