



5.8.2020

OKV/1147/21/2020

OKV/1147/21/2020-OKV-2

Sisäministeriö  
Rajavartio-osasto

Viite:

Sisäministeriön rajavartio-osaston lausuntopyyntö 16.6.2020, RVL Dno-2019-1873, SM001:00/2020

Asia:

Hallituksen esitys eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Yllä asiakohdassa mainitussa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansalliseen lainsäädäntöön tehtäisiin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 (raja- ja merivartioasetus) edellyttämät täydentävät säännökset.

Mietinnössä on yksityiskohtaisesti kuvattu EU-asetuksen asema suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja lakiehdotusten oikeudellinen perusta (s. 26). Asetus on voimassa sellaisenaan eikä sitä saa selittää tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Asetus voi kuitenkin edellyttää täydentäviä kansallisia säännöksiä. Mietinnössä raja- ja merivartioasetuksen katsotaan edellyttävän kansallista lainsäädäntöä pysyvän joukon toimivaltuuksista Suomessa ja henkilötietojen luovuttamisesta raja- ja merivartiovirastolle. Pidän näkemystä perusteltuna.

Raja- ja merivartioasetuksessa on kansallista liikkumavaraa ainoastaan pysyvän joukon ryhmien jäsenten toimivaltuuksien osalta. Jäsenvaltio voi valtuuttaa ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan (82 artiklan 4 kohta), jolloin ryhmien jäsenten toimiminen ei edellyttäisi isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöiden ohjeita ja pääsääntöistä läsnäoloa.

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). Lisäksi isäntäjäsenvaltio voi valtuuttaa ryhmien jäsenet tekemään Schengenin rajasäännösten mukaisia päätöksiä pääsyn epäämisestä rajalla ja viisumisäännösten mukaisia päätöksiä viisumin epäämisestä rajalla (82 artiklan 11 kohta).

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

Mietinnössä todetun mukaisesti eduskunta on uutta raja- ja merivartiostoasetusta käsitellessään tähdentänyt, että operatiivisen toimivallan laajentaminen ei tarkoita ulkorajavalvontaan tai palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle. Viraston lähettämät ryhmät ovat jatkossakin vastaanottavan jäsenvaltion johdossa. Vierailevien virkamiesten on tehtäviä suorittaessaan ja toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. Jäsenvaltion alueella toimivat joukot noudattavat isäntäjäsenvaltion ja viraston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimivat isäntäjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti isäntäjäsenvaltion virkamiesten ohjauksessa. Euroopan raja- ja merivartiostolle tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille ei tule antaa itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella (HaVL 34/2018 vp, s. 7 ja 9-10).

Mietinnön mukaan Suomi ei tule käyttämään asetuksen kansallista liikkumavaraa eli valtuuttamaan ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan, sallimaan voimankäyttöä alueellaan ilman suomalaisten rajavartijoiden tai poliisin läsnäoloa tai sallimaan ryhmien jäsenten tekevän pääsyn epäämistä, viisumin epäämistä tai viisumin myöntämistä rajalla koskevia päätöksiä. Suomi ei myöskään anna ryhmien jäsenille lupaa käyttää kansallisia tietokantoja (s.12).

Mietinnössä todetaan, että siltä osin, kun eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon ryhmien jäsenet voisivat turvapaikkamenettelyssä osallistua yhteistyöhön kansallisten viranomaisten kanssa esimerkiksi hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä hakemuksesta vastuussa olevan valtion selvittämiseen hakijaa kuulemalla ja turvapaikkapuhuttelun suorittamiseen, kyse voisi kuitenkin olla myös päätöksenteon kannalta merkityksellisistä käsittelytoimista ja osallistumisesta julkisen vallan käyttöön.

Valmistelussa on päädytty siihen, että lainsäädännössä ei ole tarpeen nimetä viranomaisia, jotka ovat toimivaltaisia suorittamaan suoraan asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä. Ehdotettujen säännösten valossa näkemystä voitaneen pitää lähtökohtaisesti perusteltuna. Tältä osin saattaisi jatkovalmistelussa vielä kuitenkin edellä mainittu huomioon ottaen olla perusteltua arvioida viranomaisten keskinäisiä toimivallan rajoja sekä julkisen vallan käytön delegoimiseen liittyviä kysymyksiä etenkin edellä mainituissa tilanteissa, joissa kansalliset viranomaiset hoitavat tehtäviä yhteistyössä ryhmien jäsenten kanssa. Lakien voimaantulon jälkeen toimivaltarajojen ja tehtävien jaon selkeyttä tulisi myös seurata ja mahdollista tarvetta sääntelyn terävöittämiseen arvioida käytännön kokemuksen karttuessa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa voitaisiin harkinta täydennettäväksi myös rajavartiolain 15 a §:n 3 momentin perusteluita 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.

Esitysluonnoksessa kuvataan ehdotuksen suhdetta lausuntopyyntöön lähettämisen aikana vielä eduskunnan käsiteltävänä olleeseen hallituksen esitykseen laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttopoliisissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp). Eduskunta on nyttemmin hyväksynyt esityksen pohjalta lait (EV 87/2020 vp), mitkä ovat tarpeen ottaa huomioon esityksen viimeistelyssä sekä myös päivittää esitysluonnoksen jakso suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys tämän mukaisesti.

Säätämisyjärjestysperusteluissa olennaista onkin arvioida tietoluovutusten henkilötietojen suoja koskevien säännösten tarkkarajaisuus, täsmällisyys ja kattavuus EU:n tietosuojaa-asetuksen ja henkilötietojen suoja koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisen riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti. 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. Sinänsä luovutuksilla on unionin oikeuteen perustuva oikeudellinen perusta, joka ei anna kansallista harkintavaltaa. 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 parlamentaarisella vastuukatteella. Säättämijärjestysperusteluiden tarkkuuteen muuten ei ole huomautettavaa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen