

Sisäministeriölle

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lakia sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (1125/2021), jotta rahastojen ohjelmien avustusasioiden asiointi ja käsittely voidaan hoitaa sähköisen tietojärjestelmän kautta. Velvoite tietojärjestelmän käyttöön tulee Euroopan unionin sisäasioiden rahastoja koskevasta yleisasetuksesta, joka edellyttää sähköisen tiedonvaihtojärjestelmän käyttöönottoa viimeistään vuoden 2023 alussa.

Oikeusministeriö lausuu ehdotuksesta henkilötietojen suojaa koskien seuraavaa:

### *Henkilötietojen suojaa koskevasta erityissäätelystä yleisesti*

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä ja tuotu asianmukaisesti esiin, että viranomaisten ja muiden toimijoiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojaa-asetusta ja asetusta täydentävää ja täsmentävää tietosuojalakia. Esitysluonnoksessa on varsin kattavasti huomioitu voimassa oleva tietosuojasääntely ja tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin vielä huomiota kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen sekä rekisterinpitoon.

**Postiosoite**

**Postadress**

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite**

**Besöksadress**

Eteläesplanadi 10  
00130 Helsinki  
Finland

**Puhelin**

**Telefon**

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi**

**Fax**

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

**S-posti, internet**

**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

### *Kansallinen liikkumavara*

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kansallista liikkumavaraa sisältyy ennen muuta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtaan, silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu joko 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan (eli rekisterinpitäjän lakisääteisen velvollisuuden noudattamiseen tai yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttöön). Tietosuoja-asetusta täsmentävä kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on varsin asianmukaisesti kuvattu tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran alaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden. Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran käyttöä on selostettu myös jo voimassa olevaa lakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 136/2021 vp). Nyt lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa on myös tuotu esiin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ja esityksessä ehdotettava sääntely perustuisi asetuksen 6 artiklan 3 kohdan sääntelyliikkumavaraan. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa selvältä, että esityksellä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 14) virkkeeseen, jossa todetaan, että ohjelman tietojärjestelmään tallennettavien henkilötietojen käsittely voidaan toteuttaa

tarkoituksenmukaisesti yksinomaan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisesti. Oikeusministeriön esityksestä saaman käsityksen mukaan virkettä olisi syytä korjata, sillä henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain lisäksi myös sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 annettua lakia siltä osin kuin se sisältää säännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Esitysluonnosta tulee jatkovalmistelussa täydentää lisäksi siten, että siltä osin kuin voimassa olevan lain henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi ja/tai esityksellä ehdotettaisiin lakiin uutta henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, sääntelyliikkumavaran käyttö kuvataan säännöskohtaisesti esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Vastaavasti tulee perustella, miksi ehdotettava sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä.

### *Tietosuojaoikeudelliset roolit*

Esitysluonnoksessa lain 26 §:ää on ehdotettu muutettavaksi siten, että sen ensimmäisessä momentissa säädettäisiin uuden tietojärjestelmän rekisterinpitäjästä, joka olisi sisäministeriö (eli voimassa olevan lain 6 §:n mukainen hallintoviranomainen). Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset keinot, on kyse tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä. Rekisterinpitäjän ohella henkilötietoja voi käsitellä henkilötietojen käsittelijä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista kansallisen liikkumavaran puitteissa yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla. Asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Rekisterinpitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Tätä on painotettu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunta on muun muassa edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Lisäksi perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt

välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 7/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II).

Esitysluonnoksen mukaan (s. 5 ja 11), ehdotettava rekisterinpitoa koskeva sääntely olisi selvyiden vuoksi perusteltua, koska järjestelmää käyttää sekä hallinto- että tarkastusviranomainen. Oikeusministeriö pitää ehdotettavaa rekisterinpitösääntelyä sinänsä tarkoituksenmukaisena, jotta rekisterinpitäjästä ei jäisi miltään osin epäselvyyttä. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin syytä vielä varmistaa, että ehdotettava rekisterinpito perustuu tosiasialliseen tilanteeseen. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojärjestelmää käyttäisi hallintoviranomaisen (sisäministeriö) ohella myös tarkastusviranomainen (valtiovarainministeriö). Vastaavasti esitysluonnoksessa tulisi täsmentää, että rekisterinpitäjästä säättäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan salliman kansallisen liikkumavaran nojalla. Teknisenä huomiona on lisäksi pohdittava, tulisiko rekisterinpitäjää koskeva säännös selkeyden vuoksi erottaa erilliseksi momentiksi.

Esitysluonnoksen perusteluissa ei ole tehty selkoa tarkastusviranomaisena toimivan valtiovarainministeriön tietosuojaoikeudellisesta roolista. Esitysluonnoksen 26 §:n 1 momenttiin on ehdotettu lisäystä, jonka mukaan ”hallinto- ja tarkastusviranomainen käyttävät tietojärjestelmää Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa säädettyjen ohjelmaa ja toimeenpanosuunnitelmaa koskevien tehtävien hoitamiseen”. Koska hallintoviranomaisen ohella myös tarkastusviranomainen käyttäisi henkilötietoja sisältävää tietojärjestelmää tehtäviensä hoitamiseen, tulisi jatkovalmistelussa arvioida, mitä henkilötietoja sillä (eli käytännössä valtiovarainministeriöllä) olisi oikeus käsitellä, missä roolissa ja mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtaan sen oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi.

Koska valvonta- ja tarkastusviranomaiselle on lainsäädännössä määritelty omat erilliset vastuualueensa, vaikuttaisi oikeusministeriön tulkinnan mukaan epätodennäköiseltä, että tarkastusviranomainen käsitelisi tietojärjestelmässä olevia henkilötietoja yksinomaan rekisterinpitäjänä toimivan hallintoviranomaisen lukuun tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan tarkoittamalla tavalla (eli olisi henkilötietojen käsitelijä). Sen sijaan todennäköisemmältä vaikuttaisi, että tarkastusviranomainen käyttäisi järjestelmää ja käsitelisi sen sisältämiä henkilötietoja itsenäisesti lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti.

Tietosuojasääntelyn kannalta esitysluonnoksessa kuvatussa yhteisten tietojärjestelmien käytössä voisi mahdollisesti olla kyse tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä, jolloin rekisterinpitäjät yhdessä määrittelevät henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tältä osin on huomioitava, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti perustuslain 21 §:ssä johtuvista syistä sopimusperusteiseen toimivallan siirtoon viranomaiselta toiselle (PeVL 11/2004 vp, s. 2), minkä vuoksi viranomaisten välisen yhteisrekisterinpitäjyyden olisi käytännössä perustuttava lakiin. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa kaikki viranomaiset on määritelty yhteisrekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta (PeVL 7/2019 vp, s. 5). Mikäli kyse ei ole yhteisrekisterinpitäjyydestä, on tietojärjestelmän rekisterinpito mahdollista määrittää myös siten, että kukin tietojärjestelmää käyttävä taho on erillinen rekisterinpitäjä ja määrittää henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot itsenäisesti. Tällaiseen sääntelyratkaisuun on päädytty muun muassa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020), jonka esitöissä on arvioitu vaihtoehtoisia rekisterinpitäjyyttä koskevia sääntelyratkaisuja (ks. HE 18/2019 vp sekä siihen liittyvä PeVL 7/2019 vp ja HaVM 10/2020 vp).

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta on syytä täydentää siten, että siitä käy selväksi niin hallinto- kuin tarkastusviranomaisen tietosuojaoikeudelliset roolit. Arvioinnissa tulee soveltuvilta osin ottaa huomioon tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjää, yhteisrekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen käsittelijää koskeva sääntely sekä arvioida mahdollisen erityissääntelyn tarvetta perustuslakivaliokunnan toimivallanjakoa ja rekisterinpitäjyyttä koskevan lausuntokäytännön pohjalta. Lisäksi tulee arvioida, pitäisikö tarkastusviranomaisen osalta säätää ehdotetun käyttöoikeuden sijaan riittävästä tiedonsaantioikeuksista.

Osastopäällikön sijaisena,  
yksikönpäällikkö

Timo Makkonen

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

**VN/230/2022-OM-12**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: