



Maahanmuutto-osasto
Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola
Erityisasiantuntija Anu Polojärvi

Perustuslakivaliokunnalle

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

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi oleskeluluvan epäämisen perusteita ulkomaalaislaissa, säädetään oleskeluluvan epäämisestä turvapaikkamenettelyn vuoksi työ- tai koulutusperusteisen oleskeluluvan hakemiseen ja selkeytetään ja täsmennetään henkilöllisyyden todentamista sekä matkustusasiakirjaa koskevaa sääntelyä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi biometristen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään sekä ehdotetaan muutettavaksi säännöstä kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta.

2. Ehdotusten suhde perustuslakiin

2.1. Yleistä

Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (esim. PeVL 12/2021 vp ja PeVL 10/2016 vp, s. 2). Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Esityksellä on arvioitu olevan liittymäkohtia myös perustuslain 16 ja 18 §:ään.

2.2. Maahantulosäännösten kiertäminen

Niin sanotusta maahantulosäännösten kiertämisestä säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:ssä otsikoltaan ”Oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset”. Pykälässä on viisi momenttia, joista keskeisin on 2 momentti. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Säännös on avoin ja väljä. Sille on muodostunut laaja soveltamis- ja oikeuskäytäntö. Säännöstä voidaan tulkita monella tavalla, eri suuntiin.



Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi erityisesti siten, että kirjattaisiin voimassa olevan 36 §:n 2 momentin perusteella muodostunutta soveltamis- ja oikeuskäytäntöä lakiin täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin, mahdollisimman tyhjentävästi.

Jatkossa yhden pykälän (36 §) sijasta olisi kuusi pykälää (36 ja 36 a-e §). Näitä ovat oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi (36 §), oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet (36 a §), oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi (36 b §), oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c §) sekä oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa työnteon perusteella (36 d §). Lakiin ehdotetaan lisäksi säännöstä (36 e §), jonka mukaan oleskeluluvan epäämisestä voitaisiin poiketa eli oleskelulupa myönnettäisiin, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta.

Samalla säännösten sanoitusta muutetaan. Enää laissa ei lainkaan käytettäisi melko epämääräistä käsitettä maahantulosäännösten kiertäminen, vaan säädettäisiin kriteereistä, jolloin oleskelulupaa ei myönnetä.

Ehdotettujen oleskeluluvan epäämistä koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta on käsitelty hallituksen esityksen sivuilla 77-82.

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan väljä. Sen oikeudellinen sisältö on vuosien varrella muotoutunut viranomaisten soveltamiskäytännön ja hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön myötä. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää laissa. Voidaan arvioida, että säännöksen sanamuoto nykyisenlaisessa muodossaan ei ole tarpeeksi täsmällinen ja tarkkarajainen ottaen huomioon päätöskäytännön moninaisuus. Suhteellisen avoin sääntely voidaan katsoa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Oleskeluluvan epäämistä koskeva täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely parantaa ulkomaalaisen menettelyllistä suojaa oleskelulupahakemusta ratkaistaessa ja viime kädessä estää mahdollisuuksia mielivaltaan tai syrjintään.

Ehdotettava uusi sääntely on huomattavan paljon täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sekä kokonaisrakenteeltaan erilaista. Sääntely perustuu pääosin siihen laajaan oikeuskäytäntöön, joka on syntynyt edellä mainitun 36 §:n 2 momentin pohjalta. Muodostunutta oikeuskäytäntöä on pyritty kirjaamaan ehdotettuihin pykäliin mahdollisimman tyhjentävästi. Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna muutosta on siinä, että oikeuskäytäntöä ehdotetaan otettavaksi lakiin oleskeluluvan epäämisen ehdottomiksi perusteiksi, kun aikaisemmin soveltaminen on tapahtunut laajan harkintavallan ja tulkinnan kautta. Ehdotettu sääntely on kirjoitettu velvoittavampaan muotoon ”oleskelulupaa ei myönnetä”, kun nykyinen sanamuoto on ”voidaan jättää myöntämättä”. Kysymys on edelleen oikeudellisesta harkinnasta, kuten ennenkin. Toki ehdotuksissa on edelleen harkintaa edellyttäviä kohtia, koska kaikkiin soveltamistilanteisiin ei voida ennakolta varautua.

Ehdotetun 36 c §:n sisältämä sääntely on merkityksellistä myös perhe-elämän suojan ja lasten asemaan liittyvien kysymysten näkökulmasta. Ehdotettu 36 c § täyttää nykyistä 36 §:ää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta siltä osin kuin ehdotettu sääntely rajoittaa perhe-elämän suojaa. Ehdotettu sääntely ei sellaisenaan sisällä uusia perusteita, joita ei olisi jo nykyisen lain perusteella käytetty tai voitu käyttää oleskeluluvan epäämisen perusteena. Ehdotuksessa nämä perusteet on pyritty kirjaamaan lakiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Oikeus perhe-elämään on oikeudellisesti velvoittava ja sitova, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen perustuslaissa turvattu perus- ja ihmisoikeus. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyä yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta (HE 309/1993 s. 52–53). Ulkomaalaisen maahantuloa ja oleskelua koskevassa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on otettava huomioon Suomea sitovat



kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suoja koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.

Perhe-elämän suoja ei kuitenkaan ole ehdoton, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Perhe-elämän suoja määritellään yleisenä arvolausekkeena, eikä sitä ihmisoikeussopimuksissa konkretisoida erikseen maahanmuuttoa koskevinä sääntöinä. Perhe-elämän suoja otetaan huomioon oikeudellisissa punnintatilanteissa.

Esityksellä on vaikutuksia perhe-elämän suojan sekä lapsen edun toteutumiseen. Ehdotettavat säännösmuutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

2.3. Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

Suomessa ei ole nimenomaista sääntelyä kansainvälistä suojelua hakevien siirtymisestä muun oleskeluluvan hakijaksi. Turvapaikanhakija voi vapaasti jättää oleskelulupahakemuksen muulla perusteella, vaikka turvapaikkamenettely on kesken, missä vaiheessa prosessia tahansa. Maahanmuuttovirastossa voi näin ollen olla samaan aikaan olla vireillä saman henkilön tekemä turvapaikkahakemus ja muu oleskelulupahakemus.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 36 f § oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi. Tutkija- ja opiskelijalain soveltamisalaa koskevaa 2 §:ää muutetaan siten, että kansainvälistä suojelua hakevat suljetaan pois lain soveltamisen piiristä.

Kaistanvaihdon kieltä pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Tänä aikana mahdollisesti jätetty oleskelulupahakemus jätettäisiin tutkimatta. Kaistanvaihdon kieltä tarkoittaisi sitä, että turvapaikkamenettelyssä olleen ulkomaalaisen tulisi hakea oleskelulupaa sen ulkomaalaislain 60 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan, että oleskelulupaa on haettava ulkomailta ennen maahantuloa. Turvapaikkaa hakeneeseen ei siten voitaisi soveltaa ulkomaalaislain 49 §:n poikkeussäännöstä, että oleskelulupa voidaan myöntää myös Suomesta haettuna.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 82-85) on käsitelty kolmea osa-aluetta liittyen ns. kaistanvaihdon kiellon perustuslainmukaisuuteen: kansainvälistä suojelua hakevien asema yhdenvertaisuuden kannalta, suhdetta sivistyksellisiin oikeuksiin ja oikeuteen työhön sekä suhdetta EU-oikeuteen.

Esityksessä lähdetään siitä, että kansainvälistä suojelua hakevat on katsottava sellaiseksi ryhmäksi, joita ulkomaalaislain sääntelyssä kohdellaan ja voidaan kohdella ihmisryhmänä eri tavalla kuin muita. Tätä erottelua tehdään myös EU-oikeudessa. Ihmisryhmiä, joita voidaan sääntelyssä kohdella eri tavalla, on ulkomaalaislaissa lukuisia, kaikkein perustavanlaatuisimmat ryhmät ovat esimerkiksi Pohjoismaiden kansalaiset, EU-kansalaiset ja kolmannen maan kansalaiset, joihin kaikkiin kohdistuu erilaista oleskelu- ja maastapoistamissääntelyä. Kansainvälistä suojelua hakevat on myös selkeä erityisryhmä ulkomaalaislain sääntelyssä. Kansainvälistä suojelua hakevat on ulkomaalaislaissa asetettu eri asemaan esimerkiksi maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyen.

Esityksessä uutena erityiskohteluna ehdotetaan menettelyä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakenut ja kielteisen päätöksen saanut ulkomaalainen ei voisi hakea ja saada työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta, vaan hakumenettelyssä sovellettaisiin muita maahan



päässeitä ehdottomammin ulkomaalaislaissa menettelylle säädettyä pääsääntöä. Kansainvälistä suojelua hakeneille ja kielteisen päätöksen saaneille ei ehdotuksen mukaan voitaisi myöntää työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta haettuna, kun muut ulkomaalaiset voivat sen poikkeuksellisesti saada Suomesta haettuna ulkomaalaislain 49 §:ssä säädettyillä perusteilla ja viime kädessä 49 §:n 1 momentin 3 kohdan tai 5 kohdan perusteella.

Esityksessä katsotaan, että ehdotettu sääntely olisi perustuslain näkökulmasta sallittua ja olisi olemassa hyväksyttävä peruste kansainvälistä suojelua hakeneiden ja kielteisen päätöksen saaneiden erilaiselle kohtelulle. Sääntelyn on katsottava kuuluvan lainsäätäjän normaalin harkintavallan piiriin.

Yhdenvertaisuuden kannalta positiivisena erityiskohteluna ehdotetaan, että kaistanvaihdon kieltö ei koskisi Suomesta tilapäistä suojelua saaneita. Tilapäistä suojelua saaneiden asema poikkeaa kansainvälistä suojelua hakeneiden ja kielteisen päätöksen saaneiden ulkomaalaisten asemasta erityisesti siinä suhteessa, että he ovat jo oleskelleet maassa oleskeluluvalla, minkä vuoksi mahdollisuus siirtyä työ- tai koulutusperusteiselle oleskeluluvalle Suomesta haettuna on katsottu perustelluksi.

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista muun muassa oikeudesta opetukseen ja 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Suomen on turvattava näiden perusoikeuksien toteutuminen Suomen lainkäyttövallan piirissä olevien henkilöiden kohdalla heidän kansallisuudestaan riippumatta. Suomen perustuslain mukaan ulkomaalaisten oikeutta työhön voidaan rajoittaa lailla, ja ulkomaalaisen tulee täyttää laissa vaaditut edellytykset, jotta hän voi käyttää kyseistä oikeuttaan Suomessa työskentelyyn (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 16 tai 18 §:stä ei ole suoraan johdettavissa oikeutta, jonka perusteella Suomeen kansainvälistä suojelua hakemaan tulleella ulkomaalaisella olisi kielteisen päätöksen jälkeen ehdoton oikeus hakea ja saada työ- tai koulutusperusteinen oleskelulupa Suomesta haettuna. Perusoikeuksien kannalta ei ole kohtuutonta vaatia kansainvälistä suojelua hakenutta ja kielteisen päätöksen saanutta ulkomaalaista hakemaan työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa ulkomaalaislain 60 §:n pääsäännön mukaisesti ulkomailta. Ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa mainittujen perusoikeuksien kanssa.

Mitä tulee ehdotettuun kaistanvaihdon kieltoon suhteessa EU-oikeuteen, EU-oikeudessa ei ole sellaista oleskeluluvan hakemisen menettelyyn kohdistuvaa sääntelyä, joka edellyttäisi oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltiosta haettuna.

2.4. Henkilöllisyyden todentaminen

Ulkomaalaislaki on vuodelta 2004, joten henkilön tunnistamiseen liittyvä sääntely on osin vanhentunutta ja kerrostunutta, mutta lisäksi käsitteellisesti hajanaista. Ulkomaalaislaki sisältää parisen kymmentä säännöstä, joissa käytetään käsitteitä henkilöllisyyden varmistaminen, tarkistaminen, tarkastaminen, todentaminen selvittäminen ja osoittaminen.

Ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetään matkustusasiakirjavaatimuksesta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pääsäännön mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa.

Esityksellä yhdenmukaistetaan henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää käsitteistöä. Henkilöllisyyden todentamisen käsitteistön olisi perusteltua olla täsmällistä ja yhdenmukaista.

Viranomaiselle asetetaan velvollisuus tunnistaa henkilö ja todentaa tämän henkilöllisyys kansallisella matkustusasiakirjalla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä tietyin poikkeuksin (35 §).



Määräaikainen oleskelulupa voitaisiin myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään lain 51, 52, 52 a, 52 d, 52 e, 87, 88, 89 tai 110 §:n perusteella tai jos myönnetään ensimmäinen oleskelulupa Suomessa syntyneelle lapselle, jolle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella. Poikkeuksissa olisi pääsääntöisesti kyse tilanteista, joissa henkilö on saapunut Suomeen kansainvälisen suojelun hakijana.

Jos hakijalle on myönnetty määräaikainen oleskelulupa edellä mainituilla poikkeamisperusteilla, pysyvän oleskeluluvan edellytykseksi säädettäisiin, että hakija on hankkinut matkustusasiakirjan taikka pyrkinyt hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Matkustusasiakirjasta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tunnistamisella on oikeuksia luova vaikutus. Henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen muodollisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys henkilön toimimiselle erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, ja luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä erilaisissa asiointitilanteissa. Yksilöintiä ja tunnistamista käytetään vakiintuneesti erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentamisen perusteena, ja niillä on käytännössä merkitystä myös perusoikeuksien toteuttamisessa (PeVL 87/2022 vp). Tunnistamista koskevalla sääntelyn selkeyttämisellä tuetaan henkilön yksilöimistä ja sitä kautta perusoikeuksien toteutumista.

2.5. Biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Hallituksen esityksessä Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp) ei ehdotettu biometrinen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin, koska sen katsottiin valmistelussa rikkovan tietosuojasääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa käyttötarkoituksidonnaisuuden periaatetta.

Eduskunta kuitenkin edellytti hallituksen selvittävän ja arvioivan edellytyksiä kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettujen biometrinen tietojen käyttämiselle SIS-asetusten mukaisissa kuulutuksissa ja ryhtyvän tarvittaessa asianmukaisiin toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi (HE 35/2021 vp – EV 92/2022 vp). Taustalla on myös Suomen Schengen-arviointi vuodelta 2023.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 131 §:ään lisättäväksi oikeus luovuttaa henkilötiedot SIS-järjestelmään tallennettaviin palauttamista ja maahantulokieltoa koskeviin kuulutuksiin.

Ehdotuksen perustuslainmukaisuutta on tarkasteltu hallituksen esityksessä sivuilla 87-91.

Ehdotetulla ulkomaalaislain 131 §:n erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamista koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoituksidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoituksidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5-6).

Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoituk-



seen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen laajentamiseen arvioidessaan poliisin henkilötietolain sääntelyä (PeVL 51/2018 vp, s. 14).

Biometrisiä tietoja, kuten sormenjalkia ja valokuvaa tai kasvokuvaa, käytetään henkilöllisyyden todentamiseen ja henkilöiden tunnistamiseen, koska ne ovat ainutlaatuisia ja siksi luotettavampia henkilön henkilöllisyyden todentamisessa ja tunnistamisessa kuin aakkosnumeeriset tiedot. Henkilöllisyyden todentaminen tai henkilöiden luotettava tunnistaminen on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen käyttötarkoitusten toteuttamisen kannalta. Tavoitteena on varmistaa, että paluuveto on noudatettu, tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää paluu Schengen-alueelle niissä tapauksissa, joissa henkilölle on määrätty maahantulokielto.

Kansallisissa henkilötietolaeissa on asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometrinen tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. SIS-asetukset ovat kuitenkin suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä kansallisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. SIS-asetusten säännökset velvoittavat tallentamaan palauttamista ja maahantulokieltoa koskevia kuulutuksia SIS-järjestelmään ja liittämään niihin myös biometriset tiedot, jos ne ovat saatavilla. Poliisin rekisteriin kerätään biometriset tiedot käännytettävistä ja karkotettavista henkilöistä, joista tallennetaan palauttamista ja mahdollisesti myös maahantulokieltoa koskeva kuulutus SIS-järjestelmään. Myös SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädetty alkuperäiset käyttötarkoitukset vastaisivat ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädettyjä käsittelytarkoituksia.

SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan kuitenkin tehdä hakuja tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella. Tämä laajentaa tietojen käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Tätä hakumahdollisuutta ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan myös muut jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja Suomen luovuttamiin tietoihin suoraan sovellettavien SIS-asetusten mukaisesti. Se, että SIS-järjestelmään tallennettujen kuulutusten tietoja voidaan käyttää toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen laajemmin kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty kansallinen lainsäädäntö sallii, ei sisälly kansallisen liikkumavaran piiriin, vaan seuraa SIS-asetusten suoraan sovellettavasta sääntelystä. SIS-asetusten biometrinen tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus on arvioitu SIS-asetusten valmistelun yhteydessä. SIS-asetuksissa säädetään lisäksi EU:n perusoikeuskirjan henkilötietojen suojan ja yleisen tietosuojasäätelyn edellyttämällä tavalla SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötietojen muusta käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sekä valvontaviranomaisista. Tietojen on siten arvioitu olevan saatavilla SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla.

Kansallisessa lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle ja salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi niiden luovuttamisesta on säädetty erikseen. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään on tarpeen rekisterinpitäjän SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen mukaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuojasäätelyn 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Luovutettavat biometriset tiedot ovat yleisen tietosuojasäätelyn (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan 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 tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin tallennettujen tietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisiä sormenjälki- ja valokuvatietoja, kuten muitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, voidaan poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaisesti luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on välttämätöntä. Tiedot luovutetaan SIS-järjestelmään suoraan sovellettavien SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Tietojen luovuttamisen toteuttamisessa on noudatettava SIS-rajatarkastusasetuksen II luvun sääntelyä luovuttamisen tavasta ja turvatoimista. Ehdotetun luovutussääntelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.