Olli Mäenpää
12.2.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä) (U 2/2015 vp)

Oikeusperusta, suhteellisuusperiaate, toissijaisuusperiaate

Ehdotuksen mukaan Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän (EuRMV) muodostaisivat perustettava virasto, Euroopan raja- ja merivartiovirasto, sekä kansalliset rajavartioviranomaiset ja rannikkovartiostot, kun ne tekevät rajavalvontatehtäviä. Ehdotuksen tarkoituksena on hallita muuttoliikettä tehokkaasti ja varmistaa korkea turvallisuuden taso unionissa ja samalla suojata henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin sisällä.

Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustamisen oikeusperustana on keskeisesti SEUT 77 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetun yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän toteuttaminen. Toimivallan määrittelyn kannalta on keskeinen oikeusperusta SEUT 79 artiklan 2 kohdan c alakohta, jossa määritellään Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimivalta hyväksyä laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun suhteen toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen.

Kun otetaan huomioon asetusehdotuksen perusteluissa ja valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt näkökohdat, ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen vaatimukset.

Perus- ja ihmisoikeudet

Ehdotuksella olisi konkreettista vaikutusta etenkin ihmisarvoa, oikeutta elämään sekä vapauteen ja turvallisuuteen, oikeutta turvapaikkaan sekä suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa määritteleviin perusoikeuskirjan määräyksiin. Toimivallan käyttöön kohdistuvat myös perusoikeutena turvatut hyvän hallinnon vaatimukset ja oikeus tehokkaaseen oikeusturvaan.

Ehdotuksen voidaan katsoa turvaavan nämä ja niihin läheisesti liittyvät perusoikeudet, kun otetaan huomioon myös viraston velvoite perusoikeusstrategian ja menettelyohjeiden laatimiseen, virastoon perustettava erityinen perusoikeusval-

tuutetun tehtävä ja perusoikeuksien toteuttamista neuvoa-antava ryhmä sekä perusoikeuksien loukkaustilanteissa käytettävissä oleva viraston sisäinen valitus/kantelumenettely. On selvää, että myös EU:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuinmenettely olisi käytettävissä toimivallan käyttäjästä riippuen.

Henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan asetusehdotuksen 44 artiklan mukaan suhteellisuusperiaatetta ja asiaa koskevaa asetusta Lisäksi henkilötietojen käsittelyn tulee rajoittua asetuksessa – etenkin sen 45 artiklassa – verraten yksityiskohtaisesti määriteltyihin tarkoituksiin. Valtioneuvoston kannan mukaan henkilötietojen suojan kannalta olisi silti tarpeen täsmentää tarkoituksia, joihin virasto saa käsitellä henkilötietoja.

Täysivaltaisuus

Täysivaltaisuuden kannalta merkittävimpiä ehdotuksia ovat ainakin seuraavat:

- ulkorajavalvonnassa havaittujen haavoittuvuuksien korjaamisen kolmiportainen mekanismi, jossa jäsenvaltio voidaan kolmannessa vaiheessa velvoittaa tekemään yhteistyötä viraston kanssa (12 ja 18 artiklat)
- virasto voisi pakotetun avun tilanteessa lähettää jäsenvaltioon ryhmiä, joiden jäsenet voisivat käyttää toimivaltuuksiaan pääsääntöisesti vain isäntävaltion rajavartijoiden läsnä ollessa ja voimakeinoja vain isäntävaltion rajavartijoiden läsnä ollessa (39(3) artikla)
- perustettavaksi ehdotettu vähintään 1500 rajavartijan nopean toiminnan reservi, johon jäsenvaltioiden pitää osoittaa 2-3 % niiden rajavartijavahvuudesta (19 artikla).

Arvioitaessa ehdotuksen vaikutuksia Suomen täysivaltaisuuteen on yleisenä lähtökohtana perustuslain 1 §:n 1 momentissa määritelty Suomen täysivaltaisuus. Keskeinen merkitys on myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi, ja Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle edellyttää hyväksytyksi tullakseen päätöstä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan toimivallan siirron merkittävyyttä ja toimivaltajärjestelyjen vaikutusta on arvioitava aiempaa joustavammin ja väljemmin etenkin antamalla muodollisten seikkojen asemasta enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle (PeVM 9/2010 vp). Arvioinnissa tulisi epäilemättä olla merkitystä myös niillä yhteistoimintaan kohdistuvilla muuttuneilla vaatimuksilla, jotka liittyvät yhteiskunnallisen tilanteen muuttumiseen – nyt arvioitavan asetusehdotuksen osalta erityisesti nopeasti muuttuneeseen pakolaistilanteeseen ja rajavalvonnan edellytyksiin.

Perustuslakivaliokunnan uusi linjaus huomioon ottaen ei sellaisenaan voida katsoa olevan enää sitovaa merkitystä valiokunnan aikaisemmilla kannanotoilla, joiden

mukaan esimerkiksi ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtäminen ylikansalliselle rajavartiolaitokselle merkitsee helposti puuttumista perustuslain 1 §:ssä ilmaistuun valtion täysvaltaisuuteen (PeVL 28/2002 vp). Sama arvio voidaan esittää siitä, että nopeita rajainterventioryhmiä koskeva järjestely olisi mahdollinen vain, jos se on rajattu tilapäiseen ja jäsenvaltion omasta pyynnöstä annettavaan eräänlaiseen hätäapuun rajatarkastusten ja rajojen valvonnan suorittamisessa (PeVL 1/2007 vp, PeVL 9/2009 vp) tai että menettely rajoittaisi täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisella tavalla Suomen mahdollisuuksia itse päättää siitä, milloin ja minne suomalaisia rajavartijoita lähetetään yhteisiin operaatioihin (PeVL 1/2007 vp).

Asetusehdotuksen sisältämistä toimivaltasääntelyistä rajavalvontayhteistyöhön velvoittamista voitaneen pitää täysivaltaisuuden kannalta merkittävimpänä toimivaltuutena. Kun otetaan huomioon toimivallan käytön verraten tiukat edellytykset, voidaan yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan jäsenvaltion velvoite ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua Euroopan unionilta on tavanomainen nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja se vaikuttaisi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Perusteltuna voidaan lisäksi pitää kantaa, jonka mukaan päätös velvoittamisesta olisi aiheellista tehdä komitologiamenettelyn sijasta neuvoston määräenemmistöpäätöksellä.

Arvioitaessa viraston toimivaltaa lähettää rajavalvojaryhmiä jäsenvaltion alueelle on keskeinen merkitys sillä, että ne olisivat vastaanottavan jäsenvaltion johdossa. Ryhmien pitää noudattaa unionin ja kansainvälistä oikeutta, minkä lisäksi niiden on otettava huomioon perusoikeudet ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. Ryhmät voisivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa. Näin määriteltynä ryhmien toimivaltaa ei voida pitää ongelmallisena täysivaltaisuuden kannalta.

Täysivaltaisuuden kannalta on paikallaan arvioida myös ehdotettua velvoitetta osoittaa rajavartijoita viraston nopean toiminnan reserviin, jolloin Suomen osuus reservistä olisi noin 40 rajavartijaa. Myös tämänsisältöistä yhteistoimintavelvoitetta voidaan pitää tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa.