YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto VVTDno-2020-1000.

10.11.2020

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 141/2020 vp).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tehdä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksessa säädetään myös pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien reservistä ja siinä asetetaan jäsenvaltioille velvoite valvojien nimeämiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettua on kuultu valmisteluvaiheessa ja hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämät huomiot on otettu huomioon tässä hallituksen esityksessä.

Raja- ja merivartiostoasetuksen 51 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa osallistumisesta reserviin nimeämällä määriteltyjä profiileja vastaavat pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojat.

Asetuksen tavoitteena on lisätä palautustoimintaa ja samalla taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen. Näiden tavoitteiden seurauksena valvonnan rooli korostuu ja valvojia tarvitaan määrällisesti lisää. Asetus tuo uuden maastapoistamisen valvontaan liittyvän tehtävän Suomelle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun maastapoistamisen valvonta on tähän mennessä keskittynyt Suomen viranomaisten tekemiin palautuksiin. Jatkossa viraston käyttöön nimetyt palauttamisen valvojat valvovat myös muiden Euroopan jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on mitään liityntää Suomen viranomaisten toimiin. Aikaisemmin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkamiehet ovat osallistuneet valvojareserviin. Osallistuminen on ollut hyvin vähäistä ja perustunut vapaaehtoisuuteen. Asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltioilta edellytetään valvojien asettamista viraston käyttöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena maastapoistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena ulkomaalaislain 152 b §:n nojalla, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Tässä esityksessä ulkomaalaislakiin lisättäisiin 2 momentti, jonka perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa osallistumisesta raja- ja merivartioasetuksen 51 artiklan mukaiseen valvojien reserviin. Lisäksi säädettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus osallistua vuotuisiin neuvotteluihin Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää edellä mainittua ulkomaalaislain lisäystä ja täsmennystä tarpeellisena ja toteaa, että uusi tehtävä sopii valtuutetulle, joka jo vastaa kansallisesta maastapoistamisen valvonnasta.

Olisi kuitenkin selkeää, että lisäksi lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta lisättäisiin säännös, joka koskisi maasta poistamisen valvontatehtävää, niin Suomen viranomaisten kuin yhteisten eurooppalaisten paluulentojen osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssit

Asetuksen mukaisten palautusten valvojien nimeäminen tuo jäsenvaltioille uuden vahvan velvoitteen osallistua yhteiseurooppalaiseen kasvavaan palautustoimintaan. Jotta valvojien tehtävää perusoikeuksien turvaamiseksi voidaan tehokkaasti toteuttaa asetuksen edellyttämällä tavalla, tulee valvojien voida osallistua yhteistyöhön Suomen ja EU:n viranomaisten kanssa, sekä seurata palautuslentojen kehittymistä ja niihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä. Uuden tehtävän hoitaminen vaatii siten siihen osoitettuja resursseja. Tämä on myös tärkeää yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan riippumattomuuden näkökulmasta: uutta valvontatehtävää tulee voida toteuttaa, ilman että valtuutetun muut lakisääteiset tehtävät vaarantuvat.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi ja Rajavartiolaitokselle muodostuvat kustannukset pysyvään joukkoon on ratkaistu lisäyksenä 2021 talousarvioesitykseen. Tältä osin esityksessä todetaan, että komennusten todelliset toteutusmäärät ja siitä seuraavat korvausmäärät ovat epävarmoja. Sama epävarmuus koskee palautuksen valvojien ja tulevien palautusten todellisia määriä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että asetuksen tavoitteena on lisätä palautustoimintaa ja samalla taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen. Näiden tavoitteiden seurauksena valvonnan rooli korostuu ja valvojia tarvitaan määrällisesti lisää.

Asetuksen 50 artiklan 5. kohdassa todetaan, että jokaista viraston järjestämää tai koordinoimaa palautusoperaatiota on valvottava. Lisäksi artiklassa todetaan, että valvonnan on katettava palautusoperaatio kokonaisuudessaan lähtöä edeltävästä vaiheesta siihen asti, kunnes palautettavat henkilöt luovutetaan kolmannessa maassa, johon heidän palautetaan. Pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvoja toimittaa jokaisesta palautusoperaatiosta selvityksen pääjohtajalle, perusoikeusvastaavalle ja kaikkien kyseiseen operaatioon osallistuneiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

Kansallisessa valvontatehtävässään yhdenvertaisuusvaltuutettu on voinut valvoa vain pienen osan palautuksia eikä vastaavaa velvoitetta valvojan läsnäololle jokaiselle palautukselle ole kansallisessa lainsäädännössä. Tämä korostaa viraston tarvetta rekrytoida valvojia määrällisesti lisää.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että uuteen tehtävään myönnetään resursseja, jotta valtuutettu voi ryhtyä toimiin henkilöstön kouluttamiseksi ja mahdollisten uusien valvojien rekrytoimiseksi. Viraston käytännöt tulevat muokkautumaan seuraavan vuoden kuluessa ja Suomen näkökulmasta on tärkeää olla mukana jo tehtävän käynnistämisvaiheessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on valmisteluvaiheessa korostanut, että edellytyksenä valvontatehtävän osoittamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle on tehtävään myönnettävät resurssit. Valtuutettu on katsonut, että lisärahoitustarve käynnistämisvaiheessa on vuosina 2021-2022 on 200 000 euroa vuodessa (2 htv). Tämän jälkeen mahdollinen lisäresurssien tarve tulee arvioida uudelleen. Valtuutetun näkemys on huomioitu hallituksen esityksessä.

Riippumattomuus

Jäsenvaltioiden osallistuminen seuraavan vuoden palautusoperaatioihin ja palautusinterventioihin asettamalla käyttöön pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojia suunnitellaan viraston ja jäsenvaltioiden vuotuisten kahdenvälisten neuvottelujen ja sopimusten pohjalta. Jäsenvaltioiden on näiden sopimusten mukaisesti asetettava pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojat käyttöön lähettämistä varten viraston pyynnöstä, paitsi jos niihin kohdistuu poikkeuksellinen tilanne, joka vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien hoitamiseen. Tällainen pyyntö on esitettävä vähintään 21 työpäivää tai nopean palautusintervention tapauksessa viisi työpäivää ennen suunniteltua lähettämistä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että jäsenvaltion ja viraston välisten sopimusneuvotteluiden, joissa päätetään valvojien asettamisesta viraston käyttöön, on huomioitava valtuutetun riippumattomuus. Hallituksen esityksessä on valtuutetun riippumattomuus huomioitu siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle on varattu mahdollisuus osallistua vuotuisiin kahdenvälisiin neuvotteluihin raja- ja merivartioviraston kanssa reserviin osallistumisesta. Valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että valtuutettu voi itse suunnata valvontatehtäviään ja siihen määriteltyjä resursseja. Hallituksen esitykseen on kirjattu, että yhdenvertaisuusvaltuutettu päättää sen resurssin suuruudesta, jota Suomella on mahdollista tarjota viraston käyttöön vuotuisissa neuvotteluissa.

Elina Castrén

Erityisasiantuntija