



Maahanmuutto-osasto
Lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola
Erityisasiantuntija Anu Polojärvi

Hallintovaliokunnalle

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

Esityksellä pannaan toimeen kolme pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta. Näitä ovat ensinnäkin maahantulosäännösten kiertämisen tehokkaampi estäminen, toiseksi kaistanvaihdon kieltä turvapaikkamenettelystä työperusteiseen oleskelulupaan ja kolmanneksi henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn selkeyttäminen.

Esityksessä on lisäksi kaksi muuta ulkomaalaislain muutosehdotusta. Ensinnäkin esityksessä ehdotetaan eduskunnan vastaukseen EV 92/2022 vp liitetyn lausuman johdosta ulkomaalaislain 131 §:n muuttamista. Kyse on poliisin rekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään (SIS-järjestelmä) tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Toiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi säännöstä kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta (81 c § 6 mom.). Sääntely on käytännössä osoittautunut hankalaksi soveltaa ja osin tulkinnanvaraiseksi, minkä vuoksi sääntelyä ehdotetaan selkeytettäväksi.

Esityksen yleisenä tavoitteena on 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. Tällä korostetaan myös sitä, että oleskeluluvan hakijan moitittavalla toiminnalla on vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen.

2. Maahantulosäännösten kiertäminen

Nykytila

Niin sanotusta maahantulosäännösten kiertämisestä säädetään ulkomaalaislain 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.

Maahantulosäännösten kiertämisen perusteella oleskelulupahakemuksia on voimassa olevan lainsäädännön nojalla hylätty esimerkiksi vuonna 2023 yli tuhat.



Tavoite

Esityksen tavoitteena on tiukentaa sääntelyä ja estää tehokkaammin maahantulosäännösten kiertäminen. Esityksellä korostetaan lain soveltamisen tiukentamista Maahanmuuttovirastossa tarkoituksena puuttua entistä määrätietoisemmin erilaiseen moitittavaan menettelyyn, vilpilliseen toimintaan ja väärinkäytöstilanteisiin oleskelulupia myönnettäessä.

Muutoksen toteutus

Muutos toteutettaisiin kirjaamalla 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 §).

Edellä mainittujen oleskeluluvan epäämistä koskevien säännösten sanamuoto olisi jatkossa ehdoton "ei myönnetä" aikaisemman "voidaan jättää myöntämättä" sijasta. Koska sanamuoto on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, ehdotetaan 36 e §:ään poikkeussäännöstä, 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.

Kokonaan uutta sisältöä olisivat ainoastaan kansallisen turvallisuuden lisääminen 36 §:ään oleskeluluvan epäämisen yleiseksi perusteeksi ja 36 a §:n 7 kohtaan lisätty oleskeluluvan epääminen vapaaehtoisen paluun avustuksen vastaanottamisen vuoksi.

Vaikutukset

Lakiin kirjataan tarkemmin ja velvoittavaan muotoon ne tilanteet, jolloin oleskelulupaa ei myönnetä. Maahanmuuttovirastolle jää vähemmän harkintavaltaa.

Oleskeluluvan epäämistä koskeva sääntely ulkomaalaislaissa on entistä tarkempaa, ymmärrettävämpää ja niiden soveltaminen aiempaa ennustettavampaa. Pykälistä käy entistä selvemmin ilmi, missä tilanteissa oleskelulupaa ei myönnetä.

Perustuslakivaliokunnan huomiot

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 18/2024 vp) seuraavaa:

"(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös ehdotettuihin säännöksiin sisältyy yhä tiettyä sanonnallista väljyyttä. Hallintovalion on syytä tarkastella mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä."

Perustuslakivaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa sanonnallista väljyyttä on tunnistettu olevan ainakin ehdotetussa 36 a §:n 1 kohdan ja 6 kohdan sekä 36 b §:n 1 momentin 5 kohdan sääntelyssä.



Valmistelun tavoitteena on ollut säätää mahdollisimman tarkkarajaisesti oleskeluluvan epäämisen perusteista. Käytännössä voi kuitenkin syntyä sellaisia soveltamistilanteita, joita ei ennakolta kyetä säännöksiä valmisteltaessa tunnistamaan, minkä vuoksi säännöksiin on jätetty Maahanmuuttovirastolle edelleen tiettyä harkintavaltaa.

Sisäministeriöllä ei ole esittää perusteltuja ehdotuksia sääntelyn täsmentämiseksi. Sisäministeriö katsoo, että ehdotetut säännökset voidaan hyväksyä esityksessä ehdotetun mukaisesti.

3. Kaistanvaihdon kielto turvapaikkamenettelystä työ- ja koulutusperusteiseen oleskelulupaan

Nykytila

Suomessa ei ole nimenomaista sääntelyä kansainvälistä suojelua hakevien siirtymisestä muun oleskeluluvan hakijaksi. Kansainvälisen suojelun hakija 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 kansainvälisen suojelun hakemus ja muu oleskelulupahakemus.

Oleskelulupahakemus on voinut lykätä ja viivästyttää muutoin täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Käytännössä poliisi on ohjeistettu tietyissä tilanteissa lykkäämään maasta poistamisen täytäntöönpanoa, kunnes päätös oleskelulupahakemukseen on ratkaistu.

Tavoite

Esityksen tavoitteena on estää turvapaikkamenettelyn käyttäminen työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton väylänä. Kaistanvaihdon kielto selkeyttäisi oleskelulupajärjestelmää ja korostaisi normaaleja työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton väyliä.

Muutoksen toteutus

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 kielto pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Tänä aikana mahdollisesti jätetty oleskelulupahakemus jätettäisiin tutkimatta. Kaistanvaihdon kielto 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.

Ehdotetulla sääntelyllä estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Kaistanvaihdon kielto koskisi myös koulutusperusteista maahanmuuttoa. Työ- ja koulutusperusteinen maahanmuutto on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti kattamaan myös muun muassa tutkija- ja opiskelijalaissa säädetty oleskeluluvat työharjoittelua, harjoittelua ja vapaaehtoistoimintaa varten ja työloimasopimuksen perusteella.



Vaikutukset

Esitys vaikuttaa konkreettisesti siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen ja kielteisen päätöksen saaneen ei enää lain mukaan ole mahdollista saada oleskelulupaa Suomesta haettuna työtä tai opiskelua varten, vaan ensin on poistuttava maasta. Maahan laittomasti oleskelemaan jääneet eivät voisi jatkossa laillistaa oleskeluaan hankkimalla Suomesta työpaikan tai opiskelupaikan.

Yhteiskunnan kannalta toivottava vaikutus olisi, että Suomeen ei tultaisi hakemaan turvapaikkaa, sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan. Uudistus tukisi myös tavoitetta tehostaa kielteisen päätöksen saaneiden nopeaa maasta poistumista.

4. Henkilöllisyyden todentaminen

Nykytila

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.

Tavoite

Tavoitteena on selkeyttää henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää sääntelyä sekä lisätä hakijan myötävaikutamisvelvollisuutta henkilöllisyytensä selvittämisessä. Tavoitteena on sitä kautta luoda läpileikkaava pohja henkilöllisyyden todentamista aiempaa paremmin edistävälle sääntelylle aina ensimmäisen hakemuksen jättämisestä kansalaisuuden saamiseen asti.

Esityksen tavoitteena on tiukentaa sekä viranomaisen otetta, että henkilön omaa myötävaikutamisvelvollisuutta henkilöllisyyden todentamisessa.

Muutoksen toteutus

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 §). Aikaisemmin vaatimuksena on ollut matkustusasiakirja.

Määräaikainen oleskelulupa voitaisiin jatkossakin 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. Jatkossa matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin poiketa myös, 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 sellaisilla poikkeamisperusteilla, joissa ei ole kysymys kansainvälisen tai tilapäisen suojelun antamisesta, pysyvän oleskeluluvan edellytykseksi säädettäisiin, että hakija on hankkinut matkustusasiakirjan tai pyrkinyt hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään.



Matkustusasiakirjavaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii.

Ulkomaalaislain 134 §:ää ehdotetaan täsmennettävän siten, että muukalaispassi voitaisiin myöntää vain ulkomaalaiselle, jolla on myönnetty oleskelulupa. Tämä vastaa nykyistä tulkintakäytäntöä.

Vaikutukset

Muutosten seurauksena viranomaisen tietää aiempaa paremmin kenelle oleskelulupia myönnetään. Oleskeluluvan saaminen edellyttää jatkossa henkilön omaa aktiivisuutta henkilöllisyyden selvittämisessä.

Muutoksena nykytilaan jatkossa on myös, että toisen valtion myöntämää pakolaisen matkustusasiakirjaa tai muukalaispassia ei enää hyväksyttäisi oleskeluluvan myöntämisen perusteeksi.

5. Biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään

Nykytila

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 käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Eduskunta kuitenkin 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 (HE 35/2021 vp – EV 92/2022 vp). Taustalla on myös Suomen Schengen-arviointi vuodelta 2023.

Tavoite

Tavoitteena on täydentää kansallisen sääntelyn edellyttämällä tavalla SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoittavaa sääntelyä mahdollistamalla poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin. Näin tuetaan SIS-palauttamisasetuksen tavoitetta vahvistaa EU:n palautuspolitiikan täytäntöönpanoa ja tehokkuutta sekä SIS-rajatarkastusasetuksessa SIS-järjestelmälle säädettyä tavoitetta varmistaa turvallisuuden korkea taso unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

Muutoksen toteutus

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



Vaikutukset

Esityksellä parannetaan viranomaisten kykyä todentaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys tai tunnistaa henkilö. Kuulutusten avulla Schengen-alueen viranomaiset voivat varmistaa, että paluuvuoroitetta on noudatettu, tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää maahantulokieltoon määrätyn henkilön paluun Schengen-alueelle.

Perustuslakivaliokunnan huomiot

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 18/2024 vp) seuraavaa:

”(32) ... Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on myös nyt tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö viimeaikainen oikeuskäytäntökin (esimerkiksi C-61/22) huomioiden ja varmistuttava hallituksen esityksessä sääntelyn suhteesta EU-oikeuteen sanotusta.”

Unionin tuomioistuimen suuren jaoston asiassa C-61/2022 21.3.2024 antamassa ratkaisussa on kyse unionin henkilökorttiasetuksessa (EU) 2019/1157 säädetystä velvoitteesta tallentaa kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä unionin kansalaisille myönnettävien henkilökorttien tallennusvälineelle. Kolmas ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen henkilökorttiasetuksen pätemättömyyteen liittyvä peruste koski kysymystä siitä, merkitseekö sormenjälkien tallentamista koskeva velvoite perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen oikeuksien perusteetonta rajoittamista (tuomion kohta 69). Tuomioistuin ei pitänyt sormenjälkien tallentamisvelvoitteesta johtuvaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen oikeuksien käytön rajoittamista suhteellisuusperiaatteen vastaisena (tuomion kohdat 123 ja 124). Osana puuttumisen vakavuuden arviointia tuomioistuin vahvisti perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa turvatun käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen. Tuomioistuin toteaa tietojen tallentamisesta, että henkilökorttiasetuksessa veloitetaan jäsenvaltiot tallentamaan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä biometrisinä tietoina. Henkilökorttiasetus ei kuitenkaan luo oikeusperustaa biometristen tietojen unionin tason keskitetylle rekisteröinnille eikä myöskään kansallisen tason tietokantojen perustamiselle, joka kuuluu kansallisen lainsäädännön piiriin (tuomion kohta 112). Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa erityisesti, että asetuksen 2019/1157 10 artiklan 3 kohdassa ei sallita jäsenvaltioiden käsittelevän biometrisiä tietoja muihin kuin tässä asetuksessa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi tämä säännös on esteenä sormenjälkien keskitetylle säilyttämiselle, joka ylittää näiden sormenjälkien väliaikaisen tallentamisen henkilökorttien yksilöintiä varten (tuomion kohta 113). Henkilökorttiasetuksen mukaan biometrisiä tietoja saa käyttää vain henkilökortin haltijan henkilöllisyyden ja asiakirjan aitouden todentamiseksi (tuomion kohdat 115 ja 116).

Sisäministeriön käsityksen mukaan unionin tuomioistuimen henkilökorttiasetuksen sääntelyä koskevan ratkaisu C-61/22 ei anna aihetta arvioida asiaa toisin ehdotettavan kansallisen luovutussääntelyn osalta. Kansallisessa lainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle ja salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi niiden luovuttamisesta on säädetty erikseen. Kansallisesti kerätyt henkilötiedot ehdotetaan luovutettavaksi SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi, eikä esityksessä ehdoteta poikettavan näissä asetuksissa tietojen käsittelylle säädettyistä tarkoituksista.



Biometrisiä tietoja, kuten sormenjälkiä 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 paluuvuoro on noudatettu, tukea palauttamispäätösten täytäntöönpanoa sekä estää paluu Schengen-alueelle niissä tapauksissa, joissa henkilölle on määrätty maahantulokielto.

SIS-asetukset ovat on kaikkialta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti. 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. Tietojen on siten arvioitu olevan saatavilla SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla.

Kansallisissa henkilötietolaeissa on kuitenkin asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometrinen tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan 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 liikumavaran piiriin, vaan seuraa SIS-asetusten suoraan sovellettavasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on painottanut, ettei kansallisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 18/2024 vp, s. 8 ja siinä viitatus lausunnot). SIS-asetusten biometrinen tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuus on arvioitu asetusten valmistelun yhteydessä. SIS-asetuksissa säädetään lisäksi EU:n perusoikeuskirjan henkilötietojen suojan ja yleisen tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla SIS-järjestelmään tallennettujen henkilötietojen muusta käsittelystä, rekisteröidyn oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sekä valvontaviranomaisista.

6. Kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeuden kesto

Nykytila

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymisen sitominen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Maahanmuuttovirastolla ja poliisilla on ollut erilainen tulkinta työnteko-oikeuden päättymisestä ja sen alkamisesta uudelleen. Lisäksi täytäntöönpanokelpoisuuden



toteaminen ajantasaisesti on viranomaisissa koettu hankalaksi ja päättymisen ennakointi on ollut vaikeaa.

Tavoite

Koska sääntely kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden päättymisestä on osoittautunut epäselväksi, säännöstä on syytä selkeyttää.

Muutoksen toteutus

Muutos toteutetaan siten, että työnteko-oikeuden päättymisen sidottaisiin kielteisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden sijasta päätöksen tiedoksisaamiseen.

Jos Maahanmuuttovirasto ratkaisee asian nopeutetussa menettelyssä (ulkomaalaislain 98 §:n 1 mom. ja 104 §) tai jättää hakemuksen tutkimatta, työnteko-oikeus päättyisi Maahanmuuttoviraston päätöksen tiedoksiantoon.

Jos turvapaikkahakemus käsitellään tavallisessa menettelyssä (98 §:n 1 momentti), työnteko-oikeus jatkuisi 30 päivän valitusajan. Jos ulkomaalainen valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksestä, työnteko-oikeus jatkuisi edelleen siihen asti, kun hallinto-oikeus tekee valitukseen kielteisen päätöksen ja hakija saa sen tiedoksi. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei missään tilanteessa vaikuttaisi työnteko-oikeuden keston.

Vaikutukset

Työnteko-oikeuden päättymisen on aikaisempaa helpommin todennettavissa, kun se liittyy päätöksen tiedoksisaantiin.

7. Suhde hallituksen esitykseen HE 30/2024 vp

Hallituksen esityksessä HE 30/2024 vp on ehdotettu muutosta 147 a §:n 2 momenttiin, joka sisältyy myös nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Sikäli kuin mainittuun toiseen esitykseen ehdotettu muutos hyväksytään eduskunnassa aikaisemmin, sisäministeriö ehdottaa seuraava muutosta 147 a §:n 2 momenttiin. Tässä ehdotuksessa on otettu huomioon mainitussa toisessa esityksessä ehdotettu muutos.

...

muutetaan ... ja 147 a §:n 2 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat ... 147 a §:n 2 momentti laissa (/) sekä

...

147 a § Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään, jos on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana vilpillisenä taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 104 §:ssä tarkoitetusta nopeutetun menettelyn käyttämisestä 101 §:ssä



tarkoitetusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.

On huomattava, että tässä esityksessä (HE 26/2024 vp) pykälään on ehdotettu laintarkastuksen tekemiä sanamuotojen uudistuksia, joita ei ole huomioitu esityksessä 30/2024 vp. Eroavaisuudet yllä alleviivattuna.

8. Muuta

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momenttia ehdotetaan korjattavaksi siten, että siihen lisätään sana "voimassa" seuraavasti:

"Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemukseen päätöksen ennen tämän lain voimaantuloa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kesto on sovelletaan tämän lain voimaan tullessa *voimassa* ollut 81 c §:n 6 momenttia."