

19.2.2024

VN/24628/2023
VN/24628/2023-OM-7

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Yleistä

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä, jolla estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle sekä opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskelulupien piiriin. Lisäksi oleskeluluvan epäämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestoa koskevan säännöistä ja ulkomaalaislain henkilöllisyyden todentamista koskevia säännöksiä selkeytettäväksi. Lisäksi mahdollistettaisiin poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutuksien tekemistä varten.

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Kuulemisohje

Sisäministeriön lausuntopyynnössä todetaan lausuntoajan pituudesta seuraavaa: ”Perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle on pyrkimys saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Näin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

lainmuutokset mahdollisimman pikaisesti voimaan. Ehdotetulla kaistanvaihdon kiellolla pyritään osaltaan vaikuttamaan siihen, että maahantulo ja turvapaikan hakeminen itärajan yli vähenisi siinä tarkoituksessa, että päästäisiin Suomeen töihin.”

Esitysluonnoksen lausuntoaika on tavanomaista huomattavasti lyhyempi, minkä vuoksi lausunnossa keskitytään eräisiin yleisiin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa (PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perusteleamiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen. Oikeuskanslerinvirasto on 29.1.2024 antamassa ratkaisussaan OKV/1772/10/2023-OKV-6 kiinnittänyt valtioneuvoston ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajoista. Kyseinen ratkaisu on lähetetty kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksen pääasiallista sisältöä kuvaavassa tekstissä olisi syytä tuoda erikseen esille myös sen, että oleskeluluvan epäämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetut muutokset eivät rajoitu ns. kaistanvaihtoon.

Sääntelyn ehdottomuus

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

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

Sen lisäksi, ettei pääsäännössä evätä oleskelulupa jätetä harkintavaltaa, voidaan oikeusministeriön mukaan pitää ongelmallisena, että viranomaiselle puolestaan jätetään harkintavaltaa kohtuuttomiksi katsottavissa tilanteissa (”voidaan myöntää”). Ehdotetun 36 e §:n mukaan ”poiketen siitä, mitä edellä 36 ja 36 a—36 d §:ssä on säädetty, oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää, jos oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen täysin kohtuutonta eikä myöntämättä jättäminen olisi tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi”. Oikeusministeriö katsoo, ettei viranomaiselle tule jättää harkintavaltaa olla myöntämättä oleskelulupaa kohtuuttomaksi katsottavissa tilanteissa. Tätä on pidettävä asiallisesti tarpeettomana, sillä jo edellä esitetyt viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset sinänsä estävät harkintavallan käytön tällaisissa tilanteissa, so. viranomaisen ei voi jättää oleskelulupaa myöntämättä, mikäli tällainen lopputulos olisi kohtuutonta. Tämä voidaan johtaa hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista sekä julkisen vallan perustuslaillisesta velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi ilmaisu ”täysin” tulee poistaa, sillä se on asiallisesti tarpeeton, sillä jo kohtuuttomissa tilanteissa oleskelulupa tulee myöntää. Myös laintarkastus on alustavassa konsultaatiossa esittänyt ”täysin” –sanon poistamista.

Edellä esitetyn perustella oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn sanamuotoja tulee tarkistaa. Siten nykyistä sääntelyä vastaavasti tulee muuttaa 36, sekä 36 a-36d pykälien sanamuotoja siten, että ”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä” eri säännöksissä esitetyissä tilanteissa ja perustein (36 f §:n huomiot alempana erikseen). Oikeusministeriö edellä esitetysti pitää tärkeänä sääntelyn tarkentamista ja se toteutuu asianmukaisesti saattamalla oikeuskäytännössä esiintyneet tilanteet lain tasolle. Vastaavasti ehdotettu 36 e § tulee muuttaa muotoon ”jätetään myöntämättä jos...kohtuutonta”. Tämä vastaa tosiasiallista oikeustilaa, sillä viranomaisen ei kohtuuttomissa tilanteissa voi jättää oleskelulupaa myöntämättä. Nykyinen salliva muotoilu olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja ristiriitaa suhteessa tosiasialliseen oikeustilaan, eikä sitä voida pitää hallinnon oikeusperiaatteet ja ulkomaalaislain tavoitteet ja 5 § huomioiden asianmukaisena.

Muut yksittäiset huomiot sääntelystä

Käsitteistä

Ehdotetussa sääntelyssä esiintyy runsaasti erilaisia viranomaisen harkintaa ohjaavia termejä, kuten ”täysin kohtuutonta”, ”painava poikkeuksellinen syy”, ”selvästi perusteeton” ja ”pakottava syy”. Asiallinen lakikieli edellyttää turhien vahvistussanojen välttämistä. Esityksestä jää muutoinkin epäselväksi, mitä termit tarkoittavat ja ne istuvat huonosti muuhun ulkomaalaislain sääntelyyn. Vakiintuneista laissa käytetyistä termeistä on myös vakiintunutta käytäntöä, jolloin niiden merkitys on jokseenkin lain soveltajalle selkeä. Turhat vahvistussanat tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa poistaa ja huolehtia sääntelyn sisäisestä selkeydestä ja johdonmukaisuudesta.

36 § Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi

Oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta. Perustelujen mukaan ”kansallisessa turvallisuudessa on kyse koko suomalaisen yhteiskunnan yhteisestä turvallisuudesta ja Suomen suvereniteetista. Käsitteenä kansallinen turvallisuus on dynaaminen ja määritty sekä ajassa että suhteessa Suomen muutuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Kansallista turvallisuutta kuvataan usein siihen kohdistuvien uhkien kautta. Nämä ovat uhkia, jotka vaikuttavat koko suomalaiseen yhteiskuntaan kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridi-vaikuttaminen, kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen.”

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkossa tulee arvioida, onko määritelmä riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen perustuslain 2.3 §:n asettamat vaatimukset huomioiden ja mikä on edellytyksen ero yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

36 a § Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet

Oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on aikaisemmin Suomessa oleskellessaan toiminut 36 b §:ssä tarkoitetulla tavalla ja epäämisen syyt ovat moitittavuudeltaan niin vakavia, että on olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen perusteltua syytä evätä oleskelulupa.

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

36 b §

Perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin oleskeluluvan epäämisestä erityisesti tilanteissa, jossa oleskelulupaa haetaan Suomessa ja jotka liittyvät Suomessa jo tapahtuneeseen moitittavaan käyttäytymiseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että säännöksen sanamuodon mukaan se koskee vain Suomessa haettuja lupia, toisin sanoen sitä ei voitaisi käyttää epäämisenä tilanteessa, jossa haetaan ulkomailta käsin.

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa laittomasti.

Perustelujen mukaan sääntely perustuu ajatukseen, että ulkomaalaisen on toimittava yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti ja jos hän toimii moitittavasti, eikä esimerkiksi tee yhteistyötä viranomaisten kanssa, sillä on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen jatkossa. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että laitton maassa oleskelu estäisi oleskeluluvan myöntämisen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä muutettaisiin laillista oleskelua koskevaa ulkomaalaislain 40 § säännöstä. Ottaen huomioon PL 2.3 §:n asettamat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, tulee jatkovalmistelussa arvioida, onko sääntely riittävän selkeää, toisin sanoen, käykö selväksi mitä laittomalla oleskelulla tarkoitetaan. Säännöksen suhde ehdotettuun 40 §:ään olisi tarpeen avata.

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

Perustelujen mukaan ”momentin 4 kohdassa säädettäisiin tilanteesta, jossa ulkomaalainen käyttäisi oleskeluluvan perusteetonta hakemista tai turvapaikkamenettelyä hyväkseen pitkittääkseen perusteetonta oleskeluaan maassa tai lykätäkseen maasta poistumista. Kyse on aikaisemman hakemushistorian huomioon ottamisesta oleskeluluvan myöntämistä koskevassa harkinnassa. Useat perusteettomat oleskelulupahakemukset antavat viitteitä siitä, että hakemuksia tehdään vain maasta poistamisen viivyttämiseksi. Joskus jo yhden oleskelulupahakemuksen ajoittuminen tai luonne saattaa kokonaisuudessaan antaa viitteitä tarkoitushakuisesta toiminnasta perusteettomasti maahan jäämiseksi. Toistuvien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämistä voidaan myös pitää tarkoitushakuisena keinona maassa oleskelun pitkittämiseksi ja maasta poistamisen estämiseksi ja viivyttämiseksi. Turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö voi nousta tarkastelun kohteeksi silloin, kun entinen turvapaikanhakija hakee muunlaista oleskelulupaa esimerkiksi työn tai perhesiteen perusteella. Tilanteissa, joissa hakijalla on hakemushistoriaa, otetaan hänen aiemmassa menettelyssängsä esille tuomat asiat huomioon myös myöhempien hakemusten käsittelyssä. Turvapaikkamenettelyn aikana tapahtunut moitittava toiminta voi siten tulla jälkikäteen arvioiduksi oleskeluluvan epäämiseen johtavana seikkana.”

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

Edellä esitettyjä huomioita vasten esityksessä tulisi tarkemmin avata, millä perustein kyseessä katsotaan olevan nimenomaan turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö, eikä hakijan perusteiden muuttuessa perusteltu syy hakea toista lupaa. Esityksessä ei ole esitetty perusteita, miksi turvapaikanhakijana aikoinaan tullutta tulisi ”rangaista” tästä taustastaan esimerkiksi epäämällä perhesidelupa, mikäli hän on saanut Suomessa oleskelun aikana lapsen tai mennyt naimisiin. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että tällaisissa tilanteissa oleskeluluvan epäämisellä ei ole merkitystä ainoastaan hakijan, vaan myös mahdollisesti hänen perheensä näkökulmasta.

Huomio kiinnittyy myös säännöksen sanamuotoon ”selvästi” perusteeton hakemus, jota tulisi avata. Ulkomaalaislaissa säädetään esimerkiksi ilmeisen perusteettomista hakemuksista.

36 c § Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Perustelujen mukaan ”kansainvälisellä tasolla ihmisoikeussopimuksissa perhe-elämän suoja on määriteltä oikeusperiaatteena. Perhe-elämän suoja ei ole ehdoton, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Perhe-elämän suoja määritellään yleisenä arvolausekkeena, eikä sitä ihmisoikeussopimuksissa konkretisoida erikseen maahanmuuttoa koskevinä sääntöinä. Ihmisoikeutena vahvistettu perhe-elämän suoja otetaan huomioon oikeusperiaatteena oikeudellisissa punnintatilanteissa.”

Oikeusministeriö pitää tärkeänä huomauttaa, että oikeus perhe-elämään on oikeudellisesti velvoittava ja sitova, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen perustuslaissa turvattu perus- ja ihmisoikeus. Perhe-elämän suoja kuuluu perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän piiriin (HE 309/1993, s. 52-53). Jo perustuslain 22 § asettaa viranomaiselle oikeudellisen velvoitteen turvata sen toteutuminen esimerkiksi tulkitsemalla tai säätämällä tavallista, perustuslain 10 §:ää konkretisoivaa lainsäädäntöä, vaikka perhe-elämän suoja ei edellytä suoraan ”maahanmuuttoa konkretisoivia säännöksiä”.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, artikla 3.1, SopS 60/1991). Tähän olisi perusteltua viitata myös em. pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ja kuten esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan: ”Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka

sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisesta.”

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yhdenvertaisuus (6 §)

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain esitöiden mukaan kyseisellä pykälällä pyritään turvaamaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti), syrjintäkiellon (2 momentti), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä ja säännöksen lasten oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (3 momentti) sekä säännöksen sukupuolten tasa-arvon edistämisestä (4 momentti).¹

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa². Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi³. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn⁴. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erotellut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla⁵. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erotellut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi⁶.

Syrjintäkieltosäännöksillä täydennetään yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo eräistä kielletyistä erotteluperusteista. Siinä on erikseen mainittu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Erikseen mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt.⁷

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat⁸. Lisäksi hyväksyttävän perusteen on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytettävä olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen⁹. Hyväksyttävän perusteen vaatimus merkitsee myös sitä, että erottelua, jota ei lainkaan perustella, voidaan pitää syrjintäkiellon näkökulmasta ongelmallisena¹⁰.

¹ HE 309/1993 vp, s. 42, PeVM 25/1994 vp, s. 7.

² HE 309/1993 vp, s. 42.

³ HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. esim. PeVL 102/2022 vp, PeVL 54/2022 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2.

⁴ PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 7, PeVL 53/2016 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3.

⁵ PeVL 54/2022 vp, PeVL 32/2022 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp.

⁶ PeVL 70/2022 vp, PeVL 102/2022 vp, s. 3, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2.

⁷ HE 309/1993 vp, s. 43–44.

⁸ HE 309/1993 vp, s. 44; PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3.

⁹ PeVL 32/2022 vp, s. 3, PeVL 44/2010 vp, s. 5–6, ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 6.

¹⁰ PeVL 24/2017 vp, s. 2–4.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen¹¹. Valiokunta suhtautuu kriittisesti taannehtiviin heikennyksiin yhdenvertaisuuden toteutumisessa¹².

Vaikka perustuslain 9 §:n 4 momentti ei merkitse subjektiivista oikeutta oleskelulupaan, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Tätä on myös perustuslakivaliokunta korostanut (esim. PeVL 27/2016 vp).

Esityksellä estettäisiin turvapaikkaa hakeneiden mahdollisuus hakea mm. työperusteista oleskelulupaa Suomessa. Esitys vaikuttaa siten asettavan turvapaikkaa hakeneet ihmiset eri asemaan muiden nykyisen 49 §:n soveltamisalaan kuuluvien hakijoiden kanssa eli niiden joille myönnetään Suomesta käsin oleskelulupa. Lisäksi 36 f § asettaa kansainvälistä suojelua hakeneet eri asemaan tilapäistä suojelua saaneiden kanssa, vaikka molemmissa on kyse humanitaarisesta maahanmuutosta.

Lisäksi 36 e §:n kohtuuttomuussäännös ei kattaisi 36 f §:ää, minkä vuoksi siihen ei säädettäisi min-käänlaista poikkeamismahdollisuutta.

Turvapaikanhakijoiden asettamista eri asemaan kuin muita oleskelulupia hakevia tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa perustella 6 §:n näkökulmasta. Esitystä tulee tältä osin täydentää ja esittää perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste turvapaikanhakijoiden erilaiselle kohtelulle.

Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että suomalaiseseen hallinto-oikeudelliseen järjestelmään ei ongelmitta istu ajatus siitä, että yksilöä rangaistaan viranomaisen aikaisemman kielteisen päätöksen perusteella. Kyseessä on viranomaisen ja hallinnon asiakkaan mahdollisesti eri näkemys siitä, miten asia olisi tullut ratkaista. Suomalaiseen hallinto-oikeusjärjestelmään ei istu ajatus, että saatuaan asiassa x kielteisen hallintopäätöksen, hallinnon asiakasta rangaistaisiin tästä hänen laittaessa hallintoasian y vireille, mikäli hakija katsoo hänellä olevan perusteet y:n osalta. Silloinhan hakija toimii lain edellyttämällä tavalla ja hakee sitä lupaa, mihin hän katsoo hänellä olevan perusteita.

Perusteluissa tuodaan esiin, että turvapaikanhakija on voinut Suomessa saada oleskeluluvan esimerkiksi työnteon, yrittämisen tai opiskelun perusteella, jos hän on täyttänyt oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Ulkomaalaislain 49 §:n säännöstä on perustelujen mukaan sovellettu hakijalle myönteisesti eli oleskelulupia on myönnetty kansainvälistä suojelua hakeneille maassa oleskeleville ulkomalaisille ilman vaatimusta mennä hakemaan oleskelulupaa ulkomailta. Myöskään se, että henkilö on saanut kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemukseensa ja päätöksen käännäyttämisestä, ei ole estänyt oleskeluluvan hakemista ja saamista (s. 14). Kyseistä käytäntöä voidaan oikeusministeriön mukaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että yksilön täyttäessä luvan myöntämisen edellytykset, hänelle tulee lupa lähtökohtaisesti myöntää hänen taustastaan riippumatta.

