Sisäministeriö
Inrikesministeriet

27.2.2020

Maahanmuutto-osasto
Erityisasiantuntija Tuuli Tuunanen
Asiantuntija Anu Polojärvi

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 18/2019 vp)

Vastinepyyntö

Hallintovaliokunta on toimittanut sisäministeriölle otsikkoasiaan liittyvissä asiantuntijakuulemisissa saadut lausunnot ja pyytänyt ministeriöltä vastinetta niiden johdosta. Vastineessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan esityksestä antamassa lausunnossa (PeVL 7/2019 vp) esittämät huomiot. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan yhteisrekisterinpitäjyydestä, automatisoidusta päätöksenteosta ja sitä koskevasta lainsäädäntömenettelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja 8. lakiehdotus vain, jos valiokunnan sen 24 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Tämän lausunnon liitteenä toimitetaan päivitetyt lakiehdotukset (1. lakiehdotus ja 8. lakiehdotus). Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kansallisen turvallisuuden suojaamisessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn.

Sisäministeriö toteaa asiassa annettujen lausuntojen johdosta kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksen 1. lakiehdotusta (Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki) koskevat huomiot

Soveltamisala

Henkilötietolain soveltamisalasta

Sisäministeriö on ehdottanut, että henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely maahanmuuton hallinnonalalla keskitettäisiin nyt ehdotettavaan maahanmuuton henkilö-

tietolakiin. Nykyisen rekisteripohjaisen mallin sijasta säädettäisiin henkilötietojen käsittelytarkoituksista. Esityksen lähtökohtia ja tavoitteita on puollettu erittäin laajasti. Tämä lähtökohta pysyy muuttumattomana tässä vastineessa esitetyistä muutoksista huolimatta.

Sääntelytavasta johtuen lain soveltamisala on ehdotettu (HE 18/2019 vp) sidottavan tiettyihin henkilötietojen käsittelytarkoituksiin. Maahanmuuton henkilötietolakia sovellettaisiin silloin kun henkilötietoja käsitellään lain 1 §:n mukaisissa käsittelytarkoituksissa. Lain soveltamisalan näkökulmasta ei siten olisi merkityksellistä, mihin tietojärjestelmään henkilötiedot on tallennettu. Käsittelytarkoitukset kuitenkin käytännössä sitovat tietojen käsittelyn ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (ns. UMA-järjestelmä) ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Lain 3 ja 5 §:ssä ehdotetaan säädettävän täsmentävästi niistä tarkoituksista, joissa rekisterinpitäjät tallentavat tietoja kyseisiin järjestelmiin sekä vastuunjaosta rekisterinpitäjien välillä. Tämä tarkoittaa, että silloin kun viranomainen käsittelee henkilötietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tai kansallisessa viisumitietojärjestelmässä, tietojen käsittelyyn sovellettaisiin ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia.

Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §) kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta lausui, että sovellettavana olevien EU- ja kansallisten säädösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan erotettaviksi. Vaikka valiokunnan mielestä on selvää, että varsin merkittävä osa sääntelyn monimutkaisuudesta palautuu EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, on hallintovaliokunnan syytä edelleen selvittää keinoja sääntelyn ja sen soveltamisalasäännösten selkeyttämiseen. **Oikeusministeriö** on huomauttanut, että rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että laista ilmenee selkeästi, kumman yleislain perusteella rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät

Sisäministeriön vastaus: Kysymys sovellettavaksi tulevasta yleislaista on huomattavan monimutkainen ja palautuu myös perustuslakivaliokunnan esiin tuomalla tavalla Euroopan unionin antamaan sääntelyyn. Sisäministeriö ehdottaa, että 2 §:n sisältämän informatiivisen säännöksen sanamuotoa tarkistetaan niin, että se ilmentää selkeämmin ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin sekä rikosasioiden henkilötietolakiin. Pykälästä näkyisi siten selkeämmin, että missä yleissäädöksessä säädettäisiin kunkin viranomaisen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä. Ainoastaan suojelupoliisia voidaan pitää rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena, jonka suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään rikosasioiden tietosuojalaissa. Rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät tietosuoja-asetuksen perusteella kaikissa muissa tilanteissa paitsi silloin kun henkilötietoja käsitellään kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa suojelupoliisin toimesta. Lain soveltamisala kiinnittyy siten rikosasioiden tietosuojalakiin vain selkeästi rajatussa tilanteessa.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 2 § kuuluisi seuraavasti:

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Suojelupoliisin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018). Muiden viranomaisten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja tietosuojalaissa (1050/2018).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen perusteluissa viitataan valmistelussa arvioidun mallia, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle silloin kun henkilötietoja ei käsitellä osana maahanmuuttoprosessia (s. 36). Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä vaihtoehto sulkisi pois soveltamisalan kiinnittymisen rikosasioiden tietosuojalakiin, jota voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää lain selkeyden näkökulmasta perusteltuna. Myös **tietosuojavaltuutettu** on todennut, että henkilötietojen käsittely kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa olisi mahdollista toteuttaa myös vaihtoehtoisella tietojen luovuttamiseen perustuvalla sääntelyllä, jonka vuoksi tätä vaihtoehtoa olisi syytä vielä arvioida sääntelyn soveltamisalan selkiyttämiseksi ja useiden yleislakien soveltamisen aiheuttaman monimutkaisuuden vähentämiseksi. **Oikeusministeriö** huomauttaa, että kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädetään jo rikosasioiden tietosuojalaissa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019), jonka 7 luku koskee nimenomaisesti suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä. Kansallista turvallisuutta koskevilta osin ehdotettu laki vaikuttaa siten olevan päällekkäinen voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

Tietosuojavaltuutettu on tuonut esiin, että laista ei selkeästi ilmene kumman yleislain perusteella rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät eri tilanteissa ja että asiaa olisi syytä vähintään perusteluissa selkeyttää esimerkiksi kuvaamalla, miten ulkomaalaislain 131 § nojalla ulkomaalaisten tunnistamistietojen käsittely toteutetaan eri viranomaisten kesken ja kumpaa yleislakia siihen sovelletaan. **Sisäministeriön poliisiosasto** on puolestaan lausunnossaan erikseen todennut, että poliisin henkilötietolaissa säädetään myös ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekistereihin tallennettavien ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön lausunnon mukaan kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta on aivan keskeistä, että maahanmuuttohallin-

non tietoja voidaan käyttää nykyistä vastaavalla tavalla niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. **Suojelupoliisi** on korostanut, että maahanmuuttohallinnon henkilötiedoilla on tärkeä merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamisessa. Valtion perustehtäviin kuuluu estää sellaisten muiden kansalaisten maahantulo, jotka vaarantavat sen kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi pitää tästä johtuen välttämättömänä, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen nykyistä ulkomaalaisrekisterilakia vastaavalla tavalla säädetään yhdeksi henkilötietojen käsittelyn ns. alkuperäiseksi tarkoitukseksi.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö yhtyy näkemykseen, jonka mukaan kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa toteutettavan henkilötietojen käsittelyn rajaaminen maahanmuuttohallinnon henkilötietolain henkilötietojen alkuperäisen keräämistarkoituksen ulkopuolelle sulkisi pois soveltamisalan kiinnittymisen rikosasioiden tietosuojalakiin, jota voitaisiin pitää perusteltuna ratkaisuna soveltamisalan selkiyttämiseksi ja useiden yleislakien soveltamisen aiheuttaman monimutkaisuuden vähentämiseksi. Asiaa on kuitenkin selkeyden lisäksi välttämätöntä arvioida myös kansallisen turvallisuuden varmistamisen näkökulmasta. Suojelupoliisi on korostanut, että ulkomaalaisrekisterillä on erittäin tärkeä rooli, kun torjutaan muun muassa laitonta tiedustelutoimintaa tai terrorismia. Mikäli sen sisältämiä tietoja ei voisi käyttää maahantuloprosessissa nykyistä vastaavasti, voisi tämä merkittävästi heikentää viranomaisten mahdollisuuksia puuttua vakaviin uhkiin.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on nyt kumottavaksi ehdotetussa ulkomaalaisrekisterilaissa säädetty yhdeksi henkilötietojen alkuperäisistä käsittelytarkoituksista. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta maahanmuuttohallinnon henkilötietojen merkitys kansallisen turvallisuuden varmistamiselle on entisestään korostunut. On syytä painottaa, että mahdollinen muutos antaisi vääränlaisen vaikutelman siitä merkityksestä, joka nyt käsiteltävillä tiedoilla on kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Mikäli kansallisen turvallisuuden suojaaminen ei enää olisi henkilötietojen alkuperäinen käsittelytarkoitus, tulisi erikseen säätää siitä, että tietoja olisi mahdollista käsitellä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Sisäministeriö arvioi, että tällaiseen sääntelytekniikkaan voisi sisältyä riski siitä, että tiedot eivät olisi käytettävissä nykytilaa vastaavasti. Lakiesityksen ja sen taustalla olevan eurooppalaisen tietosuojasääntelyn lähtökohta on säätää niistä eri tarkoituksista, joissa tietoja käsitellään. Silloin kun henkilötietoja on tarve laajamittaisesti käsitellä jonkin viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamista varten, on lähtökohtana se, että kyseinen viranomaistehtävä on säädettävä tietojen alkuperäiseksi käsittelytarkoitukseksi. Suojelupoliisin ja maahanmuuttohallinnon yhteistoiminnassa on kyse laissa säädetystä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävästä viranomaisyhteistyöstä, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia maahan tulevia ulkomaalaisia. Edellä todetun vuoksi kansallinen turvallisuus ehdotetaan pysytettäväksi henkilötietojen alkuperäisenä käsittelytarkoituksena.

Esimerkiksi vuoden 2015 turvapaikanhakijatilanteen aikana suojelupoliisi tunnisti ulkomaalaisrekisteristä useita henkilöitä, joilla oli yhteys terroristiseen toimintaan. Terrorismin torjunnan näkökulmasta juuri maahanmuuttohallinnon tiedoilla on erityisen korostunut merkitys. Mikäli ulkomaalaisrekisterin sisältämiä tietoja ei voitaisi käyttää

nykyistä vastaavalla tavalla, heikentyisivät viranomaisten, etenkin suojelupoliisin, mahdollisuudet torjua terrorismia merkittävästi tilanteessa, jossa muuten käydään keskustelua tarpeesta kehittää Suomen terrorismilainsäädäntöä sen riittämättömyydestä johtuen. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi on ensisijaisen tärkeää huolehtia siitä, että sille uhkan muodostavat henkilöt pystytään tunnistamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja heidän oleskeluunsa pystytään tarvittaessa puuttumaan laissa mainitulla tavalla. Uhka kansalliselle turvallisuudelle on ulkomaalaislain mukainen peruste olla myöntämättä ulkomaalaislupia sellaisille henkilöille, joiden maassa oleskelu voi tällaisen uhan aiheuttaa. Vastaavasti kansallisen turvallisuuden vaarantaminen on peruste olla myöntämättä viisumia sellaiselle henkilölle, jonka maahantulo voi sellaisen uhan aiheuttaa. Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön ensisijaisena tehtävänä ei kuitenkaan ole huolehtia kansallisen turvallisuuden suojaamisesta, ja niiden keinot ottaa itsenäisesti kantaa kysymykseen siitä, vaarantaako luvanhakija kansallista turvallisuutta, ovat hyvin rajalliset. Tästä johtuen kansallisen turvallisuuden varmistamisesta vastaavalle viranomaiselle eli suojelupoliisille, jolla on ainoana siviiliviranomaisena tiedustelutietoa käytössään, on säädetty laaja lausunnonantotehtävä (ulkomaalaislain 116 § ja kansalaisuuslain 46 §) maahanmuutosta ja viisumien myöntämisestä vastaaviin viranomaisiin nähden. Vastaavaa lupa- ja lausunnonantajaviranomaisen työnjakoa noudatetaan myös muissa Euroopan valtioissa.

Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävän suorittaminen kattavasti edellyttää myös, että sillä on mahdollisuus hakea ja käsitellä maahanmuuton henkilötietoja muutenkin kuin lausunnonantotehtäviensä yhteydessä. Rekisterin sisältämien tietojen avulla kyetään havaitsemaan ja tunnistamaan sellaisia suojelupoliisille aiemmin tuntemattomia henkilöitä, joilla on yhteyksiä esimerkiksi terroristiseen toimintaan. Terroristisen toimijoiden riittävän laaja ja luotettava tunnistaminen on edellytys kyseisiä henkilöitä koskevalle suojelupoliisin jatkotiedonhankinnalle sekä terrorismin torjunnan kohdehenkilöluettelon ja toimintasektorin kokonaistilannekuvan ajantasaisuudelle.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta suojelupoliisin toiminnassa valvoo tarkoin paitsi tietosuojavaltuutettu, myös erityisvaltuutettuna toimiva tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Ulkomaalaislain 131 §:n tietojen osalta sisäministeriö viittaa sisäministeriön poliisiosaston lausuntoon, jonka mukaan poliisin henkilötietolaissa säädetään ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekistereihin tallennettavien ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä. Tämän vuoksi ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten tunnistetietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia (1054/2018). Myös hallituksen esityksessä (HE 18/2019 vp) on tuotu esiin, että poliisin rekisteriin tallennettavien ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten ulkomaalaisen tunnistamistietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa.

On huomioitava, että ulkomaalaisrekisterilaista poiketen ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa ehdotetaan säädettävän hallituksen esityksessä

(HE 18/2019 vp) ehdotettua selkeämmin rekisterinpitäjien keskinäisistä tiedonsaantioikeuksista (11 ja 12 §), koska rekisterinpitäjyys tai henkilötiedon alkuperäinen käsittelytarkoitus ei luo viranomaiselle tiedonsaantioikeutta.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain suhde hallinnonalan muihin henkilötietolakeihin

Tietosuojavaltuutetun mukaan ehdotetun lain soveltamisalan suhde poliisin henkilötietolakiin sekä Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin olisi nykytilaa vastaavasti osittain päällekkäinen esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamisen, ulkomaalaisvalvonnan ja maasta poistamisen osalta, mutta soveltamisalojen päällekkäisyyttä ei kuitenkaan ole esityksessä tarkemmin analysoitu, eikä pyritty kuvaamaan, mitä lakia tulisi milloinkin soveltaa. Tämä jättää tietosuojavaltuutetun mukaan ehdotetun lain käytännön soveltajille tarpeettomia vaikeuksia. **Sisäministeriön poliisiosasto** sekä **rajavartio-osasto** ovat lausunnoissaan todenneet, että soveltamisalojen osittaisella päällekkäisyydellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia lain soveltamisen kannalta. Esimerkiksi ulkomaalaisvalvontaan sovellettaisiin ehdotettua maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia, kun kyse on ulkomaalaislain (301/2004) mukaisten tehtävien suorittamisesta. Poliisin henkilötietolakia taas sovellettaisiin tilanteissa, joissa ulkomaalaisvalvonta kytkeytyy rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluviin poliisin lakisääteisiin tehtäviin. **Tietosuojavaltuutetun** mukaan ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, missä määrin lakia sovellettaisiin siihen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei tapahdu kyseisissä tietojärjestelmissä.

Sisäministeriön vastaus: Poiketen hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetusta maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 ja 5 §:ssä säädettäisiin tietojen tallentamisesta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Ehdotettu muutos poistaisi sisäministeriön hallinnonalan henkilötietolakien vähäisen päällekkäisyyden, sillä maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki tulisi sovellettavaksi aina ja vain silloin, kun tietoja käsitellään edellä mainituissa tietojärjestelmissä.

Poikkeuksena tietojärjestelmiin keskittämiseen valmistelussa on havaittu, että tällä hetkellä lain ehdotetulla soveltamisalalla henkilötietoja käsitellään paitsi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä myös osin vastaanottokeskusten omissa asiakasrekistereissä sekä säilöönottoyksikön vierailijarekisterissä. Sisäministeriön saaman tiedon mukaan erilliset vastaanottokeskusten ja säilöönottoyksikön rekisterit on tarkoitus lopettaa ja käsittely tullaan keskittämään myös tältä osin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

Oikeushenkilöt lain soveltamisalalla

Oikeusministeriön mukaan 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan lakia sovelletaan myös oikeuteen käsitellä ja saada oikeushenkilöitä koskevia tietoja 1 momentin mukaisissa tarkoituksissa vaikuttaa yleisenä säännöksenä yhtäältä tarpeettomalta ja toisaalta liian yleisluontoiselta, että sen perusteella voitaisiin poiketa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitosäännöksistä.

Sisäministeriön vastaus: Koska henkilötietolaki lähtökohtaisesti koskee luonnollisia henkilöitä, 1 §:n 2 momentti on tarpeen sen mahdollistamiseksi, että esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada 13 §:n tiedonsaantioikeuden nojalla myös oikeushenkilöitä koskevia tietoja Verohallinnolta toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioimiseksi velvoitteidenhoitoselvityksen (VHS) välityksellä. Sisäministeriö korostaa, että salassapitosäännöksestä poikkeaminen tapahtuisi 1 §:n sijaan 13 §:n nojalla.

Rekisterinpitäjyys (3-6, 11 ja 12 §)

Rekisterinpitäjiksi määriteltävät viranomaiset

Professori Voutilainen totesi lausunnossaan, että koska maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiehdotuksen säännösehdotuksissa tai perusteluissa viitataan sekä julkisuuslakiin että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, *tiedonhallintalaki*), on viranomaisen käsitteen oltava edellä mainittuja lakeja vastaava. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu ulkoasiainhallinto koostuu useammasta julkisuuslaissa tarkoitetusta viranomaisesta sekä kukin ELY-keskus sekä työ- ja elinkeinotoimisto on itsenäinen viranomainen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti lausunnossaan, että hallituksen esitystä täydennetään niin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu lisätään 3 §:ssä mainittujen yhteisrekisterinpitäjien joukkoon tai valtuutetun rooli maahanmuuttohallinnon tietojärjestelmien käyttäjänä selkeästi tuodaan esiin mietinnön perusteluissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan hallituksen esitys on tulkittavissa niin, että tiedonsaanti UMA-rekisteristä siinä laajuudessa, kun valtuutetun tehtävien hoitaminen vaatii, edellyttää valtuutetun määrittelemistä yhteisrekisterinpitäjäksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo lisäksi, että toteuttaessaan lakimääräisiä tehtäviään kansallisena ihmiskaupparaportoijana, lausuessaan ulkomaalaislain 209 §:n mukaisesti turvapaikkahakemuksista tai ulkomaalaisen maasta karkottamisesta sekä toimiessaan ulkomaalaisen maasta poistamisen toimeenpanon valvojana se käsittelee UMA-rekisterin henkilötietoja niiden alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Mikäli kuitenkin katsottaisiin, ettei valtuutetun tehtävien hoitaminen sisälly riittävällä tarkkuudella ehdotetun lain soveltamisalaan, tulee yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli henkilötietojen käsittelijänä lisätä 12 §:ään (Henkilötietojen käsitteleminen muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa).

