OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Niklas Vainio

22.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakia sovellettaisiin esitysehdotuksen mukaan maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä ja lisäksi ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista. Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta lausunnon sisäministeriölle 25.6.2018. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota muun muassa sääntelymallia, lain soveltamisalaa, arkaluonteisten tietojen käsittelyä, yhteisrekisterinpitäjyyttä sekä tietojen saamista ja luovutusta koskeviin ongelmiin. Suuri osa näistä ongelmista esiintyy myös nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot esityksen 1. lakiehdotuksesta.

Arvioinnin lähtökohdat

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen osalta 10 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen yleistä

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

tietosuoja-asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi määrittelemällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevia erityisiä vaatimuksia. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely edellyttää, että tietosuoja-asetuksessa asetetut käsittelyn edellytykset ja suojatoimivaatimukset täyttyvät.

Valmisteltaessa kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa. Asetuksen säännöksiä tai määritelmiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Asetusta ei myöskään saa selittää kansallisella sääntelyllä eikä asetuksen termejä muotoilla uudelleen. Asetuksen suoraan sovellettavia säännöksiä ei myöskään saa täydentää kansallisessa lainsäädännössä asetettavilla lisäedellytyksillä.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa myöhemmin käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos kansallisella lailla poiketaan edellä kuvatusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tulee ehdotetun lainsäädännön muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa mainittujen seikkojen turvaamiseksi.

Soveltamisala

Lain 1 §:ssä lueteltaisiin ne tarkoitukset, joihin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn lakia sovellettaisiin. Luetellut tarkoitukset ovat eri tavoin maahanmuuttoa koskevia lukuunottamatta kansallisen turvallisuuden suojaamista, joka on huomattavasti laajempi ja epämääräisempi käsite.

2 §:ssä sääntely on kiinnitetty samanaikaisesti sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että (rikosasioiden tietosuojalain kautta) rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Rekisteröityjen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että laista ilmenee selkeästi, kumman yleislain perusteella rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät. Esityksen perusteluissa kansallista turvallisuutta koskeva käsittelytarkoitus yhdistetään rikosasioiden tietosuojalain alaan. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtävä kuuluu perusteluiden mukaan poliisihallituksen alai-

sille poliisiyksiköille, suojelupoliisille ja Rajavartiolaitokselle, jotka luetellaan ehdotuksen 3 §:ssä yhteisrekisterinpitäjinä yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Kun esityksen joissakin muissa säännöksissä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät valtuudet on kytketty ”rekisterinpitäjään” yleisesti, seurauksena on, että joidenkin lain säännösten yhteydessä sovelletaan eri yleislakeja siitä riippuen, mikä viranomainen tietoja käsittelee. Tämä ei läpinäkyvyytensä ja selkeytensä puolesta paras mahdollinen sääntelymalli ja valiokunnan kannattaa harkita, pitäisikö kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn sääntely irrottaa muiden viranomaisten tietojen käsittelystä.

Yhteisrekisterinpitäjät

Ehdotuksen 3 §:n 1 momentissa määriteltäisiin yhteisrekisterinpitäjiksi kahdeksan viranomaista: Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.

Ehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. 3 momentin mukaan kukin rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Kukin rekisterinpitäjä vastaa tallentamistaan henkilötiedoista.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka joko yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tietosuoja-asetuksen 24 §:n 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän vastuulla on varmistaa, että tietosuoja-asetusta noudatetaan.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Järjestelyn keskeisten osien on oltava rekisteröidyn saatavilla. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste.

Lakiehdotuksessa on nimetty kahden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuullinen viranomainen. Lisäksi esityksessä on määritelty näille kummallekin asiankäsittelyjärjestelmälle yhteyspiste. Järjestely on kuitenkin muilta osin täysin läpinäkymätön. Lakiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttavat koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että mainittujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Tältä osin ei vaikuta perustellulta, että kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä. Rekisterinpitäjien käsittelyoikeuksia ja vastuuta koskevat 2 ja 3 momentti ovat hyvin yleisluontoisia. Ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä jää epäselväksi, mille viranomaiselle kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaisten vastuiden toteutuminen. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa nimenomaisesti mainittujen vastuiden ohella merkityksellisiä ovat muun muassa asetuksen 24, 25, 30, 32, 33, 34, 35 ja 37 artiklat.

Ehdotetun kaltainen laajamittainen yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää oikeusministeriön näkemyksen mukaan rekisterinpitäjien vastuualueiden tarkempaa sääntelyä laissa.

Käsittelytarkoitusperustainen sääntelymalli

Esitys perustuu käyttötarkoituksiin perustuvaan sääntelymalliin, jossa luovuttaisiin kattavasta ja yksityiskohtaisesta tiedonkäsittelyä koskevasta sääntelystä. Poliisin henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 51/2018 vp) perustuslakivaliokunta piti hyväksyttävänä lähtökohtana sääntelyä, jossa henkilörekistereitä koskevat säännökset korvattaisiin säännöksillä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti tulkintakäytäntönsä mukaisesti, että henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tätä edellytystä eivät täyttäneet ainakaan kovin avoimeen muotoon kirjoitetut säännökset. Valiokunta on lisäksi edellyttänyt erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamista täsmällisillä ja tarkkarajaisilla laintasoisilla säännöksillä vain välttämättömään.

7 §:n 1 ja 2 momentissa määritellään käsiteltävät henkilötiedot. Luetteloa voi sinänsä pitää varsin täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Säännösehdotuksessa valitun yhteisrekisterinpitäjämallin vuoksi säännöksen kirjoitustapa antaa kuitenkin kyseisten tietojen käsittelyyn lähtökohtaisesti luvan kaikille yhteisrekisterinpitäjille. Sääntely antaisi esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistolle oikeuden käsitellä turvapaikkahakemuksesta ilmeneviä tietoja, jos vi-

ranomainen pitää sitä tarpeellisena, vaikka kyseisellä viranomaisella ei luultavasti ole tällaiseen käsittelyyn perustetta. Tietojen käsittely on tosin sidottu tarpeellisuusvaatimukseen, mutta se on matalampi käsittelykynnys kuin jos käsittely olisi sidottu esimerkiksi välttämättömyyteen. Sääntelyä on perusteltua täsmentää sitomalla käsiteltävät tiedot kiinteämmin viranomaisten tehtäviin.

Lain 8 §:ssä säädettäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä olisi välttämättömyys tietyn tarkoituksen kannalta. Vaikka säännöksessä on sinänsä rajattu erityisten henkilötietoryhmien käsittely välttämättömään ja yhdistetty ne tiettyihin käsittelytarkoituksiin, säännöstä ei voi pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena muun muassa siitä syystä, että määritellyt käsittelytarkoitukset on määritelty yleisluontoisesti. Ehdotettu 8 § on itse asiassa väljemmin kirjoitettu kuin 7 §, vaikka nimenomaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskee korostettu suojan tarve.

8 § koskee myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisten rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen käsittelyä. Tässä on huomioitava, että 10 artiklan mukaan näiden tietojen käsittelyn edellytyksenä on, että tietoja käsitellään vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. 8 §:n 8 kohdan mukaisesti tietoja rikostuomioista ja rikkomuksista voisivat käsitellä myös yksityiset vastaanottokeskukset. Näiden osalta esityksessä ei ole arvioitu, voidaanko käsittelyn katsoa tällöin tapahtuvan viranomaisen valvonnassa tai mitkä ovat asiaan sovellettavat suojatoimet.

Sormenjälkitiedot

Sormenjälkitietojen käsittelystä säädettäisiin 9 ja 10 §:issä. Pykälä on joltain osin vaikeaselkoinen. 9 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että sormenjälkiä saavat käyttää Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli silloin kun se hoitaa rajatarkastusviranomaisen tehtäviä sekä ulkoasiainhallinto. Tämä antaa vaikutelman, että muiden kuin Tullin osalta oikeus tietojen käyttämiseen olisi laaja. Kuitenkin 2 momentissa säädetään samankaltaisella sanamuodolla (”Sormenjälkiä saa käyttää”) varsin rajatusti oikeudesta tietojen käyttämiseen. 1 momentin kirjoitusasua on syytä täsmentää. Vastaava ongelma on 10 §:n 1 ja 2 momentissa.

10 §:n 2 momentin ensimmäinen virke on vaikeasti ymmärrettävä ja sitä tulisi täsmentää kielellisesti. Myös seuraavassa virkkeessä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan viittauksella ”tässä pykälässä tarkoitettuihin jo tallennettuihin sormenjälkiin”.

Sormenjälkitiedot ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja biometrisiä tietoja, joten niiden käsittelyssä on otettava huomioon erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat edellytykset, joita on kuvattu edellä. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti niitä koskeva käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla laintasoisilla säännöksillä vain välttämättömään.

10 §:ssä sallittaisiin sormenjälkien käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Käyttötarkoitukseen ei ole liitetty rajoituksia eikä erityisiä suojatoimia. Sääntelyä on tarpeen rajata tältä osin. Lisäksi siltä osin kuin säännöksessä viitataan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella tallennettuihin sormenjälkiin, on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ottama linja, jonka mukaan kyseisiä tietoja voidaan käyttää vain sellaiseen tarkoitukseen, jolla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (mm. PeVL 51/2018 vp).

Käsittely muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa

11 §:ssä säädettäisiin käsittelystä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Säännöstä voi pitää suurelta osin täsmällisenä. Kuitenkin erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn osalta 11 §:n 2 momenttiin liittyy vastaavat epätäsmällisyyden ongelmat kuin 8 §:ssä.

Kun tietoja käsitellään muussa kuin ensisijaisessa käyttötarkoituksessa, tietojen käsittelyn on oltava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesti yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tietojen jatkokäsittelystä voidaan 6 artiklan 4 kohdan mukaan säätää jäsenvaltion lainsäädännössä, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen asetuksen 23 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä 23 artiklassa säädettyjä tavoitteita ovat muun muassa yleiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet sekä rekisteröidyn suojelu tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet. Lisäksi käsittelylle on oltava 6 artiklan 1 kohdan mukainen peruste ja erityisten henkilötietoryhmien tietojen käsittelyyn 9 artiklan 2 kohdan mukainen peruste.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, PeVL 1/2018 vp).

Tietojen luovuttaminen

13 §:n sääntely tietojen luovutuksista on varsin yleisluontoinen eikä siitä selviä, kuka rekisterinpitäjistä tekee päätöksen tiedon luovuttamisesta. Perustelujen mukaan rekisterinpitäjät päättäisivät itsenäisesti tietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjän vastuun nojalla ja kukin rekisterinpitäjä voisi kuitenkin luovuttaa tietoja vain siltä osin, kun kyseessä ovat tiedot, joista se rekisterinpitäjänä vastaa. Perustelujen mukaan 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. Se miten tämä käytännössä määritellään ei käy lakiehdotuksesta ilmi.

13 §:n 3 momenttia on syytä selkiyttää siten, että tulee paremmin ilmi, että pykälää ei lainkaan sovelleta sormenjälkiin.

14 §:n sääntely on hyvin väljä, eikä siitä riittävällä tarkkuudella ilmene, mistä henkilötiedoista on kysymys ja voidaanko luovuttaa myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.