

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 (HE 136/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Nina Routti-Hietala, sisäministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettävän laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan Ahvenanmaan itsehallinnon, perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, kansainvälisiä sopimuksia koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n sekä perustuslain 80 ja 124 §:n kannalta.

Lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettävän laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027. Ohjelmakaudelle 2021—2027 perustetaan sisäasioiden alalle kolme rahastoa: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, sisäisen turvallisuuden rahasto sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline osana yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastoa.

(2) Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolla pyritään edistämään maahanmuuttovirtojen tehokasta hallintaa unionin säännöstöä soveltaen sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät sitoumukset huomioiden. Sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteena on varmistaa korkea turvallisuuden taso unionissa, erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta ja kyberrikollisuutta sekä auttamalla ja suojelemalla rikosten uhreja. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineellä tuetaan yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehitystä laillisten rajanylitysten edistämiseksi, laittoman maahanmuuton estämiseksi, rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja maahanmuuttovirtojen hallinnoimiseksi.

Seurantakomitea

(3) Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän seurantakomitean asemasta ja tehtävistä. Pykälässä viitataan yleisasetuksen 40 artiklaan, jossa säädetään tarkemmin seurantakomitean tehtävistä. Seurantakomitean on muun muassa tarkasteltava ohjelman toteutumisen edistymistä sekä hyväksyttävä toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet, minkä yhteydessä se hallituksen esityksen mukaan käyttää julkista valtaa. Seurantakomitean jäseniin kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu.

(4) Komiteaa on sen aseman ja tehtävien vuoksi arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä seurantakomitealle määriteltyjä hallintotehtäviä voidaan pitää tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kun myös huomioidaan, että velvoite perustaa seurantakomitea kyseisiä tehtäviä hoitamaan määritellään yleisasetuksen 38 artiklassa. Ottaen huomioon, että komitean tehtävistä säädetään täsmällisesti laissa ja komiteaan sovellettavassa yleisasetuksessa samoin kuin sen, että lakiehdotukseen sisältyy säännös jäseniin sovellettavasta rikosoikeudellisesta vastuusta, ei ehdotettu 8 § vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

(5) Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto asettaa ohjelmalle seurantakomitean ja päättää sen kokoonpanosta. Seurantakomitean kokoonpanossa noudatetaan yleisasetuksen artiklan 8 asettamia vaatimuksia kumppanuudesta. Sisäministeriö päättää muutoksista seurantakomitean jäsenistössä.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei sen arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ole käsitelty konkreettisia ehdotuksia komitean jäsenistöksi, eikä valiokunta näin ollen ole arvioinut valtiosääntöisesti seurantakomitean varsinaiseen kokoonpanoon mahdollisesti liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2021 vp

Henkilötietojen suoja

(7) Lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettävän hallintoviranomaisen ja tarkastusviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi Maahanmuuttovirastolta maksutta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä niitä tietoja 28 §:n mukaisten määrärahojen maksamisen perusteena olevista henkilöistä, jotka ovat välttämättömiä henkilöiden tunnistamista ja heidän maahan saapumisensa ajankohdan määrittämistä varten, tai tietoja henkilölle myönnetystä kansainvälisestä suojelusta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoasetuksen 19 artiklan 8 kohdan ja 20 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset.

(8) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvät tietoturva- ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

(9) Ehdotettu säännös ei hallituksen esityksen (s. 65) perusteella koske tietoja siitä, millä perusteella pakolaisasema on annettu. Ottaen huomioon, että tällaiset tiedot voivat tyypillisesti sisältää tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna arkaluonteisia tietoja, tulee tällaiset pakolaisaseman perusteita koskevat tiedot perustuslakivaliokunnan mielestä rajata säädösperustaisesti 29 §:ssä tarkoitettun tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle.

Viranomaisen sopimustoimivalta

(10) Lakiehdotuksen 30 §:ssä säädetään, että sisäministeriö voi sopia yhteisen erityistoimen hallinnointitehtävien täytäntöönpanoa koskevista teknisistä järjestelyistä muiden valtioiden hallintoviranomaisten tai valtioiden tällaista tehtävää hoitavien muiden tahojen kanssa. Sama koskisi valtiovarainministeriötä tarkastustehtävien osalta. Sääntely poikkeaa hallituksen esityksen (s. 76) mukaan kumottavaksi ehdotetun sisäasioiden rahastoista annetun lain 29 §:stä ja aiemmasta vastaavasta säännöksestä rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain 9 a §:ssä, joka alun perin säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 40/2000 vp, s. 2/I).

(11) Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2021 vp

velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään.

(12) Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

(13) Perustuslakivaliokunta on (PeVL 5/2007 vp, s. 10/I) todennut, että viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisluonteisista seikoista on nykyisin tavanomaista sopia asianomaisten valtioiden viranomaisten kesken tehtävillä ns. kansainvälisillä hallintosopimuksilla. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen viranomainen voi tehdä tällaisia sopimuksia vain asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Hallintosopimukseen ei voi ottaa määräyksiä sellaisista asioista, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 4).

(14) Lakiehdotuksen 30 §:ssä määritelty sopimuskentekotoimivalta rajoittuu teknisluonteisiin seikkoihin, joiden merkitys voidaan arvioida vähäiseksi. Sääntely ei siten perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 93 ja 94 §:n kannalta.

Avustuspäätöksen sisältö

(15) Lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän avustuksen myöntämisestä ja avustuspäätöksen sisällöstä. Hallituksen esityksen (s. 52) mukaan avustuspäätöksen sisällön osalta sovellettaisiin momentissa mainittujen tietojen lisäksi valtionavustuslain 11 §:n valtionavustuspäätöstä koskevia vaatimuksia. Myös hallintolain 44 ja 45 §:stä seuraa esityksen mukaan vaatimuksia avustuspäätösten sisällölle ja perustelemiselle.

(16) Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa säädetään seikoista, joiden on käytävä ilmi avustuspäätöksestä. Mainittuihin seikkoihin ei lukeudu tieto päätöksen tekijästä. Myöskään valtionavustuslain 11 §:ssä ei ole päätöksen tekijän ilmaisemista koskevia säännöksiä. Päätöksen sisältöä koskevan hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Säännöksessä ei ole kuitenkaan säädetty varsinaista vaatimusta päätöksestä vastuussa olevien yksilöimisestä.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin sääntelyä päätöksen sisällöstä on perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatut hyvän hallinnon takeet huomioiden perusteltua täydentää vaatimuksella päätöksen tekijän ilmaisemisesta päätöksessä. Valiokunta kiinnittää lisäksi yleisesti valtioneuvoston huomiota päätöksen tekijän ilmaisemista koskevan sääntelyn tarpeellisuuden arvioimiseen perustuslain 21 §:n ja 118 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2021 vp

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 27.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen