OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

LAUSUNTO
19.11.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurooppalainen raja- ja merivartiosto) (U 95/2018 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa u-kirjelmästä U 95/2018 vp. Kirjelmän valmistelussa on kuultu oikeusministeriötä, eikä sillä ole huomauttamista valtioneuvoston kannassa esitetystä. Tässä asiantuntijalausunnossa todetaan siten vain täydentävästi seuraavaa.

Täysivaltaisuus ja hallinnon lainalaisuusperiaate

Ehdotettuun asetukseen sisältyisivät säännökset, jotka velvoittavat jäsenvaltiot osoittamaan rajavartioita ja muuta henkilöstöä eurooppalaiseen raja- ja merivartiostoon. Siihen sisältyisivät myös säännökset, jotka velvoittavat jäsenvaltion ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä tietyissä erityistilanteissa. Viraston rekrytoima operatiivinen henkilöstö voisi suorittaa täysimääräisesti myös toimeenpanovaltaa edellyttäviä rajavalvonta- ja palautustehtäviä, kuten rajatarkastusten suorittamista ja pääsyn epäämistä Schengenin rajasäännösten mukaisesti.

Ehdotuksen mukaiset raja- ja merivartiojoukkojen jäsenten tehtävät ja toimivaltuudet vastaisivat pääosin nykyisen EuRMV-asetuksen mukaisia toimivaltuuksia. Jatkossakin viraston lähettämät ryhmät olisivat vastaanottavan jäsenvaltion johdossa. Vierailevien virkamiesten olisi tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö. He voisivat suorittaa tehtäviä ja käyttää toi-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

mivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa. Vierailevilla virkamiehillä olisi kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion luvalla vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa ja sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtäviään suorittaessaan oikeus voimankäyttöön.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaisesti Suomi on täysivaltainen tasavalta. Pykälän 3 momentissa todetaan Suomen olevan Euroopan Unionin jäsen. Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2—3, PeVL 36/2006 vp, s. 5). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVL 3/2016 vp, s. 6, PeVM 9/2010 vp, s. 10).

Ylikansallisten piirteiden lisääntymisestä huolimatta myös ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa, ottaen myös huomioon, että ehdotus pysyy Euroopan unionin perussopimuksissa annetun toimivallan puitteissa (PeVL 3/2016, s. 6).

Ehdotetun asetuksen mukaan tilanteessa, jossa ulkorajojen valvonnan tehottomuus uhkaa vaarantaa Schengen-alueen toiminnan, voitaisiin jäsenvaltioon kohdistaa velvollisuus ottaa vastaan viraston tukea. Päätöksen asiassa tekisi komissio komitologiamenettelyssä. Valtioneuvoston kanta, jonka mukaan asiasta tulisi ennemminkin päättää neuvoston määräenemmistöllä, on perusteltu (vrt. PeVL 3/2016 vp, s. 6).

Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltiosääntelyn ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta on tärkeätä, että ehdotuksessa on säännökset operatiiviseen toimintaan osallistuvien virkamiesten siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta (kirjelmän s. 8). Olennaista on niin ikään, että oikeus voimakeinojen käyttöön on kytketty vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyihin edellytyksiin, että ryhmän jäsenet voisivat käyttää valtuuksiaan vain vastaanottavan valtion ohjeiden mukaisesti, ja että ehdotukseen sisältyvät säännökset viraston henkilöstön koulutuksesta (HaVM 13/2017 vp, s. 5).

Henkilötietojen suoja

Henkilötietoja käsiteltäisiin viraston toiminnassa sekä operatiiviseen toimintaan että hallinnollisiin tehtäviin liittyen. Operatiivisissa tehtävissä henkilötietoja käsiteltäisiin muun muassa yhteisten operaatioiden tehtävien hoitamiseen liittyen sekä viraston omien tehtävien, kuten jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden tukemiseksi palauttamista edeltävissä ja palautustoimissa. Viraston suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (toimielinten tietosuoja-asetus) (kirjelmän s. 6).

U-jatkokirjelmän mukaan on epäselvää, missä määrin ja mitä henkilötietoja käsiteltäisiin perustettavassa keskustason palautustenhallintajärjestelmässä. Palautuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta onkin vielä neuvottelujen aikana varmistettava, että sääntelyssä otetaan huomioon EU:n tietosuojalainsäädännöstä ja EU:n perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset.

Muuta

Voidaan pitää myönteisenä, että tämäntyyppisen perusoikeusherkän sääntelyn yhteydessä perusoikeuksien huomioon ottamista on tarkoitus tukea laatimalla virastolle perusoikeusstrategia, nimittämällä virastoon perusoikeusvastaava ja mahdollistamalla perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskeva valitusmekanismi (kirjelmän s. 7; vrt. PeVL 3/2016 vp, s. 7).