OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

10.11.2020

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, meripelastuslakia, poliisilakia, ampuma-aselakia, ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia. Edellä mainittuihin lakeihin tehdään muutetun eurooppalaisen raja- ja merivartiostoasetuksen (EU) 2019/18961 edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan

Täysivaltaisuus ja pysyvän joukon toimivaltuudet

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aikaisemman, nyt kumotun raja- ja merivartiostoasetuksen suhdetta perustuslain 1 §:n sisältämään täysivaltaisuussääntelyyn (PeVL 3/2016 vp). Perustuslakivaliokunta silloin katsoi, että, huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä, ehdotettu sääntely ei ollut perustuslain täysvaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista, koska kyse oli lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä (PeVL 3/2016 vp, s. 6). Valiokunta painotti lausunnossaan erityisesti sitä, että asetus ei muuttaisi nykyisin käy-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tössä olevia toimivaltasuhteita, joiden mukaan Euroopan raja- ja merivartioviraston 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 merivartiovirastolle 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 rajasäännöstön mukaisia päätöksiä pääsyn epäämisestä rajalla ja viisumisäännöstön mukaisia päätöksiä viisumin epäämisestä rajalla (82 artiklan 11 kohta) ja lopuksi

4) isäntäjäsenvaltio voi antaa ryhmien jäsenille luvan käyttää sen kansallisia tietokantoja (82 artikla 10 kohta).

Esityksessä todetaan, että Suomi ei tule käyttämään kansallista harkintavaraa edellä mainittujen toimivaltuuksien osalta. Lisäksi todetaan, että pysyvän joukon ryhmien jäsenten tehtävät ja toimivaltuudet vastaavat pääosin kumotun raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisia toimivaltuuksia. Säätämisjärjestysperusteluissa on tarkemmin eritelty raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetyt uudet toimivaltuudet. Merkityksellistä on, että Euroopan raja- ja merivartioviraston lähettämät ryhmät ovat jatkossakin isäntäjäsenvaltion johdossa. Ryhmien jäsenten on tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja isäntäjäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. Ryhmien jäsenet hoitavat tehtäviään ja käyttävät toimivaltaansa Suomen viranomaisten ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessa. Oikeusministeriö toistaa aikaisemman näkemyksensä siitä, että sääntely ei näytä muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain 1 §:n

täysivaltaisuussääntelyn kanssa huomioiden edellä mainitut perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnot.

Oikeusministeriö oli lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös hallinnon yleislakien mahdolliseen soveltamiseen sekä virkavastuuseen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluja on täsmennetty tältä osin. Niissä on selvennetty, että raja- ja merivartiostoasetuksen mukaan ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä (85 artikla). Vaikkakin osin lienee selvää, että esim. viraltapanoseuraamuksia ei voida välttämättä käytännössä soveltaa. Lisäksi on maininta hallinnon yleislakien soveltumisesta. Koska vieraan valtion virkamiehet osallistuisivat lähinnä tosiasialliseen hallintotoimintaan, eivätkä tekisi muun muassa hallintopäätöksiä, niin hallinnon yleislait soveltuvat rajoitetummin. Kuitenkin on hyvä, että säätämisjärjestysperusteluista käy ilmi hyvän hallinnon takeiden, joihin kuuluvat erityisesti hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet, noudattaminen myös vieraan valtion virkamiesten toiminnassa.

Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota lausunnossaan siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet on perehdytettävä asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn (PeVL 23/2017 vp, s. 4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tähän perehdyttämiseen. Jos asetuksessa on säännös, joka edellyttää perehdyttämistä, se olisi selkeyden vuoksi hyvä mainita myös perusteluissa.

Henkilötietojen käsittely

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa selostetaan kattavasti ehdotettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien erityissäännösten suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen, mukaan lukien käsittelyn oikeusperuste ja kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö. Hallituksen esitykseen sisältyvät henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset koskevat pitkälti viranomaisten tietojen luovuttamista. Luovutettavat tiedot voisivat sisältää henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja. Näin ollen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa oikeusministeriö pitää ehdotettuja erityissäännöksiä tarpeellisina. Säätämisjärjestysperusteluista ilmenee myös, että luovutettaviin tietoihin voisi sisältyä joissakin tilanteissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, erityisesti biometrisiä tietoja. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja biometrisia tietoja, voitaisiin luovuttaa raja- ja merivartiovirastolle perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vain, kun se on välttämätöntä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa henkilötietojen käsittelyä rajavartiolaitoksessa annetun lain (639 /2019, *rajavartiolaitoksen henkilötietolaki*) 22 a §:ssä on asianmukaisesti sidottu henkilötietojen luovuttaminen

välttämättömiin tietoihin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tässä pykälässä tarkoitetut tiedonluovutukset voisivat sisältää arkaluonteisia tietoja. Sen sijaan ehdotetussa 36 §:ssä ei ole käytetty vastaavaa edellytystä. 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 säätäminen on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua. Tältä osin on kuitenkin syytä huomata, että myös rikosasioihin liittyvät henkilötiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja, jolloin oikeusministeriön käsityksen mukaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi syytä olla tietojen välttämättömyys.

Oikeusministeriö kiinnittää samalla huomiota ehdotettuun henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, *poliisin henkilötietolaki*) 31 §:n 2 momentin 3 kohtaan, joka kytkeytyy ulkomaalaislain 131 §:ään. Ensinnäkin on syytä huomata, että poliisin henkilötietolain 31 §:n voimassa olevasta momentista ei ilmene, mitä poliisin tietoja ne koskisivat, mutta 2 momentin 2 kohdassa on sekä täsmennetty luovutettavat tiedot ja käyttötarkoitus että edellytetty tietojen välttämättömyyttä. Vastaavanlaisia rajauksia ei ole ehdotettu uuteen 3 kohtaan. 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. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu luovutussäännös näyttäytyy varsin väljänä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan ehdotettujen ulkomaalaislain 131 §:n ja poliisin henkilötietolain 31 §:n 2 momentin 3 kohdan osalta poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momenttiin, joka sisältää yleissäännöksen, jossa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn välttämättömyysedellytyksestä. Säännös koskee myös tietojen luovuttamista. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja biometrisia tietoja, voitaisiin siten luovuttaa raja- ja merivartiovirastolle perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vain, kun se on välttämätöntä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 3 kohdan nojalla voitaisiin luovuttaa henkilötietoja poliisin rikosperusteisista rekistereistä, jotka sisältävät muitakin arkaluonteisia tietoja kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia

tietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät on kapeampi käsitteenä kuin valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot. Viimeksi mainittuihin luetaan muun muassa rikosasioihin liittyvät henkilötiedot.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan ensinnäkin huomiota yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssitarpeiden selvittämiseen uuden tehtävän hoitamiseksi. Esitystä on täydennetty tältä osin oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti. Toiseksi oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota valtuutetun itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Esitykseen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto nimeää henkilöt pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin. Perusteluita on täydennetty siten, että niistä paremmin ilmenee valtuutetun itsenäinen ja riippumaton asema. Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislain 152 b §:ään uusi 2 momentti, joka koskee yhdenvertaisuusvaltuutetun osallistumista raja- ja merivartiostoasetuksen 51 artiklan mukaiseen pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reserviin ja jossa on paremmin huomioitu valtuutetun asema tätä reserviä koskevissa neuvotteluissa. Oikeusministeriöllä ei huomautettavaa asiasta.