

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 i §:n mukaan neuvontaa tai neuvonantoa tarjoavien järjestöjen tulisi pyytää lupaa olla läsnä seulonnassa tai seulontapaikassa. Luvan myöntäisi rajanylityspaikan esimies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies, päällystöön kuuluva poliisimies tai tullitoimipaikan esimiehenä toimiva tullimies.

Seulonta-asetuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana. Jäsenvaltiot voivat artiklan perusteella kansallisesti säätää tämän oikeuden rajoittamisesta sillä edellytyksellä, että rajoitukset ovat objektiivisesti arvioituna tarpeen seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnoinnin kannalta. Pääsyä ei saa rajoittaa ankarasti tai tehdä mahdottomaksi.

Seulonta-asetuksen sanamuodosta on pääteltävissä, että sillä ensisijaisesti pyritään turvaamaan kyseisten organisaatioiden ja henkilöiden pääsy seulonnan kohteena olevien luokse, ja että rajoitukset tulevat kyseeseen, jos asetuksessa mainitut edellytykset täyttyvät. Ehdotetussa 16 i §:ssä neuvoa antavien järjestöjen oikeus edellyttäisi lupaa. Luvan käsittelylle ei ole määritelty muotoa tai määräaikaa. Lisäksi lakiehdotuksen 191 § 1 mom. 9. kohdan mukaan luvan epäämisestä ei saisi valittaa. Esimerkiksi seulonta-aikojen lyhyestä kestosta johtuen järjestöjen pääsy seulonnan kohteen luokse voi käydä mahdottomaksi, jos päätös viipyy. Perusteluiden mukaan säännöksen tarkoitus on rajoittaa seulonnan alkuvaiheessa neuvontajärjestöjen ja -henkilöiden fyysistä läsnäoloa

seulontapaikalla tiloissa, jotka on varattu seulontaviranomaisten tehtävien hoitoon. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely jää liian väljäksi ja mahdollistaisi jopa seulonta-asetuksen vastaiset tulkinnat. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyä tulee jatkovalmistelussa kehittää siten, että varmistutaan sen olevan sopusoinnussa seulonta-asetuksen kanssa.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Esitysluonnoksen mukaan seulonta-asetuksen ja menettelyasetuksen edellyttämä riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi toisi uuden seurantatehtävän yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Valtuutetun toimisto seuraisi ulkorajalla ja sisämaassa tapahtuvaa seulontaa sekä rajamenettelyä laajasti eri perusoikeuksien toteutumisen kuten turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palauttamiskiellon periaatteen, lapsen edun ja säilöönottoa koskevien asiaankuuluvien sääntöjen osalta. Uusi seurantatehtävä tulisi valtuutetun nykyisten ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seurantaan ja edistämistä sekä maasta poistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskevien tehtävien rinnalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteuttaisi seurantatehtävää itsenäisesti ja riippumattomasti arvionsa mukaan kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten hyödyntäen tiedonsaanti- ja selvityksensaantioikeuksiaan sekä tarkastuksin. Seurannan toteutuksessa huomioitaisiin seurattavien menettelyiden nopeus, joka edellyttää seurantatoiminnalta joustavuutta ja mahdollisuutta painottaa tarkastelussa rakenteellisia kysymyksiä.

Edelleen esitysluonnoksen mukaan seurantatehtävä toisi yhdenvertaisuusvaltuutetulle pysyviä resurssitarpeita ennen muuta henkilöstöresurssien myötä. Tehtävä olisi yhdenvertaisuusvaltuutetulle uusi. Tehtävän on arvioitu edellyttävän käynnistämisvaiheessa vuoden 2026 alusta lähtien yhden henkilötyövuoden resursointia. Tehtävän luonne edellyttää riittävää henkilöstöä, joka voi toteuttaa tiedonkeruuta, analyysia, tarkastuksia, rakenteellista edistämistyötä, kansallisen tilanteen peilaamista kansainvälisiin velvoitteisiin ja oikeuskäytäntöön sekä tiivistä yhteydenpitoa eri perusoikeustoimijoiden ja toimeenpanevien viranomaisten kanssa. Tarkastusten suorittaminen vaatii resursseja muun muassa, koska tarkastukset edellyttävät pääsääntöisesti matkustamista eri puolille Suomea. Koska seurantamekanismin tulee seurata useita eri menettelyitä, myös henkilöstöä on oltava riittävästi, jotta seuranta on mahdollista toteuttaa laadukkaasti jokaiseen seurattavaan menettelyyn. Lisäksi menettelyiden luonne, etenkin niiden nopeus, vaikuttaa resurssitarpeisiin, sillä ollakseen vaikuttavaa ja tehokasta seurannan on oltava oikea-aikaista (s. 167).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä on tarpeen määritellä tarkemmin yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssitarpeet. Esitysluonnoksessa puhutaan monikossa

resurssitarpeista ja todetaan, että tehtävän luonne edellyttää riittävää henkilöstöä, mutta konkreettisesti esitysluonnoksessa mainitaan pelkästään käynnistymisvaiheessa tarvittava yhden henkilötövuoden lisäys. Kysymys on laaja-alaisesta ja uudesta lakisääteisestä tehtävästä yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Tehtävän tärkeyttä korostaa se, että se osuu perusoikeuksien valvonnan ydinalueelle. Oikeusministeriö katsoo välttämättömäksi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle turvataan tehtävän hoitamiseksi riittävät resurssit osana talousarvio- ja kehysprosesseja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut sen tarvitsevan tehtävän hoitamiseksi vuoteen 2027 mennessä viiden henkilötövuoden lisäyksen. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä tulisi antaa käynnistämisvaiheen tarpeiden lisäksi arvio pysyvistä resurssivaikutuksista. Pysyvät resurssivaikutukset ovat merkittävästi suuremmat kuin käynnistämisvaiheeseen ajateltu yhden henkilötövuoden resurssivaikutus. Mikäli riittävää resurssointia ei varmisteta lainvalmistelun yhteydessä, esittää oikeusministeriö harkittavaksi, onko edellytyksiä määrittää esityksessä tarkoitettua tehtävää yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi.

Henkilötietojen käsittely

Yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavara ja kansallinen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Esityksessä on tehty selkoa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisesta liikkumavarasta sekä arvioitu osin esitettävää sääntelyä suhteessa liikkumavaraan sekä kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen täsmentää ja tarkistaa jatkovalmistelussa tietosuoja-sääntelyä koskevia arvioita sekä henkilötietojen suojaa koskevia säätämisperusteluja. Säätämisperusteluissa on esimerkiksi selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan sekä 10 artiklan mukaista liikkumavaraa ja sen nojalla säädettyä tietosuojalain 7 §:n sisältöä määrittelemättä, minkä esitettävien säännösten kannalta kyseinen sääntely on merkityksellistä. Jatkovalmistelussa henkilötietojen suojaa koskevaa arviota tulisi täydentää määrittelemällä täsmällisemmin, minkä esityksen mukaisten säännösten soveltamiseen liittyisi henkilötietojen käsittelyä sekä osoittamalla, mihin tietosuojalainsäädännön säännöksiin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Arvioon olisi sisällytettävä esimerkiksi esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 39 a § ja 6. lakiehdotuksen 36 §, joissa säädetäisiin edustajan velvollisuudesta toimittaa Maahanmuuttoviraston ja elinvoimakeskuksen nähtäväksi ote rikosrekisteristä.

Liikkumavara-arvion osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksen säätämisperusteluissa todettuun, jonka mukaan seulontaviranomaiset käsittelevät henkilötietoja seulontaprosessissa seulonta-asetuksen mukaisesti lakisääteisten velvoitteidensa noudattamiseksi, jolloin esitetty yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Säätämisperusteluissa edelleen todetaan, että viranomaisten ja julkishallinnon elinten suorittama henkilötietojen käsittely voidaan valtaosin perustaa nykyisin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että soveltuvaa käsittelyn oikeusperustetta olisi vielä tarpeellista arvioida esityksen jatkovalmistelussa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan mukaista

käsittelyn oikeusperustetta tulisi soveltaa sellaisten säännösten perusteella, joissa viitataan nimenomaisesti henkilötietojen käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen. Silloin kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, rekisterinpitäjällä ei saisi olla myöskään kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa laillista velvoitetta. Yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen käsittelyn oikeusperusteen on katsottu kattavan puolestaan tilanteet, joissa itse rekisterinpitäjällä on julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä, mutta ei välttämättä myös lakisääteistä velvoitetta käsitellä tietoja, ja tietojenkäsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseksi.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteet on hyvä arvioida kunkin viranomaisen ja kunkin tehtävän osalta erikseen huomioiden sen, että viranomaiselle laissa säädettävä tehtävä ei kaikissa tilanteissa luo sille velvoitetta käsitellä henkilötietoja. Lisäksi vaikka sääntelyn kohteena oleviin viranomaisiin sovellettava henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö, kuten maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki, kattaisi esitettävän säännöksen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn, olisi esityksessä tarpeen ottaa kantaa soveltuvaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiseen käsittelyn oikeusperusteeseen. Soveltuvalla oikeusperusteella on vaikutusta siihen, mitä rekisteröidyn oikeuksia kyseisen käsittelyn osalta sovelletaan (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artikla), mistä johtuen on tärkeää, että käsittelyn oikeusperuste on määritelty selkeästi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan asettamat edellytykset huomioiden.

Liikkumavara-arvion lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitettävien säännösten suhde kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn jää osin täsmentymättömäksi ja esitystä olisi tältä osin täsmennettävä jatkovalmistelussa. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien mukaan seulontaviranomaisena toimivalla virkamiehellä on seulonnan suorittamiseksi oikeus suorittaa seulonta-asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu turvallisuustarkastus tietokantoihin tehtävinä hakuina sekä tallettaa seulontamenettelyn suorittamisen yhteydessä saadut tiedot noudattaen, mitä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettussa laissa säädetään. Esimerkiksi kyseisen säännöksen osalta esitykseen olisi tarpeen sisällyttää arvio siitä, minkä maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säännösten on katsottu kattavan esitettävien säännösten edellyttämän henkilötietojen käsittelyn. Vastaava arvio olisi tarpeellinen myös 1. lakiehdotuksen 16 d §:ssä esitettävän teknistä valvontaa koskevan sääntelyn osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 23 a §:ään, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja heidän perheenjäsentensä on annettava kaikki tiedossaan olevat vastaanottorahan ja käyttörahan myöntämiseen sekä muiden vastaanottopalvelujen antamiseen vaikuttavat tiedot tuloistaan ja varoistaan sille vastaanottokeskukselle, jonka asiakkaaksi heidät on rekisteröity. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan asian kannalta välttämättömiä tietoja voisivat olla muun muassa kuitit ja tositteet suoritetuista tai suoritettavista maksuista sekä tulo- ja tilitositteet.

Oikeusministeriö kiinnittää tuloja ja varoja koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta huomiota siihen, että velvollisuus vaikuttaisi kattavan tilitapahtumatietoja, jotka perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi tiedoiksi (PeVL 48/2018 vp). Jatkovalmistelussa esitettävää sääntelyä olisi arvioitava yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran sekä henkilötietojen suojaa koskevien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten valossa, jotta esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi huomioiduksi myös kyseisen säännöshedotuksen kohdalla.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnokseen sisältyvän tietosuojavalettuutettuun kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia koskevan alustavan arvion mukaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonta lisäisi tietosuojavalettuutetun työmäärää yhden henkilötyövuoden (noin 90 000 euroa) verran. Jatkovalmistelussa esitykseen olisi lisättävä maininta siitä, että aiheutuva työmäärän lisäys olisi katettava olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista. Tietosuojavalettuutetun toimiston toiminnan turvaamiseksi kokonaisuutena sen määrärahaan on osoitettu valtion talousarviossa vuodelle 2026 pysyvä 2 355 000 euron lisäys.

Sakon täytäntöönpanosta annettu laki

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 49 §:n 1 momenttiin uutta 6 kohtaa, jossa säädettäisiin sakkorekisteritietojen luovuttamisesta ns. seulontaviranomaisille. Oikeusministeriö toteaa, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 49 §:ssä säädetään vain tietojen luovuttamisesta kyseisen lain mukaisiin täytäntöönpanotehtäviin. Pykälän 1 momentin 5 kohdan nojalla viranomaisten muista tiedonsaantioikeuksista säädetään kutakin viranomaista koskevissa säädöksissä. Asiaa on avattu lain esitöissä (HE 5/2025 vp, s. 69–70). Oikeusministeriö katsoo, että pykälän 1 momenttiin ehdotettu uusi 6 kohta tulisi siirtää seulontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskeviin lakeihin.

Sakkorekisteritietojen luovuttamista koskevan säännöksen muotoilussa olisi myös huomioitava esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevat edellytykset. Tiedonluovutus oikeus voidaan sijoittaa tarpeellisuusedellytykseen, jos luovutettavat tietosisällöt pyritään luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn tulisi sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta. Säännöksestä olisi lisäksi käytävä ilmi, luovutettaisiinko tietoja oma-aloitteisesti vai pyynnöstä. Vastaavat edellytykset olisi huomioitava esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 31 §:ään esitettävissä muutoksissa, jotka koskevat poliisin oikeutta luovuttaa henkilötietoja ulkomaille.

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettu laki

Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 13 §:ssä säädetään muusta tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 4 momentin 1 kohdan c alakohdan mukaan Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella sekä säilöönottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti: Oikeusrekisterikeskukselta rikosrekisteristä henkilön rikosrekisteriote.

Lisäksi pykälän 4 momentin 2 kohdan f alakohdan mukaan Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella sekä säilöönottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti: perheenkokoajan rikosrekisteriotteesta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rikosrekisteritietoja saa luovuttaa vain siten kuin tässä laissa säädetään. Oikeusrekisterikeskus voi luovuttaa rikosrekisteriotteen vain, jos sen luovuttamisesta on säädetty rikosrekisterilaissa. Edellä mainitut säännökset eivät siten anna siinä mainituille tahoille oikeutta saada rikosrekisteritietoja, vaan rekisteriotteen luovuttamisesta tulee aina säätää rikosrekisterilaissa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rikosrekisteritietojen luovuttaminen tässä yhteydessä voi perustua rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momentin 1 kohtaan (passi, Suomen kansalaisuus tai ulkomaalaislaissa tarkoitettu viisumi, lupa tai muu toimenpide) tai 2 kohtaan (viranomaisen lupa tai hyväksyntä, jonka edellytyksenä on henkilön luotettavuus).

Esitysluonnoksen mukaan 13 §:ään ehdotetaan eräitä muutoksia (3. lakiehdotus ja perustelut s. 335). Oikeusministeriö esittää harkittavaksi tässä yhteydessä edellä mainittujen alakohtien kumoamista. Tarvittaessa tulisi esittää muutoksia rikosrekisterilakiin, jos se ei kata kaikkia tilanteita, joissa viranomaisen tulisi saada rikosrekisteritiedot.

Rikosrekisteritietojen luovuttaminen toiselle Euroopan unionin jäsenvaltiolle (ECRIS-sääntely)

Esitysluonnos sisältää myös seulonta-asetusta ja seulontaan liittyvän tietojärjestelmäpääsyn edellytyksistä annettua asetusta täydentävät säännökset.

Seulontaan liittyvän tietojärjestelmäpääsyn edellytyksistä annettu asetusta muuttaa oikeusministeriön toimialaan kuuluvaa niin sanottua ECRIS-TCN-asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/816, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta).

Muutoksilla laajennetaan ECRIS-TCN-järjestelmän käyttötarkoitusta sekä annetaan aikaisemmasta säätelystä poiketen useille kansallisille viranomaisille oikeus tehdä hakuja järjestelmään.

ECRIS-TCN on keskitetty EU-tasoinen tietojärjestelmä, jonka tarkoituksena on, että siihen tehtävien hakujen avulla jäsenvaltiot voivat tunnistaa muita jäsenvaltioita, joilla on kolmansien maiden kansalaisten rikostuomioita koskevia tietoja. ECRIS-TCN sisältäisi jäsenvaltioissa tuomittujen kolmannen maan kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja. Varsinaisia rikosrekisteritietoja säilytetään jäsenvaltioiden kansallisissa rikosrekistereissä. ECRIS-TCN täydentää eurooppalaista rikosrekisteritietojärjestelmää ja mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisia koskevien yksittäisten rikosrekisteritietojen koskevien pyyntöjen kohdentamisen jäsenvaltioihin, joissa tuomiotietoja on. Henkilön rikostaustaa ei voida tarkistaa pelkästään ECRIS-TCN:n sisältämien tietojen avulla, vaan se edellyttää kansallisissa rikosrekistereissä olevien tietojen saamista. ECRIS-TCN:n käyttö on tarkoitus aloittaa keväällä 2026.

ECRIS-TCN-asetuksen muutoksilla seulontaviranomaisista tulee ECRIS-TCN-asetuksen 3 artiklan 6 alakohdan mukaisia toimivaltaisia viranomaisia, joilla on toimivalta päästä ECRIS-TCN:ään tai tehdä siinä hakuja ECRIS-TCN-asetuksen mukaisesti. ECRIS-TCN-asetuksen mukaan seulontaviranomaiset voivat käyttää ECRIS-TCN:n tietoja suorittaakseen turvallisuustarkastuksen, jotta voidaan arvioida, voisiko kolmannen maan kansalainen muodostaa uhan sisäiselle turvallisuudelle seulonta-asetuksen 15 artiklassa tarkoitetulla tavalla (1 artiklan f alakohta); turvallisuustarkastusten suorittamisen tukemiseksi (2 artiklan toisen alakohdan d alakohta); sekä seulonta-asetuksen 15 ja 16 artiklassa annettujen tehtävien suorittamiseksi (7 c artiklan 1 kohta).

Asetuksen 7 c artiklan 2 kohdan mukaan seulontaviranomaisilla on pääsy ainoastaan sellaisiin ECRIS-TCN:n tietueisiin, joihin on lisätty liputus ECRIS-TCN-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti. Tämä tarkoittaa tekoja, joista asianomainen kolmannen maan kansalainen on tuomittu viimeksi kuluneiden 25 vuoden aikana terrorismirikoksesta tai viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana jostakin muusta asetuksen (EU) 2018/1240 liitteessä luetellusta rikoksesta, jos siitä voi seurata kansallisen lainsäädännön mukaan vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on vähintään kolme vuotta.

ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklan 3 kohdan mukaan, jos haku tuottaa osuman, kansallisten rikosrekisterien tietojen katsominen liputettujen ECRIS-TCN:n tietojen perusteella on toteutettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja kansallisia viestintäkanavia käyttäen. Tuomiojäsenvaltion asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten on annettava seulonta-asetuksen 2 artiklan 10 alakohdassa määritellyille seulontaviranomaisille lausunto siitä, voisiko kyseisen henkilön läsnäolo jäsenvaltion alueella muodostaa uhan sisäiselle turvallisuudelle, kahden päivän kuluessa, jos seulonta tapahtuu jäsenvaltion alueella, tai kolmen päivän kuluessa, jos seulonta tapahtuu ulkorajoilla. Jos asiaankuuluvat tuomiojäsenvaltion kansalliset viranomaiset eivät anna tällaista lausuntoa mainittujen määräaikojen kuluessa, tämän on katsottava tarkoittavan, että huomioon otettavia turvallisuusperusteita ei ole. Asiaankuuluvien tuomiojäsenvaltion kansallisten viranomaisten on katsottava kansallisten rikosrekisterien tietoja ennen lausunnon antamista seulonta-asetuksen 2 artiklan 10 alakohdassa määritellyille seulontaviranomaisille. Jos osuman

jälkeen lausuntoa ei ole annettu eikä huomioon otettavia turvallisuusperusteita ole, lausunnon antamatta jättäminen ja turvallisuusperusteiden puuttuminen on kirjattava seulonta-asetuksen 17 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuun seulontalomakkeeseen.

Myös seulonta-asetuksen 16 artiklan 4 kohdan mukaan, kun haku on tehty ECRIS-TCN-järjestelmään, jos kolmannen maan kansalaisen henkilötiedot vastaavat henkilöä, jonka tiedot on tallennettu ECRIS-TCN:ään ja liputettu ECRIS-TCN-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, tietoja saa käyttää ainoastaan seulonta-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettuun turvallisuustarkastukseen ja kyseisen asetuksen 7 c artiklan mukaiseen kansalliseen rikosrekisteriin tutustumiseen. Kansallisiin rikosrekisteritietoihin on tutustuttava ennen kyseisen asetuksen 7 c artiklan mukaisen lausunnon antamista.

Oikeusministeriö on osallistunut sekä seulonta-asetusta koskeviin EU-neuvotteluihin että sitä täydentävän lainsäädännön valmisteluun vain hyvin rajoitetusti.

Ottaen huomioon lyhyt lausuntoaika oikeusministeriö esittää vain joitakin keskeisiä ehdotettua sääntelyä koskevia huomioita.

Esitysluonnoksen ulkomaalaislain 16 §:ssä (1. lakiehdotus) ehdotetaan, että seulonta-asetuksen 2 artiklan 10 kohdassa tarkoitettuja seulontaviranomaisia olisivat Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja Suojelupoliisi. Määritelmän sisältö tarkoittaa, että mainituilla viranomaisilla on myös pääsy ECRIS-TCN-järjestelmään, mutta vain ECRIS-TCN-asetuksessa määriteltyjä tarkoituksia varten.

Ehdotetussa ulkomaalaislain 16 a §:ssä säädetään seulontaviranomaisten keskinäisestä tehtävänjaosta. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi antaa ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklassa tarkoitetun lausunnon. Ehdotetussa 16 b §:ssä säädetään seulontaviranomaisena toimivan virkamiehen toimivaltuuksista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan seulontaviranomaisena toimivalla virkamiehellä on seulonnan suorittamiseksi oikeus suorittaa seulonta-asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu turvallisuustarkastus tietokantoihin tehtävinä hakuina. Edellä tarkoitetun kansallisen täydentävän sääntelyn voidaan katsoa olevan ECRIS-TCN:n asetuksen mukaista ja siten asianmukaista.

Esitysluonnos sisältää myös ehdotuksen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 31 §:n muuttamisesta (4. lakiehdotus) siten, että siihen lisätään uusi 4 kohta. Uuden 4 kohdan mukaan poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa toisen Euroopan unionin jäsenvaltion kansallisille seulonta-asetuksen 2 artiklan 10 kohdassa tarkoitetuille seulontaviranomaisille ulkomaalaislain 16 a §:n 3 momentissa tarkoitettua lausuntoa koskevia henkilötietoja. Lausunnolla tarkoitetaan samaa kuin edellä mainittua ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklassa tarkoitettua lausuntoa.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua säännöstä voidaan pitää asianmukaisena, sillä tarkoitus on, että Suomen ollessa tuomiovaltio poliisi saisi toimittaa mainitun lausunnon ja sitä koskevia henkilötietoja sen jäsenvaltion seurantaviranomaisille, jotka ovat saaneet osuman Suomeen ECRIS-TCN-järjestelmässä. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi kuitenkin tarpeen selventää, että säännös ei mahdollista rikosrekisteritietojen luovuttamista toisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, sillä rikosrekisteristä saatuja tietoja käytettäisiin ainoastaan lausunnon tausta-aineistona. Kyseinen rajoitus on jo todettu esitysluonnoksen rikosrekisterilain 4 a §:n muutosehdotuksen (10. lakiehdotus) säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 344) sekä myös esitysluonnoksen sivulla 109. Selkeyden vuoksi sama rajoitus olisi syytä todeta myös tässä tarkoitettun 31 §:n uuden 4 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa.

Esitys sisältää myös ehdotuksen, jonka mukaan rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momenttiin lisätään uusi 9 kohta ja uusi 7 momentti (10. lakiehdotus). Ehdotettun uuden 9 kohdan mukaan rikosrekisteristä luovutetaan henkilöä koskevat tiedot Suomen viranomaiselle asiassa, joka koskee seurantasetuksen 15 artiklassa tarkoitettua turvallisuustarkastusta ja ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklassa tarkoitettua lausunnon antamista.

Ehdotettun uuden 7 momentin mukaan edellä 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettun turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi ja lausunnon antamiseksi tiedot luovutetaan kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seurantakäytönnotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1356 15 artiklan 4 kohdan mukaisia rikoksia koskevista ratkaisista.

Oikeusministeriö katsoo, että edellä tarkoitettun kansallisen täydentävän sääntelyn voidaan katsoa olevan pääasiallisesti ECRIS-TCN-asetuksen mukaista ja siten asianmukaista. Uutta 9 kohtaa koskevia säännöskohtaisia perusteluja ja mahdollisesti myös sääntelyä tulisi kuitenkin selventää siten, että oikeus saada rikosrekisteritiedot koskisi turvallisuustarkastuksen osalta vain tilannetta, jossa Suomen seurantaviranomainen on tehnyt haun ECRIS-TCN-järjestelmään ja järjestelmästä on tullut osuma Suomeen. Osuma tarkoittaisi, että Suomi olisi asiassa tuomiovaltio. Siltä osin kuin kyse olisi ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklassa tarkoitettun lausunnon antamisesta, tulisi selventää, että oikeus saada rikosrekisteritiedot koskisi vain tilannetta, jossa toisen jäsenvaltion seurantaviranomainen olisi saanut ECRIS-TCN-järjestelmästä osuman Suomeen.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 383), että seurantasetus sisältää velvoitteen tehdä hakuja asiaankuuluviin unionin tietokantoihin, mutta jättää hakujen tekemisen kansallisiin tietokantoihin kansalliseen harkintaan. Luonnoksen mukaan Suomi käyttäisi tätä seurantasetuksen 15 artiklan sallimaa kansallista liikkumavaraa ja tekisi hakuja seurantakäytönnotosta varten myös kansallisiin tietokantoihin. Haku kansalliseen rekisteriin toteutettaisiin tiedon luovuttamisena kansallisesta rikosrekisteristä ja sakkorekisteristä unionin tietojärjestelmään tehdyn haun tuloksiin perustuen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen perusteluihin (s. 383), joissa viitataan ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklaan, jonka mukaan, jos järjestelmään tehty haku tuottaa osuman, sääntelyn voidaan katsoa velvoittavan, että kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa kansallisten rikosrekisteritietojen tarkistamisen ja myös velvoittaa kansallisten rikosrekisterien tarkistamiseen ennen artiklassa tarkoitettua lausunnon antamista. Myös tältä osin oikeusministeriö pitää perusteltuna edellä mainitun 9 kohdan perustelujen tarkistamista edellä mainituin tavoin.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 383) on todettu, että ECRIS-TCN-järjestelmästä saadun osuman sisältöä ei tallennettaisi. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota, että ehdotetun ulkomaalaislain 16 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan seulontaviranomaisena toimivalla virkamiehellä on seulonnan suorittamiseksi oikeus tallettaa seulontamenettelyn suorittamisen yhteydessä saadut tiedot noudattaen, mitä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttopoliisissa annetuissa laissa säädetään. Oikeusministeriö katsoo, että tältä osin esitysluonnoksen perusteluja ja mahdollisesti myös sääntelyä tulisi selventää ottaen erityisesti huomioon, että ECRIS-TCN:stä saatuja tietoja ei voida käyttää henkilön taustan tarkistamiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Oikeusrekisterikeskukselta ei ole pyydetty lausuntoa esitysluonnoksesta. Oikeusrekisterikeskus toimii Suomen kansallisena ECRIS-keskusviranomaisena. Seulonta-asetuksen soveltaminen aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukselle.

Oikeusrekisterikeskus on kuitenkin antanut asiassa lausuntonsa. Oikeusministeriö yhtyy Oikeusrekisterikeskuksen asiassa antamaan lausuntoon.

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 14 c §:ään lisättäisiin säännökset Eurodac-tietojärjestelmän rekisterinpitäjästä. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjä olisi Maahanmuuttovirasto ja Eurodac-asetuksessa tarkoitettua kansallista yhteyspistettä hallinnoisi Maahanmuuttovirasto. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan uuden Eurodac-asetuksen (resitaali 82 ja artikla 42) mukaisesti jäsenvaltion tulisi nimetä rekisterinpitäjä ja ilmoittaa tästä komissiolle. Perusteluiden mukaan Eurodac-asetus ei kuitenkaan suoraan velvoita kansallisesti säätämään rekisterinpitäjästä.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa rekisterinpitäjää koskevaa liikkumavara-arviota sekä rekisterinpitäjän vastuun kohdentumista koskevia perusteluita olisi täsmennettävä. Myös Maahanmuuttoviraston määrittämistä rekisterinpitäjäksi olisi arvioitava uudelleen näiden täsmennysten valossa.

Esitysluonnoksen perusteluissa viitatus Eurodac-asetuksen johdanto-osan 82 kappaleen mukaan, kun kansalliset viranomaiset käsittelevät Eurodacissa olevia henkilötietoja, kunkin jäsenvaltion olisi oikeusvarmuuden ja avoimuuden vuoksi nimettävä se viranomainen, jonka katsotaan olevan asetuksen (EU) 2016/679 ja direktiivin (EU) 2016/680 mukainen rekisterinpitäjä ja jolla olisi oltava keskitetty vastuu henkilötietojen käsittelystä kyseisessä jäsenvaltiossa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että johdanto-osassa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 mukaiseen rekisterinpitäjään. Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä määritellään, mitkä viranomaiset ovat sen soveltamisalassa. Oikeusministeriö katsoo, ettei Maahanmuuttoviraston voida katsoa olevan rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen (direktiivin 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohta) eikä sen suorittama henkilötietojen käsittely voi siten kuulua direktiivin soveltamisalaan (direktiivin 2 artiklan 1 kohta).

Rekisterinpitäjän määrittämisen osalta olisi huomioitava, että esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan keskusrikospoliisi vastaisi Eurodac-asetuksen mukaisista vertailuista ja lainvalvontakyselyistä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Perusteluiden mukaan jatkossa keskusrikospoliisin TUNTO-järjestelmään tallennetut biometriset tiedot ohjautuisivat Maahanmuuttoviraston hallitsemaan ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMA:n ja siihen liittyvän järjestelmäratkaisun kautta Eurodac-keskusjärjestelmään ja näin lainvalvontatarkoituksissa tehtävät vertailut toteutettaisiin Maahanmuuttovirastossa olevan kansallisen yhteyspisteen kautta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen ja sitä koskevien perusteluiden perusteella Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjänä ja yhteyspisteen hallitsijana Maahanmuuttoviraston olisi kaavailtu suorittavan rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä, vaikka sen ei voida katsoa olevan direktiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen. Esitystä olisi tältä osin tarkistettava jatkovalmistelussa.

Jatkovalmistelussa Maahanmuuttoviraston kaavailtua rekisterinpitäjän roolia olisi arvioitava myös poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan asetuksen (EU) 2019/818 asettamien edellytysten valossa. Asetuksen 40 artiklan mukaan asetuksen mukaisessa yhteisessä biometrisessä tunnistuspalvelussa olevien tietojen käsittelyssä jäsenvaltioiden viranomaiset, jotka ovat Eurodac-, SIS- ja ECRIS-TCN-järjestelmien rekisterinpitäjiä, ovat tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoittamia rekisterinpitäjiä suhteessa biometrisiin malleihin ja ne ovat vastuussa biometristen mallien käsittelystä yhteisessä biometrisessä tunnistuspalvelussa.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan rekisterinpitäjän vastuun osalta, että rekisterinpitäjä vastaa omassa toiminnassaan perusteluissa luetelluista yleisen tietosuoja-asetuksen velvoitteista. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että rekisterinpitäjäksi määriteltävä taho vastaisi sen rekisterinpitovastuulle kuuluvien henkilötietojen osalta kaikista yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista rekisterinpitäjän velvoitteista. Tältä osin perusteluissa olisi tehtävä selkoa rekisterinpitäjän vastuusta suhteessa muiden Eurodac-järjestelmään luovutettavien tietojen käsittelytoimiin osallistuvien viranomaisten vastuuseen nähden. Maahanmuuttoviraston lisäksi tietojen käsittelyyn vaikuttaisi Suomessa osallistuvan poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että arkaluonteisiksi katsottujen biometristen tietojen käsittelyyn liittyvästä vastuusta ei jäisi epäselvyyttä.

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jos tietojen tai lähteiden paljastaminen vaarantaisi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden. Tällöin määrittävän viranomaisen on annettava tuomioistuimille mahdollisuus tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin muutoksenhakumenettelyssä ja varmistettava, että hakijan oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Hakijan puolustautumisoikeuksien varmistamiseksi jäsenvaltioiden on annettava oikeudellisen neuvonantajan, joka toimii hakijan oikeudellisena edustajana ja josta on tehty turvallisuusselvitys, tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin siltä osin kuin tiedot ovat hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä.

Esitysluonnoksessa ei kuvata, miten turvallisuusselvitystä koskeva vaatimus käytännössä toteutettaisiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan turvallisuusselvityslaisa tarkoitettu henkilöturvallisuusselvitys voisi olla asetuksessa tarkoitettu turvallisuusselvitys. Ainakin Oikeuspalveluvirasto täyttäneen lain asettamat edellytykset turvallisuusselvitysten hakemiseen sellaisista julkisista oikeusavustajista, jotka hoitavat tällaisia asioita. Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota tarpeeseen sovittaa yhteen oikeus puolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvä salassapito. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa vain siinä määrin kuin on välttämätöntä.

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Ulkomaalaislain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin oikeudesta oikeusapuun menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa hallintomenettelyssä. Näissä hallintomenettelyissä oikeusapua olisi mahdollista antaa ainoastaan ilman huoltajaa tulleille alaikäisille tai muuten erityisen painavasta syystä. Ehdotettu rajoitus ei koskisi muutoksenhakua. Hakijalla olisi kuitenkin oikeus menettelyn kaikissa vaiheissa saada maksutonta oikeudellista neuvontaa menettelyasetuksen 16 artiklan ja hallinta-asetuksen 21 artiklan mukaisesti.

Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua hakevan on oikeus saada oikeusapua sekä hallintomenettelyssä että tuomioistuinvaiheessa.

Ehdotetun ulkomaalaislain 95 a §:n mukaan Maahanmuuttovirasto antaisi kansainvälistä suojelua hakeville pyynnöstä edellä mainittua maksutonta oikeudellista neuvontaa, jossa hakijalle annetaan

tietoa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn kulusta, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamiseen liittyvästä ohjeistuksesta sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyissä.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotusta Maahanmuuttovirastosta asetuksen edellyttämänä yleisen maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antajana. Asetuksessa tarkoitettu Maahanmuuttoviraston antama oikeudellinen neuvonta hakemuksen jättämisvaiheessa on luonteeltaan kuitenkin oikeusapua suppeampaa yleisneuvontaa. Koska se ei ulotu hakijan yksilöllisiin perusteisiin ja olosuhteisiin, oikeusministeriö katsoo, että tästä voi aiheutua ongelmia prosessin myöhemmissä vaiheissa. Esimerkiksi avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa varmistaisi puhuttelun sujumisen asianmukaisella tavalla ja tukisi Maahanmuuttoviraston puhuttelijan prosessinjohtoa ja viranomaisen selvittämisvelvollisuuden toteutumista. Oikeusavun rajoittamisella hallintovaiheessa voidaan katsoa olevan mahdollisesti oikeusturvaa heikentävä vaikutus.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että kohdan 3.3.2 lopussa olevalla viittauksella lukuun 3.3.5 tarkoitettaneen lukua 3.4.6.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 102 §:ää muutettavaksi siten, että se sisältäisi menettelyasetuksen 10 artiklaa täydentävät säännökset. Mainittu artikla sisältää säännökset oikeudesta jäädä maahan hallinnollisen menettelyn ajaksi. Artiklan pääsääntönä on, että hakijoilla on oikeus jäädä sen jäsenvaltion alueelle, jossa heidän edellytetään olevan saapuvilla hallinta-asetuksen 17 artiklan 4 kohdan mukaisesti, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt hakemusta koskevan päätöksen III luvussa säädettyssä hallinnollisessa menettelyssä. Hallinnollisella menettelyllä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa.

Artiklan 3 kohta sisältää poikkeuksen mainittuun oikeuteen jäädä jäsenvaltioon. Kohdan mukaan hakijalla ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle hallinnollisen menettelyn ajaksi, jos henkilö on luovutettava toiseen jäsenvaltioon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä annetun neuvoston puitepäätöksen 2002/584/OSA mukaisesti annetusta eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden mukaisesti. Tältä osin jäsenvaltioille ei ole jätetty harkintavaltaa, vaan hakija on luovutettava toiseen jäsenvaltioon, jos mainitun puitepäätöksen velvoitteet tätä edellyttävät (HE-luonnos s. 76 ja 77).

Artiklan 4 kohta sitä vastoin jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat muun ohella säätää poikkeuksen hakijan oikeuteen jäädä alueelleen hallinnollisen menettelyn ajaksi, jos hakija luovutetaan tai tullaan luovuttamaan toiseen jäsenvaltioon, kolmanteen maahan, kansainväliseen rikostuomioistuimeen tai muuhun kansainväliseen tuomioistuimeen syytetoimia tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Asetuksen sääntelyä ei voida pitää täysin selvänä, sillä sekä sen 3 kohta että 4 kohta sisältää toiseen EU:n jäsenvaltioon luovuttamista koskevaa sääntelyä.

Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltio voi luovuttaa tai siirtää hakijan kolmanteen maahan tai 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun kansainväliseen tuomioistuimeen ainoastaan, jos toimivaltainen viranomaiskatsoo, että luovuttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita.

Artiklan 4 kohdassa tarkoitettua harkintavaltaa on esitysluonnoksessa käytetty täysimääräisesti siten, että ehdotetun ulkomaalaislain 102 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hakijalla ei olisi oikeutta jäädä Suomen alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi, jos hakija on lainvoimaisella päätöksellä päätetty rikoksen johdosta luovuttaa toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kolmanteen maahan, kansainväliseen rikostuomioistuimeen tai muuhun kansainväliseen tuomioistuimeen, jonka osapuoli Suomi on. Säännös tarkoittaa, että hakijalla ei olisi oikeutta jäädä Suomeen vain silloin, kun hänet luovutetaan toiseen jäsenvaltioon, mitä asetus edellyttää, vaan että oikeutta ei olisi myöskään asetuksen sallimissa tilanteissa, joissa hänet luovutetaan kolmanteen valtioon, kansainväliseen rikostuomioistuimeen tai muuhun kansainväliseen tuomioistuimeen.

Artiklan 5 kohdan mukaista sääntelyä, jonka mukaan tarkoitettussa tilanteessa luovuttaminen kolmanteen maahan tai kansainväliseen tuomioistuimeen on mahdollista vain, jos toimivaltainen viranomaiskatsoo, että luovuttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita, on esityksessä ehdotettu täydennettäväksi 102 §:n 4 momentilla. Säännöksen mukaan Maahanmuuttovirasto antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunnon 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettun hakijan luovuttamisesta koskevassa asiassa. Lausunnossa on ilmoitettava, onko luovuttaminen toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kolmanteen maahan tai 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kansainväliseen tuomioistuimeen mahdollista siten, että luovuttamispäätöstä koskeva päätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia Suomelle asetettuja velvoitteita.

Lisäksi 102 §:n 5 momentissa säädettäisiin, että Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisestä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta säädetään menettelyasetuksen 10 artiklan 3 kohdassa. Mitä edellä 4 momentissa säädetään lausuntopyynnöstä, sovellettaisiin myös tämän momentin mukaisiin tilanteisiin.

Oikeusministeriö ei ole osallistunut menettelyasetusta koskeviin EU-neuvotteluihin rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan lainsäädännön osalta. Oikeusministeriö on myös vain hyvin rajoitetusti osallistunut mainitun säännösehdotuksen valmisteluun.

Ottaen huomioon lyhyt lausuntoaika oikeusministeriö esittää vain joitakin ehdotettua sääntelyä koskevia keskeisiä huomioita.

Kuten edellä on todettu, Euroopan unionin jäsenvaltioiden osalta asetuksen 10 artiklan 3 kohta ei sisällä jäsenvaltioille jätettyä harkintavaltaa, joten ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena. Oikeusministeriö kannattaa esitysluonnoksessa ehdotettua menettelyä, jonka mukaan 102 §:n 4 momentin mukaista lausuntoa pyydetäisiin mainitun pykälän 5 momentin nojalla myös tilanteissa, joissa on kyse luovuttamisesta toiseen jäsenvaltioon, vaikka asetuksen 10 artiklan 5 kohta ei tätä edellytä. Kuten esityksessä on todettu, palautuskieltoa on kuitenkin noudatettava myös toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tapahtuvassa luovuttamisesta koskevassa asiassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklan sekä perusoikeuskirjan 19 artiklan ja perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn nojalla (HE-luonnos s. 256). Jäljempänä esitetään kuitenkin mainittua lausuntomenettelyä koskevia huomioita.

Siltä osin kuin kyse on luovuttamisesta kolmanteen valtioon, kansainväliseen rikostuomioistuimeen tai muuhun kansainväliseen tuomioistuimeen, esitysluonnoksessa on perusteltu edellä mainittua kansallisen liikkumavaran käyttöä ensinnäkin sillä, että nykyisin vireillä oleva kansainvälisen suojelun hakemus on käytännössä estänyt tai vähintään viivytännyt ulkomaalaisen luovuttamista koskevan menettelyn etenemisen siksi aikaa, kun kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty lainvoimainen päätös. Tämä on voinut asiasta riippuen kestää useista kuukaudesta jopa useaan vuoteen, mikä on viivytännyt rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa menettelyä (HE-luonnos, s. 77). Lisäksi kansallisen liikkumavaran käyttöä on esitysluonnoksessa perusteltu sillä, että se edistäisi Suomen sisäistä ja kansallista turvallisuutta. Esitysluonnoksen mukaan tavoiteltavana voidaan pitää sitä, että rikoksesta epäillyt ja rikoksista tuomitut poistuvat tai heidät poistetaan maasta tehokkaasti. Kansallisen liikkumavaran käyttöönnotolla ehkäistäisiin väärinkäytösmahdollisuuksia, joita voi liittyä kansainvälisen suojelun hakemiseen. Säättämällä kansallisesti esityksessä ehdotetulla tavalla viestittäisiin selkeästi siitä, ettei kansainvälisen suojelun hakemuksen vireillepano luo automaattisesti oikeuta jäädä Suomen alueelle hakemuksen tutkinnan ajaksi. Esitysluonnoksen mukaan liikkumavaran käyttöönnotossa on huomioitu kansalliset tarpeet sekä palautuskiellon periaate.

Vastaavat perusteet on toistettu esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (HE-luonnos, s. 352 ja 353). Lisäksi mainituissa perusteluissa on todettu, että ehdotettuja säännöksiä voidaan pitää oikeasuhtaisina toimina torjua turvallisuusuhkia sekä puuttua turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksiin. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei vaaranneta palautuskiellon noudattamista. Ehdotetut poikkeukset eivät myöskään valikoidu mielivaltaisesti vaan perustuvat unionin oikeuden mukaiseen kansallisen lainsäädäntöön, jonka käyttöönnotolle on painavat yhteiskunnalliset perusteet. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastuu tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteuttamisesta kuuluu siten ensisijaisesti toimivaltaisille viranomaisille. Siltä osin kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan poikkeuksia henkilön oikeuteen jäädä Suomen alueelle kansainvälisen suojelun hakemuksen tutkinnan ajaksi, korostuu viranomaisten velvollisuus arvioida, täyttyvätkö edellytykset soveltaa poikkeusta. Käytännössä tämä tarkoittaa arviota siitä, ettei palautuskieltoa rikota (HE-luonnos, s. 353).

Kuten esitysluonnoksessa on todettu (s. 351 ja 352), ehdotettu sääntely ei siis tietyissä tapauksissa lähtökohtaisesti mahdollistaisi sitä, että kansainvälistä suojelua hakeneella henkilöllä olisi oikeus jäädä Suomeen odottamaan Maahanmuuttoviraston päätöstä asiassa. Tämä tarkoittaisi myös sitä, ettei henkilö välttämättä olisi maassa muutoksenhakumenettelyn aikaan. Valitusoikeutta ei kuitenkaan rajattaisi, vaan henkilö voisi panna vireille valitusasian myös sen jälkeen, kun hän olisi poistettu maasta. Ehdotettu perustuu menettelyasetuksen 10 artiklan 4 kohdassa säädettyihin poikkeusmahdollisuuksiin, joiden soveltaminen on jätetty jäsenvaltioiden kansallisesti harkittavaksi. Keskeistä kyseisessä artiklassa on, että poikkeuksia ei voida soveltaa, jos se johtaisi palautuskiellon rikkomiseen.

Oikeusministeriö toteaa, että luovuttamislainsäädännön ja kansainvälistä suojelua koskevan lainsäädännön välinen suhde on monimutkainen, sillä molemmissa prosesseissa on kyse henkilön keskeisistä perusoikeuksista ja näiden prosessien välisen suhteen ratkaiseminen on haastavaa.

Oikeusministeriö katsoo, että säädettäessä asetuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaisesta poikkeamisesta oikeuteen jäädä maahan hallinnollisen menettelyn ajaksi, keskeiseksi muodostuu, miten artiklan 5 kohdan edellytys siitä, että luovuttaminen on mahdollista ainoastaan, jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että luovuttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainvälisen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita, toteutuu. Kuten edellä on todettu, mainitun edellytyksen täyttämiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että 102 §:n 4 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto antaa tuomioistuimen pyynnöstä tätä koskevan lausunnon.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan voidaan pitää epäselvänä, missä tilanteissa Maahanmuuttovirasto voisi antaa lausunnon jo ennen kuin ensimmäinen hallintopäätös kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on tehty. Ehdottoman palautuskiellon noudattaminen edellyttää vainon ja vakavan haitan todennäköisyyden arviointia henkilön subjektiivisten, eikä ainoastaan valtion yleistä tilannetta koskevien objektiivisten perusteiden valossa. Näin ollen keskeiseksi muodostuu, onko Maahanmuuttovirastolla riittävät tiedot asiassa, kun siltä pyydetään lausuntoa ennen ensimmäisen hallintopäätöksen tekemistä. Esitysluonnoksessa (s. 258) on kuitenkin selvennetty, että Maahanmuuttovirasto tekisi lausuntoon vaadittavan arvion niillä kansainvälisen suojelun hakemuksen yhteydessä annetuilla tiedoilla, joita sillä olisi saatavilla lausuntopyynnön esittämishetkellä. Maahanmuuttovirasto voisi esimerkiksi arvioida luovuttamiselle olevan este sillä perusteella, ettei arvioita palauttamiskiellon noudattamisesta voitaisi tehdä sen hetkisten tietojen perusteella, vaan arvio edellyttäisi hakemuksen tarkempaa tutkintaa. Esimerkiksi se, että luovuttamismenettelyn kohteena oleva ulkomaalainen esittäisi olevansa suojelun tarpeessa suhteessa kansalaisuusvaltioonsa ja luovuttamispyyntö olisi esitetty kansalaisuusvaltion viranomaisten toimesta, edellyttäisi hakemuksen tarkempaa tutkintaa menettelyasetuksessa säädetyn mukaisesti.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan epäselvänä voidaan pitää myös sitä, minkälaisen menettelyn nojalla Maahanmuuttovirasto lausunnon antaisi. Lisäksi epäselvänä voidaan pitää, tulisiko lausunnon sisällöstä olla perustuslain 21 §:n edellyttämä muutoksenhakumahdollisuus.

