Tuomas Ojanen
12.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleisarvio

Viittaan ehdotuksesta ja valtioneuvoston kannasta valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevään toistamatta niitä tässä, koska nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmä sisältää riittävän asianmukaisen sisällöllisen selostuksen sekä arvion EU-säädösehdotuksista.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, säädösehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy ennen muuta perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn. Lisäksi ehdotuksella on kytkentöjä perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattuihin henkilötietojen suojaan ja yleisemmin yksityiselämän suojaan.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan. Säädösehdotuksen perustavoitteita voidaan pitää perusteltuina perustuslain näkökulmasta. On selvää, että yhtä hyvin jäsenvaltioiden välistä rannikkovartiostoyhteistyötä kuin EU:n rajaturvallisuusviraston roolia ja toimivaltuuksia on syytä kehittää ja tehostaa, ja että näitä perustavoitteita ei ole riittävässä määrin saavutettavissa pelkästään jäsenvaltioiden toimin.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston kirjelmän linjaukseen, jonka mukaan ”osallistumisvelvoite olisi tavanomainen nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja vaikuttaisi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen, samoin kuin eduskunnan budjettivaltaan, eikä näin ollen olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta tai valtion talousarviota koskevien säännösten kanssa”

Oikeusperusta

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan säädösehdotuksen ”oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia”. Kirjelmässä tuodaan kuitenkin esiin tiettyjä kohtia, joissa ehdotuksen oikeusperusta jää epäselväksi. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että esimerkiksi ”ehdotuksen suhdetta SEUT 72 artiklaan tulee pohtia erityisesti siltä osin kuin jäsenvaltio voitaisiin velvoittaa ottamaan viraston koordinoimaa apua alueelleen.” Samoin avoimeksi jää kirjelmän mukaan se, ”mitä rannikkovartiotehtävillä tarkoitettaisiin”.

Valtioneuvoston esille nostamia epäselvyyksiä voidaan pitää perusteltuina. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi osaltaan painottaa tarvetta selvittää vielä tarkemmin ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuutta ja riittävyyttä.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että oikeusperustan perussopimusmukaisuuden arviointi ei sinänsä kuulu perustuslakivaliokunnalle tehtäviin perustuslain 74 §:n nojalla. Sitä vastoin kysymys oikeusperustasta on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Silti on myös perustuslain kannalta perusteltua, että rannikkovartiostoyhteistyötä kehitetään unionin tasolla perussopimusten puitteissa, koska tällainen kehittäminen on hyväksytty perussopimusten valtionsisäisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti. Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että säädösehdotuksessa *ei* ole kysymys toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täysivaltaisuuden uudesta rajoituksesta, *jos* sille kyetään osoittamaan hyväksyttävä ja riittävä oikeusperusta perussopimuksissa (ks. esim. PeVL 28/2013 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Täysivaltaisuus

Nähdäkseni ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy ennen muuta perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn, jonka yksi ulottuvuus on ehdotuksen sopusointu eduskunnan budjettivallan kanssa.

Valtioneuvoston kirjelmässä on tarkasteltu ehdotuksen suhdetta perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn ja eduskunnan budjettivaltaan tekemällä asianmukaisesti selkoa täysivaltaisuusarvioinnin valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista ja perusteista perustuslain esitöiden sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Tyydyn näin ollen viittamaan kirjelmästä ilmenevään toistamatta siinä sanottua tässä.

Valtioneuvoston kirjelmässä painotetaan ”jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta rajavalvonnastaan myös tilanteessa, jossa jäsenvaltio velvoitetaan vastaanottamaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä.” Kirjelmän mukaan ehdotettu ”EuRMV-järjestely ei tarkoita itsenäisesti käytettävien rajavalvonnan toimivaltuuksien antamista virastolle tai toisen EU-jäsenvaltion virkamiehille Suomessa” syistä, joita kirjelmässä tuodaan esiin.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi kirjelmässä esitetyistä syistä johtuen yhtyä valtioneuvoston kirjelmän johtopäätökseen, jonka mukaan velvoite ”ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua Euroopan unionilta olisi tavanomainen nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja vaikuttaisi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen eikä näin ollen olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.” Samoin on perusteltu valtioneuvoston arvio siitä, ettei velvoite ”ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua ei koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä.” Samoin on perusteltua näkemys, jonka mukaan ehdotuksen ”pääasiallinen tavoite, eli Schengen-järjestelmän toimivuuden varmistaminen jatkossakin, on merkityksellistä suhteessa Suomen EU-jäsenyyden tavoitteisiin Euroopan unionissa.”

Valtioneuvoston kannassa tuodaan esiin eräitä sellaisia säädösehdotuksen kohtia, jotka tuovat esiin perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ”osittain tulkinnanvaraisena pidettäviä kysymyksiä”. Tähän liittyen valtioneuvoston kanta tuo esiin koko joukon linjauksia, joiden puitteissa säädösehdotuksen tulisi pysyä: Yhtäältä valtioneuvosto ”ei

kannata EU:n ylikansallista raja- ja merivartiojärjestelmää, joka muuttaisi jäsenvaltioiden rajavalvonnan johtovastuita, vaan rajaturvallisuusjärjestelmän tulee tulevaisuudessakin perustua jäsenvaltioiden vastuuseen omista rajoistaan." Toisaalta valtioneuvosto kannattaa muun muassa "sitä, että …asetusehdotuksen mukaan virastolle tai muiden EU-maiden virkamiehille ei anneta itsenäisesti käytettäviä toimivaltuuksia Suomen alueella, vaan heidän on jatkossakin toimittava Rajavartiolaitoksen ohjeiden mukaan ja pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan läsnä ollessa". Valtioneuvosto myös pitää tärkeänä, että "viraston ja muiden EU-maiden virkamiehet noudattavat unionin ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä sekä kansainvälistä oikeutta ja kunnioittavat perusoikeuksia".

Näissä – ja valtioneuvoston kannan muissa vastaavissa – peruslinjauksissa ei tietenkään ole huomauttamista perustuslain kannalta. Perustuslain(kin) näkökulmasta on perusteltua edellyttää, että EU:n rajaturvallisuusvirastolle annettavat "toimivaltuudet tulee määritellä mahdollisimman selkeästi" ja että " viraston jäsenvaltion alueelle lähettämä henkilöstö toimii operaatiosuunnitelman mukaisesti apua vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten johdossa sekä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön ja toimintaohjeiden mukaisesti".

Perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ei myöskään ole estettä sille valtioneuvoston kannattamalle linjaukselle, jonka mukaan " puutteidensa korjaamisen laiminlyönyt tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutunut jäsenvaltio voitaisiin komission komitologiamenettelyssä tehtävän päätöksen sijaan velvoittaa neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ottamaan viraston tukea alueelleen sillä edellytyksellä, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa Schengen-järjestelmän toimivuuden".

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta voi nähdäkseni kauttaaltaan yhtyä valtioneuvoston kantoihin. Tosin perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ei olisi mielestäni esteitä painotuksiltaan jonkin verran toisenlaisille, yhtäältä vähemmän jäsenvaltioiden kansallista ja toisaalta vieläkin enemmän ylikansallisen tasoisen toiminnan tiivistämistä ja syventämistä sekä EU:n rajaturvallisuusviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista tarkoittaville valtioneuvoston kannoille. Vaikka perustuslaillinen "liikkumavara" sekä tiivistää ja syventää jäsenvaltioiden välistä rajaturvallisuusyhteistyötä että vahvistaa EU:n rajaturvallisuusviraston roolia voisi siis olla suurempikin, selvää on, että valtioneuvoston kannat ovat valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä perusteltuja.

Perusoikeudet, erityisesti henkilötietojen suoja

*Va*ltioneuvoston kirjelmän mukaan EuRMV-virastolle "tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn", koska tietojen "tehokkaampi käyttö parantaisi erityisesti toimintaa ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa järjestäviä rikollisorganisaatioita vastaan." Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin perustellusti huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla "selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuusperiaatetta", koska asetusehdotus jättää vielä toivomisen varaa siltä osin kuin on kyse käsittelyvaltuuksien riittävän täsmällisestä ja tarkkarajaisesta sääntelystä.

Avainasemassa henkilötietojen käsittelyssä lainvalvonnassa on käytännössä usein vaatimus siitä, että toimivaltuuksista henkilötietojen käsittelylle säädetään riittävän täsmällisesti ja että henkilötietojen käsittely pysyy säädetyissä käyttötarkoituksissa. Näiltä osin ehdotus näyttäisi jäävän jossain määrin turhan avoimeksi tai tulkinnanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi siten erikseen tarpeen painottaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta sekä tarvetta täsmentää viraston toimivaltuuksia sekä tarkoituksia, joissa henkilötietoja voitaisiin käsitellä (ks. myös käyttötarkoitussidonnaisuudesta esim. PeVL 14/2009 vp ja PeVL 47/2010 vp).

Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään tärkeänä sitä, ettei ”asetuksilla muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita ja käytänteitä”. Tämä on tietenkin sinänsä itsestään selvyys, mutta nähtävästi kannanoton takia on syytä korostaa, että EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet ovat samalla tasolla EU-oikeudessa kuin perussopimukset. Tästä syystä perusoikeuskirja muodostaa sekä tulkinnan että pätevyyden perustan käsillä olevalle säädösehdotuksille. Jos ne tulevat voimaan, niitä on siis tulkittava perusoikeuskirjassa suojattujen perusoikeuksien mukaisella tavalla, eivätkä ne saa olla ristiriidassa niiden kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimus myös muodostaa vastaavien perusoikeuskirjassa suojattujen oikeuksien vähimmäistason perusoikeuskirjan 52.3 artiklan nojalla.

Muita seikkoja

Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy säädösehdotuksen tarkastelua perustuslain 94 §:n kannalta. Erityisesti tarkasteluissa on kysymys siitä, koskeeko säädösehdotus perustuslakia perustuslain 94 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Valtioneuvoston kirjelmässä tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, tosin pienin varauksin siitä, että ehdotus sisältää kirjelmän mukaan ”täysivaltaisuuden kannalta osittain tulkinnanvaraisina pidettäviä kysymyksiä”.

Selvyyden vuoksi on kuitenkin syytä todeta, että perustuslain 94 §:n huomioiminen säädösehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa rajoittuu aikaan ennen ehdotuksen hyväksymistä ja voimaantuloa. *S*äädösehdotuksessa olisi kysymys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan 2 kappaleessa (aiempi EY-sopimuksen 249 artiklan 2 kappale) tarkoitetusta *asetuksesta* (regulation).

SEUT 288 artiklan 2 kappaleen mukaan asetusta ”sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Tällä tarkoitetaan asetusten kykyä tulla *sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa* ilman mitään erillisiä valtionsisäisiä voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. asetusten *välitön sovellettavuus*). Kuten EU-tuomioistuin on todennut: ”asetuksen välitön sovellettavuus pikemminkin nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”.[1]

[1] Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta) ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta).

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon.[2] Linjaus perustuu siihen, että asetusten tavoitteena yleensä on jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen korvaaminen yhtenäistävällä EU-sääntelyllä, mistä syystä kansallinen sääntely asetusten soveltamisalalla helposti heikentäisi tai hämärtäisi asetusten ominaisuutta sellaisenaan välittömästi voimassa olevana ja soveltamiskelpoisena oikeutena kaikissa jäsenvaltioissa. EU-tuomioistuin on kuitenkin poikkeuksellisesti sallinut sen, että kansallisissa säädöksissä viitataan asetuksiin[3] tai että siinä toistetaan asetuksen tiettyjä kohtia, jos tämä on tarpeellista kansallisen lainsäädännön tekemiseksi johdonmukaiseksi ja ymmärrettäväksi niille, joita sääntely koskee.[4]

Kun otetaan edellä esitetyn ohella huomioon EU:n perussopimusten kansalliset hyväksymis- ja voimaansaattamisratkaisut perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti, nyt käsillä olevassa säädösehdotuksessa *ei* ole kysymys sellaisesta perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitetusta kansainvälisestä velvoitteesta, jonka täytäntöönpanoa voitaisiin aikanaan säädöksen voimaantultua valtiosääntöoikeudellisesti arvioida perustuslain 94 ja 95 §:n mukaisesti.

Edellä todettu korostaa tarvetta yrittää kansallisesti vaikuttaa säädösehdotuksen sisältöön *ennen* sen voimaantuloa Euroopan unionissa, etenkin kun se ”voi aiheuttaa muutostarpeita Suomen kansalliseen lainsäädäntöön liittyen kansalliseen päätöksentekoon silloin, kun Suomi velvoitettaisiin ottamaan viraston koordinoimaa tukea alueelleen ilman rajavartiolain (578/2005) 15 a ja 15 c §:n mukaista valtioneuvoston tai Rajavartiolaitoksen pyyntöä”, kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin.

Helsingissä 12. päivänä helmikuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

---

[2] Ks. erityisesti asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147 ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta.
[3] Asia 20/72, *Cobelex*, tuomio 7.11.1972 (Kok. 1972, s. 1055, 20 kohta).
[4] Asia 39/72, *komissio v. Italia*, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 27 kohta).