9.11.2020 EOAK/7282/2020

Eduskunta, Hallintovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä 141/2020 vp eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi.

Esityksen tarkoituksena on tehdä eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa edellytetyt muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetut muutokset koskevat pääosin viranomaisten toimivaltaa, päätöksentekoa ja tietojen luovuttamista viranomaisten kesken. Raja- ja merivartiostoasetuksen täytäntöön panemiseksi rajavartiolaissa säädetään menettelystä, jolla päätetään sisäasiainhallinnon virastojen osallistumisesta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvään joukkoon raja- ja merivartiostoasetuksen Suomelle asettamien velvoitteiden täyttämiseksi. Rajavartiolakiin lisättäisiin myös täsmentävät säännökset rajavartiomiehen toimivaltuuksista pysyvän joukon ryhmän jäsenenä Suomen ulkopuolella. Muut keskeiset ehdotukset ilmenevät esityksen sivulta 16.

Uudella raja- ja merivartiostoasetuksella pyritään varmistaman Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tehokas toteuttaminen ulkorajoilla, jotta näitä rajoja voidaan hallita tehokkaasti ja täysimääräisesti perusoikeuksia noudattaen sekä tehostaa unionin palauttamispolitiikkaa. Asetuksella varmistetaan EU:n sisäisen turvallisuuden korkea taso perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen samalla, kun taataan henkilöiden häiriötön vapaa liikkuvuus EU:ssa.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeviin näkökohtiin oikeusasiamiehelle perustuslaissa säädetyn

toimeksiannon mukaisesti. Lisäksi lausunnossa on kiinnitetty erityistä huomiota laillisuusvalvonnan toteutumista koskeviin näkökohtiin.

Perusoikeussuojasta

Esityksessä (s. 6) on mainittu, että Raja- ja merivartiostoasetuksessa perusoikeussuojan menettelyllisiä takeita varmistetaan raja- ja merivartiovirastolle laadittavalla perusoikeusstrategialla ja toimintasuunnitelmalla (80 artikla), viraston hallintoneuvostoa perusoikeuskysymyksissä konsultoivalla neuvoa-antavalla ryhmällä (108 artikla) ja perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskevalla valitusmekanismilla (111 artikla). Uutta sääntelyä on viraston palveluksessa olevat perusoikeusvalvojat, jotka arvioivat jatkuvasti perusoikeuksien noudattamista operatiivisissa toimissa, antavat neuvontaa ja apua sekä myötävaikuttavat perusoikeuksien edistämiseen osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta (110 artikla). Kaikissa viraston koordinoimissa operaatioissa sovelletaan menettelyohjeita, joiden tarkoituksena on taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen ja joissa painopisteenä ovat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt (81 artikla).

EU-asetus on voimassa sellaisenaan eikä sitä saa selittää tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Näin ollen tyydyn toteamaan yleisesti pitäväni myönteisenä asetuksessa kuvattua valitusmekanismia sekä perusoikeuksien noudattamiseen liittyviä valvontajärjestelyjä. Sinällään eurooppalaisen raja ja- merivartioston toimivaltaan kuuluvat tehtävät (maahanmuuttoon ja turvapaikanhakijoihin liittyvät) ovat hyvin perusoikeusherkkiä.

Näkemykseni mukaan erilaisiin eurooppalaisen raja- ja merivartioston operaatioihin liittyviin kanteluihin ja valituksiin voi liittyä usean eri jäsenvaltion virkamiehiä tai toisen jäsenvaltion palveluksessa toiseen maahan komennettuja virkamiehiä. Lisäksi kantelun kohteena oleva toiminta on voinut tapahtua ulkomailla tai Suomessa tai kummassakin.

Ylipäätään mielestäni avoimena on edellä mainittujen vastuun kohdentamista koskevien kysymysten ohella myös osaltaan kysymys siitä, selvittääkö eurooppalainen raja- ja merivartiosto organisaationa sen toiminnasta tehtyjä valituksia vai välittääkö se tällaiset valitukset niille jäsenvaltioille, joiden kansalaisuutta edustavan henkilöstön toimintaa arvostelu koskee.

Todettakoon myös, että huhtikuussa 2020 raja- ja merivartiostolta saadun tiedon mukaan 109 artiklassa tarkoitetun perusoikeusvastaavan henkilöstöön kuului 11 henkilöä (Human Rights Officers). Ilmoitettu määrä tuntuu varsin vähäiseltä ja se voi heijastua jäsenvaltioiden kansallisille laillisuusvalvonnasta vastaaville viranomaisille mahdolli-

sesti tutkittavaksi tulevien kanteluiden tai muunlaisten valitusten määrään.

Esityksessä mainitaan, että Suomeen tulevat pysyvän joukon ryhmien jäsenet noudattavat Suomen alueella toimiessaan raja- ja merivartiostoasetuksen 82 artiklan 3 kohdan nojalla unionin ja kansainvälistä oikeutta ja isäntäjäsenvaltio Suomen kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen heihin sovelletaan hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia (434/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), julkisuuslakia, tietosuojalakia (1050/2018) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet toteutuvat myös pysyvän joukon ryhmien jäsenten hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä Suomessa (s. 41). Pidän omalta osaltani tältä osin hyvin tärkeänä, että puheena olevan pysyvän joukon ryhmien jäsenet koulutetaan asianmukaisesti, että he ovat tietoisia toimintaansa koskevista kansallisista säädöksistä ja heillä on valmius suoriutua tehtävistään hyvän hallinnon takeet ja virkavastuu huomioiden.

Asetuksen 96 artiklan mukaan virastoon ja sen henkilöstösääntöjen alaiseen henkilöstöön sovelletaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyä, Euroopan unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa N:o 7. Nähdäkseni hallituksen esityksessä olisi voitu arvioida tämän säännöksen sisältöä operaatioihin osallistuvan henkilöstön virkamiesoikeudellisen ulottuvuuden näkökulmasta. Näin erityisesti, kun ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä (85 artikla sekä esityksen s. 59).

Korostan, että eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkisten tehtävien hoitoa. Se, että valvottavat toimijat ovat virkamiesoikeudellisesti mahdollisesti myös oman maansa tai Euroopan unionin säädösten alaisia, ei voi kaventaa oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:n mukaan kuuluvaa toimivaltaa valvoa, että muun muassa virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

On kuitenkin huomattava, että oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta on jälkikäteistä, vaikka valvonnassa onkin voimakkaasti esillä myös ennalta estävä näkökulma. Ymmärtääkseni raja- ja merivartioasetuksessa mainituilla perusoikeuksien toteutumisen valvontajärjestelyillä pyritäänkin ensisijaisesti ”operatiiviseen” valvontaan, millä tässä yhteydessä tarkoitan jatkuvaa ja yksityiskohtaista valvontaa, tai jonkin meneillään olevan toiminnan valvontaa. Ottaen huomioon tällaisen valvonnan luonteen, korostan kansallisten hallintoviran-

omaisten sekä raja- ja merivartioasetuksessa mainittujen perusoikeuksen toteutumisen valvonnasta vastaavien tahojen yhteistyön merkitystä. Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti resurssiensa ja roolinsa puitteissa voi toimia ensisijaisena kansallisena yhteydenottotahona raja- ja merivartiostoa koskevissa asioissa eikä ainakaan säännönmukaisesti osallistua tällaiseen operatiivisen laillisuusvalvonnan toteuttamiseen.

Sinällään pidän tärkeänä, että oikeusasiamies saa tiedon eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevista perusoikeuksien valvontaan liittyvistä asioista silloin, kun niillä on jokin kansallinen kytkentä. Tähän nähdäkseni edellyttää myös 111 artiklan 4 kohta (”…välittää ryhmien jäseniä koskevat valitukset heidän kotijäsenvaltiolleen, myös perusoikeuksien alalla toimivaltaiselle asiaankuuluvalle viranomaiselle tai elimelle jäsenvaltiossa sen toimeksiannon mukaisia jatkotoimia varten.”).

Henkilöstövaikutuksista

Esityksen perusteella varsinkin Rajavartiolaitokseen kohdistuvat henkilöstövaikutukset tulevat olemaan määrällisesti ja taloudellisesti varsin mittavat. Esityksessä todetaan, että Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön perustetaan operatiivinen ja toimivaltainen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, johon kuuluu yhteensä 10 000 henkilöä (s. 7). 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).

Asetuksessa asetetaan Suomelle velvoite osoittaa viraston käyttöön pysyvään joukkoon pitkäaikaisella komennuksella 8 henkilöä vuonna 2021. Pitkäaikaisten komennusten määrä kasvaa ja on 30 henkilöä vuodesta 2027 eteenpäin. Lisäksi Suomen on varattava viraston käyttöön lyhytaikaisilla eli enintään neljä kuukautta vuodessa kestäville komennuksille 72 henkilöä vuonna 2021. Lyhytaikaisten komennusten määrä nousee ja on 110 henkilöä vuodesta 2027 eteenpäin (s. 18).

Nähdäkseni haasteena voi olla riittävien vapaaehtoisten määrä ja omista tehtävistään irrotettavuus Suomen velvoitteiden täyttämiseksi ja toisaalta kansallisista viranomaistehtävistä suoriutumiseksi. Esityksessä on mainittu, että ”Jatkossa Rajavartiolaitos päättäisi sille sisäministeriön päätöksellä määrätyn osallistumisvelvoitteen toteuttamisesta työnantajaroolinsa perusteella, eikä asiasta olisi tarpeen säätää erikseen. Lähtökohtaisesti pyritään lähettämään vapaaehtoisia virkamiehiä, jotka ovat ilmoittautuneet tehtäviin” (s. 28).

Todettakoon tässä yhteydessä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 65/2016 vp, s. 5) todennut Puolustusvoimien henkilöstön osallistumisen kansainvälisen avun antamiseen osalta, että

> ”Nyt ehdotetulle sääntelylle siitä, että kansainvälisiin tehtäviin voitaisiin käyttää myös muuta kuin tällaiseen toimintaan sitoutunutta henkilöstöä, on sinänsä osoitettavissa hyväksyttäviä riittävän osaamisen turvaamiseen palautuvia perusteita. Perustuslakivaliokunta on lisäksi aikaisemmin antanut merkitystä puolustusvoimien tehtävien kansainvälistymiselle ja kansainvälisen yhteistyön lisääntymiselle (PeVL 9/2007 vp). Nyt ehdotettu sääntely mahdollisuudesta määrätä kansainvälisiin tehtäviin henkilöstöä ilman suostumusta ja osittain ilman muutoksenhakumahdollisuutta ei kuitenkaan ole täysin asianmukaista perustuslain 7 ja 21 §:n kannalta. Osallistumisen sotilaallisen voimankäytön tehtäviin olisi suotavaa perustua suostumukseen siltä osin kuin on kyse sellaisista henkilöistä, jotka ovat aloittaneet palvelussuhteissaan ennen nyt ehdotettavan sääntelyn voimaantuloa”.

Vaikka juuri viitattu perustuslakivaliokunnan lausunnon tarkoittama tilanne ei ole rinnasteinen nyt puheena oleviin raja- ja merivartioston pysyvän joukon perustamiseen, ilmenee siitä kuitenkin näkemykseni mukaan joitakin huomionarvoisia seikkoja erityisesti Suomelle kuuluvan osallistumisvelvoitteen toteuttamisessa.

Samoin lisätehtäviä on tulossa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Asetus tuo uuden maastapoistamisen valvontaan liittyvän tehtävän yhdenvertaisuusvaltuutetulle valvontatehtävän laajentuessa koskemaan myös muiden jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on mitään liityntää Suomeen. Asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltioilta edellytetään valvojien asettamista viraston käyttöön. Totean tältä osin pitäväni erittäin tärkeänä, etteivät esitetyt uudet tehtävät heikennä yhdenvertaisuusvaltuutetun lakiin perustuvaa itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tämä voidaan mielestäni taata sillä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäresurssit tehtävistä suoriutumiseksi turvataan ja että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi itse päättää valvontatehtäviin nimettävien valvojien määrän ja sen, millaisiin valvontatehtäviin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta osallistutaan.

Pysyvän joukon toimivaltuuksista ja kansallisesta liikkumavarasta

Raja- ja merivartioasetus mahdollistaa kansallista liikkumavaraa pysyvän joukon ryhmien toimivaltuuksien osalta (82 artikla ja esityksen s. 7–9). Asetuksen mukaan isäntäjäsenvaltio voi muun muassa 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). Edelleen isäntäjäsenvaltio voi antaa ryhmien jäsenille luvan käyttää sen kansallisia tietokantoja (82 artikla 10 kohta), ja valtuuttaa ryhmien jäsenet tekemään Schengenin rajasäännöstön mukaisia päätöksiä pääsyn epäämisestä rajalla ja viisumisäännöstön mukaisia päätöksiä viisumin epäämisestä rajalla (82 artiklan 11 kohta).

Esityksessä todetaan, että 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.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 36 §:ssä säädetään kuitenkin Rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa henkilötietoja muun muassa raja- ja merivartioviraston koordinoimaan operaatioon tai pilottihankkeeseen Suomessa osallistuvalle jäsenvaltion virkamiehelle noudattaen, mitä raja- ja merivartiostoasetuksessa säädetään. Virkamiehellä on rajavartiolaissa rajavartiomiehelle säädetty toimivalta suorittaa Schengenin rajasäännöstön mukaisia tehtäviä sekä rajavartiolain 35 §:n 1 momentissa säädetty oikeus voimakeinojen käyttämiseen toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa. Näin ollen on perusteltua, että myös tiedonsaantioikeudet ovat yhtenäiset. Tämä kansallisen liikkumavaran mahdollistama sääntely on tarkoitus säilyttää ennallaan (s. 15).

Esityksessä todetaan myös, että pysyvän joukon ryhmät ovat isäntäjäsenvaltion johdossa. Ryhmien jäsenten on hoidettava tehtäviä ja käytettävä valtuuksia ainoastaan isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöstön ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessa. Voimankäytön on oltava isäntäjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista ja sen on tapahduttava isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa (s. 8).

Ottaen huomioon kysymyksessä olevan näinkin merkittävä toimivallan rajausta sekä kansallisen liikkumavaran käyttämistä koskeva asia, on mielestäni esityksessä tässä yhteydessä käytetty sana ”pääsääntöisesti´” jossain määrin täsmentymätön (s. 8 sekä edelleen 35 a §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa s. 29).

Lopuksi

Olen esittänyt Rajavartiolaitoksen esikunnalle esityksen luonnosvaiheessa joitakin säännöskohtaisia huomioitani ja nähdäkseni ne on otettu asianmukaisesti huomioon esityksen lopullisessa muodossa.

Pidän myös myönteisenä, että esityksen säätämisjärjestelyperustelujaksossa on pyritty kuvaamaan kootusti, mitkä kaikki asetuksesta ilmenevät tehtävät ovat uusia tai laajentavat viraston ja pysyvän joukon lähetettävien ryhmien jäsenien toimivaltuuksia aikaisemmasta.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.