



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (4)

VVTDno-2020-534

14.8.2020

Sisäministeriö

Rajavartio-osasto

Lausuntopyyntönnö RVL2024103

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeväksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Raja- ja merivartioasetuksen 51 artiklan edellyttämä palauttamisen valvojien nimeäminen ja tehtävän hoitaminen olisi luonteva lisäys yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin, koska valtuutettu vastaa myös kansallisesta maasta poistamisen valvonnasta.

Uuden tehtävän osoittaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle edellyttää tämän toimivallan kirjaamista lakiin sekä siihen vuoden 2021 talousarviossa osoitettuja resursseja tehtävän hoitamiseksi. Ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista tulisi luonnosta tarkentaa kohdissa 2. - 4. esitetyllä tavalla.

1. Esityksen keskeinen sisältö valvojien asettamisesta sekä nykytila

Hallituksen esitysluonnoksen 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 asettaa jäsenvaltioille uuden velvoitteen valvojien nimeämiseksi.

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



Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena maastapoistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena ulkomaalaislain 152 b §:n nojalla, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.

Asetuksen tavoitteena on lisätä palautustoimintaa ja samalla taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen. Näiden tavoitteiden seurauksena valvonnan rooli korostuu ja valvoja 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.

2. Toimivalta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta maastapoistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena perustuu ulkomaalaislain 152 b §, jonka perusteella yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §: ssä on määritelty yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät. Maastapoistamisen valvontaa ei ole erikseen mainittu valtuutetun tehtävissä, vaan säännöksessä viitataan muualla lainsäädännössä valtuutetulle säädettyihin tehtäviin.

Asetuksen edellyttämät valvojat valvovat myös muiden EU jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman liityntää Suomen viranomaisiin. Mahdollisen uuden tehtävän osoittaminen valtuutetulle edellyttää tätä koskevaa lisäystä valtuutetun toimivaltaa ja tehtäviä koskeviin säädöksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että asetuksen Suomelle asettavat uusi velvoite ja tehtävä on täsmennettävä myös lainsäädännössä. Tehtävä sopii luontevasti yhdenvertaisuusvaltuutetulle, joka toimii kansallisena maastapoistamisen täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena. Uudesta tehtävästä voitaisiin säätää pelkästään tekemällä lisäys ulkomaalaislain 152 b pykälään. Olisi kuitenkin selkeää, että lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta lisättäisiin säännös, joka koskisi maasta poistamisen valvontatehtävää, niin Suomen viranomaisten kuin yhteisten eurooppalaisten paluulentojen osalta.

3. 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 lakisäätöiset tehtävät vaarantuvat.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioiksi 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 valvoja 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, perusoikeusvastavalle 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 valvoja määrällisesti lisää.

Asetuksen 81 artiklassa säädetään menettelyohjeista. Virasto laatii palautusoperaatioita ja palautusinterventioita koskevat menettelyohjeet, joita sovelletaan kaikissa viraston koordinoimissa tai järjestämissä palautusoperaatioissa ja palautusinterventioissa.

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 käynnistämisen vaiheessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että edellytyksenä valvontatehtävän osoittamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle on hallituksen esityksen antamisen yhteydessä talousarvioesitykseen lisättävä myös valtuutetun uuden tehtävän käynnistämiseen tarvitsemat lisäresurssit. Valtuutettu katsoo, että lisärahoitustarve käynnistämisvaiheessa on vuosina 2021-2022 on 200 000 euroa vuodessa (2 htv).

4. Riippumattomuus

Jäsenvaltioiden osallistuminen seuraavan vuoden palautusoperaatioihin ja palautusinterventioihin asettamalla käyttöön pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvoja suunnitellaan viraston ja jäsenvaltioiden vuotuisten kahdenvälisen 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. Valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että valtuutettu voi itse suunnata valvontatehtäviään ja siihen määriteltyjä resursseja. Hallituksen esitykseen olisi syytä kirjata, että yhdenvertaisuusvaltuutettu päättää sen resurssin suuruudesta, jota Suomella on mahdollista tarjota viraston käyttöön vuotuisissa neuvotteluissa.

Hallituksen esitykseen tulisi kirjata säännös menettelytavasta niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle varataan mahdollisuus osallistua viraston ja jäsenvaltioiden neuvotteluihin sekä reagoida valvontapyyntöön mahdollisen kansallisen poikkeustilanteen osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Erityisasiantuntija

Elina Castrén