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö pitää perusteltuna tarkentaa rekisterinpitäjinä toimivia viranomaisia koskevia käsitteitä siten, että ne vastaavat julkisuuslakia ja tiedonhallintalakia. Sisäministeriö ehdottaa, että rekisterinpitäjiä koskevaa kirjoitusasua tarkistetaan niin, että kirjoitusasut korjataan yksikkömuotoon ilmentämään viranomaisten erillisyyden periaatetta. Näin ollen sana Poliisihallitus korvataan sanalla poliisi, jonka lisäksi poliisi ja suojelupoliisi erotetaan toistaan selkeämmin säätämällä näistä erikseen omina kohtinaan. Edelleen sanat vastaanottokeskukset ja järjestelykeskukset korvataan sanoilla vastaanottokeskus ja järjestelykeskus ja erotetaan ne

selkeämmin toisistaan säätämällä näistä erikseen omina kohtinaan. Sana säilöönottoyksiköt korvataan sanalla säilöönottoyksikkö. Sana ulkoasiainhallinto korvataan sanoilla ulkoministeriö ja edustusto, joista säädetään erikseen omina kohtinaan. Sana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset korvataan sanalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Sana työ- ja elinkeinotoimistot korvataan sanalla työ- ja elinkeinotoimisto.

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta lain soveltamisalalla henkilötietoja käsittelevät viranomaiset ovat joko rekisterinpitäjiä (4 artiklan 7 alakohta) taikka henkilötietojen käsittelijöitä (4 artiklan 8 alakohta). Rekisterinpitäjän käsitteen määrittämiseen ei liity kansallista liikkumavaraa. Viranomainen ei lakisääteisiä tehtäviään hoitaessaan itse määrittele käsittelyn käyttötarkoituksia, vaan ne johtuvat suoraan laissa säädetyistä tehtävistä. Koska rekisterinpitäjän käsite ei viranomaisten osalta ole täysin yksiselitteinen, rekisterinpitäjien määrittämisen liittyy väistämättä jonkinasteista kansallista tulkintaa. Rekisterinpitäjäksi määrittämisen tavoite on, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvät velvollisuudet ja vastuut kohdentuvat oikealle taholle. Rekisterinpitäjiksi hallituksen esityksessä ehdotettavat viranomaiset käsittelevät henkilötietoja ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan mukaisissa tarkoituksissa toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaisesti harkintavaltaa käyttäen. Käytännössä nämä viranomaiset suorittavat tarvittavat käsittelytoimenpiteet ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tai kansallisessa viisumitietojärjestelmässä ja tallentavat tiedot kyseisiin järjestelmiin. Näissä järjestelmissä käsiteltyjen ja järjestelmiin tallennettujen tietojen osalta on varmistettava tiedot tallentaneen viranomaisen vastuut ja velvollisuudet. Se, mitkä viranomaiset määritellään rekisterinpitäjiksi, perustuu tähän tietosuoja-asetuksen edellytykseen varmistua vastuun kohdentumisesta. Rekisterinpitäjyys ei siis tarkoita esimerkiksi oikeutta saada pääsyä muiden rekisterinpitäjien tallentamiin tietoihin, vaan tiedonsaantioikeuksista on säädettävä erikseen. Lukuisilla viranomaisilla on tiedonsaantioikeus edellä mainittuihin tietojärjestelmiin liittyviin tietoihin. Lisäksi lukuisat viranomaiset luovuttavat tietoja tallennettavaksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään olematta rekisterinpitäjiä. Tällaisesta tilanteesta on kyse esimerkiksi silloin kun ulkomaalaislain 65 §:n nojalla selvitetään perhesidettä DNA-tutkimuksen avulla ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) DNA-tutkimuksen tekijänä luovuttaa lausuntonsa Maahanmuuttovirastolle tallentamalla sen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Vastaavasti omassa järjestelmässään laatimansa päätöksen tai lausunnon tallentaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeus, yhdenvertaisuusvaltuutettu tai suojelupoliisi. Tässä lausunnon tai päätöksen tallentamisessa on kyse 13 §:n 1 momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla tapahtuvasta tiedon liikkumisesta.

Voimassa olevassa ulkomaalaisrekisterilaissa rekisterinpitäjän käsite sen sijaan on nivoutunut, ainakin osittain, oikeuteen nähdä ja käsitellä ulkomaalaisrekisteriin tallennettuja tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Hallituksen esityksen valmistelussa on tunnistettu, että edellytykset, joiden pohjalta viranomaiset on ulkomaalaisrekisteri-

laissa säädetty rekisterinpitäjiksi eivät vastaa tietosuoja-asetuksen sääntelyä. Siksi valmistelussa on arvioitu erikseen kunkin ulkomaalaisrekisterilaissa rekisterinpitäjäksi säädetyn viranomaisen roolia uudessa henkilötietolaissa.

Edellä todettu huomioiden sisäministeriö ei pidä **yhdenvertaisuusvaltuutetun** lisäämistä rekisterinpitäjäksi perusteltuna. Sisäministeriön tulkinnan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu ei käsittele ehdotettavan lain soveltamisalan mukaisissa tarkoituksissa henkilötietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Sisäministeriön käsityksen mukaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä ei siten sisällä sellaisia tietoja, joista yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi vastata rekisterinpitäjänä. Sen sijaan on erittäin tärkeää turvata yhdenvertaisuusvaltuutetun kattava ja sujuva tiedonsaantioikeus ja sen toteutuminen. Sisäministeriön näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:ssä säädetty laaja ja kattava tiedonsaantioikeus varmistaa riittävän yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuden erityisesti, kun ehdotettavassa laissa tiedon liikkumista koskevaa sääntelyä on pyritty selkeyttämään siten, että jatkossa oikeus tiedonsantiin perustuisi vain tiedonsaantioikeutta koskevaan sääntelyyn (erikseen ei siis enää säädetä tiedonluovutuksesta). Sisäministeriön tulkinnan mukaan tämä on ollut yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston näkökulma asiaa valmisteltaessa. Sisäministeriö huomauttaa lisäksi, että käsittelytarkoitussidonnaisuutta ilmentävä henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen koskevaa lakiehdotuksen 12 § (nyt ehdotettava 6 §) ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että se koskisi yksittäisen rekisterinpitäjän oikeutta käsitellä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään keräämiään henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Koska yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus tietojen käsittelyyn perustuu sen toimivaltaa luovassa lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin ja sen oikeus saada tiedot yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 4 §:ään, asiasta ei ole tarpeen eikä mahdollista säätää erikseen maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa.

Sisäministeriö ehdottaa hallituksen esityksestä (HE 18/2019 vp) poiketen, että **suojelupoliisi** ei olisi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain mukainen rekisterinpitäjä. Koska suojelupoliisi vain katsoo muiden viranomaisten ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallentamia tietoja, suojelupoliisi ei voisi vastata muiden viranomaisten näihin järjestelmiin tallentamista tiedoista rekisterinpitäjänä. On huomioitava, että suojelupoliisi tallentaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ulkomaalaislain 116 §:n ja kansalaisuuslain 46 §:n nojalla antamansa lausunnot, mutta niissä on kyse tiedonluovutuksesta, sillä nämä lausunnot suojelupoliisi laatii omassa käsittelyjärjestelmässään, ei ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tai kansallisessa viisumitietojärjestelmässä. Tämä tietojen tallentaminen vastaa edellä kuvattua korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuden, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) roolia näiden tallentaessa päätöksiään tai lausuntojaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Tässä lausunnon tai päätöksen tallentamisessa on kyse 13 §:n 1 momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla tapahtuvasta tiedon liikkumisesta.

Sisäministeriö ehdottaa hallituksen esityksestä (HE 18/2019 vp) poiketen, että **Tulli** lisättäisiin kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjäksi. Tulli on voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 3 §:ssä säädetty rekisterinpitäjäksi (”rekisteriä pitävä ja käyttävä viranomainen”) yhdessä useiden muiden viranomaisten kanssa. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että Tulli ei ole rekisterinpitäjä uudessa henkilötietolaissa. Tämä on perustunut sisäministeriön, ulkoministeriön ja Tullin kanssa valmistelun aikana käytyihin keskusteluihin. Vastinetta valmisteltaessa on kuitenkin ilmennyt, että valmistelussa ei ole riittävän selkeästi tunnistettu Tullin toimivaltaa ja roolia viisumeita myöntävänä viranomaisena, vaikka hallituksen esityksen perusteluissa Tullin roolia viisumeita myöntävänä viranomaisena sivutaankin. VIS-asetuksen 4 artiklan 3 alakohdan määritelmän mukaisia viisumiviranomaisia ovat ulkomaalaislain 30 ja 31 §:n nojalla ulkoministeriö, Suomen edustusto, Rajavartiolaitos, poliisi, Maahanmuuttovirasto ja Tulli. Nyttemmin on arvioitu, että Tullin rooli viisumeita myöntävänä viranomaisena ei lähtökohdiltaan itse asiassa eroa lainkaan ulkoministeriön, edustuston, Rajavartiolaitoksen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston rekisterinpitäjän toimivallasta kansallisessa viisumitietojärjestelmässä, vaikka nämä muut viranomaiset on valmistelussa tunnistettu ehdotettavan lain mukaisiksi rekisterinpitäjiksi. Sekä vastuun kohdentamiseksi että lain systematiikan kannalta on perustelua, että myös Tulli nimetään rekisterinpitäjäksi tallentamiensa viisumitietojen osalta. Tulli, valtiovarainministeriö ja ulkoministeriö kannattavat Tullin lisäämistä rekisterinpitäjäksi.

Näin ollen ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain rekisterinpitäjiksi ehdotetaan seuraavia viranomaisia: 1) Maahanmuuttovirasto, 2) poliisi, 3) Rajavartiolaitos, 4) vastaanottokeskus, 5) järjestelykeskus, 6) säilöönottoyksikkö, 7) ulkoministeriö, 8) edustusto, 9) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 10) työ- ja elinkeinotoimisto ja 11) Tulli.

Rekisterinpitäjiä koskevat varsinaiset pykäläehdotukset (3 ja 5 §) esitellään jäljempänä. Suojelupoliisin oikeudesta käsitellä tietoja säädettäisiin erikseen (6 §).

Kahden rekisterinpitäjän malli vaihtoehtoisena sääntelytapana

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen perustelujen mukaan vaihtoehtona on arvioitu mallia, jossa rekisterinpitäjänä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä toimisi vain Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä vain ulkoministeriö. Tällöin muiden viranomaisten tiedonsaantioikeudet voitaisiin ratkaista säätämällä tiedonluovutuksesta viranomaisten välillä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei vastoin perusteluissa esitettyä (s. 37) estäne tällaista sääntelyratkaisua. Hallintovaliokunnan on syytä selvittää tarkoin eri vaihtoehtojen asetuksenmukaisuus. Myös **Poliisihallitus** on tuonut kyseisen lain valmistelussa esiin näkemyksensä siitä, että lukuisten yhteisrekisterinpitäjien sijaan rekisterinpitäjiksi tulisivat Maahanmuuttovirasto ja viisumiasioiden osalta ulkoasiainhallinto.

Sisäministeriön vastaus: Poiketen useimmista rekistereistä, joita yksi viranomainen yksinomaisesti käyttää, Maahanmuuttoviraston ylläpitämä ulkomaalaisasioiden

asiankäsittelyjärjestelmä on toteutettu arkaluonteisten tietojen suojaamiseksi niin, että tiedot on koottu yhteen paikkaan, jossa usea eri viranomainen niitä tosiasiallisesti käsittelee ja tekee niiden nojalla esimerkiksi päätöksiä. Toimivaltaa viranomaisille luovan lainsäädännön nojalla maahanmuuttohallinnon prosesseissa on suuri määrä toimivaltaisia viranomaisia. Maahanmuuttoviraston ylläpitämän ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena on sujuvan päätöksenteon varmistamiseksi yhdistää näitä useita eri viranomaistoimijoita, jotka tekevät joko päätöksiä ulkomaalaisasioissa tai toimittavat selvitystä toiselle viranomaiselle tällaisten päätösten tekemiseksi. Usean viranomaisen käytettävissä olevan järjestelmän avulla tiedot saadaan nopeammin ja tietoturvallisesti varmemmalla tavalla kuin selvityspyyntökirjelmin ja niihin annetuin vastauksin.

Sisäministeriön käsityksen mukaan erityisesti ulkomaalaisasioiden asiakäsittelyjärjestelmän perusratkaisusta johtuen Maahanmuuttovirasto ei voi olla järjestelmän yksinomainen rekisterinpitäjä. Muutoin maahanmuuttovirasto vastaisi rekisterinpitäjänä myös sellaisista henkilötiedoista, joiden käsittely ei lainkaan kuulu sen tehtäviin, esimerkiksi poliisin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä maasta poistamisessa, joka on kokonaisuudessaan poliisin suorittama ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tapahtuva prosessi. Poliisi ei voi olla ainoastaan henkilötietojen käsittelijä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Kansallisen viisumitietojärjestelmän osalta on arvioitu, että vastuun keskittäminen yksinomaan ulkoministeriölle voisi olla tarkoituksenmukaisempi ratkaisu, mutta keskittäisi sielläkin vastuuta muualle kuin niille viranomaisille, jotka tosiasiallisesti käsittelevät ja myöntävät viisumeita.

Sisäministeriö on arvioinut yhteisrekisterinpitäjyyttä puoltavaksi näkökulmaksi, että se mahdollistaisi vastuun joustavan keskittämisen järjestelmän ylläpitäjille. Sisäministeriön tulkinnan mukaan tämän mallin olisi vastuun keskittämisen laajuudesta riippuen mahdollista lähentyä kahden rekisterinpitäjän mallia.

Vastuunjako ja tiedonsaantioikeudet rekisterinpitäjiksi määriteltävien viranomaisten välillä

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ole edelleenkään perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä, vaikka sääntelyä on perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 62/2018 vp johdosta pyritty täsmentämään. Hallintovaliokunnan on siksi täsmennettävä ja selkeytettävä sääntelyä edelleen olennaisesti. Sääntelyn on kaikilta osiltaan täytettävä edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan käytännössä selostetut vaatimukset. Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta huomautti, että säätämisjärjestyskannanoton asianmukainen huomioiminen voi edellyttää myös sääntelyn perusratkaisujen muuttamista. Mikäli ehdotettu yhteisrekisterin-

pitäjyyttä koskeva sääntelymalli ei mahdollista esimerkiksi perustuslain 10 §:n edellyttämää sääntelyä viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä, on yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuvasta sääntelymallista luovuttava.

Oikeusministeriö on arvioinut, että yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvät perustuslakivaliokunnan esiin nostamat ongelmat voivat olla korjattavissa esimerkiksi luopumalla ehdotetusta laajasta ja yleisluontoisesti kuvatusta yhteisrekisterinpidosta ja järjestämällä viranomaisten tarpeellinen tiedonsaanti tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä. **Tietosuojavaltuutetun** mukaan esityksessä ei ole riittävästi hahmotettu eri rekisterinpitäjien tehtäviä ja toimivaltaa, sekä muiden henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien välistä suhdetta. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää tästä syystä osin täsmentymättä se, mitä henkilötietojen käsittelyä ehdotus tarkalleen koskee, mikä on henkilötietojen käsittelyn suhde rekisterinpitäjien toimivaltaan sekä niiden omissa mahdollisesti erillisissä käsittelytarkoituksissa ja tietojärjestelmissä käsiteltäviin henkilötietoihin. Tietosuojavaltuutetun mukaan yhteisrekisterinpitäjiä koskevilta osin ehdotus ei ole riittävän selkeä ja täsmällinen. Osa epäselvyyksistä juontuu rekisterinpitäjän ja yhteisrekisterinpitäjän käsitteiden aidosta tulkinnanvaraisuudesta. Käsitteet eivät ole uusia eurooppalaisessa tietosuojasääntelyssä, mutta niiden osalta on edelleen aitoa tulkinnanvaraisuutta niin EU:n kuin kansallisessakin lainsäädännössä, kuten esityksen perusteluista selkeästi käy ilmi. Rekisterinpitäjä- ja yhteisrekisterinpitäjätilanteiden arviointi vaatisi edelleen tarkempaa analyysiä maahanmuuttoasioissa, jossa kiinnitettäisiin huomiota siihen, missä laajuudessa kukin viranomainen liittyy tai tekee yhteistyötä henkilötietojen käsittelyssä, sekä erityisesti määrittelee käsittelyn tarkoitukset ja keskeiset keinot. Tietosuojaneuvosto on parasta aikaa päivittämässä ohjeistusta, jolla pyritään selkiyttämään näiden käsitteiden tulkintaa. Tämän ohjeistuksen tukemana rekisterinpitäjyyteen olisi mahdollista saada valmistelussa selkoa. **Tietosuojavaltuutettu** ehdottaa arvioimaan sellaisen sääntelyvaihtoehdon vaikutuksia sääntelyn selkeyteen, jossa säädettäisiin useista erillisistä rekisterinpitäjistä eri tietojen osalta samassa laissa**.** Myös esimerkiksi **Poliisihallitus** on kannattanut mallia, jossa erikseen säädettäisiin muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta lakisääteisiä tehtäviä varten sekä näiden oikeudesta luovuttaa tietoja suorakäyttöisesti tallettamalla.

Valtiovarainministeriö on tuonut lausunnossaan esiin, että tiedonhallintalain mukaisia tiedonhallintayksikön ja viranomaisen velvollisuuksia ja vastuita ei ole hallituksen esityksen luonnoksessa huomioitu riittävällä tavalla. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännössä selkeästi kuvataan, mihin tietovarantoihin viranomaisten tiedot tallennetaan. Tietosuoja- ja salassapitosääntelyn näkökulmista on tiedettävä asiakirjoja ja niihin sisältyviä henkilötietoja käsiteltäessä, mikä viranomainen on toimivaltainen päättämään asiakirjojen antamisesta ja toisaalta vastuussa asiakirjojen käsittelystä. Sen mukaan ehdotetussa muodossa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva sääntely on omiaan aiheuttamaan sekaannuksia asiakirjojen käsittelyä koskevan sääntelyn soveltamiseen maahanmuuttohallinnossa. Sääntelyä voidaan selkeyttää säätämällä selkeästi lakiin ne tietojärjestelmät tai tietovarannot, missä mitäkin lain soveltamisalaan kuuluvaa tietoa käsitellään. Myös **professori Voutilainen** lausui, että

lakiehdotuksesta ei ilmene sen suhde tiedonhallintalakiin. Tiedonhallintalakia sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn.

Suomen Punainen Risti on pitänyt lausunnossaan huolestuttavana sitä, että tietoja luovuttava rekisterinpitäjä joutuu tekemään arvion ja ottamaan vastuun siitä, ovatko luovutettavat tiedot tarpeen niitä pyytävälle, minkä voidaan katsoa edellyttävän hyvin monialaista tietämystä ja ymmärrystä eri rekisterinpitäjien tehtävissä tarpeellisista tai välttämättömistä tiedoista. Lisäksi Suomen Punainen Risti on todennut, että vastaanottotoiminnassa kerättyjen tietojen saattaminen esimerkiksi päätöksentekijän tietoon on omiaan heikentämään vastaanottokeskusten asukkaiden luottamusta vastaanottotoimintaan.

Sisäministeriön vastaus: Maahanmuuttohallinnon prosesseissa toimii poikkeuksellisen suuri määrä viranomaisia eri tehtävissä myös niin, että usea viranomainen osallistuu samaan prosessiin tai usea viranomainen voi olla toimivaltainen samassa asiatyypissä. Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävissä asioissa sama henkilötieto voi tulla usean eri rekisterinpitäjän käsiteltäväksi osana yhtä prosessia. Tällaisesta tilanteesta on kyse esimerkiksi turvapaikka-asiassa, jossa poliisi rekisteröi turvapaikkahakemuksen ja luovuttaa tiedot Maahanmuuttovirastolle päätöksen tekemistä varten tai kun edustusto rekisteröi kansalaisuushakemuksen ja luovuttaa tiedot Maahanmuuttovirastolle kansalaisuusasian ratkaisemiseksi tai kun ulkoministeriö käsittelee viisumihakemuksen, myöntää viisumin ja luovuttaa tiedot Rajavartiolaitokselle tilanteessa, jossa Rajavartiolaitos kumoaa viisumin. Lisäksi henkilötieto voi tiedonluovutuksen kautta siirtyä toisen rekisterinpitäjän käsiteltäväksi osana toista maahanmuuttohallinnon prosessia. Tällaisesta tilanteesta on kyse esimerkiksi silloin, kun Maahanmuuttovirasto luovuttaa oleskelulupa-asiaan liittyvät tiedot poliisille tai säilöönottoyksikölle esimerkiksi maasta poistamisen turvaamiseen liittyvään säilöönottoon liittyen tai kun Maahanmuuttovirasto luovuttaa kiintiöpakolaisasiaan liittyvät tiedot ELY-keskukselle kiintiöpakolaisen kuntaan osoittamista varten.

Maahanmuuttoviraston ylläpitämään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetaan keskitetysti tietoja, joita rekisterinpitäjät voivat käyttää lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Keskitetyt tietojärjestelmät takaavat tietojen eheyden toimintaympäristössä, jossa on useita tietoja käsitteleviä ja myös niiden sisältöön vaikuttavia viranomaisia, sekä mahdollistavat henkilötietojen liikkumisen viranomaisten välillä tietoturvallisemmin kuin erillisin tietopyynnöin. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että asioiden ratkaisuun käytetään ja muilta viranomaisilta tarvitaan tietoja, jotka koskevat usein henkilöiden yksityiselämää ja sisältävät suurelta osin arkaluonteisia tietoja. Edellä mainitusta on kuitenkin sisäministeriön näkökulmasta seurannut poikkeuksellisen haastava kokonaisuus sen osalta, miten tällaisten samoissa tietojärjestelmissä toimivien lukuisten viranomaisten roolit parhaalla tavalla sovitetaan yhteen perustuslain ja uudistetun EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Sisäministeriö esittää yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelytavasta luopumista siten, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva sääntelytapa korvataan mallilla,

jossa hallituksen esityksen 18/2019 vp 3 §:ssä yhteisrekisterinpitäjiksi ehdotetut rekisterinpitäjät aiemmin tässä vastineessa esitetyin muutoksin toimisivat edelleen rekisterinpitäjinä muodostamatta kuitenkaan tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaista yhteisrekisterinpitäjyyttä. Vaikka yhteisrekisterinpitäjyydestä ehdotetaan luovuttavan, ehdotetaan jatkossakin pitäydyttävän hallituksen esityksen 18/2019 vp mukaisessa perusratkaisussa, jonka mukaan usea viranomainen vastaa rekisterinpitäjänä järjestelmään tallennetuista tiedoista jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Viranomaisten osalta käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä. Oikeusministeriö on korostanut, että yhteisrekisterinpitäjyyden muodostuminen edellyttää, että viranomaiset hoitavat samaa tehtävää. Näin esimerkiksi poliisi ja Rajavartiolaitos voisivat olla yhteisrekisterinpitäjiä ulkomaalaislain mukaisen maastapoistamistehtävän osalta tai esimerkiksi ulkoministeriö, edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli viisumihakemuksen käsittelyn osalta. Tällaiset päällekkäisyydet viranomaisten tehtävissä jäävät kuitenkin ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla pistemäisiksi. Koska vallitseva oikeustila yhteisrekisterinpitäjyyden muodostumisen edellytyksille on epäselvä, eikä Tietosuojaneuvoston yhteisrekisterinpitäjän ja rekisterinpitäjän käsitteitä koskeva ohjeistus käsitteiden selkeyttämiseksi ole valmis, yhteisrekisterinpitäjän käsitteen käyttämisestä luopuminen on arvioitu perustelluksi ratkaisuksi siitäkin huolimatta, että osa asiantuntijalausunnoissa esitetyistä kriittisistä huomioista kohdistui ennemminkin rekisterinpitäjien välisen vastuun ja tiedonluovutuksen täsmentämisen tarpeeseen kuin valittuun sääntelymalliin.

Sisäministeriö on arvioinut yhteisrekisterinpitäjyyttä puoltavaksi näkökohdaksi, että se mahdollistaisi vastuun joustavamman keskittämisen järjestelmän ylläpitäjille (ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä ulkoministeriö). Tämä malli voisi keskittämisen laajuudesta riippuen lähentyä tosiasiallisesti kahden rekisterinpitäjän mallia. Hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetusta yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelymallista luopuminen tarkoittaisi puolestaan sitä, että rekisterinpitäjien vastuualueiden määrittäminen lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti ei enää olisi mahdollista. Rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksen mukaan kuuluvaa vastuuta ei enää olisi mahdollista keskittää toiselle rekisterinpitäjälle. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä kaikkien rekisterinpitäjien vastuiden kohdentumisesta jokaiselle rekisterinpitäjälle seuraa vastuun pirstaloitumisesta aiheutuvaa haastetta erityisesti esimerkiksi tiedon luovuttamista ja omien tietojen tarkastusoikeuden käyttämistä koskevissa tilanteissa. Osa sellaisista vastuista, joista ovat nykyään vastanneet Maahanmuuttovirasto ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ja ulkoministeriö kansallisen viisumitietojärjestelmän ylläpitäjänä siirtyisi jatkossa jokaisen erillisen rekisterinpitäjän vastuulle. Järjestelmän ylläpitäjä voisi henkilötiedon käsittelijän roolissa kuitenkin vastata tiettyjen rekisterinpitäjän vastuiden *toteuttamisesta* tietojärjestelmässä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisellä käsittelijäsopimuksella. On kuitenkin huomioitava eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanta, jossa hän on todennut (EOAK/4471/2019) pitävänsä huolestuttavana, jos rekisterinpitäjän ja henkilötietojen

käsittelijän suhde pyritään määrittelemään valtion sisällä tai muuten saman oikeushenkilön toiminnan puitteissa muilla tavoin kuin säännöksillä tai määräyksillä. Yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelymallista luopumisesta seuraisi myös luopuminen siihen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa liitetystä rekisteröidyn yhteyspisteestä, josta ehdotettiin säädettävän hallituksen esityksen 18/2019 vp 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä. Rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen näkökulmasta rekisteröidyn yhteyspisteestä luopuminen tarkoittaisi sitä, että rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta olisi sovittava käsittelijäsopimuksin kunkin rekisterinpitäjän ja järjestelmän ylläpitäjän (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukainen henkilötietojen käsittelijä) välillä.

Sisäministeriö ehdottaa lisäksi, että hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotettuja 3-6 ja 11-13 §:iä tarkistetaan niin, että rekisterinpitäjien vastuunjaosta sekä tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin aiempaa olennaisesti täsmällisemmin. Sääntely sidottaisiin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Kukin rekisterinpitäjä vastaisi rekisterinpitäjän velvoitteista kyseisiin tietojärjestelmiin tallentamiensa tietojen osalta. Tämän lisäksi säädettäisiin niistä käsittelytarkoituksista, joissa kukin rekisterinpitäjä voisi käsitellä tietoja kyseisissä tietojärjestelmissä. Rekisterinpitäjien välinen tiedon liikkuminen toteutettaisiin aiemmin ehdotettua selkeämmin tietojen saamisoikeuksia koskevalla sääntelyratkaisulla. Tiedonsaantioikeuksia rekisterinpitäjien välillä täsmennettäisiin paitsi sitomalla säännös järjestelmään myös viranomaisten tehtävät määrittäviin lakeihin ja käsittelytarkoitusten mukaisiin välttämättömiin tietoihin.

Tietojärjestelmiin sidottujen rekisterinpitäjien tiettyjen vastuiden toteuttaminen keskitettäisiin tietojärjestelmiä ylläpitäville viranomaisille, jotka käsittelisivät henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaisen henkilötietojen käsittelijän ominaisuudessa 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö määriteltäisiin tietojärjestelmittäin. Käyttövaltuushallinnalla tiedonkäsittelyoikeuksia rajattaisiin nykytilaa vastaavasti niin, että tietojärjestelmää käyttävistä viranomaisista pääsy tiettyyn tietoryhmään tai tietoon olisi vain viranomaisilla, joiden lakisääteisten tehtävien toteuttaminen edellyttää kyseisen tietoryhmän tai tiedon käsittelyä. Kaikkea käsittelyä velvoittaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate.

Edellä ehdotettujen ratkaisujen johdosta sisäministeriö ehdottavaa seuraavia muutoksia 3-6 ja 11-13 §:iin:

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako (3 §)

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, missä lain 1 §:n mukaisissa käsittelytarkoituksissa käsiteltäviä tietoja tallennetaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Käsittelytarkoitukset rajaisivat tietosisältöä määrittämällä tietojärjestelmään tallennettavat tiedot. Kansallisen viisumitietojärjestelmän sisältämistä viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevista tiedoista säädettäisiin erikseen 5 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, missä kaikissa lain 1 §:n mukaisissa tarkoituksissa kukin rekisterinpitäjä saa käsitellä tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Sääntely perustuisi kunkin viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Momentissa kuvattaisiin kyseiseen tietojärjestelmään liittyvät kunkin rekisterinpitäjän kaikki tietojenkäsittelytarpeet. Momentissa ei säädettäisi tiedon luovutuksesta rekisterinpitäjien välillä eikä rekisterinpitäjä saisi pääsyä muiden rekisterinpitäjien tallentamiin tietoihin 2 momentin nojalla, vaan tiedonsaantioikeudesta järjestelmän rekisterinpitäjien välillä säädettäisiin 11 §:ssä. Tämän johdosta 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen oikeudesta käsitellä tallentamiaan tietoja. Tämä koskisi myös luovutuksen perusteella saatuja ja tallennettuja tietoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, miten rekisterinpitäjän vastuu määrittyy. Kukin 2 momentin viranomainen toimisi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Tällä tarkoitettaisiin myös luovutuksen perusteella saatuja ja tallennettuja tietoja. Poliisin tallentamien tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimisi Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta. Rekisterinpitäjän velvoitteista säädetään tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa. Rekisterinpitäjyys määrittäisi sen toimivaltaisen viranomaisen, joka vastaa ja päättää asiakirjojen käsittelystä julkisuuslain mukaisesti.

Maahanmuuttovirasto vastaisi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä tiedonhallintalain mukaisesti. Tiedonhallintalain 1 §:n mukaan tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti sekä edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta. Tiedonhallintayksikölle säädetyt vastuut ja velvollisuudet tarkoittavat rekisterinpitäjien tehtävien järjestelyä tiedonhallintalaissa säädetyllä tavalla. Maahanmuuttovirasto esimerkiksi vastaisi tiedonhallintalain 16 §:n mukaisesti ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän käyttöoikeuksien määrittelemisestä kunkin rekisterinpitäjän pyynnöstä. Maahanmuuttovirasto vastaisi myös ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Tietojärjestelmän sisällöstä vastaisi kukin rekisterinpitäjä omien henkilötietojen käsittelytoimiensa osalta.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto vastaisi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisena henkilötietojen käsittelijänä sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoimisen toteuttamisesta muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin Maahanmuuttovirasto ei ole rekisterinpitäjä. Henkilötietojen käsittelijän tehtävistä tulisi sopia erikseen kunkin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisin käsittelijäsopimuksin.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 3 § kuuluisi seuraavasti:

3 §
Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2-5 kohdassa tarkoitetussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

Kukin viranomainen saa käsitellä tallentamiaan tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi seuraavasti:
1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1—5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
2) poliisi 1 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4 kohdan käsittelytarkoituksessa;
3) Rajavartiolaitos 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
4) vastaanottokeskus 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
5) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
6) säilöönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa;
7) ulkoministeriö 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
8) edustusto 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa;
9) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
10) työ- ja elinkeinotoimisto 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa.

Kukin 2 momentin viranomainen toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Poliisin tallentamien tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta.

Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä tiedonhallintalain mukaisesti. Lisäksi Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisena henkilötietojen käsittelijänä sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoimisen toteuttamisesta muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin Maahanmuuttovirasto ei ole rekisterinpitäjä.

Kunkin rekisterinpitäjän oikeudesta käsitellä tallentamiaan henkilötietoja muussa kuin niiden alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä säädettäisiin erikseen 4 §:ssä ja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välisestä tiedonsaantioikeudesta 11 §:ssä.

Tietojen käsitteleminen muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä (4 §)

Sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksen (18/2019 vp) 12 §:ään sisältyvää sääntelyä henkilötietojen käsittelemisestä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa täsmennettäisiin sisällöllisesti rekisterinpitäjien välisen tiedonsaantioikeussääntelyn tarkentumisen johdosta. Lisäksi sisäministeriö ehdottaa, että pykälä sijoitettaisiin asiayhteyden vuoksi heti *ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako* -pykälän jälkeen.

Koska esityksessä ehdotetaan säädettävän erikseen tiedon liikkumisesta rekisterinpitäjien välillä niin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä (11 §) kuin kansallisessa viisumitietojärjestelmässä (12 §), nyt ehdotettava pykälä ei sisältäisi enää lainkaan sääntelyä tiedon liikkumisesta muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa eri rekisterinpitäjien välillä. Ehdotettava säännös koskisi vain tilanteita, joissa rekisterinpitäjä käyttää itse järjestelmään tallentamaansa tietoa muussa kuin alkuperäisessä sille 3 §:ssä sallitussa käsittelytarkoituksessa.

Maahanmuuttovirasto, poliisi, järjestelykeskus ja edustusto voisi edellä ehdotetun 3 §:n mukaisesti käsitellä tietoja useammassa 1 §:n 1 momentin mukaisessa käsittelytarkoituksessa. Seuraavaksi on esitetty erilaisia esimerkkejä niistä tilanteista, joissa Maahanmuuttoviraston, poliisin tai järjestelykeskuksen on välttämätöntä käyttää yhdessä tarkoituksessa keräämäänsä tietoa toiseen sille 3 §:ssä määriteltyyn käsittelytarkoitukseen. Edustuston ei ole valmistelussa tunnistettu olevan välttämätöntä käsitellä 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi keräämiään tietoja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa kansalaisuuslain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi tai päinvastoin.

Maahanmuuttoviraston on välttämätöntä käyttää esimerkiksi ulkomaalaislain nojalla käsittelemiään maahantuloon liittyviä tietoja sen arvioimisessa täyttyvätkö kansalaisuuslain 13 §:n mukaiset edellytykset kansalaisuuden saamiseksi. Kansalaisuuslain mukainen kansalaisuusaseman määrittämistä koskeva tieto voi olla välttämätön maahantuloa koskevassa asiassa esimerkiksi ulkomaalaislain mukaista kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Tieto kansalaisuuslain nojalla myönnetystä kansalaisuudesta on välttämätön tieto esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöllä on vireillä myös ulkomaalaislain mukainen oleskelulupahakemus. Maahanmuuttovirasto pyörittää myös osaa vastaanottokeskuksista ja säilöönottoyksiköitä, joten sen on voitava käsitellä näissä yhteyksissä tallentamiaan tietoja myös muissa käsittelytarkoituksissaan. Vastaanottolain mukaisia vastaanottotietoja, kuten majoitustietoja tai säilölain mukaisia sijoitustietoja, on käsiteltävä esimerkiksi ulkomaalaislain mukaisen oleskelulupaprosessin yhteydessä.

Poliisin voi olla välttämätöntä käyttää esimerkiksi ulkomaalaislain 212 §:n mukaisen ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä käsittelemiään tietoja päättäessään säilölain 10 §:n mukaisesta ulkomaalaisen poliisin pidätystiloihin sijoittamisesta tai kansalaisuuslain 46 §:n mukaisen lausunnon antamisen yhteydessä. Poliisi voi joutua käyttämään kansalaisuuslain 46 §:n mukaisen lausunnon antamistehtävän johdosta käsittelemiään tietoja esimerkiksi maastapoistamisasian yhteydessä. Poliisi esimerkiksi huomaa kansalaisuusasiaa käsitellessään, että ulkomaalaislain mukaisen karkottamisen edellytykset täyttyvät ja käsittelee näitä tietoja karkottamisesitystä tehdessään tai ainakin sen tekemistä harkitessaan. Poliisi voi esimerkiksi käyttää säilöönoton tarkoituksessa säilölain 10 §:n nojalla käsittelemiään tietoja henkilön erityisestä sijainnista ulkomaalaislain mukaisen tehtävänsä, kuten maasta poistamisen, hoitamiseen.

Järjestelykeskuksen on esimerkiksi voitava käyttää ulkomaalaislain 133 §:n mukaisen maahantulijan rekisteröintitehtävänsä yhteydessä käsittelemiään tietoja järjestääkseen tälle vastaanottolain mukaiset vastaanottopalvelut.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 50 kappaleen mukaan henkilötietojen käsittely muita tarkoituksia varten kuin niitä tarkoituksia, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty, olisi sallittava vain, jos käsittely sopii yhteen niiden tarkoitusten kanssa, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty. Tällöin henkilötietojen keruun oikeuttaneen käsittelyn oikeusperusteen lisäksi ei edellytetä muuta erillistä käsittelyn oikeusperustetta. Jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan kuitenkin määrittää ja täsmentää tehtävät ja tarkoitukset, joiden myöhempää käsittelyä olisi pidettävä yhteensopivana ja laillisena.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, jotta voidaan varmistua myöhemmän käsittelyn tarkoituksen yhdenmukaisuudesta, rekisterinpitäjän olisi otettava huomioon muun muassa kyseisten tarkoitusten ja suunnitellun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet, tilanne, jossa henkilötiedot on kerätty, erityisesti myöhempään käsittelyyn liittyvät rekisteröidyn kohtuulliset odotukset, jotka perustuvat hänen ja rekisterinpitäjän väliseen suhteeseen, henkilötietojen luonne, suunnitellun myöhemmän käsittelyn seuraukset rekisteröidyille ja asianomaisten suojatoimien olemassaolo sekä alkuperäisessä että suunnitellussa käsittelyssä.

Ehdotettavassa säännöksessä mahdollistettujen käsittelytarkoitusten on arvioitu niiden välisen kiinteän yhteyden vuoksi sopivan yhteen niiden tarkoitusten kanssa, joita varten tiedot on alun perin tallennettu. Tämän on katsottu palvelevan myös rekisteröidyn etua, sillä hänen ei tällöin tarvitse toimittaa jo kertaalleen antamiaan tietoja uudestaan, millä on vaikutusta myös asian käsittelyn sujuvuuteen ja käsittelyaikaan.

Ehdotettava pykälä koskisi tietojen käsittelemistä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa vain ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Kansallisen viisumitietojärjestelmän osalta ei ole tarvetta säätää tietojen käsittelemisestä muussa

kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa, koska viisumitietojärjestelmässä tietoja käsitellään 5 §:n mukaisesti vain viisumien käsittelyn ja päätöksenteon alkuperäisessä tarkoituksessa.

Mitä tässä pykälässä säädettäisiin tietojen käsittelemisestä muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa, ei koskisi oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, koska sormenjälkien käsittelystä ehdotetaan säädettävän erikseen nykytilaa vastaavasti 9 ja 10 §:ssä.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 4 § kuuluisi seuraavasti:

4 §

Tietojen käsitteleminen muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä

Kukin rekisterinpitäjä saa käsitellä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallentamiaan tietoja muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, jos tiedot ovat välttämättömiä mainitun viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi seuraavasti:
1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 2-5 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa;
2) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa;
3) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa;
4) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 1, 3 ja 5 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa.
5) poliisi 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa;
6) poliisi 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa;
7) poliisi 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa;
8) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa käsittelemiään tietoja 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa.
Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen

matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako (5 §)

Sisäministeriö ehdottaa, että pykälässä säädettäisiin viisumijärjestelmän rekisterinpitäjistä ja vastuunjaosta vastaavasti kuin 3 §:ssä asiasta säädetään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän osalta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, missä lain 1 §:n mukaisissa käsittelytarkoituksissa käsiteltäviä tietoja tallennetaan kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Käsittelytarkoitukset rajaisivat tietosisältöä määrittämällä tietojärjestelmään tallennettavat tiedot.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, missä kaikissa lain 1 §:n mukaisissa tarkoituksissa kukin rekisterinpitäjä saa käsitellä tietoja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä. Sääntely perustuisi kunkin viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Momentissa kuvattaisiin kyseiseen tietojärjestelmään liittyvät kunkin rekisterinpitäjän kaikki tietojenkäsittelytarpeet. Momentissa ei säädettäisi tiedon luovutuksesta rekisterinpitäjien välillä eikä rekisterinpitäjä saisi pääsyä muiden rekisterinpitäjien tallentamiin tietoihin 2 momentin nojalla, vaan tiedonsaantioikeudesta kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjien välillä säädettäisiin erikseen 12 §:ssä. Tämän johdosta 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen oikeudesta käsitellä tallentamiaan tietoja. Tämä koskisi myös luovutuksen perusteella saatuja ja tallennettuja tietoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, miten rekisterinpitäjän vastuu määräytyy. Kukin 2 momentin viranomainen toimisi kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Tällä tarkoitettaisiin myös luovutuksen perusteella saatuja ja tallennettuja tietoja. Poliisin tallentamien tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimisi Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta. Rekisterinpitäjän velvoitteista säädetään tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa. Rekisterinpitäjyys määrittäisi sen toimivaltaisen viranomaisen, joka vastaa ja päättää asiakirjojen käsittelystä julkisuuslain mukaisesti.

Ulkoministeriö vastaisi kansallisesta viisumitietojärjestelmästä tiedonhallintalain mukaisesti. Tiedonhallintalain 1 §:n mukaan tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti sekä edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta. Tiedonhallintayksikölle säädetyt vastuut ja velvollisuudet tarkoittavat rekisterinpitäjien tehtävien järjestelyä tiedonhallintalaissa säädetyllä tavalla. Ulkoministeriö esimerkiksi vastaisi tiedonhallintalain 16 §:n mukaisesti kansallisen viisumitietojärjestelmän käyttöoikeuksien määrittelemisestä kunkin rekisterinpitäjän pyynnöstä. Ulkoministeriö vastaisi myös kansallisen viisumitietojärjestelmän ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Tietojärjestelmän sisällöstä vastaisi kukin rekisterinpitäjä omien henkilötietojen käsittelytoimiensa osalta.

Lisäksi ulkoministeriö vastaisi kansallisessa viisumitietojärjestelmässä tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisena henkilötietojen käsittelijänä sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoimisen toteuttamisesta muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin ulkoministeriö ei ole rekisterinpitäjä. Henkilötietojen käsittelijän tehtävistä sovittaisiin erikseen kunkin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisin käsittelijäsopimuksin.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 5 § kuuluisi seuraavasti:

5 §

Kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot.

Ulkoministeriö, edustusto, Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli saavat käsitellä tallentamiaan tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa.

Kukin 2 momentin viranomainen toimii kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Poliisin tallentamien tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta.

Ulkoministeriö vastaa kansallisesta viisumitietojärjestelmästä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti. Lisäksi ulkoministeriö vastaa kansallisessa viisumitietojärjestelmässä tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaisena henkilötietojen käsittelijänä sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoimisen toteuttamisesta muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin ulkoministeriö ei ole rekisterinpitäjä.

Suojelupoliisin oikeus käsitellä tietoja (6 §)

Sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksestä (HE 18/2019 vp) poiketen suojelupoliisin oikeudesta käsitellä tietoja säädettäisiin omassa pykälässään. Tämä olisi perusteltua siksi, että suojelupoliisin rooli sen käsitellessä henkilötietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä sekä kansallisessa viisumitietojärjestelmässä poikkeaa muista ehdotettavaa maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia soveltavista vi-

ranomaisista. Näin painotettaisiin myös kansallisen turvallisuuden erityistä merkitystä. Pykälässä olisi ensin informatiivinen viittaus suojelupoliisin tiedonsaantioikeussäännöksiin ja sitten nykytilaa vastaava erityissäännös maahanmuuttohallinnon tiedoista, joita suojelupoliisi voi ehdotettavan lain nojalla käsitellä. Suojelupoliisin käsittelyoikeuden sitominen 1 ja kohdan 2 tarkoituksiin vastaisi nykytilaa mutta poikkeaisi hallituksen esityksessä (HE 18/2019) esitetystä.

Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävän suorittaminen edellyttää, että sillä on mahdollisuus hakea ja tallentaa tarvittavin osin omaan järjestelmäänsä muiden viranomaisten ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja viisumitietojärjestelmään tallentamia tietoja. Suojelupoliisi muista viranomaisista poiketen ei lausuntojaan lukuun ottamatta itse tallenna tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tai kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Ehdotettu 3 ja 5 § olisi sidottu tietojen tallentamiseen, joten suojelupoliisin oikeudesta käsitellä nykytilaa vastaavasti ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisia tietoja ei ole mahdollista säätää näissä pykälissä.

Koska suojelupoliisi vain katsoo muiden viranomaisten ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallentamia tietoja, suojelupoliisi ei voisi vastata muiden viranomaisten järjestelmiin tallentamista tiedoista rekisterinpitäjänä. On huomioitava, että suojelupoliisi kyllä tallentaa järjestelmään ulkomaalaislain 116 §:n ja kansalaisuuslain 46 §:n nojalla antamansa lausunnot, mutta niissä on kyse tiedonluovutuksesta, sillä nämä lausunnot suojelupoliisi laatii omassa käsittelyjärjestelmässään, ei ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tai kansallisessa viisumitietojärjestelmässä. Tämä tietojen tallentaminen vastaa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuden, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallentamia päätöksiä ja lausuntoja. Lausunnon tai päätöksen tallentamisessa on kyse 13 §:n 1 momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla tapahtuvasta tiedon liikkumisesta. Suojelupoliisi ei siten olisi ehdotettavassa laissa rekisterinpitäjä.

Koska suojelupoliisi toimii muiden viranomaisten tallentamien tietojen varassa, on ehdottoman tärkeää varmistua sen riittävistä tiedonsaantioikeuksista. Valmistelussa on pidetty tärkeänä, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain tiedonsaantioikeussääntely ei olisi päällekkäistä muualla lainsäädännössä olevien tiedonsaantioikeuksien kanssa. Näin ollen pykälässä viitattaisiin informatiivisesti suojelupoliisin oikeuteen saada tietoja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019) ja poliisilaissa (872/2011). Poliisilla on erillinen ulkoministeriön tietojärjestelmiä koskeva tiedonsaantioikeus poliisin henkilötietolain 16 §:n 7 kohdassa, Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiä koskeva tiedonsaantioikeus poliisin henkilötietolain 16 §:n 8 kohdassa ja yleinen tiedonsaantioikeussäännös poliisilain 4 luvun 2 §:ssä. Viittausten Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön tietojärjestelmiin voidaan tulkita tarkoittavan myös muiden rekisterinpitäjien näihin järjestelmiin tallentamia tietoja tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto ja ulkoministeriö vastaavat myös jatkossa järjestelmien ylläpidosta.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 6 § kuuluisi seuraavasti:

6 §
Suojelupoliisin oikeus käsitellä tietoja

Suojelupoliisin oikeudesta saada tietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019) ja poliisilaissa (872/2011).

Suojelupoliisi saa käsitellä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisia tietoja sekä kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennettuja 1 §:n 1 momentin 1 kohdan viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevia tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Katso suojelupoliisin osalta vaihtoehtoisista tiedonsaantioikeutta koskevista sääntelymalleista 11 ja 12 §:n perustelujen kohdalla esitetty.

Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä (11 §)

Huomioiden perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvä vakiintunut käytäntö, sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksen (18/2019 vp) 11 §:ään sisältyvää sääntelyä tiedon liikkumisesta rekisterinpitäjien välillä tarkennettaisiin olennaisesti. Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta 3 §:ssä nimettyjen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä. Perustuslakivaliokunnan tiedonluovutusta koskevan vakiintuneen kannan mukaan sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta silloin, kun tietosisältöjä ei ole luetteloitu tyhjentävästi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp s. 39). Kunkin rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeus olisi rajattu sen 3 §:ssä säädettyjen sallittujen käsittelytarkoitusten mukaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin. Säännöksessä olisi lisäksi eritelty ne lait, joiden mukaisista lakisääteisistä tehtävistä on kyse. Saatavien tietojen sisältöä ei siis olisi rajoitettu kullekin rekisterinpitäjälle 3 §:ssä sallittuun käsittelytarkoitukseen, vaan siihen, että ne olisivat välttämättömiä lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Tieto olisi välttämätön, jos esimerkiksi päätöstä ei voitaisi tehdä ilman sitä tai jos tiedon puuttuminen johtaisi päätöksen virheellisyyteen.

Lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi kullakin 3 §:n mukaisella rekisterinpitäjällä olisi kuitenkin oikeus saada muilta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän mukaisilta rekisterinpitäjiltä myös muussa ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n mukaisessa käsittelytarkoituksessa tallennettuja tietoja.

Ehdotettavan 3 §:n mukaisten sallittujen käsittelytarkoitusten mukaisten lakisääteisten tehtävien hoitaminen edellyttää oikeutta saada toiselta 3 §:n mukaiselta rekiste-

rinpitäjältä myös tietoja, jotka on kerätty jossain muussa 1 §:n 1 momentin käsittelytarkoituksessa. Tämä olisi tarpeen, koska ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisala on esityksessä kumottavaksi ehdotettavan ulkomaalaisrekisterilain soveltamisalaa laajempi ja säännökseen keskitettäisiin myös ulkomaalaisrekisterilaissa, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, *vastaanottolaki*), säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002, *säilölaki*) ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010, *kotoutumislaki*) säädetyt rekisterinpitäjien väliset tiedonsaantioikeudet. Voimassa olevaa oikeustilaa ei tältä osin ole tarkoitus muuttaa. Esimerkiksi vastaanottokeskus voisi käsitellä tietoja vain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa, mutta sillä olisi oikeus saada poliisilta vastaanottolain mukaisen tehtävänsä hoitamiseksi välttämättömät tiedot, jotka poliisi on tallentanut ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään 1 kohdan mukaisessa tarkoituksessa.

Oikeuden saada toiselta 3 §:n mukaiselta rekisterinpitäjältä myös tietoja, jotka on kerätty jossain muussa 1 §:n 1 momentin käsittelytarkoituksessa on arvioitu täyttävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaiset edellytykset. Sallittujen käsittelytarkoitusten on arvioitu sopivan yhteen niiden tarkoitusten kanssa, joita varten tiedot on alun perin tallennettu. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tieto vireillä olevasta kansalaisuusasiasta on välttämätön maasta poistamista koskevassa asiassa poliisille tai Rajavartiolaitokselle. Esimerkin tapauksessa Rajavartiolaitoksella ei sinällään olisi oikeutta ehdotettavan 3 §:n nojalla käsitellä 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisessa tarkoituksessa tallennettuja kansalaisuusasiaa koskevia tietoja, mutta sen olisi välttämätöntä saada kyseinen tieto harkitessaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista maasta poistamista. Tämä olisi myös rekisteröidyn etu, sillä Suomen kansalaisuuden saanutta ei poisteta maasta. Eri käsittelytarkoituksessa tallennetuilla tiedoilla on siis arvioitu olevan niin kiinteä asiayhteys kullekin rekisterinpitäjälle sallittuun käsittelytarkoitukseen, että tietojen käsittely olisi yhteensopivaa.

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien lakisääteisten tehtävien edellyttämistä tiedonsaantioikeuksista ei kaikissa tilanteissa säädettäisi tyhjentävästi ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa, sillä sääntely ei saisi tulkintaongelmien välttämiseksi olla päällekkäistä. Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta ei olisi tarpeen säätää erikseen ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa, sillä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 19 §:ssä on kattava tiedonsaantioikeussäännös. Rajavartiolaitoksen olisi välttämätöntä saada tietoja muilta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjiltä ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi, joten vastakohtaispäätelmän välttämiseksi säännökseen otettaisiin informatiivinen viittaus Rajavartiolaitoksen henkilötietolain tiedonsaantioikeuteen.

Myös poliisilla on erillinen Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiä koskeva tiedonsaantioikeus poliisin henkilötietolain 16 §:n 8 kohdassa ja yleinen tiedonsaantioikeussäännös poliisilain 4 luvun 2 §:ssä. Sääntely ei saisi olla päällekkäistä, joten 1 momen-

tin 2 kohdassa säädettäisiin poliisin tiedonsaantioikeudesta siltä osin, kun poliisin henkilötietolain ja poliisilain edellä kuvatut säännökset eivät ole kattavia. Tällöin poliisin tiedonsaantioikeus muilta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjiltä jakaantuisi ehdotettavaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ja poliisin henkilötietolakiin.

Poliisin henkilötietolain 16 §:n 7 ja 8 kohdassa viitataan ulkoministeriön ja Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiin. Viittauksen voitaisiin katsoa koskevan myös muiden viranomaisten ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tai kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallentamia tietoja, koska ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 ja 5 §:ssä säädettäisiin vastuu ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä Maahanmuuttovirastolle ja kansallisesta viisumitietojärjestelmästä ulkoministeriölle.

Mitä tässä pykälässä säädettäisiin ei koskisi oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, koska sormenjälkien käsittelystä ehdotetaan säädettävän erikseen nykytilaa vastaavasti 9 ja 10 §:ssä.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 11 § kuuluisi seuraavasti:

11 §
Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä 1) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1-5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain (301/2004), kansalaisuuslain (359/2003), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki), säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002, säilölaki) ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, kotoutumislaki) mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta;

2) poliisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohdan käsittelytarkoituksessa kansalaisuuslain ja säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja työ- ja elinkeinotoimistolta;
3) Vastaanottokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, järjestelykeskukselta ja säilöönottoyksiköltä;
4) Järjestelykeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta ja säilöönottoyksiköltä;
5) Säilöönottoyksiköllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, järjestelykeskukselta ja vastaanottokeskukselta;
6) ulkoministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja edustustolta;
7) edustustolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja ulkoministeriöltä;
8) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja edustustolta;
9) työ- ja elinkeinotoimistolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, edustustolta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa sekä poliisilaissa.
Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019).
Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Vaihtoehtoiset ratkaisumallit poliisin ja suojelupoliisin maahanmuuttohallinnon mukaisten tiedonsaantioikeuksien päällekkäisyyksien ratkaisemiseksi

Sääntelyn päällekkäisyyden välttämiseksi sisäministeriössä on arvioitu myös vaihtoehtoisia ratkaisumalleja toteuttaa poliisin ulkomaalaislain, kansalaisuuslain ja säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemien tietojen tiedonsaantioikeussäännös. Koska suojelupoliisin tiedonsaantioikeussäännös poliisin henkilötietolain 52.2 §:ssä on sidottu poliisin henkilötietolain 3 luvun mukaisiin poliisin tiedonsaantioikeuksiin, valitulla sääntelytavalla olisi vaikutusta myös suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin.

VAIHTOEHTO 1:
Tässä vaihtoehdossa poliisin ja suojelupoliisin tiedonsaantioikeus muilta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjiltä **keskitettäisiin ehdotettavaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin.** Tällöin poliisin henkilötietolaista tulisi poistaa viittaus ulkomaalaislain mukaisiin tehtäviin.

Tällöin poliisin tiedonsaantioikeuksia ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa tulisi muuttaa seuraavasti:

11 §
Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä
---
*2) poliisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin **1**, 2, 4 kohdan käsittelytarkoituksessa **ulkomaalaislain**, kansalaisuuslain ja säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, ELY-keskukselta ja TE-toimistolta;*

~~*Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa sekä poliisilaissa.*~~

Ja poliisin tiedonsaantioikeuksia poliisin henkilötietolaissa tulisi muuttaa seuraavasti:

Poliisin henkilötietolaki (616/2019)

16 §
Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä
Poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti:
---
8) Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmistä matkustusasiakirjaa, oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, maahantulokieltoa ja kansalaisuutta koskevasta asiasta esitutkintaa ***ja*** *muuta tutkintaa ~~ja poliisille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien suorittamista~~ varten;*

Jos poliisin henkilötietolain 16 §:n 8 kohtaa muutettaisiin ehdotetulla tavalla, suojelupoliisin tiedonsaantioikeus ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 6 §:ssä olisi seuraava:

6 §
Suojelupoliisin oikeus käsitellä tietoja

Suojelupoliisilla on oikeus saada ja käsitellä salassapitosäännösten estämättä maksutta 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetut tiedot kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

VAIHTOEHTO 2:
Tässä vaihtoehdossa poliisin tiedonsaantioikeus muilta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjiltä **keskitettäisiin poliisin henkilötietolakiin**. Tällöin ehdotettavaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 11 §:ään lisättäisiin vain informatiivinen viittaus poliisin henkilötietolakiin.

Tällöin poliisin tiedonsaantioikeuksia ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa tulisi muuttaa seuraavasti:

11 §

Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä

~~2) poliisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 4 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain, kansalaisuuslain ja säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, ELY-keskukselta ja TE-toimistolta;~~

……

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (sekä poliisilaissa).

Tällöin poliisin tiedonsaantioikeuksia poliisin henkilötietolaissa tulisi muuttaa seuraavasti:

Poliisin henkilötietolaki (616/2019)

16 §

Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti:

---

*8) Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmistä matkustusasiakirjaa, oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, maahantulokieltoa ja kansalaisuutta koskevasta asiasta esitutkintaa, muuta tutkintaa ja poliisille ulkomaalaislaissa, **kansalaisuuslaissa ja säilölaissa** säädettyjen tehtävien suorittamista varten;*

Ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa olevaa viittausta suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin ei tässä tapauksessa tarvitsi välttämättä edes muuttaa:

6 §
Suojelupoliisin oikeus käsitellä tietoja

Suojelupoliisin oikeudesta saada tietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019) (ja poliisilaissa (872/2011)).

Tiedonsaantioikeus kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjien välillä (12 §)

Huomioiden perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvä vakiintunut käytäntö, sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksen (18/2019 vp) 11 §:ään sisältyvää sääntelyä tiedon liikkumisesta rekisterinpitäjien välillä tarkennettaisiin olennaisesti. Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta 5 §:ssä nimettyjen kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjien välillä. Perustuslakivaliokunnan tiedonluovutusta koskevan vakiintuneen kannan mukaan sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta silloin, kun tietosisältöjä ei ole luetteloitu tyhjentävästi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp s. 39). Kullakin 5 §:n mukaisella kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjällä olisi oikeus saada viisumiasioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan.

Ulkomaalaislain 30 § sisältää viittauksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö) 4 artiklan mukaisiin viranomaisiin, jotka käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niistä päätökset. Suomessa tällaisia viranomaisia ovat ulkoministeriö, edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi on toimivaltainen päättämään viisumin jatkamisesta. Ulkomaalaislain 31 §:n mukaan edustusto, Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli ovat toimivaltaisia mitätöimään ja kumoamaan viisumin. Ulkomaalaislain 190 a §:n mukaan ulkoministeriö on toimivaltainen ratkaisemaan viisumipäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen.

Jotta esimerkiksi Maahanmuuttovirasto voi kumota edustuston myöntämän viisumin kansallisessa viisumitietojärjestelmässä, sen olisi välttämätöntä käsitellä edustuston tai muun toimivaltaisen viranomaisen tässä asiassa kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallentamia tietoja.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta ei myöskään kansallisen viisumitietojärjestelmän osalta olisi tarpeen säätää erikseen ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa, sillä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 19 §:ssä on kattava tiedonsaantioikeussäännös. Rajavartiolaitoksen olisi välttämätöntä saada tietoja muilta kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjiltä ulkomaalaislain mukais-

ten tehtäviensä hoitamiseksi, joten vastakohtaispäätelmän välttämiseksi säännökseen otettaisiin informatiivinen viittaus Rajavartiolaitoksen henkilötietolain tiedonsaantioikeuteen.

Myös poliisilla on erillinen ulkoministeriön tietojärjestelmiä koskeva tiedonsaantioikeus poliisin henkilötietolain 16 §:n 7 kohdassa ja yleinen tiedonsaantioikeussäännös poliisilain 4 luvun 2 §:ssä. Samoin Tullilla on erillinen ulkoministeriön tietojärjestelmiä koskeva tiedonsaantioikeus henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 16 §:n 12 kohdassa. Sääntely ei saisi olla päällekkäistä, joten sisäministeriössä on arvioitu eri vaihtoehtoja toteuttaa poliisin ja Tullin ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemien tietojen tiedonsaantioikeussäännös. Ehdotettavassa mallissa poliisin ja Tullin tiedonsaantioikeus muilta kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjiltä jakaantuisi ehdotettavaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin sekä poliisin ja Tullin henkilötietolakeihin. Tässä tapauksessa edellä ehdotetussa maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 6.1 §:ssä olevaa viittausta suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin ei myöskään tarvitsisi muuttaa.

Koska kansalliseen viisumitietojärjestelmään ei tallenneta sormenjälkiä, tässä pykälässä ei olisi tarpeen viitata ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 9 ja 10 §:ään.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 12 § kuuluisi seuraavasti:

12 §
Tiedonsaantioikeus kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja kansallisessa viisumijärjestelmässä
1) ulkoministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot edustustolta, Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta;
2) edustustolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot ulkoministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta;
3) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot ulkoministeriöltä, edustustolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta.
Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa sekä poliisilaissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.
Tullin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (650/2019).

Poliisin henkilötietolakiin ei ehdotettaisi muutoksia:

Poliisin henkilötietolaki (616/2019)

16 §
Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä
Poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti:
*---------- *
7) ulkoministeriön tietojärjestelmistä viisumia koskevasta asiasta sekä Suomessa lähettäjävaltiota edustavan diplomaatti- tai konsuliedustuston, kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen tai muun samassa asemassa olevan kansainvälisen toimielimen henkilökuntaan kuuluvista sekä heidän perheenjäsenistään ja yksityisessä palveluksessaan olevista henkilöistä esitutkintaa, muuta tutkintaa ja poliisille ulkomaalaislaissa säädetyn tehtävän suorittamista varten;

Myöskään Tullin henkilötietolakiin ei ehdotettaisi muutoksia:

Tullin henkilötietolaki (650/2019)

16 §
Tullin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Tullilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti:
----
12) ulkoministeriön tietojärjestelmistä tiedot viisumia koskevasta asiasta ja Suomessa lähettäjävaltiota edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston, kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen ja muun samassa asemassa olevan kansainvälisen toimielimen henkilö-

kuntaan kuuluvista ja näiden perheenjäsenistä sekä yksityisessä palveluksessa olevista henkilöistä ulkomaalaislaissa (301/2004) Tullille säädettyjen tehtävien suorittamista, tulli- ja verovalvontaa sekä tullirikostorjuntaa varten;

Vaihtoehtoinen ratkaisumalli poliisin ja Tullin sekä suojelupoliisin maahanmuuttohallinnon mukaisten tiedonsaantioikeuksien päällekkäisyyksien ratkaisemiseksi

Tässä vaihtoehdossa poliisin ja Tullin tiedonsaantioikeus muilta kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjiltä **keskitettäisiin ehdotettavaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin.** Tällöin poliisin ja Tullin henkilötietolaeista tulisi poistaa viittaus ulkomaalaislain mukaisiin tehtäviin.

Poliisin ja Tullin tiedonsaantioikeuksia ehdotettavassa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa tulisi tällöin muuttaa seuraavasti:

12 §
Tiedonsaantioikeus kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja kansallisessa viisumijärjestelmässä
---
4) poliisilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot ulkoministeriöltä, edustustolta, Maahanmuuttovirastolta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta;
5) Tullilla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot ulkoministeriöltä, edustustolta, Maahanmuuttovirastolta, poliisilta ja Rajavartiolaitokselta.

~~*Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa sekä poliisilaissa.*~~
~~*Tullin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (650/2019).*~~

Ja poliisin henkilötietolaissa seuraavasti:

Poliisin henkilötietolaki (616/2019)

16 §
Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä
Poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti:
---
7) ulkoministeriön tietojärjestelmistä viisumia koskevasta asiasta sekä Suomessa lähettäjävaltiota edustavan diplomaatti- tai konsuliedustuston, kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen tai muun samassa asemassa olevan kansainvälisen toimielimen henkilökuntaan kuuluvista sekä heidän perheenjäsenistään ja yksityisessä palveluksessaan olevista henkilöistä esitutkintaa ***ja*** *muuta tutkintaa ~~ja poliisille ulkomaalaislaissa säädetyn tehtävän suorittamista~~ varten;*

Ja Tullin henkilötietolaissa seuraavasti:

Tullin henkilötietolaki (650/2019)

16 §
Tullin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Tullilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti:
---
12) ulkoministeriön tietojärjestelmistä tiedot viisumia koskevasta asiasta ja Suomessa lähettäjävaltiota edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston, kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen ja muun samassa asemassa olevan kansainvälisen toimielimen henkilökuntaan kuuluvista ja näiden perheenjäsenistä sekä yksityisessä palveluksessa olevista henkilöistä ~~ulkomaalaislaissa (301/2004) Tullille säädettyjen tehtävien suorittamista,~~ tulli- ja verovalvontaa sekä tullirikostorjuntaa varten;

Koska suojelupoliisin tiedonsaantioikeussäännös poliisin henkilötietolain 52.2 §:ssä on sidottu poliisin henkilötietolain 3 luvun mukaisiin poliisin tiedonsaantioikeuksiin, valitulla sääntelytavalla olisi vaikutusta myös suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin. Jos poliisin henkilötietolain 16 §:n 7 kohtaa muutettaisiin ehdotetulla tavalla, suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 6 §:ssä tulisi muuttaa seuraavasti:

6 §
Suojelupoliisin oikeus käsitellä tietoja

Suojelupoliisilla on oikeus saada ja käsitellä salassapitosäännösten estämättä maksutta 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetut tiedot kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tiedonsaantioikeus (13 §)

Kansaneläkelaitos on huomauttanut lausunnossaan, että rekisterinpitäjällä olisi oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia välttämättömiä henkilötietoja, kuten kohdan 5) mukaisia terveyttä koskevia tietoja, ja tätä kautta myös mahdollisuus saada niitä 13 §:n 1 momentin nojalla välttämättömyysperusteella esimerkiksi Kelalta. Esitetty sääntely siis tosiasiallisesti laajentaisi rekisterinpitäjän oikeutta saada tietoja juuri näihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin. Lisäksi 13 §:n 2 momentin 5 kohdassa olisi selvyyden vuoksi hyvä erikseen mainita myös toimeentulotukitiedot, kuten nykyisessä ulkomaalaisrekisterilain 8 §:n säännöksessä. **Verohallinto** on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei säännös ole täysin yksiselitteinen sen osalta, että oikeuttaako säännös saamaan myös muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden varallisuus- ja tulotiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi. Säännöstä tulisi selkeyttää siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, oikeuttaako säännös saamaan varallisuus- ja tulotietoja myös muista kuin oleskelulupaa hakevista henkilöistä silloin, kun kyse on ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämisestä tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämisestä.

Sisäministeriön vastaus: Tavoitteena ei ole ollut laajentaa oikeutta saada voimassa olevan aineellisen lainsäädännön mukaisiin tehtäviin välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tämän vuoksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaan 8 §:ään on lisätty täsmennys *lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi* välttämättömistä tiedoista. Samoin ehdotetun 13 §:n 1 momenttiin on täsmennetty, että kyse on *lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi* välttämättömistä tiedoista. Maahanmuuttohallinnon alalla näitä toimivaltaa luovia lakeja ovat ulkomaalaislaki, kansalaisuuslaki, kausityölaki, ICT-laki ja tutkija- ja opiskelijalaki. Toimeentulotukitiedot ovat Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaislain 39 §:n ja kansalaisuuslain 13 §:n mukaisen tehtävän hoitamiseksi välttämättömiä tietoja, joita ilman päätöstä ei voida tehdä tai joiden ollessa puutteellisia voitaisiin tehdä virheellinen päätös, tämän vuoksi Kansaneläkelaitoksen toimeentulotukitietoja ei ole listattu ehdotettavan 13 §:n 2 momenttiin tarpeellisiksi tiedoiksi.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin 7 kohta: *Verohallinnolta muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden varallisuus- ja tulotiedot, joilla voi olla merkitystä lapsen edun arvioinnissa tai sen arvioinnissa onko henkilö kykenevä huolehtimaan toisesta henkilöstä*

kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi sekä varallisuus- ja tulotiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

Säännöksessä on käytetty lainkirjoittajan oppaan mukaisena (24.5) lakiteknisenä apuvälineenä konjunktiota *sekä* ratkaisemaan määritteen ulottuvuus. Säännöksessä ei siis olisi kyse muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden varallisuus- ja tulotiedoista ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi.

Määreellä *muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden tiedoista, joilla voi olla merkitystä lapsen edun arvioinnissa tai sen arvioinnissa, onko henkilö kykenevä huolehtimaan toisesta henkilöstä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi* viitataan vastuunmäärittämisasetuksen ("Dublin-asetus", Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta) 8 artiklan 2 kohdan (alaikäiset turvapaikanhakijat) ja 16 artiklan 1 kohdan (riippuvuussuhteessa olevat henkilöt) mukaisen harkinnan suorittamiseksi tarvittavista tiedoista. Säännöksen tausta ja esimerkit tilanteista, joihin kyseinen tiedonsaantioikeus voisi soveltua, on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä (HE 18/2019 vp).

Säännöstä on mahdollista tarvittaessa selkeyttää joko vaihtamalla jälkimmäinen määre ensimmäiseksi tai kirjoittamalla eri tietotarpeet omiksi kohdikseen.

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin 7 kohta: *Verohallinnolta varallisuus- ja tulotiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi sekä muiden kuin oleskelulupaa hakevien henkilöiden varallisuus- ja tulotiedot, joilla voi olla merkitystä lapsen edun arvioinnissa tai sen arvioinnissa onko henkilö kykenevä huolehtimaan toisesta henkilöstä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi;*

tai vaihtoehtoisesti

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin 7 kohta: *Verohallinnolta varallisuus- ja tulotiedot:*

a) muista kuin oleskelulupaa hakevista henkilöistä, joilla voi olla merkitystä lapsen edun arvioinnissa tai sen arvioinnissa onko henkilö kykenevä huolehtimaan toisesta henkilöstä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi;
b) ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

Ehdotettavan 13 §:n 2 momentin 10 kohtaan tehtäisiin lisäksi täsmennys niin, että ’ulkoasiainhallinnon’ korvattaisiin tiedot luovuttavan viranomaisen tarkemmin yksilöivällä muotoilulla ’ulkoministeriö tai edustusto’.

Sisäministeriö tuo lisäksi esiin, että ehdotettavan säännöksen 1 momentissa on eritelty 11 ja 12 §:n sääntelytapaa vastaavasti sitä, minkä käsittelytarkoituksen mukaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi kullakin viranomaisella on oikeus saada tietoa järjestelmien ulkopuolisilta tahoilta. Säännökseen on lisätty informatiivinen viittaus poliisin ja Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeuksiin. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi poliisin henkilötietolain 16 §:n 2 kohdan mukaista tiedonsaantioikeutta Rikosseuraamuslaitokselta. Tullin henkilötietolaissa ei ole poliisin henkilötietolakia vastaavaa tiedon käyttötarkoitusta esimerkiksi Rikosseuraamuslaitokselta saatavien tietojen suhteen, eikä Tullilla ole arvioitu olevan viisumien myöntämisen, epäämisen, mitätöimisen tai kumoamisen hoitamiseen liittyviä tiedonsaantioikeustarpeita kansallisen viisumitietojärjestelmän ulkopuolisilta viranomaisilta.

Ehdotettava säännös soveltuisi säännöksessä mainittujen rakisterinpitäjien oikeuteen saada tietoa muilta kuin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän ulkopuolisilta viranomaisilta. Tällöin säännöstä sovellettaisiin myös tiedon liikkumiseen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän välillä.

Automaattinen päätöksentekomenettely (Hallituksen esityksen 21 §, joka ehdotetaan poistettavaksi esityksestä)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sillä ei ole huomauttamista päätöksenteon automatisoinnilla tavoiteltuihin päämääriin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että henkilötietojen suojan näkökulmasta laaditun tietosuoja-asetuksen sääntely ei muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle. Valiokunnan mukaan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa hallinnollista päätöksentekoa ei tulisi pyrkiä sääntelemään yksittäisillä pistemäisillä lakiehdotuksilla. Valiokunta katsoi, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Perustuslakivaliokunta korosti selvitystarpeen merkitystä ja kiirehti selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa tilanteessa on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Valiokunta esitti yksityiskohtaisia huomiota liittyen menettelyyn ohjautuvien asioiden valiokoitumiseen, algoritmin julkisuuteen ja virkavastuuseen ja edellytti näiden automatisoituun päätöksentekomenettelyyn ja sitä koskevaan lainsäädäntömenettelyyn liittyvien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten ottamista asianmukaisesti huomioon edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta lausui, että se pitää perustuslaista johtuvia automatisoitua

yksittäispäätöksiä koskevien säännösehdotusten muutostarpeita esityksen perusratkaisuihin vaikuttavina. Valiokunnan mukaan täten selkein ratkaisu olisi, että ehdotettu 21 §:n säännös poistetaan lakiehdotuksesta ja valtioneuvosto selvittää huolellisesti ja hyvää lainvalmistelumenettelyä noudattaen automatisoitua päätöksentekoa sääntelevän yleislainsäädännön muutostarpeet, ja valmistelee tarvittaessa automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön, jota voidaan mahdollisesti täsmentää hallinnonalan erityispiirteet huomioonottavalla erityislaeilla. Perustuslakivaliokunta edellytti, että mikäli hallintovaliokunta kuitenkin pyrkii valiokuntakäsittelyssä muuttamaan automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn perustuslainmukaiseksi, on esitystä koskeva mietintöluonnos saatettava vielä perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tällainen menettely on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Myös esimerkiksi **eduskunnan oikeusasiamies**, **valtioneuvoston oikeuskansleri**, **korkein hallinto-oikeus**, **oikeusministeriö**, **professori Mäenpää** ja **professori Voutilainen** ovat lausuneet laajasti automaattiseen päätöksentekomenettelyyn liittyen. Huomiot liittyivät muiden huomioiden lisäksi erityisesti virkavastuun toteutumiseen automaattisessa menettelyssä.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö korostaa, että automaattisen päätöksenteon mahdollistamisella erityislainsäädännössä pyrittiin yleislainsäädännön puuttuessa sovittamaan yhteen Maahanmuuttoviraston kasvavat hakemusmäärät suhteessa pieneneviin kehyksiin ja kohdentamaan viraston rajalliset resurssit tehokkaasti yksikertaisempien asioiden nopeaan ratkaisemiseen, mikä olisi niin yksilön, yritysten kuin yhteiskunnan etu.

Sisäministeriö kuitenkin arvioi, että perustuslakivaliokunnan kannat huomioiden ei ole perusteltuja edellytyksiä jatkaa automaattista päätöksentekoa koskevan kokonaisuuden valmistelua ennen yleislainsäädännön muutostarpeita koskevan oikeusministeriön selvityksen valmistumista ja mahdollisesti tarvittavan automatisoitua päätöksentekoa koskevan yleisen lainsäädännön valmistumista. Sisäministeriön saaman tiedon mukaan asia on oikeusministeriössä vireillä ja asiaa koskeva esiselvitys on hiljattain valmistunut. Oikeusministeriö on todennut, että se on hyvin tietoinen asiakokonaisuuden merkityksestä ja siihen liittyvistä kiireellisistä odotuksista. Näin ollen sisäministeriö esittää automaattista menettelyä koskevan pykäläehdotuksen (HE 18/2019 vp 21 §) poistamista esityksestä.

Muut asiantuntijahuomiot

Huomiotiedot (7 § 3 mom)

Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt huomitotietoihin liittyvää sääntelyä hyvin ongelmallisena ja todennut, että huomiotietoina voitaisiin ehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan käsitellä mitä tahansa henkilötietoja, vaikka tiedon antajan tai lähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta ei olisi mahdollista tehdä edes arviota. **Oi-**

keuskansleri on todennut, että säännöstä on asian valmistelun edetessä hieman täsmennetty, mutta huomiotietojen käsittelyedellytykset ovat edelleen varsin väljät eikä säännöksestä ilmene, etteivät huomiotiedot voi olla perusteena päätökselle. Myös **oikeusministeriö** ja **tietosuojavaltuutettu** huomauttavat, että kielto käyttää huomiotietoja päätöksenteon perusteena ei ilmene säännöstekstistä. **Oikeusministeriö** tuo lisäksi esiin, että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esiin tuoma leimautumisen riski ja se, että kyseessä on valiokunnan tarkoittama suuren riskin perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, sääntelyä on arvioitava sääntelyn lakitasoisuuden, täsmällisyyden ja kattavuuden näkökulmasta (vrt. PeVL 51/2018 vp). Tältä kannalta arvioituna säännös vaikuttaa liian avoimelta ja sitä tulisi rajata sekä täsmentää. **Tietosuojavaltuutetun** mukaan kokonaisuutena arvioiden ehdotettu huomiotietojen käsittelyä koskeva sääntely on käsiteltävien henkilötietojen osalta yleisluonteinen, mikä mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisten omin toimin. **Professori Mäenpää** puolestaan on todennut, että huomiotietoja koskevan sääntelyn voitaneen katsoa täyttävän tällaisten tietojen käsittelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellytykset. **Perustuslakivaliokunta** ei ole lausunut huomiotiedoista.

Sisäministeriön vastaus: Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiehdotuksen (HE 18/2019 vp) 7 §:n 3 momentissa ehdotettiin säädettävän uutena henkilötietoryhmänä huomiotietojen käsittelystä. Huomiotietojen erityisen luonteen vuoksi hallituksen esityksessä niiden asemaa on lakiteknisesti korostettu (aiemmasta esityksestä HE 62/2018 vp poiketen) keskittämällä kaikki niitä koskeva sääntely selkeäksi omaksi momentikseen. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 69-70) todetaan, että luonteensa vuoksi huomiotietojen käsittelyn edellytyksiä tulisi tulkita suppeasti edellä mainituissa rajoissa.

Koska huomiotiedoissa voisi luonteensa vuoksi olla kysymys potentiaalisesti hyvin laajoista ihmisten yksityiselämään puuttuvista tiedoista, jotka ovat luonteeltaan epävarmoja ja joiden käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski, tietojen käsittelyn rajaaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 18/2012 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2) on ollut välttämätöntä. Näin ollen oikeus käsitellä huomiotietoja koskisi hallituksen esityksen mukaan vain sellaisia tietoja, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Soveltamisalan rajaamisella ja tietosuoja-asetuksen 5 artiklan yleisillä periaatteilla, kuten tietojen tarpeellisuusvaatimuksella sekä minimoinnilla varmistettaisiin huomiotietojen käsittelyn oikeasuhtaisuus. Huomiotietojen poistamisesta säädettäisiin erikseen. Huomiotietojen luonne huomioiden sisäministeriö ehdottaa edellä mainittujen rajoitusten lisäksi, että huomiotietoihin olisi hallituksesta esityksestä poiketen aina liitettävä arvio tietojen antajan tai tietolähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta. Arvion liittäminen huomiotietoihin ei siten olisi sidottu hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla vain niihin tilanteisiin, joissa arvion tekeminen ”on mahdollista”.

Sisäministeriö tuo esiin, että hallituksen esityksen perusteluissa (s. 69-70) todetaan, että käytännössä huomiotiedot olisivat peruste aloittaa viranomaisten toimivaltaan kuuluviin tehtäviin vaikuttavien olosuhteiden tarkempi selvittäminen. Erikseen todetaan, että huomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena. Sisäministeriö kuitenkin pitää perusteltuna huomioita siitä, että kielto käyttää huomiotietoja päätöksenteon perusteena tulisi ilmetä selkeästi myös säännöstekstistä.

Näin ollen ehdotetun 7 §:n 3 momentti kuuluisi seuraavasti:

7 §
Käsiteltävät henkilötiedot

Rekisterinpitäjä saa lisäksi käsitellä, siltä osin kuin on tarpeen, havaitsemiaan tai sille ilmoitettuja huomiotietoja, joiden voidaan olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta. Huomiotietoihin on liitettävä tieto tietojen antajasta tai tietolähteestä sekä arvio tämän luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta. ~~, jos se on mahdollista.~~ ***Huomiotietoja ei saa käyttää päätöksenteon perusteena.***

Tietosuojavaltuutetun mukaan jää osin epäselväksi, missä laajuudessa yksi rekisterinpitäjä voisi käsitellä tässä tarkoituksessa myös toisen rekisterinpitäjän tallettamia tietoja. **Maahanmuuttovirasto** on tuonut esille huolensa siitä, että esitetyn lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ei ole sisällytetty varsinaista tiedonsaantioikeutta näihin tietoihin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta. Maahanmuuttovirasto esittää huolensa siitä, että ilman tiedonsaantioikeuden kirjaamista työturvallisuuteen vaikuttavien tietojen saaminen voi jäädä sattumanvaraiseksi, jos rekisterinpitäjällä ei ole mahdollisuutta pyytää toiselta viranomaiselta esimerkiksi työturvallisuuteen vaikuttavia tietoja.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriön näkemyksen mukaan rekisterinpitäjä voi käsitellä toisen rekisterinpitäjän huomiotietoja samoin edellytyksin kuin muitakin henkilötietoja. Näin ollen tietojen käsittely edellyttää aina asianmukaista tiedonsaantioikeutta sekä tietojen tarpeellisuusvaatimuksen arviointia ja minimointia. Mikäli huomiotieto sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, edellyttää käsittely lisäksi 8 §:n mukaisesti käsittelyn välttämättömyyttä tietyssä käsittelytarkoituksessa.

Sisäministeriön tulkinnan mukaan työturvallisuuteen vaikuttava tieto on aina osa sitä prosessia, jossa henkilötietoa käsitellään. Sisäministeriön käsityksen mukaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 11-13 §:ssä säädettäväksi ehdotetut tiedonsaantioikeudet voivat kattaa myös huomiotiedot, koska rekisterinpitäjän velvollisuus

huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta liittyy aina johonkin ehdotettavan lain käsittelytarkoituksiin kuuluvaan käsiteltävään asiaan.

Muiden kuin ulkomaalaisen itsensä henkilötietojen käsittely (7 §:n 4 momentti)

Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt ongelmallisen avoimena 7 §:n 4 momentissa ehdotettua sääntelyä, joka koskee muiden kuin ulkomaalaisen itsensä henkilötietojen käsittelyä.

Sisäministeriön vastaus: Ehdotetun 7 §:n 4 momentin nojalla rekisterinpitäjä saisi, siltä osin kuin on tarpeen, käsitellä perheenjäsenten, samassa taloudessa asuvien henkilöiden ja Suomessa olevien vastaanottajien henkilötietoja sekä ulkomaalaisen työntekijän palvelukseensa ottavan henkilön henkilötietoja.

Ulkomaalaisrekisterilain 5 §:n 1- 3 säädetään, että ulkomaalaisrekisteriin saa kerätä ja tallettaa tietoja muun muassa henkilöistä, jotka ovat hakeneet viisumia tai oleskelulupaa, joiden oleskeluoikeus rekisteröidään ulkomaalaislain nojalla tai joiden työntekoa koskevat tiedot rekisteröidään muun lain nojalla, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua taikka joiden ottamista Suomeen pakolaiskiintiössä tai humanitaarisen maahanmuuton perusteella selvitetään, luonnollisista ja oikeushenkilöistä, jotka ottavat palvelukseensa ulkomaalaisen työntekijän tai jotka ovat hakeneet Suomen kansalaisuutta tai Suomen kansalaisuuden säilyttämistä taikka vapautumista Suomen kansalaisuudesta tai tehneet ilmoituksen Suomen kansalaisuuden saamiseksi. Lisäksi tietoja saa kerätä ja tallettaa niistä, joiden Suomen kansalaisuuden menettämistä harkitaan tai joiden kansalaisuusasemaa määritetään. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisrekisteriin saa tallettaa tietoja 1–3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenistä, hänen kanssaan samassa taloudessa asuvista henkilöistä ja Suomessa olevista vastaanottajista silloin, kun se asian ratkaisemisen kannalta on tarpeen. Voimassaolevan ulkomaalaisrekisterilain 7 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalaisrekisteriin saa, siltä osin kuin on tarpeen, tallettaa 5 §:n 4 momentissa tarkoitettujen perheenjäsenten, samassa taloudessa asuvien henkilöiden sekä vastaanottajien henkilö- ja yhteystiedot.

Ulkomaalaisrekisterilain mukaan henkilö- ja yhteystiedot perheenjäsenistä, hänen kanssaan samassa taloudessa asuvista henkilöistä ja Suomessa olevista vastaanottajista on saanut kerätä ehdotetun maahanmuuttohallinnon henkilötietolain mukaisista asiakasryhmistä, kun se on asian ratkaisemisen kannalta tarpeen. Nykytilan säilyttäminen on arvioitu välttämättömäksi myös jatkossa, koska Maahanmuuttohallinnossa toimivien viranomaisten on lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi pystyttävä arvioimaan esimerkiksi osana maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta lähtöön sekä kansalaisuuden myöntämiseen liittyvää edellytysten täyttymisen harkintaa 7 §:n 4 momentin mukaisten perheenjäsenten, samassa taloudessa asuvien henkilöiden ja Suomessa olevien vastaanottajien henkilötietoja sekä ulkomaalaisen työntekijän palvelukseensa ottavan henkilön henkilötietoja. Esimerkiksi ulkomaalaislain edellyttämällä tavalla voi ulkomaalaisen palvelukseensa ottavan yrityksen tai yksityishenkilön osalta olla tarpeen käsitellä taloustietoja. Perheenjäsenen oleskelulupaa hakevan

osalta voi olla tarpeen käsitellä perheenjäsenen tietoja esimerkiksi perhesuhdetta tai toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaessa. On huomioitava, että tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet (5 artikla) rajaavat oikeuden käsitellä tietoa siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin (15 §)

Sisäministeriö ehdottaa, että säännökseen lisättäisiin Maahanmuuttoviraston lisäksi myös muut ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä tietoja käsittelevät viranomaiset, joiden on voitava lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi luovuttaa tietoja Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Asetukset, joilla EU:n yhteiset tietojärjestelmät perustetaan, ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Julkisuuslain 29 §:n mukaisen salassapidon murtamiseksi tietojen luovuttamisesta tulee kuitenkin säätää erikseen. Asetuksissa määritellään yksiselitteisesti järjestelmiin tallennettavat tiedot. Nämä asetusten mukaisesti tietojärjestelmiin tallennettavat tiedot voivat olla joko kunkin rekisterinpitäjän itse keräämiä ja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tai kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallentamia tietoja tai niiden tiedonsaantioikeuden nojalla toiselta viranomaiselta saamia ja tallentamia tietoja. Nämä muut viranomaiset olisivat ulkoministeriö, edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1987/2006 toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä säädetään jäsenmaiden viranomaisille velvollisuus tallentaa Schengenin tietojärjestelmään maahantulokieltokuulutuksia. Myös edellä mainitun asetuksen (EY) N:o 1987/2006 niiden täysimääräisestä soveltamisesta lukien kumoavissa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1860 Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1861 Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862 Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (*SIS-asetukset*) säädetään jäsenmaiden viranomaisille velvollisuus tallentaa Schengenin tietojärjestelmään maahantulokieltokuulutuksia ja uutena kuulutusluokkana palautuskuulutuksia.

Schengen tietojärjestelmään tallennettavat maahantulokieltokuulutukset laaditaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Myös uusi kuulutusluokka paluukuulutukset on tarkoitus toteuttaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Ulkomaalaislain 151 ja 152 §:n nojalla toimivaltaisia palauttamis- ja maahantulokiel-

topäätöksen tekeviä viranomaisia ovat poliisi ja rajatarkastusviranomainen sekä Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislain 3 §:n 21 kohdan mukaan rajatarkastusviranomaisella tarkoitetaan Rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö, tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen. Rajavartiolain (578/2005) 12 §:n mukaan rajatarkastustehtävien jakamisesta rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin kesken eri rajanylityspaikoilla säädetään valtioneuvoston asetuksella. Rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetuin valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 10 §:ssä säädetään rajatarkastustehtävien jakamisesta poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välillä. Tosiasiallisesti kuulutuksia ovat ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä laatineet Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Kuulutuksiin tallennettavista tiedoista säädetään SIS-asetuksissa, mutta ne ovat ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain 9 luvun mukaisen maasta poistamisen tarkoituksessa Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 §:n mukaisesti ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä käsittelemiä tietoja.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008 viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) II luvussa säädetään tietojen tallentamisesta ja käytöstä viisumiviranomaisten toimesta. VIS-asetuksen 4 artiklan 3 alakohdan määritelmän mukaisia viisumiviranomaisia ovat ulkomaalaislain 30 ja 31 §:n nojalla ulkoministeriö, Suomen edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli ja Maahanmuuttovirasto. Ulkoministeriö on viisumiasioista vastaava keskusviranomainen, joka luetaan VIS-asetuksen 4 artiklan 3 alakohdan mukaisiin viisumiviranomaisiin.

Hallituksen esityksessä (275/2010 vp, s. 20) on todettu, että Suomella, toisin kuin eräillä muilla jäsenvaltioilla, ei ole käytössä sellaista järjestelyä, jossa viisumiasioista vastaava keskusviranomainen osallistuisi viisumipäätösten tekemiseen siten, että keskusviranomainen tekisi itse viisumipäätöksen viisumisäännöstön 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun edustuston tai henkilötarkastuksista vastaavan viranomaisen sijasta. Nykyään myös ulkoministeriön on mahdollista osallistua viisumipäätösten tekemiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö) on sittemmin myös muutettu asetuksella (EU) 2019/1155 niin, että jäsenvaltiot voivat päättää, että keskusviranomaiset käsittelevät hakemukset ja tekevät niistä päätökset.

Viisumitietojärjestelmään tallennettavista tiedoista säädetään VIS-asetuksessa, mutta ne ovat ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisessa käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain 3 luvun mukaisen viisumiasioiden käsittelyn ja päätöksenteon eli maahantulon ja maassa oleskelun tarkoituksessa ulkoministeriön, edustuston, Maahanmuuttoviraston, poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 5 §:n mukaisesti kansallisessa viisumitietojärjestelmässä käsittelemiä tietoja.

Näin ollen ehdotetun 1. lakiehdotuksen 15 § kuuluisi seuraavasti:

15 §
Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin

*Maahanmuuttovirasto, **ulkoministeriö, edustusto, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli saavat** salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen **V** osaston 2 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin henkilötietoja sen mukaan kuin mainituissa asetuksissa säädetään.*

Tietojen poistaminen (16 §)

Esityksen 16 §:ssä säädetään tietojen poistamisesta. **Valtiovarainministeriö** on huomauttanut, että tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, mitä poistamisella tarkoitetaan, mistä tiedot poistetaan ja mitä tiedoille sen jälkeen tehdään.

Sisäministeriön vastaus: Henkilötiedot poistettaisiin niistä järjestelmistä, joissa niitä käsitellään. Lakisääteisen säilytysajan päätyttyä henkilötiedot tulisi poistaa joko hävittämällä ne tai, vaihtoehtoisesti, siirtämällä ne arkistoon sen mukaan mitä Arkistolaitos määrää asiakirjojen tai asiakirjoihin sisältyvien tietojen säilyttämisestä pysyvästi. Poistetut tiedot arkistoitaisiin 18 §:n mukaisesti siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään. Virheelliseksi todetun tiedon poistamisesta säädettäisiin erikseen. Tietojen poistamisesta vastaavasta viranomaisesta säädettäisiin 3 ja 5 §:ssä, joiden mukaan henkilötietojen poistaminen olisi tiedosta vastaavan rekisterinpitäjän vastuulla, mutta tiedon poistamisen toteuttaminen olisi käsittelijäsopimuksin mahdollista keskittää ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä sekä tiedonhallintayksikkönä että henkilötietojen käsittelijänä toimivalle Maahanmuuttovirastolle ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä vastaavasti ulkoasiainhallinnolle.

Arkistolaitos on arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentin nojalla määrännyt ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetut tiedot säilytettäväksi pysyvästi. Poistamisen jälkeen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetut tiedot säilytetään arkistolaitoksen määräyksen nojalla pysyvästi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmää käyttävillä virkamiehillä ei ole pääsyä arkistoituihin tietoihin.

Virheelliseksi todettu henkilötieto (17 §)

Oikeusministeriön mukaan ehdotetun 17 §:n suhteen jää epäselväksi, sisältyykö tietosuoja-asetukseen sellaista liikkumavaraa, joka mahdollistaa virheellisen tiedon poistamisesta poikkeamisen ehdotetulla tavalla.

Sisäministeriön vastaus: Tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa todetaan, että rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että rekisterinpitäjä oikaisee ilman aiheetonta viivytystä rekisteröityä koskevat epätarkat ja virheelliset henkilötiedot. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (ns. TATTI-työryhmä) on arvioinut, että artikla sisältää kansallista liikkumavaraa ja pitänyt mahdollisena, että artiklasta poikkeamista erityislainsäädännöllä. Nyt ehdotettua vastaava ratkaisumalli sisältyy sekä poliisin henkilötietolain (616/2019) 39 §:ään että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain (639/2019) 48 §:ään, joissa poikkeaminen nyt ehdotetulla tavalla on arvioitu mahdolliseksi. Hallituksen esityksen (HE 18/2019 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 90-91) on arvioitu tarkemmin perustetta, jonka nojalla virheelliseksi todetun henkilötiedon säilyttäminen korjatun henkilötiedon yhteydessä on välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.

Tietojen arkistointi (18 §)

Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että pelkästään arkistolaki ja siihen viittaaminen eivät muodosta riittävää säädöspohjaa asiakirjahallinnolle ja että esityksestä ei käy ilmi se, kuka toimii arkistonmuodostajana yhteisrekisterinpidon tilanteessa.

Sisäministeriön vastaus: Tietojen arkistoinnista on hallituksen esityksessä 18/2019 vp esitetty säädettäväksi, että ”arkistotoimen tehtävistä ja arkistoon siirrettävistä asiakirjoista säädetään erikseen”. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muotoilulla tarkoitettaisiin sitä, mitä voimassa olevassa arkistolaissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään. Sama sääntelytekniikka on omaksuttu poliisin henkilötietolaissa (616/2019).

Arkistonmuodostajana toimisi kukin rekisterinpitäjä, joiden lukuun Maahanmuuttovirasto ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä ja ulkoministeriö kansallisessa viisumitietojärjestelmässä toteuttaisi henkilötietojen käsittelijänä käsittelijäsopimuksen nojalla tarvittavat arkistointitoimenpiteet.

Rekisteröidyn omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen (19 §)

Poliisihallitus on korostanut, että tarkastusoikeuden käyttämisen poliisin rekisterinpidossa oleviin tietoihin on oltava yhdenmukaista. Tämä on välttämätöntä myös poliisin yhtenäisen tarkastusoikeusprosessin näkökulmasta. **Oikeusministeriön** mukaan tietosuoja-asetukseen sisältyy rekisteröidyn tunnistamista koskevaa sääntelyä (muun muassa 11 artikla ja 12 artiklan 2 ja 6; ks. myös 64 johdantokappale) ja 19 §:n 1 momentissa ehdotettu olisi osittain päällekkäistä asetuksessa jo säädetyn kanssa, eikä asiaan liity kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa asiasta voitaisiin säätää toisin. Näistä syistä säännös vaikuttaa myös tarpeettomalta. Oikeusministeriön mukaan ehdotettu 19 §:n 2 momentti tulisi poistaa, koska siinä säädettäisiin rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvasta asiasta. Säännös on myös tarpeeton, koska viitatut säännökset tulevat sovellettavaksi tarkastusoikeuden toteuttamiseen ilman viittaustakin.

Sisäministeriön vastaus: Poliisille ja Rajavartiolaitokselle osoitettavien omien tietojen tarkastusoikeutta koskevien pyyntöjen osalta on hallituksen esityksessä (HE 18/2019 vp) ehdotettu pääsäännöstä poikkeavaa sääntelyä niin, että näille esitettäviin pyyntöihin sovellettaisiin poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolakeihin sisältyvää menettelyä. Tavoitteena on ollut varmistaa, että poliisille ja Rajavartiolaitokselle osoitettaviin pyyntöihin sovelletaan aina samaa menettelyä riippumatta siitä, perustuuko pyyntö näiden viranomaisten omiin henkilötietolakeihin vai maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle esitettyihin omien tietojen tarkastuspyyntöihin sovellettava menettely on yhdenmukaista. Sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksestä (HE 18/2019 vp) poiketen poliisin henkilötietolain ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännöksiä sovellettaisiin rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön osoittamiseen kaikkeen näiden viranomaisten tallentamiin tietoihin. Lisäksi sisäministeriö ehdottaa, että vastaavasti rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön osoittamiseen Tullin tallentamiin tietoihin sovellettaisiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 35 §:ää. Sisäministeriö pitää informatiivisia viittauksia selkeyden näkökulmasta tarpeellisena.

Näin ollen 19 § kuuluisi seuraavasti:

19 §
Rekisteröidyn omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttaminen

Rekisteröidyn on omiin tietoihinsa tutustumista koskevan oikeuden toteuttamiseksi esitettävä tätä koskeva pyyntö kirjallisesti rekisterinpitäjälle sekä todistettava henkilöllisyytensä joko luotettavana pidettävillä asiakirjoilla tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle taikka käyttämällä vahvaa sähköistä tunnistamista.

*Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön osoittamiseen poliisi**n tallentamiin tietoihin** sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 41 §:ää**, ja** rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön osoittamiseen Rajavartiolaitokse**n tallentamiin tietoihin** henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 50 §:ää. **ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön osoittamiseen Tullin tallentamiin tietoihin sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 35 §:ää.***

Tietosuojarikos (21 §)

Professori Voutilainen on todennut, että vaikka pykälän muotoilu vastaa eräiden muiden lakien muotoilua, joissa on viitattu tietosuojarikokseen, on se sanamuodoltaan

epäselvä. Ehdotettu muotoilu ei selkeästi viittaa rikoslaissa olevaan blankosäännökseen, vaan ainoastaan informatiivisesti viittaa tietosuojarikosta koskevaan pykälään. Jos tarkoituksena on sitoa 1. lakiehdotuksen sääntely rikoslain 38:9 sääntelyyn, tulisi muotoilu olla selkeä siten, että 1. lakiehdotuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan mitä rikoslaissa on säädetty tietosuojarikoksesta. Lakiehdotuksen muotoilu ei muodosta selkeää rangaistavuuteen viittaavaa säännöstä.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö tuo esiin, että säännöksen sanamuoto on oikeusministeriön asian lausuntokierroksella antaman lausunnon (10.6.2019) mukaan asianmukainen.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo lausunnossaan esiin, että lakiesityksen taustaksi ei ole tehty yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö ei valmisteluvaiheessa ole tunnistanut vaikutuksia yhdenvertaisuuteen.

Esityksen 8. lakiehdotusta (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta) koskevat huomiot

Hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotettiin, että maahanmuuttohallinnon julkisuuslakiin ja ulkomaa-laisrekisterilakiin jakaantunut salassapitosääntely keskitettäisiin julkisuuslakiin. Tavoitteena oli säilyttää sääntelyn nykytila, joten esityksessä ehdotettiin säännökseen vain vähäisiä yhtenäistäviä muutoksia. **Perustuslakivaliokunta** totesi kuitenkin lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp, s. 14-15), että voimassa olevan lainsäädännön mukainen maahanmuuttohallinnon salassapitosääntely on liian laaja-alainen ja edellytti hallintovaliokunnan täsmentävän ja rajaavan asiakirjojen salassapidon alaa koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan, että säännöksestä poistetaan maininta tiedon antamisen aiheuttamasta haitasta. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta edellytti julkisuuslakiin ehdotetun säännöksen olennaista täsmentämistä esimerkiksi määrittelemällä tarkemmin ne perustuslain kannalta hyväksyttävät intressit, joiden kannalta vahinkoa arvioidaan. **Korkein hallinto-oikeus** toi lausunnossaan hallintovaliokunnalle (s. 2-3) esiin, että koska hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan ehdotettu salassapitosäännös oli rajattu vain säännöksessä erikseen mainittujen viranomaisten asiakirjoihin, osa hallintotuomioistuimessa käsiteltävistä asiakirjoista jäisi salassapitosäännöksen ulkopuolelle. Tällöin sovellettavaksi olisi tullut muun muassa esityksessä ehdotettu uusi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta, jonka osalta korkein hallinto-oikeus esitti huolensa säännöksen soveltamisalan rajauksesta ”Suomessa oleskelevaan ulkomaalaiseen” ja säännöksen sitomisesta julkisuusolettamaan aiheutuvasta epäsuhdasta suojattavien asiakirjojen osalta. **Professori Mäenpää** toi lausunnossaan hallintovaliokunnalle (s. 5) esiin, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan ehdotettavan salassapitoperusteen tulisi mukautua julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyihin muihin salassapitoperusteisiin ja niiden säätämistapaan. Myös professori

Mäenpään mukaan säännös tulisi irrottaa viranomaiskohtaisesta määrittelystä ja kohdentaa vain sellaisiin asiakirjassa oleviin tietoihin, joiden salassapito on välttämätöntä. **Maahanmuuttovirasto** toi lausunnossaan hallintovaliokunnalle esiin, että hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan sanamuoto näyttäisi jättävän säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottotoimintaa ja ihmiskaupan uhreja koskevat asiakirjat.

Perustuslakivaliokunta kehotti lisäksi lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp, s. 15) hallintovaliokuntaa tarkastelemaan huolellisesti ilmeisyysvaatimukseen ja moninkertaiseen negaatioon perustuvan vahinkoedellytyksen käytännön sovellettavuutta ja tarvittaessa selkeyttämään sääntelyä. Lopuksi perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotetun kaltaiset merkittävät salassapitosääntelyn muutostarpeet olisi perustelluinta toteuttaa osana julkisuuslain kokonaisuudistusta.

Sääntelyn keskittäminen julkisuuslakiin maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiesityksen yhteydessä

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö ehdottaa maahanmuuttohallinnon salassapitosäännöksen keskittämistä julkisuuslakiin maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiesityksen yhteydessä, koska sisäministeriön arvion mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2019 vp huomioiden ulkomaalaisrekisterilain 11 §:ää vastaavan säännöksen siirtäminen sisällöltään muuttamattomana maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ei olisi mahdollista. Koska maahanmuuttohallinnon salassapitosääntelyn ala on perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden joka tapauksessa arvioitava henkilötietolakiesityksen käsittelyn yhteydessä, sääntely tulisi samalla keskittää julkisuuslakiin eduskunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 62/2018 vp, s. 9, EV 303/1998 vp, s. 1, HaVM 31/1998 vp, s. 7/II).

Salassapito-olettamaisen vahinkoedellytyslausekkeen rakenne

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriön näkemyksen mukaan ilmeisyysvaatimukseen ja negaatioon pohjaavan salassapito-olettamaisen vahinkoedellytyslausekkeen muotoilu on julkisuuslain perusratkaisu, jota on tarkoituksenmukaista arvioida julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tämän vuoksi sisäministeriö ehdottaa säännöksen vahinkoedellytyslausekkeen muotoilemista vakiintuneella tavalla.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin eri kohdissa (3, 7, 9, 10, 21, 24 ja 28) salassapito-olettamaan pohjautuva vahinkoedellytyslauseke on muotoiltu julkisuuslain 17.2 §:n mukaisesti ilmeisyysvaatimukseen ja negaatioon perustuvalle rakenteelle. Julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998 vp, s. 88, PeVL 43/1998 vp, s. 4) mukaan kaikissa tapauksissa ei tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ole pidetty tarpeellisena, koska se saattaa helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tämän estämiseksi useissa säännöksissä edellytetään viranomaisen arvioivan asiakirjakohtaisesti myös tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa (vahinkoedellytys). Tällöin salassapitosäännökseen sisältyy niin sanottu vahinkoedellytyslauseke. Lausekkeiden muotoilussa on käytetty kahta erilaista tapaa. Toisen mukaan asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta

aiheutuu haittaa suojattaville eduille. Tällainen muotoilu merkitsee olettamaa asiakirjan julkisuudesta. Jos vahinkoedellytyslauseke sen sijaan edellyttää olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille, olettamana on asiakirjan salassapito. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 31/1998 vp, s. 6 ja 12) vielä täsmentänyt erilaisten vahinkoedellytyslausekkeiden tulkintasisältöä. Näiden lausekkeiden mukaan salassa-pito on riippuvainen siitä, minkälaisia vaikutuksia tiedon antamisesta seuraa. Toisissa lausekkeissa olettamana on julkisuus, jolloin tieto voidaan jättää antamatta vain, jos tiedon antamisesta juuri siinä tilanteessa aiheutuisi säännöksessä tarkoitettu haitallinen vaikutus. Kun olettamana on salassapito, tiedon saa antaa vain, jollei ole ilmeistä, että säännöksessä tarkoitettua haitallista seurausta ei synny. Näissä tapauksissa tieto voidaan antaa vain, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen juuri siinä tilanteessa ei aiheuta säännöksessä tarkoitettuja haitallisia seurauksia.

Julkisuuslakiin ehdotettavan säännöksen soveltamisala

Sisäministeriön vastaus: Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp, s. 14), että henkilön turvallisuuden vaarantumiseen perustuva asiakirjajulkisuudesta poikkeaminen on säännöksessä ehdotettua haittaan tai vahinkoon perustuvaa kriteeriä olennaisesti suppeampi ja tarkkarajaisempi salassapidon peruste. Sisäministeriö ehdottaa, että myös jatkossa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantuminen on peruste poiketa asiakirjajulkisuuden pääsäännöstä voimassa olevaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa vastaavasti. Voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan sanamuotoa ehdotettaisiin kuitenkin edelleen täsmennettäväksi, jotta poistettaisiin hallituksen esityksessä 18/2019 vp kuvattu säännöksen soveltamiseen liittynyt tulkintaepäselvyys.

Säännöstä ei enää ehdoteta rajattavaksi hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetulla tavalla maahanmuuttohallinnon viranomaisiin, vaan se tulisi sovellettavaksi kaikissa viranomaisissa. Ehdotettava säännös tulisi siis sovellettavaksi esimerkiksi silloin kun hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus käsittelee ehdotettavan säännöksen mukaisia asiakirjoja. Hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetulla uudella julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdalla mahdollistettaisiin esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavan henkilöllisyyden salaaminen hänen oman tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumisen perusteella tilanteissa, joissa hänen henkilötietojaan käsitellään muissa viranomaisissa kuin maahanmuuttohallinnossa. Tulee kuitenkin huomioida, että kun nyt ehdotettava soveltamisalaltaan yhtenäistetty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta ei olisi rajattu tiettyihin viranomaisiin, ehdotetun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdan soveltamisala kapenisi hallituksen esityksen 18/2019 vp perusteluissa esitetystä. Ehdotetun 31 c kohdan säilyttäminen on kuitenkin edelleen perusteltua, koska ehdotettu 24 kohta ei enää olisi sidottu henkilöihin vaan asioihin. Tämän vuoksi olisi edelleen välttämätöntä säilyttää erillinen Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista koskeva salassapitosäännös. Säännös olisi hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetulla tavalla sidottu asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumiseen ja julkisuusolettamaan.

Asiakirjojen julkisuudesta asianosaiselle tai hänen läheiselleen aiheutuvasta haitasta luovuttaisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Turvallisuuden vaarantuminen julkisuusperiaatteesta poikkeamisen perusteena

Voimassa olevassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa säännöksen soveltamisala on sidottu erilaisiin maahanmuuttoon liittyviin henkilöryhmiin, erityisesti henkilön asemaan asianosaisaloitteisen asian hakijana tai pakolaisaseman saaneena henkilönä. Julkisuuslain asiakirjajulkisuuden pääsäännöstä tehtyjä poikkeuksia ei ole yleensä sidottu henkilöryhmiin ja ne koskevat yleensä kaikkia viranomaisia. Julkisuuslain esitöiden mukaan salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi niin, että salassapitoperusteet ovat yleispäteviä. Tämän on katsottu selkeyttävän salassapidon määrittelyä ja edistävän yhtenäisiin perusteisiin pohjautuvan salassapitolainsäädännön kehittämistä (HE 30/1998 vp, s. 86-87). Myös maahanmuuttohallinnon sääntely-ympäristö on muuttunut 20 vuodessa. Tämän vuoksi ehdotuksessa irrottauduttaisiin henkilöryhmiin sidotusta sääntelystä ja päivitettäisiin sääntelyn sanamuotoa vastaamaan nykyisen sääntelyn mukaisia tietoja, joiden osalta kaikkien viranomaisten toiminnassa on edelleen välttämätöntä arvioida julkisuusperiaatteesta poikkeamista silloin kun tietojen julkiseksi tuleminen voisi vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden. Säännös olisi voimassa olevaa säännöstä vastaavasti tyypillisesti maahanmuuttohallinnossa ja maahanmuuttoon liittyen muissa viranomaisissa käsiteltävien asiakirjojen tietoja koskeva salassapitosäännös.

Säännöksen sanamuotoa on pyritty vielä yksinkertaistamaan hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetusta niin, että se vastaisi paremmin julkisuuslain yleispäteviä salassapitosäännöksiä tuoden kuitenkin samalla riittävän kattavasti esiin ne maahanmuuttoon liittyvät erilaiset tiedot, joiden osalta viranomaisen on välttämätöntä arvioida asiakirjojen salassapidon tarvetta. Sisäministeriö ehdottaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan salassapitosäännös koskisi sellaisia viranomaisen asiakirjoja, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä. Kyse on edelleen pääsääntöisesti samoista tiedoista, joita ehdotettiin suojattavaksi hallituksen esityksessä 18/2019 vp, koska näiden tietojen osalta ei voida sulkea pois mahdollisuutta asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden vaarantumisesta. Ehdotettavassa säännöksessä salassapidolla suojattava intressi olisi jatkossakin perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tämän vuoksi näitä tietoja on välttämätöntä suojata jatkossakin esimerkiksi vieraan valtion viranomaisilta tai niissä tai Suomessa toimivilta yhteisöiltä sekä yksityisiltä henkilöiltä, jotka voivat vaarantaa henkilön turvallisuutta Suomessa tai muualla. Säännöksen oikeasuhtaisuus toteutettaisiin salassapito-olettamaan sidotulla vahinkoedellytyslausekkeella.

Kansainvälisen suojelun tarpeella tai sen perusteella tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaisen pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman tarpeen arviointia, joten voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaiset

pakolaiset ja turvapaikanhakijat kuuluisivat edelleen suojan piiriin. Säännös ulottuisi myös vastaanottolain mukaisiin vastaanottokeskuksissa olevien tietoihin, koska tieto vastaanottopalveluiden saamisesta tarkoittaa, että henkilö on hakenut kansainvälistä suojelua. Säännöksen soveltuminen ei kuitenkaan olisi suoraan sidottu siihen, täyttääkö henkilö kansainvälisen suojelun edellytykset laissa, eli onko henkilö suojelun tarpeessa vai ei, vaan sitä sovellettaisiin kulloisellakin hetkellä tehtävän tapauskohtaisen arvioinnin mukaan. Tapauskohtaisessa arvioinnissa otettaisiin huomioon henkilön tausta, hänen tilanteestaan sillä hetkellä saatavilla olevat tiedot ja mahdollinen nykyinen tai tuleva uhka. Soveltaminen ei riippuisi myöskään siitä, onko henkilö hakija tai muu asianosainen asiassa ja voisi tulla sovellettavaksi myös muuhun henkilöön, jonka tietoja asiakirjoissa on.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksillä ja maassa oleskeluoikeudella tai niiden perusteella tarkoitetaan esimerkiksi ulkomaalaislain, ICT-lain, kausityölain tai tutkija- ja opiskelijalain nojalla käsiteltäviä tietoja, jotka liittyvät matkustusasiakirjoihin sekä matkustusluvan, viisumin, eri tyyppisten oleskelupien, harkinta-ajan tai oleskelulupakortin myöntämiseen sekä EU-kansalaisen tai häneen rinnastettavan oleskeluoikeuden rekisteröintiin tai tämän perheenjäsenen oleskelukortin myöntämiseen. Samoin kuin viisumin epäämiseen, mitätöimiseen tai kumoamiseen taikka oleskelulupien, oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin peruuttamiseen tai raukeamiseen, maassa oleskeluoikeuden valvontaan, henkilöiden käännyttämiseen tai karkottamiseen liittyvät tiedot. Säännös ulottuisi myös vastaanottolain mukaisiin ihmiskaupan uhrin tietoihin, koska tieto auttamisjärjestelmässä ja sen palvelujen ja tukitoimien piirissä olevasta henkilöstä tarkoittaa, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Säännös ulottuisi myös säilölain mukaisiin säilöönottoyksikössä olevien tietoihin, koska se on maassa oleskeluoikeuden selvittämiseen tai siitä päättämiseen liittyvä turvaamistoimi. Näitä asiakirjoja käytetään sen arvioimiseen, onko ulkomaalaisella oikeutta tulla maahan tai oleskella maassa.

Kansainvälisen suojelun tarpeen, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksen ja maassa oleskeluoikeuden perusteella tarkoitettaisiin sitä syytä ja sitä todentavia seikkoja, johon asiassa vedotaan. Perusteella tarkoitetaan siis sitä syytä, millä henkilö hakee tai millä hänelle on myönnetty lupa oleskella maassa tai saapua maahan. Tarkoitus ei ole tältä osin muuttaa voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan oikeustilaa, joten kyse voisi olla niin hakijan itsensä toimittamasta tiedosta kuin viranomaisen laatimasta asiakirjasta. Kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnissa näitä voisivat esimerkiksi olla erilaiset hakijan esittämät todisteet vainosta tai matkareitistä tai tulevaisuuden uhasta, kuten puhuttelupöytäkirjaan kirjattu kertomus, lääkärintodistukset, valokuvat, kirjeet tai pidätysilmoitukset. Maahantulon edellytysten ja maassa oleskeluoikeuden arvioinnissa peruste voisi puolestaan olla esimerkiksi majoitusvahvistus, kutsu, avioliitto-, opiskelu-, raskaus-, syntymä- tai työtodistus taikka työ- tai muu sopimus taikka esimerkiksi yhteistä elämää todentavat valokuvat, videot tai kirjeet.

Kansalaisuuslaissa säädetään Suomen kansalaisuuden saamisesta, säilyttämisestä, menettämisestä, kansalaisuudesta vapautumisesta sekä kansalaisuusaseman määrittämisestä. Kansalaisuuslain 34 §:n mukaan Suomen kansalainen, jolla on myös jonkin muun valtion kansalaisuus, säilyttää Suomen kansalaisuuden täyttäessään 22 vuotta vain, jos hänellä on riittävä yhteys Suomeen. Jos riittävää yhteyttä ei ole, henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuslain 35 §:n mukaan Suomen kansalainen voidaan tietyissä tilanteissa hakemuksesta vapauttaa Suomen kansalaisuudesta. Suomen kansalaisuuden säilyttämistä tai kansalaisuudesta vapautumista ei olisi kuitenkaan tarpeen mainita erikseen lainkohdan sanamuodossa. Menettäminen kattaa myös mainitut kansalaisuuslain mukaiset tilanteet. Kansalaisuusaseman määrittämisellä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa Maahanmuuttovirasto antaa maistraatille lausunnon Suomessa ulkomaalaisille syntyneen lapsen kansalaisuuden määrittämiseksi.

Julkisuusperiaatteesta poikkeamiseen oikeuttavan vahingon arviointi

Sisäministeriö ehdottaa hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetusta asiakirjojen julkisuudesta asianosaiselle tai hänen läheiselleen aiheutuvasta vahingosta luopumista. Sisäministeriössä on punnittu oikeusministeriön tuella niitä perustuslain kannalta hyväksyttyjä intressejä, joiden kannalta tiedon julkisuudesta yksilölle aiheutuvaa vahinkoa voitaisiin arvioida.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt käytännössään huomiota asiakirjajulkisuuden ja yksityiselämän ja henkilötietojen suojan väliseen suhteeseen (PeVL 43/1998 vp, s. 2 ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, ettei yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 7/2019 vp, s. 13, PeVL 14/2018 vp, s. 8) ja on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4). Vaikka viranomaisen asiakirjat eivät ole salassa pidettäviä sillä perusteella, että niihin sisältyy henkilötietoja, julkisuusperiaate ei kuitenkaan merkitse, että kaikki henkilötiedot olisivat kenen tahansa yleisen tiedonsaantioikeuden piirissä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 3). Merkittävä osa viranomaisten hallussa olevista esimerkiksi ulkomaalaista tai ulkomaalaistaustaista taikka tämän läheistä koskevista henkilötiedoista on salassa pidettäviä jonkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteen nojalla. Yksityiselämää suojataan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25-32 kohdassa. Esimerkiksi terveystiedot tulevat suojatuksi 25 kohdan nojalla ja perhe-elämä 32 kohdan nojalla.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaista kohtelua alkuperältään erilaisten ihmisten välillä ja perustuslain 10.1 §:n mukaista henkilön kunnian turvaamista voitaisiin pitää sellaisina perustuslain kannalta hyväksyttyinä intresseinä, joiden kannalta tiedon julkisuudesta yksilölle aiheutuvaa vahinkoa voitaisiin arvioida. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 43/1998 vp, s. 4) mukaan henkilön kunnian turvaamisen johdosta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3, 6 ja 15

kohdissa on tähdätty siihen, ettei julkinen valta saata yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja tai tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia.

Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, ettei julkisuuden pääsäännöstä poikkeamista voitaisi sitoa suoraan ihmisten yhdenvertaisuuteen tai henkilön kunnian turvaamiseen, sillä ne laajentaisivat tässä yhteydessä salassapidon alaa kohtuuttomasti. Tämän vuoksi on arvioitu yhdenvertaisuuteen ja kunniaan kytkeytyvää rajatumpaa intressiä, kuten tiedon julkisuudesta asianosaisen tulevalle toimeentulolle tai yhteiskuntaan sopeutumiselle aiheutuvaa vahinkoa. Vastaavat intressit ovat peruste rajoittaa hallintoviranomaisen asiakirjojen ja rekistereiden julkisuutta tuomittujen, vangittujen tai vapautensa menettäneiden henkilöiden osalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa. Nämä suojaintressit soveltuisivat esimerkiksi tapaukseen, jossa Maahanmuuttovirasto aloittaa henkilön osalta kansalaisuuden menettämistä koskevan selvityksen, mutta tuleekin kokonaisharkinnassa siihen tulokseen, ettei edellytyksiä menettämiselle ole, vaikka selvityksen aikana henkilöstä on selvinnyt kielteisiä tietoja. Tavoite olisi suojata sitä, ettei henkilöä syrjittäisi esimerkiksi työnhaussa sillä perusteella, että hänestä on selvinnyt kielteisiä tietoja.

Maahanmuuttohallinnon viranomaisen arvioidessa henkilön kansainvälisen suojelun tarvetta, maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, sen on suoritettava myös tutkintaa ja tehtävä selvityksiä, jollaisia ei tehdä kantaväestön osalta. Esimerkiksi osana maassa oleskeluoikeuden selvittämistä tutkitaan asianosaisen henkilöllisyyttä sekä asiakirjojen ja muiden annettujen tietojen aitoutta ja todenperäisyyttä. Osana maassa oleskelua koskevan oikeuden tai kansalaisuusasian arviointia voidaan selvittää myös väitteitä epärehellisestä tulonhankinnasta tai käsitellä esimerkiksi tietoa seksuaalipalvelujen myynnistä osana ulkomaalaislain 148 §:n mukaista käännyttämisharkintaa. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä esimerkiksi siitä syystä, että epäillään ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Tällaiset muun kuin esitutkintaviranomaisen asian selvittämiseksi suorittamat tutkinnat ja selvitykset eivät välttämättä johda esitutkintaan, johon kuuluvat asiakirjat ovat esitutkinnan ajan salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla. Epäilyt rikoksiin syyllistymisestä ovat salassa pidettäviä poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen rekistereissä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Sama tieto, joka on salassa pidettävä osana polisiin tai muun esitutkintaviranomaisen rekisteriä, ei kuitenkaan olisi salassa pidettävä esimerkiksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä.

Asianosaiseen kohdistuneet epäilyt väärinkäytöksistä, kuten väärien asiakirjojen tai tietojen esittämisestä, epärehellisistä tulonhankkimiskeinoista tai rikoksiin syyllistymisestä, jotka eivät ole kuitenkaan johtaneet esitutkintaan, tai epäily käännyttämisen perusteena arvioitavasta seksuaalipalvelujen myynnistä voisivat julkisiksi tullessaan leimata paitsi asianosaisen myös hänen läheisensä. Epäilyyn liittyneet kielteiset tiedot voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa vahinkoa asianosaiselle tai hänen läheiselleen

vaarantamalla hänen tulevan toimeentulonsa tai sopeutumisensa yhteiskuntaan vaikeuttamalla esimerkiksi työllistymistä. Perustuslain 10.1 §:n mukaisesti henkilön kunnian tai perustuslain 6 §:n mukaisen alkuperältään erilaisten ihmisten välisen yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen voisi sinällään puoltaa esimerkiksi perusteettomiksi osoittautuneita väärinkäytösepäilyksiä koskevien tietojen suojaamista. Aiheettomaksi osoittautuvia väärinkäytösepäilyjä käsitellään viranomaisten toiminnassa toki muutoinkin kuin vain maahanmuuttoon liittyvien asioiden käsittelyssä. Ulkomaalaisista kuitenkin laaditaan edellä kuvatulla tavalla osana päätöksentekoprosessia säännönmukaisesti erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä, jollaisia ei laadita kantaväestöstä. Tämän lisäksi ulkomaalaisia voidaan pitää usein taustansa vuoksi kantaväestöä alttiimpina syrjinnälle. Tämä puoltaisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3, 6 ja 15 kohtaa vastaavaa salassapitosäännöstä myös maahanmuuttohallinnossa käsiteltävien väärinkäytösepäilyjen osalta. Tällöin salassapidon ajallista ulottuvuutta tulisi kuitenkin rajata ja säännös sitoa julkisuusolettamaan, jotta salassapidon ala voitaisiin rajata oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttävällä tavalla. Ongelmalliseksi on erityisesti osoittautunut säännöksen riittävän täsmällinen rajaaminen tiettyihin asiakirjoihin, sillä maahanmuuttoviranomaiset tekevät tutkimuksia ja selvityksiä osana kaikkea päätösharkintaa.

Julkisuuden rajoittaminen on mahdollista vain välttämättömästä syystä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 2/2008 vp s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2) toisen perusoikeuden edistämistä on pidetty sellaisena välttämättömänä syynä, jonka vuoksi viranomaisen asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus tai 10 §:n mukainen kunnia eivät ole niin tarkkarajaisia suojattavia intressejä kuin perustuslain 7 §:n mukainen henkilön hengen ja terveyden suoja. Koska suojattavalle intressille aiheutuvaa vahinkoa pitäisi pystyä tosiasiallisesti arvioimaan, myös suojattava intressi pitäisi voida määrittää konkreettisemmin. Tämän vuoksi suojaintressi olisi kiinnitettävä esimerkiksi asianosaisen tulevan toimeentulon tai yhteiskuntaan sopeutumisen vaarantumiseen. Sinällään voidaan tunnistaa, että tällainen suojattava intressi on maahanmuuttohallinnon asiakkaiden osalta olemassa, sillä osana kansainvälisen suojelun tarpeen arviointia, maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeuden ja kansalaisuuden myöntämisen kokonaisharkintaa esimerkiksi Maahanmuuttovirasto suorittaa tutkintaa ja tekee selvityksiä, joita ei kantaväestön osalta tehdä. Vaikka nämä tutkinnat tai selvitykset eivät johtaisi esitutkintaan, niiden yhteydessä on voinut paljastua kielteisiä tietoja, jotka voivat altistaa maahanmuuttohallinnon asiakkaan syrjinnälle. Myös perättömät syytökset tai väärinkäytösepäilyt voivat julkiseksi tullessaan altistaa yksilön erilaisille vihjailuille ja siten johtaa syrjintään ja eristämiseen yhteiskunnasta. Tulevan toimeentulon tai yhteiskuntaan sopeutumisen vaarantuminen kiinnittyvät intresseinä kuitenkin vain välillisesti perusoikeuksiin, joten niitä ei voida pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämättömänä syynä julkisuuden rajoittamiselle.

Sisäministeriö ei ole pystynyt rajaaman säännöksen asiakirja- tai tietokohtaista soveltamisalaa riittävän täsmällisesti, sillä näitä tutkintoja ja selvityksiä tehdään säännönmukaisesti osana maahanmuuttoviranomaisten työtä, jolloin soveltamisalan pitäisi kattaa ainakin jonkin tietyn määräajan kaikkia maahanmuuttohallinnon asiaryhmiä

koskevat tutkimukset ja selvitykset, joiden sisältämät epäedulliset tiedot ilman painavaa syytä olisivat omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Eikä säännöstä tulisi julkisuuslain salassapitosäännöksissä rajata koskemaan vain tiettyjä viranomaisia. Tämän vuoksi säännöksen soveltamisalan sisältämien asiakirjojen rajaamista täsmällisemmin suhteessa suojattaviin intresseihin ei ole pidetty mahdollisena. Asianosaisen tulevan toimeentulon tai yhteiskuntaan sopeutumisen objektiivinen arviointi olisi käytännössä haastavaa, joten vaikka säännös sidottaisiin julkisuusolettamaan, sitä ei voitaisi pitää oikeasuhtaisena, koska se voisi johtaa systemaattiseen salassapitoon. Tällöin näitä tutkimuksia ja selvityksiä laatineiden viranomaisten toiminta voisi jäädä asiakirjojen salaamisen myötä kokonaan jälkikäteisen arvioinnin ulottumattomiin. Sisäministeriössä ei ole tunnistettu sellaisia suoraan perusoikeuksien kannalta hyväksyttäviä intressejä, joiden kannalta tiedon julkisuudesta yksilölle aiheutuvasta vahingosta voitaisiin säätää tarpeeksi tarkkarajaisesti ja oikeasuhtaisesti, joten sisäministeriö ehdottaa hallituksen esityksessä 18/2019 vp ehdotetusta voimassa olevan ulkomaalaisrekisterilain 11 §:n mukaisesta vahingosta luopumista.

Ehdotettava 8. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 24 kohta kuuluisi siis seuraavasti:

Julkisuuslaki (621/1999)

24 §
Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:
---
24) asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta;

Esityksen 10. lakiehdotusta (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta) koskevat huomiot

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö muistuttaa, että Harmaan talouden silvitysyksikkö on edellyttänyt siirtymäaikaa teknisten muutosten toteuttamista varten. Tämän johdosta laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta ehdotetaan tulevan voimaan noin 6 kuukautta muita lakeja myöhemmin.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys: vastineessa ehdotettavien muutokset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa

Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä varsin ongelmallisena ja epätyydyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä (PeVL 26/2017, s. 76, PeVL 65/2018 vp, s. 67). Ministeriön selvitysten varaan perustuva menettely ei perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 121/II) mukaan sovi hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse laajojen sisällöllisten muutosehdotusten tekemisestä (PeVL 34/2004 vp, s 3/II, PeVL 26/2017 vp, s. 74, PeVL 65/2018 vp, s. 68). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi. Hallitus voi tällöin antaa asiasta joko kokonaan uuden esityksen tai perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän esityksen, mikä takaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen (PeVL 75/2014 vp, s. 8/II, PeVL 26/2017 vp, s. 76, PeVL 65/2018, s. 68). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että mahdollisuutta täydentävän esityksen antamiseen on syytä käyttää myös silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä (PeVL 12/2016 vp, s. 4, PeVL 26/2017 vp, s. 76). Kyse on myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön teknisen laadun (PeVL 12/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 26/2017 vp, s. 76) pitävänsä välttämättömänä, että valinnanvapauslakiesityksen muutokset valmistellaan valtioneuvostossa noudattaen hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia ja että hallitus antaa tältä osin täydentävän tai kokonaan uuden hallituksen esityksen. Valiokunta muistutti sääntelyn tulevaa soveltamiskäytäntöä silmällä pitäen, että arvioitava lainsäädäntökokonaisuus on laajuutensa ja asiassa jo annettujen täydentävien esitysten johdosta vaikeasti hahmotettava. Hallituksen esityksiin sisältyvät perustelut muodostavat keskeisen osan lain tulkintaan ja soveltamiseen vaikuttavaa aineistoa, ja niiden tulee pystyä antamaan lukijalle oikea ja riittävä kuva lainsäädännön sisällöstä.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp, s. 67), että valiokunnan arviota säätämisjärjestykseen vaikuttavien huomautusten ottamisesta huomioon eduskuntakäsittelyssä ei voida pitää täydentävän hallituksen esityksen antamista estävänä seikkana. Valtioneuvoston tulee turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän.

Sisäministeriön arvio: Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut hallitusten esitysten laajankantoisuutta täydentävän hallituksen esityksen antamista puoltavana tekijänä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017) perustuslakivaliokunta on pitänyt suomalaisen hallintohistorian

suurimpana hallinnollisena uudistuksena ja ihmisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erittäin merkityksellisestä lainsäädännöstä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan nyt käsiteltävän esityksen vaikutukset niin yhteiskunnan kuin viranomaisten kannalta ovat kuitenkin rajallisia. Perustuslakivaliokunta on niin ikään painotanut hyvin merkittävien ja esityksen perusratkaisuihin vaikuttavia muutoksia sekä laajojen sisällöllisten muutosten merkitystä arvioitaessa tarvetta osoittaa valmistelu valtioneuvoston tehtäväksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan nyt ehdotetuilla muutoksilla ei muuteta lain perusratkaisuja vaan ennemminkin täsmennetään perusratkaisuja tukevaa sääntelyä. Sekä alkuperäiset käsittelytarkoitukset, käsittelytarkoitussidonnaisuus että usean rekisterinpitäjän malli ovat hallituksen esityksessä ehdotettuja perusratkaisuja, joita ei esitetä muutettavaksi. Sen sijaan ehdotetaan, että rekisterinpitäjien välistä vastuunjakoa ja tiedonluovutusta koskevaa sääntelyä täsmennetään oleellisesti. Nyt ehdotettavilla muutoksilla ei ehdoteta laajennuksia lain soveltamisalaan tai käsiteltäviin asia- tai asiakasryhmiin. Lakia soveltaviin viranomaisiin esitetään muutos niin, että Tulli lisätään rekisterinpitäjäksi, jota ei kuitenkaan voi pitää merkittävänä muutoksena. Muutoksilla ei myöskään arvioida olevan esimerkiksi suoria taloudellisia vaikutuksia pois lukien automaattisesta päätöksentekomenettelystä luopumisen myötä menetettävä taloudellinen hyöty. Sisäministeriön arvioin mukaan ehdotettavat muutokset eivät edellytä olennaisesti uusia säätämisjärjestysarvioita. Sisäministeriön kannan mukaan esimerkiksi automaattista päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn pysyttämisen esityksessä olisi edellyttänyt esityksen viemistä uudestaan perustuslakivaliokunnan kuultavaksi, jonka voisi tulkita merkitsevän tarvetta arvioida kokonaisuutta myös uusien säätämisjärjestysarvioiden näkökulmasta.