



Sisäministeriö  
PL 26,  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[kirjaamo@intermin.fi](mailto:kirjaamo@intermin.fi)  
[maahanmuutto-osasto@intermin.fi](mailto:maahanmuutto-osasto@intermin.fi)

Lausuntopyyntö SMDno-2019-816

## LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEKSESTÄ HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHAN MUUTTOHALLINNOSSA

Sisäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista. Esitys on laadittu valtiopäivien päättymisen ja eduskuntavaalien toimittamisen johdosta rauenneen hallituksen esityksen HE 224/2018vp pohjalta.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn maahanmuuton hallinnon alalla. Ehdotettu laki täydentäisi yleistä tietosuoja-asetusta (EU 2016/679) ja tietosuojalakia (1050/2018). Maahanmuuttohallinnossa sovelletaan lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja yleisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) silloin, kun lain kun henkilötietoja käsitellään 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.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) siten, että lakiin keskitettäisiin maahanmuuttohallintoa koskevien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely.

### Lausunto

#### Tietosuoja-asetus

Yleistä tietosuoja-asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, jäljempänä asetusta) on alettu soveltamaan 25.5.2018 alkaen. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain niiltä osin, kuin se asetuksessa nimenomaisesti sallitaan ja niiltä osin, kuin esitetyt säännökset ovat tarpeellisia asetuksen säännösten täydentämiseksi. Sääntämistarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös hallituksen esitys (HE 9/2018 vp) EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.



Kansallinen liikkumavara pohjautuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin (oikeusperusta) sekä arkaluonteisten tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan alakohtiin. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta.

Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lainsäädännön on oltava myös selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

Kun henkilötietojen käsittelystä säädetään kansallisessa laissa, asetuksen antaman liikkumavaran puitteissa, käsittelyn oikeusperuste voi sisältää 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa:

- yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta;
- käsiteltävien tietojen tyyppiä;
- asianomaisia rekisteröityjä;
- yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa;
- käyttötarkoitussidonnaisuutta;
- säilytysaikoja; sekä
- käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet.

### **Perustuslaki**

Lainsäädäntöesityksiä on tarkasteltava myös perusoikeusnäkökulmasta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan rinnalla on huomioitava perustuslaki ja perustuslakiavaliokunnan sekä hallintovaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslain 10 §:n 1 momentti sisältää lainsäädäntötoimeksiannon, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

### **Euroopan ihmisoikeussopimus**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan soveltamisalaan. Tuomioistuin on todennut sopimusloukkauksen muun muassa siksi, että kansallinen lainsäädäntö ei ollut sisältänyt säännöksiä tietosisällöistä, tietojen säilytysajoista ja niistä henkilöryhmistä, joista tietoja saatiin kerätä (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Rotaru v. Romania 4.5.2000, tuomion kohdat 45-43). Ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pelkästään se, että henkilötiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista (ks. esim. S. ja



Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 6T, Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, tuomion kohta 48).

### **Yleistä**

Sääntelyn kohteena oleva toiminta kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Ehdotuksessa käsittelyn perusteeksi ilmoitetaan asetuksen 6 artiklan 1 c kohta, joka mahdollistaa käsittelyn rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Perustuslain 2 ja 10 §:n sekä asetuksen näkökulmasta ehdotetut säännökset ovat välttämättömiä henkilötietojen käsittelyn oikeuttamiseksi. Ehdotuksen perusteella voidaan arvioida, että henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikumavaran puitteissa toteutettua sääntelyä asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

### **Sääntelymalli**

Luonnoksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin nykyisen rekisteripohjaisen mallin sijasta säätämällä käyttötarkoituksista. Voimassa olevissa säännöksissä säädetyistä rekistereistä ja yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen edellyttää, että henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn perusteet on selkeästi määritelty.

Luonnoksen mukaan valmistelussa on identifioitu käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyen tiettyjä haasteita liittyen maahanmuuttohallinnossa toimiviin, jopa poikkeuksellisen lukuisiin rekisterinpitäjiin ja useiden käytettävien tietojärjestelmien kokonaisuuteen sekä useiden henkilötietolakien soveltamisaloihin liittyen.

