



Lausuntoyhteenveto maahanmuuttohallinnon henkilötietosäntelyn kokonaisuudistuksesta

Johdanto

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on käynnissä hanke ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistamiseksi sekä saattamiseksi vastaamaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (SMDno-2016-1584). Valmistelutyötä tekemään perustettiin 24.10.2016 työryhmä, jossa ovat mukana edustajat sisäministeriön maahanmuutto-osastolta, poliisiosastolta ja rajavartiolaitos-osastolta, ulkoministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja Poliisihallituksesta. Työryhmä kuuli työn edetessä myös suojelupoliisia. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2018. Työryhmä on kokoontunut virallisesti 24 kertaa, minkä lisäksi on järjestetty lukuisia epävirallisia valmistelukokouksia. Valmistelun aikana on tehty erityisen tiivistä yhteistyötä sisäministeriön poliisiosaston ja Rajavartiolaitoksen esikunnan sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

Asetetun työryhmän ohjauksessa sisäministeriön hankkeessa on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakia sovellettaisiin maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), joka kumottaisiin. Ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva säntely muista maahanmuuton hallinnonalan laeista. Tämän johdosta esitykseen liittyvät ehdotukset laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011), säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) sekä kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) annettujen lakien muuttamisesta. Nykyinen rekisterilähtöinen säntelytapa korvattaisiin säätämällä henkilötietojen käsittelystä. Esitykseen liittyvät myös ehdotukset laeiksi kansalaisuuslain (359/2003), Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995), turvallisuus selvityslain (726/2014), Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) ja ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta.

Tavoitteena on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä, modernin henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuoja-asetusta (EU 2016/679) sekä henkilötietolain vuonna 2018 korvaavaa tietosuojalakia (HE 9/2018 vp).

Lausuntokierros

Sisäministeriö pyysi luonnoksesta lausunnon 16.5.2018 seuraavilta 53 viranomais-, organisaatio- ja kansalaisjärjestötaholta (lausunnon toimittaneet tahot on merkitty tähdellä *):

Oikeusministeriö *

Ulkoministeriö *

Työ- ja elinkeinoministeriö *

Valtiovarainministeriö *

Liikenne- ja viestintäministeriö (ei lausuttavaa)

Maa- ja metsätalousministeriö (ei lausuttavaa)

Opetus- ja kulttuuriministeriö *

Puolustusministeriö (ei lausuttavaa)

Sosiaali- ja terveysministeriö *

Sisäministeriön osastot (poliisiosasto *, pelastusosasto (ei lausuttavaa) ja hallinto- ja kehittämisosasto *)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia *

Valtioneuvoston oikeuskanslerinvirasto *

Tietosuojavaltuutetun toimisto *
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto (ei lausuttavaa)
Maahanmuuttovirasto *

Poliisihallitus *
Suojelupoliisi *
Rajavartiolaitos *
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus *
Etelä-Suomen aluehallintovirasto *

Helsingin hallinto-oikeus *
Helsingin hovioikeus
Helsingin käräjäoikeus
Helsingin oikeusaputoimisto
Helsingin syyttäjänvirasto (ei lausuttavaa)
Helsingin ulosottovirasto
Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos
Kansallisarkisto
Kansaneläkelaitos *
ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)
Korkein hallinto-oikeus *
Liikenteen turvallisuusvirasto (ei lausuttavaa)
Uudenmaan maistraatti *
Oikeusrekisterikeskus *
Opetushallitus *
Patentti- ja rekisterihallitus
Pääesikunta
Rikosseuraamuslaitos *
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto *
Terveystieteiden tutkimuskeskus (ei lausuttavaa)
Tilastokeskus (ei lausuttavaa)
Tulli *
Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto
Verohallinto * (lisäksi erillinen lausunto Harmaan talouden selvitysyksiköltä *)
Väestörekisterikeskus *

Eläketurvakeskus *
Electronic Frontier Finland – EFFI ry
Pakolaisneuvonta ry
Suomen asianajajaliitto *
Suomen kuntaliitto (ei lausuttavaa)
Suomen Punainen Risti *

Lausuntoaika päättyi 15.6.2018. Lausuntoaika oli esityksen kiireellisyydestä johtuen hieman tavanomaista lyhyempi, mutta lisäaikaa lausunnon antamiseen myönnettiin kaikille sitä pyytäneille tahoille. Viimeisin lausunto toimitettiin 27.6.2018. Lausunto saatiin yhteensä 32 taholta, mukaan lukien Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön erillinen lausunto. Lausunnot ovat kokonaisuudessaan luettavissa Valtioneuvoston hankerekisterin verkkosivuilta osoitteessa www.valtioneuvosto.fi/hankkeet, asianumero SM055:00/2016.

Tämä lausuntotiivistelmä sisältää yhteenvedon esitettyjen lausuntojen keskeisistä huomioista.

Yhteenvedo lausuntopalautteesta

Useat lausunnonantajat pitivät esitystä kannatettavana ja suhtautuivat siihen myönteisesti.¹ Erityisesti lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että maahanmuuttohallinnon henkilötietosäätelyn keskittäminen on kannatettava ratkaisu säätelyn selkeyden ja rekisteröidyn oikeusturvan kannalta. Myös valittua käsittelytarkoituserusteista säätelytapaa pidettiin tarkoituksenmukaisena. Lausujien mukaan lakiluonnoksessa on huomioitu hyvin maahanmuuttohallinnon säätelyn selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen sekä ajantasaistamisen tavoitteet. Tietosuojavaltuutetun toimisto toi lausunnossaan esiin, että perustuslain 2 §:n ja tietosuoja-asetuksen näkökulmasta ehdotetut säännökset ovat tarpeellisia rekisterinpitäjälle kuuluvan yleisen edun mukaisen tavoitteen ja viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettua säätelyä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tietosuojavaltuutetun toimisto esittivät kriittisimmät huomiot esityksestä. Kattavimmin esityksen eri kohtia puolestaan arvioivat Poliisihallitus, tietosuojavaltuutetun toimisto, sisäministeriön poliisiosasto ja valtiovarainministeriö. Pääosa lausunnonantajista kiinnitti kuitenkin huomiota vain johonkin esityksen yksittäiseen kohtaan. Yksittäisistä pykäläehdotuksista kommentoituin oli rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeutta koskeva 12 §, josta lausui kaksi kolmasosaa lausunnonantajista. Tämän lisäksi lausunnoissa kiinnitettiin huomiota niin yhteisrekisterinpitäjiä koskevaan 3 §:ään ja tiedon luovutusta koskevaan 13 §:ään kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevaan 8 §:ään ja 7 §:n huomiotietoihin sekä lain soveltamisalaa ja käsittelyn tarkoituksia koskevaan 1 §:ään ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevaan 2 §:ään ja automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaan 18 §:ään. Useat lausunnot sisälsivät muutos- tai tarkennusehdotuksia yksityiskohtiin sekä toiveita jatkovalmistelussa huomioon otettavista asioista.

Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriön pelastusosasto, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Helsingin syyttäjänvirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus ja Suomen kuntaliitto totesivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa esityksestä.²

Lausuntopyyynnössä yksilöidyt kysymykset

Lausunnonantajia pyydettiin kiinnittämään lausunnoissaan erityistä huomiota ehdotettavasta maahanmuuttohallinnon henkilötietolaista seuraaviin muutoksiin koskien tiedonsaantioikeuksia tilanteissa, joissa oikeus on aiemmin perustunut rekisterinpitäjän oikeuteen, mutta oikeus lakkaa rekisterinpitäjiä koskevien muutosesitysten johdosta. Tahoista, jotka eivät enää ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa olisi rekisterinpitäjiä, Tulli, Rikosseuraamuslaitos ja Helsingin hallinto-oikeus arvioivat lausunnossaan tiedonsaantioikeuksiaan muuttuvan asemansa myötä. Tullin näkemyksen mukaan Tullin henkilötietolain mukaiset tiedonsaantioikeudet ovat Tullin toiminnan kannalta kattavat. Rikosseuraamuslaitoksen lausunnon mukaan tiedonsaantioikeuden tarkoitus on laissa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa määritelty Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kannalta sopivalla tarkkuudella ja laajuudella, mutta Rikosseuraamuslaitos esitti, että tiedonsaantioikeutta rajoittavaa yksilöintisäännöstä laajennettaisiin ja täydennettäisiin. Helsingin hallinto-oikeus pyysi puolestaan lausunnossaan kiinnittämään huomiota siihen, että hallinto-oikeuksien oikeus tekniseen käyttöyhteyteen on turvattu jatkossakin hallinto-oikeuksien tiedonsaantioikeutta koskevan hallinto-oikeuslain 21 §:n ja ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain tiedon luovutusta koskevan 13 §:n

¹ Ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Poliisihallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Kansaneläkelaitos, Uudenmaan maistraatti, Oikeusrekisterikeskus, Väestörekisterikeskus, Eläketurvakeskus, Suomen asianajajaliitto, Suomen Punainen Risti.

² Sisäministeriön pelastusosasto huomautti kuitenkin, että eduskunnassa on käsiteltävänä lakiehdotus (HE 14/2018 vp) ELY-keskusten lakkauttamisesta ja niitä koskevien tehtävien siirtämisestä. Puolustusministeriö puolestaan arvioi Puolustusvoimien tiedonsaantioikeuksien tulevan otetuksi riittävällä tavalla huomioon hallituksen esityksellä Puolustusvoimien henkilötietolaiksi (HE 13/2018 vp), joten puolustusministeriöllä ei ollut lausuttavaa esityksestä.

nojalla ilman, että siitä on erikseen säädetty. Etelä-Suomen aluehallintovirasto, korkein hallinto-oikeus, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ja Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto eivät lausuneet tiedonsaantioikeuksistaan.

Lisäksi lausunnonantajia pyydettiin kiinnittämään huomiota ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain tiedonluovutusta koskevasta yleisestä sääntelytavasta seuraavaan tarpeeseen tarkistaa lausunnonantajien omien tiedonsaantioikeuksien kattavuus maahanmuuttohallinnolta. Tiedonsaantioikeuksiaan muuttuvan luovutussääntelyn valossa arvioivat sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus, Kansaneläkelaitos, Uudenmaan maistraatti, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Verohallinto, Väestörekisterikeskus ja Eläketurvakeskus. Nämä tahot arvioivat, että niiden lakisääteiset tiedonsaantioikeudet ovat ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain luovutussäännöksen muuttamisen jälkeenkin edelleen riittävän kattavat.³ Ehdotetun sääntelyn ei nähty rajoittavan nykyisiä tiedonsaantioikeuksia. Paremminkin ehdotetun muutoksen arvioitiin selkeyttävän tiedonsaantioikeutta maahanmuuttohallinnolta. Puolustusministeriö arvioi, että Puolustusvoimien tiedonsaantioikeudet maahanmuuttohallinnolta tulevat otetuksi riittävällä tavalla huomioon hallituksen esityksessä uudeksi Puolustusvoimien henkilötietolaiksi (HE 13/2018 vp) ehdotetulla yksilöidymmällä ja yleisemmällä tiedonsaantioikeudella. Oikeusministeriö toi lausunnossaan yleisemmällä tasolla esiin edellyttävänsä, etteivät voimassa olevat oikeusministeriön hallinnonalaa koskevat tiedonsaantiin oikeuttavat säännökset kumoudu ehdotettujen sääntelymuutosten yhteydessä.

Yksittäisiä ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain pykälää koskevia huomioita

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus (1 §)

Lain soveltamisalaa ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta arvioi kahdeksan lausujaa (UM, TEM, VM, PO, TSV, POHA, Supo ja Rajavartiolaitos). Ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan päällekkäisyys muiden lain soveltamisalalla toimivien rekisterinpitäjien henkilötietojen käsittelyä koskevien säädösten kanssa nostettiin esiin Rajavartiolaitoksen, Poliisihallituksen ja Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnoissa. Ongelmalliseksi koettiin erityisesti se, miltä osin ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn Poliisihallituksen alaisissa poliisiyksiköissä ja Rajavartiolaitoksessa.

Rajavartiolaitos ja Poliisihallitus pitivät ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalaa ja henkilötietojen käsittelytarkoituksen määrittelyä sinänsä asianmukaisena ja onnistuneena. Sisäministeriön poliisiosastolla ei ollut huomauttamista ehdotetun lain soveltamisalaan. Rajavartiolaitos toi lausunnossaan esiin, että ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain soveltamisalat ovat osittain päällekkäiset. Rajavartiolaitos painotti lausunnossaan sitä, että lain tasolla tulee määritellä, mitä lakia kulloiseenkin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan. Myös Poliisihallitus totesi, että useiden EU-tasojen ja kansallisten tietosuojalakiin rinnakkain soveltaminen erityisesti poliisin osalta voi osoittautua käytännön toiminnassa haastavaksi ja esitti, että perusteluihin kirjattaisiin tarkemmin, miten eri toimivaltasäännöksiä sovellettaisiin samanaikaisesti. Sekä Poliisihallitus ja sisäministeriön poliisiosasto toivat lausunnossaan esiin, että ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalaa koskevan pykälän perusteluihin kirjattaisiin, että ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa.

Myös Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti lausunnossaan, että kun ehdotetun lain soveltamisala ei olisi sidoksissa helposti tunnistettaviin rekistereihin, vaan henkilötietojen käsittelytarkoituksiin, henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan lain tunnistaminen yksittäistapauksessa voi olla tulkinnanvaraista. Lausunnon mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella jää täsmennyttämättä 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. Esityksessä tulisi hahmottaa eri rekisterinpitäjien toimintaa ja

³ Maistraatti totesi kuitenkin lausunnossaan, että avioliiton esteiden tutkintaa, vihkimistä ja isyyden vahvistamista koskevien säännösten osalta tulisi tarkistaa ja täsmentää maistraatin tiedonsaantioikeuksia, jotta maistraatti saisi tiedot suoraan katseluyhteyden kautta, eikä pyytämällä niitä erikseen. Isyyslainsäädännössä ei ole säännelty maistraattien tiedonsaantioikeudesta isyyden vahvistamisen yhteydessä.

toimivaltaa koskevien lakien 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 tietoja olisi tallennettava, mikä lisää osaltaan rekisterinpitäjien antaman ohjeistuksen ja koulutuksen tarvetta. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa lausunnossaan, että sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta tulee tältä osin jatkovalmistelussa parantaa. Myös valtiovarainministeriö piti lausunnossaan tärkeänä, että lainsäädännössä selkeästi kuvataan, mihin tietovarantoihin viranomaisten keräämät tiedot tallennetaan, jotta tietoarkkitehtuurin yleispiirteet voidaan todentaa lainsäädännöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esitti lausunnossaan, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalaan tulisi lisätä kotoutumislain 6 luvun mukaisten korvausten maksaminen, koska näihin maksatustehtäviin liittyy myös henkilötietojen käsittelyä ja niiden osalta ei ole voimassaolevassa kotoutumislaisissa varsinaista rekisterisääntelyä. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö huomautti, että lain käsittelytarkoituksiin tulisi lukea mukaan myös oleskeluluvan saaneiden lasten edustajatoiminta, koska nämä alaikäiset ovat erityisen haavoittuva ryhmä ja heidän edustajansa toimivat merkittävässä asemassa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toivoi yhtenäisen edustajarekisterin luomista, koska se parantaisi edustajatoiminnan seuraamista ja valvontaa.

Suojelupoliisi toi lausunnossaan esiin, että maahanmuuttohallinnossa käsiteltävillä henkilötiedoilla on erittäin suuri merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamisessa ja nämä tiedot muodostavat keskeisen tietolähteen Suojelupoliisin toiminnassa. Tämän vuoksi myös kansallisen turvallisuuden säilyttäminen osana maahanmuuttohallinnon henkilötietojen alkuperäisiä käsittelytarkoituksia nähtiin tärkeänä Suojelupoliisin toiminnan kannalta.

Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)

Suhteen muuhun lainsäädäntöön toi lausunnoissaan esiin viisi lausunnonantajaa (OM, UM, VM, PO ja POHA). Lausunnoissa korostettiin tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU/2016/680) soveltamisalojen välistä rajanvetoa (OM, PO ja POHA), jota esitettiin tarkennettavaksi jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö huomautti lausunnossaan, että lakiehdotuksessa säännöksiä on kiinnitetty samanaikaisesti sekä tietosuojasetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan tekemättä selkoa, miltä osin sääntely liittyy kumpaankin. Oikeusministeriön lausunnon mukaan lakiehdotuksesta tulee voida yksilöidä, miltä osin säännökset kuuluvat asetuksen ja miltä osin direktiivin soveltamisalaan. Oikeusministeriön lausunnossa todettiin lisäksi, että viittaus tietosuojasetukseen tulee poistaa, ellei rajanvetoa tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin välillä selkeytetä. Tällöin informatiivisella viittauksella tietosuojasetukseen voidaan osoittaa ne säännökset, jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan.

Sisäministeriön poliisiosasto totesi lausunnossaan, että jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida tietosuojasetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käytön lisäksi myös lakiehdotuksen suhdetta rikosasioiden tietosuojadirektiiviin ja sen täytäntöönpanolakiin (HE 31/2018 vp). Sekä Poliisihallituksen alaiset poliisiyksiköt että Suojelupoliisi suorittavat ehdotetun lain soveltamisalalla henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan yleislakina direktiivin täytäntöönpanolakia. Poliisihallitus puolestaan huomautti, että ainakin perusteluissa tulisi avata ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain suhdetta poliisin henkilötietolakiin.

Valtiovarainministeriö kehotti lausunnossaan puolestaan tarkentamaan ehdotetun lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön käyttötarkoituksen osalta täydentämällä pykälässä mainittuja säädöksiä niiden soveltamisalan kuvauksella.

Yhteisrekisterinpitäjät (3 §)

Yhteisrekisterinpitäjistä esitti kantansa 15 lausujaa (OM, UM, TEM, VM, STM, PO, TSV, POHA, Supo, Rajavartiolaitos, HeHaO, KELA, RISE, Tulli ja SPR). Sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos esittivät lausunnoissaan huolensa poliisin ja Rajavartiolaitoksen roolista yhteisrekisterinpitäjinä ja esittivät rekisteröidyn kannalta selkeämpänä ratkaisuna sääntelymallia, jossa vain Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto olisivat rekisterinpitäjiä. Suojelupoliisi puolestaan piti yhteisrekisterinpitäjän rooliaan

hyväksyttävänä ratkaisuna. Tulli, Rikosseuraamuslaitos ja Helsingin hallinto-oikeus kannattivat ratkaisua, jossa ne eivät enää ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa olisi rekisterinpitäjiä. Lisäksi lausunnoissa pidettiin tarpeellisenä täsmentää kunkin yhteisrekisterinpitäjän tehtävien ja vastuun jakautumista yhteisrekisterinpitäjien välillä ja näiden todellista suhdetta rekisteröityihin.

Sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos katsoivat, ettei heidän olisi tarpeen olla yhteisrekisterinpitäjiä, koska poliisi ja Rajavartiolaitos käsittelevät maahanmuuttohallinnon alalla vain pientä osuutta henkilötiedoista ja pääsääntöisesti vain muiden viranomaisten tietotarpeita varten. Toisaalta poliisiosasto ja Suojelupoliisi pitivät Suojelupoliisin lukemista mukaan yhteisrekisterinpitäjiin perusteltuna, koska Suojelupoliisi käsittelee maahanmuuttohallinnon alaan kuuluvia henkilötietoja laajasti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Näissä lausunnoissa todettiin, että toimiva tiedonvaihto voitaisiin toteuttaa säätämällä tiedon luovutuksesta poliisille ja Rajavartiolaitokselle sekä näiden tahojen oikeudesta luovuttaa tietoa suorakäyttöisesti tallentamalla maahanmuuttohallinnon rekistereihin. Samalla lausijat painottivat, etteivät viranomaisten mahdollisuudet käsitellä henkilötietoja laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi saa heikentyä eli niillä täytyy jatkossakin säilyä riittävän laaja tiedonsaantioikeus maahanmuuttohallinnon alalla käsiteltäviin henkilötietoihin sekä oikeus tallentaa tietoja maahanmuuttohallinnon rekistereihin.

Tulli, Rikosseuraamuslaitos ja Helsingin hallinto-oikeus pitivät lausunnoissaan kannatettavana ja asianmukaisena, etteivät ne enää ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain mukaan olisi rekisterinpitäjiä. Valtiovarainministeriö puolestaan huomautti launnonssaan, että Tullin muuttuvaa asemaa tulisi tarkemmin avata lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdotti launnonssaan, että työ- ja elinkeinoministeriö lisättäisiin yhteisrekisterinpitäjäksi, mikäli kuntakorvaukset lisättäisiin ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalaan.

Kansaneläkelaitos kehotti launnonssaan täsmentämään säännöstä lisäämällä siihen maininta, että laissa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan 3 §:n mukaisia yhteisrekisterinpitäjiä. Myös sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö kiinnittivät launnonssaan huomiota näiden käsitteiden eroavuuden luomaan epäselvyyteen.

Poliisiosaston, Poliisihallituksen, Rajavartiolaitoksen, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön launnonssa tuotiin lisäksi esiin, että lakiehdotusta tulisi täsmentää rekisterinpitäjien tehtävien ja vastuun jakautumisen osalta, jotta järjestelystä kävisi tarkemmin ilmi, miltä osin kukin yhteisrekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnon alalla ja miten vastuunjaosta on tarkoitus sopia yhteisrekisterinpitäjien välillä. Poliisiosasto toi launnonssaan esiin, että käsittelytarkoituksesta riippuen poliisilla voi olla kolmenlaisia tehtäviä maahanmuuttohallinnon alalla ja painotti tarvetta selkeyttää rekisterinpitäjän vastuun kohdentumista näissä tilanteissa. Poliisiosasto korosti myös tarvetta selventää, minkä henkilötietojen osalta kukin yhteisrekisterinpitäjä toimisi rekisterinpitäjänä. Poliisiosaston mukaan poliisin tulisi vastata itse rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskevasta päätöksenteosta ja tietojen luovuttamisesta rekisterinpitäönsä kuuluvien tietojen osalta. Rajavartiolaitoksen näkemys oli, että Rajavartiolaitoksen rekisterinpitäjän vastuu tulisi säännöksissä rajata koskemaan ainoastaan tietoja, jotka Rajavartiolaitos tallentaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tai kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Myös Suomen Punainen Risti nosti launnonssaan esiin tarpeen säätää yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta siltä osin kuin on kyse viranomaisia avustavasta tahosta. Tietosuojavaltuutetun toimisto totesi launnonssaan, että ehdotusta tulisi täsmentää, jotta sääntelystä kävisivät ilmi yhteisrekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden.

Käsiteltävät henkilötiedot (7 §)

Käsiteltävien henkilötietojen tietosisältöä arvioi seitsemän launnonantajaa (VM, TSV, EOA, POHA, ELY-keskus, Suomen Asianajajaliitto ja SPR). Lähes kaikki lausijat kiinnittivät erityisesti huomiota käsiteltävään tietosisältöön lisättyihin huomiotietoihin. Lisäksi launnonssa huomautettiin, ettei 7 ja 8 §:n välinen sisäinen rakenne ole selkeä, koska käsiteltäviin henkilötietoihin oli luettu mukaan niin erityistä käsittelyä edellyttävät rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät henkilötiedot kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat biometriset tunnisteet (TSV, EOA ja VM).

Eduskunnan oikeusasiamies kyseenalaisti lausunnossaan voisiko pykälässä ehdotettu sääntelymalli täyttää kaikki tietosuoja-asetuksen periaatteet ja vaatimukset, ja pitäisikö ehdotettuun sääntelyyn sisällyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisia erityisiä säännöksiä. Erityisesti eduskunnan oikeusasiamies painotti, ettei huomiotietoja koskeva väljä sääntely ole hyväksyttävää, oikeasuhteista, eikä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteiden mukaista, koska huomiotietojen luonnetta ei olisi mitenkään rajattu.

Suomen Punainen Risti nosti lausunnossaan esiin huomiotietojen käsittelyn ja totesi, että niiden luonnetta tulisi rajata koskemaan vain henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta olennaisia ja hyväksyttäviä tietoja. Epävirallisia huomiotietoja ei tulisi käyttää rekisteröidyn oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa päätöksenteossa, eikä mahdollisesti virheellisiksi osoittautuvia tietoja rekisteröidyn vahingoksi. Samoin tietosuojavaalautetun toimiston lausunnossa kiinnitettiin huomiota huomiotietoja koskevan säännöksen väljyyteen ja siihen, että ehdotetussa säännöksessä tallentamiskynnys olisi matala ja säännös jättäisi runsaasti tulkinnanvaraa lainsoveltajille. Säännös ei lausunnon mukaan tarjoa selkeää käsitystä siitä, mitä tietoja ja millä edellytyksillä ehdotetun säännöksen perusteella voitaisiin käsitellä sekä kuka rekisterinpitäjä niitä voisi käsitellä. Säännös olisi näin ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Myös Poliisihallitus kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tarkemmin määritelty, millaisia huomiotietoja rekisteriin saisi tallentaa. Poliisihallitus piti myös huomiotietojen suhdetta poliisin havaintotietoihin epäselvänä, jos Poliisihallitus toimisi rekisterinpitäjänä. Poliisihallitus ehdotti täsmennettäväksi, mitä huomiotiedoilla tarkoitettaisiin ja mitä tietoja tällä perusteella voitaisiin käsitellä sekä kohdistuisiko näihin tietoihin rajoituksia tarkastusoikeuden suhteen ja mitkä olisivat huomiotietojen poistoajat. Poliisihallitus esitti lopuksi harkittavaksi, tulisiko turvallisuustieto tallettaa erillään huomiotiedoista. Sekä tietosuojavaalautetun toimiston että eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, mikä toimivaltaperuste kullakin rekisterinpitäjällä on näitä tietoja käsitellä. Asianajajaliitto totesi lausunnossaan, että huomiotietojen keräämiseen ja käyttöön liittyy niiden luotettavuuden varmistamista koskevia ongelmia. Tällaiset tiedot on kerätty muuta tarkoitusta varten, eikä Maahanmuuttovirastolla ole edellytyksiä arvioida tietojen luotettavuutta. Tietojen käyttöön liittyy merkittäviä tietoturvaongelmia, koska ne jäävät usein asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle.

Valtiovarainministeriö huomautti lausunnossaan, että ehdotetun pykälän sanamuotoa tulisi tarkistaa ja arvioida, missä määrin on tarpeen ja mahdollista säätää tarpeellisuusvaatimuksesta kansallisessa lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen rinnalla.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely (8 §)

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa pykälää arvioi lausunnossaan yhdeksän lausunnonantajaa (OM, VM, STM, EOA, OKA, TSV, Maahanmuuttovirasto, POHA ja ELY-keskus). Useimmat lausijat kiinnittivät huomiota säännöksen avoimuuteen ja väljyyteen sekä tarpeellisuuskynnykseen. Lisäksi monet lausivat, että osa otsikon mukaan säännöksen piiriin kuuluvista tiedoista oli sijoitettuna muihin pykäliin.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, ettei esityksessä ja ehdotetuissa säännöksissä ollut tunnistettu ja huomioitu arkaluontoisten ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyviä valtiosääntöisiä edellytyksiä. Lausunnossa huomautettiin, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt arkaluontoisten tietojen käsittelystä säätämistä laintasoisesti, niin että käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Myös salassa pidettävien tietojen luovuttaminen edellyttää aina sääntelyä erityislaissa. Lausunnossa huomautettiin, että myös kumottavaksi ehdotettavissa säännöksissä on ollut arkaluonteisiin tietoihin liittyvää tarkempaa sääntelyä. Ehdotuksia tulisi siis olennaisesti tämentää arkaluonteisten ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta huomioiden samalla muut esityksen näkökulmasta olennaiset seikat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Lausunnossa huomautettiin lisäksi horjuvuudesta arkaluonteisiin ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tunnistamisessa erityisinä sääntelykohteina. Esityksestä ei käy ilmi, millä tavoin ehdotetun pykälän on katsottu vastaavan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan vaatimuksia.

Valtiovarainministeriö huomautti lausunnossaan, etteivät pykälän otsikko ja sisältö vastaa toisiaan, kun pykälä pitää sisällään vain terveydentilaa ja terveyspalveluja koskevien tietojen käsittelyä koskevia säännöksiä.

