



Eduskunnan hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

**Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 18/2019 vp**

Hallituksen esitys perustuu rauenneeseen esitykseen HE 224/2018 vp, josta tietosuoja-valtuutetun toimisto on antanut lausunnot myös käsiteltäessä asiaa eduskunnan perustuslaki- ja hallintovaliokunnissa. Uuteen esitykseen on tehty joitain muutoksia, jotka koskevat erityisesti salassapitoa koskevan sääntelyn keskittämistä julkisuuslakiin, automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvien asioiden täsmällisempää sääntelyä sekä virkavastuun kohdentumista ja algoritmien julkisuutta automaattisessa päätöksentekomenettelyssä, viranomaisten erillisyyden periaatteen täsmällisempää sääntelyä yhteisrekisterinpitäjien osalta, huomioiden tietojen soveltamisalan muuttumista sisältämään myös kansalaisuusasiat, lisättyä tietosuojarikosta koskevaa säännöstä sekä esitykseen lisättyjä teknisiä muutoksia sisältäviä liitelakeja.

Esitetyt muutokset eivät kuitenkaan ratkaise kaikkia aiempaan esitykseen sisältyneitä keskeisiä ongelmia. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomioita vain keskeisimpiin ongelmakohtiin toistamatta kaikkia yksittäisiä edellisen eduskuntakäsittelyvaiheen huomioita, jotka on hyvin kuvattu valiokuntien lausunnoissa koskien rauennutta hallituksen esitystä.

**Sääntelyn tarve ja tapa**

Näkemykseen sääntelyn tarpeellisuudesta helppo yhtyä. Sääntelyn kohteena oleva toiminta kuuluu suurimmilta osin tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Ehdotuksessa käsittelyn perusteeksi ilmoitetaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c kohta, joka mahdollistaa käsittelyn rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Perustuslain 2 ja 10 §:n sekä asetuksen näkökulmasta ehdotetut säännökset ovat välttämättömiä henkilötietojen käsittelyn oikeuttamiseksi. Ehdotuksen perusteella voidaan arvioida, että henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman tietosuoja-asetusta täsmäntävää kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettua sääntelyä asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Valittu sääntelytapa on kuitenkin rauennutta hallitusten esitystä vastaavalla tavalla edelleen altis kritiikille. Sääntelytavan valinta liittyy myös moneen alla erikseen käsiteltyyn ongelmakohtaan (erityisesti koskien yhteisrekisterinpitäjiä, jota koskevaa sääntelytapaa ei ole muutettu siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on rauennutta hallituksen esitystä koskevassa lausunnossa todennut lakiehdotuksessa säädettyjen rekisterinpitöön liittyvien vastuiden perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden merkityksen jäävän muiden viranomaisten osalta avoimeksi).

Esityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin nykyisen rekisteripohjaisen mallin sijasta säätämällä käyttötarkoituksista. Voimassa olevissa säännöksissä säädetyistä rekistereistä ja yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen kuitenkin edellyttää, että henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn perusteet ja tarkoitukset määritellään selkeästi. Käytettäessä tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa lainsäädännön on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa (tietosuoja-asetuksen johdantolause 41).

Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää selkeänä. Esityksessä ei ole riittävästi hahmotettu (1) eri rekisterinpitäjien tehtäviä ja toimivaltaa, sekä (2) muiden henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien välistä suhdetta.

- (1) Esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin niistä tarkoituksista, joissa henkilötietoja voi käsitellä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 115) henkilötietojen käsittely perustuisi kullekin rekisterinpitäjälle toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön, jossa kustakin käsittelytarkoituksesta on säädetty tyhjentävästi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus olisi mahdollistaa toimivaltaa luovassa laissa rekisterinpitäjälle säädettyjen lakisääteisten tehtävien toteuttaminen. Lakiehdotuksessa henkilötietojen käsittelytarkoitukset muodostaisivat ehdotettavan lain soveltamisalan.

Maahanmuuttohallinnon alalla toimivien useiden eri viranomaisten ja muiden toimijoiden (esim. yksityiset vastaanottokeskukset) toimivaltasäännökset sijoittuvat kuitenkin useisiin eri lakeihin. 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.

- (2) Esityksen mukaan (s. 45 ja 58) maahanmuuttohallinnon alalla tulevat sovellettavaksi myös poliisin henkilötietolaki sekä Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki. Ehdotetun lain soveltamisalan suhde edellä mainittuihin henkilötietojen käsittelyä koskeviin erityislakeihin olisi nykytilaa vastaavasti osittain päällekkäinen esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamisen, ulkomaalaisvalvonnan ja maasta poistamisen osalta. Soveltamisalojen päällekkäisyyttä ei kuitenkaan ole esityksessä tarkemmin analysoitu, eikä pyritty kuvaamaan mitä lakia tulisi milloinkin soveltaa. Tämä jättää ehdotetun lain käytännön soveltajille tarpeettomia vaikeuksia.

Lisäksi ehdotettu laki on kahden yleissäännöksen, tietosuojasetuksen ja sitä täsmentävän ja täydentävän tietosuojalain (1050/2018) sekä rikosasioiden tietosuojasääntelyn kansallisen täytäntöönpanosäännöksen (rikosasioiden tietosuojalaki, 1054/2018) soveltamisalalla tavalla, josta ei selkeästi ilmene kumman yleislain perusteella rekisterinpitäjän velvoitteet ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät eri tilanteissa. Asiaa olisi syytä vähintään perusteluissa selkeyttää esimerkiksi kuvaamalla, miten ulkomaalaislain 131 § nojalla ulkomaalaisten tunnistamistietojen käsittely toteutetaan eri viranomaisten kesken ja kumpaa yleislakia siihen sovelletaan.

Esityksen perusteluissa (s. 36) tuodaan esille, että valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle silloin kun henkilötietoja ei käsitellä osana maahanmuuttoprosessia. Esityksessä tuodaan esiin, että tämä vaihtoehto sulkisi pois myös soveltamisalan kiinnittymisen rikosasioiden tietosuojalakiin, jota olisi lain selkeyden näkökulmasta pidettävä tarkoituksenmukaisena. Tähän näkemyksen on helppo yhtyä.

Tästä huolimatta ongelmaa ei ole korjattu, vaikka asiaan on valiokuntakäsittelyssäkin kiinnitetty huomiota rauenneen esityksen käsittelyn yhteydessä. On syytä korostaa, että maahanmuuttohallinnossa kerättyjen henkilötietojen käsittely kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa olisi mahdollista toteuttaa

myös vaihtoehtoisella tietojen luovuttamiseen perustuvalla sääntelyllä. Tätä vaihtoehtoa olisi syytä vielä arvioida sääntelyn soveltamisalan selkiyttämiseksi ja useiden yleislakien soveltamisen aiheuttaman monimutkaisuuden vähentämiseksi.

Lain käytännön soveltajan ei voi olettaa olevan kykenevä tulkitsemaan ehdotettua lakia osana tietosuojasääntelyn kokonaisuutta. Erityisesti huomioiden toimijoiden laaja kirjo, jota käsitellään lausunnon yhteisrekisterinpitäjiä koskevassa osuudessa. Vaikka osa sääntelyn monimutkaisuudesta liittyykin EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, olisi ehdotetun lain säännöksiä mahdollista selkeyttää.

Uusi sääntelymalli ja monet ehdotetuista säännöksistä edellyttäisivät rekisterinpitäjien antamaa laajaa ohjeistusta ja koulutusta yhdenmukaisella tavalla. On syytä korostaa, että yhdenmukaisten toimintatapojen saavuttaminen ohjeistuksella ja koulutuksella voi olla poikkeuksellisen haastavaa varsinkin lukuisten ja erilaisten rekisterinpitäjien kesken. Sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta on myös huomattava, että ohjeistuksella ei saa täydentää rekisterien tietosisältöä, vaan tarkentaa, millä tavalla säännöksiä olisi tulkittava.

Edellä kuvattujen ongelmien vuoksi voidaan myös kyseenalaistaa se, onko sääntely kaiken kaikkiaan siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta.

Ehdotetun lain ja erityisesti sen soveltamisalasäännösten selkiyttämiseen sekä muissa laeissa olevien toimivalta ja tehtäväsäännösten tarkkarajaisuuteen tulisi edelleen kiinnittää erityistä huomiota.

### Yhteisrekisterinpitäjät (3 §)

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Tämä rekisterinpitäjän määritelmä on myös pohjana tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa määritellylle yhteisrekisterinpitäjä käsitteelle. Artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Kyseisen artiklan mukaan rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan määritellä yhteisrekisterinpitäjien vastualueet henkilötietojen käsittelyssä.

Lakiesityksessä ehdotetaan rekisterinpitäjiksi kahdeksaa viranomaisryhmää (Maa- ja metsätaloustuotantovirasto, Poliisihallitus ja suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, säilöönottoyksiköt, ulkoasiainhallinto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot), jotka koostuvat myös lukumäärällisesti poikkeuksellisen monesta viranomaisesta ja muista toimijoista (esim. yksityiset vastaanottokeskukset).

Esityksen 3 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuisi kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin, kunkin rekisterinpitäjä vastaisi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan, sekä tallentamisesta henkilötiedoista. Lisäksi kahden asiankäsittelyjärjestelmän (ulkomaalaisasiat ja kansallinen viisumitietojärjestelmä) osalta on määritetty kehittämis- ja ylläpitovastuullinen, sekä vastuu muiden kuin yksittäisten henkilötietojen poistamisesta ja luovuttamisesta, sekä katseluyhteyden avaamisesta.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan sitä, milloin eri viranomaisyhmittä toimisivat rekisterinpitäjinä. Perusteluista käy ilmi, että mainittujen viranomaisien tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Laaja yhteisrekisterinpitäjäys vaikuttaa koskevan käyttötarkoitukseltaan hyvin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan liittyminen maahanmuuttoon tavalla tai toisella.

Rekisterinpitäjinä toimivien eri viranomaisten vastuut jakautuvat pitkälti tiedon tallettajan perusteella. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olevista rekisterinpitäjänä toimimisen kuvauksista on kuitenkin pääteltävissä, että tietojen rekisterinpitovastuu voisi vaihdella prosessin ja tiedon käsittelyn eri vaiheissa. Tällöin vastuu voi kohdentua oikealle taholle vain, jos tiedon rekisteriin eri käsittelyvaiheissa tallettanut taho on riittävän täsmällisesti jäljitettävissä. Tämä voi olla erityisen haastavaa käytännössä toteuttaa, mikä voi merkittävästi vaikeuttaa rekisterinpitäjän tehtävien hoitoa, rekisteröidyn oikeuksien toteutumista ja käsittelyn läpinäkyvää informointia.

Perustuslakivaliokunta totesi rauennutta hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksessa säädettyjen rekisterinpitoon liittyvien vastuiden perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden merkitys jää muiden viranomaisten osalta avoimeksi. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä sääntelymallia ei kuitenkaan ole muutettu.

On helppo yhtyä ehdotuksen perusteluiden mukaan valmistelussa tehtyyn johtopäätökseen siitä, että usean yhteisrekisterinpitäjän sääntelymalli ei ole erityisen selkeä. Vaikka se kuvaisikin maahanmuuttohallinnon tosiasiallista tilannetta, jossa useat viranomaiset käsittelevät henkilötietoja lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi nyt säädettäväksi ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalan piirissä, olisi rekisterinpitoa ollut mahdollista kehittää ja selkiyttää osana toiminnan oikeudellista suunnittelua. Nyt tämä on jäänyt osin tekemättä ja hallituksen esityksestä syntyy mielikuva nykytilanteen puolustamisesta.

Yhteisrekisterinpitäjiä koskevilta osin ehdotus ei ole riittävän selkeä ja täsmällinen. Sääntelystä tulisi käydä ilmi yhteisrekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Vähintään säädöksissä tulisi täsmentää rekisterinpitäjät eri käsittelytarkoituksissa ja/tai käsiteltävissä tiedoissa. Rekisterinpitäjän vastuun tulee olla osa toiminnallista vastuuta. Kun rekisterinpitäjästä säädetään laissa, tulee määrittelyyn suhtautua erityisen tarkkaavaisesti ja varmistua siitä, vastuu kohdentuu oikealle taholle. Rekisterinpitäjän määrittelyn riskinä on, että rekisterinpitäjä on määritelty vain muodollisesti ja ilman, että toimijan tosiasiallista roolia henkilötietojen käsittelyssä käytännön tasolla on tunnistettu. Rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa siis sellainen taho



tai tahot, jotka tosiasiallisesti käyttävät rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voivat toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

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 yhteisrekisterinpitäjä tilanteiden 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. Tämä ohjeistuksen tukemana rekisterinpitäjyyteen olisi mahdollista saada valmistelussa selkoa.

#### Vaihtoehtoista yhteisrekisterinpidolle

Esityksessä useiden rekisterinpitäjien vaihtoehtona on arvioitu mallia, jossa rekisterinpitäjänä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä toimisi vain Maahanmuuttovirasto ja kansallisessa viisumitietojärjestelmässä vain ulkoministeriö. Tällöin muut viranomaiset toimisivat henkilötietojen käsittelijöinä tai asia ratkaistaisiin säätämällä tiedonluovutuksesta viranomaisten välillä.

Tämä vaihtoehtoinen kahden rekisterinpitäjän malli on hylätty tietosuoja-asetuksen vastaisena. Esityksen perusteluissa on osin virheellisesti esitetty (s. 38), että "maahanmuuttovirastoa ja ulkoasiainhallintoa ei voida määrittää ainoiksi rekisterinpitäjiksi maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalalla, koska tällöin muut maahanmuuttohallinnon henkilötietoja käsittelevät viranomaiset toimisivat henkilötietojen käsittelijöinä, joita ne niiden lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvä vastuuasema huomioiden eivät ole. Kahden rekisterinpitäjän malli ei ole asetuksenmukainen ratkaisu, vaikka siihen sisältyisi tiettyä selkeyteen liittyviä etuja. Viranomaisten säätämisessä yhteisrekisterinpitäjiksi ei ole kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta vaan tietosuoja-asetuksen edellytysten täyttämisestä."

Tietosuoja-asetuksen mukaan muita viranomaisia ei kuitenkaan olisi välttämätöntä hahmottaa henkilötietojen käsittelijöiksi, sillä kyseeseen voisi mahdollisesti tulla myös tietojen luovutus rekisterinpitäjältä toiselle. Tätä toimintamallia on osin sovellettu. Voimassa olevasta ulkomaalaisrekisterilain 3 §:n 3 momentista poiketen rekisterinpitäjiä eivät jatkossa enää olisi Tulli, vankeinhoitoviranomaiset, yhdenvertaisuusvaltuutettu, korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Näiden viranomaisten tiedonsaantioikeus perustuisi jatkossa viranomaisten omiin tiedonsaantioikeuksiin yhdessä tämän lain 13 §:ssä säädettävään tiedon luovuttamista koskevaan sääntelyyn.

Tämä toinen sääntelyn vaihtoehtoinen malli on kuitenkin muiden rekisterinpitäjien osalta hylätty perusteluiden mukaan sen vuoksi, että tiedonluovutuksen perustuva ratkaisu edellyttäisi erillisten henkilötietolakien säätämistä kaikille viranomaisille, jota ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena ratkaisuna eikä se vastaisi valmistelussa lähes poikkeuksetta tuettua sääntelymallia, jossa maahanmuuttohallinnossa toimivien viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely keskitettäisiin yhteen lakiin.

Tarkoituksenmukainen keskittäminen yhteen lakiin voisi kuitenkin olla toteuttavissa esimerkiksi säätämällä useista erillisistä rekisterinpitäjistä eri tietojen osalta samassa laissa. Tämän sääntelyvaihtoehdon vaikutuksia sääntelyn selkeyteen olisi syytä arvioida.

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä, kansallinen viisumitietojärjestelmä ja rekisteröityjen yhteyspiste (4, 5 ja 6 §)

Vaikka esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi rekisteriperusteisesta sääntelystä, ehdotetaan siinä kuitenkin säädettäväksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä ja kansallisesta viisumitietojärjestelmästä. Maahanmuuttovirasto ja ulkoasianhallinto vastaisivat järjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta, muiden kuin yksittäisten henkilötietojen poistamisesta ja luovuttamisesta, sekä katseluyhteyden avaamisesta. Lisäksi kyseiset viranomaiset toimisivat ehdotetun 6 §:n mukaan rekisteröidyn yhteyspisteinä.

Viitaten yhteisrekisterinpitäjiä koskeviin kommentteihin edellä, jää ehdotuksen perusteella epäselväksi missä määrin lakia sovellettaisiin siihen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei tapahdu kyseisissä tietojärjestelmissä.

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

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

Säädettäessä rekisteröidyn yhteyspisteestä on otettava huomioon se, että tarkastettaviin tietoihin voi sisältyä myös sellaisia asiakirjoja, joihin kohdistuvaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta rajoitettaisiin, jos tarkastusoikeuden toteuttajana toimisi suoraan tiedon tallentanut viranomainen. Jätettäessä rekisteröidyn yhteyspisteestä säätäminen näin yleiselle tasolle, on rekisterinpitäjien tehtävä sopimus ja ohjeet siitä, miten rekisterinpitäjän yhteyspiste toimii. Huomioiden yhteisrekisterinpitäjien suuri lukumäärä ja toiminnan kirjavuus, voi tällaisen sopimuksen tekeminen ja toiminnan ohjeistaminen osoittautua käytännössä vaikeaksi.

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

### Huomiotiedot (7.3 §)

Esityksen mukaan 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.

Esitetyssä säännöksessä tallentamiskynnys olisi edelleen matala ja säännös jättäisi runsaasti tulkinnanvaraa lain soveltajille. Säännösehdotuksesta perusteluineen ei voi saada selkeää käsitystä siitä, millä edellytyksillä ja kuka rekisterinpitäjä niitä voisi käsitellä.

Havaintotietojen tyyppisiä tietoja käsittelevät pääsääntöisesti lainvalvontaviranomaiset oman toimivaltansa ja niitä koskevien erityislakien puitteissa. Nämä toimet eivät pääsääntöisesti kuulu tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Lisäksi kyseisten luonteeltaan epävarmojen ja leimautumisen riskien sisältävien tietojen käyttö on pääosin rajattu lupaharkinnan ja -valvonnan ulkopuolelle (esim. kesäkuun alusta 2019 voimaan tulleen poliisin henkilötietolain 616/2019 14 §). Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa vastaavan kaltaisia tietoja ehdotetaan käytettäväksi nimenomaan tähän tarkoitukseen.

Käsittelyedellytys on myös merkittävästi väljempi kuin poliisin henkilötietolain havaintotietosäännös (7.5 §), johon sisältyy edellytys rikosepäilystä. Säännöksen sanamuotoa ei myöskään ole henkilöllisesti rajattu koskemaan vain asian kohteena olevaa henkilöä, vaan sen perusteella tietoja voitaisiin tallettaa myös muusta henkilöstä, joilla on vaikutusta Maahanmuuttoviraston asiakkaiden maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiin tai kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen.

Yhteisrekisterinpitäjämallin vuoksi jää myös osin epäselväksi, missä laajuudessa yksi rekisterinpitäjä voisi käsitellä tässä tarkoituksessa myös toisen rekisterinpitäjän tallettamia tietoja. Ehdotuksen 11 §:n mukainen sääntely siitä, että huomiotietojen käsittely toisen kuin tiedot tallentaneen rekisterinpitäjän toimesta olisi mahdollista, jos rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien toteuttaminen niin edellyttää, on lisäksi varsin avoin.

Säädösesityksen perusteluiden mukaan (s. 69) huomiotieto saattaisi yksittäisessä tilanteessa olla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto, jolloin henkilötiedon käsittelyn tulisi täyttää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevat 8 §:n mukaiset edellytykset (rekisterinpitäjä saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja siltä osin kuin se on välttämätöntä pykälässä säädettyihin tarkoituksiin). Nyt ehdotetun 7 §:n 3 momentin muoto ei kuitenkaan sellaisenaan ilmaise sitä, että erityisiin henkilötietoihin kuuluvien tietojen käsittelemisen huomiotietoina tulee olla välttämätöntä tarpeellisuuden sijaan.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu huomiotietojen käsittelyä koskeva sääntely on käsiteltävien henkilötietojen osalta yleisluonteinen, mikä mahdollistaa rekisteröitävien

henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisten omin toimin. Tätä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty ongelmallisena (PeVL 18/2012vp).

Esityksen perustelujen mukaan (s. 69) huomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena. Tämä ei käy selkeästi esille itse pykälästä.

#### Automatisoidut yksittäispäätökset (21 §)

Hallituksen esitys mahdollistaisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten antamisen Maahanmuuttoviraston lakisääteisen tehtävän toimeenpanossa.

Ehdotetussa 21 pykälässä säädettäisiin, että päätös, jonka Maahanmuuttovirasto tekee ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, voidaan tehdä menettelyssä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, jos asian saa ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Maahanmuuttoviraston on julkistettava automatisoidussa päätöksentekomenettelyssä lopulliseen päätökseen johtanut algoritmi. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada erillinen selvitys hänelle automatisoidussa käsittelyssä tehtyyn lopulliseen yksittäispäätökseen käytetystä algoritmista. Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastaa automaattista päätöksentekoa koskevasta menettelystä ja automatisoidusta yksittäispäätöksestä.

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

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

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisessa poikkeuksessa automatisoitua yksittäispäätöstä koskevalle lainsäädännölle on asetettu vaatimukseksi se, että lainsäädännössä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Ehdotetun lain yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 96) on ansiokkaasti käyty läpi tietosuoja- ja valtuutetun (WP 29) suuntaviivoissa esitettyjä ehdotuksia asianmukaisista suojaustoimista ja todettu, että maahanmuuttoviraston tulisi noudattaa soveltuvin osin tietosuoja- ja valtuutetun hyvien käytänteiden suosituksia automatisoitua päätöksentekomenettelyä koskevassa prosessissaan. Tämän lisäksi esityksessä on todettu, että Suomessa perustuslain 21 §:n velvoite säätää lailla oikeusturvan ja hyvän hallinnon edel-

lytyksistä on toteutettu hallintomenettelyä ja -prosessia koskevilla kansallisilla yleislakeilla, joiden sisältämät säännökset täyttävät jo useimmat tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa edellytetyistä asianmukaisista suojatoimista. Ehdotuksessa myös täsmennetty kuvauksia käytettävistä asianmukaisista suojatoimista erikseen osana erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä automaattisessa päätöksentekomenettelyssä (s. 97-100).

Tietosuoja-asetusta tarkentavaa lainsäädäntöä annettaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että lakien esitöillä on EU:n tuomioistuimen mukaan rajallinen merkitys arvioitaessa sitä, täyttääkö kansallinen laki EU-säädöksessä asetut vaatimukset. Perustelujen osalta tämä tarkoittaa sitä, ettei lainsäätäjän tarkoituksella ja tulkintasuosituksilla ole aina samanlaista merkitystä kuin valmisteltaessa puhtaasti kansallisia ei EU-liittännäisiä lakeja.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 kohdan mukaan lainsäädäntötoimi ei välttämättä edellytetä parlamentissa hyväksyttyä säädöstä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen edellyttämien vaatimusten soveltamista. Kyseisen käsittelyn oikeusperusteen tai lainsäädäntötoimen olisi kuitenkin oltava selkeä ja täsmällinen ja sen soveltamisen henkilöiden kannalta ennakoitavissa olevaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Ehdotetun säännöksen riittävä selkeys sekä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi vahvistettavat asianmukaiset toimenpiteet ovat erityisen tärkeitä tilanteessa, jossa käsiteltävänä olevan esityksen pohjana olevan rauenneen esitykseen (HE 224/2018 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan peräänkuuluttamaa (PeVL 62/2018) selvitystä hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta suhteessa automaattiseen päätöksentekoon ei ole vielä tehty. Tätä oikeusministeriön vastuulla olevaa selvitystä voidaan pitää erittäin merkityksellisenä.

Ehdotettu säännös on kuitenkin täsmennettynäkin edelleen altis kritiikille. Epäselväksi edelleen jää esimerkiksi se, liittyykö hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohtaan selkeä erityistä harkintavaltaa, joka jättäisi osan asioista automaattisen päätöksen teon ulkopuolelle ("asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta") ja miten kone tunnistaisi nämä kokonaisharkintaa edellyttävät tilanteet. Edelleen herää kysymys siitä, onko riittävällä tavalla täsmennetty sitä, millaiset asiat valikoituisivat automaattisen päätöksenteon piiriin, vaikka asiaa on pyritty perusteluissa esimerkein selkiyttämään. Sääntelyä voisi edelleen harkita selkeytettävän esimerkiksi nostamalla automaattisessa päätöksenteossa käsiteltävät asiaryhmät lain tasolle.

Laissa säädettyinä suojatoimenpiteinä voisi harkita esimerkiksi myös käsiteltävien tietojen tyypeistä ja niiden lähteistä säätämistä. Esityksen perusteluiden mukaan (s. 94) automaattinen päätöksentekomenettely perustuisi paitsi hakijan sähköisesti toimittamiin tietoihin myös ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän sisältämiin tietoihin ja muilta viranomaisilta sähköisten rajapintojen kautta saatuihin tietoihin. Perusteluiden mukaan hakijalähtöisessä lupaharkinnassa hakemus voidaan yleensä ratkaista hakijan toimittamien tietojen perusteella, mutta jos hakemus ratkaistaan käyttäen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän sisältämiä tietoja, joita hakija ei ole hakemuksessaan ilmoittanut, hakijaa kuullaan tarvittaessa hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti. Samoin, jos esimerkiksi hakemuksessa esitetyissä tiedoissa

olisi puutteita tai ristiriitaisuuksia verrattuna Maahanmuuttoviraston käytettävissä oleviin sähköisiin tietoihin, asia siirtyisi ratkaistavaksi tavanomaiseen päätöksentekomenettelyyn. Näiden asioiden nostamista pykälä tasolle yhdessä niiden tietojen kanssa joihin hakijan ilmoittamia tietoja verrattaisiin, olisi syytä harkita.

Automaattisessa päätöksenteossa käytettävien tietojen laatu on korostuneessa asemassa. Tämän vuoksi olisi erittäin tärkeää, että rekisteröidyn oikeudesta valvoa rekisterissä olevien tietojen virheettömyyttä rekisteröidyn tarkastusoikeutta käyttäen, oikeudesta oikaista virheelliset tiedot ja käyttää muita rekisteröidylle varattuja oikeuksia informoidaan rekisteröityä riittävällä tavalla. Myös maahanmuuttoviraston laillisuusvalvontaa (ml. tietojen laadunvalvonnan käytännöt) ja rekisterin tietojen käsittelyä koskeville ohjeille voidaan asettaa korkeat vaatimukset. Näitä asioita ja erityisesti henkilötietojen käsittelyn valvonnan kehittämisen tarpeita ei ole esityksessä riittävästi arvioitu.

### Lapsi automaattisen päätöksenteon kohteena

Luonnoksessa esitetään, että automatisoidun päätöksenteon kohteena voisi olla myös lapsi. Esityksessä lapsiin kohdistuvaa automatisoitua päätöksentekoa on perusteltu lapsen edun toteutumisella ja lapsiperheiden yhdenvertaisuudella (s. 41).

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdassa on kielletty automatisoidun päätöksenteon kohdistaminen lapseen. Tämän kohdan sanamuotoa ehdottomuutta pehmennetään tietosuojaneuvoston suuntaviivoissa, joissa katsotaan olemassa olevan sellaisia tilanteita, joissa rekisterinpitäjien on välttämätöntä tehdä lapsiin kohdistuvia pelkästään automatisoituun käsittelyyn perustuvia päätöksiä, profilointi mukaan luetuna, joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia, esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi. Tällöin rekisterinpitäjän on kuitenkin huolehdittava siitä, että rekisterinpitäjä toteuttaa asianmukaiset suojatoimet.

Lasten kohdalla myös automaattiselta päätöksenteolta edellytetään joissain tilanteissa tavallista tiukempia suojatoimia ja jossain asiaryhmissä jopa kielto kohdistaa automatisoitua päätöksentekoa lapseen saattaisi olla tietosuoja-asetuksen edellyttämä suojatoimi. Esityksen perusteella suojatoimien riittävyttä on vaikea arvioida, koska automaattiseen päätöksentekoon valikoituvia asiaryhmiä ei ole riittävästi avattu.

Näitä suojatoimia ja asiaryhmiä, joissa automaattista päätöksentekoa kohdistettaisiin lapsiin, olisi lasten tietojen käsittelyn osalta syytä vielä arvioida esityksessä ja tarpeen mukaan nostaa pykälä tasolle.

### Valvonta

EU:n tietosuojalainsäädäntö asettaa erityisiä vaatimuksia sille, että rekisterinpitäjä kiinnittää enemmän huomiota henkilötietojen käsittelyn valvontaan. Esityksessä ei ole käsitelty henkilötietojen käsittelyn valvonnan kehittämistä tai sen riittävyttä esitettyjen muutosten näkökulmasta. Asiaan olisi kiinnitettävä huomioita ja erityisesti automaattisen päätöksenteon käytön valvonnan osalta.

### Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi

Tietosuoja-asetuksen 35 §:n 1 kohdan mukaan, jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa - käsittelyn luonne, laajuus,



asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen - luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.

Yleisen tietosuojalain 35 artiklan 10 kohdan mukaisesti lainsäätäjä voi osana lainvalmistelu työtä (säättäessään 6 art. c tai e alakohtaan perustuvasta käsittelyperusteesta) tehdä tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin.

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

Apulaistietosuojavaltuutettu

Jari Råman

Ylitarkastaja

Tiina Ahtonen