



Sisäministeriö  
PL 26  
00023 VALTIONEUVOSTO

Dnro 31/2018

15.6.2018

1(8)

[kirjaamo@intermin.fi](mailto:kirjaamo@intermin.fi)  
[maahanmuutto-osasto@intermin.fi](mailto:maahanmuutto-osasto@intermin.fi)  
[tuuli.tuunanen@intermin.fi](mailto:tuuli.tuunanen@intermin.fi)

Lausuntopyyntönne: SMDno-2016-1584, 16.5.2018

## **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA**

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") esittää seuraavaa.

### **Yleisiä huomioita**

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

Tässä lausunnossa keskitytään yksilön oikeuksien ja oikeusturvan kannalta keskeisiin seikkoihin. Viranomaisen tiedonsaantioikeus sisältää aina puuttumisen yksityiselämän suojaan, joten esityksen vaikutuksia arvioidaan tästä lähtökohdasta. Oikeusturvan ja yksityiselämän suojan kannalta olennaisia säännöksiä ovat rekisteröidyn yhteyspistettä koskeva säännös (6 §), rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeus (12 §), henkilötietojen luovuttaminen (13 §) ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttaminen (17 §).

### **Rekisteröidyn yhteyspiste 6 §**

Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto toimii rekisteröidyn yhteyspisteenä ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmässä ja toimisi rekisteröidyn tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttajana.

Mikäli Maahanmuuttoviraston palvelupisteiden on tarkoitus toimia myös rekisteröidyn yhteyspisteinä, on vaarana, että tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamista varten varattavat ajat ruuhkauttavat oleskelulupiin ja Suomen kansalaisuuteen liittyvien hakemusten vireille laittamista. Palvelupisteiden sijainti vain muutamissa isoimmissa kaupungeissa voi aiheuttaa hankaluuksia tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden käyttämiselle.

Maahanmuuttovirastolla on vain yhdeksän palvelupistettä: Helsinki, Lahti, Tampere, Raisio, Lappeenranta, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi. Ahvenanmaalla ei ole jatkuvaa toimintaa, vaan siellä palvellaan 6–7 viikon välein. Asiointi asiakaspalvelussa toimii pääsääntöisesti vain ajanvarauksella ja ajanvaraukset on pääasiassa tarkoitettu oleskelulupa- ja kansalaisuushakemusten jättämistä varten. Rekisteröidyn mahdollisuutta toteuttaa tarkastusoikeuttaan Ahvenanmaalla vain 6–7 viikon välein voidaan pitää verraten pitkänä aikana.

Esityksen mukaan rekisteröidyn yhteyspisteen nimeäminen ei estä rekisteröityä käyttämästä oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan eli esittämästä tarkastusoikeutta koskevia pyyntöjä myös muille rekisterinpitäjille. Tämän voidaan odottaa vähentävän Maahanmuuttovirastolle esitettäviä pyyntöjä, jos rekisteröidyt ovat tietoisia mahdollisuudesta esittää pyyntö myös muulle rekisterinpitäjälle. Tällöin rekisteröidyllä tulee olla tieto siitä, ketkä ovat muita rekisterinpitäjiä.

Ulkomaalaisasioiden asiainkäsittelyjärjestelmään rekisteröidyt saattavat joka tapauksessa olettaa, että pyyntö on tehtävä Maahanmuuttovirastolle. Tämä on omiaan ohjaamaan pyynnöt joka tapauksessa Maahanmuuttovirastoon.

Rekisteröidyn yhteyspisteiden osalta on varmistettava, että rekisteröidyillä on tosiasiallinen pääsy yhteyspisteisiin ja toisaalta Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelulla on mahdollisuudet hoitaa tehtäviään yhteyspisteinä niin, että ne pystyvät suoriutumaan myös varsinaisista palvelutehtävistään. Tämän turvaaminen ei edellytä muutoksia säännökseen. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa kappaleessa ennakoitu kustannusten lisäys on otettu huomioon. Taloudellisten resurssien riittävydestä on varmistuttava.

## **Viranomaisen tiedonsaantioikeus 12 §**

Säännöksessä annetaan rekisterinpitäjälle (Maahanmuuttovirastolle) oikeus saada eri viranomaisilta yksityiskohtaisia tietoja muun ohella rikostuomioista ja sakkorangaistuksista sekä niiden täytäntöönpanosta, rikosepäilyistä, poliisin tietojärjestelmistä sekä ulosottoviranomaiselta ulkomaalaisen, tämän perheenjäsenen tai ulkomaalaisen työnantajan tiedot tuloista, veloista, saatavista ja ulosottotiedoista, päätöksistä sekä päätösten perusteena olevista asiakirjoista.

Ehdotuksen mukaisen rekisterinpitäjän (Maahanmuuttoviraston) tiedonsaantioikeus muiden viranomaisten rekistereistä on hyvin laaja. E erityisen ongelmalliseksi yksityisyyden suojan kannalta tekee niin sanottujen huomiotietojen kerääminen ja käyttö, joita koskevaa tiedonsaantioikeutta ehdotetaan laajennettavaksi. Näitä

tietoja käsitellään tarkemmin esityksen kappaleessa 4.3.8. Tällaisten tietojen keräämiseen ja käyttöön liittyy niiden luotettavuuden varmistamista koskevia ongelmia. Ongelma tietojen luotettavuuden arvioinnissa korostuu, koska tiedon on kerännyt toinen viranomainen toisenlaista tarkoitusta varten kuin mihin Maahanmuuttovirasto sitä pyytää, eikä Maahanmuuttovirastolla ole edellytyksiä arvioida tiedon luotettavuutta. Tällaiset tiedot myös jäävät usein asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle, joten tietojen käyttöön liittyy merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Esityksessä säädetty tiedonsaantioikeus puuttuu merkittävästi sellaisten henkilöiden yksityisyyden suojaan, jotka eivät ole asianosaisina Maahanmuuttoviraston käsittelemässä hakemus- tai muussa asiassa. Tällöin tiedonsaannin tarpeelle olisi esitettävä painavia perusteita. Esityksen perusteluista ei tällaisia perusteita ilmene, vaan oikeutta tällaisten tietojen saantiin arvioidaan samanlaisin kriteerein kuin tiedonsaantioikeutta yleensä. Esityksessä ei riittävästi perustella, miksi tällainen tiedonsaantioikeuden laajennus on tarpeen ja mitä tarkoitusta varten tällaista laajennusta ehdotetaan.

Ehdotuksen perusteella esimerkiksi säilöönottoyksikössä vierailu tai ulkomaalaisen palkkaaminen voivat johtaa siihen, että Maahanmuuttovirastolle tulee oikeus saada henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta. Tällöin vierailijalla tai työnantajalla tulisi vähintään olla tieto siitä, että vierailu säilöönottoyksikössä tai ulkomaalaisen palkkaaminen voivat johtaa heidän yksityisyyden suojaansa puuttumiseen. Oikeutta tällaisten tietojen saantiin ei voida jättää pelkästään sen varaan, että tietoja pyytävä ja antava viranomainen arvioi tietopyynnölle olevan lain mukaiset perusteet.

Mikäli oikeus ulkopuolisia koskevaan tietojen saantiin toteutetaan, tulee lakiin sisällyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämät tehokkaat oikeussuojakeinot, jotta tällaiset henkilöt voivat saattaa yksityisyyden suojaansa puuttumiseen laillisuuden viranomaisen ja viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä edellyttää, että henkilölle, jonka tietoja Maahanmuuttovirasto on pyytänyt, ilmoitetaan tietopyynnöstä, siitä onko tietoja annettu ja mitä tietoja on annettu.

Useissa säännöksissä määritellään Maahanmuuttovirastolle laaja oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja ulkopuolisista henkilöistä, jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Käytännössä ehdotus tarkoittaa, että Maahanmuuttovirastolla on turvapaikkahakemusta käsitellessään oikeus saada tietoja myös muista kuin turvapaikanhakijasta itsestään tai hänen perheenjäsenistään. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen tehdään esivaiheena jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla, vaikka olisi ilmeistä, että hakemus käsitellään Suomessa. Näin ollen esitys ei millään tavoin rajaa Maahanmuuttoviraston oikeutta tietojen saantiin, kun on kyse turvapaikka-asioista.

Ehdotettu tiedonsaantioikeus ulkopuolisista henkilöistä koskee tietoja, joiden tarpeellisuus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemisen kannalta ei ole ilmeinen, eikä näin laajan tiedonsaantioikeuden tarpeellisuutta millään tavoin

selitetä säännöksen perusteluissa. Perustelut ulkopuolisia koskevalle tiedonsaantioikeudelle olisivat erityisen tärkeitä, jotta voidaan läpinäkyvästi arvioida, onko yksityisyyden suojaan puuttumiselle lailliset perusteet.

Maahanmuuttovirastolle annetaan säännöksissä oikeus saada ulkomaalaisten työnantajia koskevia tietoja. Tällainen tiedonsaantioikeus puuttuu merkittävästi ulkomaalaisten henkilöiden työnantajien yksityisyyden suojaan. Mikäli lakiin sisällytetään tällainen oikeus, tulisi lakiin ottaa myös säännös, joka velvoittaa viranomaista ilmoittamaan ulkomaalaisen työnantajalle, että ulkomaalaisen henkilön palkkaaminen voi johtaa myös työnantajaa koskevien salassa pidettävien tietojen antamiseen Maahanmuuttovirastolle.

Erityisesti oikeuteen saada tietoja säilöönottoyksikön asiakkaiden vieraista on suhtauduttava varauksellisesti. Tällainen tiedonsaanti puuttuu merkittävästi säilöönottoyksikössä vierailevien yksityisyyden suojaan. Mikäli ehdotukseen jätetään tällainen mahdollisuus, tulisi lakiin ottaa myös säännös, joka velvoittaa viranomaista ilmoittamaan säilöönottoyksikön vieraille etukäteen, että vierailu voi johtaa häntä koskevien salassa pidettävien tietojen antamiseen Maahanmuuttovirastolle. Säilöönottoyksikössä säilöön otettujen vieraiden taustojen selvittämiseen tulee lähtökohtaisesti suhtautua varauksella ja se tulisi ainakin rajata vain poikkeustapauksiin.

Ehdotuksessa Maahanmuuttovirastolle annetaan laaja oikeus saada perheenkokoajaa koskevia tietoja muilta viranomaisilta. Perheenkokoaja on hakemusasian asianosainen, joten hänen yksityisyyden suojaansa puuttumiselle hakemuksen käsittelyssä voi lähtökohtaisesti olla perusteita. Toisaalta perheenkokoajasta muilta viranomaisilta saatavilla tiedoilla tulee olla liityntä niihin ulkomaalaislaissa säädettyihin oleskeluluvan perusteisiin, joiden arviointia varten tiedonsaantioikeus on säädetty.

Esityksessä ehdotetaan Maahanmuuttovirastolle oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja rikoksista, joissa perheenkokoaja on ollut rikoksesta epäiltynä tai vastaajana. Säännöksen perusteluista ei ilmene, minkä ulkomaalaislain säätämään oleskeluluvan myöntämisperusteen selvittämiseksi rikoksia koskevat tiedot ovat tarpeellisia tai välttämättömiä. Ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin mukaan hakijan tekemät rikokset voivat muodostaa esteen oleskeluluvan myöntämiselle, jos hakijan voidaan katsoa rikosten perusteella muodostavan vaaran yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Oleskelulupahakemusta ei ulkomaalaislain mukaan voida kuitenkaan hylätä sillä perusteella, että perheenkokoaja on syyllistynyt rikokseen. Tiedonsaanti ilman liityntää selvitettävänä olevaan asiaan ei ole perusteltua. Tämän vuoksi perheenkokoajan rikostietoja koskeva tiedonsaantioikeus vaatisi tarkempia perusteluita.

Asianajajaliitto suhtautuu kriittisesti siihen, että rekisterinpitäjän oikeutta tiedonsaantiin asianosaispiirin ulkopuolisista henkilöistä laajennetaan. Tällaiselle laajennukselle tulisi olla erityisiä syitä.

Asianajajaliitto suhtautuu kriittisesti siihen, että rekisterinpitäjän oikeutta tiedonsaantiin perheenkokoajaa koskevista tiedoista laajennetaan tavalla, jossa näin saatavat tiedot eivät liity oleskeluluvan edellytyksiä koskevaan harkintaan.

### Henkilötietojen luovuttaminen (13 §)

Esityksen mukaan arvion tietojen välttämättömyydestä vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tekee tietoja luovuttava viranomainen. Säännöksen perusteluiden mukaan käsiteltäviä henkilötietoja saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa siinä määrin kuin se on vastaanottavan viranomaisen tai muun tahon lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä. Tiedonluovutuksen perustava käsittelytarkoitus, tietosisältö ja luovutuksen kohde olisi sidottu tietoja pyytävän tahon lainsäädäntöön ja siihen sisältyviin lakisääteisiin tehtäviin.

Esityksen perustelut välttämättömyyседellytyksen täyttymisen osalta ovat liian ylimalkaiset, jotta niistä voitaisiin päätellä, milloin välttämättömyyседellytys täyttyy. Perusteluiden valossa edellytyksen täyttyminen jää tosiasiasa sen varaan, pyydetäänkö tietoa pyytävän viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Välttämättömyyседellytyksen ei kuitenkaan voida todeta täyttyvän pelkästään sillä perusteella, että viranomainen ilmoittaa tietojen saannin olevan välttämätöntä esimerkiksi sen harkittavana olevan oleskelulupa- tai turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseksi.

Ongelmalliseksi välttämättömyyden arvioinnin tekee se, ettei tietoja luovuttavalla viranomaisella yleensä ole mahdollisuutta yksityiskohtaisemmin arvioida, liittyykö pyydetty tieto esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisedellytysten selvittämiseen.

Esityksen perusteluiden valossa luovuttavan viranomaisen arvio välttämättömyyседellytyksen täyttymisestä jäisi vain sen arvioimiseen, pyydetäänkö tietoa Maahanmuuttoviraston lakisääteisten velvollisuuksien täyttämiseksi. Tämä on ongelmallista, koska välttämättömyysekriteerin täyttyminen jäisi riippuvaiseksi vain siitä, että tietoja pyytävä viranomainen ilmoittaa pyyntönsä perusteeksi näiden velvollisuuksien täyttämisen.

Arvioidakseen, onko tieto sellaista, että se on välttämätöntä luovuttaa Maahanmuuttovirastolle sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, luovuttavalla viranomaisella tulisi olla yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, mitä ulkomaalaislain mukaista oleskeluluvan edellytystä tiedolla pyritään selvittämään. Koska luovuttavalla viranomaisella ei pääsääntöisesti ole tietoja tästä, viranomaiselle syntyy ilmeisiä vaikeuksia arvioida välttämättömyyседellytyksen täyttymistä yksittäistapauksessa. Luovuttava viranomainen joutuu pääsääntöisesti luottamaan Maahanmuuttoviraston ilmoitukseen tiedon tarpeesta lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Tämä tarkoittaa, että tiedonsaantioikeutta on käytännössä hankalaa rajoittaa välttämättömyyседellytyksellä.

Asianajajaliitto katsoo, etteivät lain perustelut esitetystä muodosta riittävästi rajoita tietojen luovuttamista vain välttämättömiin tai tarpeellisiin tietoihin. Ehdotetussa

muodossa säännöksen välttämättömyyседелlytys jättää tietojen luovuttamisen riippuvaiseksi tietoja pyytävän ilmoituksesta, jonka mukaan tietojen saanti on välttämätöntä. Tämä ei ole riittävää, mutta toisaalta on vaikeaa löytää keinoa, jolla välttämättömyyседелlytyksen todellisen arvioinnin mahdollisuuksia voitaisiin luovuttavan viranomaisen osalta parantaa.

Asianajajaliitto katsoo, että säännöksen perusteluita välttämättömyyskriteerin osalta tulee joka tapauksessa tarkentaa. Yksityisyyden suojan kannalta tietojen saannin sitominen käytännössä vain viranomaiselle välttämättömiin tietoihin voidaan turvata yksinkertaisesti kaventamalla esityksen 12 §:ään sisältyvää viranomaisen tiedonsaantioikeutta. Kavennuksia tulisi tehdä erityisesti tiedonsaantioikeuksiin, jotka koskevat asianosaisaseman ulkopuolelle jääviä henkilöitä, kuten säilöönottoyksikön vieraita.

Asianajajaliitto katsoo, että välttämättömyyседелlytyksen tulkintaa koskevia perusteluita on ainakin täydennettävä. Perustelut eivät saa johtaa siihen, että tietoja pyytävän viranomaisen ilmoitus riittää välttämättömyyседелlytyksen täyttämiseen, vaan välttämättömyyttä koskevan arvion on toteututtava tosiasiallisesti.

### **Rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttäminen (17 §)**

Rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteutuminen käytännössä on keskeisesti liitoksissa rekisteröidyn yhteyspisteisiin. Maahanmuuttovirastolla on tällä hetkellä yhdeksän palvelupistettä isoimmista kaupungeissa: Helsinki, Lahti, Tampere, Raisio, Lappeenranta, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi. Ahvenanmaalla asiakaspalvelua saa 6–7 viikon välein. Mikäli rekisteröidyn yhteyspisteinä tulevat toimimaan Maahanmuuttoviraston palvelupisteet suurissa kaupungeissa, rekisteröidyn tarkastusoikeuden käytön tosiasiallinen toteutuminen jää puutteelliseksi. Käytännössä oikeuden toteuttaminen jää riippuvaiseksi siitä, miten tarkastusoikeuden käyttö voidaan mahdollistaa sähköisellä asioinnilla.

Suomeen ulkomailta, erityisesti demokraattisten oikeusvaltioiden ulkopuolelta, muuttaneet ovat harvoin tietoisia oikeudestaan tarkastaa heistä viranomaisten rekistereihin rekisteröidyt tiedot. Esimerkiksi turvapaikanhakijat ovat erittäin harvoin tietoisia tästä oikeudestaan eikä heille siitä erikseen ilmoiteta missään vaiheessa turvapaikkaprosessia.

Turvapaikanhakijoiden osalta jonkinlaista tarkastusoikeutta toteuttavat käytännössä oikeusavustajat ja asiamiehet, jotka saavat pyynnöstä asiakkaanaan olevaa hakijaa koskevia asiakirjoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin rekisteritietojen tarkastaminen. Tämä asettaa tarkastusoikeuden erityisesti turvapaikanhakijoiden kohdalla käytännössä teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

Lakia muutettaessa olisi syytä harkita muutoksia lainsäädäntöön ja käytäntöihin siitä, mistä oikeuksista turvapaikanhakijoille on ilmoitettava esimerkiksi turvapaikkapuhuttelussa. Lakiin voitaisiin ottaa säännös, jonka mukaan ulkomaalaiselle on ilmoitettava tarkastusoikeudesta. Turvapaikanhakijoille oikeudesta voitaisiin ilmoittaa turvapaikkapuhuttelussa. Muille ulkomaalaisille siitä

voitaisiin ilmoittaa esimerkiksi oleskelulupahakemusta jätettäessä tai viimeistään oleskelulupapäätöstä tiedoksiannettaessa.

Pyynnön tarkastusoikeuden käyttämisestä voi tehdä asiakaspalvelupisteessä, mutta ainakaan tällä hetkellä niissä ei ole mahdollisuutta itse tarkastusoikeuden käyttöön. Pienillä paikkakunnilla olevissa vastaanottokeskuksissa asuvat turvapaikanhakijat eivät jo tästä käytännön syystä juurikaan kykene tarkastusoikeuttaan käyttämään. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulisikin tehdä mahdolliseksi, että turvapaikanhakija voisi käyttää tarkastusoikeuttaan vastaanottokeskuksessa. Tämä olisi asianmukaista jo senkin kannalta, että tällä hetkellä jopa vastaanottokeskuksen henkilökunta saa tiedon hakijan päätöksestä ennen hakijaa.

## Lopuksi

Esityksen tavoite lainsäädännön kokoamiseksi yhteen lakiin on lähtökohtaisesti kannatettava ja parantaa yksilön oikeusturvaa ja mahdollisuuksia ottaa selvää hänestä rekisteröidyistä tiedoista.

Ehdotuksessa kuitenkin annetaan Maahanmuuttovirastolle laaja tiedonsaantioikeus muiden viranomaisten rekistereistä. Tämä tekee esityksestä ongelmallisen yksityisyyden suojan kannalta. Esitetyt tiedonsaantioikeudet muita kuin asianosaisia koskevista tiedoista laajentavat Maahanmuuttoviraston oikeutta saada tietoa henkilöistä, jotka eivät lähtökohtaisesti miellä virastolle syntyvän tällaista oikeutta heidän oman tavanomaisen toimintansa, kuten vastaanottokeskuksessa vierailun tai ulkomaalaisen palkkaamisen, kautta. Tämä on erityisen ongelmallista, koska yksilöllä on perusteltu odotus, ettei häntä koskevia tietoja käsitellä ja luovuteta ilman, että hän on tästä tietoinen.

Helsingissä kesäkuun 15. päivänä 2018

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.*

