Tiedonhallintapäällikkö Jari Råman 22.01.2019 POL-2018-58044

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp)

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnonalalla. Ehdotettu henkilötietolaki täydentäisi yleistä tietosuoja-asetusta EU 2016/679 ja tietosuojalakia (1050/2018). Maahanmuuttohallinnossa sovellettaisiin rikosasioiden tietosuojalakia (1054/2018) toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa.

Ulkomaalaisrekisterilaissa (1270/1997) omaksuttu rekisterilähtöinen sääntely ehdotetaan korvattavaksi henkilötietojen käsittelytarkoituksia koskevalla sääntelyllä. Sääntelytapa olisi yhdenmukainen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, rikosasioiden tietosuojalain sekä sisäministeriön hallinnonalan muussa erityislainsäädännössä omaksutun lähtökohdan kanssa.

Lisäksi ehdotettu laki sisältäisi säännökset esimerkiksi yhteisrekisterinpitäjistä, tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämisvastuusta, rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta sekä henkilötietojen käsittelystä automatisoiduissa yksittäispäätöksissä.

2 Sääntelyn käytännön sovellettavuus

Hallituksen esitys on lähtökohdiltaan hyvä ja tavoitteiltaan oikea. Maahanmuuton hallinnonalan henkilötietojen käsittelyn keskittäminen yhteen lakiin on perusteltu.

Poliisi soveltaisi henkilötietojen käsittelyssä ehdotettua lakia suorittaessaan sille ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjä tehtäviä. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteydessä poliisi soveltaisi henkilötietojen käsittelyssä rikosasioiden tietosuojalakia.

Poliisi soveltaisi lisäksi myös poliisin henkilötietolakia erityisesti ulkomaalaisvalvonnan sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekistereihin tallennettavien ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä osalta. Hallituksen esityksessä todetulla tavalla (s. 50) ehdotetun lain soveltamisalan suhde ehdotettuun uuteen poliisin henkilötietolakiin ja muihin henkilötietojen käsittelyä koskeviin erityislakeihin olisi nykytilaa vastaavasti osittain päällekkäinen.

Erityisesti on syytä korostaa lakiesityksessä ehdotettuun yhteisrekisterinpitäjyyteen ja eri henkilötietolakien soveltamiseen liittyviä haasteita. Yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn pohjalta ei olisi yksiselitteisen selkeää, tuleeko poliisin tehtävän yhteydessä sovellettavaksi ehdotettu maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki vai poliisin henkilötietolaki. Sovellettavuusongelmaa ei samalla tavalla syntyisi, jos tiedon käsittelystä säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjyyden sijaan tiedon luovutusta koskevilla säännöksillä.

Yhdessä kokonaisuutena pirstaloituvan poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kanssa soveltamisongelmat korostuvat entisestään. Kenenkään ei voi enää olettaa käytännön toiminnassa olevan kykenevä tulkitsemaan kyseistä lakia osana tietosuojasääntelyn kokonaisuutta pelkästään säädöstekstiä lukemalla. Tämän vuoksi ehdotetun lain selkeyteen käytännön toiminnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

3 Yhteisrekisterinpitäjät

Lakiesityksessä ehdotetaan rekisterinpitäjiksi niitä viranomaisia, jotka ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvissa käsittelytarkoituksissa käsittelevät henkilötietoja niille toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi omiin itsenäisiin tarkoituksiinsa. Rekisterinpitäjiä ehdotuksen mukaan olisivat

- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus ja suojelupoliisi
- Rajavartiolaitos,
- vastaanotto- ja järjestelykeskukset
- säilöönottoyksiköt
- ulkoasiainhallinto
- elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä
- työ- ja elinkeinotoimistot.

Ehdotuksen mukaan kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuisi kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin, minkä johdosta esityksessä on päädytty johtopäätökseen että kunkin rekisterinpitäjän aineellisoikeudellinen vastuualue olisi laissa säädetty ja siten yksityiskohtaisesti tarkkarajaisesti säädetty.

Ehdotuksen mukaan kukin yhteisrekisterinpitäjä vastaisi tallentamistaan henkilötiedoista. Kukin yhteisrekisterinpitäjä vastaisi esimerkiksi

tallentamiensa henkilötietojen virheettömyydestä ja siten myös tietojen viranomaisaloitteisesta korjaamisesta päättämisestä. Lisäksi kukin yhteisrekisterinpitäjä vastaisi tallentamiensa tietojen osalta rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Vastuu yksittäisen tiedon luovuttamisesta ja poistamisesta kuuluisi toimivaltansa perusteella henkilötietojen käsittelyyn oikeutetulle rekisterinpitäjille.

Tiettyjen toimintojen tekninen toteutus olisi kuitenkin keskitetty järjestelmän ylläpitäjälle. Tällaisia teknisiä toimenpiteitä olisivat henkilötiedon poistaminen, korjaaminen tai omien tietojen tarkastuspyynnön toteuttaminen. Tiedot tallentaneella rekisterinpitäjällä ei siten olisi mahdollista teknisesti itse korjata tai poistaa virheellistä tietoa. Käytännössä tietojen korjaaminen tapahtuisi ilmoittamalla tiedon korjaustarpeesta Maahanmuuttovirastoon. Tämä vastaisi nykytilaa.

Lakiesityksen mukainen yhteisrekisterinpitäjyys tarkoittaisi sitä, että rekisterinpitovastuu vaihtelisi prosessin ja tiedon käsittelyn eri vaiheissa. Poliisihallitus toimisi esimerkiksi ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään tallentamiensa tietojen osalta rekisterinpitäjänä siihen asti, kun Maahanmuuttovirasto ottaa poliisin tallentaman asian käsiteltäväkseen.

Lukumäärältään suuria tällaisia asioita ovat kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jotka poliisi tallentaa ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään osana poliisille annettua ulkomaalaislain 95 §:n mukaista rekisteröintitehtävää. Rekisteröintitehtävän yhteydessä poliisi tallettaa omiin järjestelmiinsä ulkomaalaislain 131 §:n mukaiset tiedot, joiden osalta Poliisihallitus on ainoa rekisterinpitäjä.

Rekisterinpitäjyyden vaihdellessa prosessin eri vaiheissa ja mahdollisesti käsittelytoimenpiteiden mukaan, tietojärjestelmässä voi muodostua haasteelliseksi tunnistaa ne tiedot, jotka ovat vain Poliisihallituksen rekisterinpidossa. Tämä voi merkittävästi vaikeuttaa rekisterinpitäjän tehtävien hoitoa ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumista.

Poliisi on tuonut kyseisen lain valmistelussa esiin näkemyksensä siitä, että lukuisten yhteisrekisterinpitäjien sijaan rekisterinpitäjiksi tulisivat Maahanmuuttovirasto ja viisumiasioiden osalta ulkoasiainhallinto. Poliisi on kannattanut mallia, jossa erikseen säädettäisiin muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta lakisääteisiä tehtäviä varten sekä näiden oikeudesta luovuttaa tietoja suorakäyttöisesti tallettamalla.

Esityksen toteuttamisvaihtoehtona (s. 29-30) on arvioitu tätä poliisin kannattamaa mallia. Esityksen mukaan tämä edellyttäisi henkilötietoja maahanmuuttohallinnon alalla käsittelevien tahojen määrittelemistä henkilötietojen käsittelijöiksi sekä sopimusta henkilötietojen käsittelystä.

Esityksessä esiin tuotu keskeinen syy tämän vaihtoehdon hylkäämiselle on se, että vaikka usean yhteisrekisterinpitäjän sääntelymalli ei ole erityisen selkeä, niin se kuvaa maahanmuuttohallinnon tosiasiallista tilannetta, jossa usea viranomainen käsittelee henkilötietoja omien lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä. Esityksessä on oikeusturvan toteutumisen kannalta pidetty merkittävänä periaateratkaisuna, että

kaikissa tilanteissa vastuu henkilötietojen käsittelystä on sillä viranomaisella, jolle vastuu tosiasiallisesti kuuluu.

Esityksessä todettuun johtopäätökseen siitä, että nyt esitetty yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuva sääntelymalli ei ole erityisen selkeä, on helppo yhtyä. Rekisterinpitäjien keskinäiset tehtävien ja vastuiden jakautuminen ei käy erityisen selkeästi ilmi. Nyt esitetyssä laissa tulisi vastuiden selkiyttämiseksi kuvata mahdollisten yhteisrekisterinpitäjien keskinäisten vastuiden jakautuminen myös eri rekisterinpitäjien tehtävien osalta, eikä pelkästään rekisterinpitäjän aineellisoikeudellinen vastuualueen osalta.

