



Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

7.6.2019

Dnro 11/2019

kirjaamo@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi
tuuli.tuunanen@intermin.fi

Lausuntopyyntö: SMDnro-2019-816, 17.5.2019

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Ehdotetun säännöksen mukaan salassapito laajenee kaikkiin Maahanmuuttoviraston käsittelemien oleskelulupa-asioiden tietoihin ja saattaa ne salassapito-olettaman piiriin. Erilaiset oleskelulupiin ja Suomen kansalaisuuden myöntämiseen liittyvät asiakirjat sisältävät tyypillisesti yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Sinänsä ulkomaalaisten yksityisyyden suojan on oltava samalla tasolla kuin syntyperäisten suomalaisten, jotka eivät ole milloinkaan olleet maahanmuuttohallinnon asiakkaina.

Esitys kuitenkin ulottaa salassapito-olettaman myös hallintopäätöksiin. Tämä on esityksessä muotoiltu epäselvästi. Ehdotuksen 24 §:n perusteluissa todetaan selkeästi, että asiakirjoina hallintopäätökset tulevat salassapito-olettaman piiriin. (s. 96) Ehdotuksen 24a §:n sanamuodon mukaan ulkomaalaisasioiden asiainkäsittelyjärjestelmän ja kansallisen viisumitietojärjestelmän muut kuin hallintopäätöksiä koskevat tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Säännöksestä ja esityksen perusteluista jää epäselväksi, miten hallintopäätösten salassapito on järjestetty. Esityksen perustelut on kuitenkin ymmärrettävissä niin, että hallintopäätökset ovat lähtökohteisesti salassa pidettäviä.

Hallintopäätösten salassapito on perusteltua siinä laajuudessa, ettei niistä voida tunnistaa, kenestä henkilöstä on kyse. Ulkomaalaisten yksityisyyden ja arkaluonteisten tietojen suojan on oltava samalla tasolla kuin Suomen kansalaisilla. Hallintopäätösten salassapito-olettama kuitenkin estää kokonaan julkisen vallankäytön valvonnan maahanmuuttohallinnossa. Salassapito-olettaman perusteella kaikki Maahanmuuttoviraston hallintopäätöksiä koskevat tiedonsaantipyynnöt voidaan käytännössä hylätä.

Esityksessä tämä näkökulma ohitetaan maininnalla, jonka mukaan perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteen mukaisen julkisen vallankäytön valvonnan intressi ei voi olla henkilön turvallisuuden suojaamista painavampi intressi. Ulkomaalaisten turvallisuus on suojattava, mutta sen ei tule kokonaan estää julkisen vallankäytön valvontaa. Esityksessä nämä asiat asetetaan ikään kuin toistensa vaihtoehdoiksi ja painotetaan turvallisuutta, joka sinällään on täysin oikein. Vaihtoehtoa, jossa tiedonsaanti hallintopäätöksistä voidaan turvata asianosaisten tai heidän läheistensä turvallisuuden ohella, ei esityksessä lainkaan ole mietitty. Hallintopäätöksiä ei ole tarpeen asettaa kategorisesti salassapito-olettaman piiriin, koska asianosaisen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat voidaan suojata muillakin keinoin, kuten peittämällä hallintopäätöksistä arkaluonteiset tiedot ja ne tiedot, joilla henkilö voidaan tunnistaa. Tämä vaihtoehto on selvitettävä eikä säätää kategorista salassapitoa.

Maahanmuuttoviraston hallintopäätökset ovat olleet viime vuosina erityisesti kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta laajan julkisen kritiikin kohteena. Julkisen vallankäytön valvonnan intressi edellyttää, että maahanmuuttohallinnon päätöksenteko on edelleen mahdollista. Esityksestä syntyy kokonaisvaikutelma, että tarkoituksena on kokonaan poistaa esimerkiksi median mahdollisuus arvioida ja julkaista maahanmuuttohallinnon päätöksentekokäytäntöjä. Näin ollen esitetyä hallintopäätösten salassapito-olettamaa ei tule toteuttaa ja arkaluonteisten ja yksityisyydensuojan piiriin kuuluvien tietojen salassapito on toteutettavissa muilla keinoilla. Esimerkiksi yleisten tuomioistuinten päätökset ja tuomiot ovat lähtökohdaisesti julkisia asiakirjoja ja niidenkin kohdalla arkaluonteisten tietojen ja yksityisyyden suojan toteuttamiselle käytetään muita keinoja kuin salassapito-olettamaa.

Henkilön turvallisuuden suojaaminen esitetään säännönmukaisesti perusteeksi maahanmuuttohallinnon asiakirjojen salassapidolle ikään kuin oletuksena, että henkilön tai hänen läheistensä turvallisuus vaarantuu. Oletus kuitenkin ennemminkin suojaa maahanmuuttohallinnon päätöksenteon valvontaa kuin suojaa yksilöiden turvallisuutta. Edelleen on korostettava, että yksityisyyden ja arkaluonteisten tietojen suoja voidaan toteuttaa muillakin keinoin kuin salassapito-olettamalla.

