



Sisäministeriö
Rajavartio-osasto

15.06.2018

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö SMDno-2016-1584, 16.5.2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Laki korvaisi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997), minkä lisäksi lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muista maahanmuuton hallinnonalan laeista.

Sisäministeriön rajavartio-osasto on osallistunut hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyyn. Työryhmä ei kuitenkaan saavuttanut ehdotuksista kaikilta osin yksimielisyyttä, joten osa kysymyksistä päätettiin jättää keskusteltaviksi jatkovalmistelun yhteydessä. Rajavartio-osasto toteaa 1. lakiehdotuksen osalta lausuntonaan seuraavaa.

Rajavartiolaitoksen osalta keskeisin kysymys on, miltä osin ehdotettavaa uutta lakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn Rajavartiolaitoksessa ja olisiko Rajavartiolaitos jatkossa rekisterinpitäjä maahanmuuttohallintoon liittyvissä tietojärjestelmissä, kuten ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä (UMA) ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä (SUVI), käsiteltävien henkilötietojen osalta.

Lain soveltamisala

Ehdotettavaa uutta maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovellettaisiin muun muassa silloin, kun henkilötietoja käsitellään ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten. Lakia sovellettaisiin, jollei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien näkökulmasta edellä mainittuun käsittelytarkoitukseen kuuluvat ainakin rajavalvonta (erityisesti rajatarkastustehtävät) sekä Rajavartiolaitokselle säädetyt tehtävät viisumi- ja turvapaikka-asioiden käsittelyssä.

Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan lain soveltamisalasäännös on sinänsä asianmukainen, koska se mahdollistaa samaan tarkoitukseen käsiteltävistä henkilötiedoista säätämisen myös muussa laissa. Rajavartiolaitoksen kannalta merkityksellinen on tältä osin henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettu laki (579/2005), jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä kaikissa Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä, jollei muualla laissa toisin säädetä. Myös Rajavartiolaitoksen henkilötietolakia ollaan parhaillaan uudistamassa siten, että se perustuisi rekisterilähtöisen sääntelyn sijaan käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn.



Koska molemmissa uusissa laeissa säädettäisiin osin samoista henkilötietojen käsittelytarkoituksista, sääntelyn soveltaminen muodostuisi ongelmalliseksi, mikäli Rajavartiolaitos olisi kummankin lain nojalla rekisterinpitäjä. Tällöin henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan lain valinta jäisi epäselväksi. On jo nyt selvää, että lakien säännökset henkilötietojen käsittelytavoista, tiedonsaanti- ja luovutusosoikeuksista sekä henkilötietojen poistoajoista tulevat eroamaan toisistaan. Käytännössä lainvalinta olisi tehtävä sen perusteella, missä teknisessä tietojärjestelmässä tai sovelluksessa kyseistä henkilötietoa käsitellään. Tämä olisi kuitenkin vastoin lakeihin ehdotettavaa uutta periaatetta siitä, että henkilötietojen käsittely perustuu käsittelytarkoituksiin, ei rekistereihin tai tietojärjestelmiin. Rajavartio-osaston käsityksen mukaan lain tasolla ei voida jättää epäselväksi sitä, mitä lakia kulloiseenkin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan.

Rekisterinpitäjäyys

Laissa säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjäydestä silloin, kun henkilötietoja käsitellään ehdotettavan lain nojalla. Rajavartiolaitos olisi yksi yhteisrekisterinpitäjistä. Maahanmuuttovirastolla olisi kuitenkin UMA:n ja ulkomaalaisyhteistyön osaston kehittämisen ja ylläpitovastuu, ja ne toimisivat myös rekisteröityjen yhteyspisteinä.

Esityksen perusteluiden mukaan "Rajavartiolaitos toimisi rekisterinpitäjänä silloin, kun Rajavartiolaitos rekisteröi turvapaikkahakemuksia, tekee pääsyn epäämis- tai käännyttämispäätöksiä, tekee tai täytäntöönpanee maastapoistamispäätöksiä (sisältäen maahantulokiellot) tai suorittaa ulkomaalaisvalvontaa. Rajavartiolaitos toimisi rekisterinpitäjänä myös myöntäessään viisumeita sekä niitä mitätöidessään tai kumotessaan."

Kuten edellä on todettu, ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain soveltamisalat olisivat osittain päällekkäiset. Rajavartiolaitos käsittelee esimerkiksi pääsyn epäämis- ja käännyttämispäätösten osalta täysin samoja henkilötietoja Rajavartiolaitoksen omissa tietojärjestelmissä jo voimassa olevan Rajavartiolaitoksen henkilötietolain nojalla. Ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa näihin henkilötietoihin.

Rajavartiolaitos tallettaa UMA:n ja SUVlin tietoja pääsyn epäämis- ja käännyttämispäätöksistä (sisältäen maahantulokiellot) ja maastapoistamisista sekä tietoja viisumiasioiden liittyen. Rajavartiolaitos myöntää viisumeita vain poikkeuksellisesti. Lisäksi Rajavartiolaitos voi tehdä turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin, minkä jälkeen asian jatkokäsittelystä huolehtivat muut viranomaiset. Rajavartiolaitos ei talleta tietoja ulkomaalaisvalvonnasta UMA:n.

Tietosuojasetuksen mukaan rekisterinpitäjä on taho, joka määrittää henkilötietojen tarkoituksen ja keinot. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan osalta EU:n tietosuojaryhmän (WP 29) kannanottoon. Kannanoton mukaan rekisterinpitäjiä määrittäviä tekijöitä ovat muun muassa se, miksi henkilötietoja käsitellään, kenen tarkoituksiin henkilötietoja käsitellään, kuka henkilötietojen käsittelyn on aloittanut, onko tehtäviä mahdollista hoitaa ilman henkilötietojen käsittelyä ja kenellä asiassa on harkinta- ja päätösvaltaa. Rajavartio-osasto näkemyksen mukaan tähän kuuluu myös se, *miten* henkilötietoja käsitellään. Esityksen perustelujen mukaan valmistelussa on arvioitu, että viranomaisen on rekisterinpitäjä, jos se käsittelee henkilötietoja omiin itsenäisiin tarkoituksiinsa oman asiassa harkintavaltaa.

Rajavartiolaitoksella ei ole tosiasiallista harkintavaltaa siitä, että sen lakisääteisten tehtävien yhteydessä saatuja henkilötietoja käsitellään Rajavartiolaitoksen omien tietojärjestelmien lisäksi myös ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä ja



kansallisessa viisumitietojärjestelmässä tai siitä, miten henkilötietoja kyseisissä järjestelmissä käsitellään. Tämän harkinnan ja määrittelyn tekevät kyseisten tietojärjestelmien ylläpitäjinä toimivat Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tiedon tallettamisessa UMAan ja SUVlin on kyse henkilötietojen luovuttamisesta ensisijaisesti muiden viranomaisten tietotarpeita varten. Kyseisiin järjestelmiin talletetaan useimmissa tapauksissa vain ns. päätöstieto (esim. pääsy evätty/käännytetty), ja asian varsinaiset tapahtumatiedot ovat muissa järjestelmissä.

Rajavartiolaitoksella ei ole tarvetta hallinnoida UMAan tai SUVlin tallettamiaan tietoja, esimerkiksi päättää niiden luovuttamisesta tai muusta edelleen käsittelystä. Rajavartiolaitoksella ei myöskään ole tosiasiallista mahdollisuutta esimerkiksi teknisesti korjata kyseisissä järjestelmissä olevia virheellisiä henkilötietoja, huolehtia laissa säädetyistä poistoista, ilmoittaa tietoturvaloukkauksista, valvoa henkilötietojen lainmukaista käsittelyä tai muutoin vastata rekisterinpitäjälle tietosuojasetuksen mukaan kuuluvista velvoitteista.

Rajavartio-osasto katsoo, että henkilötietojen tallettaminen suorakäyttöisesti toisen viranomaisen henkilörekisteriin tai tietojärjestelmään ei tee automaattisesti tallettajasta rekisterinpitäjää. Tästä on voimassa olevassa lainsäädännössä useita esimerkkejä. Rajavartiolaitos tallettaa tällä hetkellä suorakäyttöisesti henkilötietoja esimerkiksi poliisin rekisterinpitoon ja hätäkeskustietojärjestelmään Hätäkeskuslaitoksen rekisterinpitoon. Vastaavasti poliisi ja Tulli tallettavat esimerkiksi rajatarkastustietoja Rajavartiolaitoksen rekisterinpitoon.

Edellä mainituin perustein rajavartio-osasto katsoo, että Rajavartiolaitoksen ei tule olla rekisterinpitäjä ehdotettavan lain soveltamisalalla.

