Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 16.9.2022 kokoukseen pe 30.9.2022 klo 11.15

HE 173/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Helsingin hallinto-oikeus lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksessä esitetään Euroopan unionin EES- ja ETIAS-asetusten edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Asetuksissa on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan keskeisimmiltä osiltaan kysymys rajanylittävien lyhytaikaiseen oleskeluluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten tietojen käsittelystä ja tallentamisesta uusiin tietojärjestelmiin. Rajanylitystietojärjestelmän (EES) tarkoituksena on rekisteröidä sähköisesti jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöajat ja -paikat ja laskea heidän sallitun oleskelunsa kesto. Järjestelmällä korvataan velvollisuus leimata kolmansien maiden kansalaisten passit. Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS ) koskee viisumista vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia.

Hallituksen esityksen kohdassa 3.1 todetaan, että EU-asetus on voimassa sellaisenaan, eikä sitä saa selittää tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Asetus voi kuitenkin edellyttää täydentäviä kansallisia säännöksiä. EES-asetuksen katsotaan edellyttävän täydentävää kansallista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä ja EES-järjestelmän lainvalvontakäytön käytännön toteutuksesta. ETIAS-asetuksen katsotaan puolestaan edellyttävän täydentävää kansallista sääntelyä kansallisesta ETIAS-yksiköstä, matkustuslupapäätökseen liittyvästä muutoksenhausta, maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksistä, liikenteenharjoittajien velvollisuuksista ja niiden laiminlyönnin seuraamuksista sekä henkilötietojen käsittelystä ja ETIAS-keskusjärjestelmän lainvalvontakäytön käytännön toteutuksesta.

Hallintovaliokunta on pyytänyt Helsingin hallinto-oikeudelta kirjallista asiantuntijalausuntoa teemasta ”mm. matkustuslupaa koskeva muutoksenhaku, seuraamusmaksu.” Hallinto-oikeus toteaa, että liikenteenharjoittajan seuraamusmaksusta säädetään jo ulkomaalaislaissa, eikä hallituksen esitys tai kysymyksessä olevat EU-asetukset sisällä sellaista uutta, josta hallinto-oikeudella olisi edellytyksiä antaa asiantuntijalausunto. Hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan pääasiassa matkustuslupaan ja sitä koskevaan muutoksenhakuun.

Hallituksen esityksen kohdassa 3.3 otsikon ”Kansallinen ETIAS-yksikkö” alla todetaan, että kansallinen ETIAS-yksikkö käsittelee manuaaliseen käsittelyyn siirretyt matkustuslupahakemukset pääosin suoraan ETIAS-keskusjärjestelmässä asetuksessa säädе-

tyn mukaisesti, ja sillä on hakemusten käsittelyn yhteydessä pääsy kaikkiin hakemustiedostoon tallennettuihin tietoihin. Koska kansallinen ETIAS-yksikkö tekee asetuksen mukaisesti muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä, yksiköstä olisi säädettävä lain tasolla. Rajavartiolaitos toimisi kansallisena ETIAS-yksikkönä, joten sääntely sijoitettaisiin rajavartiolakiin. ETIAS-asetuksen 57 artiklan mukaan kansallinen ETIAS-yksikkö katsotaan jäsenvaltion ETIAS-keskusjärjestelmässä käsittelemien henkilötietojen rekisterinpitäjäksi. Kansallisesti olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, mikä taho Rajavartiolaitoksessa vastaa rekisterinpitäjän tehtävästä. Rajavartiolaitoksen henkilötietolakia olisi täsmennettävä tältä osin.

Samassa kohdassa otsikon ”Matkustuslupahakemuksen käsittely” alla todetaan, että ETIAS-asetuksen 27 artiklan 2 kohdan mukaan matkustuslupahakemuksen käsittelyyn liittyvä lisätietojen tai -asiakirjojen toimituspyyntö on annettava tiedoksi sähköpostipalvelun kautta hakemustiedostoon sisältyvään yhteyshenkilön sähköpostiosoitteeseen. Samalla on lueteltava kielet, joilla tiedot tai asiakirjat voidaan toimittaa. Luettelossa on mainittava ainakin englanti tai ranska tai saksa, jos siihen ei sisälly sen kolmannen maan virallista kieltä, jonka kansalainen hakija on ilmoittanut olevansa. Hakijaa ei vaadita toimittamaan virallista käännöstä. Vähän jäljempänä samassa alakohdassa todetaan, että kansallinen ETIAS-yksikkö tekee käsittelyynsä tulevista matkustuslupahakemuksista joko myönteisen tai kielteisen päätöksen. Matkustusluvan hakemisvaiheessa kyse on asianosaisaloitteisesta hallintoasian käsittelystä. Tällöin käsittelyssä ei ole velvollisuutta tulkkaukseen tai kääntämiseen hallintolain (434/2003) 26 §:n 1 momentin nojalla. Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi kansallinen ETIAS-yksikkö voi kuitenkin huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä 26 §:n 3 momentin mukaisesti. Matkustuslupahakemuksen käsittelyssä on lisäksi huomioitava edellä kuvattu asetuksen sääntely, joka velvoittaa ottamaan vastaan lisätietoja tai -asiakirjoja muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä.

Hallinto-oikeus toteaa, että esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa virallisia oikeudenkäyntikieliä ovat kielilain mukaisesti suomi ja ruotsi. Vaikka matkustusluvan hakijalla tulee olemaan oikeus saada suomen ja ruotsin lisäksi asiansa käsitellyksi jollakin edellä mainitusta kolmesta muusta kielestä, muissa kuin viranomaisaloitteisissa asioissa valittaa ei voi muilla kuin suomen tai ruotsin kielillä. Hallinto-oikeus viittaa tältä osin kielilakiin ja lain oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa 52 §:ään.

Otsikon ”Muutoksenhaku matkustuslupaa koskevaan päätökseen” alla todetaan, että ETIAS-asetuksen mukaan vastuujäsenvaltion kansallisen ETIAS-yksikön on annettava hakijoille tiedot muutoksenhakumenettelystä jollakin neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 liitteessä II olevaan luetteloon sisältyvän maan, jonka kansalainen hakija on, virallisella kielellä.

Hallinto-oikeus toteaa, että valitusosoituksesta säädetään hallintolain 47 §:ssä, mutta se ei velvoita viranomaista ilmoittamaan kieltä, jolla valituksen voi tehdä. Niissä matkustuslupaa koskevissa asioissa, joissa viranomaisen velvoitetta tulkkaukseen ja kääntämiseen ei ole, tarvetta Suomen oikeudenkäyntikielistä ilmoittamiseen tietoja muutoksenhakumenettelystä antaessa voisi olla syytä arvioida vielä

valiokuntakäsittelyn aikana esimerkiksi hyvän hallinnon perusteiden kannalta (hallintolain 2 luku).

Hallituksen esityksen keskeisistä ehdotuksista todetaan alakohdassa 4.1 otsikon ”Rajanylitystietojärjestelmä” alla, että Rajavartiolaitoksen esikunta olisi EES-asetuksen 39 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjä, jolla olisi vastuu Suomen tallentamien tietojen käsittelystä rajanylitystietojärjestelmässä. Tämän rinnalla Rajavartiolaitos ylläpitäisi kansallista rajatietojärjestelmää. Rajavartiolaitos olisi myös ETIAS-asetuksen 8 artiklassa tarkoitettu kansallinen ETIAS-yksikkö, joka käsittelisi matkustuslupahakemukset silloin, kun ETIAS-keskusyksikkö on käynnistänyt hakemusten manuaalisen käsittelyn. ETIAS-yksikön tekemiin matkustuslupahakemusta koskeviin päätöksiin saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Esityksessä täsmennettäisiin, että rekisterinpitäjänä toimii Rajavartiolaitoksen esikunta, joka vastaa Rajavartiolaitoksen henkilötietolain mukaan muutoinkin rekisterinpitäjän tehtävistä Rajavartiolaitoksessa. Ulkomaalaislain 11 lukuun lisättäisiin säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuudesta tarkastaa etukäteen, onko viisumivapaasta kolmannesta maasta tulevalla henkilöllä voimassa oleva matkustuslupa sekä poikkeuksista tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvan seuraamusmaksun määräämiseen.

Alakohdassa 4.2.2 otsikon ”Taloudelliset vaikutukset” alla todetaan muun ohessa, että ulkomaalaisvalvonta tehostuu EES-asetuksen täytäntöönpanon myötä, minkä arvioidaan lisäävän myös maasta poistettavien henkilöiden määrää. Hallinto-oikeus toteaa maasta poistamisten lisääntymisen todennäköisesti tarkoittavan myös valitusten lisääntymistä hallintotuomioistuimissa. Myös matkustuslupahakemuksiin tehtävät hylkäävät päätökset sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät hallintopäätökset tulevat aiheuttamaan valituksia hallintotuomioistuimiin. Valitusmäärien kasvua ei ole arvioitu hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksessä esitetään lakia rajavartiolain muuttamisesta, jolla lisättäisiin rajavartiolakiin aiemmin kumotun 18 §:n tilalle uusi 18 §. Sen toisen momentin mukaan kansallisen ETIAS-yksikön 1 momentissa mainitun asetuksen 36, 37, 40 tai 41 artiklan nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Jos matkustuslupa on kumottu mainitun asetuksen 41 artiklan 8 kohdan mukaisesti hakijan pyynnöstä, päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Hallinto-oikeus katsoo, että matkustusluvan hakijan oikeusturvaodotusten turvaamisen kannalta ETIAS-asetuksen 36 artiklassa säädettyyn menettelyyn ja 37 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyihin epäämisperusteiden soveltamiseen liittyy paljon kysymysmerkkejä. Esimerkiksi 37 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua laittoman maahanmuuton riskiä on tähän asti arvioinut Suomessa oleskelulupahakemuksia käsiteltäessä Maahanmuuttovirasto ja viisumihakemuksia käsiteltäessä ensiasteena edustustot ja oikaisuviranomaisena Ulkoministeriö. Jatkossa Rajavartiolaitoksella olisi Suomessa vastaava toimivalta matkustuslupahakemuksia käsi-

teltäessä. Rajavartiolaitoksella tulee olemaan myös itsenäistä harkintavaltaa asetuksen 36 artiklan 2 kohdassa säädetty huomioon ottaen. Komissiolla on toimivalta antaa delegoituja säädöksiä liputuksen edellytysten, kriteerien ja keston määrittelemiseksi. Vaikka tätä kautta on odotettavissa apua ETIAS-asetuksen tulkintaan, tulee matkustuslupahakemusten käsittelyyn hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan liittymään oikeudellisia haasteita. Tämä tulisi ottaa huomioon kansallista ETIAS-yksikköä perustettaessa.

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Klaus Järvinen.

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

Helsingin hallinto-oikeus
Sörnäistenkatu 1
Helsinki 00580
Puh.: 029 56 42000
S-posti: helsinki.hao@oikeus.fi
www.hehao.fi