

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 141/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- asiantuntija Anu Polojärvi, sisäministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Elina Castrén, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Emma Rimmanen, Maahanmuuttovirasto
- asiantuntija Ari-Pekka Calin, Poliisihallitus
- tulliyli tarkastaja Sami Vainikka, Tulli
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- valtiovarainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- suojelupoliisi
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Päälystöliitto ry
- Rajaturvallisuusunioni ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaiktoyksessä annettua lakia, meripelastuslakia, poliisilakia, ampuma-aselakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimimessa annettua lakia, ulkomaalaislakia ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on tehdä eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa edellytetyt muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetut muutokset koskevat pääosin viranomaisten toimivaltaa, päätöksentekoa ja tietojen luovuttamista viranomaisten kesken.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Raja- ja merivartioasetus ja kansallinen lainsäädäntö

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto (EURMV) on perustettu unioniasetuksella vuonna 2016. Asetuksella on tarkoitus varmistaa yhdenmety rajaturvallisuus Euroopan unionin ulkorajoilla. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet marraskuussa 2019 aiemman korvaavan uuden eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen (EU) 2019/1896 (raja- ja merivartioasetus). Uusi asetus on pääosiltaan tullut voimaan 4. päivänä joulukuuta 2019. Uuden asetuksen tarkoituksena on vahvistamalla ulkorajavalvontaa varmistaa Euroopan yhdenmety rajaturvallisuuden tehokas toteuttaminen ulkorajoilla, varmistaa EU:n sisäisen turvallisuuden taso, taata vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden häiriötön vapaa liikkuvuus unionin alueella ja tehostaa yhteistä palauttamispolitiikkaa, parantaa Euroopan raja- ja merivartioviraston toimintakykyä sekä integroida eurooppalainen rajavalvontajärjestelmä (Eurosur) osaksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Valiokunta tähdentää, ettei uusi asetus muuta vuonna 2016 hyväksyttyä jaetun vastuun periaatetta, jonka mukaan vastuu ulkorajavalvonnasta on jaettu Euroopan raja- ja merivartioviraston ja jäsenvaltioiden kesken, mutta jäsenvaltioilla on edelleen ensisijainen vastuu oman ulkorajaosuutensa valvonnasta.

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto koostuu rajaturvallisuudesta vastaavista jäsenvaltioiden kansallisista viranomaisista, palauttamisesta vastaavista kansallisista viranomaisista sekä Euroopan raja- ja merivartiovirastosta.

Euroopan unionin lainsäädäntöön kuuluva uusi raja- ja merivartioasetus on kaikilta osiltaan suoraan jäsenvaltioita velvoittava. EU-asetus on myös voimassa sellaisenaan, eikä sitä saa selittää tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Näin ollen raja- ja merivartioasetusta ei myöskään saateta erikseen voimaan, eikä asetusta panna täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä.

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

Raja- ja merivartioasetuksen soveltaminen edellyttää kuitenkin myös täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Rajavartiolaitos vastaa kansallisesti rajaturvallisuudesta, poliisi palautuksista ja Maahanmuuttovirasto vapaaehtoisesta paluusta. Tulli on osa eurooppalaisen raja- ja merivartioston kansallista rakennetta kansallisena rajavalvontaviranomaisena tätä tehtävää hoitaessaan. Tulli ei saadun tiedon mukaan ainakaan toistaiseksi osallistu Suomen pysyvään joukkoon. Tullin mahdollisesta osallistumisesta joukkoon päätetään erikseen myöhemmin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuuluu pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvonnasta vastaavana viranomaisena eurooppalaisen raja- ja merivartioston rakenteeseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kuitenkaan kuulu pysyvään joukkoon, mutta osallistuu eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaan asettamalla asiantuntijoita pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin.