Esityksen perustelut maahanmuuttohallinnon asiakkaan turvallisuuden suojan painotukselle eivät ole vakuuttavat. Ensinnäkin esityksessä oletetaan, että ulkomaalaiset ovat kantaväestöä heikommassa asemassa oleva ryhmä (s. 97). Tätä oletusta ei esityksessä kuitenkaan millään tavoin perustella.

Monessa tapauksessa on niin, että ulkomaalaisen heikompi asema suhteessa maahanmuuttohallintoon johtuu siitä, ettei julkisen vallankäytön valvonnan intressi maahanmuuttohallinnon osalta toimi. Hallintopäätöksen perusteluiden tulisi olla julkisen valvonnan alaisina, kuten muunkin päätöksenteon. Esityksen toteutuksessa tämän valvonnan mahdollisuus entisestään heikkenee ja voi jopa poistua kokonaan, kun esimerkiksi tutkivan journalismin mahdollisuus kokonaan poistuu salassapito-olettaman seurauksena.

Esityksen perusteluiden mukaan maahanmuuttohallinnon asiakkuutta voitaisiin verrata leimaavuudeltaan esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuuteen ja tässä kohdin vedotaan sosiaalihuollon asiakkaiden vahvaan suojaan. Perusteluiden mukaan maahanmuuttohallinnon asiakkuudesta voi päätellä henkilön ulkomaalaisuuden, joka voi altistaa syrjinnälle ja asettaa hänet huonompaan asemaan kuin muut (s. 97–98).

Maahanmuuttohallinnon asiakkaiden rinnastaminen sosiaalihuollon asiakkaisiin on erityisen epäonnistunut peruste. Esityksessä tämä seikka oletetaan ilman perusteluita. Suomen Asianajajaliiton käsityksen mukaan maahanmuuttohallinnon asiakkaat eivät rinnastu sosiaalihuollon asiakkaisiin. Näkemystä voidaan jopa pitää jossain määrin epäasiallisena. Ulkomaalaisuus ei tarkoita, että henkilö tarvitsee sosiaalihuollon palveluita.

Henkilön tunnistaminen ulkomaalaiseksi perustuu tyypillisesti hänen ulkoisiin piirteisiinsä tai nimeen. On vaikeaa nähdä, että henkilön ulkomaalaisen taustan voisi relevantilla tavalla tunnistaa siitä, että hän on maahanmuuttohallinnon asiakas. Työllistymistä heikentävä ja muu syrjintä johtuu yleensä aivan muista syistä kuin maahanmuuttohallinnon asiakkuudesta. Tämä esityksen perustelu on poikkeuksellisen epäonnistunut.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, ettei esityksen perusteluissa ole riittävästi osoitettu, että julkisen vallankäytön valvonta tulisi maahanmuuttohallinnon hallintopäätösten osalta kokonaan poistaa henkilön turvallisuuden suojan vuoksi.

Suomen Asianajajaliitto korostaa, että ulkomaalaisten arkaluontoisten tietojen ja yksityisyyden suoja on turvattava samalla tavoin kuin kantasuomalaisten vastaava suoja ja suojaamiselle on olemassa muitakin keinoja kuin hallintopäätösten salassapito-olettaman käyttöön ottaminen.

Suomen Asianajajaliitto ei kannata ehdotettuja muutoksia lakiin viranomaistoiminnan julkisuudesta, vaan ehdotusta on tältä osin syytä muuttaa.

Suomen Asianajajaliitto ei kuitenkaan vastusta maahanmuuttohallinnon salassapitoa koskevan sääntelyn keskittämistä lakiin viranomaistoiminnan julkisuudesta.

Automatisoidut yksittäispäätökset (laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 21 §)

Esityksen mukaan automatisoitu päätös voitaisiin ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta tehdä niissä asioissa, joissa hallintolain 34.2 §:n mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Hallintolain 34.2 §:n mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta muun muassa silloin, kun vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana tai kun asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä. Lisäksi asianosaista ei säännöksen mukaan tarvitse kuulla, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

Automatisoidut päätökset ovat hyväksyttävissä vain silloin, kun asia ratkaistaan hakemuksen mukaisesti. Maahanmuuttohallinnossa asianosaisten intressit ovat usein niin merkittävät, ettei hakemuksen hylkääviä päätöksiä tulisi lainkana voida tehdä automatisoidusti. Näin on jo yksin sen vuoksi, että hakemuksen hylkääminen johtaa pääsääntöisesti päätökseen henkilön maasta poistamisesta. Lähtökohteisesti automatisoituun päätöksentekoon silloin, kun hakemus hylätään, on suhtauduttava kielteisesti.

Esityksen perusteluissa todetaan, että automatisoidut päätökset tulisivat kyseeseen vain tilanteissa, joissa päätöksen lopputulos on selvä. Perustelut ovat kuitenkin ristiriidassa hallintolain 34.2 §:n kanssa, joka mahdollistaa hakemuksen ratkaisemisen asianosaista kuulematta myös aineellisin ja harkintavaltaa antavin perustein. Näin ollen viittaus hallintolain 34.2 §:n säännökseen ei turvaa asianosaisten oikeusturvaa automatisoiduissa päätöksissä.

Ulkomaalaislaissa on säännöksiä, joiden perusteella hakemus voidaan hylätä perusteettomana, kuten turvapaikkahakemuksen hylkääminen ilmeisen perusteettomana (ulkomaalaislaki 101 §). Myös hakemuksen tutkimatta jättämiseen voi liittyä sellaista tulkinnanvaraisuutta, ettei sitä voida jättää automatisoidun päätöksenteon varaan. Oleskeluluvan myöntäminen perustuu usein hakijan ominaisuuksien arvioimiseen (esim. ulkomaalaislaki 50.2 § tai 52 §). Päätöksen tarkoituksen toteutumisen vaarantuminen tai kuulemisesta aiheutuva käsittelyn viivästyminen ovat niin tulkinnanvaraisia perusteita, ettei päätöksentekoa voida tällaisissa tapauksissa jättää automatisoidun päätöksen varaan.

Esityksen perusteluiden mukaan päätöstä ei voitaisi tehdä harkinnanvaraa antavissa tapauksissa, vaan tällöin päätöksen tekoon osallistuisi luonnollinen henkilö. Automatisoitujen päätösten käyttöalaa ei kuitenkaan voida jättää pelkästään säännöksen perusteluissa ilmaistun varaan. Ottaen huomioon hallintolain 34.2 §:n sanamuoto, viittaus säännökseen aiheuttaa vaaran, että automatisoituja päätöksiä voitaisiin tehdä myös sellaisissa tapauksissa, joissa kyse on todella harkintaa edellyttävistä ratkaisuista. Viittaus 34.2 §:n säännökseen ei muodosta tarkkaraajaista ja selkeää edellytystä automatisoidulle päätöksenteolle. Se ei täsmennä automaattiseen päätöksentekomenettelyyn valikoituvia asioita.

Ehdotettuun säännökseen liittyy säännösviittauksen kautta niin merkittäviä oikeusturvariskejä, ettei Suomen Asianajajaliitto voi kannattaa sen ottamista lakiin.

Huomiotietojen käsittely (laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 7 § ja 14 §)

Ehdotuksen perusteluiden mukaan nykytilaa on tarkoitettu muutettavaksi niin, että rekisterinpitäjällä olisi oikeus käsitellä niin sanottuja huomiotietoja, jotka voisivat perustua pitäjän omiin havaintoihin tai sille tehtyihin ilmoituksiin. Mahdollisuus huomiotietojen käyttöön on säännöksessä määritelty hyvin laajaksi. Kun oikeus tietojen käsittelyyn on sidottu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan, se antaa virastolle käytännössä rajattoman mahdollisuuden käsitellä mitä tahansa henkilöstä ilmoitettuja tietoja, joiden arvioi liittyvän toimivaltaansa valvoa ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua.

Maahanmuuttovirasto ryhtyy tosiasiallisesti jo tällä hetkellä selvittämään ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytyksiin liittyviä seikkoja tällaisten huomiotietojen perusteella. Virastolle tehtyjen ilmoitusten luotettavuuden arviointi riittävällä varmuudella ei ole tälläkään hetkellä mahdollista. Huomiotietojen käsittely laillis-taisi ilmiäntotietojen huomioimisen Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa, mitä ei voida pitää täysin asianmukaisena hallintotoimintana.

Huomiotietojen käsittely maahanmuuttohallinnossa asettaisi ulkomaalaisten maassa oleskelun Maahanmuuttoviraston jatkuvan tarkastelun alaiseksi. Tällaiset luotettavuudeltaan epävarmojen tietojen perusteella aloitettavat maassa oleskelun edellytyksiin liittyvät selvittelyt lisäisivät Maahanmuuttoviraston työmäärää ja olisivat omiaan edelleen pitkittämään maahanmuuttohallinnon muutoinkin pitkittyneitä käsittelyaikoja.

Suomen Asianajajaliitto ei voi kannattaa ehdotettua säännöstä huomiotietojen käsittelystä.



Lopuksi

Muilta osin Suomen Asianajajaliitto viittaa aikaisemmin antamaansa 15.6.2018 päivättyyn lausuntoon.

Helsingissä 7. päivänä kesäkuuta 2019

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Jarkko Ruohola
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Ville Punto, Asianajotoimisto Punto oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.