Ehdotettu muutos tutkija- ja opiskelijalain 2 §:ään tarkoittaisi säännöskohtaisten perustelujen mukaan seuraavaa: ”Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että laista poistetaan kansalliset poikkeukset kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien osalta ja niiden osalta, joiden karkottamista on lykätty tosiseikkoihin perustuvista tai oikeudellisista syistä. Tilapäistä suojelua saaviin kansallinen poikkeus jätetään voimaan. Muutoksella toteutetaan kansainvälistä suojelua hakevien kaistanvaihdon kielto tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskelulupien hakemiseen.... On perusteltua, että kaistanvaihdon kieltä ei nykyisessä tilanteessa kohdisteta ukrainalaisiin tilapäistä suojelua saaviin.” Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi perustella, miksi eri ryhmiä asetetaan keskenään eri asemaan (tp-hakijat vs. muut hakijat, tp-hakijat vs. tilapäistä suojelua saavat).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että EU-oikeus ei edellytä ehdotettua muutosta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

¹¹ Ks. esim. PeVL 40/2020 vp, s. 3-4, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.

¹² PeVL 1/2017 vp, s. 4.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä arvioida esitystä myös perustuslain 16 ja 18 §:n näkökulmasta.

Lainalaisuusperiaate

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74). Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 39/2016 vp, PeVL 51/2006 vp). Lailla säätämiseen kohdistuu myös yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Tätä on painotettu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 10/2016 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on muun muassa edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esim. PeVL 23/2020 vp, PeVL 60/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottavaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, s. 4; PeVL 47/2006 vp, s. 2/I; PeVL 43/2006 vp, s. 2/I; PeVL 41/2006 vp, s. 2/I; PeVL 25/2005 vp, s. 5).

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida esityksen suhdetta perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Perusteluja tulee tältä osin täydentää asianmukaisesti.

Henkilötietojen suoja

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

Voimassaolevassa ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentissa säädetään ulkomaalaislain nojalla otettujen henkilötuntemerkkien luovuttamisesta SIS-järjestelmään kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi. Esitysluonnoksessa momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset henkilötuntemerkkien luovuttamisesta SIS-järjestelmään kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan kuulutuksien sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutuksien tekemistä varten. Muutos laajentaisi käyttötarkoituksia, joita varten henkilötuntemerkkejä voitaisiin luovuttaa SIS-järjestelmään.

Esitysluonnoksen mukaan SIS-asetukset sisältävät kansallista liikkumavaraa SIS-tietojärjestelmään luovutettavien tietojen osalta ja ehdotettavissa säännöksissä olisi kyse tämän liikkumavaran käytöstä. Vaikuttaisi siltä, että SIS-asetukset eivät edellyttäisi biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään kyseessä oleviin käyttötarkoituksiin, vaan tämä olisi kansallisessa harkinnassa. SIS-asetuksissa säädetään SIS-järjestelmään tallennettujen tietojen toissijaisesta käytöstä lainvalvontatarkoitukseen. Esitysluonnoksen mukaan kyseessä olevia SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötuntemerkkejä voidaan käyttää toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen laajemmin, kuin mitä on säädetty kansallisessa laissa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Käsittely toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen perustuu SIS-asetusten suoraan sovellettavaan sääntelyyn eikä sen osalta ole jätetty kansallista liikkumavaraa.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, miltä osin sääntelyssä olisi SIS-asetusten jättämisen kansallisen liikkumavaran käytöstä. Esityksen valossa jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, mihin SIS-asetusten säännöksiin liikkumavaran käyttö perustuu. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Oikeusministeriö katsoo, että esitystä olisi täydennettävä jatkovalmistelussa tältä osin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksen mukaan kyseinen käsittelyn oikeusperuste soveltuisi käsittelyyn, koska kyseinen henkilötietojen käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitettyjen säännösten nojalla henkilötiedot voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä SIS-järjestelmään. Kyseinen säännös ei siten velvoittaisi luovuttamaan tietoja, mistä

johtuen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, vaikuttaisi olevan soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste esittävän sääntelyn edellyttämällä henkilötietojen käsittelylle.

Muutosehdotuksia koskevassa yleistä tietosuoja-asetusta koskevassa liikkumavara-arviossa on asianmukaisesti tuotu esiin, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Oikeusministeriä katsoo, että jatkovalmistelussa perusteluihin tulisi myös sisällyttää arviointi siitä, olisivatko ehdotettavat henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaisia ja oikeasuhteisia niillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Perusteluissa olisi avattava se, miksi luovutussäännökseen lisättäviä uusia käyttötarkoituksia pidettäisiin yleisen edun mukaisena ja oikeasuhtaisena huomioiden käsiteltävien tietojen luonteen ja käyttötarkoituksen sekä esitettävien tietojen käsittelyn vaikutukset rekisteröityihin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutustenarviossa ei ole arvioitu lainkaan esitettävien luovutusperusteiden vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä olisi täydennettävä jatkovalmistelussa myös tältä osin. Vaikutusten arviointia on käsitelty tarkemmin jäljempänä.

Esitysluonnoksessa viitataan henkilötietomerkkien sisältämien biometristen tietojen osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksestä tulisi selkeästi käydä ilmi, mikäli kyseistä erityisten henkilötietoryhmien kieltoon liittyvää poikkeusperustetta olisi tarkoitus soveltaa nyt esitettävän sääntelyn edellyttämään biometristen tietojen käsittelyyn. Lisäksi jatkovalmistelussa perusteluja olisi täydennettävä siten, että niistä kävisi selkeästi ilmi, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan mukaisia suojatoimia käsittelyyn sovellettaisiin. Edellä mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että perustuslakivaliokunnan mielestä biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 29/2016 vp, s. 5, ks. myös Schrems C-362/14, kohta 91, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55).

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen Lausuntopalaute -osion mukaan lausuntoluonnoksesta ei ole pyydetty lausuntoa tietosuojavaltuutetun toimistolta. Lausuntopyynnön osalta olisi huomioitava, että yleisen tietosuoja-asetuksen 36 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kuultava valvontaviranomaista valmistellessaan kansallisen parlamentin hyväksyntää varten ehdotusta lainsäädäntötoimenpiteeksi tai tällaiseen lainsäädäntötoimenpiteeseen perustuva sääntelytoimenpidettä, joka liittyy henkilötietojen käsittelyyn.

Vaikutusten arviointi

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi täydentää. Hallituksen esitysten laatimisoheessa (HELO) todetaan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista seuraavaa: "Useilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Myös arviot näistä vaikutuksista on selostettava tässä jaksossa arviointina konkreettisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa."

Lainvalmistelun vaikutustenarviointiohje sisältää tietoa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN_2022_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Lisäksi oikeusministeriö on vuonna 2022 julkaissut täydentävän oppaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164464>). eOppivasta löytyy lisätietoa aiheesta: Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa -verkkokoulutusta.

Esityksen vaikutuksia tulisi arvioida myös perustuslain 16 ja 18 §:ssä (sivistykselliset oikeudet ja oikeus työhön ja elinkeinovapaus) sekä 6 §:ssä (yhdenvertaisuus) säädettyjen oikeuksien näkökulmasta.

Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esitysluonnoksen jaksosta 5.1 (Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset) käy ilmi, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei juurikaan ole selvitetty ottaen huomioon hallitusohjelman kirjaukset. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota HELO-ohjeeseen, jonka mukaan huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että lausunnoissa ja muissa kuulemisissa esitettyjä keinoja kuvataan (katso HELO-ohje, jakso 5.1).

Laintarkastus

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esitys lähetetään laintarkastukseen.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Silja Kantonen

Jakelu

SM Sisäministeriö

VN/24628/2023-OM-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: