SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
FINLANDS ADVOKATFÖRBUND

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

hav@eduskunta.fi

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 224/2018 vp)

Yleistä esityksestä

Esityksen tavoite keskittää maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset maahanmuuttohallinnon useista laeista yhteen lakiin, on kannatettava. Tästä odotetaan seuraavan, että henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista kaikissa niissä tilanteissa, joissa henkilötietoja maahanmuuttohallinnossa käsitellään.

Esityksessä lähdetään viranomaisen laajasta tiedonsaantioikeudesta, koska oikeus tiedonsaantiin salassa pidettävistä tiedoista perustuu muussa laissa säädettyyn toimivaltaan käsitellä ja ratkaista tiettyjä asioita. Maahanmuuttohallinnon osalta tämä toimivalta määritellään ulkomaalaislaissa. Oikeus tiedonsaantiin määrittyy esityksen mukaan laajasti sen mukaan mitä tietoja viranomainen ulkomaalaislain mukaisia asioita ratkaistessaan tarvitsee käyttöönsä. Joissain tapauksissa tämä voi olla hakijan edun mukaista, koska hänen ei itse tarvitse esittää hakemuksessaan selvitystä sellaisista seikoista, joista viranomainen voi saada tiedot suoraan toiselta viranomaiselta. Yleinen oikeus tiedon saantiin voi kuitenkin olla yksityiselämän suojan kannalta ongelmallinen.

Tiedonsaantioikeuden määritteleminen laissa antaa sille oikeudellisen perustan, mutta mikäli tämä oikeus määritellään laajaksi, lailla säätäminen ei yksistään suojaa yksityiselämää. Lähtökohtana ei voi olla, että viranomaisen tarve tiedon saantiin automaattisesti ohittaa yksityiselämän suojan, kunhan oikeus tiedonsaantiin perustuu lakiin.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus sisältää aina puuttumisen yksityiselämän suojaan, joten esityksen vaikutuksia arvioidaan tästä lähtökohdasta. Oikeusturvan ja yksityiselämän suojan kannalta olennaisia säännöksiä ovat tiedonsaantioikeus (12 §) ja henkilötietojen luovuttaminen (13 §) sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttaminen (17 §) ja rekisteröidyn oikeus rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä (19 §).

Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeuden laajentaminen

Lakiesityksen 12 §:n säännöksessä annetaan Maahanmuuttovirastolle, vastaanottokeskuksille ja säilöönottoyksikölle laaja oikeus tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä. Esityksessä annetaan viranomaisille laaja tiedonsaantioikeus myös muista henkilöistä kuin oleskeluluvan hakijasta, jota koskevaan päätöksentekoon oikeus tiedonsaantiin liittyy. Käytännössä tämä tarkoittaa ketä tahansa henkilöä, josta viranomainen katsoo tarvitsevansa tietoja. Erikseen mainitaan myös oikeus saada tietoa perheenkokoajan tekemiksi epäillyistä rikoksista.

Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan sen tarkoituksena on tiedonsaantioikeuden luominen viranomaisille eli lähtökohtana on viranomaisen oikeus tiedonsaantiin, ei yksilön henkilötietojen suojaaminen. Tämä tekee säännöksestä lähtökohtaisesti ongelmallisen.

Alkuperäisessä esitysluonnoksessa ehdotettiin säädettäväksi oikeudesta saada tietoja säilöönottoyksikön asiakkaiden vieraista näiden taustojen selvittämiseksi, mutta tämä oikeus on esityksestä poistettu, mikä on täysin asianmukainen rajaus. Lähtökohtana ei voi olla, että viranomaisella tulisi olla oikeus saada tietoa kenestä tahansa henkilöstä, joka on tekemisissä sellaisen henkilön kanssa, jota Maahanmuuttoviraston päätöksenteko koskee. Esitykseen on kuitenkin sisällytetty oikeus saada ulosottoviranomaiselta tietoja ulkomaalaisen työnantajasta. Käytännössä ulkomaalaisen palkkaavan työnantajan yksityisyydensuoja kaventuu.

Tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on kirjoitettu laajaksi, mikä tekee siitä monimutkaisen. Esityksessä määritelty käyttötarkoitus, johon Maahanmuuttovirastolle on annettu oikeus saada salassa pidettäviä tietoja, on määritelty niin laajaksi, että se voi käytännössä tarkoittaa mitä tahansa salassa pidettäviä tietoja.

Mikäli tiedonsaannin tarpeellisuutta arvioitaessa lähdetään käytännössä siitä, että viranomaisen ilmoitus tiedonsaannin tarpeellisuudesta tehtäviensä suorittamiseksi riittää oikeuden toteuttamiseen, tiedonsaantioikeus on käytännössä rajaton. Tietoja luovuttavan viranomaisen on mahdotonta arvioida ja valvoa, ovatko siltä pyydetyt tiedot tarpeen Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa varten, mikäli käyttötarkoitukseksi ilmoitetaan tietyn henkilön oleskelulupahakemuksen käsittely. Erityisesti säännöksen 2 kohta on poikkeuksellisen laaja ja voi käsittää mitä tahansa tietoja, joiden Maahanmuuttovirasto ilmoittaa olevan merkityksellisiä asian ratkaisemiselle. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan Maahanmuuttovirastolle annetaan oikeus tiedonsaantiin kokonaisharkintaa varten. Tämä on omiaan johtamaan rajoittamattomaan tiedonsaantiin mistä tahansa seikoista, joiden Maahanmuuttovirasto katsoo olevan tarpeellisia kokonaisharkintaa varten. Tämä ei täytä tiedonsaantioikeuden tarkkarajaisuusvaatimusta.

Ulkomaalaislain säännöksissä kokonaisharkintaan viitataan ainoastaan maasta poistamista koskevan kokonaisharkinnan kohdalla. Tällöin voi olla kyse rikokseen perustuvasta maasta poistamisesta eli Maahanmuuttoviraston tietoon on tullut, käytännössä poliisin tekemän karkotusesityksen kautta, ulkomaalaisen syyllistyminen rikokseen. Tietojen saanti kokonaisharkintaa varten ei muodosta perustetta ehdotetun laajuiselle tiedonsaantioikeudelle.

Esityksestä ei ilmene, minkä selvittämiseksi Maahanmuuttovirastolla olisi tarpeen saada tietoja perheenkokoajan tekemiksi epäillyistä rikoksista. Perheenkokoajan rikoksiin syyllistyminen ei ole ulkomaalaislain säännösten mukaan merkityksellinen Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain nojalla ratkaisemissa asioissa. Ainoastaan hakijan syyllistyminen rikokseen voi olla tarpeen ratkaistaessa hänen oleskelulupa- tai kansalaisuushakemustaan.

Esityksen perusteluiden mukaan tiedot rikoksista määrätyistä tai tuomituista rangaistuksista olisivat välttämättömiä muun ohella kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemiseksi taikka pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun lakkauttamisen ja peruuttamisen selvittämiseksi. Tämä perusteluiden kohta aiheuttaa erityistä ihmetystä.

Turvapaikan myöntämistä koskeva ulkomaalaislain 87 § tai toissijaisen suojelun myöntämistä koskeva 88 § eivät sisällä mitään sellaisia edellytyksiä, joissa rikoksiin syyllistymisellä voisi olla perustellusti vaikutusta kansainvälistä suojelua koskevaan arvioon. Ulkomaalaislain 107 §:n lakkauttamisperusteet eivät sisällä lakkauttamisperusteena rikoksiin syyllistymistä. Tiedonsaantioikeutta perustellaan seikoilla, joilla ei ulkomaalaislain mukaan ole merkitystä Maahanmuuttoviraston päätöksenteolle. Jotta virastolle olisi perusteltua antaa tällainen tiedonsaantioikeus, ulkomaalaislain säännöksiä olisi muutettava tältä osin. Ulkomaalaislain säännösten muuttaminen tällä tavoin kuitenkin edellyttäisi irtisanoutumista kansainvälisistä sopimuksista.

Tiedonsaantioikeus on säännöksessä määritelty niin useiden asioiden selvittämistä varten, että se ei ole tarkkaa, vaan muodostuu tämän vuoksi tosiasiassa väljäksi ja yksilöimättömäksi. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan se selkeyttäisi tiedonsaantioikeutta, mutta säännöksen monimutkaisuus ei tue tällaista päätelmää. Tiedonsaantioikeuden laajuus ei ole yhdenmukainen esityksen yleisperusteluiden kanssa, joissa sinänsä aivan asianmukaisesti kiinnitetään huomiota EU:n oikeuteen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vaatimuksiin. (kappale 2.2)

Esityksestä ei juuri ilmene niitä välttämättömiä perusteita, joiden vuoksi tiedonsaantioikeus on määritelty laajaksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan maininnanomaisesti siihen, että yksityisyyden suojaan puuttuminen on oikeasuhtaista, koska tavoitteena on heikommassa asemassa olevien lasten suojaaminen. Lapsen yksityisyyden suojaan ei perusteluissa kiinnitetä huomiota,

vaan oletetaan, että viranomainen päättää lapsen puolesta, millainen tiedonsaanti lapsesta on tarpeen hänen etunsa arvioimiseksi.

Esitetyn säännöksen perusteella Maahanmuuttovirasto saisi tiedonsaantioikeuden myös muita kuin oleskeluluvan hakijaa koskevista tiedoista. Tämä voi tarkoittaa käytännössä ketä tahansa henkilöä, myös Suomen kansalaisia. Esityksessä ei kuitenkaan tarkenneta, miksi tiedonsaanti näin laajasta henkilöpiiristä on välttämätöntä.

Tiedonsaantioikeuksien laajuuden määrittelemisen ja sen perusteluiden osalta esitys on heikko eikä Suomen Asianajajaliitto voi kannattaa sitä ehdotetussa muodossa.

Rekisteröidyn oikeudet

Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan ehdotetun säännöksen (18 §) mukaan tarkastusoikeutta koskeva pyyntö on tehtävä kirjallisesti rekisterinpitäjälle ja hänen on todistettava henkilöllisyytensä luotettavana pidettävillä asiakirjoilla.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa huomioidaan Maahanmuuttoviraston palveluverkoston harvalukuisuus ja todetaan, ettei omien tietojen tarkastusoikeuden käyttäminen edellyttäisi henkilökohtaista käyntiä Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä, mikäli henkilöllä on luotettavana pidetty asiakirja. Perusteluissa kuitenkin kiinnitetään huomiota siihen, että erityisesti turvapaikanhakijoilla ei aina ole tällaisia asiakirjoja ja esitetään asianmukainen vaihtoehto tällaisen henkilön tunnistamiseksi henkilökohtaisella käynnillä. Turvapaikanhakijoiden kohdalla tarkastusoikeuden käyttäminen voi usein edellyttää henkilökohtaista käyntiä Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä.

Käytännössä erityisesti turvapaikanhakijoiden kohdalla tarkastusoikeuden käyttäminen Maahanmuuttovirastossa voi osoittautua käytännössä hankalaksi. Esityksessä tätä on pyritty helpottamaan sillä, että tarkastusoikeutta voi käyttää myös esimerkiksi vastaanottokeskuksessa, mikä on perusteltu ratkaisu.

Esityksen mukaan rekisteröidyllä ei kuitenkaan ole oikeutta rajoittaa rekisterinpitäjän toteuttamaa henkilötietojen käsittelyä. (19 §) Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaan rekisteröidyllä tulisi lähtökohtaisesti olla tällainen oikeus. Oikeutta voidaan asetuksen mukaan rajoittaa, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia- ja vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jotta voidaan taata niin julkisen vallan käyttöön liittyvä valvonta-, tarkastus- ja sääntelytehtävä kuin rekisteröidyn suojelu tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on otettu lähtökohdaksi, että maahanmuuttohallinnossa rekisteröidyn rajoituspyynnön perusteena olisi todennäköisesti aina tietojen paikkansapitämättömyys. Tämän vuoksi rekisteröidyn rajoitusoikeus on poistettu kokonaan julkisen vallan intressien toteuttamiseksi. Esityksen mukaan lain maahanmuuttohallinnon menettelylle asettamat vaatimukset ja rekisteröidyn mahdollisuudet käyttää oikeuksiaan tietojensa oikeellisuuden varmistamiseen täyttäisivät tietosuoja-asetuksen oikeuden rajoitusedellytysten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Tältä osin esityksen lähtökohdat ovat väärät ja jopa ennakkoluuloiset. Ulkomaalaisen rajoituspyynnön perusteena voivat olla täysin samat yksityisyydensuojaan liittyvät seikat kuin kenellä tahansa henkilötietojensa käyttöoikeutta rajoittavalla henkilöllä. Rekisteröidyn rajoitusoikeuden poistamiselle ei ole esitetty asiallisia perusteluita.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty arvio siitä, että rekisteröidyn rajoitusoikeuden poistaminen olisi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan perusteella oikeutettua, ei selvästi täytä niitä edellytyksiä, joilla rekisteröidyn rajoitusoikeutta voidaan rajoittaa. Asetuksen mukaan oikeutta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa, mutta asetuksessa ei todeta, että se voitaisiin kokonaan poistaa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty yleinen viittaus siihen, että maahanmuuttohallinnon menettelyt perustuvat lakiin, ei osoita rajoittamisen olevan välttämätöntä tai oikeasuhtaista. Välttämättömyyttä tai oikeasuhtaisuutta ei esityksessä millään tavoin perustella. Minkäänlaista punnintaa yksilön ja julkisen vallan intressien välillä ei perusteluissa tehdä. Välttämättömyysedellytys ei täyty yksistään sillä, että esityksessä oletetaan rekisteröidyn rajoituspyynnön perusteena olevan paikkansapitämättömien tietojen suojelu.

Rekisteröidyn rajoitusoikeuden osalta esityksen perustelut ovat heikot eikä Suomen Asianajajaliitto voi kannattaa sitä ehdotetussa muodossa.

Helsingissä 22. päivänä tammikuuta 2019

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

LAATI

Asianajaja Ville Punto, Asianajotoimisto Punto Oy, Helsinki