Lausunnossa huomautettiin, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja löytyy niin 7 §:stä kuin sormenjalkia koskevasta 9 §:stä. Myös tämän pykälän osalta valtiovarainministeriö kehotti tarkistamaan ja arvioimaan, missä määrin on tarpeen ja mahdollista säätää tarpeellisuusvaatimuksesta kansallisessa lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen rinnalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti yleisenä arvionaan koskien koko esitystä, että erityisesti silloin kun käsitellään salassa pidettäviä ja arkaluonteisia henkilötietoja, tulisi käsitellä aina vain välttämättömiä tietoja, eikä tarpeellisia tietoja. Ehdotetun 1 momentin mukaan terveydentilaa koskevia tietoja saisi käyttää esimerkiksi vastaanottopalveluiden suunnittelemiseen. Koska terveydentilaa koskevia tietoja käytettäisiin eri käyttötarkoitukseen kuin mihin ne on alun perin kerätty, pitäisi kyseisen lain säännöksen olla tarkkarajaisempi ja täsmällisempi. Lisäksi lausunnossa huomautettiin, ettei pykälästä käy ilmi mitä terveydenhuoltopalveluilla tai erityisillä henkilötietoryhmillä tarkoitetaan ja mitä tarkoitetaan asian käsittelyn kannalta välttämättömällä käsittelyllä.

Eduskunnan oikeusasiamies asetti lausunnossaan kyseenalaiseksi, onko ehdotetun kaltainen avoin ja väljä sääntelymalli kansallisesti hyväksyttävää perustuslakivaliokunnan edellyttämän säännösten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden huomioiden. Lisäksi lausunnossa asetettiin kyseenalaiseksi täyttäisikö ehdotetun 3 momentin avoin ja väljä sääntelymalli tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaiset vaatimukset.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa huomautettiin, että esitysluonnoksessa on useita säännösehdotuksia, joissa viranomaisille säädetään oikeus saada tai käsitellä tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan arkaluonteisiin tietoihin kuuluvia tietoja, jotka ovat välttämättömiä asian käsittelyn kannalta (8, 11, ja 12 §). Tietojen käsittelyoikeuden määrittely muodostuu näin käytännössä varsin väljästi määrittelyksi. Lausunnossa huomautettiin, että perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään linjannut, että vaikka tietojen luovuttaminen sidotaan välttämättömysedellytykseen, ei luovutusperuste saa tällöinkään muodostua liian avoimeksi. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkistaa tietojen saantia ja käsittelyä koskevat säätämisyjärjestysperustelut ja samalla harkita, jääkö sääntely ilman lisätäsmennyksiä liian avoimeksi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Tietosuojavaaluttetun toimiston lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely jäisi käsiteltävien henkilötietojen osalta yleisluonteiseksi, mikä mahdollistaisi rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin. Lausunnossa huomautettiin, että perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista viranomaisen itsenäistä määrittelyvaltaa ongelmallisena. Lausunnossa huomautettiin lisäksi, että kansallisessa lainsäädännössä tulee säätää tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla asianmukaisista ja erityisistä suoja-toimista rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Jatkovalmistelussa tulisi siis yksilöidä, mitä ehdotetun lain soveltamispiirissä olevat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot ovat ja miten säädetään niistä erityisistä toimenpiteistä, joilla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja käytännössä tältä osin turvataan.

Maahanmuuttovirasto pyysi lausunnossaan täsmentämään ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain perusteluja käsiteltävien rekisteröidyn terveydentilaa ja terveydenhuoltopalveluita koskevien tietojen osalta. Lisäksi Maahanmuuttovirasto pyysi lausunnossaan varmistamaan, ettei terveyttä koskevien tietojen soveltamisala ole säännöksessä liian rajattu.

Poliisihallitus esitti lausunnossaan arvioitavaksi, tulisiko myös muiden biometrinen tunnisteen, kuten kasvokuvan, biometrisestä käsittelystä säätää erikseen.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huomautti lausunnossaan, että säännökseen tulisi kirjata myös sosiaalihuoltopalveluja koskevan tiedon käsittely, koska se lain mukaan kuuluu ELY-keskusten tehtäviin.

Rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeus (12 §)

Rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeudesta lausui 20 lausunnonantajaa (OM,UM, VM, OKM, STM, PO, EOA, OKA, Maahanmuuttovirasto, POHA, Rajavartiolaitos, KELA, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, RISE, Verohallinto,

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö, VRK, Eläketurvakeskus ja Suomen Asianajajaliitto). Lausunnonantajat nostivat lausunnoissaan esiin säännöksen väljyyden ja yksilöimättömyyden. Säännöstä ehdotettiin tarkennettavaksi niin yksilöimällä saatavat tiedot, tiedon antaja- ja saajatahot kuin sitomalla tiedonsaantioikeus ehdotettavan lain soveltamisalaan. Lisäksi osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota yksittäisiin 2 momentissa yksilöityjen tietojen sisältöön ja muotoiluun.

Oikeusministeriö kritisoi lausunnossaan rekisterinpitäjille ehdotettuja tiedonsaantioikeuksia välttämättömyysvaatimuksesta huolimatta muotoilultaan liian väljiksi. Lausunnon mukaan ehdotetun säännöksen ensimmäisessä momentissa ei ole säädetty, mitä tietoja, kenestä, ja millä perusteella on oikeus saada. Edes luovuttamiseen velvoittavia viranomaisia ei ole yksilöity. Lausunnossa todettiin, että säännös koskee rekisterinpitäjää, eli se perustaa säännöstasolla yhteneväisen tiedonsaantioikeuden kaikille 3 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille niiden tiedontarpeista, tehtävistä ja toimivaltarajoista riippumatta. Lausunnon mukaan ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaa rekisterinpitäjään kohdistuvasta muotoilusta huolimatta olevan hämartynt arkaluonteisten tietojen luovuttamiselle asetetut tarkkarajaisuusvaatimukset sekä myös se lähtökohta, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen tapahtuu viranomaisten, ei rekisterien, välillä. Lausunnossa todettiin, että tietojen saamista koskevaa sääntelyä on syytä olennaisesti täsmentää jatkovalmistelussa, sekä huolehtia siitä, etteivät muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudet ehdotetun sääntelyn vuoksi lakkaa.

Ulkoministeriön lausunnossa pidettiin henkilötietojen luovuttamista ja tiedonsaantia koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja keskittämistä kannatettavana. Ehdotus siitä, että tiedonsaantioikeus perustuisi rekisterinpitäjän asemaan selkeyttää nykytilaa. Ulkoministeriö kiinnittää kuitenkin lausunnossaan huomiota ehdotetun 12.2 §:n 11 kohdassa mainittuihin tietoihin asiakirjojen laillistamisesta. Ulkoministeriö toteaa, että edustoissa suoritetuista notaaritoimituksista pidetään ns. notaaritoimitusten luetteloa, mutta luetteloon ei tallenneta tietoa laillistetusta asiakirjasta tai sen sisällöstä, eikä välttämättä henkilöstä, jota asiakirja koskee.

Valtiovarainministeriö huomautti lausunnossaan, että ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat varsin väljiä ja yksilöimättömiä. Valtiovarainministeriön mukaan yhteisrekisterinpitäjien tiedonsaantioikeudet ja keskinäinen tietojenvaihto yhteisrekisterinpitäjyyden perusteella on ongelmallinen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tiedonsaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Lausunnossa todettiin, että ehdotettu 12 § näyttäisi olevan ongelmallinen suhteessa perustuslakivaliokunnan vakiintuneisiin kannanottoihin perustuslain 10.1 §:stä johtuvista sääntelyvaatimuksista. Lisäksi lausunnossa huomautettiin, että 12.2 §:n 7 kohtaa koskevissa perusteluissa ei ole tarkemmin kuvattu, mitkä olisivat sellaisia tietoja, joita rekisterinpitäjä säännöksen nojalla tarvitsisi Verohallinnolta. Luonnosta olisi tältä osin tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa. Lisäksi lausunnossa huomautettiin, ettei 12.2 §:ssa yksilöidä, millä rekisterinpitäjällä on tiedonsaantioikeus.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomautti lausunnossaan, ettei ehdotetun 12.2 §:n 6 kohdasta käy ilmi, mikä olisi se rekisterinpitäjätaho, jolle tiedot pitäisi luovuttaa, eikä myöskään luovutettavaa tietoa ole määritelty riittävän tarkalla tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen luovutuksissa on noudatettava samoja periaatteita kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä säädetään. Lisäksi lausunnossa huomautetaan, että teknisen käyttöyhteyden tulisi olla suojattu sosiaali- ja terveystietojen arkaluonteisuuden vuoksi.

Eduskunnan oikeusasiamies suhtautui lausunnossaan kriittisesti siihen, onko ehdotetun säännöksen ensimmäisen momentin mukainen avoin ja väljä sääntely kansallisesti riittävää, varsinkin arkaluonteisten tietojen osalta. Lisäksi lausunnossa huomautetaan siitä, että vaikka perustelujen mukaan tiedonsaantioikeus kohdistuisi paitsi viranomaisiin, myös muuhun tahoon silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää, tämä ei ilmene pykälätekstistä.

Sisäministeriön poliisiosasto kritisoi lausunnossaan, että esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun 12.2 §:n 4 kohdan suhdetta säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettuun lakiin (112/2002), jossa säädetään säilöönottoyksiköiden asiakkaiden oikeudesta ottaa vastaan vieraita ja yhteydenpito-oikeudesta ja

näiden rajoituksista. Rajavartiolaitos puolestaan pohti lausunnossaan koskeeko tiedonsaantioikeus myös rekisterinpitäjän sellaisia tehtäviä, joihin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta nyt ehdotettavaa lakia. Rajavartiolaitos kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain tiedonsaantia koskeva säännös vaikuttaisi olevan päällekkäinen ja osin ristiriitainen Rajavartiolaitoksen henkilötietolain tiedonsaantioikeussäännösten kanssa. Lisäksi lausunnossa huomautettiin, että 12.2 §:ssa ei ole kaikilta osin eritelty, mihin tarkoituksiin tietoja olisi oikeus saada, joten säännöksiä lienee tulkittava rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien kautta. Rajavartiolaitos totesi lausunnossaan, että tiedonsaantioikeuksien sovellettavuus Rajavartiolaitoksessa olisi siis tulkinnanvarainen. Sekä poliisiosasto että Rajavartiolaitos esittivät lausunnoissaan, että tiedonsaantioikeussäännökset sidottaisiin maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa säädettyihin henkilötietojen käsittelytarkoituksiin.

Oikeuskanslerinvirasto kehotti lausunnossaan vielä jatkovalmistelussa tarkistamaan esityksen tietojen saantia koskevat säätämisyjärjestysperustelut ja harkitsemaan jääkö sääntely ilman lisätäsmennyksiä liian avoimeksi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Maahanmuuttovirasto esitti lausunnossaan harkittavaksi voisiko tiedonsaantioikeuden ulottaa koskemaan myös yksityiset tahot silloinkin, kun ne eivät hoida julkista hallintotehtävää. Maahanmuuttoviraston tietotarpeet ovat moninaiset eikä voida sulkea pois tilannetta, jossa tietoja tarvittaisiin välttämättä myös yksityiseltä taholta silloinkin, kun ne eivät hoida julkista hallintotehtävää. Maahanmuuttovirasto tarvitsisi henkilöstönsä työturvallisuuden suojaamiseksi esitutkintaviranomaisilta asiakkaidensa rikostietoja. Maahanmuuttovirasto esittikin lausunnossaan harkittavaksi olisiko 12.1 §:n mainintaa laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi laajennettava koskemaan myös turvallisuutta asioiden käsittelyn yhteydessä tai olisiko nykyisen käsitteen sisältöä mahdollista tarkentaa perusteluissa. Ihmiskaupan uhrien auttamisyjärjestelmä tarvitsisi auttamisyjärjestelmään ottamista koskevaa päätösharkintaa varten tiedot henkilöä koskevista vireillä olevista tai olleista rikosilmoituksista ja rikosten esitutkinnasta. Koska vastaanottolain 35 §:n sanamuoto ei ole ehdoton, tulisi auttamisyjärjestelmälle lisätä toiseen momenttiin erillinen tiedonsaantioikeussäännös. Samoin auttamisyjärjestelmälle tulisi vastaanottolaissa määriteltyjen tehtävien yleisyyden vuoksi lisätä erillinen säännös auttamistoimien tarpeen selvittämistä varten tarvittavista tiedoista kunnalta.

Poliisihallituksen lausunnossa todettiin, että ehdotetulla sääntelyllä ja ajantasaisella tiedonsaantioikeudella selkeytetään esimerkiksi poliisin ulkomaalaislaissa tarkoitettuihin säilöönottoihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Poliisihallitus huomauttaa kuitenkin lausunnossaan, että esitetyssä sääntelyssä on epäselvää se, tapahtuisiko poliisin tiedonsaanti edelleen poliisilain säännösten perusteella. Lisäksi lausunnossa todetaan, että vaikka poliisilla olisi ehdotuksen mukaan yhtenä rekisterinpitäjänä ilman erillisiä säännöksiäkin tiedonsaantioikeus lakiin määriteltyjen muiden rekisterinpitäjien tiedoista, on sillä oltava joka tapauksessa riittävä toimivalta tietojen saamiseen, koska poliisilla on ulkomaalaislain mukainen vastuu ulkomaalaisvalvonnasta.

Kansaneläkelaitos totesi lausunnossaan, että lakiesityksestä on vaikea arvioida laajenisiko ja kuinka rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeus suhteessa nykylainsäädäntöön. Lausunnossa huomautettiin, että säännöstä selkeyttäisi, jos siinä viitattaisiin ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n soveltamisalaan tai nimenomaisesti todettaisiin tarkoitettavan tämän lain soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä. Lausunnossa todettiin lisäksi, että 12.1 §:n välttämättömyyden arviointi tiedon luovuttajan toimesta ei vaikuta realistiselta, vaan johtaisi pyyntöjen tapauskohtaiseen arviointiin, ellei olisi kyse säännönmukaisesti teknisen käyttöyhteyden avulla luovutettavista tiedoista. Ehdotettavana lain 12.2,5 §:n osalta lausunnossa huomautettiin, että sanamuoto "tiedot ristiriitaisten tietojen selvittämiseksi" on toimeenpanon kannalta hankala, eikä se näyttäisi täyttävän perustuslakivaliokunnan kannan mukaista riittävyttä tarpeellisten tietojen yksilöinnin osalta. Tätä kehoitettiin selkeyttämään perusteluissa samoin kuin Kansaneläkelaitokselta tarvittavien tietojen jakautumista välttämättömiin ja tarpeellisiin tietoihin erityisesti toimeentulotukitietojen osalta. Lausunnossa toivottiin lisäksi tietojen luovuttamisen selkeyttämiseksi Kansaneläkelaitoksen lisäämistä viranomaistahoksi vastaanottolain 58.1 §:iin ja 58.3 §:iin sekä kotoutuslain 87.3 §:iin.

Eläketurvakeskus ehdotti selvitetäväksi olisivatko tiedot työsuhteiden selvittämiseksi saatavissa Verohallinnon ylläpitämästä tulorekisteristä.

Oikeusrekisterikeskus totesi lausunnossaan, että Oikeusrekisterikeskus on tulkinnut sakon täytäntöönpanolain säännöstä niin, että tiedonsaantioikeuden perustavassa luovutussäännöksessä tulisi olla nimenomainen maininta sakkorekisterin tietojen saantiin. Säännökseen pitäisi lisätä nimenomainen tiedonsaantioikeus sakkorekisterin tietoihin. Myös kansalaisuuslain 48.2 §:sta kumottava viittaussäännös, jonka mukaan oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaissa, tulisi selvyiden vuoksi kirjata myös ehdotettavaan lakiin. Lausunnon mukaan tarpeellisuusvaatimuksen perusteella luovutettavien tietojen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi.

Opetushallitus täsmensi lausunnossaan säännöksessä käytettyjä termejä yhtäläisiksi Opetushallituksen rekisterissä käytettävien termien kanssa ja täsmensi Opetushallitukselta saatavien tietojen sisältöä. Opetus- ja kulttuuriministeriö kannatti lausunnossaan Opetushallituksen muutosehdotuksia.

Rikosseuraamuslaitos tulkitsi lausunnossaan, että koska voimassa olevassa ulkomaalaisrekisterilaissa Rikosseuraamuslaitokselta saatavia tietoja ei ole listattu välttämättömiksi, ne eivät ole niitä jatkossakaan, koska tällaista ei ole lakiehdotuksen perusteluissa tuotu esiin. Rikosseuraamuslaitos huomautti lausunnossaan, että ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 12.2 § ei kata tarpeellisten tietojen luettelossaan nykyisen RiseHetiL 14.2 §:ssa lueteltuja Maahanmuuttovirastolle ja poliisille tarpeellisia tietoja. Säännökseen tulisikin luetella kaikki ne tiedot, joiden saaminen on tarpeellista ja mitä tarkoitusta varten. Lisäksi Rikosseuraamuslaitos toi lausunnossaan esiin, että ehdotetussa 12.2,10 §:ssa mainitut tiedot Rikosseuraamuslaitos on usein saanut muilta viranomaisilta.

Verohallinto huomautti lausunnossaan, ettei valittua sääntelymallia ole tarpeellisten tietojen osalta tarkemmin perusteltu. Ehdotetussa laissa tulisi säätää täsmällisesti Verohallinnolta tarvittavat tiedot. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö totesi lausunnossaan, että esityksestä puuttuvat säännökset, joilla mahdollistettaisiin yritysten ja yhteisöjen salassa pidettävien tietojen saanti oleskelulupa-asioihin. Lisäksi lausunnossa todettiin, että ehdotetun kaltainen yleisluonteinen tiedonsaantisäännös on tulkinnaltaan haastava, sillä siitä puuttuu yksilöinti sekä tehtävistä tai käyttötarkoituksista, joihin tietoja on oikeus saada että tiedoista tai tietojoukoista, joita tiedonsaantioikeus koskee. Säännös asettaa sisällöllisiä vaatimuksia tehtäviä ja käyttötarkoituksia koskeville säännöksille, joihin tiedonsaantioikeuden sisältö tässä tapauksessa perustuu.

Väestörekisterikeskus totesi lausunnossaan, että vaikka ehdotetussa säännöksessä ei enää nimenomaisesti viitattaisi Väestörekisterikeskukselta saataviin tietoihin, lakiesitys ei merkitsisi muutosta nykytilaan, koska rekisterinpitäjillä olisi jatkossakin oikeus saada väestötietojärjestelmästä lakisäateisten tehtäviensä hoidossa välttämättömät tiedot.

Asianajajaliitto suhtautui lausunnossaan kriittisesti siihen, että rekisterinpitäjän oikeutta tiedonsaantiin asianosaispiirin ulkopuolisista henkilöistä laajennetaan. Tällaiselle laajennukselle tulisi olla erityisiä syitä. Asianajajaliitto suhtautui kriittisesti myös siihen, että rekisterinpitäjän oikeutta tiedonsaantiin perheenkokoajaa koskevista tiedoista laajennetaan tavalla, jossa näin saatavat tiedot eivät liity oleskeluluvan edellytyksiä koskevaan harkintaan.

Henkilötietojen luovuttaminen (13 §)

Henkilötietojen luovuttamista koskevaa pykälää arvioi lausunnossaan 12 lausunnonantajaa (OM, VM, PO, EOA, TSV, Rajavartiolaitos, Supo, KELA, RISE, Verohallinto, Suomen Asianajajaliitto ja SPR). Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota säännöksen väljyyteen ja yksilöimättömyyteen sekä siihen, ettei tietojen luovuttamisesta yhteisrekisterinpitäjien välillä ole säädetty. Tämän lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa kaksinkertaisen sääntelyn purkamiseksi omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan tiedonsaantioikeuksista säänneltäisiin pääsääntöisesti vain tiedonsaajan lainsäädännössä.

Erityisesti sisäministeriön poliisiosasto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevissa hankkeissa on omaksuttu päinvastainen sääntelytapa, jossa säännellään tiedon luovutuksesta luovuttavan viranomaisen lainsäädännössä. Poliisiosasto toi

lausunnossaan esiin, että kaksinkertaisen sääntelyn purkamisen osalta tulisi olla yhtenäinen linja sen suhteen säännelläänkö tiedonluovutuksista tiedonsaajan vai tiedon luovuttajan lainsäädännössä. Poliisiosasto totesi lausunnossaan, että ehdotetun säännöksen voidaan katsoa mahdollistavan tietojen luovuttamisen esitutkintaviranomaisille voimassa olevaa lakia vastaavasti, mutta toivoi selvyyden vuoksi, että perusteluissa avattaisiin säännöksen suhdetta voimassa olevaan lakiin. Lisäksi poliisiosasto totesi, että luovutussääntelyn soveltaminen edellyttäisi selkeää kuvaa siitä, mistä henkilötiedoista kukin yhteisrekisterinpitäjä olisi vastuussa ja mitä tietoja rekisterinpitäjällä siten olisi oikeus luovuttaa. Samoin Rajavartiolaitos esitti lausunnossaan huolensa siitä, miltä osin rekisterinpitäjällä olisi vastuu teknisen käyttöyhteyden avulla luovutettujen tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta, jos tällaisen luovutuksen voivat tehdä vain Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto. Myös tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa huomautettiin, että koska tietoja luovutetaan lähes yksinomaan teknisen käyttöyhteyden välityksellä, tulisi tietojen luovutusta koskevaa toimivaltaa selventää.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että jos yhteisrekisterinpidossa tietojen luovuttamisesta ei voida säätää, on rekisterinpitäjien tietojen käyttöoikeutta koskevaa sääntelyä täsmennettävä siten, että se mahdollistaa tietojen liikkumisen viranomaiselta toiselle julkisuuslain 29 §:ssä tarkoitetulla tavalla ottaen huomioon ne edellytykset, jotka salassapidon murtavalle sääntelylle on asetettu. Samoin olisi huolehdyttävä, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn ja luovuttamisen tarkkarajaisen sääntelyn edellytykset täyttyvät. Lausunnon mukaan tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä on yksilöitävä viranomaiset, joille tietoja voidaan luovuttaa sekä ne tehtävät, joiden vuoksi luovutettavat tiedot ovat välttämättömiä. Samoin Kansaneläkelaitos huomautti lausunnossaan, että säännöksessä ei ole mitenkään rajattu tietojen pyytäjiä. Myös valtiovarainministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies kritisoivat lausunnossaan säännöstä väljäksi ja yksilöimättömäksi.

