Poliisi-osasto

**MMO:n lausunto työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sisäministeriön poliisiosasto on pyytänyt maahanmuutto-osastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Maahanmuutto-osasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Maahanmuutto-osasto on konsultoinut Maahanmuuttovirastoa lausuntoa laatiessaan ja lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa:

**Taustaa**

Maahanmuutto-osastolla on käynnissä poliisin henkilötietolain uudistamista vastaava hanke ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (SMDno-2016-1584, toimikausi 24.10.2016–31.12.2018). Laki ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997) sekä rekisterisäännökset laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) sekä laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) korvataan uudella henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnon alalla sääntelevällä lailla. Tavoitteena on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä, modernin henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuoja-asetusta sekä henkilötietolain vuonna 2018 korvaavaa tietosuojalakia. Valmistelutyö on kesken, joten Maahanmuutto-osaston kannata perustuvat toistaiseksi suunnitelmiin. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuoden 2018 aikana.

Maahanmuutto-osasto lausuu poliisin henkilötietolain sisällöstä merkityksellisiltä osin yksityiskohtaisesti mutta kiinnittää lausunnossaan huomiota lisäksi laajemmin poliisin ja maahanmuutto-osaston hankkeiden keskeisissä perusratkaisuissa havaittuihin yhtäläisyyksiin ja erityisesti eroavuuksiin. Tavanomaista laveampaa lähestymistapaa voidaan pitää perusteluna, koska huomiot voivat olla merkityksellisiä kummassakin hankkeessa. Maahanmuutto-osasto korostaa tarvetta arvioida jatkovalmistelussa sitä, missä asioissa hallinnonalan sisällä olisi omaksuttava yhtenäinen ratkaisu.

1 luku

Luvun 1 §:n mukaan esityksen lähtökohdaksi on valittu käsittelytarkoituksiin perustuva henkilötietojen sääntely rekisteri-/tietojärjestelmäpohjaisen lähestymistavan sijaan. Maahanmuutto-osasto pitää ratkaisua perusteltuna ja tulee esittämään omassa esityksessään vastaavanlaisen lähestymistavan omaksumista. Maahanmuutto-osasto tuo samalla esiin alustava havaintonsa sen suhteen, että käsittelytarkoituksiin perustuvasta sääntelytavasta seuraa joitain haasteita poliisin ja maahanmuuttohallinnon välisen toimivallan ja tehtävien rajanvedon suhteen, koska rajanveto ei enää jatkossa perustu rekistereihin tai tietojärjestelmiin.

Luvun 2 § sisältää infosäännöksen ulkomaalaisrekisterilainsäädäntöön. Infosäännös ei poista sovellettavan lain valintaan liittyviä rajanveto-ongelmia poliisin henkilötietolain ja ulkomaalaisrekisterilain (jatkossa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki) välillä. Perusteluissa rajanvetoa ei ole täsmennetty vaikka tiettyihin varsinkin poliisin niin sanottuna ulkomaalaisviranomaisena suorittamiin tehtäviin sovellettavaan henkilötietolakiin saattaa maahanmuutto-osaston arvion mukaan liittyy rajanvetohaasteita. Soveltuva henkilötietojen käsittelylaki määräytyy jatkossa

henkilötietojen käsittelytarkoituksesta eikä esimerkiksi käytettävästä tietojärjestelmästä, toimivaltaisesta viranomaisesta eikä siitä, missä aineellisoikeudellisessa lainsäädännössä tehtävistä säädetään.

Maahanmuutto-osaston hankkeessa rajanvetoa on pyritty lähestymään identifioimalla poliisin toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, joita toteuttaessaan henkilötietoja käsitellään maahanmuuttohallinnon uuden henkilötietolain soveltamisalan tarkoituksissa ja siten luonnollisesti maahanmuuttohallinnon uuden henkilötietolain nojalla. Lakisääteisiksi viranomaistehtäviksi, joita toteutettaessa poliisi käsittelee henkilötietoja tarkoituksissa, jotka kuuluvat maahanmuuttohallinnon uuden lain soveltamisalan piiriin, on tunnistettu alustavasti ainakin seuraavat tehtävät: turvapaikkahakemusten vastaanottaminen, kielteisten turvapaikkapäätösten tiedoksianto, maastapoistamispäätösten (käännytys, karkotus) tekeminen ja täytäntöönpano sekä ulkomaalaisvalvonta. Näissä tehtävissä poliisi käsittelee henkilötietoja sille säädettyjen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi sillä tavalla itsenäisesti ja omaan tarkoitukseensa esimerkiksi tietotarpeet määrittäen, että se vastaa toimistaan rekisterinpitäjänä.

Maahanmuutto-osasto tuo esiin lisäksi erityisesti tilanteen, jossa Suojelupoliisi käsittelee henkilötietoja kansallisen tuvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa, joka käsittelytarkoituksena kuuluu poliisin henkilötietolain soveltamisalaan sekä jatkossa mahdollisesti myös maahanmuuttohallinnon uuden henkilötietolain soveltamisalaan. Käsittelyperusteisesta lähestymistavasta seuraa, ettei sillä, missä tietojärjestelmässä tietoja käsitellään, pitäisi lähtökohtaisesti olla merkitystä sovellettavan lain valinnassa vaan merkityksellistä on käsittelytarkoitus. Sovellettavan lain määrittäminen tältä osin tulee ratkaista. Siltä osin, kun sovellettavaksi tulee maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki, poliisi toimii käytännössä rekisterinpitäjänä (olettaen että kyseessä on sen luonteisia tehtäviä, jota tekevät poliisista rekisterinpitäjän).

Maahanmuutto-osasto pitää erittäin tärkeänä, että asiassa omaksutaan yhteneväinen ratkaisu rajanvetohaasteen liittyessä yhtälailla kummankin osapuolen hankkeeseen.

Maahanmuuttohallinnon uuden henkilötietolain myötä tavoitteena on luopua ulkomaalaisrekisteritermin käytöstä, jonka johdosta 3 §:n viittaukset ulkomaalaisrekisterin tulevat tarkistettavaksi. Maahanmuutto-osasto esittää, että Riippuvuus muista esityksistä -kohtaan kirjataan tiedot maahanmuutto-osastolla vireillä olevasta henkilötietolakihankkeesta.

2 luku

1 ja 2 §:ssä on säädetty tietosisällöstä. 1 §:ssä on listattu yksityiskohtaisesti käsiteltävät henkilön perustiedot. 2 §:ssä on mahdollistettu tietyin rajoituksin ja käsittelytarkoitukseen liittyvin yhteyksin myös muiden asiaan liittyvien tarpeellisten henkilötietojen käsittely. Muiden käsiteltävään asiaan liittyvien henkilötietojen käsittely voi käytännössä kattaa hyvin laajasti erilaisia henkilötietoja. Käsittely on linkitetty tarpeellisuuteen, joten muotoilua voi pitää henkilötietojen suojan kannalta väljänä. MMO pyrkii omassa hankkeessaan löytämään ratkaisun säätää tietosisällöstä tavalla, joka täyttää yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen mutta ei edellyttäisi nyt esitettyä 1 §:n 1-16 kohtaan vastaavaa tarkkuutta yksilöintitietojen osalta vaan tietojen käsittelyperuste rajaisi hyväksyttävän tietosisällön. MMO seuraa lopullista ratkaisua asiassa.

Luvun 3, 4 ja 5 §:t sisältävä säännökset muun ohella niin sanotusta henkilöllisestä ulottuvuudesta. Ratkaisua on perusteltu sillä, että tekniikalla kiinnitetään huomiota tietosuojadirektiivin vaatimukseen siitä, että tiettyjä henkilöryhmiä koskevat tiedot olisi tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan erotettava toisistaan. Maahanmuutto-osaston hankkeessa tavoitteena on, että henkilöllisestä ulottuvuudesta ei säädettäisi erikseen vaan henkilöllinen ulottuvuus muodostuu käytännössä henkilötietojen käsittelytarkoitusten kautta. Maahanmuutto-hallinnon tilanne eroaa kuitenkin poliisin tilanteesta sikäli, että hakemusperusteisen prosessin johdosta henkilö useimmiten tietää olevansa rekisteröinnin kohde eikä vastaavasti ole erilaisia systemaattisia kynnyksiä eri henkilöryhmien tietojen tallentamiselle.

Luvun 9 §:ssä on listattu ne lait, joissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi poliisi voi käsitellä henkilötietoja. Maahanmuutto-osasto pitää perusteltuna ratkaisua, jossa ne tarkoitukset, joissa henkilötietoja käsitellään, johdetaan aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä. Maahanmuutto-osasto on omassa hankkeessaan päätynyt lakiviittausten sijaan kuvaamaan aineellisoikeudesta lainsäädännöstä johdetut henkilötietojen käsittelytarkoitukset sen varmistamiseksi, että lakien nimenmuutokset tai maahanmuuttohallinnonalalla tulevaisuudessa säädettävät uudet lait eivät edellyttäisi lainmuutostarpeita uuteen henkilötietolakiin.

Luvun 11 §:ssä on säädetty yhteensopivasta käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 alakohdassa säädetään, että jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu […..] jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka […], rekisterinpitäjän on otettava huomioon tietyt artiklan a-e -alakohdissa mainitut tekijät varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin. MMO on tulkinnut asetusta niin, että käsittely tällaista muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, on mahdollista suoraan asetuksen nojalla, mikäli rekisterinpitäjä arvioi käytön yhteensopivaksi artiklassa tarkoitettujen kriteereiden nojalla. Maahanmuutto-osaston tulkinnan mukaan käyttäminen muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen tarkoittaa käsittelyä, joka ei edellä mainituin kriteerein ole yhteensopivaa. Näin ollen käyttämisestä muuhun kuin alkuperäiseen keräämistarkoitukseen olisi säädettävä erikseen.

Luvun 11 §:n 5 momentissa laajennettaisiin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättyjen sormenjälkitietojen käsittelyä silloin, kun tietojen käyttäminen on välttämätöntä Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tietoja voitaisiin myös luovuttaa Eurodac-järjestelmään, jolloin niitä voitaisiin käyttää asetuksessa mainittujen terrorismirikosten ennalta ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi myös toisissa EU-valtioissa. Maahanmuutto-osasto ymmärtää muutostarpeen operatiivisesta näkökulmasta, koska muutos mahdollistaisi luotettavan tavan varmistua henkilöllisyydestä. Maahanmuutto-osasto tuo esiin, että ulkomaalaislain 131 §:n ja (esitettyä pykälää vastaavan voimassaolevan) poliisin henkilötietolain 16a§:stä on muotoutunut nykyiselläänkin haastava kokonaisuus, jonka ehdotettu laajennus rikostorjuntatarkoituksessa tehtäviin vertailuihin on ulkomaalaislain 131 §:n perusteella rekisteröityjen henkilöiden yksityisyyden suojan kannalta merkittävä. Perustuslakivaliokunta on pykälän aiemman käsittelyn yhteydessä lausunut (PeVL 47/2010 vp), että tietojen käyttäminen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti, joskin täsmälliset ja vähäiseksi luonnehdittavat poikkeukset ovat mahdollisia. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan (PeVL 47/2010 vp) ulkomaalaislain 131 §:n nojalla otettavien sormenjälkitietojen käyttämisen rajoittamista vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Maahanmuutto-osasto huomauttaa, että jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että nyt esitetty käyttötarkoitus on rajattu 131 §:ssä tarkoitettuun henkilötietojen keräämiseen valtion turvallisuuden suojaamisen tarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Maahanmuutto-osasto tuo esiin, että perusteluissa olisi tarkoituksenmukaista kuvata tarkemmin, miten pykälää nykyään sovelletaan ja toisaalta, mitä nämä uuden käyttötarkoitukset käytännössä olisivat ja missä menettelyssä sormenjälkien käyttämisestä nyt esitettävään tarkoitukseen päätettäisi. Maahanmuutto-osasto tuo esiin myös, että esityksestä ei ilmene perusteita sille, miksi Suomen kansalaisten passiperusteisten sormenjälkien käyttöä ei yhdenvertaisesti ehdoteta laajennettavaksi vastaavasti vaikka tämä voisi olla perusteltua esimerkiksi vierastaistelijailmiön huomioiden.

3 luku

Luvun 1 §:n 9-kohdassa säädetään poliisin tiedonsaantioikeudesta Maahanmuuttovirastolta. Säännösehdotus vastaa nykyistä sääntelyä eikä maahanmuutto-osastolla ole syytä vastustaa esitettyä muotoilua. Maahanmuutto-osasto tuo kuitenkin esiin, että sen omassa henkilötietolakihankkeessa on

valmisteluvaiheessa linjattu, että poliisi toimii nykytilaa vastaavasti jatkossakin rekisterinpitäjänä siltä osin, kun on kyse on maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä sellaisista poliisin lakisääteisistä tehtävistä, joiden luonteen vuoksi poliisi on vastuuasemassa. Poliisi on siten asemansa perusteella oikeutettu saamaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piiriin kuuluvia henkilötietoja. Erillisen tiedonsaantioikeuden säätäminen koskemaan henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle meneviä tiedonsaantitarpeita, kuten esitutkintaa varten, on perusteltu.

Luvun 2 §:ssä säädetään oikeudesta luovuttaa tietoja poliisille suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten. Pykälän 7 kohdassa säädetään tästä oikeudesta Maahanmuuttoviraston osalta. Maahanmuutto-osasto ei näe välttämättömänä säätää tästä erikseen, koska sen näkemyksen mukaan oikeus tallentaa tietoja perustuu joko rekisterinpitäjän rooliin tai erikseen säädettyyn tiedonluovutukseen, jonka puitteissa luovutustapa ei kuitenkaan ole merkityksellinen vaan se määritellään käyttövaltuushallinnan kautta.

4 luku

Luvun 2 §:ssä säädetään tiedonluovutuksesta Maahanmuuttovirastolle. Säännösehdotus vastaa nykyistä sääntelyä eikä Maahanmuutto-osasto vastusta ehdotettua tiedonluovuttamissäännöstä. Koska poliisi on maahanmuuttohallinnon henkilötietolain nojalla rekisterinpitäjä, maahanmuutto-osasto kuitenkin kyseenalaistaa tarpeen säätää erikseen tiedonluovutuksesta Maahanmuuttovirastolle siltä osin, kun on kyse maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalaan kuuluvista käyttötarkoituksista.

Maahanmuutto-osasto tuo lisäksi esiin, että lakiesityksessä ei ehdoteta säädettävän erikseen tiedonsaantioikeudesta tai tietojen luovuttamisesta esimerkiksi vastanottokeskuksille tai säilöönottoyksiköille vaikka sekä laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) että laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) sisältää erilliset tiedonsaantioikeudet tiedonluovutuksesta ja tiedonsaantioikeudesta poliisille. On kuitenkin huomioitava, että jatkossa myös em. tahot tulevat todennäköisesti olemaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain tarkoittamia rekisterinpitäjiä.

Luvun 14 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta päättämisestä, että asiasta päättää rekisterinpitäjä tai rekisterinpitäjän tähän tehtävään määräämä muu poliisiyksikkö. Maahanmuutto-osaston tulkinnan mukaan tiedon luovuttaminen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn, joka sisältyy rekisterinpitäjän oikeuksiin ilman erillistä sääntelyä.

Riippuvuus muista esityksistä

Kohtaa tulisi täydentää viittauksella Maahanmuutto-osastolla käynnissä olevaan hankkeeseen, jossa tavoitteena on säätää uusi henkilötietolaki maahanmuuttohallinnossa.

Esityksen sisältämät muutosehdotukset ulkomaalaislakiin ja ulkomaalaisrekisterilakiin ovat pääsääntöisesti teknisiä niin, että laeissa olevat pykäläviittaukset poliisin henkilötietolakiin korjataan vastaamaan lain uutta numerointia.

Osastopäällikön sijainen,

Lainsäädäntöjohtaja Riitta Koponen

Johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen

26.01.2018

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 26.01.2018 klo 15:32. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

| | |
|---|---|
| Liitteet | - |
| Jakelu | - |
| Tiedoksi | MMO esittelijät |