



Sisäministeriö  
Rajavartio-osasto

Viite

Sisäministeriön lausuntopyyntö 16.06.2020; RVLDno-2019-1873 SM001:00/2020

Asia

**Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi**

### Johdanto

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto perustettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella vuonna 2016 varmistamaan Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus ulkorajoilla. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat marraskuussa 2019 uuden eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen (EU) 2019/1896.

Uuden asetuksen tavoitteena on perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen tehostaa ulkorajavalvontaa, yhteistä palauttamispolitiikkaa sekä parantaa Euroopan raja- ja merivartiostoviraston edellytyksiä toimia kolmansissa maissa. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa (s. 2) todetaan, asetus ei muuta vuonna 2016 hyväksyttyä jaetun vastuun periaatetta, jonka mukaan vastuu ulkorajavalvonnasta on jaettu Euroopan raja- ja merivartiostoviraston ja jäsenvaltioiden kesken, mutta jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu oman ulkorajaosuutensa valvonnasta.

Euroopan raja- ja merivartiostoviraston käyttöön perustetaan operatiivinen ja toimivaltainen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, johon kuuluu yhteensä 10 000 henkilöä. Pysyvä joukko korvaa viraston käytössä olleet erilaiset reservit, jotka ovat perustuneet nopean toiminnan reserviä lukuun ottamatta jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen osallistumiseen. Pysyvä joukko on käytössä 1.1.2021 alkaen.

Esityksen tarkoituksena on tehdä asetuksen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Ulkoministeriö osallistui työryhmään, jossa on valmisteltu hallituksen esityksen muotoon raja- ja merivartiostoasetuksen edellyttämät kansalliset lainsäädäntömuutokset. Uuden raja- ja merivartiostoasetuksen johdosta kansallisia lainvalmistelutarpeita ei havaittu ulkoministeriön hallinnonalalla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

### Ulkoministeriön huomioita

Esitysluonnoksen valmistelussa on arvioitu, miltä osin asetuksen säännökset välttämättä edellyttävät kansallista lainsäädäntöä. Valmistelussa arvioitiin muun muassa tarvetta säätää erikseen siitä, etteivät Suomeen tulevat pysyvän joukon ryhmien jäsenet voi tehdä viisumin epäämisiä tai myöntämisiä rajalla koskevia päätöksiä. Ulkoministeriö on antanut huomionsa aiheeseen esityksen valmistelun aikana ja nostaa esiin seuraavaa:

Pysyvän joukon ryhmien jäsenten on hoidettava tehtäviä ja käytettävä valtuuksia ainoastaan isäntäjäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöstön ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessa. Asetuksen mukaan isäntäjäsenvaltio voi valtuuttaa ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan niin, että jäsenvaltion virkamiehet eivät ole läsnä. Isäntäjäsenvaltio voi myös sallia ryhmien jäsenten voimankäytön alueellaan, vaikka isäntäjäsenvaltion rajavartijoita ei ole paikalla. Schengenin rajasäännösten mukaisia päätöksiä pääsyn epäamisestä ja viisumisäännösten mukaisia päätöksiä viisumin epäamisestä rajalla voivat tehdä ainoastaan isäntäjäsenvaltion rajavartijat, jollei isäntäjäsenvaltio valtuuta ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan. (82 artiklan kohdat 4, 8 ja 11).

Eduskunnan hallintovaliokunta on aiemmin lausunut, ettei Euroopan raja- ja merivartiovirastolle tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille tule antaa itsenäistä oikeutta käyttää toimivaltuuksia Suomen alueella (HaVL 34/2018 vp, s. 7 ja 9-10). Suomi ei tule käyttämään asetuksen kansallista liikkumavaraa eli valtuuttamaan ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan, kuten sallimaan ryhmien jäsenten tekemän pääsyn epäämistä, viisumin epäämistä tai viisumin myöntämistä rajalla koskevia päätöksiä.

Nykyisessä rajavartiolain 35 a §:ssä säädetään Euroopan raja- ja merivartioviraston koordinoimiin operaatioihin ja pilottihankkeisiin Suomessa osallistuvan ryhmän jäsenen toimivaltuuksista ja oikeuksista voimakeinojen käyttämiseen. Tällaisella vierailevalla virkamiehellä on esimerkiksi rajavartiolaitomiehelle säädetty toimivalta suorittaa toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen ohjeiden mukaisesti Schengenin rajasäännösten mukaisia tehtäviä lukuun ottamatta 14 artiklan mukaista päätöstä evätä maahanpääsy. Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 18) todetaan, että sääntely säilyisi pykälässä ennallaan, mutta käsitteet muutettaisiin vastaamaan uutta raja- ja merivartiostoasetusta. Lisäksi rajavartiolain 35 a §:n osalta täsmennetään, että päätöksen evätä maahanpääsy voisi tehdä vain toimivaltainen suomalainen virkamies, koska kyse on hallintopäätöksestä.

Lakiesityksen valmistelussa päädyttiin siihen, ettei olisi tarpeen säätää erikseen siitä, etteivät Suomeen tulevat pysyvän joukon ryhmien jäsenet voi tehdä viisumin epäämisiä tai myöntämisiä rajalla koskevia päätöksiä. Ulkomaalaislain 17 §:n perusteella sovellettavan viisumisäännösten 4 artiklan perusteella Suomessa viisumin myöntämisen ja epäämisen rajalla voivat tehdä rajatarkastuksista vastaavat Suomen viranomaiset. Kuten edellä on todettu, Suomi ei tule käyttämään asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa eli valtuuttamaan ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan. Ulkoministeriö huomioi tältä osin myös sen, että EU-asetus on voimassa sellaisenaan eikä sitä saa selittää tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Asetus ei siten tältä osin edellyttäisi täydentävää kansallista sääntelyä.

Lopuksi

Euroopan raja- ja merivartioston johtamien operaatioiden peruseriaat-teisiin kuuluva isäntäjäsenvallion eli vastaanottavan jäsenvallion ohjaus-vastuu, säilyy uudessa asetuksessa ennallaan. Ryhmien jäsenten tehtä-vien hoitamiseen ja valtuuksien käyttämiseen, etenkin jos ne edellyttävät toimeenpanovaltaa, tarvitaan siten isäntäjäsenvallion lupa sen alueella.

Ulkoministeriö on osallistunut hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun ja toteaa, että sen antamat huomiot on otettu huomioon esitystä laadittaessa. Ulkoministeriö pitää esitystä kannatettavana ja esitetyt muutokset kansalli-seen lainsäädäntöön ovat myös kannatettavia ja perusteltuja.

Apulaisosastopäällikkö

  
Leena Liukkonen

Lainsäädäntösihteeri

  
Sara Fahmy

Liitteet

-