Suojelupoliisi arvioi, ettei ehdotetulla säännöksellä ole tarkoitus muuttaa voimassaolevaa oikeustilaa, mutta esitti, että perusteluihin tulisi täsmentää voimassaolevan lain perusteluihin kirjattu rekisterinpitäjän asemaan perustuva tiedonsaantioikeus, koska ehdotettava yleisluontoisempi säännös saattaa muutoin jäädä epäselväksi. Voimassaolevan lain perustelujen mukaan erillistä luovutussääntöä rekisterinpitäjien välillä tapahtuvalle tiedonluovutukselle ei ole säädetty, koska rekisterinpitäjillä on hallituksen esityksen mukaan oikeus käyttää rekisteriin talletettuja tietoja lakiehdotuksessa yksilöityjä asioita hoitaessaan.

Suomen Punainen Risti esitti lausunnossaan huolen siitä, että lakiesityksellä madalletaan rekisteröityjen henkilötietojen suojaa silloin kun rekisterinpitäjä joutuu luovuttamaan tietoja toiselle viranomaiselle. Rekisterinpitäjän vastuu sisältää velvollisuuden arvioida, mitä tietoa se luovuttaa vastaanottavan viranomaisen tiedonsaantioikeuden nojalla. Järjestö toi lausunnossaan esiin, että ottaen huomioon myöhemmän käsittelyn tarkoituksen yhdenmukaisuuden arvioinnin haasteet Suomen Punainen Risti toteaa, että se tulee rekisterinpitäjän tehtävässä käyttämään harkintavaltaa lain ja omien perusperiaatteidensa puitteissa. Myös Asianajajaliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota välttämättömyysedellytyksen tulkintaan ja katsoi, että sitä koskevia perusteluita on ainakin täydennettävä. Perustelut eivät saa johtaa siihen, että tietoja pyytävän viranomaisen ilmoitus riittää välttämättömyysedellytyksen täyttämiseen, vaan arvion on toteuduttava tosiasiallisesti.

Rikosseuraamuslaitos arvioi ehdotettua luovutussääntelyä rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain 28 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden riittävyyden näkökulmasta, ja totesi että tiedonsaantioikeuden tarkoitus on määritelty Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kannalta sopivalla tarkkuudella ja laajuudella, mutta esitti tiedonsaantioikeutta rajoittavan yksilöintisäännöksen laajentamista ja täydentämistä. Myös Verohallinto arvioi lausunnossaan, että Verohallinnon tarvitsemien tietojen luovutus voidaan perustaa sekä verotusmenettelylain 18 ja 22 §:n että lakiehdotuksen 13 §:n säännöksiin.

Automatisoidut yksittäispäätökset (18 §)

Automatisoiduista yksittäispäätöksistä lausui viisi lausunnonantajaa (VM, EOA, TSV, Maahanmuuttovirasto ja SPR). Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota riittäviin suojoitimiin ja virkavastuuseen sekä lapsiin kohdistuviin automatisoituihin päätöksiin.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että sääntelyssä tulisi huomioida oikeusturvaan, hyvään hallintoon ja virkavastuuseen liittyvät kysymykset. Myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota virkavastuun toteuttamiseen sekä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseen sääntelyssä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa kritisoitiin valittua sääntelytapaa automatisoitujen yksittäispäätösten osalta. Lausunnossa todettiin, ettei automatisoitua päätöksentekoa voi tietosuojasetuksen mukaan kohdistaa lapseen. Lisäksi todettiin, ettei ehdotuksessa ole esitetty riittäviä asianmukaisia suojoitoimia, joita tietosuojasetus automatisoitujen yksittäispäätösten osalta edellyttää. Menettely on tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan ehdotetussa muodossaan ristiriidassa asetuksen kanssa.

Maahanmuuttovirasto toi lausunnossaan esiin tarpeen täydentää perusteluja niin, että niissä huomioitaisiin muutosmahdollisuudet ja niiden nopeus, sillä muutaman vuoden päästä automatisoitu päätöksenteko voi olla perusteltua hyvin erilaisissa asioissa ja tilanteissa kuin nyt on ennakoitu. Lausunnon mukaan perusteluissa voisi myös korostaa enemmän automatisoidun päätöksenteon etuja rekisteröidylle ja huomioida suojoitoimien tarpeiden suhteellisuus. Perusteluissa tulisi tuoda esiin tilanteiden, asian ja päätöksenteon erilaisuuksia ja mahdollistettava joustava suojoitoimien käyttö kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiden, jotta ei luotaisi kategorisia suojoitoimia, jotka olisivat menettelyn tehokkuusesteitä tilanteissa, joissa suojoitoimille ei ole erityistä tarvetta. Maahanmuuttovirasto esitti, ettei suojoitoimiin kuuluisi välttämättä oikeutta vaatia luonnollisen henkilön käsittelyä.

Suomen Punainen Risti ilmaisi lausunnossaan huolensa yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta automatisoiduissa yksittäispäätöksissä. Järjestö piti ongelmallisena sitä, että laissa ei säädettäisi siitä, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista tehdä täysin automaattisesti. Lausunnossa korostettiin myös, ettei automatisoitua päätöstä tule koskaan tehdä tilanteessa, jossa päätös vaikuttaa lapseen.

Esityksen muita kohtia koskevat huomiot

Valvonta ja tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että esitys sisältää ehdotuksia, jotka merkittävällä tavalla lisäisivät ohjeistuksen ja lainulkinnan merkitystä. Esityksessä ei ole käsitelty henkilötietojen käsittelyn valvonnan kehittämistä tai sen riittävyyttä esitettyjen muutosten näkökulmasta. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa kehoitetaan myös osana lainvalmistelua liittämään ehdotukseen tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, jossa arvioidaan 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.

Myös oikeuskanslerinviraston lausunnossa todettiin, että maahanmuuttohallinnossa käsitellään varsin laajasti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, mikä asettaa tietoja käsitteleville viranomaisille korkeamman käsittelykynnyksen ja velvollisuuden varmistaa hyvien tietosuojakäytäntöjen toteutuminen ja myös niiden sisäinen valvonta. Lausunnon mukaan perusteluissa olisi hyvä tuoda selkeämmin esiin, miten erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn välttämättömyyden perusteita valvotaan. Lisäksi oikeuskanslerinviraston lausunnossa muistutettiin, että koska on kyse maahanmuuttohallinnon asiakkaiden tiedoista, esityksen vaikutuksia voisi olla perusteltua tarkastella myös yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriön lausunnossa todettiin, että esitykseen tulisi kirjoittaa auki, että sääntelyn uudistuksen edellyttämä valtion rahoitus voidaan hoitaa valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Säätämisyjärjestysperustelut

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa todettiin säätämisyjärjestysperusteluista, että niissä tulisi laajemmin arvioida sääntelyn suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Erityisesti olisi

tarpeen perustella vastaako esitys ja miten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä kehitettyjä periaatteita yksityiselämän suojasta henkilötietoja käsiteltäessä ja sen rajoitusperusteita muun muassa kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.