

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018  
VN/1729/2018-OM-4

SMDno-2016-1584

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lakia sovellettaisiin esitysehdotuksen mukaan maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä ja lisäksi ehdotettavaan lakiin keskitettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalan muista laeista. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

### *Sääntelyn keskeiset reunaehdot*

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen osalta 10 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen yleistä tietosuoja-asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi määrittelemällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevia erityisiä vaatimuksia. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely edellyttää, että tietosuoja-asetuksessa asetetut käsittelyn edellytykset ja suojatoimivaatimukset täyttyvät.

Valmisteltaessa kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa. Asetuksen säännöksiä tai määritelmiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Asetusta ei myöskään saa selittää kansallisella sääntelyllä eikä asetuksen termejä muotoilla uudelleen. Asetuksen suoraan sovellettavia säännöksiä ei myöskään saa täydentää kansallisessa lainsäädännössä asetettavilla lisäedellytyksillä.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa myöhemmin käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos kansallisella lailla poiketaan edellä kuvatusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tulee ehdotetun lainsäädännön muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa mainittujen seikkojen turvaamiseksi.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018

VN/1729/2018-OM-4

Rekisteröidyn oikeuksista säädetään tietosuoja-asetuksen III -luvussa. Rekisteröityjen oikeuksista ei voida säätää kansallisen liikkumavaran puitteissa. Rekisteröidyn oikeuksia on kuitenkin mahdollista rajoittaa tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetyin edellytyksin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut tuoreessa kansallista tietosuojalakehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2018 vp tarvetta kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityislainsäätöön. Lausunnossa perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Erityisesti perustuslakivaliokunta katsoo tällä seikalla olevan merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunta on tarkentanut arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa kantaansa lausunnossa PeVL 15/2018 vp.

Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyyden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös PeVL 17/2018 vp.).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 17/2018 vp. edellyttänyt että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä varhaiskasvatusta koskevassa tietovarannoissa koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamisissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018

VN/1729/2018-OM-4

momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, PeVL 15/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, PeVL 1/2018 vp).

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018

VN/1729/2018-OM-4

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa henkilötietojen käsittelyyn liittyvän kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. (PeVL 14/2018 vp.)

#### *Arkaluonteiset ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot*

Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa mainituissa käyttötarkoituksissa käsitellään esityksen perustelujen mukaan merkittävässä määrin salassa pidettäviä ja arkaluonteisia tietoja. Esityksessä ja ehdotetuissa säännöksissä ei ole tunnistettu ja huomioitu edellä kuvattuja arkaluonteisten ja salassa pidettävien tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyviä valtiosääntöisiä edellytyksiä. Esityksen perusteluissa muun muassa todetaan, että sääntelytekniikka mahdollistaisi tulevaisuudessa mahdollisesti säädettäviin uusiin erillislakeihin ja mahdollisiin EU-asetuksiin perustuvan henkilötietojen käsittelemisen nyt ehdotettavan henkilötietolain nojalla ilman lainsäädäntömuutoksia, jos henkilötietoja käsitellään tarkoituksissa, jotka kuuluvat lain soveltamisalan piiriin.

Arkaluonteisten tietojen käsittelystä on säädettävä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lakitasoisesti niin, että niiden käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Lausunnossa PeVL 17/2018 vp perustuslakivaliokunta on edelleen edellyttänyt yksityiskohtaista ja kattavaa sääntelyä. Vaatimus on ollut edellytyksenä sille, että lakiedotus on voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen edellyttää aina sääntelyä erityislaissa. Nyt lausuttavana olevat lakiehdotukset vaativat oikeusministeriön käsityksen mukaan olennaista täsmentämistä näiltä osin. Myös kumottavaksi ehdotettujen säännösten osalta on huomattava, että niissä on ollut arkaluonteisiin tietoihin liittyvää tarkempaa sääntelyä.

Esityksessä olisi otettava huomion paitsi edellä todettu niin myös muut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esiin nostetut esityksen näkökulmasta olennaiset seikat.

Esityksessä on myös horjuvuutta arkaluonteisten tietojen (esim. rikostiedot) ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen (esim. biometriset tunnisteen) tunnistamisessa erityisinä sääntelykohteina. Yleisen tietosuoja-asetuksen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja koskien esityksessä on erityinen säännös. Esityksestä ei käy ilmi millä tavoin ehdotetun säännöksen on katsottu vastaavan tietosuoja-asteuksen 9 artiklan 2 kohdan g-alakohdan vaatimuksiin.

#### *Soveltamisala*

Lakiehdotuksessa säännöksiä on kiinnitetty samanaikaisesti sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan tekemättä selkoa miltä osin sääntely liittyy kumpaankin. Tämä aiheuttaa esitykseen vakavan rakenteellisen ongelman. Ehdotettu ratkaisu on mahdollinen vain, jos lakiehdotuksesta on yksilöitävissä miltä osin säännökset kuuluvat asetuksen ja miltä osin direktiivin soveltamisalaan. Sama säännös ei voi nojata yhtä aikaa kumpaankin EU-tasoiseen säädöksen, jo pelkästään siksi, että näillä kahdella on erilainen luonne sääntelyinstrumentteina. Erityisesti direktiivin soveltamisalaan kuuluvaksi ajatellut asiat jäävät

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018

VN/1729/2018-OM-4

epämääräisiksi myös perustelulunnehdintojen valossa. Esitys edellyttää tältä osin perusteellista uudelleenarviointia jatkovalmistelussa.

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan, jollei kyseisessä laissa toisin säädetä, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan kuitenkin yleistä tietosuoja-asetusta suoraan asetuksen nojalla. Kansallisella lailla ei voida tästä toisin säätää. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan asetuksen sen nimenomaan salliessa. Tällöinkin kansallisen lain tulee olla yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista. Informatiivinen viittaus voisi olla tarpeellinen lähinnä silloin, jos samassa laissa säädetään käsittelystä, joka kuuluu osin yleisen tietosuoja-asetuksen ja osin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä täytäntöönpanevan kansallisen lain soveltamisalaan. Tällöin viittauksella voidaan osoittaa ne säännökset jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Muussa tapauksessa viittaus yleiseen tietosuoja-asetukseen tulee poistaa. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajennuksesta on ehdotettu säädettäväksi tietosuojalaissa (HE 9/2018 vp.)

#### *Yhteisrekisterinpitäjät*

Esityksessä on ehdotettu luovuttavaksi rekisterikohtaisesta sääntelystä. Tietojen käsittelystä ei sinänsä jatkossa ole tarpeen säätää rekisterikohtaisesti, vaan sääntely voi olla käyttötarkoituksiperusteista ja perustua lähtökohdiltaan viranomaisen toimivaltaan ja viranomaiselle säädettyihin tehtäviin. Nyt ehdotetussa on yhteys kunkin laissa mainitun viranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevaan sääntelyyn ja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn välillä kuitenkin jossakin määrin hämärtynyt.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen 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. Järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Järjestelyn keskeisten osien on oltava rekisteröidyn saatavilla. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste. Esityksen 1. lakiehdotuksessa on nimetty kahden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämis- ja ylläpitovastuullinen viranomainen. Lisäksi esityksessä on määritelty näille kummallekin asiankäsittelyjärjestelmälle yhteyspiste. Järjestely on kuitenkin muilta osin täysin läpinäkyvä. Lailla perustettu ehdotetun kaltainen laajamittainen yhteisrekisterinpitäjäisyys edellyttää oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös rekisterinpitäjien vastuualueiden sääntelyä laissa.

Voimassaolevaan ulkomaalaisrekisterilakiin nähden ehdotettavan lain soveltamisala laajentuisi kattamaan henkilötietojen käsittelyn myös vastaanotto-, säilö- ja kotoutumislakien nojalla. Tämän johdosta esityksen mukaan laajenisivat myös ne tarkoitukset, joissa kerättyjä henkilötietoja voidaan käsitellä. Mukaan on otettu myös kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoitus. Lakiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjäisyys vaikuttavat koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen.

Kun tietoja käsitellään muussa kuin ensisijaisessa käyttötarkoituksessa, tietojen käsittelyyn on oltava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesti yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tietojen jatkokäsittelystä voidaan 6 artiklan 4 kohdan mukaan säätää jäsenvaltion lainsäädännössä, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen asetuksen 23 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä 23 artiklassa säädettyjä tavoitteita ovat muun muassa yleiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet sekä rekisteröidyn suojele tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet. Lisäksi käsittelylle on oltava 6 artiklan 1 kohdan mukainen peruste ja erityisten henkilötietoryhmien tietojen käsittelyyn 9 artiklan 2 kohdan mukainen peruste.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018

VN/1729/2018-OM-4

Tämä lisäksi on otettava huomioon mitä perustuslakivaliokunta on todennut arkaluonteisten tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

#### *Tietojen saaminen ja luovuttaminen*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki sääntelee yleislakina henkilötietojen salassapitoa ja luovuttamista. Laki lähtee viranomaisen käsitteestä. Julkisuuslain mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon vain julkisuuslain 29 §:n 1 momentissa säädetyn edellytyksin.

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 huolehdittava, että ne edellytykset täyttyvät, joita arkaluonteisten tietojen käsittelyn ja luovuttamisen tarkkarajaiselta sääntelyltä edellytetään.

Tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä on yksilöitävä viranomaiset, joille tietoja voidaan luovuttaa sekä ne tehtävät, joiden vuoksi luovutettavat tiedot ovat välttämättömiä. Tämän lain nojalla käsiteltävät henkilötiedot ovat myös määränä varsin avoin. Jos tiedonsaantioikeuksista on säädetty muualla laissa erikseen, on sääntely tarpeetonta. Toisaalta ehdotettu 13 § ja sen perustelut vaikuttavat myös olevan ristiriidassa keskenään.

Perustelujen mukaan rekisterinpitäjät päättäisivät itsenäisesti tietojen luovuttamisesta rekisterinpitäjän vastuun nojalla ja kukin rekisterinpitäjä voisi kuitenkin luovuttaa tietoja vain siltä osin, kun kyseessä ovat tiedot, joista se rekisterinpitäjänä vastaa. Perustelujen mukaan yhteisrekisterinpitäjä ei loisi oikeutta luovuttaa kaikkia lain soveltamisalan piiriin kuuluvia tietoja vaan ainoastaan sellaisia tietoja, joita kyseinen viranomainen on toimivaltainen käsittelemään ja joista se rekisterinpitäjänä vastaa. Se miten tämä käytännössä määritellään ei käy lakiehdotuksesta ilmi.

Ehdotettavasta laista on kumottu toisaalta nykyistä rekisterinpitäjyyttä koskevaa sääntelyä, sekä myös voimassa olevia tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Oikeusministeriö edellyttää, että sisäministeriö huolehtii, etteivät voimassa olevat oikeusministeriön hallinnonalaa koskevat tiedonsaantiin oikeuttavat säännökset kumoudu ehdotettujen sääntelymuutosten yhteydessä. Jos sisäministeriö katsoo aiheelliseksi muuttaa nykyistä sääntelytapaa, tulee sen samanaikaisesti valmistella nyt lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen tarpeelliset säännökset nykyisten tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi. Jos nämä säännökset on säännösteknisistä syistä tarve sijoittaa oikeusministeriön hallinnonalan säännöksiin, tulee säännösten valmistelun aikana olla yhteydessä oikeusministeriöön. Lisäksi näille säännöksille tulee saada ennen niiden esittelyä oikeusministeriöltä esittelylupa.

Myös rekisterinpitäjille ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat välttämättömyysvaatimuksesta huolimatta muotoilultaan liian väljiä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 pykälän 1 momentissa ei ole säädetty mitä tietoja, kenestä, ja millä perusteella on oikeus saada. Edes luovuttamiseen velvoitettuja viranomaisia ei ole yksilöity. Säännös koskee rekisterinpitäjää, eli se perustaa säännöstasolla yhteneväisen tiedonsaantioikeuden kaikille 3 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille niiden tiedontarpeista, tehtävistä ja toimivaltarajoista riippumatta. Ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaa rekisterinpitäjään kohdistuvasta muotoilusta huolimatta olevan hämärtynyt arkaluonteisten tietojen luovuttamiselle asetetut tarkkarajaisuusvaatimukset sekä myös se lähtökohta, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen tapahtuu aina viranomaisten, ei rekisterien, välillä.

Tietojen saamista ja luovuttamista koskeva sääntely on syytä olennaistesti täsmentää jatkovalmistelussa, sekä huolehtia siitä, etteivät muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudet ehdotetun sääntelyn vuoksi lakkaa.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018  
VN/1729/2018-OM-4

*Muut seikat*

Esityksessä on edellä kuvattujen seikkojen lisäksi suuri joukko jatkovalmistelussa korjaamista vaativia yksityiskohdita ja perusteluväittämiä. Koska esityksen peruslähtökohdissa on edellä kuvattuja huomattavia korjaustarpeita, ei oikeusministeriö lausu esitykseen liittyvistä yksityiskohdista tässä yhteydessä enemmälti. Jatkovalmistelussa on kuitenkin tehtävä huolellinen tarkastelu myös suhteessa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyyn. Esimerkiksi ehdotetun 17 §:n osalta on huomattava, että tarkastusoikeuteen liittyvä kansallinen liikkumavara tulee tietosuoja-asetuksen 23 artiklasta, jossa säädetty koskee vain mainitun oikeuden soveltamisalaa. Komissio on katsonut, ettei kansallinen lainsäätävä voi asettaa uusia edellytyksiä asetuksen nojalla suoraan sovellettaviin säännöksiin. Rekisteröidyn oikeuksien käytöstä säädetään asetuksen 12 artiklassa. Henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta säädetään tietosuoja-asetuksen 32 artiklassa. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleen 64 mukaan rekisterinpitäjän olisi käytettävä kaikkia kohtuullisia keinoja tarkistaakseen sellaisen rekisteröidyn henkilöllisyyden, joka haluaa saada pääsyn tietoihin erityisesti verkkopalvelujen ja verkkotunnistietojen yhteydessä. Samoin tarkistamistarpeita liittyy ehdotetun 14 §:n yhdenmukaisuuteen tietosuoja-asetuksessa säädetyn kanssa. Säännöksestä ei käy ilmi mihin liikkumavaraan ehdotetun on katsottu perustuvan.

Jatkovalmistelussa on muiltakin osin huolehdittava, että sääntelyliikkumavarasta on tehty kattavasti kunkin ehdotetun säännöksen osalta selkoa.

Liitelakien osalta on huomattava erityisesti mitä edellä arkaluonteisten tietojen käsittelystä on todettu. Laeista on ehdotettu kumottavaksi tätä koskevaa sääntelyä. Samoin on otettava huomioon mitä perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut nyt kumottavaksi tai muutettaviksi ehdotetuista säännöksistä ja laeista. Esitysehdotuksessa on esimerkiksi ehdotettu 4. lakiehdotuksen 87.1 §:n osalta muutettavaksi pykälän välttämättömyysvaatimusta vastoin samaisesta asiasta PeVL 42/2010 vp lausuttua. Kuntaanosoitusrekisterin tietosisältö on ollut aiemmin laajuudeltaan rajattu ja tyhjentävästi määriteltynä laissa, minkä vuoksi se on voitukin rajata aiemmin tarpeellisuusvaatimukseen.

Julkisuuslakiin ehdotetun sääntelyn osalta oikeusministeriö toteaa, että sääntelyn kokoaminen julkisuuslakiin on perusteltua. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin lähteä siitä, että salassapidon soveltamisala pysyy ennallaan. Tämä on olennaista perustuslain 12.2 §:n välttämättömyysvaatimuksen vuoksi.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys vaatii jatkovalmistelussa kokonaisuutena perusteellisen uudelleenarvoinnin ja edellä todettujen sääntelyn reunaehtojen huomioon ottamisen. Oikeusministeriö lausuu mielellään korjatusta esitysehdotuksesta myös muilta kuin julkisuuslakia koskevilta osin.

Ylijohtaja, osastopäällikkö

Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Korhonen

Virpi M Korhonen

25.6.2018

VN/1729/2018  
VN/1729/2018-OM-4

Jakelu SM Sisäministeriö

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi





## Asiakirjan kansilehti

Asiakirjan tunniste

VN/1729/2018-OM-4

Asiakirjan MD5 tiiviste

5910fe7b1cd067f9f66cca0a49a4bac9

Allekirjoitukset

Allekirjoittaja	Allekirjoituspäivämäärä	Varmenteen myöntäjä
Virpi M Korhonen	2018-06-26T15:10:31	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Sami Manninen	2018-06-26T15:32:14	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK