



Sisäministeriö
Rajavartio-osasto

RVLDno-2019-1873
SM001:00/2020

8.10.2020

Lausuntotiivistelmä; luonnos hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

1. Lausuntopyyntö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, meripelastuslakia, poliisilakia, ampuma-aselakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 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.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon seuraavilta tahoilta ajalla 12.6.–14.8.2020. Lausunnon antoivat tähdellä merkityt tahot.

- Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto
- Sisäministeriön maahanmuutto-osasto *
- Sisäministeriön poliisiosasto
- Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö *
- Liikenne- ja viestintäministeriö *
- Oikeusministeriö *
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Ulkoministeriö *
- Valtiovarainministeriö *
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia *
- Oikeuskanslerinvirasto *
- Tietosuojavaltuutettu *
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu *
- Häätokeskuslaitos
- Keskusrikospoliisi *
- Maahanmuuttovirasto *

- Poliisihallitus *
- Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt
 - Kainuun rajavartiosto * (ei lausuttavaa)
 - Pohjois-Karjalan rajavartiosto *
 - Länsi-Suomen merivartiosto * (ei lausuttavaa)
 - Suomenlahden merivartiosto * (ei lausuttavaa)
- Suojelupoliisi *
- Liikenne- ja viestintävirasto *
- Tulli *
- Etelä-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri
- Kaakkois-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri
- Lounais-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri
- Länsi-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiiri
- Helsingin poliisilaitos * (ei lausuttavaa)
- Air Navigation Services Finland Oy *
- Amnesty International Suomen osasto *
- Finnair Oyj
- IOM Suomen toimisto
- Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry
- Pakolaisneuvonta ry *
- Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry
- Päälystöliitto ry *
- Rajaturvallisuusunioni ry *
- Suomen Konepäälystöliitto SKL ry
- Suomen pakolaisapu ry *
- Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry * (ei lausuttavaa)
- Suomen Poliisipäälystöyhdistys ry
- Suomen Punainen Risti
- UNHCR

Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä julkisessa palvelussa osoitteessa

<https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM001:00/2020.

2. Yleistä

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto, ulkoministeriö, Juko ry, Rajaturvallisuusunioni ry ja Päälyllystiliitto ry kannattavat esitystä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa pitävänsä perusteltuna mietinnön näkemystä, jonka mukaan raja- ja merivartiostoasetuksen katsotaan edellyttävän kansallista lainsäädäntöä pysyvän joukon toimivaltuuksista Suomessa ja henkilötietojen luovuttamisesta raja- ja merivartiostolle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies rajoittaa tarkastelunsa HE-luonnoksen Rajavartiolaista koskeviin osiin, joilla on merkitystä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä olisi perusteltua, että esityksen tasolla tarkennettaisiin, viitataanko selostetulla perusoikeuksien noudattamisen valvonnalla kunkin jäsenvaltion kansallisten perusoikeuksien valvontaan vai ainoastaan EU:n perusoikeuskirjasta ilmenevien EU-oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien valvontaan. Vaikka sisällöllisesti näillä käsitteillä ei olisi välttämättä suurtakaan eroa, on niitä syytä selkiyttää terminologisesti erityisesti perusoikeuksien kansallisten ja raja- ja merivartiostojen sisäisten valvontajärjestelyiden näkökulmasta. Esityksessä kuvatussa ja raja- ja merivartiosta-asetuksesta ilmenevässä valvontajärjestelyssä on mukaan kysymys lähinnä sisäiseen laillisuusvalvontaan rinnastettavasta menettelymallista. Sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että valvonta on järjestetty avoimesti, selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti ja se toimii tehokkaasti.

Apulaisoikeusasiamies ei pidä poissuljettuna, etteikö kansallisesti sovellettavasta (ainakin Schengenin rajasäännöstö sekä rajavartiolaki) lainsäädännöstä ilmenevät toimivaltuudet (erityisesti toimivallan rajoitukset) ja operaatiokohtaiset toimeenpanovaltuudet saattaisi jossain tapauksissa olla ristiriidassa keskenään. Tällaisiin virkavastuun toteutumisen kannalta merkityksellisiin tilanteisiin tulee varautua etukäteen.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on mainittu Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohta (kansallisen turvallisuuden toimivalta).

Suojelupoliisi pitää esitettyjä säännösmuutoksia hyvinä ja tarkoituksenmukaisina. Suojelupoliisi pitää tärkeänä tulevassa jatkovalmistelussa, että pysyvän joukon luokkaan 2 osallistuvien virkamiesten virka- ja työehdot muodostuisivat yhteneväisiksi kaikkien osallistuvien viranomaisten osalta.

Amnesty International Suomen osasto toteaa, että täydentävissä kansallisissa säännöksissä on tärkeä varmistaa palautuskiellon periaatteen toteutuminen, ettei palautusten tehostamisen vaatimus johda palautuskiellon vastaisiin palauttamisiin. Muutenkin perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen on varmistettava. Amnesty International Suomen osasto korostaa, että rajavalvonta sekä maahanmuuton ja turvapaikanhaun sääntely ja niiden toteuttaminen on tehtävä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen riippumatta siitä, vastaako toimeenpanosta EU vai sen jäsenvaltiot itsenäisesti.

Suomen pakolaisapu ry korostaa lausunnossaan yksilöiden oikeutta hakea turvapaikkaa YK:n pakolais-sopimusta noudattaen ja YK:n lasten oikeuksien toteutumista alaikäisten rajanylittäjien kohdalla. Suomen ja Euroopan rajavalvonnassa tulee kehittää raja- ja merivartioston osaamista erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten ihmiskaupan sekä hyväksikäytön uhrien, tunnistamiseen. Suomen osaamista tässä aihepiirissä tulisi hyödyntää kehittäessä Euroopan yhteistä rajavalvontaa.

Pakolaisneuvonta ry pitää tärkeänä, että asetuksen edellyttämällä tavoin ulkorajavalvonnassa ja palauttamispolitiikassa painotetaan perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräistä noudattamista, sekä sää-dostasolla että myös käytännön viranomaistyöskentelyssä.

3. Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että taloudelliset vaikutukset on syytä täsmentää (myös eri vuosien ja vuosilukujen osalta) ja päivittää esitys tarvittaessa TAE2021 valmistelun edettyä. Tarvittaessa on myös tarkistettava myöhemmin valtion talousarvioon varattavaa tai varattua määrärahaa, huomioiden myös mahdollinen määrärahatarpeen aleneminen. Taloudelliset vaikutukset tulee olla arvioiduna hallituksen esitystä annettaessa. Tämä tulee huomioida erityisesti vuoden 2021 osalta, jota

koskevaan talousarvioesitykseen esitys liittyy. Esityksessä ei tule ottaa kantoja, joiden perusteet ovat epävarmat kuten, että EU korvaa alle puolet komennusten todellisista kustannuksista (hyväksytyistä kustannuksista). Myös EU:n rahoituskehys- ja talousarvio- ja muut muutokset tulee päivittää hallituksen esitykseen.

Poliisihallitus haluaa lisättäväksi maininnan, että ehdotuksesta aiheutuu kustannuksia Poliisille, Maahanmuuttovirastolle, Tullille ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle. Pysyvään joukkoon osallistumisen edellyttämien henkilöstövoimavarojen lisäämisestä aiheutuu suoria kustannuksia ja välillisiä kustannuksia muun muassa pysyvään joukkoon osallistuvan henkilöstön koulutuksesta sekä henkilöstöhallinnosta ja tilannekuvayhteistyön tiivistämisestä. Kustannusten suuruutta voidaan kuitenkin arvioida vasta kun tiedetään tarkemmin tehtävien jakautuminen eri viranomaisten välillä. Sekä suorat että välilliset kustannukset tulee huomioida täysimääräisesti virastojen määrärahoissa.

4. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto

Oikeuskansleri toteaa, että säätämisyjärjestysperusteluissa on tarpeen artiklan numeroiden tasolla yksilöidä EU:n raja- ja merivartiostoasetuksen säännökset, jotka edellyttävät salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista ja erityisesti kansallisesti arkaluonteisiksi katsottavien tietojen luovuttamista. Säätämisyjärjestysperusteluissa voitaneen todeta vielä, että Euroopan raja- ja merivartiostolta saatavaa tukea koskevaan kansalliseen päätöksentekoon sovellettaisiin vastaavia päätöksentekomuotoja valtioneuvostossa kuin samankaltaisiin asioihin nykyisinkin ja että olennaiset päätökset tehdään valtioneuvostossa parlamentaaraisella vastuukatteella.

Oikeuskansleri arvioi esityksen lähtökohtaa, että lainsäädännössä ei olisi tarpeen nimetä viranomaisia, jotka ovat toimivaltaisia suoraan suorittamaan asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä. Oikeuskanslerin mielestä saattaisi kuitenkin olla perusteltua arvioida viranomaisten keskinäisiä toimivallan rajoja sekä julkisen vallan käytön delegoimiseen liittyviä kysymyksiä etenkin tilanteissa, joissa kansalliset viranomaiset hoitavat tehtäviä yhteistyössä ryhmien jäsenten kanssa. Lakien voimaantumisen jälkeen toimivaltarajojen ja tehtävien jaon selkeyttä tulisi myös seurata ja mahdollista tarvetta sääntelyn terävöittämiseen arvioida käytännön kokemuksen karttuessa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna pysyvän joukon ryhmien jäsenten toimivaltuuksiin liittyen esittää seikkaperäisemmin ja erityisesti arvioitaessa esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa esityksessä mainittu Suomen pidättäytyminen raja- ja merivartiostoasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, miten varmistetaan se, että ulkomaiset virkamiehet Suomessa ja toisaalta suomalaiset virkamiehet ulkomailla pysyvän joukon jäsenenä tarkasti tietävät toimivaltuutensa. Olisiko esimerkiksi mahdollista säätää tätä koskeva ”varmistamisvelvollisuus” Suomen viranomaisille? Suomen osalta tämä toteutuu käytännössä osin sen kautta, että kansainvälisiin tehtäviin lähetettäisiin ensisijaisesti sellaisia virkamiehiä, joilla on muun muassa tehtävien edellyttämä kielitaito ja muut taidot. (PeVL 23/2017 vp s. 4).

Ei-suomalaisessa virkapuvussa olevan vieraan virkamiehen toimenpiteiden kohteeksi saattaisi rajavalvonnan yhteydessä Suomessa joutua myös niin, ettei paikalla välittömässä läheisyydessä ole suomalaista virkamiestä (vaikka tämä pääsääntö onkin). Tällainen tilanne voi olla hyvinkin hämmentävä. Siinä voidaan kysyä, olisiko tällaisissa tilanteissa mahdollista varustaa kyseinen virkamies jonkinlaisella valtuuskirjalla tms. virkamerkkiin rinnasteisella indikaattorilla, jonka perusteella sivullisetkin voisivat varmistua ei-suomalaisen virkamiehen toimivan Suomessa lain nojalla.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että Suomen osuus pysyvistä joukosta tulee esityksen mukaan vuosina 2021–2017 olemaan 110–140 henkilöä. Haasteena voikin olla riittävien vapaaehtoisten määrä ja omista tehtävistään irrotettavuus Suomen veloitteiden täyttämiseksi. Apulaisoikeusasiamies viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 65/2016 vp, ja toteaa, että vaikka kyseinen lausunnon tarkoittama tilanne ei ole rinnasteinen nyt puheena oleviin raja- ja merivartioston pysyvän joukon

perustamiseen, ilmenee siitä kuitenkin joitakin huomionarvoisia seikkoja erityisesti Suomelle kuuluvan osallistumisvelvoitteen toteuttamisessa.

Apulaisoikeusasiamies ottaa esille kysymyksen oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ulottuvuudesta Suomessa toimiviin ulkomaisiin virkamiehiin nähden. Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkisten tehtävien hoitoa. Esityksessä on niin ikään todettu, että ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä. Apulaisoikeusasiamies korostaa, että se, että he ovat virkamiesoikeudellisesti mahdollisesti myös oman maansa tai Euroopan unionin säästösten alaisia, ei voi kaventaa oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:n mukaan kuuluvaa toimivaltaa valvoa, että muun muassa virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Olisi toivottavaa, että lainsäätävä ottaisi tähän kysymykseen nimen-omaisesti kantaa, jotta kenellekään ei jäisi asiasta epäselvyyttä.

Oikeusministeriö käsittelee lausunnossaan Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmää koskevaan aikaisempaan asetukseen liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä nyt puheena olevaan asetusedotukseen liittyvää hallintovaliokunnan lausuntoa. Vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa asianmukaisesti arvioidaan ehdotettua sääntelyä perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta, perusteluissa voitaisiin täsmällisemmin eritellä, mitkä kaikki tehtävät ovat uusia tai laajentavat viraston ja pysyvän joukon lähetettävien ryhmien jäsenien toimivaltuuksia aikaisemmasta. Koska kyseessä on kuitenkin kokonaan uuden pysyvän joukon perustaminen Euroopan raja- ja merivartioviraston yhteyteen, esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi hyvä vielä tarkemmin yksilöidä, mitä kaikkia uusia toimivaltuuksia uusi raja- ja merivartiostoasetus antaa pysyvän joukon lähetetyille vieraan valtion virkamiehille tai virastolle itselleen.

Vaikka esityksen perustelujen mukaisesti pysyvän ryhmän jäsenillä ei olisi toimivaltaa tehdä päätöksiä, niille heille voitaisiin osoittaa hallinnollisia tehtäviä, kuten hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen. Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, edellä mainituissa julkisissa hallintotehtävissä on kyse päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltamiseen. Hallinnon yleislakien soveltamista pysyvän joukon ryhmien jäsenten toimintaan ei käsitellä ollenkaan esitysluonnoksessa. Oikeusministeriölle epäselväksi jää, katsooko valmisteleva ministeriö, että hallinnon yleislakien soveltuminen ja virkavastuu seuraavat suoraan yleisestä toteamuksesta, jonka mukaan ryhmien jäsenten on tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja isäntäjäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. Perustuslakivaliokunta on arvioinut aikaisemmin hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltamista ylikansallisten seurantakomitean ja valvontakomitean suomalaisiin jäseniin (PeVL 14/2008 vp, s. 2). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa olisi syytä tehdä selkoa, että oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet toteutuvat myös pysyvän joukon ryhmien jäsenten hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi olisi hyvä huomioida, tulisiko hallintolakien soveltamisesta ja virkavastuusta olla erikseen säännökset laissa sääntelyn selkeyden vuoksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että on huolehdittava pysyvän joukon lähettämien ryhmien jäsenten osaamisesta ja valmiudesta hoitaa tehtäviään hyvän hallinnon takeet ja virkavastuu huomioiden.

Ulkoministeriö arvioi esityksen lähtökohtaa, ettei olisi tarpeen säätää erikseen siitä, etteivät Suomeen tulevat pysyvän joukon ryhmien jäsenet voi tehdä viisumin myöntämisiä tai epäämisiä rajalla koskevia päätöksiä. Ulkomaalaislain 17 §:n perusteella sovellettavan viisumisäännösten 4 artiklan perusteella Suomessa viisumin myöntämisen ja epäämisen rajalla voivat tehdä rajatarkastuksista vastaavat Suomen viranomaiset. Suomi ei tule käyttämään asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa eli valtuuttamaan ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan.

Maahanmuuttovirasto käsittelee lausunnossaan kysymystä siitä, kuuluvatko raja- ja merivartiostoasetuksen 40 artiklan mukaiset muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvään joukkoon, vai antavatko ne tukea pysyvän joukon rinnalla.

Amnesty International Suomen osasto katsoo, että Suomella on osaltaan vastuu joukkojen toimista ja mahdollisista ihmisoikeusloukkauksista Suomessa, sillä joukkoja vastaanottavalle jäsenvaltiolle on säädetty ohjausvastuu joukoista – joukot toimivat tämän valtion johdolla. Amnesty International Suomen osasto pitää tärkeänä, että Suomen viranomaiset johtavat Suomeen mahdollisesti lähetettäviä joukkoja, eikä niille siirretä itsenäistä toimeenpano- tai voimankäyttövaltaa. Ohjausvastuu muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta olisi oletettavasti hankalammin toteutettavissa, mikäli joukkojen jäsenille annettaisiin itsenäiset toimintavaltuudet, kuin että heidän tulisi toimia valvonnan alaisina.

Amnesty International Suomen osasto katsoo, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi turvapaikkapuhutteluja saavat suorittaa vain siihen erityisen koulutuksen saaneet henkilöt. Lisäksi puhuttelujen asianmukaisuuden ja sensitiivisyyden varmistaminen on olennaista. Maahanmuuttoviraston puhuttelijat ovat myös virkavastuussa pitämistään puhutteluista, mihin liittyy muun muassa selvittämiselvöllisyys ja kuulemisen asianmukaisuus. Näin ollen puhuttelujen suorittamista ei tule antaa joukkojen jäsenten tehtäväksi, sillä pelkkä ohjausvastuu ei voi riittävällä tavalla taata puhuttelujen laadun ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan varmistamista.

Pakolaisneuvonta ry toteaa, että ryhmän jäsenillä ei asetuksen ja esityksen mukaan ole turvapaikkapuhuttelun suorittamisen edellyttämää osaamista, mm. lain ja EU-lainsäädännön edellytykset huomioiden. Esityksen perusteluista tulee käydä selkeästi ilmi, että ryhmän jäsenen tehtäviin ei kuulu ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentissa ja 97 a §:ssä tarkoitetun turvapaikkapuhuttelun suorittaminen.

5. Henkilötietojen käsittely

Oikeuskansleri toteaa, että säätämisperusteluissa olennaista on arvioida tietoluovutusten henkilötietojen suoja koskevien säännösten tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja kattavuus EU:n tietosuoja-asetuksen ja henkilötietojen suoja koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisen riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti. Säätämisperusteluissa on tarpeen artiklatasolla yksilöidä raja- ja merivartiostoasetuksen säännökset, jotka edellyttävät salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista ja erityisesti kansallisesti arkaluonteisiksi katsottavien tietojen luovuttamista.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi syytä tehdä vielä tarkemmin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta tietosuoja-asetukseen sekä huomioitava sääntelyn suhde Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2018/1725, joka koskee henkilötietojen käsittelyä unionin toimielimissä ja virastoissa. Perusteluista tulisi käydä ilmi ainakin tietosuoja-asetukseen perustuvan kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö niiden säännösten osalta, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, sekä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säätämisperusteluissa on sinänsä tunnistettu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka koskee EU-oikeuteen sisältyvää kansallista liikkumavaraa. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, mihin tietosuoja-asetuksen säännöksiin sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu henkilötietojen käsittelyn osalta, eikä luonnoksesta ilmene sen lakiehdotuksissa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste.

Henkilötietoja koskevan sääntelyn osalta olennaista on arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Erityisten henkilötietoryhmien, kuten esimerkiksi esitysluonnoksessa mainittujen biometristen tietojen osalta olisi kiinnitettävä huomioita sääntelyn tarkkarajaisuuteen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioden, sekä sovellettaviin rekisteröidyn oikeuksia koskeviin suoja toimiin.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkittävää sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen lakiehdotusten säännöksissä tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Ehdotettuihin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin liittyy erityinen perusteluvollisuus perustuslakivaliokunnan omaksuman riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti.

Jos esityksessä ehdotetaan pidemmälle menevää sääntelyä kuin EURMV-asetuksen muutosten täytäntöönpano edellyttää, myös tämän liikkumavaran perusoikeusvaikutuksia olisi arvioitava. Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on sinänsä tunnistettu arkaluonteisiin tietoihin, kuten biometriset tiedot, liittyvät erityiset riskit, jotka voisivat olla perusteena tietosuoja-asetusta täydentävälle erityissäännökselle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan myös esimerkiksi laaja-alaisiin tietojärjestelmiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen voisi liittyä riskejä rekisteröidyn oikeuksien suojan kannalta. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen lakiehdotusten sisältämät erityissäännökset henkilötietojen käsittelystä koskevat pitkälti viranomaisten tietojen luovuttamista. Luovutettavat tiedot voisivat sisältää henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja. Näin ollen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa oikeusministeriö pitää ehdotettuja erityissäännöksiä tarpeellisina. Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa ei kuitenkaan ole huomioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tältä osin.

Amnesty International Suomen osasto huomauttaa, että turvapaikanhakijoiden henkilötietojen luovuttamisessa raja- ja merivartiostolle sekä kolmansille maille on otettava huomioon palautuskiellon periaate ja varmistettava, ettei kolmansille maille luovuteta tietoja henkilöistä, joita saattaisi kyseisessä maassa uhata vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

6. Perusteluihin liittyviä huomioita

Poliisihallitus haluaa yleisperusteluiden jakson 2 eurooppalainen raja- ja merivartioston kuvaukseen lisättäväksi maininnan, että Suomessa palautustoiminnasta vastaa poliisi. Lisäksi Poliisihallitus haluaa sopivaan yhteyteen mainittavaksi, että poliisin maastapoistamisryhmät olisivat osa luokan 3 ryhmää (4 kk komennuksia, jotka voidaan myös tarvittaessa pilkkoa lyhyemmiksi ajanjaksoiksi).

Jaksossa 2 mainitaan, että voimankäytön on oltava isäntäjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista ja sen on tapahduttava isäntäjäsenvaltion rajavartioiden läsnä ollessa. Poliisihallitus haluaa korostaa, että tässä pitäisi selkeästi puhua rajavartioiden ja poliiseista. Muussa tapauksessa on mahdollista, että syntyy epäselvyyttä esimerkiksi palautuslennoilla viranomaisen oikeudesta käyttää voimakeinoja.

7. Rajavartiolaki

Oikeuskansleri toteaa, että rajavartiolain 15 a §:n 3 momentin perusteluita voisi harkita täydennettäväksi siltä osin, milloin yleensä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettu laki (418/2017) voisi tulla sovellettavaksi nyt valmisteltavan olevan eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan lainsäädännön yhteydessä.

Apulaisoikeusasiamies toteaa ehdotetun rajavartiolain 35 i §:n jäävän sisällöllisesti epäselväksi. Toteamus ”hänen toimivaltuuksiinsa sovelletaan Suomessa toteutettavassa virkatehtävässä sovellettavia säännöksiä” on jossain määrin tulkinnanvarainen. Asian voisi ilmaista toimivaltuuksien rajat

tarkkarajaisemmin ilmenevällä tavalla, kuten esimerkiksi ”hänen toimivaltansa määräytyy Suomessa toteutettavaa virkatehtävää koskevien säädösten mukaisesti”. Myös toimivaltuuksien rajauksessa esitetty viittaus raja- ja merivartiostoasetuksen 82 artiklan 2 kohtaan jää sisällöllisesti epäselväksi myös säännöstä koskevat yksityiskohtaiset perustelut huomioiden.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetusta rajavartiolain 15 b §:n 1–2 momentista ilmenee, että sisäministeriö päättää sisäasiainhallinnon viranomaisten vuosittaisesta osallistumisesta eurooppalaisen raja- ja merivartiostovartioston pysyvän joukon toimintaan, kun taas Rajavartiolaitos koordinoi Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuuden toimeenpanon Suomessa ja Suomen osallistumisen Euroopan raja- ja merivartiostovartioston toimintaan. Vaikka Rajavartiolaitos hoitaa neuvottelut raja- ja merivartiostovartioston kanssa, niin näitä neuvotteluja edeltää monivaiheinen valmistelu sisäministeriössä ja sen alaan kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa. Tämä sisäministeriön rooli valmistelussa ei ilmene rajavartiolain 3 §:stä tai nyt ehdotetusta 15 b §:stä ja oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko tarkoitus säätää tästä asiasta velvoittavasti.

Ehdotetussa rajavartiolain 15 b §:n perusteluissa todetaan, että ehdotettu menettely ei estäisi muiden hallinnonalojen viranomaisten, lähinnä Tullin, osallistumista halutessaan pysyvään joukkoon Suomen kiintiössä. Oikeusministeriö huomauttaa, että eri viranomaisten toimivaltuuksien tulisi perustua lakiin ja edellä mainittu ilmaisu ”halutessaan” jättää avoimeksi, mihin muiden kuin sisäasiainhallinnon virkamiesten toimivalta perustuu ja mitä menettelyä asiassa noudatetaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotukset ja ehdotettava järjestelmä ovat hyvin sisäministeriö- ja Rajavartiolaitos -keskeisiä (15 b §), vaikka asiat koskevat useita muitakin ministeriöitä, kuten ulkoministeriötä ja valtiovarainministeriötä sekä eri virastoja. Kansallisen koordinoitikeskuksen (Rajavartiolaitos) toimivalta olisi merkittävä. Ehdotettavan 15 b § perusteluihin olisi syytä kirjata, että sisäministeriö ja Rajavartiolaitos voivat päättää Suomen osallistumisesta ja muusta (avun antaminen) vain valtion talousarvion määrärahojen puitteissa niin, että jos rahoitus ei riitä taikka sitä ei ko. toimintaan ole myönnetty, asia viedään ennen päätöksentekoa eduskunnan päätettäväksi talousarviossa/lisätalousarviossa.

8. Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa

Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen tilannekuvan tuottamiseksi ja ylläpitämiseksi ehdotetun 22 a §:n perusteluista ei tarkemmin ilmene, miltä osin asetus edellyttää täytäntöönpanoa ja missä määrin säännöksiin liittyy kansallista liikkumavaraa. Oikeusministeriö on kiinnittänyt jo RVL:n henkilötietolain luonnosta koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, että siihen ehdotetut tiedonsaantisäännökset vaikuttivat toimivaltuussäätelyltä. Toisin kuin muut uuden RVL:n henkilötietolain säännökset, ne näyttäisivät koskevan myös muiden kuin henkilötietojen saantia. Ehdotetun 22 a §:n osalta esitysluonnos jättää kuitenkin epäselväksi, voisiko se kattaa myös henkilötietoja. Joka tapauksessa ehdotetun 22 a §:n nojalla saatavat tiedot voisivat sisältää salassa pidettäviä tietoja. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tiedot voisivat sisältää myös valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja (rikosasiat, maahanmuuttoasiat). Ehdotettua pykälää on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa rajattava siten, että tiedonsaanti rajoittuu välttämättömiin tietoihin. Lisäksi säännöksen osalta olisi syytä arvioida, olisiko sitä mahdollista kirjoittaa myös muutoin tarkkarajaisemmin.

Myös ehdotettua 36 §:n muutosta koskevat tarkkarajaisuutta koskevat ongelmat. Lisäksi on syytä huomata, että 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 säätäminen on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua. Pykäläluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, millä tavalla ehdotettu säännös liittyy täytäntöönpanotavaksi EURMV-asetuksen muutoksiin, edellyttävätkö ne säätelyä ja liittykö muutoksiin kansallista säätelyliikkumavaraa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä huolehtia kaikissa tapauksissa siitä, että kansallinen tilannekuva on ehjä ja lainsäädännössä on ilmaliikennepalvelun tarjoajalle ja alusliikennepalvelun

tarjoajalle selkeä oikeus vastaanottaa ja luovuttaa viranomaiselle tilannekuvaa. Erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että molemminpuolisuus on asiassa tärkeää. Lisäksi tietojen luovuttaminen tulisi voida järjestää siten, että tästä ei aiheudu vähäistä suurempaa lisätyötä ja kustannuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että Air Navigation Services Finland Oy:lla on ilmaliikennepalvelun tarjoajana olennainen rooli hallituksen esitysluonnoksessa mainittuun ilmatilannekuvan koostamiseen. Ministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun esityksen ja aluevalvontalain mukaisten tiedonsaantioikeuksien väliseen suhteeseen. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota eurooppalaiselle yhteistyötaholle ja/tai toimielimelle luovutettavan tiedon sisältöön, jolloin lakiehdotuksen pykälään tarvittaneen kansallisen turvallisuuden suojaamisen mahdollisuus rajauksena (esim. ilma-valvontatiedot).

Tietosuojavaltuutettu toteaa ehdotetusta uudesta 22 a §:stä, että nyt esitetyssä muodossaan pykälästä on vaikea saada kuvaa siitä, mitä tietoja Rajavartiolaitoksella on oikeus saada kansallisen tilannekuvan laatimista varten. Pääasiallinen syy tähän vaikuttaa olevan se, että asetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaan tilannekuvien tietotasojen yksityiskohdat ja erityisten tilannekuvien laatimista koskevat säännöt vahvistetaan komission antamalla täytäntöönpanosäädöksellä.

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota tilannekuvatiedon hyödyntämiseen. Keskusrikospoliisi nostaa esille, että tietojen saantioikeuden yhteydessä tulisi huomioida kansallisen sääntelyn ja toiminnan luonteesta johtuvat edellytykset. Lain julkisen hallinnon tiedonsaantioikeudesta § 22 perusteella tulee mm. tarkennettavaksi, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Keskenäisten tiedusteluprojektien tietoja ei myöskään lähtökohtaisesti luovutettaisi toiselle viranomaiselle asetuksessa ilmeneviin hallinnollisiin tarkoituksiin tilannekuvan muodostamiseksi, kuin niissä erikseen yksityiskohtaisesti määritellyissä tilanteissa, jotka ilmenisivät eurooppalaisesta raja- ja merivartiosta annetun asetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaisesta komission täytäntöönpanosäädöksessä. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että pystyttäisiin vastavuoroisesti täydentämään myös kansallista tilannekuvaa rajat ylittävistä rikollisuudesta hyödyntämällä raja- ja merivartioston kehittämää ja käyttämää tietojärjestelmää.

Tulli toteaa, että ehdotetussa 22 a §:ssä itsessään tai ainakin sen perusteluissa tuli määritellä, mikä on ehdotetun säännöksen ja raja- ja merivartiostoasetuksen 24 artiklan tarkoittaman käsitteen 'tapahtumatieto' asiasisältö. Määrittely olisi tärkeää erityisesti tietojenluovutusvelvollisuuden laajuuden selvittämiseksi varsinkin, kun artiklan tarkoittama tietojenluovutus ehdotetaan kansallisessa lainsäädännössä otettavaksi nimenomaan henkilötietojen käsittelyä säätelevään Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin.

Air Navigation Services Finland Oy toteaa, että Rajavartiolaitoksen oikeus saada tarpeellista rajaturvallisuuteen ja/tai rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvää ilmiötietoa mm. liikenteen ohjauspalvelun tarjoajalta on kannatettava oikeus. Rajavartiolaitoksen pyynnöstä tulee kuitenkin korvata suorassa suhteessa ANS Finlandin ko. työhön käyttämään henkilötöymäärään. Varsinkin lentotietojen takautuva analysointi ja suodatus on aina erikseen suoritettava työ.

9. Meripelastuslaki

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota voimassa olevan meripelastuslain 13 §:n, jossa täsmennetään meripelastusrekisterin tietosisältö. Rekisteri sisältää 13 §:n valossa hätäilmoitusten tekijöitä ja kohteita koskevien henkilötietojen lisäksi myös mm. matkaviestimen sijaintietoja sekä 3 momentin 2 kohdan mukaan tiedot hätäilmoituksen kohteena olevan tai pelastettavan henkilön terveydentilasta, jos tiedoilla voidaan olettaa olevan merkitystä etsintä- ja pelastustoimenpiteiden tarkoituksenmukaiselle suorittamiselle. Viimeksi mainitut tiedot kuuluvat tietosuojaa-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Ehdotettu uusi 12 §:n 2 momentti vaikuttaisi sanamuotonsa perusteella kattavan koko 13 §:ssä tarkoitettua tietosisällön. Tämän valossa säännöstä olisi täsmennettävä oleellisesti, huomioiden edellä mainitut perustuslain tulkintaa koskevat näkökohdat.

10. Poliisilaki

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö ehdottaa täsmennettäväksi ehdotettua poliisilain 9 luvun 9 i pykälän 5 momenttia niin, että siinä mainittaisiin myös pykälän 2 momentin nojalla pysyvään joukkoon asetetut pykälän 1 momentin 1 kohdassa mainittujen lisäksi.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan poliisimiehen toimivaltuuksien osalta on avattava enemmän esimerkiksi ilma-aluksella tapahtuvaa palautustilannetta voimankäyttövälineiden osalta. Ilmailulain 56 §:n mukaan ilma-aluksen päälliköllä on ilma-aluksen ylin käskyvalta. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät esimerkiksi palautuslennoille osallistuvat poliisimiehet saa kantaa virka-asettaan tai muitakaan voimankäyttövälineitään matkustamossa, ellei ilma-aluksen päällikkö anna tähän lupaa.

11. Palautuksiin liittyvät henkilötiedot

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaislakiin ja poliisin henkilötietolakiin lisättäisiin säännökset oikeudesta luovuttaa palautuksiin liittyviä henkilötietoja Euroopan raja- ja merivartiovirastolle. Ehdotetun ulkomaalaislain 131 §:n 4 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedonluovutuksia ei voi sitoa samanaikaisesti kumpaankin sovellettavaan tietosuojaa koskevaan yleislakiin, tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiin. Säännöksestä ei ilmene, mitä viranomaisia ”ulkomaan viranomaisella” tarkoitetaan, mutta ainakin tietojen luovuttaminen Euroopan raja- ja merivartiovirastolle tapahtuisi selkeästi käsittelytarkoitukseen, johon sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu henkilötuntomerkkien luovuttamista koskeva sääntelykokonaisuus näyttäytyy monimutkaisena ja epäselvänä. Viittaussäännösten kautta vaikuttaa siltä, että tosiasiallisesti tietojen luovuttamiseen sovellettaisiin pelkästään EURMV-asetusta.

Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitetut tuntomerkkitiedot voivat olla biometrisiä tietoja, joiden osalta perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä. Tuntomerkkitiedot tallennettaisiin poliisin ylläpitämään rekisteriin. Huomioiden uuden poliisin henkilötietolain säännökset, pykälän valossa on epäselvää, mistä rekisteristä olisi kysymys. Jos tiedot kuitenkin kerättäisiin rikosepäilyyn perusteella ja tallennettaisiin rikosperusteiseen henkilörekisteriin, niiden muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen tapahtuvan luovuttamisen osalta olisi huomioitava rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetty edellytykset ns. yhteensopivalle henkilötietojen käsittelylle.

Ulkomaalaislain 131 § näyttäisi kuitenkin koskevan lähinnä tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä, mutta edellä mainituista yleissäädöksiä koskevasta epäselvyydestä johtuen jää myös epäselväksi, millä tavalla rekisteröidyn oikeuksien suojatoimet määräytyisivät pykälässä tarkoitettujen biometristen tietojen osalta. Oikeusministeriö kehottaa arvioimaan ehdotettua momenttia sekä rekisteröidyn oikeuksien suojatoimia tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Ehdotettua 131 §:n säännöstä koskevat lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön perustuvat tietojen välttämättömyyttä ja sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevat huomiot kuin muita tiedonluovutussäännöksiä.

Ehdotettua poliisin henkilötietolain 31 §:n 2 momenttia koskevat samat huomiot kuin edellä muiden säännösten osalta tietojen luovutuskyynyksestä ja säännösten tarkkarajaisuudesta, minkä lisäksi oikeusministeriö viittaa edellä ulkomaalaislain 131 §:n 4 momenttia koskeviin huomioihin yleislakien soveltamisen osalta. Ehdotetun 31 §:n 2 momentin perusteluissa viitataan ulkomaalaislain 131 §:n 4 momentin muutoksiin. Oikeusministeriö kiinnittää joka tapauksessa huomiota siihen, että voimassa olevasta momentista ei ilmene, mitä poliisin tietoja ne koskisivat, lukuun ottamatta 2 kohtaa. Tätä ei voitane pitää riittävän tarkkarajaisena sääntelynä. Huomioiden, että tuntomerkkitiedot tarkoittaisivat käytännössä ulkomaalaisen sormenjälkitietoja, ehdotetun 31 §:n 2 momentin sanamuotoa olisi täsmennettävä oleellisesti. Oikeusministeriö pitää myös voimassa olevan 31 §:n 1 ja 2 momentin keskinäistä suhdetta epäselvänä, ja kehottaa arvioimaan uudelleen, onko tämä pykälä tarkoituksenmukaisin paikka säätää tietojen luovuttamisesta EURMV:lle.

Keskusrikospoliisi tuo esille, että palautuskuulutuksiin liittyvä lisätiedonvaihto edellyttää SIS-asetuksen mukaan valmiuksia käsitellä tiedusteluja ja palautuspyyntöjä päivystysluonteisesti ympärivuorokautisesti. Tiedonvaihtoon liittyvästä veloitteesta päivystys on sovittu poliisissa Keskusrikospoliisiin tehtäväksi. Asetuksessa säädetystä lisätietojen vaihdosta vastaa Keskusrikospoliisiin sijoitettu Sirene-toimisto.

12. Laki ulkomaalaisrekisteristä/ Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Oikeuskansleri toteaa, että eduskunnan nyttemmin hyväksymä laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa on tarpeen ottaa huomioon esityksen viimeistelyssä sekä myös päivittää esitysluonnoksen jakso suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys tämän mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun säännöksen sisältöä tulisi tarkastella uuden maahanmuuttohallinnon henkilötietolain valossa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu 10 a § on joka tapauksessa muotoiltu liian väljästi huomioiden edellä selostetun vakiintuneen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että aiemmin ehdotettua säännöstä vastaavien vapaaehtoiseen paluuseen liittyvien tiedonluovutusten oikeusperusteena on ollut esitysluonnoksen mukaan rekisteröidyn suostumus. Esityksestä ei käy ilmi, mikä olisi sen korvaava tietosuoja-asetukseen perustuva henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja mihin sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että asiaa koskevan säännöskohtaisen perustelun muotoilua tulee tarkentaa, jotta vapaaehtoinen paluu ei mene sekaisin palautusten kanssa.

13. Pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojen reservi

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun maastapoistamisen valvontatehtävän laajentuessa koskemaan myös muiden jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on mitään liityntää Suomeen, on tärkeää, että laajentuva tehtävä resursoidaan asianmukaisesti.

Oikeusministeriö käsittelee lausunnossaan yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevaa lainsäädäntöä sekä komission suositusta tasa-arvoelimiä koskevasta normeista (EU) 2018/951. Ministeriö huomauttaa, että harkittaessa uusia tehtäviä yhdenvertaisuusvaltuutetulle, tulee varmistaa, että uudet tehtävät eivät heikennä valtuutetun mahdollisuuksia suoriutua jo olemassa olevista tehtävistään. Toiseksi tulee varmistaa, että uudet tehtävät on mahdollista suorittaa tavalla, joka huomioi yhdenvertaisuusvaltuutetun lakiin perustuvan itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulee mm. säilyä oikeus päättää missä määrin ja millä tavalla valtuutettu osallistuu yhteiseurooppalaiseen maasta poistamistoiminnan valvontaan. Esityksessä tulisi kuvata, miten valtuutetun itsenäistä ja riippumattomaa asemaa turvataan jäsenvaltion ja viraston välisissä sopimusneuvotteluissa. Suomen neuvottelukannan muodostamisessa tuleekin tältä osin ottaa lähtökohdaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun kanta. Ottaen huomioon, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä, tulisi myös oikeusministeriöllä olla mahdollisuus osallistua neuvottelukannan muodostamiseen tältä osin.

Oikeusministeriö esittää harkittavaksi ulkomaalaislain 152 b §:n muuttamista, jolloin uuden säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa voitaisiin kuvata tarkasti, miten yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyys ja riippumattomuus huomioidaan ja turvataan uuden tehtävän osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojen reserviin osallistumista koskeva uusi velvoite ja tehtävä on täsmennettävä lainsäädännössä. Tehtävä sopii luonteavasti yhdenvertaisuusvaltuutetulle, joka toimii kansallisena maasta poistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena maastapoistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena ulkomaalaislain 152 b §:n nojalla, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Olisi kuitenkin selkeää, että lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta lisättäisiin säännös, joka koskisi maasta

poistamisen valvontatehtävää, niin Suomen viranomaisten kuin yhteisten eurooppalaisten paluulentojen osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että jäsenvaltion ja viraston välisten sopimusneuvotteluiden, joissa päätetään valvojien asettamisesta viraston käyttöön, on huomioitava valtuutetun riippumattomuus. Valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että valtuutettu voi itse suunnata valvontatehtäviään ja siihen määriteltyjä resursseja. Hallituksen esitykseen olisi syytä kirjata, että yhdenvertaisuusvaltuutettu päättää sen resurssin suuruudesta, jota Suomella on mahdollista tarjota viraston käyttöön vuotuisissa neuvotteluissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että uuteen tehtävään myönnetään resursseja, jotta valtuutettu voi ryhtyä toimiin henkilöstön kouluttamiseksi ja mahdollisten uusien valvojien rekrytoimiseksi. Viraston käytännöt tulevat muokkautumaan seuraavan vuoden kuluessa ja Suomen näkökulmasta on tärkeää olla mukana jo tehtävän käynnistämisvaiheessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että edellytyksenä valvontatehtävän osoittamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle on hallituksen esityksen antamisen yhteydessä talousarvioesitykseen lisättävä myös valtuutetun uuden tehtävän käynnistämiseen tarvitsemat lisäresurssit. Valtuutettu katsoo, että lisärahoitustarve käynnistämisvaiheessa on vuosina 2021-2022 on 200 000 euroa vuodessa (2 htv). Jotta valvojien tehtävää perusoikeuksien turvaamiseksi voidaan tehokkaasti toteuttaa asetuksen edellyttämällä tavalla, tulee valvojien voida osallistua yhteistyöhön Suomen ja EU:n viranomaisten kanssa, sekä seurata palautuslentojen kehittymistä ja niihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä. Uuden tehtävän hoitaminen vaatii siten siihen osoitettuja resursseja. Tämä on myös tärkeää yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan riippumattomuuden näkökulmasta: uutta valvontatehtävää tulee voida toteuttaa, ilman että valtuutetun muut lakisääteiset tehtävät vaarantuvat.

Amnesty International Suomen osasto toteaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssit on nostettava riittävälle tasolle, jotta valtuutettu pystyy suoriutumaan maastapoistamisen valvontavastuun lisääntymisestä. Lisäksi on varmistettava, etteivät valtuutetun muut tehtävät kärsi resurssien puutteen vuoksi.

Pakolaisneuvonta ry pitää perusteltuna, että palauttamisen valvojien nimeäminen ja tehtävän hoitaminen ehdotetaan kansallisesta maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnasta vastaavan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi. Asetuksen edellyttämät tehtävät (ml. valvojien reservin ylläpito) huomioiva riittävien resurssien turvaaminen on olennaista, myös yhdenvertaisuusvaltuutetun laajaan tehtäväkuvaan kuuluvien muiden tärkeiden tehtävien turvaamiseksi.