

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 141/2020 vp); hallintovaliokunnan saamat asiantuntijalausunnot

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Lisäksi hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastausta teemaan liittyvään kysymykseen.

1) Asiantuntijalausunnot

Lausunnonantajat pitävät esitystä yleisesti kannatettavana ja esitettyjä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön pääosin kannatettavina ja perusteltuina. Lausunnonantajien mukaan hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella annetut lausunnot on pääosin huomioitu hallituksen esityksessä.

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto

Raja- ja merivartiostoasetuksen 4 artiklan mukaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat rajaturvallisuudesta vastaavat jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset, mukaan lukien rannikkovartiostot niiden hoitaessa rajavalvontatehtäviä, palauttamisesta vastaavat kansalliset viranomaiset ja Euroopan raja- ja merivartiostovirasto.

Tulli toteaa, että hallituksen esityksessä Tulli on määritelty osaksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Tosiasiassa Suomen tulli on kuitenkin osa Euroopan unionin tulliliittoa. Hallituksen esityksestä ei tarkemmin ilmene, miksi Tulli mainitaan osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa.

Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitos, poliisi, Maahanmuuttovirasto ja Tulli ovat kukin osaltaan osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Rajavartiolaitos vastaa kansallisesti rajaturvallisuudesta, poliisi vastaa palautuksista ja Maahanmuuttovirasto vas-

taa vapaaehtoisesta paluusta. Tulli on osa eurooppalaisen raja- ja merivartioston kansallista rakennetta kansallisena rajavalvontaviranomaisena tätä tehtävää hoitaessaan. Tulli ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi osallistu Suomen pysyvään joukkoon.

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

Raja- ja merivartioston pysyvä joukko

Raja- ja merivartiostovirasto lähettää pysyvän joukon jäseniä rajaturvallisuusryhmien, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien ja palautusryhmien jäseninä yhteisoperaatioihin, nopeisiin rajainterventioihin, palautusinterventioihin tai muihin asiaan liittyviin operatiivisiin toimiin jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa (54 artiklan 2 kohta). Suomalaiset viranomaiset osallistuvat Suomen kiintiössä pysyvään joukkoon kansallisen vastuun mukaisesti.

Raja- ja merivartiostoasetuksen 82 artiklan 1 kohdan mukaan pysyvästä joukosta lähetettävien ryhmien jäsenillä on oltava valmiudet hoitaa tehtävät ja käyttää valtuuksia, jotka liittyvät rajavalvontaan ja palauttamiseen tai ovat tarpeen asetusten (EU) N:o 656/2014 (ulkoisten merirajojen valvonta-asetus) ja (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) ja direktiivin 2008/115/EY (paluudirektiivi) tavoitteiden saavuttamiseksi. Nämä tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat kumotun raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisia tehtäviä ja toimivaltuuksia lukuun ottamatta ulkoisten merirajojen valvonta-asetuksen mukaisia tehtäviä, jotka ovat uusia. Uusi pysyvän joukon ryhmän jäsenen tehtävä on myös viisumisäännöstön 35 artiklan mukainen päätös viisumin epäämisestä rajalla, jos isäntäjäsenvaltio on valtuuttanut ryhmien jäsenet tähän tehtävään (82 artiklan 11 kohta).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan Suomeen tulevat pysyvän joukon ryhmien jäsenet noudattavat Suomen alueella toimiessaan raja- ja merivartiostoasetuksen 82 artiklan 3 kohdan nojalla unionin ja kansainvälistä oikeutta ja isäntäjäsenvaltio Suomen kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen heihin sovelletaan hallinnon yleislakeja. Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet toteutuvat myös pysyvän joukon ryhmien jäsenten hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä Suomessa. Raja- ja merivartiostoasetuksen 82 artiklan 3 kohdan perusteella oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ulottuu myös Suomessa toimiviin pysyvän joukon ryhmien jäseniin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies korostaa, että pysyvän joukon ryhmien jäsenet tulee kouluttaa asianmukaisesti, että he ovat tietoisia toimintaansa koskevista kansallisista säädöksistä ja heillä on valmius suoriutua tehtävistään hyvän hallinnon takeet ja virkavastuu huomioiden.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on selvennetty, että raja- ja merivartiostoasetuksen mukaan ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä (85 artikla), vaikkakin osin lienee selvää, että esim. viral-tapanoseuraamuksia ei voida välttämättä käytännössä soveltaa. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa

on maininta hallinnon yleislakien soveltumisesta. Koska vieraan valtion virkamiehet osallistuisivat lähinnä tosiasialliseen hallintotoimintaan, eivätkä tekisi muun muassa hallintopäätöksiä, niin hallinnon yleislait soveltuvat rajoitetummin. Kuitenkin on hyvä, että säätämisyjärjestysperusteluista käy ilmi hyvän hallinnon takeiden, joihin kuuluvat erityisesti hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet, noudattaminen myös vieraan valtion virkamiesten toiminnassa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet on perehdytettävä asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn (PeVL 23/2017 vp, s. 4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tähän perehdyttämiseen. Jos asetuksessa on säännös, joka edellyttää perehdyttämistä, se olisi selkeyden vuoksi hyvä mainita myös perusteluissa.

Sisäministeriö toteaa, että raja- ja merivartioasetuksen 54 artiklan 3 kohdan mukaan ryhmien jäseninä lähetettävillä pysyvän joukon jäsenillä on oltava kyky hoitaa rajavalvonta- tai palauttamistehtäviä, mukaan lukien asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut tehtävät, jotka edellyttävät toimeenpanovaltuuksia. Pysyvän joukon jäsenten on täytettävä Schengenin rajasäännösten 16 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja muissa asiaa koskevissa säädöksissä säädetyt erityistä koulutusta ja ammattitaitoa koskevat vaatimukset. Kaikissa tilanteissa isäntäjäsenvaltio antaa ohjeet sen alueella toimiville pysyvän joukon ryhmille. Ryhmät noudattavat isäntäjäsenvaltion ja viraston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimivat isäntäjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti isäntäjäsenvaltion virkamiesten ohjauksessa.

Kaikissa raja- ja merivartioviraston operaatioissa laaditaan 38 artiklan mukainen operaatiosuunnitelma. Operaatiosuunnitelma sitoo virastoa, isäntäjäsenvaltiota ja osallistuvia jäsenvaltioita. Operaatiosuunnitelmaan on sisällytettävä 38 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki operaatioiden toteuttamisen kannalta tarpeelliseksi katsotut seikat, mukaan lukien muun muassa tehtävien ja toimivaltuuksia edellyttävien tehtävien sekä vastuiden kuvaus, myös perusoikeuksien kunnioittamisen ja tietosuojavaatimusten osalta sekä ryhmille annettavat erityisohjeet, myös tietokantojen käytöstä sekä isäntäjäsenvaltiossa sallituista virka-aseista, ammuksista ja varusteista (3 kohdan d alakohta) sekä yleiset ohjeet siitä, miten varmistetaan perusoikeuksien turvaaminen viraston operatiivisen toiminnan aikana (3 kohdan 1 alakohta).

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että esityksen mukaan ryhmien jäsenten on hoidettava tehtäviä ja käytettävä valtuuksia ainoastaan isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöstön ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessa (s. 8). Ottaen huomioon kysymyksessä olevan näinkin merkittävä toimivallan rajausta sekä kansallisen liikkumavaran käyttämistä koskeva asia, on tässä yhteydessä käytetty sana ”pääsääntöisesti” jossain määrin täsmentymätön.

Sisäministeriö toteaa, että ”pääsääntöisesti heidän läsnä ollessa” on raja- ja merivartioasetuksen 82 artiklan 4 kohdan sanamuoto.

Suomen osallistuminen pysyvään joukkoon

Euroopan raja- ja merivartiostoviraston käyttöön perustetaan operatiivinen ja toimivaltainen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, johon kuuluu yhteensä 10 000 henkilöä vuoteen 2027 mennessä. Raja- ja merivartiostoasetuksen 54 artiklan 1 kohdan mukaan pysyvä joukko koostuu viraston omasta operatiivisesta henkilöstöstä (luokka 1), jäsenvaltioiden pitkäkestoisesti (luokka 2) ja lyhytaikaisesti (luokka 3) viraston käyttöön komentamasta henkilöstöstä sekä nopean toiminnan reservistä (luokka 4).

Asetuksessa asetetaan Suomelle velvoite osoittaa viraston käyttöön pysyvään joukkoon pitkäaikaisella komennuksella 8 henkilöä vuonna 2021. Pitkäaikaisten komennusten määrä kasvaa ja on 30 henkilöä vuodesta 2027 eteenpäin. Lisäksi Suomen on varattava viraston käyttöön lyhytaikaisilla eli enintään neljä kuukautta vuodessa kestäville komennuksille 72 henkilöä vuonna 2021. Lyhytaikaisten komennusten määrä nousee ja on 110 henkilöä vuodesta 2027 eteenpäin. Rajavartiolaitos päättäisille määrätyn osallistumisvelvoitteen toteuttamisesta työnantajaroolinsa perusteella. Lähtökohtaisesti pyritään lähettämään vapaaehtoisia virkamiehiä, jotka ovat ilmoittautuneet tehtäviin.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että esityksen perusteella varsinkin Rajavartiolaitokseen kohdistuvat henkilöstövaikutukset tulevat olemaan määrällisesti ja taloudellisesti varsin mittavat. Haasteena voi olla riittävien vapaaehtoisten määrä ja omista tehtävistään irrotettavuus Suomen velvoitteiden täyttämiseksi ja toisaalta kansallisista viranomais tehtävistä suoriutumiseksi. Apulaisoikeusasiamies viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 65/2016 vp, s. 5). Vaikka viitattu perustuslakivaliokunnan lausunnon tarkoittama tilanne ei ole rinnasteinen nyt puheena olevaan raja- ja merivartioston pysyvän joukon perustamiseen, ilmenee siitä kuitenkin joitakin huomionarvoisia seikkoja erityisesti Suomelle kuuluvan osallistumisvelvoitteen toteuttamisessa.

Sisäministeriö toteaa, että pysyvän joukon tehtäviin osallistuminen on Suomelle jäsenvaltiona velvoittava tehtävä. Suomi lähettää pysyvän joukon tehtäviin virkamiehiä täytettävien profiilien määrällisen ja laadullisen tarpeen mukaan. Lähtökohtaisesti pyritään lähettämään vapaaehtoisia, jotka ovat ilmoittautuneet tehtäviin ja vuonna 2020 perustettuun eurooppalaisen raja- ja merivartioston Suomen pysyvään joukkoon. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen (rajavartiolaki 3 §), jolla tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus (rajavartiolaki 2 §). Pysyvän joukon osana suoritettavat tehtävät eivät ole Rajavartiolaitoksen tehtävistä irrallisia tehtäviä, vaan osa rajavartiomiesten virkatehtäviä. Rajavartiolaitos voi näin ollen työnjohto-oikeudella määrätä tarvittavaa henkilöstöä pysyvän joukon tehtäviin. Tehtäviin osallistuminen ei voi perustua pelkästään virkamiesten vapaaehtoisuuteen kuten kotimaan tehtävänkään suorittamisen osalta. Virkamiehiä ei siirretä toiseen tehtävään, vaan he suorittavat tehtävää omasta tehtävästään ja osallistuminen perustuu annettavaan virkamatkamääräykseen.

Rajavartiolaitos joutuu lisäämään henkilöstöään kyetäkseen täyttämään pysyvän joukon aiheuttamat velvoitteet. Kukin jäsenmaa maksaa raja- ja merivartiostoviraston käyttöön

asettamansa henkilöstön koulutus-, palkkaus-, varustamis- ja pysyvät ylläpitokustannukset. Tavoitetilassa virasto korvaa osan henkilöstön komennuksen aikaisista palkkakustannuksista ja maksaa henkilöstön päivärahakustannukset. Korvaukset tulevat kuitenkin olemaan vain noin puolet Rajavartiolaitoksesta komennettavan henkilöstön todellisista kustannuksista. Korvauksia maksetaan vain, jos jäsenmaa lisää henkilöstöään viraston komennustarpeiden vuoksi. EU:n uutta lisävelvoitetta ei voida toimeenpanna ilman täysimääräistä kansallista lisärahoitusta. Rajavartiolaitos on saanut julkisen talouden suunnitelmassa rahoituksen pysyvän joukon velvoitteiden toteuttamiseksi vuosille 2021-2023. Edelleen on tärkeää, että lisäresurssit turvataan myös vuosina 2024-2027 pysyvän joukon täysimääräisten velvoitteiden toteutuessa.

Professori Mäenpää toteaa, että uuden asetuksen mukaan kansalliset viranomaiset ovat kukin osaltaan osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Näiden viranomaisten toimivalta toteuttaa asetuksessa säädettyjä tehtäviä perustuu kutakin viranomaista koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön, jota ei ole tarkoitus olennaisesti muuttaa. Viranomaisaseman muutokset edellyttävät kuitenkin myös virkaehtosopimusten ja virastojen hallinnollisten määräysten tarkennuksia.

Sisäministeriö toteaa, että virkamatkalla sovelletaan sekä valtion keskustasolla sovittujen, että esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hallinnonalan tarkentavien virkaehtosopimusten sopimusmääräyksiä. Virkaehtosopimusten soveltamisala ei ole maantieteellisesti rajoitettu Suomen alueeseen, vaan niihin perustuvia palvelussuhteen ehtoja sovelletaan tavanomaisesti kaikilla virkamatkoilla, kotimaassa ja ulkomailla. Valtion keskustason virkaehtosopimusten soveltamisalamääräysten mukaisesti sopimuksia sovelletaan valtion virkamiehiin ja esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tarkentavia virkaehtosopimuksia soveltamisalamääräystensä mukaisesti Rajavartiolaitoksen virkamiehiin. Euroopan raja- ja merivartioston pysyviin joukkoihin osallistumaan lähetettävät virkamiehet ovat koko osallistumisen ajan Rajavartiolaitoksen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston virkamiehiä, jotka myös aktiivisesti hoitavat virkaansa osallistuessaan pysyvään joukkoon.

Perusoikeuksien noudattamisen valvonta

Raja- ja merivartiostoasetuksessa perusoikeussuojan menettelyllisiä takeita varmistetaan raja- ja merivartiostolle laadittavalla perusoikeusstrategialla ja toimintasuunnitelmalla (80 artikla), viraston hallintoneuvostoa perusoikeuskysymyksissä konsultoivalla neuvoa-antavalla ryhmällä (108 artikla) ja perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskevalla valitusmekanismilla (111 artikla).

Raja- ja merivartiostoasetuksen 109 artiklan mukaan raja- ja merivartiostossa toimii perusoikeusvastaava ja häntä avustava apulaisperusoikeusvastaava. Raja- ja merivartiostoasetuksen 110 artiklan mukaan viraston palvelukseen otetaan lisäksi perusoikeusvastaavan nimittämiä perusoikeusvalvojia, jotka arvioivat jatkuvasti perusoikeuksien noudattamista operatiivisissa toimissa. Perusoikeusvalvojen tehtävistä säädetään 110 artiklan 2 kohdassa. Viraston on artiklan 6 kohdan mukaan varmistettava, että viraston palvelukseen on otettu vähintään 40 perusoikeusvalvojaa viimeistään 5.12.2020.

Viraston pääjohtaja arvioi perusoikeusvastaavaa kuullen vuosittain tarpeen lisätä perusoikeusvalvojien määrää.

Raja- ja merivartioasetuksen valitusmekanismia koskevan 111 artiklan 6 kohdan mukaan perus- ja ihmisoikeuksien konkreettista loukkaamista koskevan rekisteröidyn valituksen kohdistuessa viraston henkilöstön jäseneen, perusoikeusvastaava suosittaa pääjohtajalle asianmukaisia jatkotoimia, myös kurinpitoseuraamuksia, ja tarvittaessa asian siirtämistä siviili- tai rikosoikeudellisten menettelyjen käynnistämistä varten tämän asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Asetuksen saman artiklan 7 kohdan mukaan rekisteröidyn valituksen koskiessa isäntäjäsenvaltion tai muun osallistuvan jäsenvaltion ryhmien jäsentä, mukaan lukien lähetetty ryhmän jäsen tai lähetetty kansallinen asiantuntija, kotijäsenvaltion on varmistettava asianmukaiset jatkotoimet, tarpeen mukaan myös kurinpitoseuraamukset, asian siirtäminen siviili- tai rikosoikeudellisten menettelyjen käynnistämistä varten ja muut seuraamukset kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kyseinen jäsenvaltio raportoi perusoikeusvastaavalle tietyn määräajan kuluessa ja sen jälkeen tarvittaessa säännöllisin määräajoin valituksen johdosta tehdyistä päätelmistä ja toteutetuista jatkotoimista. Virasto huolehtii asiaa koskevista jatkotoimista, jos kyseiseltä jäsenvaltiolta ei saada selvitystä. Jos kyseiseltä jäsenvaltiolta ei saada selvitystä tietyn määräajan kuluessa tai se antaa vain puutteellisen selvityksen, perusoikeusvastaava ilmoittaa asiasta pääjohtajalle ja hallintoneuvostolle.

Apulaisoikeusasiamies pitää myönteisenä raja- ja merivartiostoasetuksessa kuvattua valitusmekanismia sekä perusoikeuksien noudattamiseen liittyviä valvontajärjestelyjä. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan erilaisiin eurooppalaisen raja- ja merivartioston operaatioihin liittyviin kanteluihin ja valituksiin voi liittyä usean eri jäsenvaltion virkamiehiä tai toisen jäsenvaltion palveluksessa toiseen maahan komennettuja virkamiehiä. Lisäksi kantelun kohteena oleva toiminta on voinut tapahtua ulkomailla tai Suomessa tai kummassakin. Vastuun kohdentamista koskevien kysymysten ohella avoimena on myös osaltaan kysymys siitä, selvittääkö eurooppalainen raja- ja merivartiosto organisaationa sen toiminnasta tehtyjä valituksia vai välittääkö se tällaiset valitukset niille jäsenvaltioille, joiden kansalaisuutta edustavan henkilöstön toimintaa arvostelu koskee.