Mikäli Rajavartiolaitos katsottaisiin rajavartio-osaston kannasta huolimatta yhteisrekisterinpitäjäksi, tulisi rekisterinpitäjien vastuiden selkeästi ilmetä laista. Esityksen perustelujen mukaan rekisterinpitäjien yksilöinti lainsäädännössä on tärkeää, koska tietosuojasetuksesta seuraa useita rekisterinpitäjälle kuuluvia velvoitteita ja tulee olla selvää, mikä taho vastaa näistä velvoitteista. Tämä ei rajavartio-osaston näkemyksen mukaan kuitenkaan toteudu ehdotetuissa säännöksissä.

Laissa tulisi nimenomaisesti säätää, miltä osin kukin taho toimii rekisterinpitäjänä ja mitkä rekisterinpitäjälle tietosuojasetuksen mukaan kuuluvat velvoitteet mahdollisesti kuuluvatkin jollekin toiselle yhteisrekisterinpitäjälle. Käytännössä tämä tarkoittaisi rajavartio-osaston käsityksen mukaan vähintään sitä, että Rajavartiolaitoksen rekisterinpitäjän vastuu rajattaisiin säännöksissä koskemaan ainoastaan tietoja, jotka Rajavartiolaitos tallettaa UMAan ja SUVlin. Tämä lienee itsestään selvää, mutta pykäläluonnokset jättävät asian avoimeksi. Lisäksi tulisi luonnoksessa ehdotetulla tavalla säätää siitä, mikä viranomainen vastaa tietojärjestelmien ylläpidon osalta rekisterinpitäjälle kuuluvista velvoitteista (esimerkiksi tietoturvallisuus, virheiden korjaaminen ja tietojen poisto).

Tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto päättäisivät UMAssa ja SUVlissa olevien henkilötietojen luovuttamisesta, jos luovuttaminen tapahtuu teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai kysymys on muiden kuin yksittäisten tietojen luovuttamisesta. Perustelujen mukaan järjestelmän ylläpitäjä sekä asiassa toimivaltainen rekisterinpitäjä voisivat kumpikin päättää itsenäisesti yksittäisten tietojen luovuttamisesta. Rajavartio-osasto toteaa, että sääntelyllä siirrettäisiin rekisterinpitäjälle kuuluvia oikeuksia jo lain tasolla muulle taholle. Sääntely jättäisi epäselväksi sen, miltä osin rekisterinpitäjällä olisi mahdollisesti vastuu teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin massamaisesti luovutettujen tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.



Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan rekisterinpitäjällä olisi sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä tietoja viranomaisilta. Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan säännös jättää lain soveltamisalaan liittyvien ongelmien vuoksi tulkinnanvaraiseksi sen, koskeeko tiedonsaantioikeus myös rekisterinpitäjien sellaisia tehtäviä, joihin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta nyt ehdotettavaa lakia. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen osalta säännös vaikuttaisi olevan päällekkäinen ja osin ristiriitainen Rajavartiolaitoksen henkilötietolain tiedonsaantioikeussäännösten kanssa.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentti sisältäisi yksityiskohtaisemmat säännökset rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeudesta tilanteissa, joissa tiedot ovat tarpeellisia rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Momentissa ei ole kaikilta osin eritelty, mihin tarkoituksiin tietoja olisi oikeus saada (esimerkiksi 5 ja 11 kohdat), joten säännöksiä lienee tulkittava rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien kautta. Tiedonsaantioikeuksien sovellettavuus Rajavartiolaitoksessa jäisi kuitenkin tältäkin osin tulkinnanvaraiseksi. Rajavartio-osasto esittää, että tiedonsaantioikeussäännökset sidottaisiin nimenomaisesti maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa säädettyihin henkilötietojen käsittelytarkoituksiin.

Rajavartio-osasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lakiehdotuksen 12 §:n mukaiset tiedonsaantioikeudet eivät vaikuttaisi olevan täysin yhteismitallisia 7 §:n mukaisten henkilötietojen käsittelytarkoitusten kanssa.

Rajavartio-osasto osallistuu mielellään esityksen jatkovalmisteluun, jotta ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain ja uuden Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla sovittaa yhteen.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
Kenraalimajuri

Ilkka Laitinen

Lainsäädäntöneuvos

Anne Ihanus

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 15.06.2018 klo 13:08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

JAKELU

kirjaamo@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

TIEDOKSI

RVLE oikos ja rmos