

24.6.2020

EOAK/4267/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EUROOPPALAISTA RAJA- JA MERIVARTIOSTOA KOSKEVAKSI TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Esityksen tarkoituksena on tehdä eurooppalaisesta raja- ja merivartiosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Totean ensin, että rajoitan tarkasteluni luonnoksen Rajavartiolaitosta koskeviin osiin. Tuon esiin seikkoja, joilla katson olevan merkitystä laillisuusvalvonnan näkökulmasta.

Esityksessä (s. 4) on mainittu, että Raja- ja merivartiostoasetuksessa perusoikeussuojan menettelyllisiä takeita varmistetaan raja- ja merivartiostolle 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 yhdenmukaista 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. Näkemykseni mukaan olisi kuitenkin perusteltua, että esityksen tasolla tarkennettaisiin, viitataanko edellä mainitussa perusoikeuksien noudattamisen valvonnalla kunkin jäsenvaltion kansallisten perusoikeuksien valvontaan vai ainoastaan EU:n perusoikeuskirjasta ilmenevien EU-oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien valvontaan. Vaikka sisällöllisesti näillä käsitteillä ei olisi välttämättä suurtakaan eroa, on niitä mielestäni syytä selkiyttää terminologisesti erityisesti perusoikeuksien kansallisten ja raja- ja merivartiostoraston sisäisten valvontajärjestelyiden näkökulmasta. Sinällään esityksessä kuvatussa ja raja- ja merivartiostoasetuksesta ilmenevässä valvontajärjestelyssä on käsitykseni mukaan kysymys lähinnä sisäiseen laillisuusvalvontaan rinnastettavasta menettelymallista. Totean yleisesti, että sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että valvonta on järjestetty avoimesti, selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti ja se toimii tehokkaasti.

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 isäntjäsenvaltion ja viraston yhdessä laatimaa operaatiosuunnitelmaa sekä toimivat isäntjäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti isäntjäsenvaltion 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).

Näkemykseni mukaan esityksessä tulisi käsitellä myös kysymystä siitä, miten varmistetaan se, että ulkomaiset virkamiehet Suomessa ja toisaalta suomalaiset virkamiehet ulkomailla pysyvän joukon jäsenenä tarkasti tietävät toimivaltuutensa. Olisiko esimerkiksi mahdollista säätää tätä koskeva ”varmistamisvelvollisuus” Suomen viranomaisille? Suomen osalta tämä toteutuu käytännössä osin sen kautta, että kansainvälisiin tehtäviin lähetettäisiin ensisijaisesti sellaisia virkamiehiä, joilla on muun muassa tehtävien edellyttämä kielitaito ja muut taidot. Sinällään raja- ja merivartiostoasetuksessa on useissa kohdin korostettu henkilöstön koulutusta. Muistutan perustuslakivaliokunta huomiosta, jonka se esitti rajainterventoryhmän toimivallasta säädettäessä: ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi edelleen huomiota siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet on perehdytettävä asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussäätelyyn” (PeVL 23/2017 vp s. 4).

Esityksessä todetaan, että Euroopan raja- ja merivartiostoviraston käyttöön perustetaan operatiivinen ja toimivaltainen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, johon kuuluu yhteensä 10 000 henkilöä. Suomen osuus pysyvästä joukosta tulee esityksen (s. 4) mukaan vuosina 2021–2017 olemaan 110–140 henkilöä. Haasteena voikin olla riittävien vapaaehtoisten määrä ja omista tehtävistään irrotettavuus Suomen velvoitteiden täyttämiseksi. 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 hyväksyttävää riittävän osaamisen turvaamiseen palautuvia perusteita. Perustuslakivaliokunta on lisäksi aikaisemmin antanut merkitystä puolustusvoimien tehtävien kansainvälistymiselle ja kansainvälisen yhteistyön lisääntymiselle (PeVL 9/2007 vp). Nyt ehdotettu sään-

tely 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 kyseinen 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.

Esityksen perusteella henkilöstövaikutukset tulevat olemaan määrällisesti ja taloudellisesti varsin mittavat (s. 14). Samoin lisätehtäviä on tulossa Yhdenvertaisuusvaltuutetulle maastapoistamisen valvontatehtävän laajentuessa koskemaan myös muiden jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on mitään liityntää Suomeen (s. 11 ja 15). Pidän tärkeänä, että tämäkin laajentuva tehtävä resursoidaan asianmukaisesti.

Esityksen mukaan (s. 12–13, 15 ja 18) Suomi ei tule käyttämään asetuksen kansallista liikkumavaraa eli valtuuttamaan ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan, sallimaan voimankäyttöä alueellaan ilman suomalaisten rajavartioiden 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. Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 36 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa henkilötietoja muun muassa raja- ja merivartiostoviraston koordinoimaan operaatioon osallistuvalla jäsenvaltion virkamiehelle. Tämä sääntely on tarkoitus säilyttää ennallaan. Esityksessä kuitenkin todetaan myös, että Raja- ja merivartiostoasetus ei tarkoita itsenäisesti käytettävien rajavalvonnan toimivaltuuksien antamista virastolle tai pysyvän joukon ryhmien jäsenille Suomessa. Asetus mahdollistaa pysyvän joukon ryhmien jäsenten valtuuttamisen toimimaan jäsenvaltion puolesta samoin kuin voimankäytön niin, että jäsenvaltion virkamiehet eivät ole läsnä. Isäntjäsenvaltio voi myös valtuuttaa ryhmien jäsenet tekemään päätöksiä pääsyn epäämisestä ja viisumin epäämisestä rajalla (s. 26). Nähdäkseni selkeyden vuoksi olisi perustelua esittää seikkaperäisemmin ja erityisesti arvioitaessa esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa esityksessä mainittu Suomen pidättäytyminen kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Edellä todetusta huolimatta ei-suomalaisessa virkapuvussa olevan vieraan virkamiehen toimenpiteiden kohteeksi saattaisi rajavalvonnan yhteydessä Suomessa joutua myös niin, ettei paikalla välittömässä läheisyydessä ole suomalaista virkamiestä (vaikka tämä pääsääntö onkin). Tällainen tilanne voi olla hyvinkin hämmentävä. Sinällään voidaan kysyä, olisiko tällaisissa tilanteissa mahdollista varustaa kyseinen virkamies jonkinlaisella valtuuskirjalla tms. virkamerkkiin rinnasteisella indikaattorilla, jonka perusteella sivullisetkin voisivat varmistua ei-suoma-

laisen virkamiehen toimivan Suomessa lain nojalla. Käsitykseni mukaan tulisi säätää (esimerkiksi lakiin otettavan valtuutussäännöksen nojalla asetustasolla), että tällainen toimivaltuuskirja tulisi lähtökohtaisesti aina esittää, ellei tilanteen kiireellisyys välttämättä muuta vaadi. Samoin olisi perusteltua, että jos paikalla ei ole suomalaista virkamiestä, tulisi ulkomaisen virkamiehen aina selvittää virkatoimen kohteeksi joutuvalla henkilöllä, mihin hänen toimivaltansa perustuu. Totean myös, että toimivaltuuksien ja koulutuksen tulee korreloida keskenään. Jos toimivaltuudet ovat laajat, myös koulutusvaatimukset ovat korkeat.

Lopuksi otan esille kysymyksen oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ulottuvuudesta Suomessa toimiviin ulkomaisiin virkamiehiin nähden. Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkisten tehtävien hoitoa. Esityksessä on niin ikään todettu, että ryhmien jäseniä kohdellaan rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin isäntäjäsenvaltion virkamiehiä (s. 26). Katson aiheelliseksi korostaa, että se, että he 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. Pitäisin kuitenkin toivottavana, että lainsäätäjät ottaisi tähän kysymykseen nimenomaisesti kantaa, jotta kenellekään ei jäisi asiasta epäselvyyttä.

Säännöskohtaisena huomiona totean ehdotetun rajavartiolain 35 i §:n (s. 31) jäävän sisällöllisesti epäselväksi. Pidän erityisesti toteamusta ”hänen toimivaltuuksiinsa sovelletaan Suomessa toteutettavassa virkatehtävässä sovellettavia säännöksiä” jossain määrin tulkinnanvaraisena ja mielestäni asian voisi ilmaista toimivaltuuksien rajat tarkkarajaisemmin ilmenevällä tavalla, kuten esimerkiksi ”hänen toimivaltansa määräytyy Suomessa toteutettavaa virkatehtävää koskevien säädösten mukaisesti”.

Totean myös toimivaltuuksien rajauksessa esitetyn viittauksen raja- ja merivartiostoasetuksen 82 artiklan 2 kohtaan jäävän sisällöllisesti epäselväksi myös säännöstä koskevat yksityiskohtaiset perustelut huomioiden. Mielestäni säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 18) tulisi vähintään ilmetä asetuksen puheena olevan artiklan sisältö tarkemmin kuin vain toteamalla artiklan sisällön tarkoittavan ”isäntäjäsenvaltion toimeenpanovaltuuksille antaman luvan ehtoja”. Totean tässä yhteydessä, etten myöskään pidä poissuljettuna, etteikö kansallisesti sovellettavasta (ainakin Schengenin rajasäännöstö sekä rajavartiolaki) lainsäädännöstä ilmenevät toimivaltuudet (erityisesti toimivallan rajoitukset) ja operaatiokohtaiset toimeenpanovaltuudet saataisi jossain tapauksissa olla ristiriidassa keskenään. Nähdäkseni tällaisiin virkavastuun toteutumisen kannalta merkityksellisiin tilanteisiin tulee varautua etukäteen.