

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 26/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Anu Polojärvi, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää
- professori Eeva Nykänen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksen yleisenä tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 27) mukaan korostaa maahanmuuton hallintaa ja parantaa sitä kautta yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Esityksellä korostetaan sitä, että yhteiskunnan asettamia sääntöjä on noudatettava ja myös maahanmuuttajilta vaaditaan yleistä lainkuuliaisuutta. Pyrkimyksenä on entistä määrätietoisemmin estää oleskeluluvan saaminen esimerkiksi viranomaisia harhauttamalla tai vääriä tietoja antamalla. Esityksen yleisenä tavoitteena on korostaa maahanmuuton hallintaa ja parantaa sitä kautta yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta.

(2) Esityksen tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 27) mukaan myös estää turvapaikkamenettelyn käyttäminen työvoiman maahanmuuton väylänä. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi esityksen perustelujen mukaan oleskelulupajärjestelmää ja korostaisi normaaleja työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton väyliä. Tavoitteena on myös selkeyttää henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää sääntelyä sekä lisätä hakijan myötävaikuttamisvelvollisuutta henkilöllisyytensä selvittämisessä.

(3) Lisäksi esityksen tavoitteena on perustelujen (s. 28) mukaan täydentää kansallisen sääntelyn edellyttämällä tavalla SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoittavaa sääntelyä mahdollistamalla poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin.

(4) Ehdotus on valtiosääntöisesti merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lainalaisuuden vaatimuksen, yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan 6 §:n, ulkomaalaisen oikeutta tulla maahan ja oleskella maassa sekä palauttamiskieltoa koskevan 9 §:n 4 momentin, yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n ja 80 §:n 1 momentin lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

Oleskeluluvan epäämisen perusteiden laintasoinen määrittely

(5) 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.

(6) Ulkomaalaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että säännöksen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksen lähtökohtana on "kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalai-

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

silla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan". Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeus-turva taataan" (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta.

(7) Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n viisi momenttia sisältävä säännös oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä korvataan kuudella uudella pykälällä: 36 § ja 36 a—e §. Lisäksi uudeksi oleskeluluvan epäämisen perusteeksi ehdotetaan 36 f §:ään oleskeluluvan epäämistä turvapaikkamenettelyn vuoksi. Ehdotetulla sääntelyllä kirjataan hallituksen esityksen (s. 78) mukaan lakiin nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin erityisesti voimassa olevan 36 §:n 2 momentin perusteella muodostunutta soveltamis- ja oikeuskäytäntöä.

(8) Voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Kuten hallituksen esityksessäkin tuodaan monessa kohdin (esim. s. 78) esiin, on säännös sanamuodoltaan väljä ja sen oikeudellinen sisältö on vuosien varrella muotoutunut viranomaisten soveltamiskäytännön ja hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön myötä. Hallituksen esitykseen sisältyvän arvion mukaan säännöksen sanamuoto nykyisennaisessa muodossaan ei ole tarpeeksi täsmällinen ja tarkkarajainen ottaen huomioon päätöskäytännön moninaisuus. Esityksen perustelujen (s. 78) mukaan suhteellisen avointa sääntelyä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

(9) Perustuslakivaliokunta yhtyy esitettyyn arvioon sääntelyn väljyydestä. Ehdotettu aiempaa täsmällisempi sääntelytapa on valiokunnan mielestä tässä suhteessa perusteltu perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämän lakivarauksen kannalta. Se myös vastaa paremmin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuuden periaatetta ja perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädettyä lailla säättämisen vaatimusta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös ehdotettuihin säännöksiin sisältyy yhä tiettyä sanonnallista väljyyttä. Hallintovalion syytä tarkastella mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä.

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

(10) Esityksen 1. lakiehdotuksen 36 f §:n mukaan oleskelulupaa työnteon, elinkeinon harjoittamisen tai opiskelun perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalainen on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja on hakenut oleskelulupaa ennen poistumistaan maasta kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta, jos se on tehty Suomessa 1 momentissa säädettyillä perusteilla turvapaikkamenettelyn ollessa vireillä tai turvapaikkamenettelyn päätyttyä ennen kuin ulkomaalainen on poistunut maasta. Säännöstä ei sovelleta tilapäistä suojelua saaneisiin, jotka hakevat oleskelulupaa tilapäisen suojelun aikana tai välittömästi sen jälkeen poistumatta maasta.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

(11) Ehdotetulla säännöksellä estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden siirtymisen työperäisen maahanmuuton puolelle. Jotta turvapaikkaa hakenut voisi saada oleskeluluvan pykälässä tarkoitetuilla perusteilla, hänen pitäisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan ulkomaalaislain 60 §:n mukaisesti.

(12) Hallituksen esityksen (s. 85) mukaan turvapaikkaa hakeneen ja kielteisen päätöksen saaneen velvollisuus poistua maasta hakemaan oleskelulupaa ulkomailta ulkomaalaislaissa säädetyn pääsäännön mukaan on perusteltua maahanmuuton hallinnan ja oleskelulupajärjestelmän toimivuuden ja selkeyden kannalta. Työ- ja koulutusperäiseen maahanmuuttoon tulisi perustelujen mukaan käyttää siihen tarkoitettuja maahantulon menettelyjä, eikä kansainvälistä suojelua hakemalla tulisi päästä muita maahan pyrkiviä ulkomaalaisia suotuisampaan asemaan. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään esityksen (s. 85) mukaan vaikuttamaan siihen, että turvapaikkamenettelyn käyttäminen näissä maahantulon tarkoituksissa vähenisi eikä lainsäädäntö kannustaisi tulemaan maahan hakemaan kansainvälistä suojelua, jos tarkoituksena olisi ensisijaisesti pääsy Suomeen töihin tai opiskelemaan.

(13) Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että ehdotettu kaistanvaihdon kieltö ei koskisi Suomesta tilapäistä suojelua saaneita. Esityksen perustelujen (s. 85) mukaan 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.

(14) Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7).

(15) Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4 ja PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä yhdenmukaista sääntelyä oleskeluluvan myöntämis- ja epäämisedellytyksistä erilaisille hakijaryhmille. Ehdotetulla sääntelyllä ei sille esitetyt perustelut huomioiden kohdella ihmisiä yhdenvertaisuussäännöksen vastaisesti.

Perhe-elämän suoja ja lasten asema

(17) Esityksen 1. lakiehdotuksen 36 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oleskeluluvan epäamisestä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Pykälä on erityissäännös, jota sovelletaan perhesiteen perusteella tehtäviin oleskelulupahakemuksiin, ja se täydentää 36, 36 a ja 36 b §:ssä ehdotettua sääntelyä. Esityksen perustelujen (s. 68) mukaan tilanteessa, jossa perheside katsotaan olemassa olevaksi, oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, vaikka oleskelulupahakemuksen peruste muutoin olisi sinänsä todellinen. Päätöksessä voidaan tällöin katsoa hakijan ja perheen kokoajan viettävän tosiasiallista perhe-elämää yhdessä, mutta hakijan oma moitittava toiminta lupaa hakiessa osoittaa kuitenkin piittaamattomuutta maahantuloa tai maassa oleskelua koskevasta sääntelystä.

(18) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja siihen kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta. Perhe-elämän suojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa.

(19) Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin viitatus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (ks. myös PeVL 17/2024 vp). Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaa-laislain 6 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kyseiseen säännökseen.

(20) Esityksen perustelujen (s. 68) mukaan harkittaessa luvan epäämistä hakijan oman toiminnan perusteella tulee päätösharkinnassa kiinnittää huomiota yleisen edun ja perhe-elämän suojan väliseen punnintaan. Jos perhe-elämän suojan katsotaan olevan harkinnassa yleistä etua paina-

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

vampi, ei oleskelulupaa voi evätä hakijan oman moitittavan toiminnan perusteella. Jos taas yleinen etu katsotaan perhe-elämää painavammaksi, voidaan oleskelulupa evätä. Päätöksessä tulisi hallituksen esityksen (s. 69) mukaan tällöin tuoda esiin se, että asiaa on arvioitu myös ulkomaalaislain 66 a §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan näkökulmasta.

(21) Ehdotetun 35 §:n 4 momentin mukaan myös matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Esityksen perustelujen (s. 55) mukaan lapsen etu puoltaisi matkustusasiakirjavaatimuksesta poikkeamista esimerkiksi silloin, kun lapsi on maassa ilman huoltajaa eikä matkustamista kotimaahan matkustusasiakirjan hankkimiseksi lapsen ikä ja muut olosuhteet huomioiden voi pitää mahdollisena tai kohtuullisena.

(22) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä. Valiokunta painottaa säännöksen asianmukaista soveltamista.

Tietojen luovuttaminen

(23) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 131 §:n ehdotetussa muutoksessa mahdollistetaan poliisiin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin.

(24) Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on verraten hiljattain (PeVL 40/2021 vp, PeVL 23/2022 vp) säädetty mainittuun säännökseen mahdollisuus luovuttaa mainittuja tietoja Schengenin tietojärjestelmään SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin varsin laajasti arkaluonteisina pidettävien biometristen tunnistaiden erityisen paljon riskejä sisältävää käyttöä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä niihin kytkeytyvän käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Valiokunta pitää valitettavana puutteena, että sanottuihin lausuntoihin ei nyt arvioidun esityksen muuten tältä osin sinänsä asianmukaisesti laadituissa säätämisyjärjestysperusteluissa kiinnitetä sanottavaa huomiota. Valiokunta voi kuitenkin arvion yleisten lähtökohtien osalta muuten yhtyä säätämisyjärjestysperusteluissa nyt ehdotetusta henkilötietojen käsittelystä sanottuun.

