



Etsintäkuulutetuista henkilöistä poliisille ilmoittaminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 25.9.2019 osoittamassaan kirjoituksessa Maahanmuuttoviraston menettelyä ilmoittaa poliisille, mikäli viraston asiakaspalvelussa on hakemuksen jättämistä varten asioimassa etsintäkuulutettu henkilö. Kantelija katsoo, ettei menettely perustu lakiin, että Maahanmuuttovirasto ylittää toimivaltansa ja rikkoo menettelyllään salassapitovelvollisuuttaan sekä hallinnon oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun, luottamuksensuojan ja suhteellisuuden periaatteita.

Hän vaatii, että oikeuskansleri määrää Maahanmuuttoviraston keskeyttämään kantelussa tarkoitettun menettelyn ja laatimaan joillakin muilla aloilla käytössä olevat eettiset säännöt asiakaspalvelulle, jotta estettäisiin asiakkaan edun vastainen epäeettinen toiminta asiakaspalvelussa. Kantelussa viitataan Twitter-keskusteluun, jossa mainitaan nuoren ”paperittoman” henkilön hakeneen oleskelulupaa työnteon perusteella ja joutuneen Maahanmuuttoviraston tunnistautumisesta poliisiin säilöön.

Asiaa on käsitelty oikeuskanslerinvirastossa diaarinumerolla OKV/1502/1/2019. Uuden asianhallintaohjelman käyttöönoton jälkeen sille on annettu diaarinumeroksi OKV/383/10/2020.

SELVITYS

Sisäministeriö on toimittanut 24.6.2020 päivätyn lausunnon (SMDno-2020-416), johon sisältyvät ministeriön maahanmuutto-osaston (28.5.2020) ja poliisiosaston lausunnot (27.5.2020) sekä Maahanmuuttoviraston selvitys (18.3.2020).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut 23.11.2020 päivätyn lausunnon (VVTDno-2020-1003).

Poliisihallitus on antanut 2.12.2020 päivätyn lausunnon (POL-2020-71076), johon sisältyy poliisitoimintayksikön lausunto 30.11.2020.

Apulaistietosuojavaltuutettu on antanut 28.1.2021 päivätyn lausunnon (Dnro 10807/96/20).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun, Poliisihallituksen ja apulaistietosuojavaltuutetun lausunnot lähetetään tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

VASTINE

Kantelija on antanut Maahanmuuttoviraston selvityksestä ja sisäministeriön lausunnoista vastineen.

RATKAISU

1 Menettelyn kuvaus

Asiointi ja tietojen tarkistaminen

Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että se tarkistaa poliisiasiain tietojärjestelmän tiedot kaikilta hakijoilta hakemuksen vireillepanon yhteydessä Maahanmuuttoviraston palvelupisteellä. Tietojen tarkistaminen viranomaisten rekistereistä on osa hakemusten käsittelyä. Etsintäkuulutukset tulevat ilmi, kun Maahanmuuttovirasto tekee niin sanottujen Patja-tietojen tarkistamisen asiakaspalvelussa hakemusta vastaanotettaessa. Poliisiasiain tietojärjestelmän tietoja ei tarkisteta neuvontatilanteissa.

Maahanmuuttovirasto ilmoittaa poliisille palvelupisteillä asioivista henkilöistä, jotka ovat etsintäkuulutettuja. Ilmoitus tehdään joko hakemuksen jättämisen aikana asiakaspalvelutilanteessa tai myöhemmin asiakaspalvelutilanteen jälkeen sähköpostilla, jos on kyse oleskeluluvan tai matkustusasiakirjan voimassaolon katkosta, jolloin poliisi voi sakottaa henkilöä ulkomaalaisrikkomuksesta. Maahanmuuttovirasto ei erottele, onko palvelupisteellä asioiva henkilö laittomasti

maassa oleskeleva henkilö eli niin sanottu paperiton vai ei. Henkilöistä, joilla järjestelmässä näkyy vireillä oleva etsintäkuulutus, ilmoitetaan poliisille. Jos järjestelmästä näkee, että kyseessä on sakon muuntorangaistus, voidaan hakijaa kehottaa olemaan yhteydessä poliisiin. Maahanmuuttovirasto ei muuten arvioi sitä, miksi etsintäkuulutus on tehty, koska se ei kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Kaikki etsintäkuulutukset eivät kuitenkaan johda siihen, että poliisi tulisi paikalle, kun poliisille ilmoitetaan asiasta. Poliisi harkitsee itsenäisesti, mihin toimiin se ryhtyy Maahanmuuttoviraston ilmoituksen perusteella. Poliisilla on toimivaltaa esimerkiksi harkita, riittävätkö turvaamistoimet ulkomaalaislain 7 luvun mukaisesti ja päättää esimerkiksi säilöönnotosta.

Etsintäkuulutuksen luonne ja rekisterimerkinnot

Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että etsintäkuuluttamisesta ja kuuluttamisen yleisistä edellytyksistä ei ole erikseen säädetty laissa. Etsintäkuuluttaminen ei ole oma itsenäinen pakokeino tai toimenpide, joka sellaisenaan puuttuu yksilön oikeuksiin tai vapauksiin. Lainvalmistelutöiden (HE 224/2010) mukaan poliisin antamalla etsintäkuulutuksella tarkoitetaan asianomaisen poliisiviranomaisen päätökseen perustuvaa ilmoitusta, joka poliisin henkilörekisterin avulla saatetaan viranomaisten tiedoksi ja jossa pyydetään tietyn henkilön tavoittamiseksi tarpeellisia tietoja. Kuulutuksen tarkoituksena on saada etsittyyn henkilöön tai hänen hallussaan olevaan omaisuuteen kohdistetuksi kuulutuksessa yksilöity virkatoimi. Kyseessä on siis toimivaltaiselle viranomaiselle kohdistettu ilmoitus, pyyntö tai kehotus, jonka perusteella toimivaltainen viranomainen ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin riippuen siitä, minkälaisia toimivaltuuksia etsintäkuulutuksessa pyydetty toimenpide viranomaiselta edellyttää. Etsintäkuulutuksen perusteena olevasta toimenpiteestä päättänyt viranomainen on vastuussa siitä, että lailliset edellytykset toimenpiteeseen ovat olemassa. Etsintäkuulutuksen toimeenpaneva poliisimies puolestaan vastaa siitä, että toimenpide kohdistuu etsintäkuulutuksessa tarkoitettuun henkilöön ja että häneen kohdistuvissa toimenpiteissä noudatetaan laillisia menettelytapoja.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan poliisiasian tietojärjestelmässä oleva etsintäkuulutus on poliisille tarkoitettu ilmoitus, kehoitus tai pyyntö ryhtyä kuulutuksessa mainittuihin toimenpiteisiin. Se on yksinkertaisimmillaan ilmoitus siitä, että henkilöllä, johon etsintäkuulutus kohdistuu, on vireillä olevia asioita poliisissa tai etsintäkuuluttaneessa viranomaisessa (esimerkiksi tuomioistuimessa tai Rikosseuraamuslaitoksessa). Se on näin ollen myös pyyntö ilmoittaa kuulutetusta henkilöstä poliisille, jotta etsintäkuulutuksessa pyydetty toimenpide voidaan tehdä, ellei ilmoittamista rajoita viranomaista koskeva salassapito- tai vaitiolovelvollisuus. Kyse ei siis ole Maahanmuuttoviraston oma-aloitteisesta ilmoittamisesta, vaan ilmoittaminen perustuu Maahanmuuttovirastolla olevaan tietoon poliisin etsintäkuulutuksesta. Etsintäkuulutustiedon käyttäminen tässä tarkoituksessa rinnastuu siihen, että poliisi pyytäisi erikseen

ilmoittamaan etsimästään henkilöstä, jos henkilö asioisi Maahanmuuttovirastossa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ilmoittaa vain aktiivisista etsintäkuulutuksista, koska juuri nämä näkyvät henkilön kuulutuskyselyssä.

Etsintäkuulutustiedot katsotaan poliisiasiaintietojärjestelmästä sinne tehdyllä kuulutuskyselyllä. Kuulutuskyselyssä henkilön tiedot katsotaan joko nimellä ja henkilötunnuksella tai nimellä ja syntymäajalla. Kysely palauttaa henkilön perustietojen näkymän, jossa tarkemmat tiedot tulee avata erillisellä valinnalla eri tietueiden osalta. Näissä tiedoissa on henkilöetsintää koskevat tiedot, ja jos henkilöllä on aktiivisia henkilöön kohdistuvia kuulutuksia, on tämä valinta korostettu punaisella värillä. Järjestelmä toisin sanoen ilmoittaa käyttäjälle, jos henkilöllä on aktiivinen etsintäkuulutus, eikä käyttäjän tarvitse erikseen selvittää, mitä asiaa etsintäkuulutus koskee.

Tarkemmat tiedot etsintäkuulutuksesta selviävät avaamalla henkilöetsintävalikko, josta voi sen jälkeen tarkastella henkilöllä olevia henkilöetsintätietoja. Tiedoissa näkyvät kuulutusluokat, lisätiedot, kuuluttajan tiedot sekä asiaa hoitavan virkamiehen tiedot. Henkilöetsintää koskevat tiedot ovat myös niitä, joiden perusteella poliisi voi ryhtyä hoitamaan etsintäkuulutuksessa pyydettyä toimenpidettä.

2 Menettelyn perusteet selvityksen ja lausuntojen mukaan

Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei se loukkaa salassapitovelvollisuutta sillä, että se ilmoittaa poliisille poliisiin itsensä poliisiasiaintietojärjestelmään kirjaamasta etsintäkuulutuksesta. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan se, että etsintäkuulutettu henkilö on paikalla Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelutiloissa, ei itsessään ole salassa pidettävää tietoa. Henkilöstä ei luovuteta ilmoituksen yhteydessä muita tietoja kuin se, että hän on paikalla viraston tiloissa.

Maahanmuuttovirastolla on selvityksensä mukaan ulkomaalaisrekisterilain (1270/1997; kumottu 1.9.2020 lukien lailla henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa) 8 §:n perusteella oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten välttämättömiä tietoja muun muassa esitutkintaviranomaiselta ja poliisin henkilörekistereistä.

Selvityksestä ilmenee, että läheskään kaikista ilman oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaa Suomessa olevista ulkomaalaisista ei ole tehty etsintäkuulutusta. Toisaalta etsintäkuulutus on voitu antaa myös muusta syystä kuin paluupäätöksen täytäntöönpanoa varten. Kaikki hakemusta viireille saatettaessa ilmi tulevat etsintäkuulutukset eivät siten liity ulkomaalaislain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaan. Rekisteritiedot tarkastetaan osana hake-

muksen käsittelyä. Maahanmuuttovirasto ei aseta ihmisiä erilaiseen asemaan heidän oleskelustatuksensa perusteella vaan ilmoittaa kaikista etsintäkuulutetuista henkilöistä poliisille, myös silloin, kun etsintäkuulutettu henkilö on ns. paperiton.

Maahanmuuttovirasto vastaanottaa selvityksen mukaan asiakaspalvelussaan kaikkien asiakkaiden hakemukset riippumatta siitä, onko henkilöllä sillä hetkellä oikeutta olla maassa tai matkustusasiakirjaa. Varsinaisen etsintäkuulutuksen osalta rekisteritietojen tarkistamis- ja ilmoitusmenettelystä on sovittu siinä yhteydessä, kun oleskelulupa-asioiden vastaanottoa ja käsittelyä koskeva toimivalta siirtyi poliisilta Maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alussa. Kirjallista sopimusta asiasta ei ole. Ministeriön maahanmuutto-osaston pyydettyä asiasta lisäselvitystä Maahanmuuttovirasto on kertonut, että menettelystä on sovittu toimivallan siirtoa käsitellessä Maahanmuuttoviraston ja poliisin yhteisessä työryhmässä, jossa on keskusteltu myös käytännön yksityiskohdista. Etsintäkuulutuksista ilmoittaminen oli ollut yksi käytännössä ratkaistavista kysymyksistä muiden joukossa. Ennen toimivallan siirtoa poliisi otti vastaan oleskelulupahakemukset, joten tieto kulki poliisin sisällä. Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelussa aiemmin tapahtuneissa asiakkaiden neuvontatilanteissa ei poliisin Patja-rekisteriä tarkastettu eikä tarkisteta tälläkään hetkellä. Patja-tietojen tarkastaminen asiakaspalvelussa liittyy hakemuksen vastaanottamiseen.

Maahanmuuttovirasto katsoo, ottaen huomioon ulkomaalaislain yleiset tavoitteet, kuten hallitun maahanmuuton edistämisen, Maahanmuuttoviraston ja poliisin aseman lain 212 §:n mukaisina yleisinä valvontaviranomaisina ja hallintolain 10 §:n mukaisen yhteistyövelvoitteen, että on perusteltua ilmoittaa poliisille hakijoista, joilla on voimassa oleva etsintäkuulutus. Ilmoittaminen ei aiheuta virastolle merkittävää lisätyötä. Mitään lainsäädännöllistä estettä etsintäkuulutetuista henkilöistä ilmoittamiselle ei viraston näkemyksen mukaan ole, eikä viraston toimintatapa ilmoittaa etsintäkuulutetusta henkilöstä loukkaa etsintäkuulutetun henkilön perus- ja ihmisoikeuksia.

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö viittaa lausunnossaan ulkomaalaislain 212 §:n säännökseen lain noudattamisen valvonnasta ja pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisena, että Maahanmuuttovirasto tarkistaa poliisiasiaintietojärjestelmästä oleskelulupahakemusta vastaanottaessaan, liittyykö henkilön maassa oleskeluun seikkoja, joilla on merkitystä ulkomaalaislain säädösten noudattamisen kannalta ja ryhtyy osaltaan saadun selvityksen mukaisiin toimenpiteisiin. Lausunnon mukaan Maahanmuuttovirastolla on henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 22 §:n 1 momentin 9 kohdan mukainen selkeä peruste käsitellä poliisiasiaintietojärjestelmän tietoja. Sen mukaisesti poliisi saa salassapitosäädösten estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona saman lain 5-8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten,

jotka lailla tai asetuksella säädetään Maahanmuuttoviraston tehtäviksi, sekä Maahanmuuttovirastolle säädettyjä valvontatehtäviä varten.

Sisäministeriö katsoo lausunnossaan, että lakimuutoksen valmistelussa on sekä säädöstasolla että käytännön toiminnassa ollut lähtökohtana, ettei hakemusta vastaanotettaessa havaittujen etsintäkuulutusten osalta tapahdu muutosta. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 64/2016 vp) kohdassa 2.1.6 todetaan tuolloisesta nykytilasta ja viranomaisyhteistyöstä, että oleskelulupamenettelyn eri vaiheisiin liittyy eri viranomaisia ja näiden välillä tehdään yhteistyötä muun muassa lupaprosessin sujuvoittamiseksi ja ulkomaalaisvalvonnan suorittamiseksi. Hakemus laitetaan vireille joko ulkomailla Suomen edustustossa taikka Suomessa poliisilaitoksella. Hakemuksen ratkaisee tilanteesta riippuen joko Maahanmuuttovirasto tai poliisi. Hakemustyyppistä riippuen asiaan voi liittyä muitakin viranomaisia. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että pelkästään toimivallan siirto lupa-asioissa poliisilta Maahanmuuttovirastolle ei vähennä toimijoiden määrää, sillä poliisille jäisi tästä huolimatta ulkomaalaisvalvontaan, turvaamistoimiin ja maasta poistamiseen liittyviä tehtäviä. Hallituksen esityksestä on myös luettavissa, kuinka Helsingin poliisilaitoksessa on lupamenettelyn yhteydessä tavoitettu vuosittain useita satoja etsintäkuulutettuja ja näistä noin puolet havaitaan oleskelulupa-asioiden käsittelyn yhteydessä.

Hallituksen esityksen mukaan toimivaltamuutosten johdosta on keskeistä, että viranomaisten kesken sovitaan sellaisista yhteistyömuodoista ja tietojenvaihdosta, joilla poliisi ja Rajavartiolaitos saavat toimivaltansa kannalta oleellisen tiedon. Valmistelutyötä tekemään oli perustettu kaksi erillistä työryhmää. Ulkomaalaislupa-asioiden siirtoa valmistelevassa työryhmässä olivat mukana edustajat sisäministeriön maahanmuutto-osastolta ja poliisiosastolta sekä hallinto- ja kehittämisosastolta, Poliisihallituksesta ja Maahanmuuttovirastosta sekä Helsingin ja Sisä-Suomen poliisilaitoksilta.

Käytäntöä on toimivallan siirron jälkeen lähdetty noudattamaan lähinnä poliisin tarpeesta, eikä Maahanmuuttovirasto ole katsonut käytännön aiheuttavan ongelmaa oman toimintansa tai hakijoiden kannalta. Käytännön ei ole myöskään katsottu loukkaavan etsintäkuulutettujen henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Myös ministeriö katsoo menettelyn olevan oikeasuhtaista, eikä se rajoita etsintäkuulutettujen ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä.

Ministeriön poliisiosaston lausunnossa viitataan paluudirektiivin (2008/115/EY) 8 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen täytäntöön palauttamispäätöksen, jos vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa tai jos paluuvetoa ei ole noudatettu myönnetyn ajan kuluessa. Suomen maahanmuuttoviranomaisilla, varsinaisesta täytäntöönpanosta vastuussa olevien poliisin ja rajatarkastusviranomaisten lisäksi myös Maahanmuuttovirastolla, on vastuu siitä, että laittomasti maassa oleskelevat kol-

mannen maan kansalaiset palautetaan palauttamispäätöksen mukaisesti. Maahanmuuttoviraston käytäntöä pidetään näin tarpeellisena ja välttämättömänä tehokkaan palauttamistoiminnan saavuttamiseksi.

Poliisiosasto viittaa lausunnossaan myös siihen, että kielteisen päätöksen yhteyteen liitettyä määräystä poistaa hakija maasta tarvittaessa viranomaistoimin ei voida panna täytäntöön, ennen kuin tuomioistuin on tutkinut päätöksen laillisuuden ja ennen kaikkea sen, ettei perustuslaissakin säädettyä palauttamiskiellon periaatetta ole rikottu. On myös mahdollista, että turvapaikkaprosessi oikeussuojakeinoineen voidaan käsitellä vähintään kaksi kertaa, ennen kun päätökseen liittyvä palauttamispäätös on pantavissa täytäntöön. Säilöönotto palauttamisen turvaamiseksi on taas mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun palauttamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Palautettavaksi määrätyn tai muusta syystä etsintäkuulutetun oikeuksien rajoittamisen välttämättömyydestä ministeriön poliisiosasto toteaa, että Maahanmuuttovirastoon saapuvan henkilön tarkoituksena on hakea oleskelulupaa, jotta hän voisi jäädä Suomeen. Viraston käytäntö ilmoittaa poliisille etsintäkuulutetusta asiakkaasta ei vaikuta hakemuksen vastaanottamiseen tai käsittelyyn. Vaikka Maahanmuuttoviraston ilmoituksen johdosta hakemuksen jättänyt henkilö otettaisiin säilöön palauttamisen varmistamiseksi, hänen hakemuksensa otetaan vastaan ja käsitellään normaalisti. Voi olla mahdollista, että muuta lupaa kuin kansainvälistä suojelua hakeva henkilö poistetaan täytäntöönpanokelpoisen palauttamispäätöksen perusteella Suomesta ennen kuin hänen uusi hakemuksensa ratkaistaan Maahanmuuttovirastossa. Poliisi ja Maahanmuuttovirasto ovat kuitenkin sopineet menettelystä, jonka mukaan ennen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa poliisi on yhteydessä Maahanmuuttovirastoon tiedustellakseen hakijan lupahakemuksen tilaa ja mahdollista päätöksen lopputulosta. Jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että oleskelulupa hakemuksen perusteella oltaisiin todennäköisesti myöntämässä, poliisi lähtökohtaisesti lykkää palauttamista ja odottaa viraston varsinaista päätöstä. Jos taas on todennäköistä tai selvää, että päätös tulee olemaan kielteinen, vireillä oleva hakemus ei vaikuta jo täytäntöönpanokelpoisen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoon. Viranomaiset toimivat siis palautusten osalta yhteistyössä siten, ettei ulkomaalaisen oikeuksia rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä.

Sisäministeriö toteaa omana näkemyksenään, ettei hallintolain 10 §:n velvoitetta viranomaisten yhteistyöhön voida pitää ainakaan ensisijaisena perusteena Maahanmuuttoviraston toiminnalle. Sisäministeriö ei pidä perusteltuna myöskään Maahanmuuttoviraston esittämää näkemystä, että pakkokeinolain 2 luvun 2 § 2 momentin mukainen yleinen kiinniotto-oikeus rinnastuisi tähän nyt kantelun kohteena olevaan menettelyyn.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan Maahanmuuttovirasto käsittelee poliisiasian tietojärjestelmässä olevia etsintäkuulutustietoja kahdella tavalla. Ensinnäkin tiedot näkyvät ulkomaalaisrekisterin (UMA) rekisteritarkastuskyselyssä silloin, kun ulkomaalaisella on järjestelmässä erillinen asia. Toiseksi Maahanmuuttoviraston virkamiehillä on virkatehtävissään käyttöoikeudet poliisiasiaihin tietojärjestelmään järjestelmän suorakäyttöä varten.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Maahanmuuttovirastolle teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 5-8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella on säädetty Maahanmuuttoviraston tehtäviksi, sekä Maahanmuuttovirastolle säädettyjä valvontatehtäviä varten.

Kanteluaikana voimassa olleessa ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:ssä oli säädetty rekisterinpitäjän oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja esitutkintaviranomaiselta henkilöä koskevia rikosasian esitutkintaan liittyviä tietoja siltä osin kuin se voi tapahtua esitutkintaa vaarantamatta sekä tietoja poliisiin henkilörekistereistä henkilön tunnistamiseksi ja tietoja matkustusasiakirjoista.

Nykyisin voimassa olevassa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada lain 1 luvun 1 momentin 1-5 kohdan käsittelytarkoituksissa välttämättömät tiedot poliisilta. Uusi laki on ollut voimassa 1.9.2020 alkaen.

Kanteluajankohtana oli voimassa Poliisihallituksen tietolupa Maahanmuuttoviraston käyttöoikeuksista poliisiin tietojärjestelmiin (POL-2015-12324, 29.10.2015; tietoluvan voimassaolo on päättynyt 31.10.2020). Poliisihallitus oli päätöksellään myöntänyt Maahanmuuttovirastolle käyttöoikeudet poliisiin tietojärjestelmiin Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:ssä, ulkomaalaislaissa (301/2004) ja kansalaisuuslaissa (359/2003) sille säädettyjen tehtävien suorittamista varten. Tietolupa on mahdollistanut tietojen luovuttamisen suojakyselynä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona. Tietolupa on koskenut muun muassa poliisiasiaihin tietojärjestelmän tietoja.

Maahanmuuttovirastolla on laissa erikseen säädetty oikeus käsitellä poliisiin henkilörekistereissä olevia henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyä rajoittavat henkilötietojen käsittelyn yleiset tietosuojaperiaatteet, joista on säädetty keskeisesti luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötie-

tojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 5 artiklassa, sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 4-6 §:ssä riippuen siitä, missä tarkoituksessa henkilötietoja käsitellään. Näitä tietosuojaperiaatteita ovat käsittelyn tarpeellisuus, asianmukaisuus ja käyttötarkoitussidonnaisuus.

Poliisitoimintayksikkö toteaa, että Maahanmuuttovirasto voi käsitellä henkilötietoja ainoastaan lakisääteisissä tehtävissään, mukaan lukien valvontatehtävät, ja tällöinkin asianmukaisessa ja tarpeellisessa laajuudessa. Henkilötietojen käsittely muussa tarkoituksessa ei ole mahdollista.

Ulkomaalaislain 212 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Ulkomaalaislaissa säädettyjen valvontatehtävien hoitamiseen voi kuulua myös poliisiasian tietojärjestelmässä olevan etsintäkuulutustiedon käsittelyä, mutta tietojen laajemman käsittelyn (eli tarkemman käsittelyn) tulee liittyä Maahanmuuttoviraston omiin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä eivät voi olla poliisille tehtävät ilmoitukset poliisin omista tehtävistä, koska ulkomaalaislain 212 §:ään ei sisälly tällaista tehtävää.

Poliisitoimintayksikön mukaan on jossain määrin ongelmallista perustella poliisin henkilötietojen käsittelyä sillä, että Maahanmuuttoviraston virkatehtävänä olisi ilmoittaa etsintäkuulutuksista poliisille. Asia olisi toinen, jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaisi ulkomaalaislain valvontaan liittyvästä etsintäkuulutuksesta poliisille, eikä yleensä kaikista etsintäkuulutuksista. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvän tietojen minimointiperiaatteen kannalta on selkeä lähtökohta, että Maahanmuuttovirastolla ei voi olla pääsyä kaikkeen tietoon, mitä poliisin henkilörekistereihin on tallennettu. Tämä koskee myös etsintäkuulutuksia ja niiden tarkempia tietoja. Poliisiasian tietojärjestelmässä olevat etsintäkuulutustiedot ovat valtaosin poliisia koskevia tietoja. Tästä syystä on vaikea nähdä laillista henkilötietojen käsittelyperustetta, jonka perusteella Maahanmuuttovirasto tarkastelisi etsintäkuulutustietoja yleistä näkymää tarkemmin. Tällaiset tiedot eivät aina liity Maahanmuuttoviraston tehtäviin.

Maahanmuuttovirastolle annetut käyttöoikeudet poliisiasian tietojärjestelmään mahdollistavat etsintäkuulutusten tarkastelun samassa laajuudessa kuin ulkomaalaisrekisterissä (UMA). Tietojen näkyvyyttä on rajoitettu teknisesti siten, että järjestelmän käyttäjän tulee tietoisesti hakea laajempia tietoja. Järjestelmä ei siis automaattisesti anna käyttäjälle kaikkia tietoja. Kuten edellä on jo todettu, Maahanmuuttovirasto voi poliisiasian tietojärjestelmän suorakäytöllä tarkastella henkilön kuulutuskyselyä, jossa näkyy ainoastaan tieto aktiivisesta etsintäkuulutuksesta ilman tarkempia tietoja. Tiedot ovat tällöin riittävästi rajattuja ja yksilöityjä Maahanmuuttovirastolle säädettyä käyttöä varten, ja Poliisihallituksen myöntämän tietoluvan mukaisia. Tietojen tarkempi käsittely edellyttää kuitenkin aina perustetta tietojen käsittelylle.

Poliisitoimintayksikön näkemyksen mukaan Maahanmuuttoviraston ilmoitusmenettely, jossa se ilmoittaa poliisille poliisiasiain tietojärjestelmässä olevasta etsintäkuulutuksesta, ei perustu Maahanmuuttovirastolle säädettyyn velvollisuuteen välittää tietoa poliisille. Tällainen sääntely olisi kuitenkin tarpeetonta, koska etsintäkuulutus on perusteeltaan toimivaltaiselle viranomaiselle tehty ilmoitus, kehoitus tai pyyntö ryhtyä kuulutuksen edellyttämiin toimenpiteisiin. Tällöin kysymys on oikeastaan siitä, ilmoittaako Maahanmuuttovirasto poliisille ulkomaalaisen aktiivisesta etsintäkuulutuksesta tietojärjestelmässä olevan tiedon vai erikseen tehdyn pyynnön perusteella.

Etsintäkuulutusta koskevan tiedon välittäminen poliisille oma-aloitteisesti voi rajoittua siitä syystä, että tieto asiinnista Maahanmuuttovirastossa on sellaisenaan salassa pidettävä tieto. Poliisitoimintayksikön näkemyksen mukaan sellaisesta tiedosta ei ole kysymys, joskin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettujen henkilön elintapoihin ja muihin niihin verrattavissa olevat henkilökohtaiset olot voivat sisältää laajasti perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tästä huolimatta asiointi valtion virastossa ei itsessään ole salassa pidettävä tieto, mutta virastossa asiointiin syy voi olla salassa pidettävää tietoa. Tällaista tietoa Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan poliisille ilmoita.

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä poliisitoimintayksikkö toteaa, että hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyö jakautuu kahteen osaan. Ensimmäinen on toisen viranomaisen avustaminen tämän hallintotehtävällä viranomaisen pyynnöstä. Avustaminen tapahtuu tällöin avustavan viranomaisen omien toimivaltuuksien rajoissa, ja avustamisen pitää olla oikeasuhtaista. Toiseksi viranomaisten on muutenkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännöksen tavoitteena on asiointiin nopeuttaminen ja yksinkertaistaminen erityisesti hallinnon asiakkaan kannalta. Viranomaisten välinen yhteistyö on hallinnon asiakkaan etu, koska tällöin asioiden hoitaminen voi sujua mahdollisimman nopeasti ja joustavasti.

Kyse ei siis ole Maahanmuuttoviraston oma-aloitteisesta ilmoittamisesta, vaan ilmoittaminen perustuu Maahanmuuttovirastolla olevaan tietoon poliisin etsintäkuulutuksesta. Etsintäkuulutustiedon käyttäminen tässä tarkoituksessa rinnastuu siihen, että poliisi pyytäisi erikseen ilmoittamaan etsimästään henkilöstä, jos henkilö asioisi Maahanmuuttovirastossa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ilmoittaa vain aktiivisista etsintäkuulutuksista, koska juuri nämä näkyvät henkilön kuulutuskyselyssä.

Hallintolain 10 §:n 1 momentin säännös pyrkii lieventämään eri hallinnonalojen välisiä jäykkiä toimivaltarajoja ja edistämään yhteistyötä samankin hallinnonalan eri organisaatioyksiköiden

kesken. Poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan Maahanmuuttovirasto on ilmoitusmenettelyllään pyrkinyt tekemään viranomaisten yhteistyöstä joustavampaa ja parantamaan myös hallinnon asiakkaan asemaa. On ulkomaalaisen etu, että hän saa asiansa hoidettua eri viranomaisissa asianmukaisesti, nopeasti ja joustavasti. Lisäksi ilmoitusmenettelyssä ei ilmoiteta salassa pidettäviä tietoja ja ilmoittaminen on viranomaisen toimenpiteenä laadultaan sellainen, että se soveltuu hallintolain 10 §:n 1 momentin soveltamisalaan.

Poliisihallitus toteaa omassa lausunnossaan kokoavasti, että Maahanmuuttovirastolla on oikeus käsitellä lakisääteisissä tehtävissään ja valvontatehtävissään poliisin henkilötietoja. Tietojen käsittely perustuu Poliisihallituksen myöntämään tietolupa- ja käsittely tapahtuu teknisen käytöyhteyden avulla. Henkilötietojen käsittely voi tapahtua vain asianmukaisessa ja tarpeellisessa laajuudessa. Maahanmuuttovirasto näkee etsintäkuulutuksesta vain yleiset tiedot, ei tarkempia tietoja etsintäkuulutusten sisällöstä. Etsintäkuulutusten tarkemmat tiedot tulee hakea järjestelmästä erikseen. Tämän vuoksi tiedot ovat rajattuja ja yksilöityjä. Aktiivinen etsintäkuutus näkyy järjestelmässä erikseen korostettuna. Se myös korostaa kuulutuksen merkitystä poliisin ilmoituksena, pyyntönä tai kehotuksena. Etsintäkuulutuksesta ilmoittaminen poliisille on käytännössä vastaamista poliisin ilmoituspyyntöön.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnossa todetaan vielä, että kantelijan käsityksen mukaan ilmoitusmenettely tähtäisi oikeusturvan heikentämiseen ja se loukkaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja julkiselle vallalle kuuluvaa objektiivista velvollisuutta turvata niiden toteutuminen ja toteuttaminen. Poliisitoimintayksikkö on tästä eri mieltä, koska Maahanmuuttoviraston ja poliisin toiminnan perusteena on ennen kaikkea perustuslain 22 § ja poliisin osalta vielä erikseen poliisilain 1 luvun 2 §. Viranomaisten toimenpiteet eivät siten tähtää oikeussuojan heikentämiseen, vaan oikeussuoja toteutuu viranomaismenettelyiden jokaisessa vaiheessa. Kantelusta saa käsityksen, että juuri tehokas ja hyvä hallinto itsessään johtaisi perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen. Näin asia ei lausunnon mukaan ole. Ilmoitusmenettely johtaa ainoastaan siihen, että ulkomaalaisen keskeneräiset asiat poliisissa ja muissa viranomaisissa tulevat hoidetuiksi. Näihin menettelyihin liittyy aina oikeussuojan turvaaminen, eikä oikeussuoja tästä syystä heikenny missään menettelyn vaiheessa. Näkemys, jonka mukaan henkilöllä olisi oikeus vältellä viranomaista sekä vireillä olevia asioitaan, ei lausunnon mukaan ole perus- ja ihmisoikeuskysymys. Sen sijaan viranomaisten pyrkimykset tehokkaaseen hyvään hallintoon on ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista turvaava asia. Tästä syystä ilmoitusmenettely on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä se rajoita ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan vielä asiassa vedottuun luottamuksensuojaan liittyen, että suojattavan luottamuksen tulee olla asiallisesti perusteltu ja lain mukainen. Lisäksi luottamuk-

sensuoja edellyttää vilpittömää mieltä, joten yksityinen henkilö ei lähtökohtaisesti omalla lainvastaisella menettelyllään, esimerkiksi laittomalla maassa oleskelulla, myöskään voi saada aikaan suojattavaa etua.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lausunnossaan, että kantelussa tarkoitettu käytäntö perustuu suullisesti sovittuihin käytäntöihin, joiden yksityiskohdista ei ole esitetty minkäänlaista kirjallista ohjeistusta. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on todennut, ettei myöskään ulkomaa-laislain 212 § sovellu kaikkiin tapauksiin. Kantelussa käsitelty käytäntö on muodostunut ulko-maalaislain 212 §:n säätämisen jälkeen eikä ilmoitusmenettelyn tarkkarajaisuutta, suhteelli-suutta tai hakijan asemaa ja oikeusturvaa ole arvioitu lainsäädäntöprosessissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ilmoitusmenettelyn suhteellisuutta arvioitaessa tulisi olla tarkempaa tietoa, mistä syystä etsintäkuulutus on annettu. Henkilöiden joukossa voi olla toisaalta vakaviin henkeä ja terveyttä uhkaaviin rikoksiin syyllistyneitä ja toisaalta henkilöitä, joilla ei ole vakavaa rikostaustaa, vaan he eivät esimerkiksi ole noudattaneet heille määrättyä ilmoit-tautumisvelvollisuutta. Heidän joukossaan on myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevia kidutuksen tai ihmiskaupan uhreja, jotka pelkäävät viranomaiskontaktia ja palautusta. Yhden-vertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että käytännöllä voi olla merkittäviä vaikutuksia hakijan asemaan ja oikeusturvaan. Ilmoitusmenettely voi käytännössä johtaa hakijan säilöön ottamiseen ja/tai maasta poistamisen täytäntöönpanon käynnistämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu to-teaa, että maasta poistamisen käytännöt vaihtelevat ja oleskelulupaa hakevan on mahdotonta tietää sitä, saako hän odottaa hakemuksensa käsittelyä Suomessa vai käynnistääkö poliisi maasta poistamisen täytäntöönpanon. Mikäli maasta poistettavalla henkilöllä on vireillä uusi ha-kemus, poliisi tiedustelee päätöksentekijältä hakemuksen todennäköistä lopputulosta. Annettu arvio hakemuksen lopputuloksesta vaikuttaa poliisin ratkaisuun siitä, ryhdytäänkö maasta pois-tamisen täytäntöönpanoon jo ennen oleskeluluvan ratkaisemista vai annetaanko hakijan odot-taa päätöstä Suomessa. Tämä asettaa yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan hakijat sattuman-varaiseen ja epäyhdenvertaiseen asemaan.

Kokonaisuudessaan tilanne on yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan hakijoiden aseman ja oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Ilmoitusmenettelyn suhteellisuutta tulisi voida arvioida aina yksittäisen tapauksen kohdalla, mutta käytännössä ilmoitusmenettelyn suhteelli-suutta ei arvioida, vaan Maahanmuuttovirasto ilmoittaa jokaisesta henkilöstä, jolla on etsintä-kuulutus riippumatta siitä, mistä syystä etsintäkuulutus on voimassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lopuksi, että valtuutettu on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisten epäselvät käytännöt ovat johtaneet ja voivat johtaa tilanteisiin, joissa

vailla oleskelulupaa olevat eivät uskalla turvautua viranomaisten apuun tai jättää oleskelulupahakemusta, vaikka luvan saannin edellytykset voisivat täytyä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan kantelussa esitetty käytäntö ei riittävän yksilöidysti ja tarkkarajaisesti perustu lakiin, joltain osin säännöspohjaa ei ole löydetty ollenkaan. Käytäntöä ei yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ole myöskään arvioitu hakijoiden oikeuksien näkökulmasta, vaan käytännön viranomaistyön tarpeesta.

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto

Apulaistietosuojavaltuutettu toteaa lausunnossaan, että poliisin ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolakien säännösten perusteella asiassa tulisi arvioida, ovatko etsintäkuulutustiedot sellaisia välttämättömiä tietoja, joita Maahanmuuttovirastolla on tarve käsitellä lailla säädettyjen tehtäviensä hoitamiseen liittyvissä käsittelytarkoituksissa. Etsintäkuulutustietojen tarkastaminen esimerkiksi oleskeluluvan tai kansalaisuuden myöntämistä koskevaan päätöksentekoon liittyvässä käsittelytarkoituksessa vaikuttaisi olevan välttämätöntä Maahanmuuttoviraston lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Asiassa olisi kuitenkin erikseen arvioitava, voidaanko poliisin etsintäkuulutustietojen käsittelemisen katsoa olevan perusteltua myös siinä käsittelytarkoituksessa, kun Maahanmuuttovirasto ilmoittaa poliisille virastossa asioivasta etsintäkuulutetusta henkilöstä.

Apulaistietosuojavaltuutettu katsoo, että yleiset viranomaisten yhteistyötä koskevat säännökset, kuten hallintolain 10 §, eivät lähtökohtaisesti ole riittävä peruste henkilötietojen käsittelylle viranomaisessa. Ilmoitusmenettelyn osalta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus tulee voida perustellusti johtaa Maahanmuuttoviraston tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä. Vaikuttaisi siltä, että Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 212 §:n mukainen valvontatehtävä ei ole myöskään riittävä peruste henkilötietojen käsittelylle ilmoitusmenettelyssä, sillä kaikissa etsintäkuulutuksissa ei ole kysymys ulkomaalaislain valvonnasta, vaan etsintäkuulutukset voivat liittyä muuhunkin kuin paluupäätöksen täytäntöönpanoon.

Maahanmuuttovirastolla on sille nimenomaisesti säädetty tehtävät muun muassa ulkomaalaislaissa ja kansalaisuuslaissa. Varsinaisten tehtäviensä lisäksi viranomaisen tulee kuitenkin vastata muun muassa julkisuuslain (621/1999) mukaisesti viranomaiselle esitettyihin tietopyyntöihin. Pyyntöjen toteuttamiseksi viranomaisen tulee voida käsitellä henkilötietoja myös siinä tarkoituksessa, kun tarkoituksena on toteuttaa viranomaiselle esitetty tietopyyntö. Poliisilla on laaja tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta. Poliisilain 4 luvun 2 §:n mukaisesti poliisilla on päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Poliisilain esitöiden mukaan tietojensaantioikeus liittyisi kaikkiin poliisille viranomaisena kuuluviin tehtäviin siitä riippumatta, säädetäänkö niistä poliisilaissa, esitutkintalaissa vai muussa lain-säädännössä.

Näin ollen Maahanmuuttoviraston tulisi apulaistietosuojavaltuutetun mukaan myös voida käsitellä henkilötietoja siinä tarkoituksessa, kun se vastaa poliisin tietopyyntöön, vaikka tällöin henkilötietojen käsittely ei liity suoraan Maahanmuuttovirastolle varsinaisesti säädettyihin tehtäviin. Säännöksen mukaisesti tiedonsaantioikeutta rajoittaa se, että laissa ei ole nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu tiedon luovuttamista poliisille. On osin epäselvää, voisiko tieto Maahanmuuttovirastossa asioinnista kuulua yksittäistapauksessa poliisin yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin, ellei tällaista tietoa ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi.

Asiassa tulee kuitenkin huomioida, että Maahanmuuttovirasto tekee ilmoituksen poliisille perustuen niihin etsintäkuulutustietoihin, jotka poliisi luovuttaa Maahanmuuttovirastolle teknisen käytöyhteyden avulla. Tietojen luovutuksessa tulee noudattaa poliisin henkilötietolain 22 §:ää. Näin ollen poliisi ei ole luovuttanut etsintäkuulutustietoja esimerkiksi yleisövihjeiden saamiseksi etsintäkuulutetuista, vaan tiedot on luovutettu ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien asioiden ratkaisemista varten tai Maahanmuuttoviraston valvontatehtäviä varten.

Apulaistietosuojavaltuutettu katsoo, että arvioinnissa tulisi huomioida edellä esitetty yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osa (45 kappale) ja oikeusministeriön TATTI-työryhmän tulkinta, joiden mukaisesti viranomaisen ei voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta. Poliisin henkilötietolain 22 §:n mukaisesti etsintäkuulutustietojen luovutus vaikuttaisi olevan sidottu Maahanmuuttoviraston varsinaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 11 §:n ja 13 §:n mukaisesti Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeus on sidottu lain 1 §:n mukaisiin käsittelytarkoituksiin sekä Maahanmuuttoviraston varsinaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Apulaistietosuojavaltuutetun mukaan vaikuttaisi siltä, että Maahanmuuttovirastossa asioivista etsintäkuulutetuista henkilöistä poliisille ilmoittaminen ei liittyisi Maahanmuuttoviraston varsinaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Näin ollen etsintäkuulutustietojen käsittely ei vaikuttaisi olevan perusteltua siinä käsittelytarkoituksessa, kun Maahanmuuttovirasto ilmoittaa poliisille virastossa asioivista etsintäkuulutetuista henkilöistä.

3 ”Palomuurista” ja eettisistä säännöistä esitettyjä näkemyksiä

Kantelun mukaan ns. paperittomalla asiakkaalla, joka yrittää laillistaa oleskelunsa asioimalla Maahanmuuttovirastossa, on aihetta olettaa, ettei virasto toimi asiakkaan edun vastaisesti. Kan-

telija viittaa terveydenhuollossa ja sosiaalityössä käytössä oleviin eettisiin sääntöihin, jotka esittävät asiakkaan edun vastaiset ilmiannot poliisille. Hän vaatii, että oikeuskansleri määrää Maahanmuuttoviraston laatimaan samankaltaiset eettiset säännöt asiakaspalvelulle tai ainakin suosittelee sellaisten laatimista.

Sisäministeriön lausunnon mukaan palomuurilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että ilman oleskelulupaa oleskeleville henkilöille taattaisiin mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena. Tähän kantelija kaiketi viittaa vaatimuksellaan eettisistä säännöistä. Kuten edellä esitetystä selvityksestä ilmenee, sisäasiainhallinnon toimivaltaiset maahanmuuttoviranomaiset valvovat voimassa olevan ulkomaalaislain mukaisesti kyseisen lain säännösten noudattamista huolehtien samalla siitä, että kenenkään ulkomaalaisen oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Palomuurin sopivuutta suomalaiseen järjestelmään ei ole vielä tähän mennessä selvitetty sisäministeriössä.

Sisäministeriö käy lausuntonsa mukaan avoimesti ja aktiivisesti keskustelua toimialallaan vaikuttavien kansalaisjärjestöjen ja muiden vaikuttajien kanssa ja vastaa vuosittain myös lukuisiin hallinnon asiakkaiden ja yksityishenkilöiden kysymyksiin ja palautteeseen. Kuten kantelussa ja sen Twitter-lähteissä esitetään, Maahanmuuttoviraston toimintatapaa voidaan arvioida useammasta näkökulmasta ja sisäministeriö luonnollisesti tuntee julkisuudessaakin käydyn keskustelun ns. palomuurista. On esitetty eri tavoin huolta paperittomien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden asemasta ja oikeuksiin pääsystä.

Paperittomien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden tarvetta mahdollisuuteen asioida viranomaisen kanssa palomuurin suojissa käsiteltiin yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle vuonna 2018 antamassa kertomuksessa (K 6/2018), ja valtuutettu on antanut asiasta myös suosituksen. Suosituksen kohdan 4 mukaan selvitetäisiin palomuurin käyttöönotto ilman oleskelulupaa oleskelevien kohdalla, ja ilman oleskelulupaa oleskeleville henkilöille taattaisiin mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena. Eduskunta ei edellyttänyt suosituksen johdosta toimenpiteitä valtioneuvostolta.

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö toteaa lausunnossaan, että asiointi valtion virastossa ei itsessään ole salassa pidettävä tieto, mutta virastossa asioinnin syy voi olla salassa pidettävää tietoa. Tällaista tietoa Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan poliisille ilmoita. Terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa asiointitiedon salassapidosta on säädetty erikseen. Terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa koskevat erilliset asiakassalaisuudet, joissa lähtökohtana on potilassalaisuuksien ja sosiaalihuollon asiakassalaisuuksien ehdoton salassapito. Lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 17 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö ei

saa sivulliselle luvatta ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella on saanut tiedon. Salassapitovelvollisuus säilyy ammatinharjoittamisen päätymisen jälkeen.

4 Arviointi

Oikeusohjeita

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäväksi.

Oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään Suomessa ulkomaalaislain (301/2004) 60 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolle.

Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Ulkomaalaislakia sovellettaessa ei sen 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Ulkomaalaislain 202 §:n 1 momentin mukaan lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Palautuskiellosta säädetään lisäksi perustuslaissa (9 § 4 mom.), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Lain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74). Esimerkiksi viranomaisilla ei siten voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä.

Maahanmuuttoviraston menettelyllä ilmoittaa poliisille tiloissaan asioivasta etsintäkuulutetusta henkilöstä tulee siten olla oikeudellinen perusta, ja siihen liittyvän toimivallan tulee perustua lakiin.

Kantelussa esiin nostettu *tarkoitussidonnaisuuden* periaate sisältää hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp., s. 55) mukaan yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää samalla harkintavallan väärinkäytön. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

Luottamuksensuojan periaate merkitsee sitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. (em. HE s. 56).

Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimen on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (em. HE s. 55) mukaan oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Tällaisia esiintyy usein erityyppisessä valvontatoiminnassa. Toimenpiteen perusteen on suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oltava kohtuullisessa suhteessa siihen seuraamukseen, mitä toimenpide henkilölle henkilökohtaisesti merkitsee. Toimenpiteiden on myös oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Suhteellisuusperiaatteella on lain perustelujen mukaan lisäksi yleisempää merkitystä hallinto-toiminnassa. Periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viran-omaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteilla on yhteys luottamuksensuojaan. Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että kääntyessään viranomaisen puoleen tämä ryhtyy vain sellaisiin toimiin, jotka täyttävät suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden vaatimuk-set. Luottamuksensuojan periaate edellyttää edellä todetuin tavoin, että viranomaisen toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tietoinen lainvastainen menet-ely ei oikeuta suojaamisen arvoiseen luottamukseen.

Etsintäkuulutus

Oleskeluluvan myöntämisestä päättää ensi vaiheessa Maahanmuuttovirasto, joka myös vas-taanottaa oleskelulupia koskevat hakemukset. Maahanmuuttovirastolla on hakemusta vastaan-otettaessa ja käsiteltäessä lakiin ja Poliisihallituksen myöntämään tietolupa-an perustuva oikeus käsitellä poliisin Patja-rekisteriin merkityjä tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Tässä tapauksessa se tarkoittaa kansalaisuutta ja oleskelulupia koskevien hakemusten käsit-telemistä.

Henkilötietojen käsittely voi tapahtua vain asianmukaisessa ja tarpeellisessa laajuudessa. Edellä esitettyjen säännösten perustella Maahanmuuttovirastolla on käsitykseni mukaan paitsi oikeus, myös velvollisuus tarkistaa käytettävissään olevista rekistereistä luvanhakijaa koskevat merkinnät hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Näillä rekisteriin merkityillä tiedoilla voi olla mer-kitystä viraston arvioidessa myöhemmin luvan myöntämisen edellytyksiä.

Maahanmuuttovirasto ei selvityksensä mukaan arvioi hakemusta jätettäessä etsintäkuulutuk-sen perustetta, vaan ilmoittaa viranomaisten kesken sovitun käytännön mukaisesti poliisille, mi-käli asiakaspalvelussa asioi etsintäkuulutettu henkilö. Etsintäkuulutuksen perusteen ja tarpeel-lisuuden arviointi ei kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Patja-rekisterin käyttö on tästä syystä järjestetty siten, että hakijan tietoja tarkistettaessa Maahanmuuttovirasto havaitsee yleis-näkymästä, mikäli hakijalla on aktiivinen etsintäkuulutus. Saadun selvityksen ja lausuntojen mu-kaan Maahanmuuttovirasto ilmoittaa hakijan paikallaolosta tämän yleisnäkymän merkinnän pe-rusteella, selvittämättä tarkemmin etsintäkuulutuksen syytä tai lisätietoja. Virasto ei siten ennen poliisille ilmoittamista varmistuisi myöskään siitä, onko kuulutuksen taustalla olevalla asialla lii-tyntä ulkomaalaislain noudattamisen valvontaan.

Apulaistietosuoja-valtuutetun lausunnossa viitatus oikeusministeriön TATTI-työryhmän (EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän) mietinnössä (OM:n julkaisuja 8/2018, s. 33) todetaan muun ohessa seuraavaa:

”Työryhmä on keskustellut tarkemmin myös joistakin yleisen tietosuoja-asetuksen keskeisistä artikloista. Työryhmä on ensinnäkin tarkastellut yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan välistä suhdetta. Artiklan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Artiklan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kappaleen mukaan kummassakin tilanteessa käsittelyllä tulisi joka tapauksessa olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen. Mainitussa johdanto-osan kappaleessa kuitenkin selvennetään, ettei asetuksessa edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi siten olla riittävä käsittelyn perustuksessa rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jo tästä perustuslaillisesta vaatimuksesta seuraa se, että kansallisesti viranomaisten ja julkishallinnon elinten suorittama henkilötietojen käsittely voidaan nykyisin valtaosin perustaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Kuitenkin myös samaisen kohdan e alakohdassa tarkoitettu yleinen etu saattaa tulla viranomaistoiminnassa joissakin tapauksissa käsittelyperustana sovellettavaksi. Tällaisia tilanteita voi syntyä viranomaisten tehtävien kehittyessä ja moninaistuuessa.

Käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon, että silloin kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin. Pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää viranomaisen toimivallasta. Viranomainen ei siten voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta.”

Etsintäkuulutuksessa on kyse poliisin henkilökäsitelmän avulla viranomaisten tiedoksi saattamasta ilmoituksesta, jossa pyydetään tietyn henkilön tavoittamiseksi tarpeellisia tietoja. Etsintäkuulutuksen oikeudellisesta luonteesta tai merkityksestä viranomaisten välisessä yhteistyössä taikka etsintäkuuluttamisesta ja kuuluttamisen yleisistä edellytyksistä ei ole laissa tarkempia säännöksiä.

Maahanmuuttovirasto näkee selvityksen mukaan etsintäkuulutuksesta vain yleiset tiedot, ei tarkempia tietoja etsintäkuulutusten sisällöstä. Etsintäkuulutusten tarkemmat tiedot tulee hakea järjestelmästä erikseen. Tiedot ovat siten rajattuja ja yksilöityjä. Aktiivinen etsintäkuulutus näkyy järjestelmässä erikseen korostettuna. Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että etsintäkuu-

lutuksesta ilmoittaminen poliisille on käytännössä vastaamista poliisin ilmoituspyyntöön. Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että rekisteriä käyttäviä viranomaisia on pyydetty ilmoittamaan henkilön olinpaikasta poliisille.

Tämä yleinen ja jatkuvaksi tarkoitettu ilmoituspyyntö koskee kuitenkin muutakin asiaa kuin mikä on tarpeen ulkomaalaislain 212 §:än suorittamiseksi. Jotta tiedoilla olisi merkitystä Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta ja sen tehtävien hoitamiseksi, tietojen tulisi olla eritellympiä tai kohdennettuja. Nyt näin ei näytä olevan eikä virasto sellaisia näe, vaan vain yleisen tiedon etsintäkuulutuksen olemassaolosta. Eli se yhtäältä saa liian vähän ja taas toisaalta tarpeettoman paljon tietoa. Vastaavasti poliisi luovuttaa Maahanmuuttovirastolle enemmän tietoa, kuin Maahanmuuttovirasto tehtävänsä suorittamiseksi tarvitsee.

Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut etsintäkuulutuksista ilmoittamistoiminnalleen useita eri oikeudellisia perusteita. Se on viitannut ulkomaalaislain 212 §:ään, hallintolain 10 §:ään ja myös pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 2 §:n 2 momenttiin yleisestä kiinniotto-oikeudesta. Virasto on myös viitannut ulkomaalaislain yleisiin tavoitteisiin, kuten hallitun maahanmuuton edistämiseen sekä Maahanmuuttoviraston ja poliisin asemana lain 212 §:n mukaisina yleisinä valvontaviranomaisina.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo lausuntonsa perusteella oikeusperustan olevan ulkomaalaislain 212 §:n valvontaa koskeva säännös. Maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan ainakaan suoraan ole kyse ulkomaalaislain 212 §:ssä tarkoitusta ulkomaalaislain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan etsintäkuulutuksesta ilmoittaminen perustuu hallintolain 10 §:n 1 momenttiin, jonka tarkoituksena on tehdä viranomaisyhteistyöstä asianmukaista, joustavaa ja tehokasta. Viranomaisyhteistyö varmistaa sen, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Apulaistietosuoja-valtuutettu puolestaan katsoo, että yleiset viranomaisten yhteistyötä koskevat säännökset, kuten hallintolain 10 §, eivät lähtökohtaisesti ole riittävä peruste henkilötietojen käsittelylle viranomaisessa. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus tulee voida perustellusti johtaa Maahanmuuttoviraston tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä. Apulaistietosuoja-valtuutetun näkemyksen mukaan myöskään Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislain 212 §:n mukainen valvontatehtävä ei vaikuta olevan riittävä peruste henkilötietojen käsittelylle ilmoitusmenettelyssä, sillä kaikissa etsintäkuulutuksissa ei ole kysymys ulkomaalaislain valvonnasta, vaan etsintäkuulutukset voivat liittyä muuhunkin kuin paluupäätöksen täytäntöönpanoon.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (ns. TATTI-työryhmä) on muistuttanut, että viranomaisen puuttuessa henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin, eikä

pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä voida säätää viranomaisen toimivallasta. Viranomainen ei siten voi käsitellä henkilötietoja laajemmin kuin mitä on perusteltua viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksen kannalta.

Voisi siten sanoa, että näissä yhteyksissä eli puututtaessa henkilön oikeuspiiriin, laillisuusperiaatteella on korostettu merkitys.

Hallintolain 10 §:n säännöksen sanamuodosta käy ilmi, että yhteistyö on viranomaiselle kuuluva velvollisuus. Säännöksestä tai sen perusteluista ei ole luettavissa, että sitä tulisi soveltaa ainoastaan hallinnon asiakkaan eduksi tai että yhteistyö olisi kiellettyä, mikäli siitä aiheutuu tai voi aiheutua asiakkaalle kielteisiä seuraamuksia.

Sujuvaa, tuloksellista ja riippumatonta hallintotoimintaa voidaan itsessään pitää yhtenä oikeusvaltion merkittävänä tunnusmerkkinä ja oikeusturvan takeena. Hallintolain perustelujen (HE 72/20020 vp, s. 60) mukaan viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on keskeinen merkitys paitsi hallintoasian selvittämisessä myös yleisemmin hallinnon toiminnan kannalta. Viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä on merkitystä muissakin kuin hallintoasian käsittelyyn välittömästi liittyvissä tilanteissa. Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan helpottaa asiointia ja saavuttaa tuloksia, joihin viranomaisten yksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on myös katsottu olevan varsin keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Säännös kiinnittää kuitenkin varsinaisen yhteistyöveloitteen avustavan viranomaisen omaan toimivaltaan ja sen rajoihin. Vaikka viranomainen haluaisikin avustaa ”asian vaatimassa laajuudessa ...toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa”, ei se ole ilman tämän avustavan viranomaisen toimintaan liittyvää toimivaltaperustetta mahdollista. Siten, vaikka ilmoittaminen ei nykyisellään olisikaan Maahanmuuttoviraston velvollisuus, ei hallintolain 10 § myöskään anna Maahanmuuttovirastolle toimivaltaa käsitellä Poliisihallituksen pyynnöstä henkilötietoja ulkomaalaislain valvontatehtävän ulkopuolella.

Etsintäkuulutetun henkilön olinpaikasta ilmoittaminen ei aina kuulu ulkomaalaislain 212 §:n mukaisen ulkomaalaislain valvontasäännöksen soveltamisalaan, koska etsintäkuulutus voi koskea muutakin kuin Maahanmuuttoviraston laissa säädettyihin tehtäviin liittyvää asiaa. Apulaistietosuojavaikuttettu on myös tähdentänyt, että yleiset viranomaisten yhteistyötä koskevat säännökset, kuten hallintolain 10 §, eivät lähtökohtaisesti ole riittävä peruste henkilötietojen käsittelylle viranomaisessa. Ilmoitusmenettelyn osalta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus tulee voida perustellusti johtaa Maahanmuuttoviraston tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä.

Myös Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö on kiinnittänyt huomiota tähän. Sen lausunnossa todetaan seuraavasti:

”Ulkomaalaislaissa säädettyjen valvontatehtävien hoitamiseen voi kuulua myös poliisiasiain tietojärjestelmässä olevan etsintäkuulutustiedon käsittelyä, mutta tietojen laajemman käsittelyn (eli tarkemman käsittelyn) tulee liittyä Maahanmuuttoviraston omiin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä eivät voi olla poliisille tehtävät ilmoitukset poliisin omista tehtävistä, koska ulkomaalaislain 212 §:ään ei sisälly tällaista tehtävää.... Poliisitoimintayksikön mukaan on jossain määrin ongelmallista perustella poliisin henkilötietojen käsittelyä sillä, että Maahanmuuttoviraston virkatehtävänä olisi ilmoittaa etsintäkuulutuksista poliisille. Asia olisi toinen, jos Maahanmuuttovirasto ilmoittaisi ulkomaalaislain valvontaan liittyvästä etsintäkuulutuksesta poliisille, eikä yleensä kaikista etsintäkuulutuksista.”

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunnossa todetaan, että tietojen luovutuksessa tulee noudattaa poliisin henkilötietolain 22 §:ää. Poliisi ei ole luovuttanut etsintäkuulutustietoja esimerkiksi yleisöihjeiden saamiseksi etsintäkuulutetuista, vaan tiedot on luovutettu ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien asioiden ratkaisemista varten tai Maahanmuuttoviraston valvontatehtäviä varten.

Poliisin henkilötietolain 22 § asettaa useita ehtoja henkilötietojen käsittelylle. Luovutettavien henkilötietojen on oltava Maahanmuuttoviraston ”laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi”. Tämäkin on vielä tarkemmin määritelty niin, että nämä tehtävät koskevat ”Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella säädetään Maahanmuuttoviraston tehtäviksi”. Vaihtoehtoisesti kyse voi olla Maahanmuuttovirastolle säädettyjen valvontatehtävien suorittamisesta. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan tässä tapauksessa täyty. Etsintäkuulutuksista ilmoittaminen ei rajoitu vain hakemusten ratkaisemisen yhteyteen eikä siitä ole säädetty laissa Maahanmuuttovirastolle kuuluvana valvontatehtävänä.

Maahanmuuttoviraston työntekijä tulee järjestelmän tietoja tarkistaessaan myös tietämään henkilöön liittyvää arkaluonteista tietoa, joka ei liity hänen toimivaltaansa tai virkatehtäviensä hoitoon. Poliisitoimintayksikkö viittaa myös henkilötietojen käsittelyn minimointitavoitteeseen. Pohdittavaksi tulee myös menettelyn yhteen sopivuus tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on pyrkimys helpottaa poliisin työtä. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen voi käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

Ilmoitusmenettely on siis myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallinen.

Etsintäkuulutuksiin liittyvä ilmoitusmenettely perustuu poliisin omien tehtävien tulokselliseen suorittamiseen, eikä se liity Maahanmuuttoviraston erityisiin laissa säädettyihin tehtäviin niiltä osin, kuin kysymys on muista kuin ulkomaalaislain 212 §:n mukaisista valvontatehtävistä. Muita

Patja-rekisterin tietoja Maahanmuuttovirasto voi tarvita sille kuuluvien lupa-asioiden käsittelyssä ja lupaharkinnassa, eikä näiden osalta samaa ongelmaa olekaan havaittavissa.

Lähtökohtana on pidettävä, että viranomaisessa kesken olevat asiat hoidetaan loppuun. Olen Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön kanssa yhtä mieltä siitä, että viranomaisten välinen sujuva yhteistyö on hallinnon asiakkaan etu, koska tällöin asioiden hoitaminen voi sujua mahdollisimman nopeasti ja joustavasti.

Viranomaisyhteistyötä koskeva hallintolain 10 § ei kuitenkaan anna oikeudellista perustetta noudatettuun käytäntöön. Pykälän 1 momentin loppuosassa mainittu pyrkimys edistää viranomaisten välistä yhteistyötä ei anna mahdollisuutta ylittää oman toimivallan rajoja. Säännös ei ole muutoinkaan viranomaisen toimivallan perustetta koskeva säännös, vaan yleinen viranomaisen toimivaltaa käytettäessä huomioonotettava velvollisuus. Se ei voi korvata muutoin puuttuvaa toimivaltaa eikä voi myöskään olla henkilötietojen käsittelyn oikeudellisena perusteena. Yleisesti ja jatkuvasti voimassa olevan ilmoittamispyynnön perusteena hallintolain 10 §:ä ei siten voida pitää riittävänä.

Viranomaisten kaiken toiminnan tulee perustua lakiin ja myös käytäntöjen tulee olla selkeitä, läpinäkyviä ja ennakoitavia. Näin ollen myös ilmoittamismenettelylle tulee voida löytää selvä peruste laista, ja sitä koskevan ohjeistuksen ja menettelyjen tulee olla selkeästi kirjattua. Tällä hetkellä näin ei kuitenkaan ole. Etsintäkuulutuksesta itsestään ei ole laissa tarkemmin säädetty. Myös ilmoittamismenettely perustuu vain poliisin ja Maahanmuuttoviraston epävirallisesti ja ilmeisesti suullisesti keskenään sopimaan käytäntöön. Menettelystä ei selvityksen perusteella ole edes kirjallista sopimusta taikka päätöstä, vaan yhteisessä työryhmässä käyty keskustelu. Ennen kaikkea kuitenkin ilmoitusmenettelyn osalta henkilötietojen käsittelyä koskevaa oikeusperustaa eikä tarkoitusta voida johtaa Maahanmuuttoviraston tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä.

Siten, jos käytännön jatkamista pidetään tärkeänä, tulisi sekä etsintäkuulutuksesta ilmoittamista muussa kuin oman laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi, että henkilötietojen käsittelystä tässä yhteydessä muutoinkin säännellä tarkemmin ja nimenomaisemmin.

Palomuuri

Niin kutsuttua palomuuria koskevaan keskusteluun liittyy sellaisia yhteiskuntapoliittisia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, joihin ei laillisuusvalvonnassa voida ottaa kantaa. Lähtökohtaisesti maahanmuutto ja siihen liittyvä hakemus-, päätöksenteko-, muutoksenhaku- ja päätösten täytäntöönpanomenettely on varsin kattavasti säännelty kokonaisuus, jossa jokainen asiaa käsittelevä viranomainen pyrkii omalta osaltaan huomiomaan hakijoiden oikeusturvaan liittyvät ky-

symykset ja varmistamaan käsittelyn asianmukaisuuden ja päätöksen sisällöllisen oikeellisuuden. Muutoksenhakujärjestelmä turvaa olosuhteiden muutosten huomioimisen ensimmäisen asteen päätöksenteon jälkeen. Lisäksi Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja sisäministeriön laillisuusvalvonta sekä yleiset laillisuusvalvojat arvioivat noudatetun menettelyn lainmukaisuutta. Viranomaisten välinen sujuva yhteistyö turvaa osaltaan hyvää hallintoa.

Mikäli henkilö hakee uudelleen kansainvälistä suojelua ennen aiemman maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa, päätöksen täytäntöönpanosta huolehtivan poliisin on Poliisihallituksen käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun ohjeen (POL-2018-24625, s. 9) mukaan ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa varmistuttava siitä, ettei palauttamisella rikota ulkomaalaislain 147 §:n mukaista palautuskieltoa. Jos maasta poistamista koskevan päätöksen tekemisestä tai vahvistamisesta on kulunut aikaa, on ohjeen mukaan varmistettava, ettei palautusvaltion olosuhteissa ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka ovat palautuksen esteenä. Olosuhteiden mahdollisesta muutoksesta kohdevaltiossa tulee tiedustella Maahanmuuttovirastosta.

Uuden hakemuksen vaikutuksesta hakijan käännyttämiseen tai karkottamiseen todetaan em. ohjeessa (s. 11), että kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen tehtyjen oleskelulupahakemusten käsittely ja ratkaisu on priorisoitu Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikössä. Täytäntöönpanosta vastaavan poliisilaitoksen tulee olla yhteydessä Maahanmuuttovirastoon virka-aikana puhelimitse oleskelulupahakemuksen käsittelyvaiheeseen liittyen, jotta mahdollinen oleskelulupa tulee huomioiduksi maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä. Mikäli Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että henkilö on varmuudella saamassa oleskeluluvan, maasta poistamisen täytäntöönpano keskeytetään.

Tässä kanteluasiassa tarkoitetun menettelyn suhteellisuus siitä aiheutuviin seuraamuksiin nähden voi yksittäistapauksessa olla ongelmallinen. Poliisihallituksen em. ohjeissa kuvatut menettelykäytännöt edellyttävät yksittäisessä soveltamistilanteessa harkintavallan huolellista käyttämistä sekä poliisissa että Maahanmuuttovirastossa, kun uuden hakemuksen vaikutusta täytäntöönpanoon arvioidaan. Tähän nähden Poliisihallituksen em. ohjeessa käytetty maininta ”varmuudella” saatavasta oleskeluluvasta vaikuttaa varsin jyrkältä. Tältä osin voidaan yleisesti todeta, että harkintavallan käytön sisältö ja sen rajat tulisi kirjata.

Sisäministeriön mukaan palomuurin käyttöönoton sopivuutta suomalaiseen järjestelmään ei toistaiseksi ole Suomessa selvitetty. Kysymys on kuitenkin viime vuosina noussut esiin monessa maassa, ja ministeriön lausunnosta käy ilmi, että palomuuria koskevia kysymyksiä, tiedusteluja ja palautteita tulee ministeriölle aika ajoin.

Pidän perusteltuna, että sisäministeriössä selvitetäisiin ja arvioitaisiin palomuurin käyttöönoton edellytyksiä, tarpeellisuutta ja soveltuvuutta Suomen maahanmuuttohallinnossa.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttoviraston käytäntö ilmoittaa poliisille asiakaspalvelussaan asioivan etsintäkuulutetun luvanhakijan paikalla olemisesta on edellä todetuin tavoin hallintolaissa säädettyjen tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuusperiaatteiden, EU:n tietosuoja-asetuksen ja perustuslain edellyttämän lakisidonnaisuuden periaatteen kannalta hyvin ongelmallinen.

Ilmoitusmenettelyyn liittyy selvästi selkeyttämisen ja sääntelyn tarvetta.

Pyydän sisäministeriötä ilmoittamaan näistä toimenpiteistään viimeistään 30.6.2021.

Pyydän ministeriötä myös viimeistään 30.10.2021 ilmoittamaan näkemyksensä niin sanotun palomuurin käyttöönoton tarpeellisuudesta, sopivuudesta Suomen oikeusjärjestelmään ja mahdollisen käyttöönoton muista edellytyksistä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty