



Hallintovaliokunta

21.11.2019

Asia: HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi 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 esityksen kohtiin, jotka Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan edellyttäisivät tarkennuksia ja muutoksia. Tässä lausunnossa keskitymme vain lakiehdotukseen henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja tältäkin osin vain esityksen niihin kohtiin, joissa on kyse tietojen käsittelystä yhteisrekisterinpitäjien toiminnassa. Muun muassa tiedonsaantioikeuteen muilta viranomaisilta ja oikeuteen luovuttaa tietoja muille viranomaisille tai automatisoituihin yksittäispäätöksiin emme pysty tässä lausunnossa ottamaan kantaa.

Lakiehdotus on sisällöltään tärkeä, koska siinä säädetään oikeudesta henkilötietojen suojaan sekä yksityiselämän suojaan ja rajoituksista näihin oikeuksiin. Oikeudet on turvattu mm. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Perusoikeuskirja sallii näihin oikeuksiin poikkeuksia, mutta poikkeuksista on säädettävä lailla ja niiden tulee kunnioittaa oikeuksien keskeistä sisältöä ja olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Puolestaan EIS:n mukaan poikkeusten tulee olla lailla säädettyjä ja



demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä erikseen mainittujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Pakolaisneuvonta korostaa tarkkarajaisen sääntelyn tärkeyttä, kun lakiesityksessä on kyse keskeisiin ihmisoikeuksiin kuuluvista henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan kuuluvien ja 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 tietosuoja-asetus. Samoin arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on Perustuslakivaliokunnan mukaan "syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön" (PeVL 14/2018 vp, s. 5-6 ja PeVL 62/2018 vp, s. 3). Näiden lisäksi Pakolaisneuvonta pitää erityisen tärkeänä hallituksen esityksessään useassa kohdassa mainittua ja Perustuslakivaliokunnan korostamaa viranomaisten erillisyyperiaatetta, jonka mukaan viranomaiset ovat toisiinsa nähden itsenäisiä (esim. PeVL 62/2018 vp). Tämän itsenäisyyden pitäisi ehdottomasti näkyä sääntelyssä tietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, koska hallinnonalalla on suuri joukko hyvin erityyppisiä tehtäviä hoitavia viranomaisia, joita lakiehdotus koskee.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on ongelmia kaikkien näiden periaatteiden noudattamisessa ja huomioimisessa riittävällä tavalla. Olisi äärimmäisen tärkeätä, että periaatteiden toteutuminen varmistettaisiin käytännössä ja konkreettisesti lakitekstissä.

Yhteisrekisterin pitäjiksi on määritelty lakiesityksessä 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 käsittelytarkoitusta, jollei lain tasolla ole yksityiskohtaisia ja tarkkarajaisia sääntöjä rekisterin käyttämisestä. Nyt esitetty käsittelytarkoitussidonnaisuus vie sääntelyä nimenomaan siihen suuntaan, että rekisterinpitäjällä ja rekisterin käyttäjällä on entistä enemmän harkintavaltaa tietojen käyttämisen suhteen. Toisaalta sääntely on hyvin monimutkaista, mikä vaikeuttaa tulkin tekemistä käytännön viranomaistyössä.



Sääntelyn vaikeaselkoisuus

Esityksessä on mainittu (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 riittävyydelle. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan lain sekä toisaalta käsittelyn näkökulmasta oikean tietojärjestelmän tunnistaminen edellyttää riittävää ohjeistusta ja koulutusta." Lisäksi hallituksen esityksen mukaan (s. 67) "jokaisen yksittäisen henkilötiedon tarpeellisuus tulisi arvioida tilannekohtaisesti. Käyttövaltuushallinnalla ja erilaisilla käyttäjäprofiileilla rajattaisiin yksittäisen käsittelijän pääsyä käsittelyn näkökulmasta tarpeellisiin tietoryhmiin."

Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan sääntelyn soveltamisalan laajuus toisaalta suhteessa erilaisia tehtäviä hoitaviin viranomaisiin ja toisaalta erilaisiin tietoryhmiin aiheuttaa sen, että sääntely on hyvin vaikeaselkoista ja tulkinnanvaraista. Tästä johtuen riittävän kattava ja asiakkaiden oikeudet turvaava käyttö ja ohjeistus eri viranomaisissa on vaikeaa, jollei mahdotonta. Tästä aiheutuu edelleen tulkintaongelmia ja vaara siitä, että tietojenkäsittelyoikeus tulkitaan yksittäistapauksissa liian laajaksi, jos pääsy tietoihin teknisesti on olemassa. Tämä asettaa hyvin korkeat vaatimukset tekniselle käyttöoikeuksien määrittelylle ja rajaamiselle, mutta koska yksittäistapauksesta riippuen oikeus saada tietoja voi vaihdella, edes tekninen tietojen saamisen rajaaminen viranomaisten sisällä ei ratkaise ongelmaa.

Lain lähtökohtana on tietojen käsittelyn sitominen laissa määriteltyihin kuuteen eri käsittelytarkoitukseen (1 §). Nämä käsittelytarkoitukset eivät noudata eri viranomaisten toimivallan rajoja, ja yksittäistapauksessa saattaa olla tulkinnanvaraista jo se, mikä käsittelytarkoitus tilanteeseen soveltuu. Tämän jälkeen tulee arvioitavaksi 7 §:n mukaisesti minkälaisesta henkilötiedosta on kyse, ja onko kyseistä tietoa siten oikeus käsitellä. Näitä tietotyypppejä on lueteltu huomattavan suuri määrä ja pykälä on myös tulkinnanvarainen. Lisäksi kaikissa tilanteissa tulisi huomioida 8 §:n rajoitukset, jos on (ja onko kyseisessä yksittäistapauksessa) kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Näitä tietoja saa käsitellä vain tietyissä 8 §:ssä nimenomaisesti mainituissa 1 §:n määrittelemissä tarkoituksissa ja vain siltä osin kuin se on rekisterinpitäjälle välttämätöntä. Sen sijaan 7 §:ssä mainittuja tietoja viranomainen saa käyttää siltä osin kuin on tarpeen. Nämä säännökset



koskevat lähtökohtaisesti vain yhden viranomaisen keräämiä tietoja, joita se itse käyttää samaan 1 §:n tarkoitukseen, johon ne on alun perin kerätty. Pelkästään näiden pykälien soveltaminen vaatii tulkintaa useissa kohdissa ja siten asettaa korkeat vaatimukset sekä viranomaisen sisäiselle ohjeistukselle että käyttövaltuushallinnalle ja käyttäjäprofiilien määrittelylle.

Siinä tapauksessa, että on kyse toisen viranomaisen keräämistä henkilötiedoista, viranomainen saa 11 §:n mukaan käsitellä tietoja salassapitosäännösten estämättä, jos tietoja käsitellään niiden alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Viranomaisen pitäisi siis tämän lainkohdan mukaan tietää tai pystyä arvioimaan, missä käsittelytarkoituksessa toinen viranomainen on tietoja kerännyt ja myös (mahdollisesti tietämättä tarkalleen tietojen sisältöä etukäteen) se, soveltuuko 8 §:n rajoitukset kyseisiin tietoihin. Lopuksi, jos henkilötietoja käsitellään muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa, tulee pohdittavaksi, onko tieto välttämätön rekisterinpitäjän lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tai ovatko tiedot tarpeen joltain 12 §:n 9 eri kohdassa eriteltyä tarkoitusta varten. Sen sijaan 8 §:n erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saa käyttää muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen 12 §:n 1-9 kohtien tarkoittamissa tapauksissa vain, jos se on välttämätöntä.

Tiivistetysti kuvattunakin (mainitsematta pykäliin sisältyviä pitkiä luetteloita eri tilanteista) sääntely on varsin monimutkaista samalla kun pykälät sisältävät tulkinnanvaraisia käsitteitä. Olisi syytä selventää ja tarkentaa esimerkiksi sitä, mitkä henkilötiedot voivat olla kullekin viranomaiselle kunkin tehtävän suorittamista varten *tarpeen* tai *välttämättömiä*. Pakolaisneuvonta katsoo, että tämän tyyppinen sääntely ei täytä vaatimusta lainsäädännön selkeydestä ja ymmärrettävyydestä ja voi siksi helposti johtaa henkilötietojen ja yksityiselämän suojan loukkauksiin. Samalla myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten, välttämättömyysedellytyksen sekä viranomaisten erillisyyperiaatteen vaatimuksen toteutuminen vaarantuvat.

1 § Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Lakiehdotuksen keskeinen ajatus on, että lain soveltamisala ei olisi sidottu mihinkään yksittäiseen rekisteriin tai yhteen viranomaiseen vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsitellään eri viranomaisissa. Tämä lähtökohta sinänsä ei ole ongelmallinen, mutta johtaa helposti viranomaisten erillisyyperiaatteen vastaiseen sääntelyyn, jollei eri käyttötarkoituksia ole



erotettu toisistaan riittävän tarkasti. Tältä osin Pakolaisneuvonta pitää erittäin huolestuttavana lakiesityksen 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa, jossa käsittelytarkoitus on määritelty niin, että siihen sisältyy "ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta".

Lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltamisalaan kuuluisivat siis Maahanmuuttoviraston toiminnan keskeisiin tehtäviin kuuluva päätöksenteko kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa sekä kaikissa oleskelulupa-asioissa, mutta myös poliisin ja Rajavartiolaitoksen suorittama valvonta näihin asioihin liittyen. Lainkohdassa hyvin erilaisia tehtäviä hoitavien ja näitä varten hyvin erityyppisiä tietoja tarvitsevien ja käsittelevien viranomaisten tietojen käsittely on yhdistetty yhdeksi käsittelytarkoitukseksi.

Ehdotetun lain 11 §:n mukaan "rekisterinpitäjä saa salassapitosäännösten estämättä käsitellä kunkin 1 §:n 1 momentin 1-6 kohdassa säädetyn käsittelytarkoituksen rajoissa toisen rekisterinpitäjän keräämiä henkilötietoja niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen oman toimivaltansa mukaisesti". Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kun pysytään saman käsittelytarkoituksen sisällä, viranomaiset voivat rajoituksetta käsitellä toisten viranomaisten keräämiä tietoja. Tässä tapauksessa siis Maahanmuuttovirasto ja toisaalta poliisi ja Rajavartiolaitos voivat käyttää toistensa keräämiä tietoja omiin hyvin erilaisiin ydintoimintoihinsa, koska tietojen keräämisen alkuperäinen käsittelytarkoitus pysyy samana. Laissa määritelty (alkuperäinen) käsittelytarkoitus -käsite on tässä tapauksessa keinotekoinen eikä vastaa sitä, mitä yleiskielellä tarkoitetaan käsittely- tai käyttötarkoituksella. Toisin sanoen oleskelulupahakemuksen käsittelyä varten kerätyt tiedot on asiakkaan näkökulmasta annettu hyvin erilaiseen käyttötarkoitukseen kuin mihin poliisi ja Rajavartiolaitos oman toimivaltansa rajoissa käyttäisivät tietoja suorittaessaan ulkomaalaisvalvontaa.

