

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman

31.5.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 26/2024 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa 19.2.2024 päivätyn lausunnon (VN/24628/2023-OM-7) sisäministeriölle. Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on 23.5.2024 antanut lausuntonsa asiassa (PeVL 18/2024 vp), oikeusministeriö nostaa lausunnossaan esille lähinnä muita kuin suoraan valtiosääntöoikeudellisia asioita.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia henkilötuntomerkkien ottamista koskevaan ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ään. Muutokset laajentaisivat käyttötarkoituksia, joita varten henkilötuntomerkkejä voitaisiin luovuttaa SIS-tietojärjestelmään. Säännöksen mukaisia henkilötuntomerkkejä ovat sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta. Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että luovutettavissa tiedoissa olisi kyse biometrisistä tiedoista ja siten yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin lukeutuvista ja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteista tiedoista.

Esityksen mukaan SIS-asetukset sisältävät kansallista liikkumavaraa SIS-tietojärjestelmään luovutettavien tietojen osalta ja ehdotettavissa luovutussäännöksissä, jotka laajentaisivat henkilötuntomerkkien käyttötarkoituksia nykyisestä, olisi kyse tämän liikkumavaran käytöstä. Vaikuttaisi siltä, että SIS-asetukset eivät edellyttäisi biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään kyseessä oleviin käyttötarkoituksiin, vaan tämä olisi kansallisessa harkinnassa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta olisi huomattava, että SIS-asetuksissa säädetään SIS-järjestelmään tallennettujen tietojen toissijaisesta käytöstä lainvalvontatarkoitukseen. Esityksen mukaan kyseessä olevia SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötuntemerkkejä voidaan asetuksen nojalla käyttää toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen laajemmin, kuin mitä on säädetty kansallisessa laissa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Käsittely toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen perustuu SIS-asetusten suoraan sovellettavaan sääntelyyn eikä sen osalta ole jätetty kansallista liikkumavaraa.

Esitykseen antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoo puheena olevan tiedonluovutussääntelyn osalta, että hallintovaliokunnan on tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö viimeaikainen oikeuskäytäntökin (esimerkiksi C-61/22) huomioiden ja varmistuttava hallituksen esityksessä sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen.¹ Oikeusministeriö katsoo, että esitettävien muutosten arviointi perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitun asiassa C-61/22 annetun tuomion kannalta olisi keskeistä, sillä kyseinen 21.3.2024 annettu ratkaisu koskee vastaavasti biometristen tietojen käsittelyä, esimerkiksi ratkaisun kohteena olevan tietojen käsittelyn sallittuja käyttötarkoituksia Euroopan unionin perusoikeuskirjan valossa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaan. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksen mukaan kyseinen käsittelyn oikeusperuste soveltuisi käsittelyyn, koska kyseinen henkilötietojen käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Esitettyjen säännösten nojalla henkilötiedot voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä SIS-järjestelmään. Kyseinen säännös ei siten velvoittaisi luovuttamaan tietoja. Tämän vuoksi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta vaikuttaisi olevan soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste esittävän sääntelyn edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Tämän kohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen käsittelyn oikeusperusteen soveltaminen edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova oikeudellinen velvoite itsessään on täsmällinen ja selkeä. Rekisterinpitäjällä ei saisi kyseisen oikeusperusteen soveltuessa olla laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa. Nyt esitettävässä sääntelyssä rekisterinpitäjälle vaikuttaisi jäävän harkintavaltaa tietojen toimittamisessa SIS-järjestelmään. Käsittelyn oikeusperusteen määrittäminen on merkityksellistä rekisteröidyn oikeuksien kannalta, sillä oikeusperusteella on vaikutusta siihen, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia rekisteröidyllä on käytettävissä kyseisen henkilötietojen käsittelyn kohdalla (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohta).

¹ PeVL 18/2024 vp, kappale 32.

Sääntelyn ehdottomuus

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tästä näkökulmasta oikeusministeriö pitää myönteisenä, että ulkomaalaislain sääntelyä maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä tarkennetaan. Tämä on todettu myös mm. Ihmisoikeuskeskuksen selvityksessä maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä, johon esityksessä viitataan.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että oleskeluluvan epäämistä koskeva sääntely on muotoiltu ehdottomaksi ja siten nyky sääntelystä poikkeavaksi. Tällainen ratkaisu on vaikeasti yhteen sovitettavissa ulkomaalaislain tavoitteiden sekä muun hallinto-oikeudellisen sääntelyn kanssa. Se on vaikeasti sovitettavissa yhteen myös muiden ulkomaalaislain säännösten kanssa, joissa yleisesti jätetään viranomaiselle harkintavaltaa. Harkintavaltaa ei kuitenkaan ole ulkomaalaislaissa silloin, kun jokin lopputulos muodostuisi kohtuuttomaksi (ks. esim. UlkL 49, 50 ja 52 §, kyseessä on sidottu oikeusharkinta.). Oikeusministeriö huomauttaa, että viranomaiselle jätetty harkintavalta ei ole rajatonta, vaan sitä ohjaavat muun muassa perustuslain 22 §, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §) sekä ulkomaalaislain tavoitteet (UlkL 1 §) ja ulkomaalaislain 5 §. Kyseiset säännökset ovat viranomaisia oikeudellisesti velvoittavia.

Edellä esitetyn perustella oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn sanamuotoja tulee tarkistaa. Siten nykyistä sääntelyä vastaavasti tulisi muuttaa 36, sekä 36 a-36 d pykälien sanamuotoja siten, että ”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä” eri säännöksissä esitetyissä tilanteissa ja perustein. Oikeusministeriö edellä esitetysti pitää tärkeänä sääntelyn tarkentamista ja se toteutuu asianmukaisesti saattamalla oikeuskäytännössä esiintyneet tilanteet lain tasolle.

36 a § Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet

Oleskelulupaa ei säännösehdotuksen 8 kohdan mukaisesti myönnettäisi, jos ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitettulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen on perusteltu syy evätä oleskelulupa.

Oikeusministeriön mukaan esityksestä jää yleisesti perusteluissa epäselväksi oleskeluluvan epäämistä koskevien säännösten soveltuminen suhteessa kansainvälistä suojelua hakeviin ja poissulkemislausekkeisiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että sillä, miten hakija on toiminut Suomessa ollessaan, ei ole yhteyttä hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen arviointiin, joka tapahtuu ulkomaalaislain 6 luvun säännösten nojalla, joissa on määritelty mm. turvapaikan myöntämisen perusteet (87 §) ja vainoksi katsottavat teot. Tosiasialliseen oikeuteen hakea ja saada turvapaikkaa ei siten voi lähtökohtaisesti vaikuttaa hakijan aiempi toiminta, mikäli hän myöhemmin on vainon vaarassa. Asiaa olisi syytä selvittää hallintovaliokunnan mietinnössä.

36 b §

Perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä erityisesti tilanteissa, jossa

oleskelulupaa haetaan Suomessa ja jotka liittyvät Suomessa jo tapahtuneeseen moitittavaan käyttäytymiseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että säännöksen sanamuodon mukaan se koskee vain Suomessa haettuja lupia, toisin sanoen sitä ei voitaisi käyttää epäämisenä tilanteessa, jossa haetaan ulkomailta käsin. Perustelujen mukaan sääntely perustuu ajatukseen, että ulkomaalaisen on toimittava yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti ja jos hän toimii moitittavasti, eikä esimerkiksi tee yhteistyötä viranomaisten kanssa, sillä on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen jatkossa.

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on tehnyt selvästi perusteettoman oleskelulupa- tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen estääkseen tai lykätäkseen maasta poistamisensa täytäntöönpanoa.

Perustelujen mukaan ”momentin 4 kohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa ulkomaalainen käyttäisi oleskeluluvan perusteetonta hakemista tai turvapaikkamenettelyä hyväkseen pitkittääkseen perusteetonta oleskeluaan maassa tai lykätäkseen maasta poistumista. Kyse on aikaisemman hakemushistorian huomioon ottamisesta oleskeluluvan myöntämisestä koskevassa harkinnassa. Useat perusteettomat oleskelulupahakemukset antavat viitteitä siitä, että hakemuksia tehdään vain maasta poistamisen viivyttämiseksi. Joskus jo yhden oleskelulupahakemuksen ajoittuminen tai luonne saattaa kokonaisuudessaan antaa viitteitä tarkoitushakuisesta toiminnasta perusteettomasti maahan jäämiseksi. Toistuvien tai perättäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämisestä voidaan myös pitää tarkoitushakuisena keinona maassa oleskelun pitkittämiselle ja maasta poistamisen estämiselle ja viivyttämiseksi. Selvää perusteettomuutta voi ilmentää myös uusintahakemuksen jättämisen ajoitus jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta, täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi. Hakemuksen selvää perusteettomuutta voi osoittaa myös se, että kansainvälisen suojelun hakemus on aiemmin arvioitu ilmeisen perusteettomaksi ulkomaalaislain 101 §:n perusteella.

Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö voi nousta tarkastelun kohteeksi silloin, kun aiemmin turvapaikkaa hakenut ulkomaalainen hakee oleskelulupaa esimerkiksi työn tai perhesiteen perusteella. Tilanteissa, joissa hakijalla on hakemushistoriaa, otetaan hänen aiemmassa menettelyssängä esille tuomat asiat huomioon myös myöhempien hakemusten käsittelyssä. Turvapaikkamenettelyn aikana tapahtunut moitittava toiminta voi siten tulla jälkikäteen arvioituksi oleskeluluvan epäämiseen johtavana seikkana.”

Edellä esitetty perustelu turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä on oikeusministeriön arvion mukaan nyky muodossaan jossain määrin ongelmallinen ja jokseenkin ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa, sillä esityksessä mainitussa tilanteessa kyseessä on tilanne, jossa hakija pyrkii nimenomaan hakemaan sitä lupaa, johon hänellä on perusteet. Perustelu viestittää ajatusta siitä, että turvapaikkahakemuksen jälkeinen muun oleskeluluvan hakeminen olisi automaattisesti turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä. Suomalaiseen hallinto-oikeusjärjestelmään ei kuitenkaan ongelmitta istu ajatus, että saatuaan asiassa x kielteisen hallintopäätöksen, hakijaa ”rangaistaisiin” tästä laitettaessa hallintoasia

y vireille, mikäli hakija katsoo hänellä olevan perusteet y:n osalta. Silloinhan hakija toimii lain edellyttämällä tavalla.

Oikeusministeriön mukaan edellä esitetyn perusteella jää jossain määrin epäselväksi, millä perustein kyseessä katsotaan olevan nimenomaan turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö, eikä hakijan perusteiden muuttuessa perusteltu syy hakea toista lupaa. Esityksessä ei ole esitetty perusteita, miksi turvapaikanhakijana aikoinaan tullutta tulisi ”rangaista” tästä taustastaan esimerkiksi epäämällä perhesidelupa, mikäli hän on saanut Suomessa oleskelun aikana lapsen tai mennyt naimisiin. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että tällaisissa tilanteissa oleskeluluvan epäämällä ei ole merkitystä ainoastaan hakijan, vaan myös mahdollisesti hänen perheensä näkökulmasta.

Huomio kiinnittyy myös säännöksen sanamuotoon ”selvästi” perusteeton hakemus, jota voidaan pitää jokseenkin epäselvänä. Ulkomaalaislaissa säädetään esimerkiksi ilmeisen perusteettomista hakemuksista.