(25) Perustuslakivaliokunta viittasi arvioidessaan mainittua sääntelyä korostaneensa arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut 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 ja 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 tarkoitukseen. 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

(26) Perustuslakivaliokunta viittasi (PeVL 40/2021 vp, kappale 16) hiljattain kiinnittäneensä erityistä huomiota sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen laajentamiseen arvioidessaan sääntelyä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Valiokunta katsoi, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä poiketa sääntelyä olennaisesti alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen rajaamatta vain, mikäli sormenjälkitietojen käyttö eräiden Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi oli EU:n Eurodac-asetuksessa edellytettyä.

(27) Perustuslakivaliokunta viittasi myös arvioidessaan voimassaolevaa luovutusmahdollisuutta Schengenin tietojärjestelmään EU-oikeuden etusijaan. Valiokunnan mukaan (PeVL 40/2021 vp, kappale 22) valtiosääntöistä estettä ei ollut ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometrinen tunnistamisen käytölle haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi tai muussa tuolloin täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa. Valiokunta edellytti, että hallintovaliokunnan oli tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö ja varmistuttava, että sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa.

(28) Perustuslakivaliokunta arvioi sittemmin (PeVL 23/2022 vp, kappale 17) hallintovaliokunnan mietintöluonnosta asiassa. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi lapsikaappaustilanteisiin ja ihmiskauppaan kytkeytyviin ns. ennakkolisiin kuulutuksiin oli osoitettavissa erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyvät perusteet eikä valtiosääntöistä estettä ollut hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometrinen tunnistamisen käytölle haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi sanotussa tarkoituksessa (PeVL 40/2021 vp, kappale 18 ja 22).

(29) Hallintovaliokunnan ehdottama säännös biometrinen tunnistamisen käsittelystä SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi ei kuitenkaan ollut hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa esitetyn eikä perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan EU-oikeuden etusijan edellyttämä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklan tarkoitus on sen sanamuodonkin mukaisesti ensisijaisesti lainvalvonnallinen ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 23/2022 vp, kappale 18) hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklaan liittyvä tiedonluovutus-oikeus olisi vaatinut merkittävää jatkotyöstämistä, jotta lakiehdotus olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(30) Nyt arvioitavan ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 89) viitataan kuitenkin siihen, että SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa nyt viitatuille kuulutuksille säädetyt alkuperäiset käyttötarkoitukset vastaavat ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädetyjä käsittelytarkoituksia. Perustuslakivaliokunnalla ei sanotun puitteissa ole huomauttamista sääntelystä. Perusteluissa (s. 89—90) viitataan kuitenkin myös siihen, että järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan kuitenkin tehdä hakuja tutkittavina olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella, mikä laajentaa tietojen käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen (PeVL 51/2018

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

vp, s. 14). Perustelujen (s. 89—90) mukaan tätä hakumahdollisuutta ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan myös muut jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja Suomen luovuttamiin tietoihin suoraan sovellettavien SIS-asetusten mukaisesti.

(31) Hallituksen esityksessä (s. 26) viitataan tältä osin myös siihen, että komissio on kiinnittänyt huomiota kansallisesti kerättyjen biometrinen tietojen luovuttamiseen järjestelmään Suomen Schengen-arvioinnin yhteydessä kesällä 2023.

(32) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 26/2017 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on myös nyt tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö viimeaikainen oikeuskäytäntökin (ks. esim. C-61/22) huomioiden ja varmistuttava hallituksen esityksessä sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen sanotusta.

(33) Perusteluissa viitataan tältä osin myös eduskunnan lausumaan (EV 92/2022 vp), jossa eduskunta edellytti, että hallitus selvittää ja arvioi tarkkaan ulkomaalaisten biometrinen tietojen käsittelyä koskevaa kansallista ja EU-sääntelyä, mukaan lukien edellytyksiä kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettujen biometrinen tietojen käyttämiselle SIS-asetusten mukaisissa kuulutuksissa, ja ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi.

(34) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt sanottuun lausumaan huomiota jo viitatussa lausuntokäytännössä (PeVL 23/2022 vp, kappale 23). Valiokunnan mukaan erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunnan mukaan näiltä osin on valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Valiokunnan mielestä sanottu on edelleen syytä ottaa huomioon valtioneuvoston piirissä tehtävässä lainvalmistelussa ja selvitystyössä.

Esityksen valmistelu

(35) Hallituksen esityksen (s. 4) mukaan esitys on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston ja rajavartiolaitos-osaston, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Maahanmuuttoviraston kanssa. Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja 30.1.—20.2.2024 järjestetyllä lausuntokierroksella, mikä poikkeaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Esityksen perustelujen (s. 4) mukaan perusteena normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle on ollut pyrkimys saattaa esitys edus-

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2024 vp

kunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Näin saataisiin toteutettua hallitusohjelman kirjaukset ja saatettua 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.

(36) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että lausuntoaika voi säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan olla edellä mainittua kuutta viikkoa lyhyempi vain perustellusta syystä. Valiokunta ei pidä lyhyelle lausuntoajalle esitettyjä perusteita erityisen vakuuttavina. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 23.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen