



Sisäministeriö / Maahanmuutto-osasto  
7.6.2018

**Asia:** SM010:00/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

### **Pakolaisneuvonta ry:n lausunto**

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

#### **Yleistä**

Pakolaisneuvonta pitää kannatettavana uuden lain säätämistä, jossa säännökset henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ovat yhdessä laissa nykyisen useaan eri lakiin perustuvan sääntelyn sijaan.

Esityksen laajuuden ja lausuntopyynnön aikataulun takia lausunnossa ei voida ottaa kantaa kaikkiin niihin esitysluonnoksen kohtiin, jotka Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan edellyttäisivät tarkennuksia ja muutoksia. Pakolaisneuvonta korostaa erityisen tarkkarajaisen sääntelyn tärkeyttä, kun lakiesitysluonnoksessa on kyse arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 14/2018 vp). Tätä korostaa myös EU:n tietosuojasetus.

Esitysluonnoksessa yhteisrekisterin pitäjiksi on määritelty laaja joukko maahanmuuttohallinnossa toimivia tahoja, joiden toiminnan tarkoitus ja toimintatavat ovat hyvin erilaisia. Koska rekisterin käyttäjien joukko on suuri ja heterogeeninen, rekisterin käyttäjien on hyvin vaikea arvioida tietojen käsittelyn ja luovuttamisen tarpeellisuutta ja käyttötarkoitusta, jollei lain tasolla ole yksityiskohtaisia ja tarkkarajaisia sääntöjä rekisterin käyttämisestä. Nyt esitetty käyttötarkoitussidonnaisuus vie sääntelyä nimenomaan siihen suuntaan, että



rekisterinpitäjällä ja rekisterin käyttäjällä on entistä enemmän harkintavaltaa tietojen käyttämisen suhteen.

Esitysluonnoksessa on mainittukin (s. 53), että "[e]sityksen lähtökohdaksi valittu käyttötarkoitussidonnainen lähtökohta, jossa sovellettava laki ei ole sidottu tiettyyn rekisteriin tai tietojärjestelmään, asettaa erityisiä vaatimuksia rekisterinpitäjän antaman ohjeistuksen ja valvonnan riittävydelle. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan lain sekä toisaalta käsittelyn näkökulmasta oikean tietojärjestelmän tunnistaminen edellyttää riittävää ohjeistusta ja koulutusta. On huomioitava, että ohjeistuksella ei kuitenkaan saa täydentää sääntelyä vaan ainoastaan tarkentaa, millä tavalla säännöksiä olisi tulkittava." Pakolaisneuvonta pitää ongelmallisena tätä vastuun siirtoa harkinnan ja tulkinnan osalta rekisterin käyttäjälle, erityisesti kun huomioidaan mainittu rekisterin käyttäjien laaja joukko. Esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisen osalta (14 §) rekisterinpitäjän tulisi esitysluonnoksen mukaan (s. 80) pystyä ottamaan huomioon tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan muiden edellytysten lisäksi "aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidylle".

Esitysluonnoksen mukaan (13 § Tiedonsaantioikeus) Maahanmuuttoviraston, vastaanotto- ja järjestelykeskuksen sekä säilöönottoyksikön tehtäviensä suorittamista varten tarpeellinen tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä on laaja niin tietojen kuin niitä luovuttavien tahojenkin osalta. Pakolaisneuvonta katsoo, että tiedonsaantioikeutta tulisi rajoittaa erityisesti niiden henkilöiden osalta, joiden asia ei ole Maahanmuuttovirastossa tai muussa viranomaisessa vireillä.

## **7 § Käsiteltävät henkilötiedot**

Pakolaisneuvonta pitää hyvänä uudistuksena sitä, että huomiotietojen käsittelystä säädetään lain tasolla. Esitysluonnoksessa huomiotietojen kirjaamista ja käyttämistä ei kuitenkaan ole rajattu riittävällä tavalla ja huomiotietojen kirjaaminen ja käsitteleminen osana päätöksentekoprosessia on ongelmallista. Kuten esitysluonnoksessakin on todettu, "huomiotiedoissa on kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta, jotka ovat luonteeltaan epävarmoja ja joiden käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski."



Esitysluonnoksessa on viitattu huomiotietojen arkaluonteisuuden osalta Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 18/2012 vp sekä PeVL 71/2014. Lausunnot liittyvät henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa, rajavartiolaitoksessa ja tullissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on PeVL 18/2012 on korostettu erityisesti sitä, "että tallettaa saa vain tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön esittämien uhkausten vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan". Lisäksi lausunnossa on mainittu, että "tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta". Tällaista rajausta tiettyyn käyttötarkoitukseen tai edellytystä tulkita suppeasti ei ole esitysluonnoksessa laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, vaan kirjattava huomiotieto voi lähtökohtaisesti olla mikä tahansa henkilön käyttäytymiseen liittyvä tieto eikä myöskään sen käyttötarkoitusta ole rajattu riittävästi. Esitysluonnoksen mukaan "[v]iranomaisella olisi toimivaltuuksiensa puitteissa mahdollisuus tallentaa huomiotietoja vaikka tiedot eivät liity mihinkään vireillä olevaan asiaan" ja huomiotiedot voivat olla merkityksellisiä hyvin laajasti maahan tulon ja maassa oleskelun edellytysten valvomisessa, kansalaisuuden myöntämisessä ja menettämisessä sekä työturvallisuudesta huolehtimisessa. Myöskään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei ole rajattu mahdollisesti huomiotietojen ulkopuolelle.

Esitysluonnoksen perustelutekstissä on mainittu, että "[h]uomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena", mutta käytännössä huomiotiedolla kuitenkin saattaa erityisesti ulkomaalaisasioissa olla vaikutusta päätöksenteossa. Esimerkiksi maassa oleskelun edellytysten olemassaolo on yksi tarkoituksista, joita varten huomiotietoja voidaan kirjata rekisteriin ja joiden selvittämistä varten tietoja voidaan edelleen hyödyntää. Edelleen kun huomiotietojen luonnetta ei esitysluonnoksen mukaan ole myöskään rajattu, periaatteessa mikä tahansa havainto henkilön käyttäytymisestä voi johtaa huomiotiedon kirjaamiseen. Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytykset toisaalta liittyvät usein henkilökohtaisiin ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluviin asioihin, kuten perhesuhteisiin, seksuaalisuuteen tai uskontoon. Ulkopuolisen arvio henkilön käyttäytymisestä ja käyttäytymisen merkityksestä on aina subjektiivinen, ja jonkun toisen henkilön viranomaiselle kertomana tiedon luotettavuus on erityisen epävarmaa. Tiedon kirjaaja ei voi mitenkään varmistua tiedon oikeellisuudesta eikä edes arvioida tiedon tai tiedonantajan luotettavuutta etenkin silloin kun tiedossa on kyse yksityiseen elämänpiiriin kuuluvasta asiasta.



Toisaalta huomiotietojen tulevan käyttötarkoituksen ja merkityksen arvioiminen kirjaamisvaiheessa on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Lisäksi on vaara, että tietoihin kirjataan saatuja huomiotietoja varmuuden vuoksi, vaikka tiedon luotettavuus jää epäselväksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnossaan PeVL 27/2006 vp, että tämäntyyppisestä "[s]äännöksestä on valiokunnan mielestä käytävä ehdotettua selkeämmin ilmi henkilökohtaisten arvioiden rekisteröinnin poikkeuksellisuus sekä se, että näillä on perustavanlaatuinen ero tosiasiatietoihin verrattuna". Lisäksi henkilö itse ei välttämättä edes tiedä, että hänen käyttäytymisestään on kirjattu tietoja rekisteriin. Hän ei siten voi itse pyytää korjaamaan tietoja siinäkään tapauksessa, että ne olisivat selvästi virheellisiä.

Ongelmana on myös se, että ulkomaalaisasioissa usein arvioidaan henkilön uskottavuutta. Uskottavuusarvio perustuu usein kokonaisharkintaan ja käsitykseen, joka päätöksentekijälle muodostuu henkilöstä ja hänen kertomastaan ja antamistaan tiedoista. Tähän arvioon puolestaan voi vaikuttaa negatiivisesti se, että hakijasta on kirjattu huomiotieto, vaikka tieto olisi tarkoitettu esim. työturvallisuuden varmistamiseksi. Kuten esitysluonnoksessakin on mainittu, huomiotietojen käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski. Subjektiiivisella uskottavuusarviolla on ulkomaalaisasioissa huomattavasti keskeisempi rooli kuin esimerkiksi rikosasioissa, joten huomiotietojen kirjaamisen pitäisi olla vielä rajatumpaa ja rajoitetumpaa kuin mitä Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt laeilta henkilötietojen käsittelystä tullissa, poliisitoimessa ja rajavartiolaitoksessa (PeVL 71/2014 ja PeVL 18/2012).

Kun otetaan huomioon huomiotietoja koskevan säännöksen hyvin laaja soveltamisala, epävarmuus tietojen luotettavuudesta ja erityisesti se, että ulkomaalaisasioissa on kyse usein yksityiselämän piiriin kuuluvista asioista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista sekä uskottavuusarvioinnista, ehdotettu lainkohta ei täytä tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteiden kriteerejä ja Perustuslakivaliokunnan vastaaville säännöksille edellyttämiä tiukkoja rajoja.

Kristiina Koivukari  
lakimies  
Pakolaisneuvonta ry