

Sisäministeriö

Viite: SM:n lausuntopyyntö 17.5.2019 SM1912865 00.00.01.00.00 SMDno-2019-816

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitys on laadittu eduskunnassa 19.3.2019 rauenneen hallituksen esityksen 224/2018 vp pohjalta. Valtiovarainministeriö antoi edellä mainittuun esitykseen lausuntonsa 21.6.2018.

Muutokset edellä mainittuun hallituksen esitykseen nähden koskevat erityisesti salassapitoa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 mom. 24 kohta ja uusi 24 a kohta), automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvien asioiden täsmällisempi sääntely, virkavastuun kohdentuminen ja algoritmien julkisuus (21 §), viranomaisten erillisyyden periaatteen täsmällisempi sääntely yhteisrekisterinpitäjien osalta (11 §), huomiotietojen soveltamisalan muuttuminen (7 § ja 14 §), tietosuojarikos (22 §) sekä uudet liitelait (lakiehdotukset 11-16).

Tavoitteena on, että jatkossa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa yhdessä nykyaikaisen henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämien yhteydessä annettua lakia. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia muutettaisiin siten, että siihen keskittäisiin maahanmuuttohallintoa koskevien asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely. Muutokset antaisivat oikeuden käsitellä henkilötietoja, sujuvoittaisivat lainsäädännön soveltamista ja parantaisivat maahanmuuttohallinnon mahdollisuuksia tarpeellisten tietojen käsittelyä virkatehtävien hoitamisessa.

Hallituksen esityksen luonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa todetaan, ettei ole viiteitä siitä, että sääntely vaatisi lisäresursseja. Hallituksen esityksessä todetaan, että valtion rahoitus voitaisiin hoitaa valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Joitakin kustannuksia aiheutuu kuitenkin tietojärjestelmämuutoksina ja henkilöstön koulutuksena uuteen lainsäädäntöön. UMA-tietojärjestelmä ja viisumitietojärjestelmä täyttävät pitkälti jo nykyisellään lain vaatimukset. Uusi lainsäädäntö antaisi mahdollisuuksia automaattiseen päätöksentekoon siihen kuitenkaan velvoittamatta.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Valtiovarainministeriö katsoo tärkeänä sitä, että luonnoksessa oleva viittaus siihen, että lakiesitys toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa, tarvittaessa määrärahoja uudelleen kohdentamalla, sisältyy edelleen esitykseen. (Lausun-

toa annettaessa ei vielä ole uutta hallitusta ja hallitusohjelmaa eikä Julkisen talouden suunnitelmaa/kehystä. Tekniset kehykset on kuitenkin annettu huhtikuussa 2019). Tarvittaessa eri hallinnonalojen maahanmuuttotehtävien uudelleenjärjestelyt ym. johdosta on tehtävä määrärahasiirtoja ja uudelleenkohdenuksia myös hallinnonalojen kesken tehtävä- ja vastuunmuutosten johdosta.

Valtiovarainministeriö toistaa osin aiemmassa lausunnossaan esiin tuomia asioita.

Lakiluonnoksen 1 §:ssä esitetään säädettäväksi lain *soveltamisalasta ja henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta*. Valtiovarainministeriö uudistaa aiemmin lausumansa ja kiinnittää edelleen huomiota siihen, että soveltamisalaa koskeva säännös vastaa yleissäädöksenä olevaa EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Sen vuoksi olisi syytä harkita, onko erityislaissa tarvetta määritellä lain asiallista soveltamisalaa uudelleen, jos kysymys on yleissäädöksiä täydentävästä säädöksestä.

Ehdotetun lain 2 §:n *suhde muuhun lainsäädäntöön* vaatii tarkennusta henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoituksen osalta. Käyttötarkoitusta tulisi tarkentaa esimerkiksi siten, että henkilötietojen käsittelyyn kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018) *sovelletaan silloin, kun on kyse rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai niiden ehkäisemisestä* (kohta 1).

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esityksen 3 §:ään, jossa säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjistä. Esityksen mukaan ulkomaalaisrekisterilain 3 §:n 3 momentista poiketen Tulli ei jatkossa enää olisi rekisterinpitäjänä. Tullin tiedonsaantioikeus perustuisi jatkossa henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (16 §:n 1 mom 13 kohta) tiedonsaantioikeuksiin yhdessä tämän lain 14 §:ssä säädettävään tiedon luovuttamisesta koskevaan sääntelyyn. Valtiovarainministeriö katsoo, että Tullin tiedonsaantioikeus tulee tällä tavoin riittävästi kaetuksi.

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomautettavaa Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitys -palveluun ehdotettuun laajennukseen. Valtiovarainministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin. Tämän ehdotuksen perusteella velvoitteidenhoitoselvitys -palvelua voitaisiin käyttää:

- 1) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) 7 §:ssä tarkoitettua työnantajan arviointia sekä
- 2) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 8 §:ssä tarkoitettua työnantajan arviointia varten.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössään kuvattua käyttötarkoitusta varten. Velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämiä tietoja olisi mahdollisuus saada tässä esityksessä ehdotettuihin tarkoituksiin vain työnantajista, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, koska ehdotettu laaja tiedonsaantioikeus henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:ssä koskee vain henkilötietoja. Ulkomaalaislakiin ehdotettu 212

a §, joka mahdollistaa tietojen saamisen myös yrityksistä, koskee vain verotustietoja ja on näin ollen liian suppea, jotta velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin sen perusteella laatia.

Ehdotetun lain 3 §:ssä *yhteisrekisterinpitäjät* on lueteltu yhteisrekisterinpitäjät. Pykälän 2 ja 3 momentissa on esitetty, että kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin ja että kukin rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Lisäksi kukin rekisterinpitäjä vastaisi tallentamistaan henkilötiedoista.

EU:n tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa on säädetty *yhteisrekisterinpitäjistä* seuraavasti:

1. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tässä 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. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteispiste.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetusta järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Järjestelyn keskeisten osien on oltava rekisteröidyn saatavilla.

....

Ehdotetussa pykäläluonnoksessa jää epäselväksi, miten rekisterinpitäjät ovat yhdessä määritelleet henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Lisäksi epäselväksi jää se, miten EU:n tietosuoja-asetuksen periaate *käyttötarkoitussidonnaisuudesta* on otettu huomioon pykäläehdotuksen henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuus tarkoittaa sitä, että kun henkilötiedot on kerätty tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, ei niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Tässä yhteydessä on välttämätöntä kiinnittää huomiota eduskunnassa hyväksytyyn tiedonhallintalakiin (HE 284/2018). Tiedonhallintalaissa on säädetty julkisen hallinnon tiedonhallintayksikön ja viranomaisen velvollisuuksista ja vastuista liittyen tiedonhallintaan. Näitä ei ole nyt lausuttavassa hallituksen esityksen luonnoksessa huomioitu eikä niitä kovin helposti ole tällaiseen yhteisrekisterinpitoon myöskään järjestettävissä.

Samoin esityksestä puuttuu edelleen asiakirjajulkisuutta koskevat vastaukset muun muassa siitä, kenen tallenteita tietojärjestelmissä olevat tiedot ovat ja kuka näistä rekisterinpitäjistä on toimivaltainen päättämään tietojen antamisesta toisin sanoen kenen hallussa asiakirjat ovat. Niin ikään sitä, kuka toimii arkistonmuodostajana, ei ilmene esityksestä. Pelkästään arkistolain varaan tätäkään ei voi jättää, koska arkistolaki ei tunne tällaista järjestelyä, josta nyt ehdotetaan säädettäväksi.

Ehdotetussa esityksessä 7-9 §:n sisäinen rakenne ei ole selkeä. Esityksen 7 §:ssä säädetään osittain erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Esityksen 8 §:ssä käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvien tietojen käsittelyä ja esityksen 9 §:ssä säädettäisiin sormenjälkitietojen käsittelyä. Säädosluonnoksesta ei ilmene, mihin sormenjälkitiedot tallennetaan

(esimerkiksi 9 ja 10 §:t). Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että lainsäädännössä selkeästi kuvataan, mihin tietovarantoihin viranomaisten tiedot tallennetaan, jotta tietoarkkitehtuurin yleispiirteet voidaan todentaa lainsäädännöstä.

Esityksen 7 §:ssä säädetään toistuvasti siitä, että rekisterinpitäjä saa käsitellä tietoja henkilöstä siltä osin kuin on tarpeen. Pykälän sanamuotoa tulisi tarkistaa ja arvioida, missä määrin on tarpeen ja mahdollista säätää tarpeellisuusvaatimuksesta kansallisessa lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen rinnalla. Lisäksi pykälää olisi tarkasteltava ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyn minimointivelvollisuus (7 ja 8 §:t).

Esityksen 11 §:ssä säädettäisiin *henkilötietojen käsittelystä alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa*. Pykälässä esitetään säädettäväksi, että *rekisterinpitäjä* saisi käsitellä *toisen rekisterinpitäjän* keräämiä henkilötietoja *alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen toimivaltaa luovan lainsäädäntönsä mukaisesti*. Pykälän sisältö ja tarkoitus jäävät epäselväksi ja sekavaksi.

Esityksen 12 §:ssä säädettäisiin *henkilötietojen käsittelystä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa*. Tällaista sääntelymallia ei voida pitää selkeänä. Lähtökohta on, että ilman erillisiä lainsäädännöksiäkin rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä keräämiään henkilötietoja. Jää epäselväksi se, mitä pykälässä on ajateltu olevan yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuut ja milloin taas on kysymys tietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjältä toiselle. Tässä suhteessa sääntelyssä on otettava huomioon, että tietoluovutuksia koskevan sääntelyn lähtökohdat on säädetty julkisuuslaissa, jossa tietojen luovuttaminen perustuu viranomaisten erillisyyperiaatteeseen. Rekisterinpitäjän määrittämisellä ei voi sivuuttaa asiakirjajulkisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Yhteisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksia ja keskinäistä tietojenvaihtoa yhteisrekisterinpitäjyyden perusteella on ongelmallinen perustuslakivaliokunnan ja myös tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ilmaistujen kannanottojen perusteella. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tiedonsaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp ja PeVL 59/2010 vp). Esityksen 12 ja 13 §:t vaikuttaisivat olevan ongelmallisia suhteessa perustuslakivaliokunnan vakiintuneisiin kannanottoihin perustuslain 10.1 §:stä johtuvista sääntelyvaatimuksista.

Esityksen 16 §:ssä esitetään säädettäväksi *tietojen poistamisesta*. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siitä, mitä poistamisella tarkoitetaan ja mistä tiedot poistetaan. Pykäläluonnoksesta ei ilmene, mistä tiedot poistetaan ja mitä tiedoille sen jälkeen tehdään. Lisäksi on syytä arvioida tietojen säilyttämisen perustetta. Tietosuoja-asetuksessa lähdetään siitä, että henkilötietoja voidaan säilyttää se aika, joka on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e) alakohdan mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Esityksen 19 §:ssä esitetään säädettäväksi *rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta*. Pykäläluonnoksessa on käytetty ”tarkastusoikeuden” käsitettä. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksen käsitteeseen ”oikeus tutustua omiin tietoihinsa”. Rekisteröidyn kannalta olisi merkityksellistä ja tärkeää, että käsitteistö eri säädöksissä olisi yhtenäinen.

Hallituksen esityksessä ehdotettaisiin muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009), jäljempänä väestötietolaki) 10 §:n 1 ja 2 momenttia. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota väestötietolain sisäiseen loogisuuteen, minkä takia muutettavaksi ehdotetussa pykälässä tulee käyttää verbiä "tallettaa".

Valtiovarainministeriössä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi, ja esitys on tarkoitus antaa elokuussa eduskunnalle. Esityksillä tulee olemaan riippuvuus, sillä molemmissa esityksissä ehdotetaan muutettavaksi väestötietolain 10 §:ää. Muutosehdotukset eivät ole kuitenkaan ristiriitaiset.

Valtiovarainministeriö painottaa, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on ratkaistava yleislainsäädännön mukaisella tavalla tiedonhallintaan liittyvät vastuut. Tästä syystä yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa sääntelymallia on vielä tarkoin arvioitava erikseen niin julkisuuslain, arkistolain ja 1.1.2020 voimaan tulevan tiedonhallintalain näkökulmista.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki



Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

TIEDOKSI
BO (Vallinheimo)
VO (Mäenpää)
JulkICT (Penttilä)

