Olli Mäenpää
11.11.2020

Hallintovaliokunnalle

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

Raja- ja merivartioasetuksen täydentäminen

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset voimassa olevaan kansallista lainsäädäntöä täydentäviksi säännöksiksi, joita EU:n raja- ja merivartiostoasetus (2019) edellyttää. Uuden asetuksen tarkoituksena on tehostaa EU:n ulkorajavalvontaa ja yhteistä palauttamispolitiikkaa. Sillä pyritään myös parantamaan Euroopan raja- ja merivartioviraston edellytyksiä toimia kolmansissa maissa.

Uusi asetus ei muuta lähtökohtaa, jonka mukaan vastuu ulkorajavalvonnasta on jaettu Euroopan raja- ja merivartioviraston ja jäsenvaltioiden kesken, mutta jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu oman ulkorajaosuutensa valvonnasta. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto (EURMV) on perustettu asetuksella vuonna 2016 varmistamaan Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus ulkorajoilla.

Kansallinen liikkumavara ja sen käyttäminen

EU-lainsäädäntöön kuuluva asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, joten raja- ja merivartiostoasetusta ei saateta erikseen voimaan kansallisella lainsäädännöllä, eikä asetusta myöskään täytäntöönpanna kansallisella lainsäädännöllä. Asetuksen säännökset määrittelevät kuitenkin eräiltä osin liikkumavaraa kansalliselle sääntelylle. Esityksen perusteluissa tuodaan asianmukaisesti esiin kansallisen liikkumavaran laajuus ja sen käyttämättä jättämisen perusteet.

Perustelujen mukaan esityksen lähtökohtana on, että Suomi ei käytä asetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa valtuuttamalla Euroopan raja- ja merivartioviraston lähettämien ryhmien jäsenet toimimaan puolestaan tai sallimalla voimankäytön Suomen alueella ilman suomalaisten rajavartijoiden tai poliisin läsnäoloa. Suomi ei myöskään salli ryhmien jäsenten tekevän pääsyn epäämistä, viisumin epäämistä tai viisumin myöntämistä rajalla koskevia päätöksiä. Suomi ei anna ryhmien jäsenille lupaa käyttää kansallisia tietokantoja.

Nämä kansallisen liikkumavaran käyttämättä jättämistä koskevat esityksen peruslähtökohdat vastaavat asianmukaisesti hallintovaliokunnan linjausta, jonka mukaan operatiivisen toimivallan laajentaminen ei tarkoita ulkorajavalvontaan tai palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle

(HaVL 34/2018 vp). Euroopan raja- ja merivartioviraston lähettämät ryhmät ovat näin ollen myös uutta asetusta sovellettaessa Suomen toimivaltaisten viranomaisten johdon alaisia. Euroopan raja- ja merivartiovirastolle tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille ei myöskään säädetä itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella. Ehdotettu sääntely ei siten myöskään rajoita Suomen täysivaltaisuutta.

Uuden asetuksen mukaan kansalliset viranomaiset (Rajavartiolaitos, poliisi, Maahanmuuttovirasto ja Tulli) ovat kukin osaltaan osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Näiden viranomaisten toimivalta toteuttaa asetuksessa säädettyjä tehtäviä perustuu kutakin viranomaista koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön, jota ei ole tarkoitus olennaisesti muuttaa. Viranomaisaseman muutokset edellyttävät kuitenkin myös virkaehtosopimusten ja virastojen hallinnollisten määräysten tarkennuksia.

Täydentävät kansalliset säännökset

Asetuksen soveltaminen edellyttää eräiltä osin myös täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Esityksen perustelujen mukaan uuden asetuksen soveltamisen arvioidaan edellyttävän tällaista täydentävää kansallista lainsäädäntöä pysyvän joukon toimivaltuuksista Suomessa ja henkilötietojen luovuttamisesta raja- ja merivartiovirastolle. Lisäksi eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon Suomen kiintiön jakamiseksi on tarpeen säätää päätöksentekomenettelystä sisäasiainhallinnossa. Lisäksi on tarpeen päivittää voimassa olevan lainsäädännön asetusviittaukset.

Pysyvän joukon toimivaltuudet

Pysyvän joukon ryhmän jäsenellä olisi rajavartiolain 35 a §:n mukaan toimivalta suorittaa suomalaisen virkamiehen ohjeiden mukaisesti Schengenin rajasäännöstön mukaisia tehtäviä lukuun ottamatta 14 artiklan mukaista päätöstä evätä maahanpääsy. Näiden ryhmien on toimittava Rajavartiolaitoksen ohjeiden mukaan ja pääsääntöisesti toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa. Suomessa toimiviin pysyvän joukon ryhmien jäseniin kohdistuu myös virkavastuu samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta. Ehdotettu sääntely vastaa asianmukaisesti lähtökohtaa, jonka mukaan toimivallan käyttö on kansallisessa valvonnassa.

Salassapidettävien tietojen ja henkilötietojen luovuttaminen

Lakiin henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa lisättäisiin uusi 22 a § henkilötietojen luovuttamisesta raja- ja merivartiovirastolle. Sääntely koskee myös salassa pidettäviä tietoja. Luovuttaminen on rajoitettu täytäntöönpanosäädöksessä säädettyihin välttämättömiin tietoihin. Tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin rajavalvontayhteistyössä säädettäisiin 36 §:ssä. Henkilötietojen käsittelyssä tulevat noudatettaviksi tietosuojaan kohdistuvat perusvaatimukset. Ehdotettua täydentävää sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena ja riittävänä.

Kiintiön jakaminen

Ehdotetun rajavartiolain 15 b §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö päättäisi vuosittaisesta osallistumisesta Suomelle vahvistetun kiintiön rajoissa eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon toimintaan. Poliisihallitukselle määriteltäisiin poliisilain 9 luvun uudessa 9 i §:ssä toimivalta päättää muun muassa poliisimiesten asettamisesta eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvään joukkoon sekä muuhun Euroopan raja- ja merivartioviraston toimintaan. Sääntelyn ei arvioida aiheuttavan olennaisia muutoksia nykytilanteeseen.