Edellä mainittujen kansallisten viranomaisten toimivalta toteuttaa asetuksessa säädettyjä tehtäviä perustuu kutakin viranomaista koskevaan maamme kansalliseen lainsäädäntöön, jota ei ole tarkoitus olennaisesti muuttaa. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys koskee pääosin sisäasiainhallinnon kansallisten viranomaisten - Rajavartiolaitos, poliisi ja Maahanmuuttovirasto — osallistumista eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaan. Tullia koskee 2. lakiedotukseen (laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta) sisältyvä velvoite tietojen luovuttamisesta Rajavartiolaitokselle asetuksen 25 artiklassa tarkoitettua kansallista tilannekuvaa varten.

Valiokunta toteaa, että raja- ja merivartioasetuksen soveltaminen edellyttää saadun selvityksen perusteella täydentävien kansallisten säännösten ottamista rajavartiolakiin (578/2005), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (639/2019), meripelastuslakiin (1145/2001), poliisilakiin (872/2011), ampuma-aselakiin (1/1998), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (616/2019), ulkomaalaislakiin (301/2004) ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020). Ehdotetut säännökset koskevat keskeisesti viranomaisten toimivaltaa, päätöksentekoa ja tietojen luovuttamista viranomaisten kesken. Lisäksi on tarpeen ajantasaistaa voimassa olevan lainsäädännön asetusviittaukset kohdistumaan uuteen raja- ja merivartioasetukseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota tässä yhteydessä myös siihen, että raja- ja merivartioasetus sallii tietyiltä osin liikkumavaraa kansallisessa sääntelyssä. Valiokunta pitää perusteltuna, ettei Suomi käytä asetuksen sallimaa liikkumavaraa (ks. myös jäljempänä kohta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko). Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä tuodaan asianmukaisesti esiin kansallisen liikkumavaran laajuus ja sen käyttämättä jättämisen perusteet. Nämä kansallisen liikkumavaran käyttämättä jättämistä koskevat peruslähdekohdat vastaavat hallintovaliokunnan linjausta, jonka mukaan operatiivisen toimivallan laajentaminen ei tarkoita ulkorajavalvontaan tai palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle (HaVL 34/2018 vp).

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko

Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön perustetaan operatiivinen ja toimivaltainen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, johon kuuluu yhteensä 10 000 henkilöä. Py-

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

syvä joukko koostuu Euroopan raja- ja merivartioviraston omasta operatiivisesta henkilöstöstä (luokka 1), jäsenvaltioiden pitkäkestoisesti (luokka 2) ja lyhytaikaisesti (luokka 3) viraston käyttöön komentamasta henkilöstöstä sekä nopean toiminnan reservistä (luokka 4). Jäsenmaiden tulee osallistua pysyvän joukon luokkiin 2, 3 ja 4 asetuksen liitteissä säädetyillä henkilömäärillä. Pysyvä joukko korvaa viraston käytössä olleet erilaiset reservit, jotka ovat perustuneet nopean toiminnan reserviä lukuun ottamatta jäsenmaiden vapaaehtoiseen osallistumiseen.

Suomen osuus pysyvästä joukosta on vuonna 2021 kahdeksan pitkäaikaisesti lähetettyä virkamiestä, 72 lyhytaikaisesti lähetettyä virkamiestä ja 30 nopean toiminnan reserviin varattua virkamiestä. Nämä luvut kasvavat vuosittain lukuun ottamatta nopean toiminnan reserviin varattavien virkamiesten määrää niin, että vuonna 2027 Suomen osuus on 30 pitkäaikaisesti lähetettyä virkamiestä ja 110 lyhytaikaisesti lähetettyä virkamiestä. Hallituksen esityksen mukaan sisäministeriö päättää sisäasiainhallinnon viranomaisten vuosittaisesta osallistumisesta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon toimintaan. Tarkoitus on, että pysyvä joukko on Euroopan raja- ja merivartioviraston käytössä vuoden 2021 alusta alkaen. Saadun selvityksen mukaan ensi vuoden valtion talousarvioesitykseen on otettu arvioidun tarpeen mukainen kansallinen rahoitus pysyvän joukon tehtäviin (HE 146/2020 vp).

Raja- ja merivartiovirasto lähettää pysyvän joukon jäseniä rajaturvallisuusryhmien, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien ja palautusryhmien yhteisoperaatioihin, nopeisiin rajainterventioihin, palautusinterventioihin sekä muihin asetuksen mukaisiin operatiivisiin toimiin jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa. Valiokunta toteaa, että tällaisia toimia saa kuitenkin toteuttaa ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion tai kolmannen maan luvalla (artikla 54 kohta 2). Poikkeuksena jäsenvaltion suostumuksesta on kiireellisiä toimia ulkorajoilla edellyttävä tilanne, jolloin neuvosto voi päätöksellään velvoittaa jäsenvaltion ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviin (42 artikla).

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset rajavartiolaikiin sisältävät säännökset menettelystä, jolla päätetään sisäasiainhallinnon virastojen osallistumisesta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvään joukkoon raja- ja merivartiostoasetuksen Suomelle asettamien velvoitteiden täyttämiseksi. Poliisilaisissa ehdotetaan säädettäväksi poliisin osallistumisesta eurooppalaiseen raja- ja merivartiostoon sekä ajantasaistettavaksi poliisin osallistumista Raja- ja merivartioviraston toimintaan koskevaa sääntelyä.

Pysyvän joukon toimivaltuudet

Euroopan raja- ja merivartioviraston johtamien operaatioiden peruseriaatteet säilyvät uudistuksessa ennallaan samoin kuin operaatioiden isäntäjäsenvaltion eli apua vastaanottavan jäsenvaltion ohjausvastuu. Valiokunta pitää tärkeänä, että pysyvän joukon eri ryhmät ovat isäntäjäsenvaltion johdossa. Ryhmien jäsenten on hoidettava tehtäviä ja käytettävä valtuuksia ainoastaan isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöstön ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessaan. Valiokunta korostaa, että voimankäytön on oltava isäntäjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista ja sen on tapahduttava isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa. Asetuksessa rajavartijalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstössä määriteltyä rajavartijaa. Suomessa rajatarkastusviranomaisen on määritelty ul-

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

komaalaislain (301/2004) 3 §:ssä ja määritelmä kattaa myös poliisin. Palauttamiseen liittyvissä tehtävissä asetuksessa mainittu rajavartija tarkoittaa myös suomalaista poliisimiestä.

Kaikissa tilanteissa isäntäjäsenvaltion tulee antaa ohjeet sen alueella toimiville pysyvän joukon ryhmille. Ryhmien on noudatettava isäntäjäsenvaltion sekä Euroopan raja- ja merivartioston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimittava isäntäjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti. Valiokunta toteaa, että valtuuksia käyttäessään ryhmien jäsenten on kunnioitettava täysimääräisesti perusoikeuksia, joihin kuuluu muun muassa pääsy turvapaikkamenettelyjen piiriin, sekä ihmisarvoa ja kiinnitettävä erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin (43 artikla).

Raja- ja merivartioasetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran (82 artikla 4, 8, 10 ja 11 kohta) puitteissa isäntäjäsenvaltio voi valtuuttaa pysyvän joukon eri ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan niin, että isäntäjäsenvaltion virkamiehet eivät ole läsnä. Isäntävaltio voi myös sallia ryhmien jäsenten voimankäytön alueellaan, vaikka isäntäjäsenvaltion rajavartijoita ei ole paikalla. Schengenin rajasäännösten mukaisia päätöksiä pääsyn epäämisestä ja viisumisäännösten mukaisia päätöksiä viisumin epäämisestä rajalla voivat tehdä ainoastaan isäntäjäsenvaltion rajavartijat, jollei isäntäjäsenvaltio valtuuta ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan. Edelleen isäntäjäsenvaltio voi antaa ryhmien jäsenille luvan käyttää sen kansallisia tietokantoja.

