Tiedonhallintapäällikkö Annina Hautala 12.11.2019 POL-2019-65994

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

**Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp)**

1 Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuutonhallinnonalalla. 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.

Ehdotettu laki sisältäisi säännökset esimerkiksi yhteisrekisterinpitäjistä, tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämisvastuusta, rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta sekä henkilötietojen käsittelystä automatisoiduissa yksittäispäätöksissä. Poliisihallitus osallistui vaalikauden päättyessä rauennutta hallituksen esitystä HE 242/2018 vp valmistelleen työryhmän työskentelyyn.

2 Lain soveltamisala (1 §)

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

Poliisi soveltaisi ehdotettua maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia suorittaessaan sille ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjä tehtäviä. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteydessä poliisi soveltaisi henkilötietojen

käsittelyssä rikosasioiden tietosuojalakia. Poliisi soveltaisi poliisin henkilötietolakia (616/2019) ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekistereihin tallennettavien ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelyssä. Poliisin suorittaessa esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaa, ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain ja poliisin henkilötietolain soveltaminen olisi osin päällekkäistä.

3 Yhteisrekisterinpitäjät (3 §)

Lakiesityksen mukaan rekisterinpitäjinä toimisivat ne viranomaiset, jotka ehdotettavan lain soveltamisalaan kuuluvissa käsittelytarkoituksissa käsittelevät henkilötietoja niille toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi omiin itsenäisiin tarkoituksiinsa ja käyttäisivät lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa harkinta- ja päätösvaltaa. Rekisterinpitäjiä olisivat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot.

Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä silloin, kun Poliisihallituksen alaiset poliisiyksiköt toimivaltansa puitteissa ottavat vastaan ja rekisteröivät kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, osallistuvat turvapaikkapuhutteluun, antavat tiedoksi kielteisiä turvapaikkapäätöksiä, tekevät, antavat tiedoksi ja täytäntöönpanevat maastapoistamispäätöksiä sekä tekevät esityksiä Maahanmuuttovirastolle henkilön maasta poistamiseksi, määräävät maahantulokieltoja, tekevät ulkomaalaisvalvontaa, suojaavat kansallista turvallisuutta sekä lausuvat kansalaisuushakemuksista. Lisäksi Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä poliisin jatkaessa, mitätöidessä tai kumotessa viisumeita sekä kun poliisi päättää harkinta -ajan antamisesta, jatkamisesta ja keskeyttämisestä ihmiskaupan uhrille ulkomaalaislain 52 c §:n nojalla.

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. Rekisterinpitäjien keskinäisten tehtävien ja vastuiden jakautuminen eivät kuitenkaan käy lakiesityksestä erityisen selkeästi ilmi. 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 kannattanut mallia, jossa erikseen säädettäisiin muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta lakisääteisiä tehtäviä varten sekä näiden oikeudesta luovuttaa tietoja suorakäyttöisesti tallettamalla. 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.

Esityksen mukaan ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla toimivien viranomaisten osalta tulee säätää, että ne ovat

paitsi rekisterinpitäjiä niin myös yhteisrekisterinpitäjiä, koska ne määrittävät yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirastoa ja ulkoasiainhallintoa ei voida määrittää ainoiksi rekisterinpitäjiksi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, koska tällöin muut maahanmuuttohallinnon henkilötietoja käsittelevät viranomaiset toimisivat henkilötietojen käsittelijöinä, joita ne esityksen mukaan niiden lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvä vastuuasema huomioiden eivät ole. Poliisi on tuonut kyseisen lain valmistelussa esiin näkemyksensä siitä, että lukuisten yhteisrekisterinpitäjien sijaan rekisterinpitäjiksi tulisivat Maahanmuuttovirasto ja viisumiasioiden osalta ulkoasiainhallinto.

On syytä korostaa, että poliisin tai muidenkaan nykymuodossa tietoja käyttävien viranomaisten määrittäminen käsittelijöiksi ei Poliisihallituksen käsityksen mukaan olisi välttämätöntä. Aiemmin todetusti laissa olisi mahdollista säätää tiedon saamisesta ja luovuttamisesta muuhun kuin rekisterinpitäjän tai käsittelijän rooliin perustuen. Näin on tehty myös kesällä 2019 voimaantulleessa poliisin henkilötietolaissa erityisesti Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta tilanteissa, joissa voimassa olevan lainsäädännön ja käytännön mukaisesti viranomaiset luovuttavat tietoja poliisille suorakäyttöisesti tallettamalla ne poliisin järjestelmään. Myös esimerkiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) viranomaisten yhteistoiminta on toteutettu ilman yhteisrekisterinpitäjänä toimimisesta säätämistä.

Nyt esitetyssä laissa tulisi vastuiden selkiyttämiseksi kuvata mahdollisten yhteisrekisterinpitäjien keskinäisten vastuiden jakautuminen myös eri rekisterinpitäjien tehtävien osalta, eikä pelkästään rekisterinpitäjän aineellisoikeudellisen vastuualueen osalta. Yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuvan sääntelymallin ei voi todeta olevan erityisen selkeä.

4 Tietojärjestelmien ylläpitäjät (4 ja 5 §)

Vaikka luonnoksessa ehdotetaan luovuttavaksi rekisteriperusteisesta sääntelystä, erikseen säädettäisiin Maahanmuuttoviraston vastuusta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä sekä ulkoasiainhallinnon vastuusta kansallisessa viisumitietojärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ylläpitäjänä vastaisi rekisterinpitäjille kuuluvien henkilötietojen tiettyjen käsittelytoimien teknisestä toteutuksesta. Tällaista teknistä toteuttamista olisi esimerkiksi rekisteröidyn omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden tekninen toteutus, tietojen korjaamisen tekninen toteutus sekä tiedon yksittäistapauksellisen poistamisen tekninen toteutus.

Vaikka vastuu tiedon oikeellisuudesta, tiedon korjaamisesta päättämisestä, yksittäisen tiedon luovuttamisesta sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta kuuluisi tiedon sisältöön vaikuttaneelle, käytännössä tiedon tallentaneelle viranomaiselle, tiedot tallentaneella rekisterinpitäjällä ei kuitenkaan olisi mahdollista teknisesti itse korjata tai poistaa virheellistä tietoa. Esityksen pohjalta epäselväksi jää, miten muilla rekisterinpitäjillä kuin Maahanmuuttovirastolla on mahdollisuus vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn keinoihin etenkin niiden rekisterinpitovastuulle kuuluvista tiedoista.

5 Automatisoidut yksittäispäätökset (21 §)

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.

Maahanmuuttovirastolla on tehtäviensä suorittamiseksi laajat tiedonsaantioikeudet poliisilta. Maahanmuuttovirasto saa poliisin tietoja päätöksentekoaan varten teknisen käyttöyhteyden avulla. 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 väestötietojärjestelmän 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.

Lakiesityksen mukaan Maahanmuuttoviraston olisi julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi ja rekisteröidyllä olisi oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista. On huomattava, että mikäli Maahanmuuttoviraston automaattisessa päätöksenteossa käytetään muiden rekisterinpitäjien tietoa, tiedot omistavan rekisterinpitäjän on välttämätöntä arvioida algoritmin julkisuus ja tarvittaessa saatava tieto salattua.

6 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. Lakiesityksestä voi saada sellaisen käsityksen, että rekisteröidyn yhteyspisteen toteuttaessa tarkastusoikeutta poliisin rekisterinpidossa oleviin tietoja, poliisin henkilötietolain säännöksistä voitaisiin poiketa. Poliisihallitus toteaa, että tarkastusoikeuden käyttämisen poliisin rekisterinpidossa oleviin tietoihin on oltava yhdenmukaista. Tämä on välttämätöntä myös poliisin yhtenäisen tarkastusoikeusprosessin näkökulmasta.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen keskittäminen Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle on sinänsä kannatettava. Rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen on oltava rekisteröidylle selkeää. Esimerkiksi tästä syystä rekisteröidyn yhtenäisestä informoinnista on tarkoituksenmukaista

sopia eri rekisterinpitäjien kesken. Lisäksi 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.