Oikeusministeriön alustava näkemys on, että ehdotettu sääntely saattaisi olla mahdollinen edellyttäen, että mainittu lausunto ei sitoisi luovuttamismenettelyssä toimivaltaisia viranomaisia, vaan ne tekisivät jatkossakin omaan toimivaltaansa kuuluvan päätöksen, johon kuuluu myös palauttamiskiellon noudattamisen arviointi. Ehdotuksessa onkin todettu (s. 257), että ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta tuomioistuinten toimivaltaan arvioida omalla tahollaan palautuskieltoa luovuttamista koskevassa asiassa kyseisiä menettelyjä koskevassa lainsäädännössä säädetyn mukaisesti ja perustuslain 9 § huomioden. Esitysluonnoksessa on myös yleisesti todettu, että sillä ei muutettaisi luovuttamista koskevaa sääntelyä, mutta perusteluita ja mahdollisesti myös sääntelyä voitaisiin tältä osin vielä selventää. Oikeusministeriö katsoo, että luovuttamisen osalta toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, jossa otetaan huomioon ehdoton palautuskielto, voitaisiin lähtökohtaisesti pitää riittävänä myös muutoksenhakumahdollisuuden osalta. Esitysluonnoksessa on esitetty sama näkemys (s. 187). Ongelmalliseksi saattaa kuitenkin muodostua se, että rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/1970) 34 §:n mukaan oikeusministeriön lain nojalla tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Tämän johdosta asiaa tulisi vielä arvioida jatkovalmistelussa.

Ehdotuksen mukaan lausuntoa pyytäisi Maahanmuuttovirastolta tuomioistuin. Tällä tarkoitettaisiin rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain mukaisessa menettelyssä korkeinta oikeutta, jolta oikeusministeriön on pyydettävä lausunto, jos luovutettavaksi pyydetty henkilö tutkinnassa tai oikeusministeriöön ennen asian ratkaisemista toimitetussa kirjoituksessa on ilmoittanut katsovansa, ettei luovuttamiseen ole laillisia edellytyksiä, eikä luovuttamispyyntöä heti hylätä. Ministeriö voi muutenkin pyytää lausunnon, milloin se pitää sitä tarpeellisena. Myös tässä tilanteessa korkein oikeus voisi pyytää ehdotettua Maahanmuuttoviraston lausuntoa.

Siltä osin kuin kyse olisi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) tai rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain mukaisesta menettelystä (1383/2007) lausuntoa voisi pyytää Helsingin käräjäoikeus tai korkein oikeus. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko lausuntoa pyytää Euroopan unionin jäsenvaltioihin ja Pohjoismaihin sovellettavan menettelyn osalta myös toimivaltainen syyttäjä ottaen erityisesti huomioon menettelyissä noudatettavat lyhyet määräajat. Kolmansiin valtioihin ja kansainväliseen rikostuomioistuimeen sovellettavan menettelyn osalta oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko lausuntoa pyytää myös oikeusministeriö.

Esitysluonnoksen lähtökohtana näyttää olevan, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulisi luovuttamisessa toimivaltaisten viranomaisten tietoon luovuttamismenettelyn kohteena olevan henkilön ilmoituksesta. Luonnoksen perusteluissa on myös todettu, että Maahanmuuttoviraston lausunto ei sisältäisi tietoa siitä, onko henkilöllä vireillä kansainvälisen suojelun hakemus. Lausunto keskittyisi ainoastaan arviointiin siitä, onko asiassa riski palautuskiellon rikkomiselle (s. 258). Tämä tarkoittaisi, että tuomioistuimen tulisi pyytää ehdotettua lausuntoa pelkän luovutettavaksi pyydetyn antaman tiedon perusteella riippumatta siitä, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tosiasiallisesti vireillä, koska asiaa ei voitaisi tarkistaa Maahanmuuttovirastolta. Oikeusministeriö

esittää harkittavaksi, tulisiko niille viranomaisille, joilla on oikeus pyytää Maahanmuuttoviraston lausuntoa, säätää oikeus saada Maahanmuuttovirastolta tieto siitä, onko luovutettavaksi pyydetyn henkilön osalta Suomessa vireillä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan (s. 257) Maahanmuuttovirasto ottaisi kantaa palautuskieltoon ainoastaan suhteessa hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan nähden, koska vainon tai vakavan haitan mahdollisuus arvioidaan kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä aina suhteessa hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan. Koska palautuskieltoa koskevat määräykset koskevat myös epäsuoraa palauttamista, oikeusministeriö katsoo, että perusteluissa tulisi selventää, miten mainitut epäsuoraa palauttamista koskevat tilanteet otetaan ehdotetussa Maahanmuuttoviraston lausunnossa huomioon. Epäselvyyttä tältä osin aiheuttaa myös se, että esitysluonnoksessa on toisaalta todettu (s. 258), että Maahanmuuttoviraston arvioinnissa olisi huomioitava, että palautuskiellon soveltamisala on kansainvälisen suojelun antamista laajempi, ja palautuskieltoa sovelletaan vakiintuneesti myös palautettaessa ulkomaalainen muuhun kuin hänen kansalaisuusvaltioonsa (KHO 2009:22, KHO 2015:100 ja KHO 2016:53). Lisäksi epäselvyyttä aiheuttaa myös se, että esitysluonnoksessa toisaalta todetaan, että käytännössä palautuskielto estäisi luovuttamisen hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ennen kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyä ja mahdollista muutoksenhakua tai täytäntöönpanosta päättämistä, jos palautuskieltoa ei olisi kyseisessä menettelyssä tai maasta poistamista koskevassa menettelyssä tutkittu jo aiemmin. Jos luovuttaminen tai siirto koskisi muuta kuin henkilön kotimaata tai pysyvää asuinmaata, arvio tehtäisiin luonnoksen mukaan osana luovuttamis- tai siirtomenettelyä (s. 352). Oikeusministeriö katsoo, että perusteluja tulisi tältä osin selventää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että korkeimmalle oikeudelle ei ole varattu oikeutta antaa lausuntoa, eikä lausuntoa ole myöskään pyydetty Helsingin käräjäoikeudelta, jotka edellä mainituin tavoin ovat toimivaltaisia viranomaisia rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä perusoikeuksien kannalta merkittävänä ja katsoo, että tämän ja edellä todetun johdosta asiaa tulisi arvioida vielä jatkovalmistelussa. Sisäministeriö voi jatkovalmistelussa olla yhteydessä oikeusministeriön vastuuvastavalmistelijoihin.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi esityksessä kuvatus, ettei tuomitun siirtoa koskevissa menettelyissä ole toistaiseksi tunnistettu vastaavaa haastetta menettelyn viivästymisestä kuin luovuttamisissa. Esityksen mukaan ei voida kuitenkaan pitää täysin poissuljettuna sitä, että myös tuomittujen siirtojen näkökulmasta vastaavia haasteita voisi tulevaisuudessa esiintyä, esimerkiksi niin sanottujen tahdonvastaisten siirtojen yhteydessä (HE-luonnos s. 77). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely on perusoikeuksien kannalta merkittävä. Kuten esitysluonnoksessa on tuotu esille, poikkeusten soveltaminen edellyttää, ettei palautuskieltoa rikota. Tuomittujen siirroissa tarvittaessa arvioidaan myös kohdemaan vankilaolosuhteita. Oikeusministeriö viittaa myös tuomitun siirtämisen osalta seikkoihin, joita edellä rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen yhteydessä on tuotu esille erityisesti ehdotetun lausuntomenettelyn osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että lausuntoa ei ole pyydetty Rikosseuraamuslaitokselta, joka on toimivaltainen viranomaisena sekä Pohjoismaiden välillä tapahtuvissa tuomittujen siirroissa, että muiden EU-maiden välillä tapahtuvissa siirroissa puitepäättöksen 2008/909/YOS mukaisesti. Oikeusministeriö on tiedottanut Rikosseuraamuslaitosta lausuntopyynnöstä.

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Edustajan määrääminen

Edustajan määräämisestä säädetään vastaanottolain 39 §:ssä ja kotoutumislain 35 §:ssä. Ensin mainittua ehdotetaan muutettavaksi muun muassa asettamalla määräaika asian ratkaisemiselle käräjäoikeudessa. Velvollisuus säätää määräajasta tulee vastaanottodirektiivin 27 artiklan 1 kohdasta, eikä oikeusministeriöllä siksi ole siihen huomauttamista. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että samanlaista muutosta ei ehdoteta tehtäväksi kotoutumislain 35 §:ään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota mainittujen pykälien 3 momentteihin, vaikka niitä ei nyt ehdoteta muutettaviksi. Momentit vastaavat toisiaan muutoin, mutta vastaanottolain 39 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi siitä, että käräjäoikeuden tekemään päätökseen edustajan määräämisestä saa hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaaressa säädetään. Kotoutumislain 35 §:n 3 momentissa näin ei säädetä, mutta sama virke sisältyy momentin säännöskohtaisiin perusteluihin (HE 208/2022 vp s. 232).

Oikeusministeriö ehdottaa, että oikeudenkäymiskaaren mukaista muutoksenhakua koskeva virke lisättäisiin kotoutumislain 35 §:n 3 momenttiin. Se olisi tarpeen, sillä kotoutumislain 95 §:ssä säädetään muutoksenhausta kyseisessä laissa tarkoitettuihin päätöksiin toisella tavalla. Lain sanamuodon perusteella vaikuttaa näin siltä, että kotoutumislain 35 §:ssä tarkoitettuun käräjäoikeuden ratkaisuun saisi vaatia oikaisua ja siitä voisi valittaa hallintotuomioistuimeen. Tällaisen tulkinnan ei pitäisi olla mahdollinen.

Tilanne on sama edustajan vapauttamista tehtävästään koskevassa sääntelyssä (vastaanottolain 42 §:n 3 momentti ja kotoutumislain 38 §:n 3 momentti).

Samalla kotoutumislain 95 §:ää tulisi täydentää vastaamaan tältä osin vastaanottolain 55 §:n 1 momenttia.

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 193 §:ssä säädettäisiin poikkeuksista ulkomaalaislain 192 §:ssä säädettyistä toimivaltaisista hallinto-oikeuksista. Esityksessä ei esitetä muutoksia 192 §:ään. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä maahanmuuttoviraston päätöksistä, joita poikkeukset koskevat. Listausta vastaa osittain nykyistä säännöstä ja osa muutoksista on terminologisia.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan pykälän 2 ja 3 momenteissa viitattaisiin Maahanmuuttovirastoon ja sen toimialueisiin. Sanan ”toimialue” käyttö on perusteltavissa sillä, ettei viitattaisi enää aluejakoon. Näin säännös ei olisi sidoksissa viraston kulloinkin voimassa olevaan organisaatioon, sillä osastot, yksiköt ja niiden nimet voivat muuttua. Toimialueista ei säädetä Maahanmuuttovirastosta annetussa laissa (156/1995) tai asetuksessa (193/2002), vaan tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston toimialueista annettaisiin edelleen Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yhteistyövelvoitteesta Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston välillä Maahanmuuttoviraston päättäessä toimialueista työjärjestyksessään.

Lakivaliokunta on mietinnössään LaVM 15/2016 vp käsitellyt Maahanmuuttoviraston alueiden määräytymistä ja ehdottanut, että tarkemmat määräykset alueista annettaisiin Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Lakivaliokunnan mukaan tilannetta, jossa virkamiespäätos voisi viime kädessä myös määritellä toimivaltaisen hallinto-oikeuden, ei voida pitää asianmukaisena tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta.

Myös lausuttavana olevassa ehdotuksessa esitetään, että alueista säädetään Maahanmuuttoviraston työjärjestyksellä. Työjärjestyksen määräykset ja mahdolliset muutokset alueisiin vaikuttaisivat toisin sanoen suoraan foorumiin eli siihen, mihin hallinto-oikeuteen asiat ohjautuvat. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Maahanmuuttoviraston työjärjestyksestä päättäminen on tapahduttava siten, ettei yksittäinen virkamies voi sitä muuttaa lakivaliokunnan (LaVM 15/2016 vp) tarkoittamalla tavalla ja että alueiden on käytävä ilmi suoraan työjärjestyksestä. Tuomioistuimet ovat perustuslain 3 §:ssäkin säädetyn mukaisesti riippumattomia ja niiden toimivallan tulee perustuslain 21 §:n mukaan perustua lakiin. Ehdotettua sääntelyä tulee vielä arvioida tältä kannalta esityksen jatkovalmistelussa ja selostaa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Kansainvälistä suojelua koskevan asian käsitteleminen hallintotuomioistuimessa

Menettelyasetuksen 69 artiklan mukaan rajoittamatta muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa, jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin tutkii päätökset 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Menettelyasetuksessa on säännöksiä myös valituksen käsittelyyn tuomioistuimessa (67 artiklan 3–6 kohta). Nämä koskevat velvollisuutta tutkia tapaus ex-nunc, tulkkausta ja kääntämistä sekä asiakirjojen vastaanottamista.

Menettelyasetuksen 67 artiklan 1 kohdan mukaan hakijoilla ja henkilöillä, joilta on poistettu kansainvälinen suojelu, on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa II luvussa säädettyjen, muutoksenhakumenettelyyn liittyvien peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti muutoksen hakemiseksi seuraaviin asioihin: a) päätös hakemuksen hylkäämisestä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi; b) päätös hakemuksen hylkäämisestä perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman suhteen; c) päätös hylätä hakemus sen epäsuoran peruuttamisen vuoksi; d) päätös kansainvälisen suojelun poistamisesta; e) tämän asetuksen 37 artiklan mukaisesti tehty palauttamispäätös.

Esitysluonnoksen 193 a §:ssä säädettäisiin käsittelyajoista hallintotuomioistuimessa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Käsittelyajan pituus riippuisi siitä, millä perusteella päätös kansainvälisestä suojelusta on tehty. Pykälän 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen olisi pyrittävä käsittelemään valitus momentissa säädetyissä määräajoissa. Perustelujen mukaan muotoilu liittyy tuomioistuimen riippumattomaan asemaan ja hakijan oikeusturvaan.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että käsittelyaikaa voidaan pidentää kolmella kuukaudella, jos hakija ei ole saanut jäädä maahan odottamaan päätöstä.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa kuitenkin rajoitettaisiin 1 momentissa säädettyjen käsittelyaikojen ylittämistä. Momentin mukaan määräaika voitaisiin ylittää siltä osin kuin se on välttämätöntä vain tietyin edellytyksin, jotka johtuisivat muun muassa asian monimutkaisuudesta tai hallintotuomioistuimesta riippumattomasta syystä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaika valitusasian ratkaisemiselle (ks. PeVL 15/2021 vp, kappale 11, PeVL 2/2021 vp, kappale 22, PeVL 8/2018 vp, s. 5). Tämä on merkityksellistä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:ssä turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 12).

Oikeusministeriö pitää ehdotettua pykälää paitsi edellä todetun lähtökohdan kannalta ongelmallisena myös sisällöllisesti epä johdonmukaisena. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään käsittelyajoista, joita tuomioistuimen on pyrittävä noudattamaan. Kolmannessa momentissa kuitenkin rajoitetaan määräaikojen ylittämistä tiettyihin tapauksiin. Oikeusministeriö pitää sinänsä perusteltuna lähtökohdana sitä, että sikäli kuin EU-lainsäädännöstä seuraa velvollisuus säätää tuomioistuimille käsittelyn määräaikoja, niin määräajat säädetään edellä mainitut valtiosääntöiset lähtökohdatkin huomioon ottaen tavoitteellisiksi, jos kansallinen liikkumavara sen suinkin mahdollistaa. Tähän lähtökohtaan nähden ja edellä mainittu ristiriita huomioon ottaen ainakin ehdotettu kolmas momentti tulisi poistaa ehdotuksesta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Lainkäytön joutuisuuden tavoite seuraa siten jo perustuslaista. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että nykyisin toteutuneita käsittelyaikoja kireämmistä määräajoista säättäminen ilman riittävien lisäresurssien osoittamista tuomioistuimille tarkoittaisi sitä, että hallintotuomioistuimissa käsiteltävien muiden asioiden käsittelyajat tulevat pitkittymään tavalla, jota tulisi arvioida perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu tarkoittaisi muiden asioiden ohella myös kiireellisinä käsiteltäväksi säädettyjen asioiden, kuten eräiden lastensuojeluasioista tehtyjen valitusten, yhteiskunnallisesti merkittävien asemakaavaa koskevien valitusten, vientilupia koskevien valitusten sekä virkasuhteen irtisanomista ja purkamista koskevien valitusten käsittelyaikojen pidentymistä entisestään. Esityksessä tuleekin arvioida, miten ehdotetuista käsittelyajoista säättäminen vaikuttaa perustuslain 21 §:n viivytyksettömyysvaatimuksen toteutumiseen muiden asiaryhmien osalta.

Käsittelyn viivytyksettömyyden vastapainona perustuslain 21 §:ssä on säädetty siitä, että kukin asia tulee käsitellä asianmukaisesti. Viimeksi mainittu edellyttää sitä, että hallintotuomioistuin pystyy huolehtimaan kulloinkin käsillä olevan asian selvittämisestä ja että esimerkiksi päätösharkinnalle jää riittävästi aikaa. Tätä edellyttää myös se, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu useissa Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa ja että myös menettelyasetuksen 69 artiklassa säädetään, että määräajoilla ei saa rajoittaa muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Jos käsittelyajoista on joissain asioissa esimerkiksi EU-oikeuden täytäntöönpanon vuoksi välttämätöntä säättää, on lainvalmistelussa siten huolehdittava siitä, että sääntely on tuomiovallan asianmukaisen käytön ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta riittävän joustavaa ja määräajat sellaisia, että ne voidaan edellä mainittuja oikeushyviä vaarantamatta saavuttaa käytännössä. Nyt ehdotettujen määräaikojen hyväksyttävyyttä näistä näkökulmista ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole selvää.

Hallintotuomioistuinten resursointi

Hallintotuomioistuimille on myös turvattava asioiden käsittelyyn tarvittavat asianmukaiset resurssit. Hallinto-oikeuksille asetettavat lakiin kirjatut käsittelyajat olisivat kansainvälisen suojelun asiaryhmän (normaalimenettely) osalta 6 kuukautta ja nopeutetun menettelyn osalta 3 kuukautta. Maahanmuuton olettamien perusteella käsittelyaikojen lyhentymisestä aiheutuva lisämäärärahan tarve on oikeusministeriön kehysesityksessä 2027–2031 arvioitu 2,854 miljoonaksi euroksi. Lakimuutosten vaikutuksia hallintotuomioistuinten käsittelyaikoihin on syytä huolellisesti seurata. Ei ole tarkoituksenmukaista, että laissa säädetty käsittelyajat lisäisivät oikeudenkäyntien viivästymisestä maksettavia hyvityksiä.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 24 b §:ssä säädettäisiin maksukortin hallinnoinnista ja asiakaspalvelusta. Kyseisen säännösehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi henkilö on rekisteröity tai jonka yhteydessä säilöönottoyksikkö toimii, voi kortinhaltijan pyynnöstä katsoa maksukortin ja siihen liitetyn tilin käyttötietoja ja tilitapahtumia. Tietoja tarkastellaan vain siltä osin kuin on kussakin tilanteessa tarpeen kortinhaltijan korttiasioiden hoitamiseksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan asiakkaan tietojen käsittely perustuisi asiakkaan antamaan suostumukseen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista saa puolestaan sellaisen kuvan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan olisi arvioitu olevan kyseisen säännöksen kohdalla soveltuva käsittelyn oikeusperuste.

Oikeusministeriö katsoo, että kyseistä säännöstä koskevaa liikkumavara-arviota olisi täsmennettävä jatkovalmistelussa, sillä säännöskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa olevat arviot poikkeavat toisistaan. Jatkovalmistelussa olisi huomioitava, että silloin kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, suostumuksen käyttöä käsittelyn oikeusperusteena on pidetty ongelmallisena. Tämä johtuu rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisestä epäsuhdasta. Suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna, mikäli rekisteröidyllä ei ole todellista vapaan valinnan mahdollisuutta ja jos hän ei voi myöhemmin kieltäytyä suostumuksen antamisesta tai peruuttaa sitä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haittaa (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kohta). Oikeusministeriö kiinnittää yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa koskevan arvion osalta huomiota siihen, että esitettävän säännöksen mukaan Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus voisi kortinhaltijan pyynnöstä katsoa maksukortin ja siihen liitetyn tilin käyttötietoja ja tilitapahtumia. Kyseessä ei siten olisi rekisterinpitäjää velvoittavasta säännöksestä, jolloin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta vaikuttaisi olevan soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste.

Oikeusministeriö katsoo, että suostumuksen asettaminen maksukorttia ja sen tilitapahtumia koskevien tietojen katselua koskeväksi edellytykseksi vaikuttaisi tästä huolimatta olevan perusteltua. Tällaisen suostumuksen kohdalla olisi kuitenkin kyse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena sovellettavan suostumuksen sijasta niin sanotusta suojatoimisuostumuksesta, jota koskevat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset olisi huomioitava esityksen jatkovalmistelussa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 23/2020 vp, s. 4 ja siinä viitatu lausunnot). Tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksen sääntelyä sovelluksen käytöstä oli täydennettävä tietosuoja-asetuksen suojatoimien sääntelylle sallimissa puitteissa tältä osin suostumusta koskevalla täsmällisellä sääntelyllä, johon sisältyvät säännökset suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta sekä suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamisesta. Sääntelyssä on varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoitusten ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen (PeVL 20/2020 vp, s. 8 ja PeVL 23/2020 vp, s. 4–5).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että tietojen katselu on sidottu tarpeellisuusedellytykseen, vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti huomioitu, että kyse olisi valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tilitapahtumatietojen käsittelystä. Jatkovalmistelussa säännöstä olisi aiheellista täsmentää sitomalla tietojen katselu tarpeellisuusedellytyksen sijasta välttämättömyyusedellytykseen, jotta säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi asianmukaisesti huomioiduksi. Jatkovalmistelussa olisi myös varmistuttava siitä, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säännökset kattaisivat esitettävien säännösten edellyttämän henkilötietojen käsittelyn.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan Maahanmuuttovirasto, vastaanottokeskukset ja säilöönottoyksiköt olisivat maksukortteihin liittyvien tietojen käsittelyn osalta henkilötietojen käsittelijöitä, ja kortin palvelutarjoaja olisi tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksessa määriteltyjä tietosuojaoikeudellisia rooleja olisi arvioitava uudelleen huomioiden myös kyseistä säännösehdotusta koskevat säätämisyjärjestysperustelut.

Maksukorttia koskevaa sääntelyä koskevissa säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, sekä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen osalta edellä mainitusti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (henkilötietojen käsittely rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen suorittamiseksi). Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mikäli Maahanmuuttovirasto, vastaanottokeskukset ja säilöönottoyksiköt olisivat säännöskohtaisissa perusteluissa arvioidun mukaisesti maksukorttien liittyvien tietojen käsittelyn osalta henkilötietojen käsittelijöitä, määräytyisi henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste rekisterinpitäjään eli kortin palvelutarjoajaan sovellettavan käsittelyn oikeusperusteen mukaisesti. Oikeusministeriö katsoo, että viranomaisille kaavailtua henkilötietojen käsittelijän roolia olisi arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa

huomioiden sen, että ne käsittelisivät maksukorttiin liittyviä tietoja niille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Maksukorttien asiakaspalvelua koskevien säännöskohtaisten perusteluiden mukaan salassa pidettävien tietojen luovutus perustuisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittuun asiakkaan suostumukseen sekä saman lain 26 §:n 3 momentissa mainittuun toimeksiantosuhteeseen. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, minkä toimijoiden välillä tapahtuvaan tietojen luovutuksen on katsottu perustuvan kyseisiin säännöksiin. Arviota kyseisten julkisuuslain säännösten soveltamisesta esitettävän sääntelyn rinnalla olisi tästä johtuen täsmennettävä esityksen jatkovalmistelussa.

Jatkovalmistelussa olisi lisäksi varmistuttava ehdotettavan sääntelyn yhteensopivuudesta maksupalvelulainsäädännön kanssa erityisesti maksukortteja koskevien ehdotusten (2. lakiehdotuksen 24 a ja 24 b §) osalta.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Vastaanottodirektiivin 23 artiklassa säädetään aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamisesta tai peruuttamisesta. Artikla ei ole jäsenmaita velvoittava.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 45 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle myönnettyä vastaanottorahan perusosaa voitaisiin pykälässä mainituista syistä vähentää 20 prosentilla. Päätöksen tekisi vastaanottokeskus. Vastaanottolain 10 §:n mukaan vastaanottokeskus voi olla yksityisen tai julkisen palveluntarjoajan perustama ja ylläpitämä.

Vastaanottokeskuksen toimivaltaa päättää vastaanottorahan alentamisesta perustellaan sillä, että vastaanottokeskus vastaa nykyisinkin vastaanottorahan myöntämisestä ja vastaanottorahan alentamisesta tilanteessa, jossa henkilö on kieltäytynyt osallistumasta hänelle järjestettyyn opintotoimintaan. Vastaanottorahaa voidaan alentaa enintään kahdeksi kuukaudeksi. Voimassa oleva laki syntyi aikoinaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 59/2010 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tuolloin ottanut suoraan kantaa vastaanottorahan alentamiseen, vaan totesi, etteivät aineiden ja esineiden haltuunottoa ja asukkaan tilojen tarkastamista yksityisessä keskuksessa koskevat tehtävät sisältäneet merkittävää julkisen vallan käyttöä tehtäviin sisältyvien rajausten vuoksi.

Arvioitavaksi tulee, laajentavatko esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset vastaanottorahan alentamisen perusteita siten, että kyseessä on merkittävän julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa yksityisen ylläpitämälle vastaanottokeskukselle. Lisäksi on arvioitava, onko vastaanottorahan alentamisen mahdollistava sääntely ylipäättään riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että pykälässä ehdotettujen toimivaltuuksien laajentamista ja niiden suhdetta perustuslain 124 §:ään tarkastellaan esityksessä tarkemmin. Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota 45 §:n 1 momentin 2, 3 ja 4 kohtiin.

Pykälän 1 mom. 2 kohdan mukaan vastaanottokeskus voi alentaa vastaanottorahaa, jos hakija ei tee yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tai ei noudata niiden asettamia menettelyvaatimuksia. Kyseinen säännös olisi huomattavasti väljempi kuin nykyinen säännös, joka koskee perustetonta ja toistuvaa kieltäytymistä hakijalle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta. Säännöksessä mainitut yhteistyön tekeminen ja menettelyvaatimusten noudattaminen jättävät huomattavan suurta harkintavaltaa sen suhteen, minkälaisesta yhteistyöstä ja menettelytapavaatimuksista olisi kyse. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännös ei ole riittävän tarkkarajainen, jotta toimivalta voitaisiin antaa yksityiselle, joten sääntelyä tulisi olennaisesti täsmentää tältä osin.

Pykälän 1 mom. 3 kohdan mukaan vastaanottokeskus voi alentaa vastaanottorahaa, jos hakija rikkoo toistuvasti tai vakavasti 15 a §:ssä tarkoitettua vastaanottokeskuksen järjestyssääntöä. Kyseessä on seuraamus järjestyssääntöjen rikkomisesta. Jatkovalmistelussa on tarkemmin arvioitava sitä, onko tällaisessa perustuslain 19 §:n 1 momentin suojaaman välttämättömän toimeentulon alueelle ulottuvassa toimivaltuudessa kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, jota ei voida antaa yksityiselle. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulisi harkita, voisiko järjestyssääntöjen rikkomisesta esimerkiksi seurata vähemmän perusoikeuksiin puuttuva seuraamus. Jos vastaanottorahan alentamista koskeva sääntely jätetään lopulliseen lakiehdotukseen, tulee sääntelyä täsmentää olennaisesti niin, että lain tasoisesta sääntelystä ilmenee, minkälaisista järjestyssääntöjen rikkomisista vastaanottorahan alentuminen voi seurata. Laissa tulisi niin ikään säätää siitä, että järjestyssäännöistä tulee ilmetä, mitä niiden rikkomisesta voi seurata.

Ehdotetun 45 §:n 1 mom. 4 kohdan mukaan vastaanottokeskus voisi alentaa vastaanottorahaa, jos henkilö ilman perusteltua syytä jättää osallistumatta 29 §:ssä tarkoitettuun kurssiin. Esitys olisi huomattava laajennus nykyiseen säännökseen, jonka mukaan vastaanottorahaa voidaan alentaa, jos hakija ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy osallistumasta opintotoimintaan. Kurssiin osallistumatta jättäminen on sinänsä helposti todennettavissa, mutta toimivaltuus ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävän tarkkarajainen, koska harkintavaltaa laajennettaisiin kyseisellä tavalla ilman reunaehtoja.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

-

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

Edustajan tehtävät

Edustajan tehtäviä koskevaan vastaanottolain 41 §:ään esitetään muutoksia. Vastaavasti edustajan tehtävistä säädettäisiin myös kotoutumislain 37 §:ssä.

Ehdotetun vastaanottolain 41 §:n 2 kohdan mukaan edustajan tehtävänä on ”käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen varallisuutta ja taloutta koskevissa asioissa, siten kuin holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään”. Säännöksen perustelujen mukaan lakia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että edustajan tehtävänä olisi käyttää puhevaltaa ja edustaa lasta lapsen mahdollista varallisuutta sekä muita taloudellisia asioita koskevissa asioissa siten kuin holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään. Lisäksi perusteluissa todetaan, että edustaja ei kuitenkaan vastaisi lapsen päivittäisestä rahankäytöstä, vaan siitä vastaisivat lapsen kasvatuksesta vastuussa olevat henkilöt.

Oikeusministeriö toteaa, että holhoustoimesta annetussa laissa ei säädetä huoltajan puhevallasta, vaan taloudellisia asioita koskevasta edunvalvonnasta ja edunvalvojasta, vaikkakin alaikäisen edunvalvojina ovat yleensä hänen huoltajansa. Vastaanottolain 41 §:n 2 kohdassa (ja vastaavasti kotoutumislain 37 §:ssä) tarkoitettaneen siten holhoustoimesta annetun lain mukaisen edunvalvojan eikä siis huoltajan puhevallan käyttämistä.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että edellä ainoastaan perusteluissa todettu maininta siitä, että vastuu lapsen päivittäisestä rahankäytöstä olisi lapsen kasvatuksesta vastuussa olevilla henkilöillä, voinee aiheuttaa epäselvyyttä siitä, kenelle lapsen taloudellisten asioiden hoito missäkin asiassa kuuluu. Ehdotetun vastaanottolain 13 §:n 3 momentin perustelujen mukaan ilman huoltajaa olevan lapsen päivittäinen hoiva, huolenpito ja kasvatusta järjestettäisiin lapsille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa ja tukiasuntoloissa. Edelleen perusteluissa todetaan, että jos ilman huoltajaa oleva lapsi majoittuisi sukulaisten tai muun läheisen kanssa aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksessa tai 18 §:n mukaisessa yksityismajoituksessa, vastaisi hänen päivittäisestä hoivastaan, huolenpidostaan ja kasvatuksesta lapsen kanssa majoittuva sukulainen tai muu läheinen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lapsen taloudellisten asioiden hoidon järjestäminen vaatisi täsmennystä säännöksiin, jos vastuuta halutaan jakaa perustelujen mukaisesti muillekin kuin lapsen edustajalle.

Vastaavat näkökohdat koskevat ehdotettua kotoutumislain 37 §:ää ja sen perusteluja.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 35–38 §:ään ehdotettaisiin säädettäväksi edustajan määräämisestä alaikäisille kansainvälisen suojelun hakijoille myös Ahvenanmaan maakunnassa. Edustajan määräämisestä ja tähän liittyvistä muista alaikäisen oikeuksien valvomiseksi säädettäväksi ehdotetuista hallintotehtävistä huolehtisivat valtakunnassa edelleen hyvinvointialueet ja Ahvenanmaalla jatkossa maakuntaan kuuluvat kunnat.

Ahvenanmaan maakunnan kuntien näkökulmasta kyse olisi oikeusministeriön ymmärryksen mukaan uusista hallintotehtävistä, joita ei nykytilassa ole Ahvenanmaalla järjestetty.

Valtakunnan lailla on nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), itsehallintolaki, voimassaolon aikana voitu säätää tehtäviä Ahvenanmaan maakunnassa sijaitseville kunnille. Tällaisen sääntelyn lähtökohtana on ollut, että vastaavat tehtävät on samalla lailla säädetty valtakunnan kunnille ja tehtävät ovat itsehallintolaissa säädetyn maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanajon mukaan olleet valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Jos kunnille osoitetut tehtävät ovat olleet uusia, myös maakunnan kunnat ovat olleet oikeutettuja korvaukseen valtiolta. Maakunnan kuntien korvauksista on tällöin yksittäistapauksissa säädetty valtakunnan lailla. Valtakunnan kuntien osalta kustannukset on huomioitu valtionosuusjärjestelmässä.

Maahanmuutto sekä kotoutumistoimet valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin ovat itsehallintolain 27 §:n 26 kohdassa säädettyyn ulkomaalaislainsäädäntöön kuuluvia asioita. Siten hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettu lainsäädäntö on voimassa myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä katsottiin mahdolliseksi 1.1.2023 jälkeen säilyttää maakunnan kunnilla 31.12.2022 asti niille sosiaalihuollon valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluneet tehtävät, kun vastaavat tehtävät siirtyivät valtakunnassa 1.1.2023 alkaen kunnilta uusille hyvinvointialueille (vrt. Ålandsdelegationens utlåtande Nr 18/21 sekä muun muassa PeVL 18/2022 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan ottanut kantaa siihen, voidaanko maakunnan kunnille säätää sellaisia vastaavia tehtäviä, jotka hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen uskotaan tai on jo uskottu hyvinvointialueille valtakunnan alueen osalta.

On huomioitava, että maakunnan kuntien kuntahallinto on itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia. Maakunnan kunnille säädetään maakuntalailla maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista tehtävistä. Sosiaalihuollosta huolehditaan maakunnan kunnissa ja oikeudenala on itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva. Tarkoituksena olisi ilmeisesti, että valtakunnan lainsäädännön edellä kerrotut edustajatehtävät integroitaisiin maakunnan kuntien vastaamaan sosiaalihuoltoon.

Myös maakunnan kunnilla on kunnallinen itsehallinto siten kuin perustuslain 121 §:ssä säädetään. Maakunnan kuntien velvoittamista huolehtimaan uusista hallintotehtävistä valtakunnan myös Ahvenanmaalla voimaan tulevan lain mukaisesti (6. lakiehdotus) on oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa arvioitava yhtäältä perustuslain 121 §:n pohjalta. Toisaalta olisi arvioitava näiden kuntien uusia velvoitteita myös perustuslain 6 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuusnäkökulmasta suhteessa hyvinvointialueiden vastaaviin velvoitteisiin.

Perustuslain 121 §:n turvaamaan kuntien itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen mukaan kuntien lakisääteiset tehtävät eivät saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Nämä perustuslakivaliokunnan kannanotot on huomioitava hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Lisäksi esityksen vaikutusten arviointeja on tarpeellisilta osin täydennettävä erityisesti sen osalta, huomioivatko säännöshankkeet riittävästi maakunnan kuntien taloudellisen kantokyvyn. Hallituksen esityksessä on taloudellisesta näkökulmasta huomioitava, että maakunnan kunnat ovat oikeutettuja korvaukseen valtiolta, jos säädöshankkeen kohteena ovat sellaiset uudet hallintotehtävät, joiden korvauksesta maakunnan kunnille ei säädetä valtakunnan muussa lainsäädännössä. Siinä tapauksessa myös korvausasiaa on arvioitava ja se on huomioitava esityksen jatkovalmistelussa.

Valtakunnan lainsäädännössä ei nykyhetkellä säädetä mistään valtion yleiskorvauksesta maakunnan kunnille niille eduskuntalailla uskotuista uusista tehtävistä. Korvausta kuntien uusista tehtävistä ei ole huomioitu itsehallintolain 7 luvussa säädettyssä tasoitusperusteessa eikä verotasoituksessa. Sen vuoksi tällaisesta korvauksesta valtion varoista olisi todennäköisesti tarpeen sisällyttää erityissäännös esityksen 6. lakiehdotukseen.

Sen selvittämiseksi, onko edellytyksiä ehdottaa uusia tehtäviä säädettäväksi valtakunnan lailla maakunnan kunnille, myös näitä tahoja olisi hyvien säädösvalmisteluperiaatteiden mukaisesti kuultava esitysluonnoksesta. Lausuntopyyntö olisi osoitettava Ålands kommunförbund -nimiselle kuntaliitolle. On huomioitava, etteivät Maarianhaminan kaupunki eikä Jomala kommun -kunta kuulu kyseiseen kuntaliittoon, joten niitä on lisäksi kuultava erikseen. Ahvenanmaan maakunnan hallitusta kuullaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeistä laista.

Tarkemmasta menettelystä on annettu oikeusministeriön Ahvenanmaa-ohjeet Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa (ohjeita ministeriöiden valmistelijoille 8/2012).

Alaikäisen edustajaksi määrätyn henkilön rikostaustan tarkastaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutosta kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (2. lakiehdotus, 39 a §) sekä lakiin kotoutumisen edistämisestä (6. lakiehdotus, 36 §). Ehdotetun vastaanottolain muutoksen mukaan alaikäiselle määrätyn edustajan tulisi pyynnöstä toimittaa Maahanmuuttoviraston nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote. Kyse olisi valvontatoimesta. Vastaavasti ehdotetun kotoutumislain muutoksen mukaan alaikäiselle määrätyn edustajan tulisi pyynnöstä toimittaa rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote elinvoimakeskukselle. Kyse olisi valvontatoimesta.

Voimassa olevan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 40 §:n 2 momentin mukaan edustajaksi määräämisen edellytyksenä on, että henkilö on toimittanut käräjäoikeuden nähtäväksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun otteen rikosrekisteristä. Saman lain 39 §:n mukaan edustajan määrää hakemuksesta käräjäoikeus. Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle (lain 39 §). Edustajan tehtävänä on käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa sekä hoitaa lapsen varallisuutta. Edustajan tehtäviin ei kuulu lapsen päivittäinen hoito, kasvatusta tai muu huolenpito (lain 41 §).

Rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentti koskee rikosrekisteriotteen luovuttamista luonnolliselle henkilölle lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa tarkoitettuja tilanteita varten (sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen rikosrekisteristä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää varten).

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisen kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisen kanssa. Pykälän 2 momentissa säädetään lain soveltamisesta muuhun kuin työ- tai virkasuhteessa tapahtuvaan työskentelyyn, joka täyttää 1 momentin edellytykset. Lakia sovelletaan 2 momentissa olevan luettelon mukaan esimerkiksi siviilipalvelusvelvollisen työpalveluun ja perhehoitolaissa tarkoitettun perhehoitajan antamaan perhehoitoon.

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä koskee rikosrekisteriotteen tarkastamista ainoastaan työ- tai virkasuhteen tai muun lain soveltamisalaan kuuluvan työskentelyn

alkaessa. Työskentelyn aloittava henkilö esittää itseään koskevan rekisteriotteen sille työnantajalle, jonka palvelukseen hänet ollaan ottamassa. Rikosrekisteriotteen tarkastaminen työ- tai virkasuhteen tai muun työskentelyn kuluessa ei ole lasten kanssa työskentelyä koskevan lain mukaan mahdollista. Näin ollen myös rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote luovutetaan vain alkavaa työskentelyä varten.

Rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rekisteritietoja saa luovuttaa vain siten kuin tässä laissa säädetään. Tietojen luovutusperusteesta tulee siten säätää rikosrekisterilaissa. Rikosrekisterinpitäjänä Oikeusrekisterikeskus arvioi työnantajaa ja työtehtävää koskevien otepyynnön tietojen perusteella, voidaanko otetta pyydettyyn tehtävään luovuttaa. Myös apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan tuonut esille, että Oikeusrekisterikeskus arvioi, onko kysymyksessä sellainen tehtävä, jota varten ote voidaan luovuttaa. Oikeusrekisterikeskus voi ratkaisussa todetusti kieltäytyä antamasta otetta, jos rikostaustan selvittämislainsäädännössä asetetut edellytykset eivät täyty (31.3.2015 dnro 2513/4/14).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan voimassa oleva vastaanottolain 40 §:n 2 momentin sääntely edustajaksi määrättävän henkilön rikosrekisteriotteen esittämisestä tuomioistuimelle on ongelmallinen. Rikosrekisterilaissa ei vaikuta olevan perustetta luovuttaa rikosrekisteriotetta luonnolliselle henkilölle tähän tarkoitukseen (edustajaksi määrääminen tuomioistuimessa). Oikeusministeriön käsityksen mukaan edustajaksi määrättävä ei tehtävässään ole työ- tai virkasuhteessa päätöksen tekevään tuomioistuimeen eikä kyse ole muustakaan lasten kanssa työskentelyä koskevan lain soveltamisalaan kuuluvasta työskentelystä. Edustajan tehtäviin ei kuulu lapsen päivittäinen hoito, kasvatus tai muu huolenpito, eikä esitöissä (HE 266/2010 vp) ole tarkemmin perusteltu, miten edustajan tehtävä täyttää lasten kanssa työskentelyn kriteerin.

Esitysluonnoksen mukaan edustajan rikostaustan tarkastamista laajennettaisiin siten, että rikosrekisteriote tulisi esittää Maanmuuttoviraston tai elinvoimakeskuksen pyynnöstä myös edustajaksi määräämisen jälkeen. Oikeusministeriöön ei ole oltu esitetystä muutoksesta yhteydessä valmistelun aikana. Säännösehdoituksissa ainoastaan viitataan rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun otteeseen. Kuten todettu, kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu ote luovutetaan ainoastaan lasten kanssa työskentelyn aloittamista varten, kun kyse on työ- tai virkasuhteesta tai muusta lain soveltamisalaan kuuluvasta työskentelystä, joka täyttää lasten kanssa työskentelyn kriteerit. Esitysluonnoksessa ei lainkaan perustella, mikä voimassa olevan rikosrekisterilain luovutusperuste soveltuisi rekisteriotteen luovuttamiseen henkilölle tähän tarkoitukseen eikä myöskään esitetä muutosta rikosrekisterilakiin tähän liittyen.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotettujen säännösten (2. lakiehdotus, 39 a § ja 6. lakiehdotus, 36 §) nojalla rikosrekisteriotteen luovuttaminen henkilölle ei olisi mahdollista. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu ehdotetun muutoksen vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukselle.

Lisäksi vastaanottolain yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 315) viitataan vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä annetun lain (148/2014) soveltumiseen edustajalle luovutettavan otteen käsittelyyn. Esitysluonnoksen mukaan uudessa 39 a §:ssä säädettäisiin rikosrekisteriotteen toimittamisesta Maahanmuuttovirastolle. Muutos perustuu vastaanottodirektiivin 27 artiklan 8 kohtaan. Maahanmuuttovirasto saisi tehdä edustajan tietoihin ainoastaan merkinnän rikosrekisteriotteen esittämisestä ja rikosrekisteriotteen päiväyksestä. Rikosrekisteriote olisi palautettava otteen esittäneelle edustajalle viipymättä eikä Maahanmuuttovirasto saisi ottaa siitä jäljennöstä. Sääntely vastaisi tältä osin laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) säädettyä. Pyyntö toimittaa rikosrekisteriote voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun edustajan määrittämisestä olisi kulunut huomattavan pitkä aika eikä edustajalle olisi määrätty uusia edustettavia tai jos olisi syytä epäillä rikosrekisterin osalta edustajan kelpoisuutta tehtävään esimerkiksi hänestä tehdyn ilmoituksen perusteella.

Oikeusministeriö toteaa selvyden vuoksi, että myöskään laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä tai siihen liittyvä rikosrekisterilain 6 a § eivät sovellu ehdotettuun rikosrekisteriotteen esittämiseen Maahanmuuttovirastolle tai elinvoimakeskukselle eivätkä ole peruste luovuttaa rikosrekisteriotetta henkilölle nyt puheena olevaan tarkoitukseen.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida rikostaustan tarkastaminen sekä edustajaksi määrittämisen yhteydessä että mahdollisesti sen jälkeen ja arvioida tarvittavat säännösmuutokset rikosrekisterilakiin ja mahdollisiin muihin lakeihin. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee arvioida muutosten vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle. Rikosrekisterin tarkastaminen merkitsee rajoitusta yksityiselämän suojaan ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä rikosrekisteritietojen on katsottu olevan valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Näin ollen niiden luovuttamista koskevan sääntelyn tulee olla paitsi välttämätöntä, myös tarkkarajaista ja täsmällistä.

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

Oikeusministeriö viittaa vastaanottolain yhteydessä todettuun.

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Oikeusministeriö on edellä lausunut eräistä esitysluonnokseen sisältyvistä seikoista lausuntoaajan puitteissa. Siitä, ettei jostakin kysymyksestä ole lausuttu, ei tule vetää johtopäätöstä, jonka mukaan oikeusministeriöllä ei olisi kysymyksestä huomioitavaa.

Leinonen Antti
Oikeusministeriö

Lühr Tuomas
Oikeusministeriö