Kuten edellä on todettu, Suomi ei käytä tätä kansallista liikkumavaraa. Suomi ei valtuuta ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan eikä salli voimankäyttöä alueellaan ilman suomalaisen rajavartiomiehen tai poliisimiehen läsnäoloa. Pääsyn epäämistä, viisumin epäämistä tai viisumin myöntämistä rajalla koskevia päätöksiä voivat tehdä jatkossakin vain suomalaiset virkamiehet. Suomi ei myöskään anna ryhmien jäsenille lupaa käyttää kansallisia tietokantoja lukuun ottamatta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 36 §:ssä säädettyä Rajavartiolaitoksen oikeutta luovuttaa henkilötietoja muun muassa raja- ja merivartioston koordinoimaan operaatioon osallistuville jäsenvaltion virkamiehille, mikä sääntely on tarkoitettu säilyttää ennallaan. Rajavartiolakiin ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi täsmentävät säännökset rajavartiomiehen toimivaltuuksista pysyvän joukon ryhmän jäsenenä. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset pysyvän joukon ryhmän jäsenen valtuudesta avustaa Suomessa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanotamisessa ja rekisteröinnissä.

Valiokunta tähdentää, että pysyvän joukon jäsenet tulee kouluttaa tehtäviinsä hyvin, jotta heillä on valmius suoriutua tehtävistään asianmukaisesti ottaen huomioon muun muassa hyvän hallinnon takeet ja virkavastuu. Raja- ja merivartioasetuksen 54 artiklan 3 kohdan mukaan ryhmien jäseninä lähetettävillä pysyvän joukon jäsenillä on oltava kyky hoitaa rajavalvonta- tai palauttamistehtäviä, mukaan lukien kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut tehtävät, jotka edellyttävät toimeenpanovaltuuksia. Pysyvän joukon jäsenten on täytettävä Schengenin rajasäännösten 16 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja muissa asiaa koskevissa säännöksissä säädetyt erityistä koulutusta ja ammattitaitoa koskevat vaatimukset.

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

Palautustoiminnan tehostaminen

Kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttaminen kuuluu unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeisiin ongelmiin. Merkittävä osa turvapaikanhakijoista ei täytä pakolaisaseman eikä myöskään toissijaisen suojelun saamisen edellytyksiä. Heidän maasta poistamisensa on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Valtaosaa lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneista ei saada poistumaan Euroopasta. Vapaaehtoiseen paluuseen ei ole laajaa halukkuutta. Pakkotoimin tapahtuva palauttaminen on vaikeaa senkin vuoksi, etteivät heidän lähtömaansa halua ottaa takaisin maansa jättäneitä ihmisiä. Osaa laittomasti EU:ssa olevia ei tavoiteta palautettavaksi. Osaksi kysymys on passiivisuudesta palautuspolitiikassa. Valiokunta pitää palautustoiminnan tehostamista hyvin tärkeänä.

Palautustoiminnan tehostaminen kuuluu raja- ja merivartioasetuksen tavoitteisiin. Sen vuoksi Euroopan raja- ja merivartioston palautuksiin liittyvää toimintaa ja mahdollisuutta antaa jäsenvaltioille teknistä ja operatiivista tukea laajennetaan.

Viraston tulee seurata jäsenvaltioiden palauttamisen toteuttamiseen liittyviä tarpeita, ja sen tulee tukea myös palauttamispäätösten valmistelua, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista ja muita palauttamiseen liittyviä toimia, kuten yhteydenpitoa kolmansiin maihin. Suomessa vapaaehtoisesta paluusta vastaa Maahanmuuttovirasto ja pakkopalauttamisesta vastaa poliisi. Jäsenvaltioilla on edelleen yksinomainen vastuu palautuspäätösten tekemisestä ja säilöönnottoon liittyvistä toimenpiteistä paluudirektiivin mukaisesti.

Raja- ja merivartioasetuksessa vahvistetaan myös palautustoiminnan valvontaa oikeusvaltioperiaatteiden ja perusoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi. Uuden EU-asetuksen myötä maamme yhdenvertaisuusvaltuutetulle ehdotetaan säädettäväksi uusi tehtävä. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan tämän vuoksi hallituksen esityksessä lisättäväksi säännös siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa osallistumisesta raja- ja merivartioasetuksen 51 artiklan mukaiseen pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vielä ei ole tietoa, millaista panostusta Suomelta odotetaan palautusten valvontaan vuonna 2021. Asiaa on syytä selvittää aktiivisesti ja huolehtia yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston resursseista, jotta yhdenvertaisuusvaltuutetulla on edellytykset hoitaa asianmukaisesti uutta tehtäväänsä. Juuri annetussa hallituksen esityksessä vuoden 2021 valtion talousarvioesityksen täydentämisestä ehdotetaan 0,2 miljoonaa euroa EU:n raja- ja merivartioasetuksen mukaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun palautusten valvontaan liittyviin lisätehtäviin (HE 227/2020 vp). On huomattava, että vastaisuudessa maamme yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu valtuutetulle säädettävän kansallisen lainsäädännön nojalla unioniasetuksen mukaisesti valvoa toimistonsa virkamiesten kanssa myös muiden unionin jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä välttämättä on liityntää Suomen viranomaisten toimenpiteisiin. Valiokunta arvioi tämän järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta, kun siitä on saatu riittävästi kokemuksia.

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

Henkilötietojen suoja

Kansallinen tilannekuva

Raja- ja merivartioasetuksen 25 artiklassa tarkoitetun kansallisen tilannekuvan tuottamiseksi ja ylläpitämiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitos saa oikeuden saada asetuksen täytäntöönpanosäädöksessä säädettyjä välttämättömiä tietoja poliisilta, Tullilta, Maahanmuuttovirastolta, hätäkeskustietojärjestelmästä, ilmailuviranomaisilta ja liikenteen ohjauspalvelun tarjoajalta. Alusten ja ilma-alusten tunnistenumeroita koskevat tiedot ovat ainoat henkilötiedot, joiden käsittely on sallittu tilannekuvassa. Meripelastusrekisterin tietoja saa ehdotuksen mukaan käsitellä samassa tarkoituksessa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan ylläpitämään kansalliseen tilannekuvaan syötetään tietoja täytäntöönpanosäädöksen luonnoksen mukaan sellaisista tapahtumista, joita havaitaan suorittaessa rajojen valvontaa, ylläpidettäessä tilannetietoisuutta tai tunnistetaan riskianalyysin yhteydessä. Ilmoitettavalla tapahtumalla tulee olla todennäköisesti vaikutusta maahantuloon, rajat ylittävään rikollisuuteen tai eurooppalaisen rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) toimintaan. Saadun tiedon mukaan mainitun täytäntöönpanoasetuksen valmistelu on loppusuoralla. Täytäntöönpanoasetuksen antamisen myötä voidaan ryhtyä yksityiskohtaisiin kansallisiin järjestelyihin.

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin rajavalvontayhteistyössä

Valiokunta toteaa, että Rajavartiolaitos tarvitsee raja- ja merivartioasetukseen pohjautuvan tehtävänsä vuoksi tietoja muilta rajaturvallisuuden osallistuvilta tai liittyviltä viranomaisilta. Uuden henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 36 §:ään ehdotetaan tehtäväksi raja- ja merivartioasetuksesta johtuvat muutokset (2. lakiehdotus). Osin on kysymys unioniasetuksesta johtuvista ilmaisullisista muutoksista. Osin on kysymys siitä, että lainkohdassa säädetään, että tietojen luovuttamisessa noudatetaan uuden raja- ja merivartioasetuksen säännöksiä. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että 36 §:n 1 momentin 2 kohdassa on kysymys nykytilaan verrattuna tietojen luovuttamisesta pysyvän joukon ryhmän jäsenelle.

Muu henkilötietojen luovuttaminen ulkomaille

Ulkomaalaislain 131 §:n 4 momenttia ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaalaisen tunnistamista varten myös Euroopan raja- ja merivartiostolle (7. lakiehdotus). Nykyään tietojen luovuttaminen on mahdollista ulkomaan viranomaiselle. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) 31 §:n 2 momenttiin ehdotetaan vastaavasti lisättäväksi uusi 3 kohta, jossa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä Euroopan raja- ja merivartiostolle (6. lakiehdotus). Poliisin henkilötietolain ehdotetun säännöksen nojalla on mahdollista luovuttaa ainoastaan sellaisia henkilötietoja, joita poliisi käsittelee ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tiedot voidaan luovuttaa noudattaen, mitä raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetään.

Valiokunta toteaa, että luovutettavat tiedot on ehdotetussa poliisin henkilötietolain 31 §:n 2 momentin 3 kohdassa rajattu ainoastaan niihin tietoihin, joita poliisi käsittelee ulkomaalaislain

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Säännöksen nojalla ei siten ole mahdollista luovuttaa muita poliisin henkilörekistereihin talletettuja tietoja. Lisäksi tiedot on ehdotetun 31 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan luovutettava noudattaen, mitä raja- ja merivartioasetuksessa säädetään. Asetuksen 49 artiklassa säädetään biografisten ja biometristen tietojen siirrosta, käsittelystä ja poistamisesta. Artiklan mukaan jäsenvaltiot siirtävät viraston yhdennetylle palauttamisen hallinta-alustalle teknisen ja operatiivisen avun antamiseksi tarvittavat tiedot. Säännöksen mukaan henkilötiedot saavat sisältää ainoastaan biografisia tietoja tai matkustajaluetteloja. Virasto voi käyttää alustaa myös biografisten tai biometristen tietojen suojattua siirtoa varten, mukaan lukien kaiken tyyppiset asiakirjat, jotka voidaan katsoa näytöksi tai alustavaksi näytöksi sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kansalaisuudesta, joista on tehty palauttamispäätös, jos tällaisten tietojen siirto on tarpeen, jotta virasto voi antaa jäsenvaltion pyynnöstä apua kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden ja kansalaisuuden vahvistamisessa yksittäistapauksissa.

Muut kannanotot

Valiokunta viittaa muilta osin henkilötietojen käsittelyn osalta hallituksen esityksessä lausuttuun.

Perusoikeuksien suojelu

Raja- ja merivartioasetuksessa perusoikeussuojan menettelyllisiä takeita varmistetaan Euroopan raja- ja merivartiovirastolle laadittavalla perusoikeusstrategialla ja toimintasuunnitelmalla (80 artikla), viraston hallintoneuvostoa perusoikeuskysymyksissä konsultoivalla neuvoo-antavalla ryhmällä (108 artikla) ja perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskevalla valitusmekanismilla (111 artikla). Uutta sääntelyä on Euroopan raja- ja merivartioviraston palveluksessa olevat perusoikeusvalvojat, jotka arvioivat jatkuvasti perusoikeuksien noudattamista operatiivisessa toiminnassa, antavat neuvontaa ja apua sekä myötävaikuttavat perusoikeuksien edistämiseen osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta (110 artikla). Valiokunta kiinnittää kansainvälisten sopimusten periaatteiden noudattamiseksi huomiota siihen, että viraston palvelukseen rekrytoidaan riittävä määrä perusoikeusvalvojia. Kaikissa viraston koordinoimissa operaatioissa sovelletaan myös menettelyohjeita, joiden tarkoituksena on taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen ja joissa painopisteenä ovat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt (81 artikla).

Raja- ja merivartioasetuksen 82 artiklan 3 kohdan nojalla pysyvän joukon ryhmän jäsenten on noudatettava Suomen alueella toimiessaan unionin oikeutta, kansainvälistä oikeutta ja Suomen kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen heihin sovelletaan myös maamme hallinnon yleislakeja. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ulottuu kaikkeen viranomaistoimintaan. Se, että valvottavat ovat virkamiesoikeudellisesti mahdollisesti myös oman maansa tai Euroopan unionin säädösten alaisia, ei valiokunnan käsityksen mukaan voi kaventaa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa valvoa, että kyseiset virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valiokunnan mietintö HaVM 22/2020 vp

Yhteenveto

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 141/2020 vp sisältyvät 1.— 8. lakiehdotuksen.

Helsingissä 25.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto