Olli Mäenpää
13.5.2022

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta (HE 49/2022 vp)

Ehdotetun sääntelyn puitteet

Ehdotetut säännökset liittyvät Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamiseen vuoden 2021 lopulla annetulla asetuksella. Asetuksen 1 artiklan mukaan virasto auttaa osaltaan varmistamaan unionin turvapaikkalainsäädännön tehokkaan ja yhdenmukaisen soveltamisen jäsenvaltioissa perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Asetuksen 4(1) artiklan mukaan virasto ja kansalliset turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaiset ja muut asiaankuuluvat viranomaiset tekevät yhteistyötä vilpittömässä mielessä.

Ehdotetuilla säännöksillä mahdollistettaisiin turvapaikka-asetuksessa määritellyn avun vastaanottaminen virastolta ja säänneltäisiin avun toteuttamisen hallinnollisia muotoja ja menettelyjä asetuksessa määritellyissä puitteissa. Hallituksen esityksessä on siten kysymys ehdotuksesta EU-asetusta täydentäväksi kansalliseksi lainsäädännöksi, jollaista jäsenvaltio voi säätää sille kuuluvan kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Kansallisen liikkumavaran kannalta keskeisinä tavoitteina voidaan tässä yhteydessä pitää sen varmistamista, että asetuksen tarkoittamien turvapaikkaviraston tukiryhmien ja niiden jäsenten toiminta Suomessa täyttää perusoikeuksien, hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset. Myös täysivaltaisuutta koskevilla näkökohdilla on merkitystä ottaen huomioon sen, että Suomi on EU:n jäsen. Lisäksi keskeinen merkitys on yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman – ja osittain myös edellyttämän – kansallisen lainsäädännön säätämisellä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Avustaminen turvapaikkamenettelyssä

Turvapaikkaryhmän jäsenen toimivaltuudet

1. lakiehdotukseen lisättäväksi ehdotettu uusi 116 a § mahdollistaisi EU:n turvapaikkavirastoasetuksessa (2021/2303/EU) tarkoitetun turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen valtioneuvoston pyynnöstä. Tällaisen tukiryhmän jäsen voisi suorittaa 97 §:n mukaisia turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä sekä 205 §:n 4

momentin mukaisen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Tukiryhmän jäsenen tulee Suomessa tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudattaa Suomen lakia.

Sääntelyä, jonka mukaan tukiryhmän jäsenet toimivat kansallisen viranomaisen ohjauksessa ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti voidaan pitää välttämättömänä Suomen täysivaltaisuuden kannalta, mihin perustuslakivaliokunta (PeVL 3/2016 vp, s. 6) ja hallintovaliokunta (HaVL 34/2018 vp, s. 9-10) ovat kiinnittäneet huomiota käsitellessään raja- ja merivartioasetukseen liittyvää ehdotusta kansalliseksi lainsäädännöksi. Ehdotettuun sääntelyyn ei tältä kannalta ole huomauttamista.

Tukiryhmän lähettämiseen liittyen 95 §:ään tehtäväksi ehdotetun lisäyksen mukaan kyseisen turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voisi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Lisäksi 133 §:n muutosehdotuksen mukaan tällainen tukiryhmän jäsen voisi avustaa myös henkilötuntomerkkien ottamisessa. Voimakeinojen käyttämiseen tai muuhun merkittävän julkisen vallan käyttämiseen tukiryhmän jäsenellä ei sen sijaan olisi toimivaltaa.

Näitä toimivaltuuksia arvioitaessa on aiheellista ottaa huomioon, että tukiryhmien jäsenien olisi tehtävissään noudatettava Suomen lakia, kuten hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia, julkisuuslakia sekä EU:n tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia. Muutoksenhaku määräytyisi hallintoprosessilain mukaan ja tukiryhmien jäsenet olisivat tehtävissään rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Sääntelyä voidaan pitää riittävänä.

Sopimus tukiryhmien lähettämisestä

Turvapaikkavirastoasetuksen 18 artiklan mukaan viraston pääjohtaja laatii toimintasuunnitelman yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion kanssa. Pääjohtaja ja vastaanottava jäsenvaltio sopivat toimintasuunnitelmassa asetuksen 18 artiklassa määritellyistä asioista. Toimintasuunnitelmassa on asetuksen 18(2) artiklan mukaan esitettävä yksityiskohtaisesti operatiivisen ja teknisen avun puitteissa tapahtuvan turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen ehdot ja järjestelyihin liittyvät seikat. Asetuksen mukaan toimintasuunnitelma sitoo virastoa, vastaanottavaa jäsenvaltiota ja osallistuvia jäsenvaltioita, joten kysymyksessä on Suomen ja EU:n välinen oikeudellisesti sitova sopimus.

Näissä asetuksen määrittelemissä puitteissa Maahanmuuttovirasto sopisi ehdotetun 116 a §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionin turvapaikkaviraston pääjohtajan kanssa turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevista ehdoista ja järjestelyihin liittyvistä seikoista toimintasuunnitelmassa. Erityisesti toimintasuunnitelmassa määriteltäisiin tarkemmin ainakin turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisen tavoitteet, ennakoitu kesto, kokoonpano, tukiryhmien paikka jäsenvaltiossa sekä logistiset järjestelyt. Perustelujen mukaan tukiryhmien tarkemmista

toimivaltuuksista ja tehtävistä sovittaisiin jokaisen operaation osalta erikseen (s. 31).

Sopimuksen ja toimintasuunnitelman ehtojen sisällöstä ja hyväksymisestä päättää Maahanmuuttovirasto Suomen osalta itsenäisesti. Toimintasuunnitelmaa voidaan luonnehtia tavanomaiseksi kansainväliseksi hallintosopimukseksi, jonka tekemiseen ei liity ongelmia täysivaltaisuuden kannalta.

Turvapaikka-asetus perustuu siihen lähtökohtaan, että jäsenvaltioilla on edelleen ensisijainen vastuu turvapaikka- ja vastaanottohallinnosta ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Tämä koskee myös tilannetta, jossa jäsenvaltio on asetuksessa määritellyllä tavalla poikkeuksellisesti ja tilapäisesti velvoitettu ottamaan vastaan apua turvapaikkavirastolta.

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan turvapaikkavirastolle

Tukiryhmien jäsenet voisivat käsitellä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja tietoja turvapaikanhakijasta, hänen perheenjäsenistään sekä tämän hakemuksesta ja siihen annetusta päätöksestä. Tietosuojan takaamiseksi 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin lisättäväksi uusi 14 b §, joka koskee henkilötietojen luovuttaminen EU:n turvapaikkavirastolle ja tukiryhmän jäsenelle. Ehdotetun säännöksen mukaan Maahanmuuttovirastolla olisi oikeus luovuttaa henkilötietoja turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsenelle edellä mainittuihin tarkoituksiin. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla olisi oikeus luovuttaa henkilötietoja EU:n turvapaikkavirastolle sen avustaessa turvapaikanhakijoiden EU:n sisällä tapahtuvien siirtojen toteuttamisessa.

Ehdotus voidaan perustaa tietosuoja-asetuksen 6(1) artiklan c alakohtaan, sillä henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen – tässä tapauksessa myös turvapaikka-asetuksen – mukaisen velvoitteen noudattamiseksi. Koska kyseiset henkilötiedot voisivat sisältää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia (ns. arkaluonteisia) tietoja, henkilötietojen käsittelyn on tietosuoja-asetuksen 9(2) artiklan g alakohdan mukaan oltava tarpeen myös tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ja sen on täytettävä muut alakohdassa säädetyt edellytykset. Ehdotettua sääntelyä voidaan tässä suhteessa pitää riittävänä ja tietosuoja-asetuksen vaatimukset täyttävänä.