Tältä osin on merkittävää myös se, että lakiehdotuksen 8 §:ssä, joka koskee käsiteltäviä erityisiä henkilötietoryhmiä, tietojen käsittely on myös sidottu 1 §:n käsittelytarkoituksiin. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan näiden tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä (1 kohta). Sallittua niiden käsittely on vain, jos jokin artiklan 2 kohdan edellytyksistä täyttyy, mikä korostaa tietoryhmän arkaluontoisuutta ja kuulumista yksityisyydensuojan ydinalueelle. On kuitenkin selvää, että useita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on voitava käsitellä tietyissä tilanteissa erityisesti Maahanmuuttovirastossa, koska ne liittyvät



olennaisesti esimerkiksi kansainvälisen suojelun hakemiseen ja arvioimiseen. Sen sijaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtävien näkökulmasta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on tarpeen vain poikkeuksellisesti ja hyvin rajatun tietojoukon osalta (lähinnä biometriset henkilötiedot ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät henkilötiedot).

Esimerkiksi tieto siitä, että henkilö on joutunut seksuaalisen väkivallan kohteeksi (joka riippuen tilanteesta voi joko kuulua erityisiin henkilötietoryhmiin tai ei) tai hänen seksuaalista suuntautumistaan tai käyttäytymistään koskeva tiedot (tai vastaavasti rotu, etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, terveyttä tai sosiaalipalveluita koskevat tiedot) saattavat olla keskeisiä Maahanmuuttovirastossa arvioitaessa tarvetta kansainväliselle suojelulle tai oleskelulupaperusteiden täyttymistä. Tiedot ovat henkilölle itselleen äärimmäisen yksityisiä ja arkaluontoisia, ja pelkästään se, että toinen viranomainen saa nämä asiat tietoonsa ilman henkilön antamaa suostumusta, ei ole perusteltua eikä hyväksyttävää. Näin erityisesti, kun otetaan huomioon, että nämä erittäin arkaluontoiset tiedot eivät ole tarpeellisia eivätkä merkityksellisiä poliisin tai Rajavartiolaitoksen toiminnassa niiden hoitaessa ulkomaalaisvalvonnan tehtäviä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on myös vaikeata rajata ulkopuolelle muista tiedoista, joihin poliisilla ja Rajavartiolaitoksella olisi muutoin pääsy ja jotka olisivat niiden toiminnassa tarpeellisia tai jopa välttämättömiä, kun näiden eri viranomaisen toimintaan soveltuu sama käsittelytarkoitus ja tiedot ovat samoissa asiakirjoissa ja sijaitsevat samoissa paikoissa, joissa on poliisin ja Rajavartiolaitoksen tarvitsemia tietoja. Se, että erityisten henkilötietoryhmien käsittely on sallittu vain siltä osin kuin se on välttämätöntä, ei siten riittävällä tavalla rajaa erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä erityisesti kun huomioidaan niiden äärimmäinen arkaluonteisuus ja merkitys yksityisyydensuojan kannalta.

Ei ole mitään syytä sille, miksi maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden *käsittely* sekä niitä koskeva *päätöksenteko* on määritelty samaksi käsittelytarkoitukseksi kuin näitä koskeva *valvonta*. Tämä ratkaisu on selvästi vastoin viranomaisen erillisyyssperiaatetta, vaatimusta täsmällisestä ja tarkkarajaisesta sääntelystä sekä yksityisyydensuojaa ja salassapitosäännöksiä. Pakolaisneuvonta ei pidä ratkaisua hyväksyttävänä, vaan ehdottaa, että 1 §:n 1 momentin 1 kohdan soveltamisalasta erotettaisiin erillisiksi käsittelytarkoituksiksi Maahanmuuttoviraston hoitama käsittely ja päätöksenteko sekä toisaalta pääasiassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen suorittama valvonta.



7 § Käsiteltävät henkilötiedot

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa käsitellä huomiotietoja silloin kun ne liittyvät "rekisterinpitäjän toimivaltaan valvoa henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien edellytysten olemassaoloa tai päättää Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä taikka velvollisuuteen huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta".

Pakolaisneuvonta katsoo, että mainittu mahdollisuus huomiotietojen käsittelyyn maahanmuuttoprosessissa on monella tavalla ongelmallinen. Ensinnäkin se on sääntelyteknisesti epälooginen, kun ehdotettu laki perustuu muilta osin 1 §:ssä määriteltyihin käsittelytarkoituksiin, mutta huomiotietojen kohdalla tästä on jostain syystä poikettu. Huomiotietoja koskevan lainkohdan tarkoitukset muistuttavat käsittelytarkoitusten sisältöä, mutta eivät kuitenkaan viittaa niihin nimenomaisesti ja määritelmät tarkoituksista, joihin huomiotietoja saa kerätä myös poikkeavat hieman 1 §:ssä ehdotetuista (1 momentin kohdat 1 ja 3 kohdat vs. huomiotiedot oleskelulupa-asioissa ja kansalaisuusasioissa). Näiden osalta pitäisi ehdottomasti täsmentää tarkoittavatko ne (ja millä tavoin) suppeampia tarkoituksia kuin 1 §:n vastaavat käsittelytarkoitukset. Näiden lisäksi huomiotietoja voi käyttää työturvallisuudesta huolehtimiseen. Tätä viimeistä huomiotietojen käsittelytarkoitusta ei ole mainittu 1 §:n käsittelytarkoituksissa ja sen sisältö jää osittain epäselväksi. Suurin ongelma on kuitenkin se, että huomiotietojen kirjaamista ja käyttämistä ei ole rajattu riittävällä tavalla, ja huomiotietojen kirjaaminen ja käsitteleminen osana päätöksentekoprosessia ei ole läpinäkyvää eikä vastaa yksityiselämän suojan vaatimuksiin.

Kuten esityksessäkin on todettu (s. 68), "koska huomiotiedoissa on kysymys potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta, jotka ovat luonteeltaan epävarmoja ja joiden käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski, tietojen käsittelyn rajaaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 18/2012 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014, s. 2) on välttämätöntä." Perustuslakivaliokunnan lausunnot, joihin esityksessä viitataan, liittyvät henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa, rajavartiolaitoksessa ja tullissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (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". Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen mukaan (s. 69) "[v]iranomaisella olisi toimivaltuuksiansa 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. Rajaus siitä, että huomiotietoja voidaan käsitellä vain nimenomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi, ei ole riittävä, koska valtuudet ovat laajat, kattavat useita viranomaisia ja niiden ei tarvitse liittyä käsiteltävänä olevaan asiaan.

Myöskään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei ole rajattu mahdollisten huomiotietojen ulkopuolelle, mikä rikkoo Tietosuoja-asetuksen lähtökohtana olevaa kieltoa ylipäänsä käsitellä näitä tietoryhmiä muutoin kuin hyvin rajatuissa tilanteissa. Lakiehdotuksen 8 §:ssä on määritelty rajat erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle, ja nämä rajat puolestaan on sidottu 1 §:n käsittelytarkoituksiin toisin kuin huomiotietojen käsittely, mikä itsessään jo aiheuttaa epäselvyyttä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saa käsitellä myös vain, jos se on välttämätöntä rekisterinpitäjälle. Tämä aiheuttaa edelleen ongelman sen suhteen, miten käyttäjäprofiilit teknisesti määritellään niin, että huomiotietoihin pääsevät ja niitä voivat kirjata vain ne viranomaiset ja virkamiehet, joilla kulloinkin olisi oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lisäksi olisi huomioitava sisältörajoitukset: esimerkiksi 1 §:n 1 momentin 2 kohdan käsittelytarkoituksiin ei saa 8 §:n mukaan käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja muiden kuin 8 §:n 8 kohdan osalta, mutta kansalaisuusasioihin liittyen saa kuitenkin kirjata ja käsitellä huomiotietoja.

Hallituksen esityksen perustelutekstissä on mainittu (s. 69), että "[h]uomiotietoja ei saisi käyttää päätöksenteon perusteena", mutta käytännössä huomiotiedolla kuitenkin saattaa erityisesti ulkomaalaisasioissa olla huomattavan suuri merkitys päätöksenteossa. 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 ole rajattu täsmällisesti, 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. Tiedon kirjaajan velvollisuus



arvioida tiedon ja sen antajan luotettavuutta tai tiedon oikeellisuutta ei poista ongelmaa tietojen lähtökohtaisesta epäluotettavuudesta. 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 etenkään silloin kun tiedossa on kyse yksityiseen elämänpiiriin kuuluvasta asiasta. Tiedon kirjaava viranomainen ei voi myöskään tietää tiedon antajan motiivia (esim. riidat tai muut henkilökohtaiset syyt suhteessa tietojen kohteeseen).

Toisaalta vaatimus arvioida tietojen oikeellisuutta kirjauksessa on kyseenalainen, koska tieto tulisi jättää kirjaamatta, jos herää epäily sen totuudenmukaisuudesta. Lisäksi on vaara, että tietoihin kirjataan saatuja huomiotietoja varmuuden vuoksi, vaikka tiedon luotettavuus jää epäselväksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnossaan PeVL 27/2006 vp, että tämän tyyppisestä "säännöksestä 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 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 kirjattu lähtökohtaisesti muuta tarkoitusta varten. Kuten hallituksen esityksessäkin on mainittu, huomiotietojen käsittelyyn sisältyy leimautumisen riski. Subjektiivisella 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). Hallituksen esityksessä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa on kuitenkin todettu tältä osin (s. 69), että "huomiotietoja ei olisi lueteltu säännöksessä poliisin henkilötietolain 8 §:ää vastaavasti, koska ne rajautuisivat kunkin rekisterinpitäjän toimivaltaa luovan lainsäädäntönsä nojalla käsittelemiin tietoihin. Huomiotiedot voisivat liittyä



Maahanmuuttoviraston asiakkaisiin tai sellaisiin kolmansiin henkilöihin, joilla on vaikutusta Maahanmuuttoviraston asiakkaiden maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiin tai kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen." On selvää, että huomiotiedoille on vaikea säätää riittävän tarkkoja rajoja nyt käsiteltävän kaltaisessa lakiesityksessä, jossa tietoja käsittelee usea viranomainen useassa eri tarkoituksessa. Tämän ei kuitenkaan pitäisi olla syy sallia huomiotietojen kirjaamista väljemmin kuin muissa, rajatummissa laeissa. Jos yksilön oikeuksia merkittävästi rajoittavaa säännöstä ei pystytä rajaamaan riittävän tarkasti, siitä tulisi pikemminkin luopua kokonaan.

Huomiotietojen tulevan käyttötarkoituksen ja merkityksen arvioiminen kirjaamisvaiheessa on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta, ja tämä puolestaan vaikeuttaa kirjatun tiedon tulkintaa myöhemmin. Erityisen vaikeata tiedon merkityksen ymmärtäminen on siinä tapauksessa, että tieto on kirjattu toisessa viranomaisessa. Hallituksen esityksen mukaan viranomainen voi käsitellä toisen viranomaisen kirjaamaa tietoa lain 11 §:n edellytyksin. Tämän osalta tulee kuitenkin muun ohella ongelmaksi se, että 11 §:n mukaan toinen viranomainen saa käsitellä tietoja, jos niitä käsitellään alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Huomiotietojen osalta käsittely- tai kirjaamistarkoituksia ei ole kuitenkaan sidottu 1 §:n käsittelytarkoituksiin, joten jää epäselväksi, mihin käsittelytarkoitukseen huomiotietojen osalta viitataan ja mistä käsittelytarkoitus selviää toiselle viranomaiselle.

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, Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu lainkohta ei täytä tietosuojasetuksen 5 artiklan periaatteiden kriteerejä eikä Perustuslakivaliokunnan vastaaville säännöksille edellyttämiä tiukkoja rajoja.

Kristiina Koivukari
lakimies
Pakolaisneuvonta ry