On syytä korostaa, että poliisin tai muidenkaan nykymuodossa tietoja käyttävien viranomaisten määrittäminen käsittelijöiksi ei kuitenkaan olisi välttämätöntä. Laissa olisi mahdollista säätää tiedon saamisesta ja luovuttamisesta muuhun kuin rekisterinpitäjän tai käsittelijän rooliin perustuen. Näin on tehty myös eduskunnan käsiteltävänä olevassa poliisin henkilötietolaissa erityisesti Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta tilanteissa, joissa voimassa olevan lainsäädännön ja käytännön mukaisesti viranomaiset luovuttavat tietoja poliisille suorakäyttöisesti tallettamalla ne poliisin järjestelmään.

Poliisin näkökulmasta tämä sääntelytekniikka olisi tarkoituksenmukainen ja selkeämpi myös nyt käsiteltävänä olevassa laissa. Tämä olisi myös oikeusturvan kannalta parempi ratkaisu, kun rekisterinpitäjien vastuut jakautuisivat selkeämmin.

4 Automatisoidut yksittäispäätökset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tehtävä päätös olisi mahdollista tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Automaattisen päätöksenteon keskeisenä tavoitteena on päätöksenteon tehostaminen.

Päätöksenteon perustuminen automaattiseen käsittelyyn ei olisi mahdollista, mikäli asian laatu tai laajuus, yhdenmukainen kohtelu, lapsen etu taikka muu erityinen syy niin edellyttäisi. Sellaisia Maahanmuuttoviraston päätöksiä, joihin liittyy laajaa harkintavaltaa, ei asian laadun ja laajuuden johdosta käytännössä olisi mahdollista tehdä käsittelyssä, joka perustuu automaattiseen käsittelyyn. Tällainen tilanne saattaisi esityksen mukaan olla esimerkiksi silloin, kun toiselta viranomaiselta saatava tieto edellyttää kyseisen tiedon arviointia harkintavaltaa käyttäen.

Maahanmuuttovirastolla on tehtäviensä suorittamiseksi laajat tiedonsaanti-oikeudet poliisilta. Maahanmuuttovirasto saa poliisin tietoja päätöksentekoaan varten teknisen käyttöyhteyden avulla. Maahanmuuttovirasto on ehdottanut Poliisihallitukselle teknisen käyttöyhteyden muuttamista automaattista päätöksentekoa tukevaksi.

Poliisihallitus ei näe estettä käyttää poliisin tietoja Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksenteossa silloin, kun henkilöstä ei löydy poliisin

järjestelmistä harkintavallan käyttöä edellyttävää tietoa. Poliisin tietojärjestelmiin kirjattava tieto voi kuitenkin tyypillisesti olla sellaista, joka täsmentyy poliisin suorittaman asiankäsittelyn (esim. esitutkinta) edetessä. Tieto ei sisällöltään vastaa esimerkiksi verohallinnon tai väestörekisterikeskuksen tietosisältöä.

On kuitenkin syytä korostaa, että poliisin tietojen käyttö automaattisessa päätöksenteossa voi johtaa negatiivisesti rekisteröidyn oikeuksiin Maahanmuuttovirastossa käsiteltävänä olevassa asiassa.

Epäselväksi esityksen pohjalta myös jää, voisiko Maahanmuuttovirasto tehdä automatisoituja yksittäispäätöksiä myös niiden ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmässä olevien tietojen pohjalta, joissa joku muu taho toimii rekisterinpitäjänä ja mikä näissä tilanteissa olisi rekisterinpitäjän vastuu.

5 Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttaminen

Lakiesityksessä säädettäisiin erikseen rekisteröidyn yhteyspisteistä. Maahanmuuttovirasto toimisi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä rekisteröidyn yhteyspisteenä ja ulkoasiainhallinto toimisi kansallisessa viisumitietojärjestelmässä rekisteröidyn yhteyspisteenä. Rekisteröidyn käyttäessä tarkastusoikeuttaan poliisissa, tietojen tarkastusoikeuden esittämisessä noudatettaisiin poliisin henkilötietolain säädöksiä. Tämä on välttämätöntä poliisin yhtenäisen tarkastusoikeusprosessin näkökulmasta.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen keskittäminen Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle on kannatettava. Tarkastusoikeuden toteuttamiseen liittyvistä yksityiskohdista ja vastuista olisi kuitenkin sovittava esimerkiksi siltä osin, mitä poliisin tietoja Maahanmuuttovirasto voi antaa tarkastusoikeutta toteuttaessaan. Erityisesti olisi varmistettava, että rekisteröity saa samat itseään koskevat tiedot riippumatta siitä, mikä viranomainen toteuttaa rekisteröidyn tarkastusoikeuspyynnön. Myös rekisteröidyn yhtenäisestä informoinnista on tarkoituksenmukaista sopia eri rekisterinpitäjien kesken.