Apulaisoikeusasiamies korostaa kansallisten hallintoviranomaisten sekä raja- ja merivartioasetuksessa mainittujen perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta vastaavien tahojen yhteistyön merkitystä. Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti resurssiensa ja roolinsa puitteissa voi toimia ensisijaisena kansallisena yhteydenottotahona raja- ja merivartiostoa koskevissa asioissa eikä ainakaan säännönmukaisesti osallistua tällaiseen operatiivisen laillisuusvalvonnan toteuttamiseen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan on kuitenkin tärkeää, että oikeusasiamies saa tiedon eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevista perusoikeuksien valvontaan liittyvistä asioista silloin, kun niillä on jokin kansallinen kytkeä (111 artikla 4 kohta).

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota raja- ja merivartiostoasetuksen 109 artiklassa tarkoitetun perusoikeusvastaavan henkilöstön määrään. Huhtikuussa 2020 raja- ja merivartiostolta saadun tiedon mukaan 109 artiklassa tarkoitetun perusoikeusvastaavan henkilöstöön kuului 11 henkilöä (Human Rights Officers). Ilmoitettu määrä tuntuu varsin vähäiseltä ja se voi heijastua jäsenvaltioiden kansallisille laillisuusvalvonnasta vastaaville viranomaisille mahdollisesti tutkittavaksi tulevien kanteluiden tai muunlaisten valitusten määrään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto korostaa raja- ja merivartiostoviraston tarvetta rekrytoida perusoikeusvalvojia määrällisesti lisää.

Sisäministeriö toteaa, että useamman jäsenvaltion virkamiesten toimintaa koskeva valitusmekanismi kautta tullut valitus (kantelu) voinee tulla käsiteltäväksi useassa eri jäsenvaltiossa samanaikaisesti. Jäsenvaltiot vastaavat käsittelystä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja raportoivat toteutetuista jatkotoimista perusoikeusvastaavalle. Perusoikeusvastaava sisällyttää vuotuisen kertomukseensa tietoja valitusmekanismista ja viittauksia raja- ja merivartiostoviraston ja jäsenvaltioiden valitusten johdosta tekemiin päätelmiin ja toteuttamiin jatkotoimiin.

Perusoikeusvastaava lähettää suomalaisten virkamiesten toimintaa koskevat valitukset kansallisena yhteyspisteenä toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan kautta sekä lisäksi tiedoksi myös perusoikeuksien alalla toimivaltaiselle viranomaiselle tai elimelle jäsenvaltiossa, eli Suomen tapauksessa eduskunnan oikeusasiamiehelle. Rajavartiolaitos käsittelee omia virkamiehiään koskevat valitukset asian vaatimalla ja edellyttämällä tavalla kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Sisäministeriö toteaa, että raja- ja merivartiostovirastossa valmistellaan parhaillaan perusoikeusvalvojen palkkaamista. Marraskuussa 2020 järjestettiin ylimääräinen raja- ja merivartiostoviraston hallintoneuvoston kokous, jossa virasto esitteli perusoikeusvalvojen rekrytointitilannetta. Rekrytointiprosessi käynnistettiin marraskuun 2020 alussa. Viraston pääjohtaja ja väliaikainen perusoikeusvastaava ovat sopineet perusoikeusvalvojen vähittäisestä rekrytointisuunnitelmasta niin, että vuoden 2021 alussa rekrytoidaan viisi toista perusoikeusvalvojaa. Lisäksi rekrytoidaan viisi perusoikeusvalvojaa, kun EU:n budjettiviranomainen on hyväksynyt tarkistetun toimeenpanosuunnitelman. Rekrytointia täydennetään myöhemmin vuoden 2021 aikana.

Raja- ja merivartiostoasetuksen 96 artiklan mukaan virastoon ja sen henkilöstösääntöjen alaiseen henkilöstöön sovelletaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyä, Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa N:o 7.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hallituksen esityksessä olisi voitu arvioida raja- ja merivartiostoasetuksen 96 artiklan sisältöä operaatioihin osallistuvan henkilöstön virkamiesoikeudellisen ulottuvuuden näkökulmasta. Näin erityisesti, kun ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntjäsenvaltion virkamiehiä (85 artikla).

Sisäministeriö toteaa, että Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyä, Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa N:o 7 voidaan pitää Euroopan unionin virkamiesten aseman osalta yleisenä puitteena unionin virkamiesten toiminnalle ja oikeudelliselle asemalle. Se antaa muun muassa lainkäytöllisen koskemattomuuden heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta. Koska pysyvään joukkoon kuuluvat

henkilöt, mukaan lukien henkilöstösääntöjen alainen luokka 1, käyttävät raja- ja merivartiostoasetuksen nojalla ryhmien osana merkittävää toimivaltaa, on pidetty tarpeellisenä määritellä heidän siviili- ja rikosoikeudellinen vastuunsa asetuksella. Asetuksen 84 ja 85 artiklassa säädetään rajavartijaryhmien jäseniin sovellettavasta säädettyä siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta, tämän kuitenkin rajoittamatta 95 artiklan soveltamista.

Sisäministeriön käsityksen mukaan em. pöytäkirjan N:o 7 lainkäytöllisellä koskemattomuudella suojataan unionin virkamiesten muuhun kuin toimivallan käyttöön liittyvään toimintaan, hallitsemiin tiloihin tai kalustoon liittyvää koskemattomuutta. Vastaavat säädökset sisältyivät myös vuonna 2016 voimaan tulleeseen nyt kumottuun raja- ja merivartiostoasetukseen. Uudessa raja- ja merivartiostoasetuksessa säännökset on laajennettu kattamaan myös henkilöstösääntöjen alainen luokka 1.

Euroopan raja- ja merivartiostovirasto on valmistellut henkilöstösääntöjen alaisen pysyvän joukon luokan 1 henkilöstön osalta sisäisen laillisuusvalvonnan käytänteitä ja menetelmiä. Asiaa koskeva hallintoneuvoston päätösluonnos on virastossa valmisteilla. Valmisteluasiakirjan mukaan henkilöstösääntöjen alaiseen luokka 1 henkilöstöön sovelletaan EU:n henkilöstösääntöjä sekä hallintoneuvoston päätöksellä vahvistettavaa valvontamekanismia (43 artikla). Luokkaan 1 kohdistuva laillisuusvalvonta ja työnjohto-oikeus perustuu yleisesti ja ensisijaisesti henkilöstösääntöjen ja palvelussuhteen ehtojen nojalla annettavaan hallintoneuvoston päätökseen. Tällä hetkellä voimassa oleva ao. päätös on vuodelta 2018 ja virasto valmistelee tämän päätöksen päivittämistä.

Lisäksi raja- ja merivartiostoasetuksen 55 artiklan nojalla hallintoneuvosto pääjohtajan ehdotuksen perusteella ottaa käyttöön asianmukaisen valvontamekanismin, jolla seurataan henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön voimankäyttöä koskevien säännösten soveltamista, mukaan lukien raportointia koskevat säännöt ja erityisseuraamukset voimankäytöstä lähettämisten aikana, kuten kurinpidolliset seuraamukset.

Ryhmien jäsenten tehtävien hoitamiseen ja valtuuksien käyttämiseen, erityisesti jos ne edellyttävät toimeenpanovaltuuksia, tarvitaan isäntjäsenvaltion lupa sen alueella, ja niihin sovelletaan sovellettavaa unionin oikeutta, kansallista lainsäädäntöä tai kansallista oikeutta, 38 artiklassa tarkoitetuissa operaatiosuunnitelmissa kuvatulla tavalla. Ryhmien jäsenten on hoidettava tehtäviä ja käytettävä valtuuksia ainoastaan isäntjäsenvaltion rajavartijoiden tai rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöstön ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessa. Jos henkilöstösääntöjen alainen rajavartijaryhmän jäsen ei noudattaisi toimivaltuuksia, voi jäsenvaltio käynnistää rikostutkinnan artiklan 85 nojalla. Virkamiesoikeudellisen seuraamusjärjestelmän osalta valvontamekanismi pitää sisällään valvonnan ja raportoinnin, hallinnollisen tutkinnan ja kurinpitotoimet, erityiset hallinnolliset toimenpiteet (esim. siirtämisen tehtäviin, joissa ei tarvita toimivallan käyttöä, poistamisen operaatiosta, voimakäyttövälineiden luvan peruuttaminen) sekä valvontamekanismin toteuttamiseksi perustettavan organisaation. Asetuksen 106 artiklan mukaisesti pääjohtajalla on ensisijainen vastuu valvontamekanismin toimeenpanosta.

Pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvonta

Raja- ja merivartiostoasetuksen 51 mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa osallistumisesta pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin nimeämällä määriteltyjä profiileja vastaavat valvojat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta näiden valvojien kansallisen lainsäädännön mukaista riippumattomuutta. Virasto osallistuu myös asettamalla reservin käyttöön 110 artiklassa tarkoitettuja perusoikeusvalvojiaan.

Ulkomaalaislain 152 b §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaisi raja- ja merivartiostoasetuksen 51 artiklan edellyttämästä Suomen osallistumisesta pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin.

Apulaisoikeusasiamies toteaa ehdotetusta muutoksesta, että on erittäin tärkeää, etteivät yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitetyt uudet tehtävät heikennä yhdenvertaisuusvaltuutetun lakiin perustuvaa itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tämä voidaan apulaisoikeusasiamiehen mielestä taata sillä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäresurssit tehtävistä suoriutumiseksi turvataan ja että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi itse päättää valvontatehtäviin nimettävien valvojien määrän ja sen, millaisiin valvontatehtäviin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta osallistutaan.

Oikeusministeriö toteaa, että esitystä on täydennetty oikeusministeriön lausunnossaan esittämän mukaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssitarpeiden selvittämiseksi. Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota myös valtuutetun itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Esityksen perusteluista on täydennetty siten, että niistä paremmin ilmenee valtuutetun itsenäinen ja riippumaton asema. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislain 152 b §:ään uusi 2 momentti, jossa on paremmin huomioitu valtuutetun asema reserviä koskevissa neuvotteluissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto toteaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämät huomiot on otettu huomioon hallituksen esityksessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että uuteen tehtävään myönnetään resursseja, jotta valtuutettu voi ryhtyä toimiin henkilöstön kouluttamiseksi ja mahdollisten uusien valvojien rekrytoimiseksi. Valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että valtuutettu voi itse suunnata valvontatehtäviään ja siihen määriteltyjä resursseja.

Sisäministeriö toteaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäinen ja riippumaton asema sisältää itsenäisyyden ja riippumattomuuden muun muassa päätettäessä valtuutetun resurssien kohdentamisesta ja henkilöstöä koskevasta päätöksenteosta. Tämä on pyritty varmistamaan 5. lakiehdotuksen 152 b §:n uudessa 2 momentissa, jossa yhdenvertaisuusvaltuutetulle on varattu mahdollisuus osallistua vuotuisiin kahdenvälisiin neuvotteluihin raja- ja merivartiostoviraston kanssa artiklan 51 mukaiseen reserviin osallistumisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun uuden tehtävän edellyttämä määräraha on tarkoitus ottaa hallituksen vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen momentille 25.01.03 (Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot).

Yksityiskohtaiset kannanotot

2. lakiehdotus: Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta

22 a § Tietojen saanti kansallista tilannekuvaa varten

Raja- ja merivartiostoasetuksen 18 artiklan mukaan Eurosur muodostaa yhdenmetyt puitteet tietojenvaihdolle ja operatiiviselle yhteistyölle eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa. Kansallinen koordinoitikeskus on 21 artiklan 2 kohdan mukaan osana Eurosur-puitteita yhteyspiste tietojenvaihdolle ja yhteistyölle muiden kansallisten koordinoitikeskusten ja viraston kanssa.

Asetuksen 25 artiklassa säädetään kansallisen koordinoitikeskuksen velvoitteesta tuottaa ja ylläpitää kansallista tilannekuvaa. Artiklan 2 kohdassa säädetään lähteistä, joista kerätystä tiedosta kansallinen tilannekuva kootaan. Käytännössä kansallisesti kerätty tieto yhdistetään kansalliseen tilannekuvaan, joka puolestaan yhdistetään eurooppalaiseen tilannekuvaan. Säännökset vastaavat pääosiltaan kumotun Eurosur-asetuksen säännöksiä.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi 22 a §, jonka mukaan Rajavartiolaitoksella kansallisena koordinoitikeskuksena olisi oikeus saada kansallisen tilannekuvan tuottamiseksi ja ylläpitämiseksi salassapitosäännösten estämättä poliisilta, Tullilta, Maahanmuuttovirastolta, hätäkeskustietojärjestelmästä, ilmailuviranomaisilta ja liikenteen ohjauspalvelun tarjoajalta raja- ja merivartiostoasetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaisessa täytäntöönpanosäädöksessä säädettyjä välttämättömiä tietoja, ei kuitenkaan muita henkilötietoja kuin alusten ja ilma-alusten tunnistenumeroita.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, ettei hallituksen esityksessä huomioida 2. lakiehdotuksen 22 a §:n mukaisten tietojen keräämisestä ja toimittamisesta Rajavartiolaitokselle aiheutuvien uusien kustannusten korvaamista Air Navigation Services Finland Oy:lle (ANS Finland).

Sisäministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 29 §:n 1 momentin perusteella Rajavartiolaitoksella on oikeus saada ehdotetussa 22 a §:ssä tarkoitetut tiedot maksutta, jollei laissa toisin säädetä.

Sisäministeriö toteaa, että ANS Finland ei nykyisin järjestelmällisesti lähetä tietoja kansallisena koordinoitikeskuksena toimivalle Rajavartiolaitokselle, vaan ANS Finlandin yhteydenotot ovat olleet pääsääntöisesti ilmoituksia yksittäisistä tulevista tai lähtevistä lennoista (5-10 kpl/kk). ANS Finland lähettää Rajavartiolaitokselle lentosuunnitelmatiedot automatisoidusti sähköpostilla.

Ehdotettu 22 a § tarkoittaa, että ANS Finlandin tulisi ilmoittaa kansallisena koordinoitikeskuksena toimivalle Rajavartiolaitokselle ulkorajat ylittävistä lennoista, joiden epäillään olevan kytköksissä laittomaan maahantuloon tai muuhun rajat ylittävään rikollisuuteen. Sisäministeriö arvioi, ettei tällä velvoitteella olisi merkittävää työllistävää vaikutusta ANS Finlandille verrattaessa nykytilaan.

Tulli toteaa, että kansallinen tilannekuva on osin päällekkäinen esimerkiksi PTR-tilannekuvan sekä Europolin EU-tason vakavasta rikollisuudesta tuottaman tilannekuvan kanssa. Edellä mainituissa tilannekuvissa Tulli on kiinteästi mukana. Nyt säädettävässä tilannekuvassa ilmeisesti edellytetään, että Tulli toimittaa tiedot esimerkiksi kaikista tutkittavina olevista rajat ylittävistä rikoksista tilannekuvan muodostamista varten. Tiedonantovelvoite koskee silloin suurta osaa Tullin tutkimista rikoksista. Tällöin tulee arvioitavaksi ensinnäkin se, kuinka tiedot olisi järkevintä toimittaa tarkoituksen mukaisimmalla tavalla. Lisäksi tulisi täsmentää se, että missä vaiheessa tiedot tulee toimittaa ja minkä sisältöisinä. Lisäksi tulee turvata se, että Tullin suorittama rikostutkinta ei vaarannu esimerkiksi eri viranomaisten suorittamien päällekkäisten operaatioiden vuoksi.

Sisäministeriö toteaa, että Eurosur on järjestelmä, joka koostuu raja- ja merivartioviraston, jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten ja yksiköiden sekä mahdollisten kolmansien maiden verkoista. Kansallisesti tämä tarkoittaa yhteyden luomista turvallisuusverkosta (TUVE) Eurosur-verkkoon. Samalla todennäköisesti mahdollistuisi Rajavartiolaitoksen lisäksi muiden viranomaisten suora tietojen syöttäminen Eurosur-järjestelmään. Tekninen toteutus ei kuitenkaan ole vielä selvillä, joten tässä vaiheessa ei voida varmasti sanoa, miten ja mitkä viranomaiset voidaan liittää Eurosur-järjestelmään.

Sisäministeriö toteaa, että kansallista tilannekuvaa ylläpidetään kansallisessa koordinaatikeskuksessa, joka Suomessa on sijoitettu Rajavartiolaitoksen esikuntaan. Kansalliseen tilannekuvaan syötetään tietoja rajatapahtumista asetuksen 24 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosäädöksen määrittämällä tavalla. Rajatapahtumia ovat täytäntöönpanoasetuksen luonnoksen mukaan sellaiset tapahtumat, joita havaitaan suoritettaessa rajojen valvontaa, ylläpidettäessä tilannetietoisuutta tai tunnistetaan riskianalyysin yhteydessä. Lisäksi ilmoitettavalla tapahtumalla tulee olla todennäköisesti vaikutusta maahantuloon, rajat ylittävään rikollisuuteen tai sillä on vaikutusta Eurosurin toimintaan.

Rajat ylittävän rikollisuuden osalta tarvitaan tietoja myös Tullilta. Tullilta tarvittavat tiedot ovat tiettyjä salakuljetusta koskevia tietoja. Huomioitavaa kuitenkin on, että tietojen luovuttamiseen on monia tapoja: osa tulee suoraan muista järjestelmistä Eurosuriin raja- ja merivartioviraston toimesta, osan voi syöttää vastuuviranomainen järjestelmään itse TUVE-liitännän jälkeen, osan voi Rajavartiolaitos poimia itse yhteisistä tietovarannoista ja osa tiedoista jouduttaneen edelleenkin vaihtamaan esimerkiksi sähköpostitse. Tapahtumaa ei tarvitse ilmoittaa Eurosuriin, mikäli tieto on syötetty järjestelmään jonkin muun tahon toimesta. Komission toimivaltaisilla yksiköillä (TAXUD, OLAF jne.) on pääsy Eurosuriin ja ne voivat syöttää tietoja Eurosurissa, mikä voi vähentää kansallisten viranomaisten velvoitteita. Päällekkäistä työtä tietojen syöttämisessä vältetään.

Sisäministeriö toteaa, että raja- ja merivartiostoasetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaisen täytäntöönpanoasetuksen valmistelu on loppusuoralla, minkä jälkeen voidaan ryhtyä yksityiskohtaisiin kansallisiin järjestelyihin.

36 § Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin rajavalvontayhteistyössä

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan raja- ja merivartiostolle, viraston yhteyshenkilölle sekä viraston koordinoimaan operaatioon tai pilottihankkeeseen Suomessa osallistuvalla jäsenvaltion virkamiehelle.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ehdotetaan esityksessä muutettavaksi niin, että jäsenvaltion virkamies muutettaisiin uuden raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisesti pysyvän joukon ryhmän jäseneksi. Samalla luovuttaisiin rajoittamasta tiedonluovutus Suomessa tapahtuviin viraston operaatioihin, sillä henkilötietojen luovutus voisi tulla kyseeseen raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetyin edellytyksin myös Suomen ulkopuolella tapahtuvissa viraston operaatioissa, joihin Suomi osallistuu pysyvän joukon kautta.

Pysyvän joukon ryhmän virkamiehellä olisi rajavartiolaissa rajavartiomiehelle säädetty toimivalta suorittaa Schengenin rajasäännösten mukaisia tehtäviä sekä rajavartiolain 35 §:n 1 momentissa säädetty oikeus voimakeinojen käyttämiseen toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa (1. lakiehdotuksen 35 a §). Näin ollen on perusteltua, että myös tiedonsaantioikeudet ovat yhtenäiset rajavartiomiehen kanssa. Esityksen perustelujen mukaan (s. 15) tämä kansallisen liikkumavaran mahdollistama sääntely on tarkoitus säilyttää ennallaan. Muilta osin asetuksen kansallista liikkumavaraa ei käytettäisi (s. 14 ja 40).

Oikeusministeriö toteaa, ettei 2. lakiehdotuksen 36 §:ssä ole käytetty tietojen luovuttamisen edellytyksenä tietojen välttämättömyyttä. Pykäläluonnoksessa viitatuista pykälistä (7-11 ja 15 §) osa koskee rikosasioita ja kuuluu henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain soveltamisalaan. Henkilötietojen käyttötarkoitus kuitenkin muuttuisi, kun niitä luovutettaisiin Euroopan raja- ja merivartiostolle, mistä syystä asiasta säättäminen on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua. Myös rikosasioihin liittyvät henkilötiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja, jolloin oikeusministeriön käsityksen mukaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi syytä olla tietojen välttämättömyys.

Sisäministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Välttämättömyys koskee 4 §:n perusteella myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamista.

Raja- ja merivartiostoasetuksen 88 artiklassa säädetään raja- ja merivartiostolle käsittelemistä henkilötiedoista, jotka jäsenvaltiot, ryhmien jäsenet, sen henkilöstö tai EASO ovat keränneet, ja jotka on välitetty sille yhteisoperaatioiden, palautusoperaatioiden, palautusinterventioiden, pilottihankkeiden, nopeiden rajainterventioiden ja muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien toiminnan yhteydessä. Näitä ovat sellaisten henkilöiden henkilötiedot, jotka ylittävät ulkorajat ilman lupaa, henkilötiedot, jotka ovat tarpeen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden ja kansalaisuuden vahvistamisessa palauttamistoimien yhteydessä, mukaan lukien matkustajaluettelot sekä rekisteritunnukset, ajoneuvon valmistenumerot, puhelinnumerot tai aluksen ja ilma-aluksen

tunnistenumerot, jotka liittyvät ulkorajat ilman lupaa ylittäneisiin henkilöihin ja jotka ovat tarpeen laittomassa maahanmuutossa käytettyjen reittien ja menetelmien analysointia varten.

Rajavartiolaitos voi luovuttaa raja- ja merivartiovirastolle vain tietoja, joita virastolla itsellään on lupa käsitellä. Yleisen tietosuojasääntelyn mukaisesti lain 36 §:n perusteella voidaan luovuttaa vain sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen pykälässä säädettyihin tarkoituksiin. Sisäministeriön käsityksen mukaan välttämättömyydestä ei ole tarpeen erikseen säätää lain 36 §:ssä.

Apulaistietosuojavaltuutettu katsoo, että perusteluiden valossa jää epäselväksi, annetaanko kansallisten tietokantojen käyttöoikeus pysyvän joukon ryhmien jäsenille vai ei. Sääntelyn ja perusteluiden välistä suhdetta on syytä arvioida ja täsmentää tavalla, joka tuo selkeästi esiin kenelle ja miten kansallisten tietokantojen käyttöoikeudet annetaan tai tietojen luovutus muuten niistä toteutetaan.

Sisäministeriö toteaa, että lain 36 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään nykyisin Rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa henkilötietoja muun muassa raja- ja merivartioviraston koordinoimaan operaatioon tai pilottihankkeeseen Suomessa osallistuvalla jäsenvaltion virkamiehelle noudattaen, mitä raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetään. Pysyvän joukon perustamisen vuoksi on kuitenkin tarpeen muuttaa 36 §:n 1 momentin 2 kohdan termejä niin, että jatkossa siinä säädettäisiin pysyvän joukon ryhmien jäsenistä.

Tietojen luovutus kansallisista tietojärjestelmistä pysyvän joukon ryhmien jäsenille tarkoittaisi yksittäisten tietojen luovuttamista. Kyse ei olisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitetusta katseluoikeudesta.

6. lakiehdotus: Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta

31 § Muu henkilötietojen luovuttaminen ulkomaille

Ulkomaalaislain 131 §:n 4 momenttia ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja voitaisiin luovuttaa ulkomaan viranomaisen lisäksi myös Euroopan raja- ja merivartiovirastolle. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) 31 §:n 2 momenttiin ehdotetaan vastaavasti lisättäväksi uusi 3 kohta, jossa säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan raja- ja merivartiovirastolle. Säännöksen nojalla olisi mahdollista luovuttaa ainoastaan sellaisia henkilötietoja, joita poliisi käsittelee ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tiedot voitaisiin luovuttaa noudattaen, mitä raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetään.

Oikeusministeriö katsoo lausunnossaan, että ehdotetussa 3 kohdassa ei ole täsmennetty luovutettavia tietoja ja käyttötarkoitusta eikä edellytetty tietojen välttämättömyyttä vastaavasti kuin momentin voimassa olevassa 2 kohdassa. Luovutettavat tiedot voisivat uuden 3 kohdan osalta kattaa sekä tietosuojasetuksen että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia tietoja. Kohta ei myöskään sen sanamuodon perusteella kattaisi pelkästään ulkomaalaislain 131 §:n 4 momentissa tarkoitettuja tuntemustietoja, vaan sen nojalla voisi luovuttaa mitä tahansa poliisin henkilörekisterien tietoja.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu luovutussäännös näyttäytyy varsin väljänä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa.

Oikeusministeriö nostaa myös esiin, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin sisältämään yleissäännökseen, jossa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn välttämättömyyседелlytyksestä. Säännös koskee myös tietojen luovuttamista. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja biometrisia tietoja, voitaisiin siten luovuttaa raja- ja merivartiostolle perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vain, kun se on välttämätöntä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun 3 kohdan nojalla voitaisiin luovuttaa henkilötietoja poliisin rikosperusteisista rekistereistä, jotka sisältävät muitakin arkaluonteisia tietoja kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Sisäministeriö toteaa, että luovutettavat tiedot on ehdotetussa 3 kohdassa rajattu ainoastaan niihin tietoihin, joita poliisi käsittelee ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Säännöksen nojalla ei siten olisi mahdollista luovuttaa muita poliisin henkilörekistereihin talletettuja tietoja. Lisäksi tiedot olisi ehdotetun 3 kohdan mukaan luovutettava noudattaen, mitä raja- ja merivartiostoasetuksessa 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.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu 3 kohta ja mainitut raja- ja merivartiostoasetuksen säännökset rajoittavat riittäväällä tarkkuudella luovutettavien tietojen sisältöä ja tilanteita, joissa tietoja voidaan luovuttaa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta luovuttaminen on poliisin henkilötietolain 15 §:n yleissäännöksellä rajattu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vain välttämättömään.

2) Hallintovaliokunta on pyytänyt vastausta seuraavaan kysymykseen:

Mikä merkitys EU:n meri- ja rajavartiostolla on Suomen kannalta (ja myös muiden EU -maiden kannalta). Voidaanko estää laajamittainen maahan pyrkiminen esim. vastaavassa tilanteessa, jossa Turkista lähetettiin ihmisiä suuria määriä Kreikkaan ja jossa Kreikka sulki ulkorajansa, eikä ottanut vastaan heitä.

Sisäministeriö toteaa, että raja- ja merivartiostot lähettävät pysyvän joukon jäseniä rajaturvallisuusryhmien, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien ja palautusryhmien jäseninä yhteisoperaatioihin, nopeisiin rajainterventioihin, palautusinterventioihin tai muihin asiaan liittyviin operatiivisiin toimiin jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa. Toiminta tapahtuu kaikissa olosuhteissa isäntävaltion johdossa.

Laittoman maahantulon painetta ja rajan yli suuntautumista ei mikään jäsenvaltio voi pysyvän joukon tuellakaan täysin estää, kansainvälisten ja kansallisten lakien mukaisesti toimittaessa. Pelkillä operatiivisilla toimilla ei Kreikan ja Turkin välisen rajan tilannetta vastaavissa skenaarioissa voida estää laajamittaista laittomaa maahantuloa, vaan tilanteen ratkaisu edellyttää viime kädessä poliittisen ratkaisun löytymistä. Kuitenkin kysymyksessä kuvatussa tilanteessa pysyvän joukon kontribuutio olisi laittoman maahantulon tilanteen hallinnassa erittäin merkittävä tuki. Pysyvästä joukosta lähetetty henkilöstö ja kalusto toisivat Suomelle yhteisoperaationa tai nopeana rajainterventiona arvioiden mukaan merkittävän määrän lisää valvonnallista suorituskykyä. Pysyvän joukon osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien antamaan henkilöstö- ja teknisen tuen tehtäviin puolestaan sisältyisi avustaminen ulkorajoille saapuvien kolmansien maiden kansalaisten suojelutarpeen arvioinnissa, kyseisten kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä, sormenjälkien ottamisessa, rekisteröinnissä ja kuulemisessa. Palautusten osalta pysyvän joukon tarjoama tuki tarkoittaisi henkilöstöä, teknistä tukea ja rahoitusta palautusten toteuttamisessa, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista ja muita palauttamiseen liittyviä toimia, kuten yhteydenpitoa kolmansiin maihin.

Mainitussa skenaariossa rajoillamme operoiva pysyvän joukon henkilöstö toimisi lisäksi muita hybridi-vaikuttamisyrityksiä mahdollisesti rauhoittavana elementtinä, koska rajan läheisyydessä olisi toimimassa ja realistisia havaintoja tekemässä merkittävä määrä muitakin kuin vain suomalaisviranomaisien resursseja. Selkeänä muutoksena normaalitilanteeseen, jo pelkkä pysyvän joukon kohdentaminen merkittäväällä henkilömäärällä ja kalustolla tukemaan Suomen rajaviranomaisia toimisi tietynlaisena voimannäyttönä ja eurooppalaisen solidaarisuuden selkeänä osoituksena.

Pysyvästä joukosta isäntämaahan kohdennettavat resurssit vaihtelisivat luonnollisesti tilanteesta riippuen, samoin siitä, mikä on tilanne eli resurssien irrotettavuus Euroopan muilla ulkorajoilla ja viraston operaatioissa. Mutta lähtökohtaisesti henkilömääränä Suomi saisi yllämainitussa skenaariossa jo lähivuosien pysyvän joukon vahvuustilanteessa rajavalvontansa tueksi vähintään 100-200 rajavartijaa ja valvonnallista lisäarvoa tuottavaa teknistä kalustoa (muun muassa lämpökamera-ajoneuvoja, partioajoneuvoja, lennokkikalustoa tai jopa valvontalentokone- ja merirajavalvonnan aluskalustoa).