Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, 11.2.2016

Laatija: *Anu Mutanen*, OTT, HTM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto

Asia: U 2/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona em. asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Valtioneuvosto on Suomen perustuslain 96.2 §:n mukaisesti lähettänyt eduskunnalle U-kirjelmän[1] Euroopan komission 15.12.2015 tekemistä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä[2] sekä ehdotuksista laaditun muistion.[3] Ehdotusten tarkoituksena on perustaa Euroopan raja- ja merivartiovirasto (myöhemmin virasto) sekä tiivistää ja syventää alan eri toimijoiden yhteistyötä Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmänä. Tavoitteena on tehostaa EU:n ulkorajojen suojelua, hallita muuttoliikettä tehokkaasti ja varmistaa korkea turvallisuustaso EU:ssa ja samalla turvata henkilöiden vapaa liikkuvuus. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin pääasiassa myönteisesti; se katsoo, että nopeasti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä asettaa jäsenvaltioille suuria haasteita, joihin vastaaminen edellyttää toimia kaikilla politiikkasektoreilla. Valtioneuvosto kannattaa jäsenvaltioiden välisen rajaturvallisuusyhteistyön tiivistämistä ja syventämistä sekä EU:n rajaturvallisuusviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista. Se katsoo, että Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustaminen ei tarkoittaisi kansallisen ulkorajavalvontatoimivallan siirtämistä ylikansalliselle rajavartiolaitokselle.

Ehdotuksiin sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja näkökohtia laajasti ottaen julkisen vallan käytön, eduskunnan valtaoikeuksien, täysivaltaisuuskysymysten ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Nämä seikat eivät ole kaikkinensa täysin eroteltavissa toisistaan. Valtiosääntöoikeudellisia seikkoja ei ole lisäksi aina mahdollista erotella EU-oikeudellisista näkökohdista. Valtioneuvosto on ottanut kantaa ehdotusten perusoikeus- ja täysivaltaisuusulottuvuuksiin. Yhdyn valtioneuvoston näkemyksiin seuraavin perustein ja tarkennuksin.

Ehdotusten tavoitteet ja suhde eduskunnan valtaoikeuksiin

Asetusehdotukset liittyvät EU:n rajaturvallisuuden kehittämiseen. Tämä on ollut unionin viime aikojen keskeinen tavoite. Ehdotetut järjestelyt lisäävät unionin rajavalvonnan ylikansallisia ulottuvuuksia, ja ne ovat siksi merkityksellisiä kansallisen liikkumavaran kannalta. Suomen perustavoitteena on ollut se, ettei rajavalvontayhteistyötä kehitettäisi ylikansallisen rajavalvontaviranomaisen suuntaan. Nyt tehdyissä ehdotuksissa komissio katsoo, ettei niiden kokonaistavoite ole riittävässä määrin saavutettavissa pelkästään jäsenmaiden toimin. Toimet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kuuluvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT[4]) 4 artiklan 2 kohdan mukaiseen jaettuun toimivaltaan. Järjestelyyn sovelletaan toissijaisuusperiaatetta SEUT 5 artiklan 3 kohdan nojalla. Asetusehdotukset voivat aiheuttaa tarpeen kotimaisen lainsäädännön muuttamiseen (ainakin rajavartiolain (578/2005) ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005)). Arviota jäsenvaltioille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista ei ole tehty.

---

[1] U 2/2016 vp.

[2] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta sekä asetuksen (EY) N:o 2007/2004, asetuksen (EY) N:o 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta, COM(2015) 671 final; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1406/2002 muuttamisesta, COM(2015) 667 final; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön kalastuksenvalvontaviraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 768/2005 muuttamisesta, COM(2015) 669 final.

[3] EU/2015/1723, EU/2015/1715, EU/2015/1742, muistio, sisäministeriö, 4.2.2016.

[4] EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1.

Asetusehdotuksia voidaan pitää EU:n toissijaisuusperiaatteen mukaisina. Niillä on myös hyväksyttävä peruste. Valvonta ulkorajoilla yhteisiä sääntöjä noudattaen on sisärajavalvonnan lakkauttaneiden jäsenvaltioiden edun mukaista. Frontexin ongelmana on ollut jäsenvaltioiden riittämätön osallistuminen sen koordinoimaan toimintaan. Suomi on ollut yksi merkittävimmistä osallistujista, eikä toisaalta ole poissuljettua, että Suomi voisi itsekin tarvita rajavalvonta-apua. Koska ehdotukset sisältävät uusia velvoittavia järjestelyitä ja ylikansallisia piirteitä, on syytä varmistua, että ehdotettu EU-oikeudellinen oikeusperusta on oikea.

EU-asetuksen voimaantulo ei edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia. Kuitenkin kansallista lainsäädäntöä tulisi muuttaa vastaamaan uutta unionisääntelyä. Ehdotuksilla on myös vaikutuksia valtion talousarvioon. Rajavartijoiden pakollinen osoittaminen virastolle rajoittaa jossain määrin eduskunnan budjettivaltaa, mutta valtioneuvoston mukaan rajoitus ei olisi kovin merkittävä. Ehdotukset eivät olisi näin ollen ongelmallisia valtion talousarviota koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Taloudelliset vaikutukset on kuitenkin vielä selvitettävä, jotta niiden merkitys eduskunnan budjettivallan kannalta voitaisiin arvioida täsmällisesti.

Ehdotusten suhde valtion täysivaltaisuuteen

Ehdotuksissa jäsenvaltioille asetetaan useita velvoitteita, joilla on ylikansallisia ulottuvuuksia. Euroopan raja- ja merivartiovirastolla olisi oikeus kehottaa jäsenvaltiota korjaamaan rajavalvonnassa havaitut puutteet ja haavoittuvuudet. Jos niitä ei korjattaisi ja ne aiheuttaisivat vaaraa Schengen-järjestelmälle, komissio voisi komitologiamenettelyssä velvoittaa jäsenvaltion ottamaan vastaan tilapäistä rajavalvonta-apua. Viraston käyttöön perustettaisiin nopean toiminnan rajavartijareservi, johon jäsenvaltiot velvoitettaisiin osoittamaan 2–3 % niiden rajavartijavahvuudesta. Suomen osuus olisi noin 40 rajavartijaa. Jäsenvaltio ei voisi kieltäytyä antamaan tukeaan nopean toiminnan reservin käyttöön. Ryhmien jäsenet voisivat toimia vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden ja lainsäädännön mukaisesti ja pääsääntöisesti sen rajavartijoiden läsnä ollessa. Myös oikeus voimankäyttöön edellyttäisi isäntävaltion rajavartijoiden läsnäoloa, jollei tämä valtuuta heitä toimimaan puolestaan. Myös palautus- ja Hotspot-toimintaa varten muodostettaisiin henkilöstöreservit.

Eritoten velvoitteet ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua EU:lta ja osallistua viraston nopean toiminnan reserviin ovat merkityksellisiä perustuslain 1 §:ssä ilmaistun täysivaltaisuuden kannalta. Ne rajoittavat Suomen valtaa päättää omasta rajavalvonnasta sekä siitä, mihin tehtäviin rajavartijoita käytetään. Vaikka kyse on EU-asetusten käsittelystä, on ainakin niistä mahdollisesti aiheutuvien kotimaisten lainmuutostarpeiden vuoksi syytä ottaa esille suomalaisen täysivaltaisuusarvioinnin valtiosääntöiset vakiintuneet perusseikat.

Perustuslain 1.1 §:n säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta on perustuslain esitöiden mukaan tarkasteltava Suomen kansanvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon EU-jäsenyys. Perustuslain 1.3 §:ssä ilmaistulla niin sanotulla kansainvälisyysperiaatteella on tulkinnallista merkitystä täysivaltaisuussäännösten tulkinnassa. Sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa täysivaltaisuussäännösten kanssa.[5] Nykyään EU-jäsenyyden merkitystä täysivaltaisuustulkinnoissa korostaa myös se, että vuonna 2012 perustuslain 1.3 §:ään lisättiin suora jäsenyysmaininta. Perustuslain 94.2 ja 95.2 §:iin otettiin lisäksi säännökset, joissa viitataan täysivaltaisuuden kannalta merkittävään toimivallan siirtoon EU:lle. Toimivallan siirron merkittävyyttä tarkasteltaessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jonka mukaan toimivaltajärjestelyjen vaikutusta on arvioitava aiempaa joustavammin ja väljemmin etenkin antamalla muodollisia seikkoja enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle.[6]

[5] HE 1/1998 vp, s. 71–73. Ks. esim. PeVL 38/2001 vp; PeVL 6/2004 vp; PeVL 36/2006 vp; PeVL 56/2006 vp.
[6] PeVM 9/2010 vp, s. 13. Ks. PeVL 19/2010 vp, s. 5.

Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on EU-jäsenvaltio, tarkoittaa perustuslakivaliokunnan mukaan sen seikan huomioimista, että jäsenyys on merkinnyt täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla.[7] Valiokunta on katsonut, että ulkorajavalvonnan ja rajatarkastusten siirtäminen ylikansalliselle rajavartiolaitokselle merkitsee helposti puuttumista perustuslain 1 §:ssä ilmaistuun täysivaltaisuuteen. Tällaisiin tehtäviin epäilemättä liittyisi julkista valtaa tarkoittavien, itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista ylikansalliselle taholle. Tällaista järjestelyä ei valiokunnan mukaan voi pitää perustuslain 1.3 §:n perusteluissa tarkoitettuun tapaan tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa eikä myöskään vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavana.[8] Tämän vuoksi valiokunta on arvioinut sitä, merkitseekö järjestely rajavalvontatehtävien kokonaissiirtoa.[9]

Perustuslakivaliokunta on todennut, että osallistumisvelvoite EU:n rajaturvallisuusviranomaisten käytännön yhteistyöhön rajoittaa Suomen mahdollisuuksia päättää suomalaisten rajavartijoiden lähettämisestä yhteisiin operaatioihin. Valiokunta huomioi kuitenkin sen, että ryhmän koko, valinta ja resursointi sekä itse asiassa lähettäminenkin oli kansallisessa harkinnassa, sillä jäsenvaltio voi kieltäytyä antamasta rajavartijoita jäsenvaltion poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Lisäksi valiokunnan mukaan olennaista on se, että EU:n rajavalvontayhteistyöhön osallistumisvelvollisuuksien tulee mitoittua suhteessa kykyyn turvata kansallinen rajavalvonta. Nopeita rajainterventioryhmiä koskeva järjestely oli mahdollinen, kun se oli rajattu tilapäiseen ja jäsenvaltion omasta pyynnöstä annettavaan eräänlaiseen hätäapuun rajavalvonnassa. Tällainen järjestely ei merkinnyt itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista ylikansalliselle rajavartiolaitokselle, vaikka siinä saatettiin nähdä ylikansallisia piirteitä. Näin rajattu yhteistyö ei ole ollut valiokunnan mukaan ongelmallista perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta.[10]

Myöskään rajatut toisen EU-jäsenvaltion viranomaiselle annetut valtuudet toimia Suomen alueella ja käyttää julkista valtaa eivät ole olleet ongelmallisia täysivaltaisuussäännösten kannalta. Perustuslakivaliokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että toisen jäsenvaltion virkamiesten toiminta Suomessa on tilapäistä ja perustuu aina Suomen esittämään pyyntöön. Toimivaltuuksia Suomessa käyttäessään toisen jäsenvaltion virkamiesten on myös noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja Suomen Rajavartiolaitoksen henkilöstöohjeita sekä oltava Suomessa rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Voimakeinoihin ulkomainen virkamies voi turvautua vain toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa, ja muutoinkin hänen on toimittava pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan ollessa paikalla. Toimien tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa niiden tarkoitukseen.[11]

> *Velvollisuuteen ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua ja nopean toiminnan ryhmien tehtäviin liittyisi epäilemättä julkisen vallan käyttöä. Koska toimivaltuudet on uskottu viranomaistahoille, ja kun mahdollisista lainmuutostarpeista huolehditaan, ehdotettu sääntely ei muodostune ongelmaksi perustuslain 124 §:n kannalta. Se, että ehdotukset koskevat julkisen vallan käyttöä ei vielä yksin tee niistä ongelmallisia perustuslain 1 §:n kanssa, eritoten siksi, että Suomen EU-jäsenyys on jo lähtökohtaisesti merkinnyt julkisen vallan rajoituksia. Täysivaltaisuusarvioinnin keskiössä on nykyään se, merkitsevätkö ehdotukset täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallansiirtoa.*

[7] Ks. esim. PeVL 6/2004 vp, s. 2.
[8] PeVL 28/2002 vp, s. 2.
[9] PeVL 9/2009 vp, s. 2.
[10] Ks. PeVL 56/2006 vp, s. 3; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 9/2009 vp, s. 2–3.
[11] Ks. PeVL 13/2002 vp, s. 3; PeVL 21/2003 vp, s. 2–3; PeVL 56/2006 vp, s. 3; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 14/2010, s. 4.

Asetusehdotukset eivät merkitse rajavalvontatehtävien kokonaissiirtoa. Ne eivät myöskään tarkoita itsenäisesti käytettävien rajavalvontatoimivaltuuksien antamista virastolle tai toisen EU-jäsenvaltion virkamiehille Suomessa. Ehdotetut järjestelyt eivät muuttaisi nykyisiä toimivaltasuhteita, joiden mukaan viraston lähettämät ryhmät olisivat isäntävaltion johdossa ja velvollisia noudattamaan tämän lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden ensisijainen vastuu rajavalvonnastaan säilyy myös tilanteessa, jossa jäsenvaltio velvoitetaan vastaanottamaan tilapäistä rajavalvonta-apua. Aiemmasta poiketen tällainen tilapäinen velvoite ei kuitenkaan edellytä jäsenvaltion pyyntöä. Tämän merkitystä arvioitaessa on huomattava, että lähettämismenettelyä edeltää useita vaiheita, joissa pyritään varmistamaan, että ensisijaisesti jäsenvaltio itse korjaisi sen rajavalvonnassa havaitut ongelmat. Jäsenvaltioiden vaikutusvallan turvaamiseksi on syytä yhtyä valtioneuvoston näkemyksiin siitä, että ehdotetussa valvontaneuvostossa tulisi olla jäsenvaltioiden edustajia ja että velvoitteesta rajaturvallisuusavun vastaanottoon olisi parempi päättää neuvoston määräenemmistöllä komission komitologiamenettelyn sijasta.

Aiemmista velvoitteista poiketen jäsenvaltio ei nyt ehdotetuissa järjestelyissä voi myöskään kieltäytyä antamasta rajavartijoita. Täysivaltaisuuden kannalta olisi parempi, jos tällaisesta kieltäytymismahdollisuudesta olisi säännelty. Myöskään ryhmän koko ei ole kansallisessa harkinnassa. Velvollisuus osallistua viraston nopean toiminnan reserviin suhteutetaan kuitenkin rajavalvontaviranomaisten kokoon. Määrä perustuu säänneltyyn prosenttiosuuteen ja olisi siten rajattu ja voitaisiin ottaa huomioon kansallisen rajavalvonnan suunnittelussa. Kansallisen harkintavallan näkökulmasta on syytä yhtyä valtioneuvoston näkemyksiin jäsenvaltion rajatilanne ja resurssit huomioivien vuosisuunnitelmien ja läpinäkyvien perusteiden tarpeesta. Jotta epäselvyyttä ehdotetuista toimivaltuuksista, vastuunjaosta ja toimintaperiaatteista sekä niiden oikeasuhtaisuudesta ei synny, virastolle annettavat toimivaltuudet on määriteltävä kaikin osin mahdollisimman selkeästi ja täsmällisesti.

Näillä perusteilla ja täsmennyksillä komission ehdottamia velvoitteita ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua EU:lta ja osallistua viraston nopean toiminnan reserviin voidaan molempia pitää tavanomaisina nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Ne vaikuttaisivat siten vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen eivätkä näin ollen olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Velvoitteet eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä. Tästä huolimatta on huomautettava, että näissä järjestelyissä mennään osin aiempia EU-liitännäisiä rajavartiointijärjestelyjä pidemmälle sen täysivaltaisuuden tulkinnan joustovaran käytössä, jota perustuslakiin vuonna 2012 tehdyt muutokset viimeistään merkitsivät. Ehdotuksissa on kuitenkin kyse sellaisista velvoitteista, jotka kuuluvat tavoitteiltaan perustuslain 1.3 §:ssä ilmaistuun Suomen EU-jäsenyyteen ja kansainvälisyysperiaatteen mukaiseen Suomen harjoittamaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Sikäli kun ehdotettu unionioikeudellinen oikeusperusta on oikea, kysymys on kaikkiaan EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen kehittämisestä unionin perustamissopimuksissa annetun toimivallan puitteissa. Ehdotettuja, osin järeitäkin, toimenpiteitä voidaan perustella ehdotusten merkittävällä tarkoituksella ja poikkeuksellisen vaikean tilanteen haltuunottotarpeella. Edellä esitetyin perustein ja täsmennyksin asetusehdotusten edellyttämät järjestelyt eivät muodostu ongelmalliseksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Ehdotusten suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksissa virastolle annettaisiin mahdollisuus perustaa tietojärjestelmä sen tehtäviin liittyvän turvaluokitellun tiedon vaihtoon komission ja jäsenvaltioiden sekä soveltuvin osin muiden EU:n virastojen kanssa. Viraston valtuuksia henkilötietojen käsittelyssä lisättäisiin. Ehdotusten mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa neuvoston asetusta yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.[12] Henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja rajoittua asetuksessa määriteltyjen tehtävien hoitoon. Henkilötietojen käsittelyjärjestelyistä päättäisi viraston hallintoneuvosto konsultoituaan Euroopan tietosuojavaltuutettua. Viraston hallittavaksi tulisi mahdollisia perusoikeuksien loukkauksia koskeva valitusmekanismi. Ehdotetut muutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa. Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat riittävät valtuudet muun muassa henkilötietojen käsittelyyn.

> *Ehdotuksiin liittyy perus- ja ihmisoikeusherkkiä muutoksia, joiden vaikutusala on osittain laajempi kuin se, mihin komissio ja valtioneuvosto viittaavat. Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta keskiössä ovat turvapaikkaa (18 artikla) ja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa turvattua suojaa (19 artikla) koskevat oikeudet. Näiden ohella ehdotukset voivat koskea perus- ja ihmisoikeussuojaa laajemminkin, kuten vapautta ja turvallisuutta (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista (7 artikla), henkilötietojen suojaa (8 artikla), liikkumis- ja oleskeluvapautta (45 artikla) ja tehokkaita oikeussuojakeinoja (47 artikla) koskevia oikeuksia. Lisäksi ehdotetut toimivaltuudet ja toimet voivat kohdistua Suomen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, ainakin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapauteen (9 §) ja yksityiselämän suojaan (10 §). Ehdotetulla järjestelyllä voi olla merkitystä myös useiden muiden perusoikeuksien, kuten 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon, turvaamiselle.*

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan ”perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.” Henkilötietojen suojan osalta on syytä erikseen mainita perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”[t]ietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.” Unionin lainsäädännössä on säänneltävä selvästi ja täsmällisesti ehdotettujen toimenpiteiden laajuudesta, rajaamisesta ja soveltamisesta. Myös kotimaisen perusoikeussääntelyn kannalta suhteellisuudella ja ehdotetun sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on merkitystä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä esimerkiksi rekisteritietojen käytön sidonnaisuutta hyväksyttävään tarkoitukseen.[13] Toisaalta kuitenkaan pelkkä sinänsä hyväksyttävä ja perustavanlaatuinen yleisen edun mukainen tavoite ei yksin voi oikeuttaa perusoikeusrajoitteita välttämättömäksi.[14] Asiantuntijatiimiasetuksen[15] käsittelyssä pidettiin tärkeänä, että lähettävän valtion, isäntävaltion ja lähetettävän virkamiehen sekä rajaturvallisuusviraston vastuut määritellään selkeästi.[16] Pe-

[12] (EY) N:o 45/2001.
[13] Ks. PeVL 18/2014 vp.
[14] Ks. suhteellisuusperiaatteen rajoista tunnistamistietojen tallentamista koskevan direktiivin (24/2006/EY) pätemättömyyttä koskeva unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland, ECR 2014, s. I-238.
[15] (EY) N:o 863/2007.
[16] U 48/2006 vp. Ks. PeVL 1/2007 vp.

rustuslakivaliokunnan mukaan yhteisten operaatioiden ja rajanylityksen yhteydessä toisen valtion virkamiehen toimenpiteet Suomessa voivat merkitä puuttumista ainakin perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Tällaiset järjestelyt eivät valiokunnan mielestä kuitenkaan ole ongelmallisia perusoikeusjärjestelmän kannalta, jos ne eivät laajenna kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia ja jos virkamiesten on noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja viranomaisohjeita.[17]

Esitetyissä järjestelyissä on syytä varmistua suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta ja siitä, että rajoitukset ovat välttämättömiä ja täsmällisesti rajattuja. On syytä korostaa valtioneuvoston huomiota siitä, että myös henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa näitä periaatteita. Tämän vuoksi niitä tarkoituksia, joissa virasto saa käsitellä henkilötietoja, on täsmennettävä. Ehdotuksissa on kiinnitettävä huomiota sekä hallinnon asiakkaan että yksittäisen virkamiehen oikeusturvaan. Lisäksi on syytä kaikkiaan varmistua siitä, että ehdotuksessa on riittävän täsmälliset säännökset viranomaistoimivallan käytöstä, vastuista ja esimerkiksi viranomaisen harkintavallan ohjaamisesta.

Ehdotukset eivät pääosiltaan muuta olemassa olevia perus- ja ihmisoikeussuojaa koskevia periaatteita ja käytäntöjä. Ehdotusten perusteella toimivien virkamiesten on noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Valtioneuvosto huomauttaa aiheellisesti siitä, että ehdotetulla perusoikeusvalitusmekanismilla ei tulisi muuttaa nykyistä käytäntöä, jonka mukaan jäsenvaltiot käsittelevät omia operaatioitaan koskevat valitukset itse.

Ehdotukset sisältävät luonteensa vuoksi perus- ja ihmisoikeusherkkiä säännöksiä. Asian jatkokäsittelyssä onkin syytä huomata, että perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ulottuu EU-säädösehdotuksen kansalliseen valmisteluun. Valtioneuvoston kannassa on siksi rajavalvontatarpeiden ohella riittävästi painotettava myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia. Samasta syystä on korostettava perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa. Edellä esitetyin perustein ja täsmennyksin asetusehdotukset eivät ole ongelmallisia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Kokonaisarvio

Edellä mainituin valtiosääntöoikeudellisin perustein ja tarkennuksin, ja huomioiden EU:n yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän merkityksen Suomen kannalta, en näe estettä ehdotusten hyväksymiselle.

Helsingissä 11.2.2016

Anu Mutanen, OTT, HTM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto
Puh: 050 448 2673, email: anu.k.mutanen@helsinki.fi

[17] PeVL 56/2006 vp. Vrt. PeVL 9/2003 vp, s. 3–4; PeVL 21/2003 vp, s. 4–5.