

## Lausunto

14.8.2020

VN/15116/2020  
VN/15116/2020-OM-3**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, meripelastuslakia, poliisilakia, ampuma-aselakia, ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia.

Esitysluonnoksen tarkoituksena on tehdä lainsäädäntöön eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/18961 (jäljempänä raja- ja merivartiostoasetus) edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset.

Uudella raja- ja merivartiostoasetuksella pyritään esitysluonnoksen mukaan tehostamaan ulkorajavalvontaa ja yhteistä palauttamispolitiikkaa sekä parantamaan Euroopan raja- ja merivartiostoviraston edellytyksiä toimia kolmansissa maissa, siten että samalla noudatetaan perusoikeuksia täysimääräisesti.

## I) TÄYSIVALTAISUUS

Eurooppalaisen raja- merivartiostoviraston pysyvä joukko

Yhtenä merkittävänä uudistuksena uudessa asetuksessa on se, että Euroopan raja- ja merivartiostoviraston käyttöön perustetaan operatiivinen ja toimivaltainen eurooppalaisen raja- ja merivartiostoviraston pysyvä joukko, johon tulee kuulumaan yhteensä 10 000 henkilöä, kun pysyvän joukon kokoonpanoa kasvatetaan portaittain vuodesta 2021 alkaen. 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).

Suomen vuosittain kasvava osuus pysyvistä joukosta on erikseen mainittu esitysluonnoksessa (s. 5). Suomen vuotuisen kiintiön jakautuminen henkilöstön eri profiileihin päätetään puolestaan vuotuisissa neuvotteluissa raja- ja merivartiostoviraston kanssa. Nykyisen rajavartiolain (578/2005) 3 §:n mukaan Rajavartiolaitos vastaa

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Toimivaltajakoa eri toimijoiden välillä täsmennetään esitysluonnoksessa eurooppalaisen raja- merivartioston pysyvän joukon osallistumisen osalta. Nyt 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 yhdenmetyt rajaturvallisuuden toimeenpanon Suomessa ja Suomen osallistumisen Euroopan raja- ja merivartiostoviraston toimintaan.

Vaikka Rajavartiolaitos hoitaa neuvottelut raja- ja merivartiostoviraston kanssa, niin näitä neuvotteluja edeltää monivaiheinen valmistelu sisäministeriössä ja sen alaan kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa. Esitysluonnoksen mukaan prosessissa on kolme vaihetta. Suomen alustavasta tarjouksesta neuvotellaan sisäministeriössä ennen kuin Suomi tekee alustavan tarjouksen, johon saadaan raja- ja merivartiostoviraston kanta. Tämän jälkeen Suomen tarjouksesta neuvotellaan uudelleen sisäministeriön osastojen kanssa. Suomen lopullinen kanta valmistellaan laaja-alaisesti sisäasiainhallinnon virastojen ja laitosten kanssa (s. 5). Tämä sisäministeriön rooli valmistelussa ei ilmene nykyisestä rajavartiolain 3 §:stä tai nyt ehdotetusta 15 b §:stä ja oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, onko tarkoitus säätää tästä asiasta velvoittavasti.

Ehdotetussa rajavartiolain 15 b §:ssä todetaan myös, että sisäministeriö päättää sisäasiainhallinnon viranomaisten vuosittaisesta osallistumisesta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon toimintaan. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotettu menettely ei estäisi muiden hallinnonalojen viranomaisten, lähinnä Tullin, osallistumista halutessaan pysyvään joukkoon Suomen kiintiössä (s. 17). 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. Toisaalta esitysluonnoksesta käy ilmi, että tullin osallisasema ja sen laajuus ovat vielä pitkälti selvittämättä, ja näihin toimivaltaperusteisiin tultaneen kiinnittämään huomiota jatkovalmistelussa.

#### *Pysyvän joukon toimivaltuudet*

Uudessa raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetty eurooppalainen raja- ja merivartioston pysyvä joukko lisää jonkin verran Euroopan raja- ja merivartiostoviraston tehtäviä rajaturvallisuuden ja yhtenäisen palauttamispolitiikan tehostamisessa ja valvonnassa. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että ryhmien jäsenten tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat pääosin kumotun raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisia toimivaltuuksia (s. 6). Perustuslakivaliokunta tarkasteli Euroopan raja- ja merivartiostovirastoa koskevan aikaisemman asetuksen suhdetta perustuslain 1 §:n sisältämään täysivaltaisuussäätelyyn (PeVL 3/2016 vp). Vaikka täysivaltaisuussäätelyn tulkinta yhteydessä Euroopan unionin jäsenyyteen lähtee siitä, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2–3, PeVL 36/2006 vp, s. 5) ja että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäätelykannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10), niin perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi raja- ja merivartiostovirastoa koskevan sääntelyn osalta, että Suomen kantaa ehdotettavaan unionilainsäädäntöön muodostettaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä siten edelleen asianmukaista ottaa huomioon myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäätely (PeVL 3/2016 vp, s. 5-6).

Nyt ehdotetussa sääntelyssä säädetään eräistä raja- ja merivartiostoasetuksen edellyttämistä pysyvän joukon toimivaltuuksista Suomessa ja esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisesta raja- ja merivartiostovirastolle. Aikaisemmassa Euroopan raja- ja merivartiostovirastoa koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että, huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä, ehdotettu sääntely ei ollut perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kannalta ongelmallista, koska kyse oli lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämistä (PeVL 3/2016 vp, s. 6). Valiokunta painotti lausunnossaan erityisesti sitä, että asetus ei muuttaisi nykyisin käytössä olevia toimivaltasuhteita, joiden mukaan Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kyseisen jäsenvaltion alueelle lähettämät ryhmät olisivat isäntävaltion johdossa (PeVL

3/2016 vp, s. 6). Vastaavalla tavalla hallintovaliokunta totesi nyt käsiteltävänä olevan, uuden raja- ja merivartiostoasetuksen yhteydessä, että jäsenvaltion alueella toimivat joukot noudattavat isäntäjäsenvaltion ja viraston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimivat isäntäjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti isäntäjäsenvaltion virkamiesten ohjauksessa, eikä näin ollen Euroopan raja- ja merivartiostolle tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille ei tule antaa itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella (HaVL 34/2018 vp, s. 9-10).

Nyt ehdotettu uusi raja- ja merivartiostoasetus antaa kansallista liikkumavaraa pysyvän joukon ryhmien jäsenten toimivaltuuksien osalta erityisesti neljässä eri kohdassa:

- 1) jäsenvaltio voi valtuuttaa ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan (82 artiklan 4 kohta) ilman isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöiden ohjeita ja pääsääntöistä läsnäoloa,
- 2) isäntäjäsenvaltio voi myös sallia ryhmien jäsenten kotijäsenvaltion tai luokan 1 henkilöstön kohdalla viraston suostumuksella ryhmien jäsenten voimankäytön, vaikka isäntäjäsenvaltion rajavartijat eivät ole läsnä tilanteessa (82 artiklan 8 kohta),
- 3) isäntäjäsenvaltio voi valtuuttaa ryhmien jäsenet tekemään Schengenin rajasäännösten mukaisia päätöksiä pääsyn epäamisestä rajalla ja viisumisäännösten mukaisia päätöksiä viisumin epäamisestä rajalla (82 artiklan 11 kohta) ja lopuksi
- 4) isäntäjäsenvaltio voi antaa ryhmien jäsenille luvan käyttää sen kansallisia tietokantoja (82 artikla 10 kohta).

Esitysluonnoksessa todetaan, että Suomi ei tule käyttämään edellä mainittua kansallista liikkumavaraa (s. 12). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan myös, että Euroopan raja- ja merivartiostoviraston ryhmät ovat jatkossakin isäntävaltion johdossa. Ryhmien jäsenet voivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain isäntävaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa. Edellä mainitun lauseen osalta voisi vielä täsmentää, mitä sana ”pääsääntöisesti” tarkoittaa. Ryhmien jäsenillä on kotijäsenvaltion ja isäntäjäsenvaltion tai luokan 1 jäsenten osalta raja- ja merivartiostoviraston luvalla oikeus voimankäyttöön tehtäviään suorittaessaan isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa ja sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi yleisesti todetaan, että ryhmien jäsenten on tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja isäntäjäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö (s. 26). Tältä osin voidaan katsoa, että sääntely ei näytä muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäätelyn kanssa huomioiden edellä mainittu perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnot.

Vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa asianmukaisesti arvioidaan ehdotettua sääntelyä perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kannalta, perusteluissa voitaisiin täsmällisemmin eritellä, mitkä kaikki tehtävät ovat uusia tai laajentavat viraston ja pysyvän joukon lähetettävien ryhmien jäsenien toimivaltuuksia aikaisemmasta. Kokonaan uusina, pysyvän joukon tehtävinä on mainittu ulkomaalaislakiin ehdotetut 95 §:n 5 momentti ja 96 §:n 4 momentti. Myös rajavartiolaikiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 35 i §, jossa säädetään rajavartiomiehen toimivaltuuksista raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisissa tehtävissä. Lisäksi poliisilaissa ehdotetaan säädettäväksi 9 i §:n 1 momentin 2 kohdassa, että poliisihallitus voisi aikaisemman pyynnön lisäksi päättää myös suostumuksen antamisesta Euroopan raja- ja merivartiostolle raja- ja merivartiostoasetuksen 52 artiklan 1 kohdan mukaisissa tilanteissa palautusryhmien toiminnasta Suomessa, kun taas saman pykälän ehdotetun 3 momentin mukaan sisäministeriö voisi aikaisemman pyynnön lisäksi päättää suostumuksen antamisesta Euroopan virastolle asetuksen 53 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua palautusintervention käynnistämisestä Suomessa. Koska kyseessä on kuitenkin kokonaan uuden pysyvän joukon perustaminen Euroopan raja- ja merivartiostoviraston 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.

Ehdotetun ulkomaalaislain 95 §:n 5 momentin mukaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan pysyvän ryhmän tehtäviin voisi kuulua muun muassa avustaminen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä, rekisteröinnissä ja kuulemisessa. Päätöksentekovaltaa pysyvän ryhmän jäsenillä ei kuitenkaan olisi (s. 22). Ehdotetun ulkomaalaislain 95 §:n 4 momentin mukaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa Maahanmuuttovirastoa 1 ja 2 momentissa mainituissa tehtävissä Maahanmuuttoviraston ohjauksessa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan näihin avustamista koskeviin tehtäviin kuuluisi muun muassa avustaminen ulkorajoille saapuvien kolmansien maiden kansalaisten suojelutarpeen arvioinnissa, kyseisten kolmansien maiden kansalaisten suojelutarpeen arvioinnissa ja myös kyseisten kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämisessä, rekisteröinnissä ja kuulemisessa. Päätöksentekotoimivaltaa ei ryhmän jäsenillä olisi (s. 97).

Vaikka edellä mainitun mukaisesti pysyvän ryhmän jäsenillä ei olisi toimivaltaa tehdä päätöksiä, niille heille voitaisiin osoittaa hallinnollisia tehtäviä, kuten hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen sekä hakijan kuulemisen ja turvapaikkapuhuttelun suorittamisen. Kuten säätämisperusteluissa todetaan, edellä mainituissa julkisissa hallintotehtävissä on kyse päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja osallistumisesta julkisen vallan käyttöön (s. 27). Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltamiseen. Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa todetaan lyhyesti, että ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä (s. 26). Hallinnon yleislakien soveltamista pysyvän joukon ryhmien jäsenten toimintaan ei käsitellä ollenkaan esitysluonnoksessa. Ehdotettu sääntely näyttää poikkeavan myös ehdotetusta, uudesta rajavartiolaitain 35 i §:stä, jonka mukaan rajavartiomiehen suorittaessa raja- ja merivartiostoasetuksessa tarkoitettua tehtävää hänen toimivaltuuksiinsa sovelletaan Suomessa toteutettavassa virkatehtävässä sovellettavia säännöksiä. Vastaavalla tavalla Euroopan unionin jäsenvaltion virkamies rinnastetaan tekemiensä rikosten, häneen kohdistuvien rikosten sekä aiheuttamiensa vahinkojen osalta suomalaisiin virkamiehiin myös nykyisen rajavartiolaitain rajavartiolaitain 35 e ja 35 f §:ssä.

Oikeusministeriölle epäselväksi jää, katsooko valmisteleva ministeriö, että hallinnon yleislakien soveltaminen 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. Tällöin valiokunta katsoi, että sääntelyn selkeyden kannalta oli perustelluinta, että hallinnon yleislakien soveltamisesta ja virkavastuusta on laissa erikseen viittaukset (PeVL 14/2008 vp, s. 2). Tässä tapauksessa on kyse osittain käänteisestä tilanteesta, kun esiin nousee kysymys hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltamisesta mahdollisesti Suomessa toimiviin ulkomaisiin virkamiehiin. 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. Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että on huolehdittava pysyvän joukon lähettämien ryhmien jäsenten osaamisesta ja valmiudesta hoitaa tehtäviään hyvän hallinnon takeet ja virkavastuu huomioiden.

## II) HENKILÖTIETOJEN SUOJA

*Henkilötietojen käsittely ja kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö*

Esitysluonnoksen lakiehdotuksiin sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa 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.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi syytä tehdä vielä tarkemmin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta EU:n yleiseen 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 EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvan kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö niiden säännösten osalta, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, sekä henkilötietojen käsittelyn 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste. Henkilötietoja koskevan sääntelyn osalta olennaista on arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Yleislakien täydentäminen erityissäännöksillä on mahdollista, jos henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Lisäksi olisi syytä arvioida, voiko käsiteltäviin henkilötietoihin sisältyä 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, kuten esimerkiksi esitysluonnoksessa mainitut biometriset tiedot. Viimeksi mainittujen osalta olisi kiinnitettävä huomioita sääntelyn tarkkarajaisuuteen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioden, sekä sovellettaviin rekisteröidyn oikeuksia koskeviin suojoimiin.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta 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 (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen lakiehdotusten säännöksissä tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä

sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että 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. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Ehdotettuihin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin liittyy erityinen perusteluvelvollisuus perustuslakivaliokunnan omaksuman riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tämä olisi arvioitava kunkin ehdotettavan erityissäännöksen osalta, vaikka kyse olisi EU-oikeuden täytäntöönpanosta. Jos esityksessä ehdotetaan pidemmälle menevää sääntelyä kuin EURMV-asetuksen muutosten täytäntöönpano edellyttää, myös tämän liikkumavaran perusoikeusvaikutuksia olisi arvioitava. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa 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 (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

### Henkilötietojen luovuttaminen

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 säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole huomioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tältä osin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut,

että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Kansallisen tilannekuvan tuottamiseksi ja ylläpitämiseksi Rajavartiolaitos saisi esitysluonnoksen mukaan oikeuden saada tarpeellista rajaturvallisuuteen tai rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvää ilmiötietoa poliisilta, Tullilta, Maahanmuuttovirastolta, hätäkeskustietojärjestelmästä, ilmailuviranomaisilta ja liikenteen ohjauspalvelun tarjoajalta. Asiasta otettaisiin säännökset henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (RVL:n henkilötietolaki).

Ehdotetun 22 a §:n perusteluissa viitataan EURMV-asetuksen säännöksiin ja todetaan, että kansallisen tilannekuvan tiedon keräämistä varten Rajavartiolaitos tarvitsee riittävät tiedonsaantioikeudet muilta rajaturvallisuuteen osallistuvilta tai liittyviltä viranomaisilta. Perusteluista ei kuitenkaan 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 toimivaltuussäntelyltä. 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. Pykälä ehdotetaan lisättäväksi RVL:n henkilötietolakiin. Perustelujen mukaan kyseessä eivät kuitenkaan ole henkilöihin liittyvät henkilötiedot, vaan tapahtumatiedot, joilla on merkitystä ilmiötasolla. Huvialusten ja pienkoneiden tunnistetietoja voitaisiin kuitenkin tarvita tilannekuvaa varten. Esitysluonnoksen mukaan tilannekuvaan sisältyvät laivojen ja ilma-alusten tunnistenumerot katsotaan henkilötiedoiksi.

Joka tapauksessa ehdotetun RVL:n henkilötietolain 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 edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa rajattava siten, että tiedonsaanti rajoittuu välttämättömiin tietoihin. Lisäksi säännöksen osalta olisi syytä arvioida, olisiko sitä mahdollista kirjoittaa myös muutoin tarkkarajaisemmin. Jos pykälän on tarkoitettu kattavan myös henkilötietojen saanti, oikeusministeriön arvion mukaan siinä tarkoitettu rikosasioihin liittyvä käsittely kuuluisi ainakin osittain tietosuoja-asetuksen 10 artiklan soveltamisalaan. Tältä osin olisi huomioitava 10 artiklassa säädetyt vaatimukset, erityisesti rekisteröidyn oikeuksien suojatoimet.

Ehdotettu 36 § koskisi pelkästään henkilötietojen luovuttamista. Myös ehdotettua 36 §:n muutosta koskevat edellä mainitut 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 (1054/2018) soveltamisalaan. Henkilötietojen käyttötarkoitus kuitenkin muuttuisi, kun niitä luovutettaisiin Euroopan raja- ja merivartiostolle, mistä syystä asiasta säättäminen on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua. Pykäläluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, millä tavalla ehdotettu säännös liittyy täytäntöön pantaviin EURMV-asetuksen muutoksiin, edellyttävätkö ne sääntelyä ja liittykö muutoksiin kansallista sääntelyliikkumavaraa. Tältä osin olisi

kiinnitettävä huomioita direktiivistä (EU) 2016/680 johtuviin vaatimuksiin siltä osin kuin on kyse ns. yhteensopivasta henkilötietojen käsittelystä. Euroopan raja- ja merivartioston henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1275 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelystä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (sekä asetuksen (EY) N:o 45/ 2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta).

Meripelastuslain 12 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla meripelastustapahtumaa koskevia tietoja voitaisiin käsitellä salassapitosäännösten estämättä myös kansallisen tilannekuvan tuottamiseksi ja ylläpitämiseksi, jos tapahtumalla on liityntä rajaturvallisuuteen. Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan Kyseessä eivät ole henkilöihin liittyvät henkilötiedot, vaan tapahtumatiedot, joilla on merkitystä ilmiötasolla. Huvialusten ja pienkoneiden tunnistetietoja voitaisiin kuitenkin tarvita tilannekuvaa varten. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota voimassa olevan meripelastuslain 13 §:n, jossa täsmennetään rekisterin tietosisältö. Rekisteri sisältää 13 §:n valossa hätäilmoitusten tekijöitä ja kohteita koskevien henkilötietojen lisäksi myös mm. matkaviestimen sijaintitietoja 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 tietosuoja-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.

Esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaislakiin ja poliisin henkilötietolakiin lisättäisiin säännökset oikeudesta luovuttaa palautuksiin liittyviä henkilötietoja Euroopan raja- ja merivartiostolle. Ehdotetun ulkomaalaislain 131 §:n 4 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedonluovutuksia ei voi sitoa samanaikaisesti kumpaankin sovellettavaan tietosuoja koskevaan yleislakiin, tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiin. Säännöksestä ei ilmene, mitä viranomaisia ”ulkomaan viranomaisella” tarkoitetaan, mutta ainakin tietojen luovuttaminen Euroopan raja- ja merivartiostolle tapahtuisi selkeästi käsittelytarkoitukseen, johon sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Lisäksi säännöksessä viitataan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin. Ainoa poliisin henkilötietolain sovellettava säännös vaikuttaisi olevan lain 31 §, joka koskee ”muuta henkilötietojen luovuttamista ulkomaille”. Sen soveltamisala ei ole voimassa olevan pykälän sanamuodon valossa kovin ilmeinen, mutta lain esitöiden valossa näyttäisi siltä, että 31 §:n 1 momentti tarkoittaisi pelkästään kolmansia maita ja kansainvälisiä järjestöjä, eikä siten koskisi EU:n virastoja. Sovellettavaksi jäisi pykälän 2 momentti, johon myös ehdotetaan lisättäväksi uusi Euroopan raja- ja merivartiostoa koskeva säännös. Se puolestaan sisältää viittauksen uuteen EURMV-asetukseen. 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 tarkoitettut 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 rikosepäilyn perusteella ja tallennettaisiin rikosperusteiseen henkilörekisteriin, niiden muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen tapahtuvan luovuttamisen osalta olisi huomioitava rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetyt 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 biometrinen tietojen osalta. Oikeusministeriö kehottaa arvioimaan ehdotettua momenttia sekä rekisteröidyn oikeuksien suojatoimia tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Ehdotettua 131 §:n säännöstä koskevat lisäksi samat edellä mainitut 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 luovutuskynnyksestä 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. Voimassa olevaan momenttiin on tarkoituksena lisätä uusi 3 kohta, vaikkakin lakiehdotuksen johtolauseen mukaan koko momentti muutetaan. Oikeusministeriö kiinnittää joka tapauksessa huomiota siihen, että voimassa olevasta momentista ei ilmene, mitä poliisin tietoja ne koskisivat, lukuun ottamatta 2 kohtaa. Momentin johdantokappaleen valossa näyttäisi siltä, että luovutettavat tiedot voisivat uuden 3 kohdan osalta kattaa sekä tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia tietoja. Kohta ei myöskään sen sanamuodon perusteella kattaisi pelkästään ulkomaalaislain 131 §:n 4 momentissa tarkoitettuja tuntomerkkitietoja, vaan sen nojalla voisi luovuttaa mitä tahansa poliisin henkilörekisterien tietoja. 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.

Esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin (1270/1997) lisättäisiin säännös Maahanmuuttoviraston oikeudesta luovuttaa Euroopan raja- ja merivartiovirastolle vapaaehtoisen paluun tukihakemuksella kerättyjä henkilötietoja vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että eduskunta on hyväksynyt lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (HE 18/2019 vp; EV 87/2020 vp), jolla ulkomaalaisrekisteristä annettu laki kumotaan. Laki ei ole vielä tullut voimaan, mutta 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.

### III) YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU

#### Pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reservi ja yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli

Raja- ja merivartiostoasetuksen 51 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa osallistumisesta reserviin nimeämällä määritellyjä profiileja vastaavat pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojat. Jäsenvaltioiden osallistuminen seuraavan vuoden palautusoperaatioihin ja palautusinterventioihin asettamalla käyttöön pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojia suunnitellaan viraston ja jäsenvaltioiden vuotuisten kahdenvälisen neuvottelujen ja sopimusten pohjalta. Jäsenvaltioiden on näiden sopimusten mukaisesti asetettava pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojat käyttöön lähettämistä varten viraston pyynnöstä, paitsi jos niihin kohdistuu poikkeuksellinen tilanne, joka vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien hoitamiseen. Tällainen pyyntö on esitettävä vähintään 21 työpäivää tai nopean palautusintervention tapauksessa viisi työpäivää ennen suunniteltua lähettämistä. Asetuksen 51 artiklassa todetaan "...kuitenkaan rajoittamatta näiden valvojien kansallisen lainsäädännön mukaista riippumattomuutta, jos kansallisessa lainsäädännössä näin säädetään."

Esitysluonnoksessa todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena maastapoistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena ulkomaalaislain 152 b §:n nojalla, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.

Asetuksen tavoitteena on lisätä palautustoimintaa ja samalla taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen. Näiden tavoitteiden seurauksena valvonnan rooli korostuu ja valvoja tarvitaan määrällisesti lisää.

Asetus tuo uuden maastapoistamisen valvontaan liittyvän tehtävän yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun maastapoistamisen valvonta on tähän mennessä keskittynyt Suomen viranomaisten tekemiin palautuksiin. Jatkossa yhdenvertaisuusvaltuutetun virkamiehet valvovat myös muiden Euroopan jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on mitään liityntää Suomen viranomaisten toimiin. Aikaisemmin yhdenvertaisuusvaltuutetun osallistuminen valvojareserviin on ollut hyvin vähäistä ja perustunut vapaaehtoisuuteen. Asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltioilta edellytetään valvojien asettamista viraston käyttöön. Asetus tuo valtuutetulle uuden vahvan velvoitteen osallistua yhteiseurooppalaiseen kasvavaan palautustoimintaan. Valtuutetun resurssitarpeet tämän tehtävän hoitamiseksi on selvitettävä.

### Yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyys ja riippumattomuus

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 1 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön yhteydessä on yhdenvertaisuusvaltuutettu. Säännöksen 2 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toimivallasta säädetään yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 19 §:ssä ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:ssä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun maasta poistamisen valvontaan liittyvistä tehtävistä säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 152 b §:ssä, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 2 momentissa on viittaus muualla lainsäädännössä valtuutetulle säädetyistä tehtävistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta todetaan edellä mainitun säännöksen esitöissä (HE 19/2014 vp) seuraavaa: ”Valtuutettu on siten ratkaisuja ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolten vaikutuksesta. Tärkeää on, että valtuutettu on lain noudattamista valvovana viranomaisena toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Yhdenvertaisuusvaltuutettu päättää itsenäisesti valtuutetun toimiston resurssien kohdentamisesta. Valtuutetun toiminnan itsenäisyyden kannalta on merkityksellistä, että laissa ehdotetaan säädettäväksi valtuutetun oikeudesta ottaa ja nimittää itse toimistonsa henkilöstö.”

Komissio antoi 22.6.2018 suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista ((EU) 2018/951). Suosituksessa todetaan tasa-arvoelinten riippumattomuudesta ja resursseista seuraavaa:

#### 1.2.1. Riippumattomuus

(1) Taatakseen, että tasa-arvoelimet hoitavat tehtäviään riippumattomasti, jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa kyseisten elinten organisaatioon, niiden asemaan koko hallinnon rakenteessa, niiden määrärahojen osoittamiseen ja niiden resurssien käytön menettelyihin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä henkilöstön, myös johtotehtävissä toimivien henkilöiden, nimitys- ja irtisanomismenettelyihin. Näiden seikkojen huomioiminen ei saisi rajoittaa jäsenvaltioiden omien kansallisten organisaatorakenteiden käyttöä. (2) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelinten henkilöstön jäsenet, mukaan lukien johtotehtävissä toimivat henkilöt ja hallituksen jäsenet, eivät harjoita toimia, jotka ovat yhteensopimattomia heidän velvollisuuksiensa kanssa, ja etteivät he osallistu

toimikautensa aikana mihinkään heidän velvoitteidensa kanssa ristiriidassa olevaan palkalliseen tai palkattomaan toimintaan.

### 1.2.2. Resurssit

(1) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikille tasa-arvoelimille annetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi ja toimivaltuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Tasa-arvoelimille osoitetuissa resursseissa olisi otettava huomioon kyseisille elimille annettu toimivalta ja tehtävät. Resursseja voidaan pitää riittävinä vain, jos ne mahdollistavat sen, että tasa-arvoelimet voivat hoitaa tasa-arvon edistämiseen liittyvät tehtävänsä tehokkaasti, kohtuullisessa ajassa ja kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja määräaikoja noudattaen. (2) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimillä on riittävästi henkilöstöä ja että tällä on asianmukainen pätevyys ja tarvittavat taidot, tiedot ja kokemus, jotta tasa-arvoelimet voivat hoitaa asianmukaisesti ja tehokkaasti kaikki tehtävänsä. (3) Jäsenvaltioiden olisi annettava tasa-arvoelimille mahdollisuus seurata tehokkaasti sekä omien päätöksiensä että muiden laitosten, lainkäyttöelinten ja tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoa syrjintään liittyvissä tapauksissa. Tätä tarkoitusta varten tasa-arvoelimille olisi ilmoitettava viipymättä tällaisista päätöksistä ja niiden täytäntöön panemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

### Yhdenvertaisuusvaltuutetun maasta poistamisen valvonnan tehtävä

Vuoden 2014 alussa tuli voimaan ulkomaalaislain muutos, jolla silloiselle vähemmistövaltuutetulle annettiin tehtävä valvoa maasta poistamista. Ulkomaalaislain uusi 152 b § perustui paluudirektiivin 8 artiklan 6 kohtaan. Lain esitöissä (HE 134/2013) huomioidaan valtuutetun itsenäinen ja riippumaton asema seuraavasti: ”Vähemmistövaltuutettu valitsisi saamiensa tietojen pohjalta ne päätökset, joiden täytäntöönpanoa hän haluaisi valvoa ja ilmoittaisi yksilöidyt päätökset täytäntöönpanosta vastaavalle poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle.... Valvonnan kohteita valitessaan vähemmistövaltuutettu ottaisi huomioon esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet, lääketieteelliset näkökohdat, perhetilanteet, voimankäytön todennäköisyyden ja tiedon mahdollisesti hankalista kohdevaltioista. Valvonnan tarvetta arvioidessaan vähemmistövaltuutettu voisi ottaa huomioon muun muassa kansalaisjärjestöiltä, säilöönottoyksiköiltä ja vastaanottokeskuksilta sekä poliisilta tai rajatarkastusviranomaiselta ja palautettavien avustajilta saamansa tiedot.... Palautuksia voitaisiin valvoa myös ilman ennakoilmoitusta poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle.” Lisäksi esityksessä todetaan, että toiminnasta kertyvän kokemuksen perusteella arvioidaan tarvetta valvontatehtävän tarkempaan sääntelyyn ja mahdollisiin muihin lainsäädännön muutostarpeisiin.

Oikeusministeriö ensinnäkin 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäinen ja riippumaton asema sisältää edellä mainitun mukaisesti itsenäisyyden ja riippumattomuuden muun muassa päätettäessä valtuutetun resurssien kohdentamisesta ja henkilöstöä koskevasta päätöksenteosta. Esitysluonnoksessa tämä tulee huomioida ja esityksessä tulee kuvata, millä tavalla yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyys ja riippumattomuus turvataan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulee mm. säilyä oikeus päättää missä määrin ja millä tavalla valtuutettu osallistuu yhteiseurooppalaiseen maasta poistamistoiminnan valvontaan.

Esitysluonnos jättää avoimeksi sen, kuka maasta poistamisen valvonnan osalta osallistuu Suomen kannan muodostamiseen ja neuvotteluihin viraston kanssa, mikä vaikeuttaa tämän asian arviointia. Esityksessä tulisi kuvata, miten valtuutetun itsenäistä ja riippumatonta 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. Ulkomaalaislain 152 b §:n nykyinen sanamuoto ei poissulje yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa osallistua yhteiseurooppalaiseen maasta poistamisen valvontaan ja olisi sinänsä luontevaa perustaa toimivalta suorittaa myös uuden valvontatehtävän tähän lainkohtaan. Ongelmaksi näyttää muodostuvan se, että kyseinen lainkohta näyttää hallituksen esityksen mukaan perustuvan vahvasti yhdenvertaisuusvaltuutetun vapaaehtoisuuteen ja valtuutetun riippumaton ja itsenäinen asema käy selkeästi ilmi hallituksen esityksestä (HE 134/2013 vp, s. 22). Kuitenkin raja- ja merivartiostoasetuksen 51 artiklasta ilmenee, että virasto ja jäsenvaltio suunnittelevat pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien osallistumisen ja valvojien velvoite osallistua maasta poistamisen valvontaan on ehdoton tiettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta.

Esityksessä todetaan taloudellisten vaikutusten osalta, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto nimeää henkilöt pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin. Esityksestä ei käy ilmi, missä määrin yksittäisen jäsenvaltion tulee osallistua yhteiseurooppalaiseen maasta poistamisen valvontaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole tällä hetkellä resurssia eurooppalaiseen maastapoistamisen valvontaan, eikä esitys vielä sisällä alustavaakaan arviota yhdenvertaisuusvaltuutetun tarvitsemista lisäresursseista. Esitystä tulisi täydentää arviolla asiasta.

Esityksen sisältämä ratkaisu antaa kyseinen valvontatehtävä yhdenvertaisuusvaltuutetulle voisi olla sovitettavissa yhteen yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäiseen ja riippumattomaan asemaan, mikäli valtuutettu voi itse päättää montako valvojaa hän nimeää tehtävään, minkälaisiin valvontatehtäviin hän osallistuu ja jos valtuutetun tarvitsemat lisäresurssit turvataan.

Ylijohtaja, osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

Rajavartiolaitoksen kirjaamo  
Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto

Tiedoksi



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET  
FINNISH GOVERNMENT

**Asiakirjan sähköinen allekirjoitus**  
**Elektronisk underskrift av dokument**  
**Electronic signature of a document**

**Asia / Sak / Case:**

VN/15116/2020

VN; Lausuntopyyntö; Hallituksen esitysluonnos eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädän

**Asiakirja / Dokument / Document:**

VN/15116/2020-OM-3

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täyden

**Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:**

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Turpeinen Mira 912162323	2020-08-14T14:24:46	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2020-08-14T14:59:11	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

**Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:**

6b6f651250c93ea5740388b0225885e9d3be8e4c91a1342239a8acf3e87f29b3