Kun ehdotetun lain soveltamisala ei olisi sidoksissa helposti tunnistettaviin tietojärjestelmiin tai rekistereihin, vaan henkilötietojen käsittelytarkoituksiin, henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan lain tunnistaminen yksittäistapauksessa voi olla tulkinnanvaraista. Maahanmuuttohallinnon alalla viranomaisen toimivaltasäännökset sijoittuvat useisiin lakeihin. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää täsmentymättä se, mitä henkilötietojen käsittelyä ehdotus tarkalleen koskee ja mikä on sen suhde rekisterinpitäjien toimivaltaan ja niiden omiin tietojärjestelmiin sekä niihin sovellettaviin henkilötietojen käsittelyä koskeviin erityislakeihin.

Käytettäessä asetuksen kansallista liikumavaraa lainsäädännön on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta tulee parantaa. Esityksessä tulisi hahmottaa eri rekisterinpitäjien toimintaa ja toimivaltaa koskevien lakien välinen suhde, siten, että käytännön toimijat saavat selkeän kokonaiskuvan relevantin lainsäädännön osalta.

Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn riskinä voi olla se, että säännökset jättävät loppukäyttäjän kannalta epäselväksi sen, mihin tietojärjestelmän osiin tai rekistereihin henkilötietoja olisi talletettava. Uusi sääntelymalli tulee edellyttämään rekisterinpitäjien antamaa ohjeistusta ja koulutusta, mikä erityisesti poikkeuksellisten lukuisten rekisterinpitäjien osalta voi olla haastavaa. Sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin huomattava, että ohjeistuksella ei saa täydentää rekisterien tietosisältöä, vaan tarkentaa, millä tavalla säännöksiä olisi tulkittava.

### **Rekisterinpitäjät (3 §)**



Ehdotettu säännös sisältää luettelon rekisterinpitäjistä. Varsinaiset käsittelyn tarkoitukset on säädetty muualla lainsäädännössä. Luonnoksen mukaan valmistelussa on todettu, että vaikka usean yhteisrekisterinpitäjän sääntelymalli ei ole erityisen selkeä, niin se kuvaa maahanmuuttohallinnon tosiasiallista tilannetta, jossa useat viranomaiset käsittelevät henkilötietoja lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi nyt säädettyväksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 7 alakohdassa määritellään rekisterinpitäjä luonnolliseksi henkilöksi tai oikeushenkilöksi, viranomaiseksi, virastoksi tai muuksi elimeksi, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Luonnoksessa useiden rekisterinpitäjien vaihtoehtona on pidetty asetelmaa, jossa maahanmuuttovirasto toimisi rekisterinpitäjänä ja muut viranomaiset henkilötietojen käsittelijöinä. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty toteuttamiskelpoisena. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Maahanmuuttohallinnossa toimivat viranomaiset eivät suorita niiden toimivaltaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä toisen rekisterinpitäjän lukuun vaan niille lain nojalla kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Tämän vuoksi henkilötietojen käsittelyn hahmottaminen rekisterinpitäjä-käsittelijä suhteen avulla antaisi virheellisen kuvan viranomaisten välisistä suhteista.

Vaihtoehtona useille rekisterinpitäjille esityksessä olisi voitu arvioida sitä, onko maahanmuuttohallinnossa esiintyvät tarpeet mahdollista hoitaa tietojen luovuttamista ja saamista koskevien pykälien avulla. Esimerkiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) viranomaisten yhteistoiminta on toteutettu ilman yhteisrekisterinpitäjänä toimimisesta säättämistä.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan 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, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastualueet.

Tietosuoja-asetuksen yhteisrekisterinpitäjän käsite on vielä hyvin tuore. Viranomaisen toiminnassa yhteisrekisterinpitäjänä toimimista ei ole aiemmin käytetty, tietojen sääntönmukaiseen luovuttamiseen käytetään yleensä teknistä käyttöyhteyttä, josta säädetään laissa. Useiden viranomaisten toimiessa rekisterinpitäjinä toimimisesta säädettyä haasteena on se, että henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista. Erityisesti kun kyse on tietosuoja-asetusta täydentävästä lainsäädännöstä, on huomioitava lainsäädännölle asetetut vaatimukset ja tietosuoja-asetuksen perusperiaatteet.

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisrekisterinpitäjiä koskevasta järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Järjestelyn keskeisten osien on oltava rekisteröidyn saatavilla, jotta hän pystyy toteuttamaan tehokkaasti oikeutensa.

Esitetyssä laissa säädettäisiin, että kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. Rekisterinpitäjä vastaisi tallentamistaan henkilötiedoista ja henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Ehdotuksen mukainen vastuun jakautuminen tiedon tallentajan perusteella on otettava huomioon tietojen käsittelyyn käytettävää järjestelmää kehitettäessä ja rekisterinpitäjän antaessa ohjeita tietojen tallentamisesta. Vastuu voi kohdentua oikealle taholle vain, jos tiedon rekisteriin kirjannut taho on riittävän täsmällisesti jäljitettävissä.

Ehdotusta tulisi edelleen täsmentää rekisterinpitäjän vastuita ja aineellisoikeudellista vastuualuetta koskevilta osin. Yhteisrekisterinpitäjien keskinäinen vastuunjako eri rekisterinpitäjän tehtävien osalta olisi syytä kuvata esityksessä, eikä jättää viranomaisten sopimisen varaan.

### **Tietojärjestelmien ylläpitäjät 4 §**

Vaikka luonnoksessa ehdotetaan luovuttavaksi rekisteriperusteisesta sääntelystä, ehdotetaan siinä kuitenkin säädettäväksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä ja kansallisesta viisumitietojärjestelmästä. Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto vastaisivat järjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta ja päättäisivät tietojen luovutuksesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai kun on kysymys muiden kuin yksittäisten tietojen luovuttamisesta.

Esitetyssä 4 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuusta. Maahanmuuttovirasto vastaisi rekisterinpitäjille kuuluvien henkilötietojen tiettyjen käsittelytoimien teknisestä toteutuksesta joita olisivat esimerkiksi omien tietojen tarkastuspyynnön tekninen toteutus, tietojen korjaamisen tekninen toteutus sekä tiedon yksittäistapauksellisen poistamisen tekninen toteutus. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ylläpitäjänä Maahanmuuttovirasto vastaisi lisäksi tietyistä järjestelmään sidotuista käsittelytoimista. Maahanmuuttovirasto vastaisi myös muiden kuin yksittäisten henkilötietojen poistamisesta ja luovuttamisesta järjestelmästä sekä katseluyhteyden avaamisesta järjestelmään.

Esitetyn lainsäädännön mukainen teknisen toteutuksen keskittäminen on käytännöllinen ratkaisu. Teknisestä toteutuksesta säädettäessä on kuitenkin huomioitava se, että myös muille rekisterinpitäjille kuin maahanmuuttovirastolle jää mahdollisuus vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn keinoihin, etenkin kun kyse on niiden vastuulle kuuluvista tiedoista. Henkilötietojen käsittelyyn käytettävän tietojärjestelmän muoto vaikuttaa esimerkiksi tiedon minimoinnin ja tarpeellisuuden arviointiin sekä tietojen käsittelyn läpinäkyvyyteen merkittäväällä tavalla.

### **Rekisteröidyn yhteyspisteet (6 §)**

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi rekisteröidyn yhteyspisteistä. Maahanmuuttovirasto toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä rekisteröidyn yhteyspisteinä. Ulkoasiainhallinto toimii kansallisessa viisumitietojärjestelmässä rekisteröidyn yhteyspisteinä. Rekisteröidyn yhteyspiste toteuttaa rekisteröidyn oikeuksia, erityisesti pääsyä henkilötietoihin vastaamalla tarkastusoikeuden nojalla pyydetyn tiedon toimittamisesta rekisteröidylle sekä pyyntöön liittyvästä prosessista kokonaisuudessaan.



Esitetyn 6 §:n perusteella jää epäselväksi se, mitä tietoja rekisteröidyn yhteyspiste voi antaa rekisteröidylle tarkastusoikeuden toteuttamisen yhteydessä. Pykälän pykäläkohtaisissa perusteluissa sanotaan, että yhteyspiste pyytäisi tarvittaessa käsittelystä vastaavalta tai vastanneelta viranomaiselta tämän arviota, jos esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeuden sisältö tai laajuus on epäselvä. Tämä antaa kuvan siitä, että rekisteröidyn yhteyspiste suorittaa ensimmäisen harkinnan siitä, onko asiassa syytä pyytää neuvoa rekisterinpitäjältä ja toteuttaa rekisteröidyn tarkastusoikeuden suurimassa osassa tapauksia ilman rekisterinpitäjän vaikutusta asiaan.

Säädettäessä rekisteröidyn yhteyspisteestä on otettava huomioon se, että tarkastettaviin tietoihin voi sisältyä myös sellaisia asiakirjoja, joihin kohdistuvaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta rajoitettaisiin, jos tarkastusoikeuden toteuttajana toimisi suoraan tiedon tallentanut viranomainen. Jätettäessä rekisteröidyn yhteyspisteestä säättäminen näin yleiselle tasolle, on rekisterinpitäjien tehtävä sopimus ja ohjeet siitä, miten rekisterinpitäjän yhteyspiste toimii.

Ehdotetun lain automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevassa 21 §:ssä mainitaan rekisteröityjen yhteyspiste yhtenä asianmukaisena suojatoimena. Rekisteröidyn yhteyspistettä koskevan pykälän perusteluissa tulisi täsmentää sitä, millainen rooli rekisteröidyn yhteyspisteellä on suojatoimena.

### **Käsiteltävät henkilötiedot (7 § ja 8 §)**

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi henkilötiedoista, joita lain soveltamisen piirissä olisi mahdollista käsitellä. Tarve yksittäisen henkilötiedon käsittelylle tiettyä tarkoitusta varten johdettaisiin aina toimivaltaa luovasta säännöksestä. Tietosisältöä koskeva sääntelyratkaisu olisi yleisluonteinen suhteessa voimassaolevaan sääntelyyn. Ehdotetussa sääntelyssä käytettäisiin henkilötietoja kuvaavia yläkäsitteitä. Ehdotuksen mukaan käsiteltäisiin mm. biometrisiä tunnisteita.

Ehdotetun lain 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että rekisterinpitäjä saa käsitellä henkilöstä, siltä osin kuin on tarpeen, havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja huomiotietoja, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Huomiotietoihin on liitettävä arvio tietojen antajan tai tietolähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Ehdotetussa säännöksessä tallentamiskynnys olisi edelleen matala ja säännös jättäisi runsaasti tulkinnanvaraa lain soveltajille. Säännösehdotuksesta perusteluineen ei voi saada selkeää käsitystä siitä, millä edellytyksillä ja kuka rekisterinpitäjä niitä voisi käsitellä.

Havaintotietojen tyyppisiä tietoja käsittelevät pääsääntöisesti lainvalvontaviranomaiset oman toimivaltansa ja niitä koskevien erityislakien puitteissa. Nämä toimet eivät pääsääntöisesti kuulu tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan. Tällaisten tietojen käsittelyyn liittyvät haasteet on tunnistettu myös eduskunnan toimesta. Esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) muuttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi havaintotietojen luonteen vuoksi olevan tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa poliisin henkilörekisteriin vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta (PeVL 18/2012vp).



Säädösesityksen perusteluissa sanotaan, että huomiotieto saattaisi yksittäisessä tilanteessa olla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto, jolloin henkilötiedon käsittelyn tulisi täyttää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat 8 §:n mukaiset edellytykset. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevassa ehdotuksessa 8 §:ssä on säädetty, että rekisterinpitäjä saa, käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja siltä osin kuin se on välttämätöntä pykälässä säädettyihin tarkoituksiin. Nyt ehdotetun 7 §:n 3 momentin muoto ei kuitenkaan sellaisenaan ilmaise sitä, että erityisiin henkilötietoihin kuuluvien tietojen käsittelemisen huomiotietoina tulee olla välttämätöntä tarpeellisuuden sijaan.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 b, g, h, i ja j alakohtiin perustuva erityisten henkilötietoryhmien käsittely sekä 10 artiklan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely edellyttää, että käsittelyperusteen ohella kansallisessa lainsäädännössä on säädetty asianmukaisista ja erityisistä suoja-toimista rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely käsiteltävien henkilötietojen osalta yleisluonteiseksi, mikä vastaavasti mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisten omin toimin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos säännöksen muotoilu jättää rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi (PeVL 18/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996 vp).

### **Käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (12 §)**

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Tietosuoja-asetuksessa lähtökohtana on 5 artiklassa säädetty käyttötarkoitussidonnaisuus. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan kuitenkin säätää poikkeus asetuksen 5 artiklassa säädettyyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen.

Asetuksen johdantokappaleen 50 mukaan myös unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tarjoama käsittelyn oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle voi muodostaa käsittelyn oikeusperusteen myöhemmälle käsittelylle. Jotta voidaan varmistaa, onko myöhemmän käsittelyn tarkoitus yhteensopiva sen tarkoituksen kanssa, jota varten henkilötiedot alun perin kerättiin, rekisterinpitäjän olisi kaikki alkuperäisen käsittelyn laillisuutta koskevat vaatimukset ensin täytettyään otettava huomioon muun muassa kyseisten tarkoitusten ja suunnitellun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet, tilanne, jossa henkilötiedot jossa henkilötiedot on kerätty, erityisesti myöhempään käsittelyyn liittyvät rekisteröidyn kohtuulliset odotukset, jotka perustuvat hänen ja rekisterinpitäjän väliseen suhteeseen; henkilötietojen luonne; suunnitellun myöhemmän käsittelyn seuraukset rekisteröidyille; ja asianomaisten suojatoimien olemassaolo sekä alkuperäisessä että suunnitellussa käsittelyssä.

Kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin voidaan kansallisen liikkumavaran puitteissa, tietosuoja-asetuksen 6 artiklaa 3 kohdan mukaisesti säätää niistä tahoista ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Mikäli katsotaan, että tietojen käyttötarkoitus muuttuu luovutuksen seurauksena, on luovutuksen edellytyksiä arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten, siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään.



Luovutussäännöksen on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Mikäli katsotaan, että tietojen käyttötarkoitus luovutuksensaajankin osalta sisältyy alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, eikä käyttötarkoitus muutu luovutuksen seurauksena, voidaan luovutuksesta säätää suoraan artiklan 23 kohdan 1 mukaisten edellytysten puitteissa.

Henkilötietojen käsittelemistä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa koskeva pykälä sisältää huomattavan määrän lain sisäisiä viittauksia. Koska tietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen on poikkeus pääsäännöstä, viittauksilla on pyritty takaamaan poikkeuksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Esitetystä muodostaan pykälä muodostuu useista viittauksista ja rekisterinpitäjistä johtuen vaikealukuisiksi.

### **Tiedonsaantioikeus (13 §)**

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi tiedoista, jotka maahanmuuttovirastolla, vastaanotto- ja järjestelykeskuksilla ja säilöönottoyksiköillä sekä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksella, työ- ja elinkeinotoimistolla ja ulkoasiainhallinnolla on niiden tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä. Pykälässä on listattu myös muut tietojen saamiseen oikeutetut tahot.

Ehdotettu pykälä ei sisällä mainintaa tietojen saamista toisten viranomaisten rekistereistä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona.

### **Henkilötietojen luovuttaminen (14 §)**

Luonnoksessa tiedon luovutus olisi sidottu vastaanottavan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin perustuviin tiedonsaantioikeuksiin. Luonnoksen perustelujen mukaan rekisterinpitäjät päättäisivät itsenäisesti tietojen luovuttamisesta. Yhteisrekisterinpitäjänä toimiminen ei luonnoksen mukaan loisi oikeutta luovuttaa kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia tietoja, vaan ainoastaan sellaisia tietoja, joita kyseinen viranomainen on toimivaltainen käsittelemään ja joista se rekisterinpitäjänä vastaa.

Ehdotuksen (4 § ja 5 §) mukaan maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto kuitenkin päättäisivät tietojen luovuttamisesta tietojärjestelmästä sekä katseluyhteyden avaamisesta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

Käytännössä tietoja luovutetaan nykyisin katseluyhteyden välityksellä. Pykälä ei tällaisenaan mahdollista muun laista teknistä luovuttamista. Luonnoksen 4, 5 ja 13 pykälien keskinäinen suhde jää tietojen luovutusta koskevan toimivallan osalta epäselväksi (ks. myös 12 pykälää koskevat kommentit käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta).

### **Virheelliseksi todettu tieto (17 §)**

Esityksen 17 §:n mukaan sen estämättä mitä tietosuojasetuksessa säädetään virheellisen tiedon poistamisesta, virheelliseksi todettu henkilötieto saadaan säilyttää korjatun henkilötiedon yhteydessä, jos se on tarpeen rekisteröidyn, muun asianosaisen tai rekisterinpitäjän henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Tällaista henkilötietoa saadaan käyttää vain mainitussa tarkoituksessa.



Säilytettäessä virheellinen tieto sen virheellisyydestä huolimatta rekisterinpitäjän tulee huolehtia siitä, että virheelliseksi todetut tiedot ovat erotettavissa rekisterissä olevista ajantasaisista ja oikeista tiedoista.

Virheelliseksi todetun tiedon säilyttäminen tietojärjestelmässä voi muodostaa rekisteröidyn kannalta riskin. Tämän vuoksi kyseisten tietojen käsittelyn tapaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Virheelliseksi todettu tieto olisi merkittävä niin, että henkilötiedot eivät enää myöhemmin joudu käsittelytoimien kohteeksi eikä niitä enää voi muuttaa ja sen niiden poistuttava rekisteristä laissa säädetyn säilytysajan päätyttyä.

### **Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttaminen (19 §)**

Ehdotuksessa säädettäisiin menettelystä omien tietojen tarkastusoikeuden toteuttamiseksi. Tarkastusoikeuden toteuttaminen edellyttäisi pyynnön esittämistä kirjallisesti tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle.

Rekisteröidyn oikeudesta päästä tietoihin säädetään tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa. Tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 63 mukaan rekisteröidyllä olisi oltava oikeus saada pääsy henkilötietoihin, joita hänestä on kerätty, sekä mahdollisuus käyttää tätä oikeutta vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin, jotta hän voi pysyä perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja tarkistaa sen. Johdantokappaleen 64 mukaan rekisterinpitäjän olisi käytettävä kaikkia kohtuullisia keinoja tarkistaakseen sellaisen rekisteröidyn henkilöllisyyden, joka haluaa saada pääsyn tietoihin erityisesti verkkopalvelujen ja verkkotunnistetietojen yhteydessä. Rekisterinpitäjän ei pitäisi säilyttää henkilötietoja ainoastaan mahdollisiin pyyntöihin vastaamista varten.

Uudessa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 41 §:ssä on säädetty rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan rekisteröidyn on tarkastusoikeutta käyttäessään esitettävä tätä tarkoittava pyyntö henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai muulle 1 momentissa tarkoitetulle poliisiyksikölle ja todistettava henkilöllisyytensä. Ehdotetun 19 §:n 2 momentin mukaan rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön osoittamiseen poliisille sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 41 §:ää. Pykälässä ei ole otettu kantaa siihen, tuleeko rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevaan pyynnön osoittamiseen Rajavartiolaitokselle henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 50 §:n 2 momenttia. Selkeyden

Esitetty laki jää rekisteröidyn tarkastusoikeuden osalta vaikeaselkoiseksi, erityisesti kun laissa säädetään, että rekisteröidyn on tarkastusoikeutta toteuttaessaan esitettävä tätä koskeva pyyntö kirjallisesti rekisterinpitäjälle. Kuitenkin laissa on säädetty myös rekisteröidyn yhteyspisteestä, joka toteuttaa rekisteröidyn tarkastusoikeuden.

Nykyisessä muodossaan laki ei ole sillä tavalla selkeä, että rekisteröity kykenisi yksin sen perusteella toteuttamaan oikeutensa.

### **Automatisoidut yksittäispäätökset (21 §)**

Luonnos mahdollistaisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten antamisen Maahanmuuttoviraston lakisääteisen tehtävän toimeenpanossa. Pykälässä säädettäisiin, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, silloin kun asian saa



ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin nojalla asianosaista kuulematta. Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista. Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa säädetään automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä ja vahvistetaan pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvien päätösten yleinen kieltö. Automatisoitujen yksittäispäätösten kieltö ei kuitenkaan ole absoluuttinen, vaan siihen on säädetty artiklan 2 kohdassa poikkeuksia.

Tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 71 mukaan kyseiseen tietojenkäsittelyyn, mukaan lukien profilointiin, perustuva päätöksenteko olisi kuitenkin sallittava, jos siihen annetaan nimenomainen lupa rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, mukaan lukien lainsäädäntö, joka on annettu petosten ja verovilpin valvomiseksi ja torjumiseksi unionin toimielinten tai kansallisten valvontaelinten antamien asetusten, standardien ja suositusten mukaisesti, sekä rekisterinpitäjän tarjoaman palvelun turvallisuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi, tai jos se on tarpeen rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten tai jos rekisteröity on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa.

Esitetyn pykälän perusteluissa automatisoitu päätöksenteko on liitetty hallintolain 34 §:n 2 momentin mukaiseen mahdollisuuteen ratkaista asia asianosaista kuulematta. Pääsääntöisesti henkilölle on kuitenkin varattava mahdollisuus lausua kaikista niistä seikoista, jotka voivat vaikuttaa hänen etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskaan päätökseen.

Esitetyn lain automatisoituja yksittäispäätöksiä tehtäisiin rekisteröidyn maahanmuuttovirastolle toimittamien ja oletettavasti maahanmuuttoviraston rekistereissä olevien tietojen perusteella. Tämän vuoksi olisi erittäin tärkeää, että rekisteröidyn oikeudesta valvoa rekisterissä olevien tietojen virheettömyyttä rekisteröidyn tarkastusoikeutta käyttäen, oikeudesta oikaista virheelliset tiedot ja käyttää muita rekisteröidylle varattuja oikeuksia informoidaan rekisteröityä riittävällä tavalla. Myös maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontaa ja rekisterin tietojen käsittelyä koskeville ohjeille voidaan asettaa korkeat vaatimukset.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaisessa poikkeuksessa automatisoitua yksittäispäätöstä koskevalle lainsäädännölle on asetettu vaatimukseksi se, että lainsäädännössä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 kohdan mukaan lainsäädäntötoimi ei välttämättä edellytetä parlamentissa hyväksyttyä säädöstä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen edellyttämien vaatimusten soveltamista. Kyseisen käsittelyn oikeusperusteen tai lainsäädäntötoimen olisi kuitenkin oltava selkeä ja täsmällinen ja sen soveltamisen henkilöiden kannalta ennakoitavissa olevaa Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Esitetyn lain pykäläkohtaisissa perusteluissa on käyty läpi tietosuojatyöryhmän (WP 29) suuntaviivoissa automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen



(EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi sisältämiä ehdotuksia asianmukaisista suoja-toimista ja todettu, että maahanmuuttoviraston tulisi noudattaa soveltuvin osin tietosuojatyöryhmän hyvien käytänteiden suosituksia automatisoitua päätöksentekomenettelyä koskevassa prosessissaan. Tämän lisäksi esityksessä on todettu, että asianmukaisten suoja-toimien voidaan katsoa toteutuvan jo nyt hallintomenettelyä ja -prosessia koskevilla kansallisilla yleislaeilla. Ottaen huomioon sen, mitä tietosuojasetuksessa säädetään, tulisi ehdotukseen täsmentää käytettäviä asianmukaisia suoja-toimia, mukaan lukien viittaukset lakeihin joita pidetään riittävinä asianmukaisina suoja-toimina.

Tietosuojasetuksen 22 artiklan ja johdanto-osan 71 kohdan mukaan asianmukaisiin suoja-toimiin tulee kuulua ainakin rekisteröidyn oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Luonnoksen pykäläkohtaisissa perusteluissa on esitetty, että oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen tulisi suojatuksi riittävällä tavalla mahdollistamalla muutoksenhakuoikeus ja rekisteröityjen yhteyspiste josta säädettäisiin lain 6 §:ssä. Esitetyn lain perusteella jää epäselväksi se, mihin toimenpiteisiin rekisteröidyn yhteyspiste voi ryhtyä rekisteröidyn pyynnön johdosta.

Luonnoksessa esitetään, että automatisoidun päätöksenteon kohteena voisi olla myös lapsi. Tietosuojasetuksen johdanto-osan 71 kohdassa on kielletty automatisoidun päätöksenteon kohdistaminen lapseen. Tämän kohdan sanamuotoa ehdotomutta pehmenetään tietosuojaneuvoston suuntaviivoissa, joissa katsotaan ole-massa olevan sellaisia tilanteita, joissa rekisterinpitäjien on välttämätöntä tehdä lapsiin kohdistuvia pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvia päätöksiä, profi-lointi mukaan luettuna, joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi. Tällöin rekisterinpitäjän on kuitenkin huolehdittava siitä, että rekisterinpitäjä toteuttaa asianmukaiset suoja-toimet. Esityksessä lapsiin kohdistuvaa automatisoitua päätöksentekoa on perusteltu lapsen edulla ja yhdenvertaisuudella. Lapsiin kohdistuvasta automatisoidusta tietojenkäsittelystä säädettäessä tulisi arvioida onko tällaisen tietojen käsittelyn käyttö *välttämätöntä*.

Luonnoksen pykäläkohtaisissa perusteluissa erotetaan algoritmeja koskeva tieto julki-seen osaan ja ei-julkiseen osaan. Ei julkisia olisivat algoritmit, jotka ohjaavat auto-maattisessa menettelyssä olevan asian luonnollisen henkilön käsittelyyn eivät olisi julkisia. Säädetessä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin muutok-sia, olisi syytä säätää täsmällisesti algoritmin ei julkisesta osasta.

### **Tietosuojarikos (22 §)**

Luonnoksessa viitataan rikoslain 38 luvun 9 §:n tietosuojarikoksesta säädettyyn ran-gaistukseen. Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös.

Tietosuojarikokseen viittaamisen lisäksi esitetyn pykälän perusteluihin voitaisiin ottaa maininta myös virkavelvollisuuden rikkomista koskevaan rikoslain 40 luvun 5 §:ään.

Tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä huomattavaa on se, ettei tietosuojarikokseen voi syyllistyä rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Rekisterinpitäjä ja käsittelijä ovat rikosoikeudellisen vastuun sijaan hallinnollisen sakotuksen kohteena, mikä voi-taisiin mainita myös pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Luonnoksessa ei ole otettu kantaa vastaanottokeskusten oikeudelliseen asemaan. Aseman tarkempi määrittely olisi merkityksellistä hallinnollisten seuraamusmaksujen



määräämiselle tietosuojalain 24 §:n 3 momentissa säädetyn rajoituksen vuoksi. Seuraamusmaksua ei voida lain mukaan määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

### **Valvonta ja ohjeistus**

Esitys sisältää ehdotuksia, jotka merkittävällä tavalla lisäävät ohjeistuksen ja laintulkinnan merkitystä. EU:n tietosuojalainsäädäntö asettaa erityisiä vaatimuksia sille, että rekisterinpitäjä kiinnittää enemmän huomiota henkilötietojen käsittelyn valvontaan. Esityksessä ei ole käsitelty henkilötietojen käsittelyn valvonnan kehittämistä tai sen riittävyttä esitettyjen muutosten näkökulmasta. Asiaan olisi kiinnitettävä huomioita.

### **Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi**

Tietosuojaa-asetuksen 35 §:n 1 kohdan mukaan, jos tietyyntyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa - käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen - luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.

Tietosuojaa-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaan, jos 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohdan mukaisen käsittelyn oikeusperusteena on rekisterinpitäjään sovellettava unionin oikeus tai jäsenvaltion lainsäädäntö, joka säätelee siihen liittyvää käsittelytoimintaa tai käsittelytoimia, ja tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi on jo tehty yleisen vaikutustenarvioinnin osana kyseisen käsittelyn oikeusperusteen hyväksymisen yhteydessä, 1–7 kohtaa ei sovelleta, paitsi jos jäsenvaltiot katsovat tarpeelliseksi toteuttaa tällaisen arvioinnin ennen käsittelytoimien aloittamista. 11.

Ehdotukseen olisi tarkoituksenmukaista osana lainvalmistelua liittää edellä mainittu tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, jossa arvioitaisiin toimintaan liittyviä riskejä, esimerkiksi henkilötietojen käsittelyyn liittyviä mahdollisia tietosuojaloukkauksia, niiden seurauksia sekä henkilötietojen virheettömyyttä, virheellisen tiedon korjaamista ja virheellisen tiedon vaikutusta rekisteröidyn asemaan ja oikeuksiin.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Jari Råman

Ylitarkastaja

Tiina Ahtonen