

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurooppalainen raja- ja merivartiosto)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä syyskuuta 2018 tekemä ehdotus (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä (2) eurooppalaista kuvantallennusjärjestelmää koskevan neuvoston yhteisen toiminnan 98/700/YOS, (3) Euroopan rajavalvontajärjestelmää (EUROSUR) koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2016/1624 ja (4) eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Yksikön päällikkö, everstiluutnantti Matti Pitkäniitty

EHDOTUS EUROOPPALAISESTA RAJA- JA MERIVARTIOSTOSTA SEKÄ EUROOPPALAISTA KUVANTALLENUSJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAN NEUVOSTON YHTEISEN TOIMINNAN, EUROOPAN RAJAVALVONTAJÄRJESTELMÄÄ (EUROSUR) KOSKEVAN ASETUKSEN JA EUROOPPALAISTA RAJA- JA MERIVARTIOSTOSTOA KOSKEVAN ASETUKSEN KUMOAMISESTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 12 päivänä syyskuuta 2018 ehdotuksen Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (COM(2018) 631 final). Sama asetus kumoaa neuvoston yhteisen toiminnan, joka koskee eurooppalaisen kuvantallennusjärjestelmän (FADO) perustamista (98/700/YOS), Euroopan rajavalvontajärjestelmää (Eurosur) koskevan asetuksen (EU N:o 1052/2013) sekä Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen (EU N:o 2016/1624).

Ehdotuksella, joka koskee eurooppalaista raja- ja merivartiostoa (jatkossa EuRMV-ehdotus) on tarkoitus tehostaa olemassa olevaa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa (jatkossa EuRMV) sekä korjata vuonna 2016 voimaan tulleen asetuksen valuvikoja. Ehdotuksessa vahvistettaisiin Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (jatkossa EuRMVV tai virasto) toimintakykyä, tehostettaisiin palautustoimintaa, luotaisiin aiempaa paremmat edellytykset toimia unionin ulkopuolella kolmansissa maissa, integroitaisiin Euroopan rajavalvontajärjestelmä (Eurosur) osaksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa sekä siirrettäisiin oikeita ja väärennetyjä asiakirjoja sisältävän tietokannan ylläpito viraston vastuulle.

2 Pääasiallinen sisältö

Asetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että asetuksella olisi tarkoitus lisätä myös yhteisen palauttamispolitiikan tehokkuutta, joka on osa kestävästä muuttoliikkeen hallintaa (1 artikla). Eurooppalainen raja- ja merivartiosto eli EuRMV olisi edelleen kattokäsite, joka pitäisi sisällään kaikki jäsenvaltioissa rajaturvallisuudesta vastaavat viranomaiset sekä viraston eli EuRMVV:n. (Unionin toimivalta ei ulotu valtioiden suvereniteettiin liittyvään alueellisen koskemattomuuden valvontaan tai sisäisen turvallisuuden suojaamiseen, jotka ovat Suomessa osa rajaturvallisuutta.) Komissio ehdottaa, että jatkossa myös palauttamisesta vastaavat kansalliset viranomaiset kuuluisivat EuRMV:oon (4 artikla).

Komission ehdotus ei muuttaisi vuonna 2016 hyväksyttyä jaetun vastuun periaatetta, jonka mukaan vastuu ulkorajavalvonnasta on jaettu viraston ja jäsenvaltioiden kesken, mutta jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu oman ulkorajasuutensa valvonnasta. Palautuspäätösten täytäntöönpano olisi uusi eksplisiittisesti mainittu velvoite jäsenvaltioille (7 artikla).

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden, jonka pääasiallinen sisältö pysyy ennallaan (3 artikla), toimeenpanoa tehostettaisiin luomalla monivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli (8 artikla), jonka avulla ohjattaisiin muun muassa jäsenvaltioiden operatiivista ja valmiussuunnittelua sekä voimavarojen kehittämisen suunnittelua (9 artikla). Toimintapoliittinen sykli perustuisi EuRMVV:n laatimaan strategiseen riskianalyysiin, jonka pohjalta komissio määrit-

täisi painopisteet ja strategiset suuntaviivat neljäksi vuodeksi. Linjausten pohjalta virasto laati teknisen ja operatiivisen strategiansa, joka antaisi perusteet jäsenvaltioiden kansallisille strategioille. Ulkorajavalvonnan ja palauttamisen integroitu suunnittelu velvoittaisi jäsenvaltiot yhteiseen operatiiviseen suunnittelutyöhön viraston kanssa sekä lähettämään virastolle rajaturvallisuutta ja palauttamista koskeva voimavarojen kehittämissuunnitelma eli henkilöstön palvelukseenottoa ja koulutusta, kaluston hankintaa ja kunnossapitoa sekä tarvittavia tutkimus- ja kehittämistoimia sekä niihin liittyviä rahoitustoimia koskevat suunnitelmansa (20 ja 67 artikla). Virasto laatisi yhteenvedon hankkeista ja osoittaisi suunnitelmien yhteistyömahdollisuuksista. Yhteenvedon perusteella virasto laatisi suunnitelman unionin henkilöstö- ja kalustoresurssien kehittämisestä (63 artikla).

EuRMVV:n kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyviä tehtäviä laajennettaisiin. Uusina tehtävinä virasto alkaisi seurata jäsenvaltioiden palauttamisen toteuttamiseen liittyviä operatiivisia tarpeita ja tukea palautustoimintaa aiempaa laajemmin, käyttäisi unionin pysyviä joukkoja ulkorajavalvonnan ja palautustoiminnan tukena sekä kehittäisi omia henkilöstö- ja teknisiä resurssejaan (10 artikla). Lisäksi viraston vastuulle siirrettäisiin aitoja matkustus- ja oleskeluasiakirjoja sekä niiden väärennöksiä koskeva tietokanta (80 artikla).

Ehdotuksella kumottaisiin Euroopan rajavalvontajärjestelmää (Eurosur) koskeva erillinen asetukset ja Eurosur integroitaisiin osaksi EuRMV:oa (18 artikla). Uusina velvoittavina elementteinä tilannekuvajärjestelmään liitettäisiin rajanylityspaikkojen ja ilmaulkorajojen valvontaa koskevat tiedot (19 artikla) sekä luvaton edelleen liikkuminen Schengen-alueen sisällä (25 artikla). Ilmarajojen valvonnalla asetuksessa tarkoitetaan miehitettyjen ja miehittämättömien ulkoisten lentojen sekä niiden matkustajien ja/tai rahdin lentoa jäsenvaltioiden alueelle (2 artikla). Asetuksella ei muutettaisi komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaa tullialueella (johdanto-osan 12 perustelukappale).

Ulkorajavalvonnan laatua arvioitaisiin sekä haavoittuvuusarvioinnin (33 artikla) että Schengenin säännösten soveltamista koskevan arviointi- ja valvontamekanismin ((EU) N:o 1053/2013) avulla. Ehdotuksessa haavoittuvuusarviointia laajennettaisiin kattamaan jäsenvaltioiden voimavarojen kehittämissuunnitelmat ja jäsenvaltioille asetettaisiin velvoite raportoida säännöllisesti haavoittuvuusarviointiin perustuvien, viraston pääjohtajan antamien suositusten toimeenpanosta. Haavoittuvuusarviointimekanismin ja Schengenin arviointimekanismin välisestä tiedonvaihtoa parannettaisiin tehostamalla komission ja viraston välistä tiedonvaihtoa (34 artikla).

Ulkorajasuoksien vaikutustasoihin lisättäisiin neljäs eli kriittinen vaikutustaso (35 artikla). Tällöin kyseisellä rajaosuudella tapahtumien määrä ja laatu on sellainen, että se uhkaa vaarantaa koko Schengen-alueen toiminnan. Virasto määrittäisi vaikutustasot riskianalyysin ja haavoittuvuusarvioinnin perusteella yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltion olisi varmistettava, että korkean vaikutustason rajaosuudesta vastaavat viranomaiset saisivat tarvittavan tuen. Lisäksi jäsenvaltio voisi esittää virastolle yhteisoperaation tai nopean rajaintervention käynnistämistä, mikäli niiden muut edellytykset täyttyisivät.

Virasto ilmoittaisi välittömästi komissiolle kriittiseksi nousseesta vaikutustasosta ja viraston pääjohtaja voisi suositella jäsenvaltiolle yhteisen operaation tai rajaintervention käynnistämistä (36 ja 42 artikla). Jäsenvaltion olisi vastattava suosituksiin viiden päivän kuluessa. Mikäli vastaus olisi kielteinen, pääjohtaja ilmoittaisi vastauksesta viipymättä komissiolle, joka voisi päättää täytäntöönpanosäädöksellä niistä toimista, joilla viraston ja jäsenvaltion olisi pienennettävä riskejä (43 artikla). Mikäli jäsenvaltio ei noudattaisi komission täytäntöönpanosäädöstä 30 päivän kuluessa, komissio voisi käynnistää Schengenin rajasäännösten (EU) 2016/399 mukaiset toimet valvonnan palauttamiseksi kyseisen jäsenvaltion vastaisille sisärajoille.

Viraston järjestämää operatiivista apua koskevat säädökset pysyisivät pääosin ennallaan. Edellä mainittua tilannetta, jossa tehottomuus vaarantaa Schengen-alueen toiminnan, lukuun ottamatta operatiivinen toiminta käynnistyisi jäsenvaltion pyynnöstä. Vastaanottava jäsenvaltio olisi edelleen velvollinen antamaan ohjeet toiminnasta. Ryhmien jäsenet voisivat hoitaa tehtäviään ja käyttää valtuuksiaan ainoastaan ohjeiden mukaan sekä pääsääntöisesti vain vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten läsnä ollessa (44 ja 83 artikla). Virasto voisi perustaa myös paikallistoimistoja tukemaan ja koordinoimaan operatiivisia toimia (60 artikla).

Palautustoimintaa tehostettaisiin eri tavoin. Viraston antamaa tukea laajennettaisiin koskemaan myös palautuspäätösten valmistelua, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista ja muita palautuksiin liittyviä toimia, mukaan lukien yhteydenpito kolmansiin maihin. Lisäksi virasto kehittäisi viitemallin kansallisesta palauttamisen hallintajärjestelmää varten sekä kehittäisi unionin keskustason palauttamisen hallintajärjestelmää ja siihen liittyvän tiedonvaih-toinfrastruktuurin, jonka avulla vaihdettaisiin tietoa kansallisten järjestelmien ja keskusjärjestelmän välillä (49 artikla). Virasto voisi omasta aloitteestaan käynnistää tavallisen tai kiireellisen palautusintervention, jolla tuettaisiin paineen alaista jäsenvaltiota ja virasto voisi myös toteuttaa palautusinterventioita kolmansissa maissa (54 ja 75 artikla). Ehdotus sisältää valvotun keskuksen määritelmän, jolla tarkoitettaisiin jäsenvaltion pyynnöstä perustettua keskusta, jossa asiaan kuuluvat unionin virastot tukisivat vastaanottavaa jäsenvaltiota yhdessä muiden osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa, ja yhdessä erottaisivat toisistaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat kolmansien maiden kansalaiset ja sellaiset henkilöt, jotka eivät tarvitse tällaista suojelua, sekä soveltavat suojelua ja/tai palauttamista koskevia nopeita menettelyjä (2 artikla). Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä voitaisiin käyttää nykyisten hotspot-alueiden lisäksi myös valvotuissa keskuksissa. (37 ja 42 artikla).

Viraston käyttöön muodostettaisiin operatiiviset ja toimivaltaiset eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot, joihin kuuluisi 10 000 operatiivista henkilöä. Joukot koostuisivat kolmesta erilaisesta henkilöstöryhmästä: 1) viraston omasta operatiivisesta henkilöstöstä, 2) jäsenvaltioiden pitkäkestoisesti viraston käyttöön komentamasta henkilöstöstä sekä 3) jäsenvaltioiden lyhytaikaisesti viraston käyttöön komentamasta henkilöstöstä. Joukko korvaisi nykyisin viraston käytössä olevat erilaiset reservit, jotka nopean toiminnan reserviä lukuun ottamatta perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen osallistumiseen. Edellä mainittu ei koskisi pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojen reserviä, joka säilyisi ennallaan (55 ja 52 artikla).

Viraston rekrytoima operatiivinen henkilöstö voisi suorittaa täysimääräisesti myös toimeenpanovaltaa edellyttäviä rajavalvonta- ja palautustehtäviä (55 artikla). Tehtävät, joita viraston henkilökunta voisi suorittaa, luetellaan liitteessä II. Tehtävät sisältäisivät muun muassa rajatarkastusten suorittamista ja pääsyn epäämistä Schengenin rajasäännösten mukaisesti, viisumien myöntämistä, rajojen valvontaa, mukaan lukien henkilöiden pysäyttäminen/kiinniottaminen, yhteydenpitoa kolmansiin maihin muun muassa henkilön tunnistamiseksi sekä toimimista pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen saattajina. Virasto vastaisi henkilöstönsä sekä perus- että jatkokoulutuksesta. Viraston henkilöstöllä olisi myös oikeus käyttää voimakeinoja tehtäviinsä liittyen. Voimakeinojen käyttöön liittyvät periaatteet sisältyvät ehdotukseen (83 artikla ja liite V).

Jäsenvaltiot velvoitettaisiin osoittamaan rajavartijoita ja muuta asiaankuuluvaa operatiivista henkilöstöä pysyvään eurooppalaiseen raja- ja merivartiojoukkoon sekä pitkäaikaisilla että lyhytaikaisilla, enintään neljä kuukautta vuodessa kestäville, komennuksilla. Pitkäaikaisilla komennuksilla olevan henkilöstön kokonaismäärä olisi vuonna 2020 yhteensä 1 500 henkilöä ja määrä kasvaisi 3 000 henkilöön vuonna 2027. Lyhytaikaisesti viraston käyttöön lähetetyn henkilöstön kokonaismäärä olisi vuonna 2020 yhteensä 7 000 henkilöä ja määrä laskisi 4 000

henkilöön vuonna 2027. Jäsenvaltioille korvattaisiin komennuksista aiheutuva henkilöstön lisätarve toteutuneiden komennusten perusteella. Pitkäaikaisella komennuksella olevasta henkilöstä korvaus olisi 100 % asetuksessa määritetyn verrokkitehtävän vuosipalkasta (tehtäväryhmän III palkkaluokassa 8 palkkatasolla 1 olevan sopimussuhteisen toimihenkilön vuotuinen peruspalkka, johon sovelletaan jäsenvaltiokohtaista korjauskerrointa) ja lyhytaikaisissa komennuksissa enintään 30 % kyseisestä verrokkitehtävän vuosipalkasta. Korvaus olisi maksettavissa kalenterivuoden päätyttyä. (55, 57–58 ja 61 artikla sekä liitteet III ja IV) Viraston hallintoneuvosto päättää vuosittain pääjohtajan ehdotuksesta seuraavana vuonna nimitettävän operatiivisen henkilöstön määrästä ja profiileista jäsenvaltioittain. Johdanto-osassa komissio esittää, että operatiivinen joukko olisi käytössä 1.1.2020 alkaen. Hallintoneuvoston tulisi päättää 6 viikon kuluessa asetuksen voimaantulosta pysyvän joukon henkilöstön profiileista ja jäsenvaltioiden tulisi nimittää pysyvään joukkoon komennettavat henkilöt 12 viikon kuluessa asetuksen voimaantulosta (johdanto-osan 57 perustelukappale).

Pitkäaikaisesti joukkoon komennettu henkilö olisi viraston työjohto-oikeuden piirissä ja viraston hallintoneuvosto päättäisi komission hyväksynnällä henkilöstöä koskevista säännöistä (94 artikla). Viraston pääjohtaja päättäisi henkilöiden työskentelypaikasta sekä lähettämisestä eri operaatioihin. Viraston oma operatiivinen henkilöstö sekä jäsenvaltioiden pitkäkestoisilla komennuksilla lähettämä henkilöstö käyttäisi Eurooppalaisen raja- ja merivartiojoukon unionivormua (83 artikla). Jäsenvaltio olisi velvollinen korvaamaan komennetun henkilön toisella samaan operatiiviseen profiiliin sopivalla henkilöllä, mikäli komennetulle henkilölle tulisi ylivoimainen este. Lyhytaikaisesti komennettavan henkilöstön komennusajat päätettäisiin vuotuisissa viraston ja jäsenvaltion kahdenvälisissä neuvotteluissa. Pääsääntöisesti yksittäinen komennus kestäisi vähintään 30 päivää ja vuositasolla komennusten yhteenlaskettu enimmäismäärä olisi neljä kuukautta. Lyhytaikaisesti komennettavan henkilöstön määrä puolitettaisiin, mikäli riski- tai haavoittuvuusarviointi osoittaisi, että henkilöstön komentaminen heikentäisi merkittävästi jäsenvaltion kykyä suoriutua kansallisista tehtävistään (57–58 artikla).

Viraston olisi huolehdittava siitä, että jäsenvaltioiden pysyvään joukkoon osoittamat rajavartijat ja muut henkilöt saisivat riittävän koulutuksen unionin lainsäädännöstä ja kansainvälisestä lainsäädännöstä. Virasto vahvistaisi yhteiset koulutusvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä kansallisille rajavartijoilleen ja palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvalla henkilöstölle annettavaan koulutukseen (62 artikla). Vastaanottavan jäsenvaltion kansalliset erityisohjeet sisällytetään operaation toimintasuunnitelmaan sekä jäsenvaltion ryhmille antamiin ohjeisiin (39 ja 44 artikla).

Ulkorajavalvonnan ja palautusten lisäksi EuRMV-ehdotuksella tehostettaisiin myös yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Virasto tekisi yhteistyötä kolmansien maiden kanssa yhdenne- tyn rajaturvallisuuden ja muuttoliikepolitiikan, palautukset mukaan lukien, toimeenpanemiseksi (72 artikla). Yhteistyö koordinoitaisiin unionin ulkosuhdepolitiikan, unionin delegaatioi- den ja tarvittaessa myös unionin yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvien missioiden ja operaatioiden kanssa. Aiemmasta poiketen virasto voisi myös suorittaa kolman- sissa maissa toimia, jotka edellyttävät toimeenpanoavallan käyttöä (74 artikla). Operaatiot kol- mansissa maissa toteutettaisiin yhdessä laaditun operaatiosuunnitelman pohjalta ja mikäli kyse on kolmannen maan ja unionin jäsenvaltion yhteisestä rajasta, operaation toteuttaminen edel- lyttäisi kyseisen jäsenvaltion hyväksyntää. Virasto kehittäisi myös oman johto- ja valvontara- kenteet, joita voitaisiin käyttää operaatioissa kolmansien maiden alueella (55 artikla).

Jäsenvaltiot voisivat jatkaa kahden- tai monenvälistä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa myös asetukseen liittyvien tehtävien osalta. Uusiin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin oli- si kuitenkin sisällytettävä määräyksiä tietojenvaihdosta ja yhteistyöstä Eurosurin puitteissa (73 ja 76 artikla). Lisäksi jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle uusista asetuksen toimi-

alaan kuuluvista kahden- tai monenvälisistä sopimuksista ennen niiden tekemistä, jotta komissio voisi tarkastaa niiden olevan asetuksen mukaisia. Sopimuksen solmimisen jälkeen jäsenvaltion olisi ilmoitettava asiasta komissiolle, joka ilmoittaisi siitä Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä virastolle. (77 artikla) Osallistuminen viraston kolmansissa maissa järjestämiin operaatioihin olisi vapaaehtoista jäsenvaltioille, pois lukien viraston käyttöön pitkäkestoisesti tai lyhytkestoisesti komennettu henkilöstö, joka olisi velvollinen osallistumaan myös kolmansissa maissa toteutettaviin operaatioihin (75 artikla).

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 tietosuojasetus) (87 artikla). [Keskitettyyn EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmään (ETIAS) liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1240.] Virasto voisi siirtää henkilötietoja kolmansiin maihin siltä osin kuin se olisi tarpeen palautustoimiin liittyvien tehtävien suorittamiseksi (87 artikla). Virasto voisi myös käsitellä henkilötietoja tilanteissa, joissa niiden lähettäminen asiaankuuluvalla jäsenvaltiolle, kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle olisi välttämätöntä henkilön tunnistamiseksi, matkustusasiakirjojen hankkimiseksi tai palautuksen tukemiseksi (89 artikla).

Edellä mainittujen tehtävien toteuttaminen edellyttäisi viraston henkilöstömäärän lisäämistä. Pysyvien joukkojen tukitehtäviin, jotka tukevat joukkojen perustamista, operaatioiden hallinnointia sekä viraston oman kaluston hankkimista, voitaisiin palkata henkilöstömäärä, joka vastaisi 4 % operatiivisen joukon koosta (55 artikla). Komissio esittää, että viraston hallintoneuvosto voisi myöntää viraston henkilökunnalle poikkeavan kuukausittaisen tasoituskorvauksen, joka laskettaisiin prosenttiosuutena palkasta (94 artikla).

Viraston hallintoa vahvistettaisiin ja toimintatapoja yhtenäistettäisiin muiden virastojen kanssa. Viraston varapääjohtajien määrä nostettaisiin yhdestä kolmeen ja hallintoneuvosto päättäisi varapääjohtajista komission esityksestä (98 ja 105 artikla).

Ehdotuksella siirrettäisiin komissiolle päätösvaltaa. Komissio päättäisi delegoidulla säädöksellä 8 artiklassa mainituista strategisen monivuotisen toimintapoliittisen syklin prioriteeteista (118 artikla). Lisäksi täytäntöönpanosäädöksillä päätettäisiin 80 artiklassa mainitulla tavalla FADO-järjestelmän teknisistä yksityiskohdista ja tietojen hallinnasta sekä 43 artiklassa mainitusta välittömiä toimia vaativasta tilanteesta. Asetuksen toimeenpanoon liittyen komissio esittää eurooppalaisen raja- ja merivartioston komitean perustamista. FADO-järjestelmään liittyvät kysymykset olisi tarkoitettu käsitellä asetuksen ((EY) No1606/2002 mukaisessa "Artikla 6 komiteassa" (117 artikla).

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa Euroopan raja- ja merivartioasetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtaa ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa.

Artiklan 77(2)(b) ja (d) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat tarkastuksia, joita tehdään ulkorajoja ylittävälle henkilölle sekä kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä ulkorajoilla.

Artiklan 79(2)(c) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat laitonta maahanmuuttoa, luvattonta oleskelua ja laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat asianmukaisia. Ehdotuksia käsitellään tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tehokas toteuttaminen ulkorajoilla, jotta muuttoliikettä voidaan hallita tehokkaasti, varmistetaan sisäisen turvallisuuden korkea taso unionin sisällä ja taataan henkilöiden häiriötön vapaa liikkuvuus unionissa. Komissio katsoo, että ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin.

Ehdotus on vastaus unionin kohtaamiin uusiin haasteisiin sekä poliittisiin tosiseikkoihin. Se vahvistaa eurooppalaisen raja- ja merivartioston käytössä olevia resursseja, erityisesti perustamalla 10 000 henkilön operatiivisen joukon, joka on edellytys, että ulkorajavalvontaan ja palautuksiin liittyviin haasteisiin voidaan vastata kokonaisvaltaisesti. Monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin avulla varmistetaan, että yhdenmukainen rajaturvallisuus toimeenpannaan jäsenvaltioissa täysimääräisesti ja oikein. Komissio katsoo, että ehdotus sisältää vain ne toimet, jotka ovat välttämättömiä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota SEUT 72 artiklaan, joka edellyttää, ettei ehdotus vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ehdotuksen suhdetta SEUT 72 artiklaan tulee pohtia erityisesti siltä osin kuin jäsenvaltio voidaan velvoittaa ottamaan vastaan viraston koordinoimaa apua alueelleen ja viraston pysyvään operatiiviseen joukkoon kuuluvalla henkilöstöllä annetaan toimivaltaa.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo ehdotusten noudattavan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, kuten oikeutta turvapaikkaan (18 artikla), suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (19 artikla), henkilötietojen suojaa (8 artikla) sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoin (47 artikla). Ehdotuksessa pyritään varmistamaan perusoikeuksien noudattamisesta laatimalla virastolle perusoikeusstrategia, nimittämällä virastoon perusoikeusvastavaa ja mahdollistamalla perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskeva valitusmekanismi.

Komission ehdotuksessa on eräitä perustuslain 1 §:n sisältämän täysivaltaisuussäätelyn arvioinnissa huomioon otettavia säännöksiä. Näitä ovat erityisesti säännökset, jotka velvoittavat jäsenvaltioita osoittamaan rajavartiostoja ja muuta asiaankuuluvaa henkilöstöä eurooppalaiseen raja- ja merivartiostojoukkoon sekä säännökset, jotka velvoittavat jäsenvaltioita ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä.

Perustuslain 1 §:n 3 momenttiin on lisätty vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella nimenomainen maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Perustuslain täysivaltaisuussääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole kuitenkaan käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa sellaisia perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia, josta raja- ja merivartiojärjestelmää koskevassa unionitason sääntelyssäkin on kysymys. Suomen kantaa ehdotettavaan unionilainsäädäntöön muodostettaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä siten edelleen asianmukaista ottaa huomioon myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntely. Siten erityisesti perustuslain 1 §:n 3 momentissa mainitut kansainvälisen yhteistyön osallistumisen päämäärät koskevat Suomen toimintaa myös Euroopan unionin jäsenenä. (PeVL 3/2016 vp, HE 60/2010 vp, s. 34—35).

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I)). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut 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/I). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liittynyt Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin käsitellyt lausunnoissaan Euroopan unionin rajavalvontasääntelyä (PeVL 3/2016 vp, PeVL 9/2009 vp, PeVL 1/2007 vp ja PeVL 28/2002 vp). Perustuslain kannalta arvioitavat asetusehdotuksen säännökset ovat pääpiirteittäin aiemmin käsitellytjä säännöksiä vastaavia. Uusia ehdotuksia ovat Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön muodostettava pysyvä, operatiivinen 10 000 henkilön eurooppalainen raja- ja merivartiojoukko sekä viraston henkilöstön oikeus suorittaa täysimääräisesti myös toimivaltaa edellyttäviä rajavalvontaan ja palautuksiin liittyviä tehtäviä.

Valtioneuvosto korostaa jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta rajavalvonnastaan myös tilanteessa, jossa jäsenvaltio velvoitetaan vastaanottamaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä. Ehdotettu EuRMV-järjestely ei tarkoita itsenäisesti käytettävien rajavalvonnan toimivaltuuksien antamista virastolle tai toisen EU-jäsenvaltion virkamiehille Suomessa. 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 toimivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartioiden läsnä ollessa. Vieraillevilla virkamiehillä olisi kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion luvalla vastaanottavan jäsenvaltion rajavartioiden läsnä ollessa ja sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtäviään suorittaessaan oikeus voimankäyttöön. Ehdotuksessa ei muuteta merkittävällä tavalla operatiiviseen toimintaan osallistuvien virkamiesten siviili- tai rikosoikeudellista vastuuta. Ryhmien jäseniä kohdeltaisiin rikosoikeudellisen vastuun osalta samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä. Siviilioikeudellisen vastuun osalta vastaanottava jäsenvaltio olisi vastuussa heidän virantoimituksessa aiheuttamista vahingoista, ellei vahinko johdu törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesta väärinkäytöksestä.

Ehdotuksella ei muuteta voimassa olevassa asetuksessa määritettyjä sääntöjä, jotka koskevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä. Ryhmien jäsenet voivat

tehtäviään hoitaessaan ja valtuuksiaan käyttäessään kantaa virka-asetta, ammuksia ja varusteita kotijäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Vastaanottava jäsenvaltio voi kieltää joidenkin virka-aseiden, ammusten tai varusteiden kantamiseen, edellyttäen, että sen omassa lainsäädännössä sovelletaan samaa kieltoa sen omaan henkilöstöön. Jokainen jäsenvaltio säättää kansallisesti viranomaisten oikeudesta voimakeinojen käyttöön sekä viranomaisilta edellytettävästä koulutuksesta. Esimerkiksi suomalaisten rajavartiomiesten oikeudesta voimakeinojen käyttöön säädetään rajavartiolaissa (578/2005) ja rajavartiomiehen koulutuksesta sekä varustamisesta voimankäyttö- ja suojavälineillä säädetään valtioneuvoston asetuksessa rajavartiolaitoksesta (651/2005). Ehdotukseen sisältyvän viraston oman henkilöstön käyttö operatiivisiin tehtäviin edellyttää, että viraston henkilöstöllä on samankaltainen kyky käyttää voimankäyttövälineitä kuin jäsenvaltioista tulevilla virkamiehillä. Ehdotuksen liitteessä viraston operatiivisen henkilöstön voimankäytön välineiksi määritettäisiin tuliaseet sekä ei-tappavista aseista pamppu, kyynelehtimistä aiheuttavat aineet (esim. pippurisumute) sekä käsiraudat. Lisäksi liitteessä säädettäisiin voimankäyttöä koskevista yleisistä periaatteista, yleisistä ja erityisistä käytännönsäännöistä, valvontamekanismista, ml. koulutus sekä virka-aseiden toimittamisesta. Kaikissa tapauksissa ryhmien jäsenten oikeus voimakeinojen käyttöön on kytketty vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyihin edellytyksiin.

Ehdotuksen mukaan komissio voisi komitologiamenettelyssä velvoittaa EU-jäsenvaltion ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä. Päätös voitaisiin tehdä edellyttäen, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa Schengen-järjestelmän toimivuuden. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden toimivalta rajavalvonnassa, valtioneuvosto pitää parempana, että asiasta päättäisi neuvosto määräenemmistöpäätöksellä. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että päätös jäsenvaltion velvoittamisesta ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä olisi komitologiamenettelyn asemesta syytä tehdä neuvostossa. Tämä on perusteltua myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi (PeVL 3/2016 vp).

Valiokunta on voimassa olevaa asetusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että sääntelyssä on kysymys lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä. Huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä valiokunnan mielestä on selvää, että toimittaessa Euroopan unionin perussopimuksissa annetun toimivallan puitteissa tällainen sääntely ei ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallista (PeVL 3/2016 vp). Valtioneuvosto katsoo, että myös ehdotetut uudet velvoitteet ja toimivaltuudet ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa, ja ne vaikuttaisivat vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen eivätkä näin ollen olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Ehdotuksen pääasiallinen tavoite, eli Schengen-järjestelmän toimivuuden varmistaminen jatkossakin, on merkityksellistä suhteessa Suomen EU-jäsenyyden tavoitteisiin Euroopan unionissa. Henkilöstön pakollinen osoittaminen virastolle rajoittaa jossakin määrin eduskunnan budjettivaltaa, mutta rajoitusta ei voitane pitää kovin merkittävänä, jos sitä tarkastelee erillisenä asiana.

Ehdotuksessa viitataan perustettavaan keskustason palautustenhallintajärjestelmään, mutta ehdotuksesta ei käy ilmi sisältyykö järjestelmän käyttöön henkilötietojen käsittelyä tai tallentamista. Ehdotus sisältää myös tietojenvaihtovelvoitteen, jonka avulla varmistetaan että virasto ja rajaturvallisuudesta sekä palauttamisesta vastaavat kansalliset viranomaiset voivat hoitaa niille annetut tehtävät. Ehdotuksesta ei käy tarkemmin ilmi koskeeko tietojenvaihtovelvoite myös henkilötietojen käsittelyä.

Ehdotuksessa viraston kolmansille maille antamaa teknistä ja operatiivista apua esitetään laajennettavaksi. Lisäksi virastolle esitetään mahdollisuutta tarjota apua kolmansien maiden toteuttamiin palautustoimiin ja huolehtia muun muassa palautusoperaatioiden järjestämisestä, jossa kyseisestä kolmannelta maasta palautetaan henkilöitä toiseen kolmanteen maahan. Eh-

dotuksessa esitetään, että olosuhteissa, joissa ryhmien toiminta edellyttää toimivallan käyttöä, unioni tekisi sopimuksen kolmannen maan kanssa asemaa koskevan sopimuksen, jossa on myös varmistettava perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen operaatioiden aikana. Ehdotuksesta ei käy ilmi liittykö operatiivisen avun antamiseen henkilötietojen käsittelyä.

Ehdotuksessa esitetään virastolle mahdollisuutta antaa jäsenvaltioille aiempaa laajempaa teknistä ja operatiivista apua kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Kyseinen apu liittyisi muun muassa kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseen. Kyseisessä tehtävässä voidaan hyödyntää keskitettyjä eurooppalaisia rajanylitystietojärjestelmiä, kuten esimerkiksi rajanylitystietojärjestelmää (EES), jota koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226. Järjestelmien käytöstä muun muassa kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden todentamiseksi säädetään tarkemmin kyseisiä järjestelmiä koskevista asetuksista. Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevalla asetuksella ei laajenneta keskitettyjen tietojärjestelmien käyttöä. Muilta osin ehdotus ei sisällä aiempaa laajamittaista biometristen käsittelyä, edellyttäen, ettei kyseisten tietojen käsittelyä tapahdu palautustenhallintajärjestelmässä tai kolmansissa maissa tapahtuvassa operatiivisessa toiminnassa.

Edellä mainitun perusteella ehdotus saattaa merkitä aiempaa laajempaa puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, jotka on turvattu EU:n oikeudessa erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tällaisten tietojen 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. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely mahdollisesti sisältäisi biometristen tietojen käsittelyä, se merkitsisi paitsi EU:n yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan tarkoittamaan erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien henkilötietojen käsittelyä, myös perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, ja siihen liittyvä henkilötietojen käsittely voisi kohdistua laajaan henkilötietojen joukkoon. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan katsoa koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 1/2018 vp, PeVL 37/2013 vp, s. 2/1). Tällaisen henkilötietojen käsittelyn osalta on erityisen tärkeää varmistaa, että yksityisyyden suojan rajoitustoimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Unionin rajavalvonta- ja maahanmuuttopolitiikka kohdistuu henkilöihin ja tästä syystä asetusehdotus sisältää lukuisia säännöksiä, joissa tarkoitettuun toimintaan liittyisi henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi tilannekuvaan sisältyvät laivojen ja ilma-alusten tunnistenumerot katsotaan myös henkilötiedoiksi. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan mahdolliset ehdotuksesta johtuvat rajoitukset perustuisivat lakiin, sillä niistä säädettäisiin laintasoisesti ehdotetussa asetuksessa. Asetuksen tavoitteita, joilla pyritään turvaamaan eurooppalaisen yhdenmisen rajataru- vallisuu- den tehokas toteuttaminen ulkorajoilla, muuttoliikkeiden tehokas hallinta, sisäisen turvallisuuden korkea taso unionin sisällä ja henkilöiden häiriötön liikkuminen vapaan liikkuvuuden alueen sisällä, voidaan pitää unionin oikeudessa tunnustettujen yleisten etujen mukaisina. Jotta mahdollisia ehdotuksesta johtuvia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa rajoitta-

via vaikutuksia voitaisiin pitää oikeutettuina EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien valossa, niitä olisi lisäksi pidettävä suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Mahdollisten rajoitusten tulisi siten olla välttämättömiä siten, ettei niiden tulisi mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä niillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

Myös perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suojaa sisältyy osittain samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta keskeisimmäksi asetusehdotuksessa muodostuu kysymys biometrinen tunnistamisen käsittelystä (ks. PeVL 33/2016 vp, s. 4, PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja niissä viitattu oikeuskäytäntö). Merkityksellistä on, että biometrisiä tunnistamistoimia sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että arkaluontoisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5). Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksesta ei käy selkeästi ilmi, laajentaisiko tai missä määrin ehdotus laajentaisi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä (EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat biometriset tiedot.) Asetusehdotukseen sisältyy myös muun muassa kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyvää toimintaa, mukaan lukien jäsenvaltioille annettava tuki matkustusasiakirjojen hankkimiseksi. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneessa käytännössään suhtautunut torjuvasti tällaisten tietojen luovuttamiseen kolmansille maille, mutta katsonut että palautusasetuksen nojalla tallennettuja tietoja voidaan tietyin edellytyksin antaa kolmannelle valtiolle, kun kyse on laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, jota ollaan palauttamassa, tunnistamisesta henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjan myöntämistä varten. (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, PeVL 28/2016 vp, s. 7 ja siinä viitattut lausunnot).

Lisäksi erityisesti palautustoimintaan liittyvät säännökset kytkeytyvät läheisesti perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artiklan lisäksi 3(1) ja 6 artiklaan (oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen).

Viraston aiempaa laajemmat tehtävät merkitsisivät myös aiempaa laajamittaisempaa tiedonvaihtoa, johon sisältyisi myös henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi on syytä huomata, että asetusehdotuksen säännöksissä, joissa viitataan muuhun EU-lainsäädäntöön, viittaukset koskevat osittain sellaisia säädöksiä, joihin ollaan tekemässä muun muassa biometrinen henkilötietojen käsittelyä laajentavia muutoksia. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen sisältämiä perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia olisi arvioitava huolella asetusehdotuksen käsittelyn aikana sen varmistamiseksi, että palautustenhallintajärjestelmällä ei puututa perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä asetuksen tavoitteiden toteuttamiseksi ja että rajoitukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi henkilötietojen käsittelyä tarkoittavien säännösten osalta olisi varmistettava, että sääntely on mahdollisimman yhdenmukaista EU:n yleisesti sovellettavan tietosuojasääntelyn kanssa, mukaan lukien toimielinten tietosuojasetus. Voimassa olevan toimielinten tietosuojasetuksen erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva 10 artikla ei kata biometrisiä tietoja. Asetus korvataan lähiaikoina uudella toimielinten tietosuojasetuksella, jossa sääntelyä on tarkennettu. Sääntelyn riittävyttä arkaluonteisten henkilötietojen osalta olisi arvioitava tarkemmin. Erityisesti olisi varmistettava, että henkilötietojen käsittely on oikeasuhteista.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset talousarvioon

EuRMV-ehdotuksella on vaikutuksia valtion talousarvioon.

Ehdotuksessa asetetaan Suomelle velvoite osoittaa viraston käyttöön pitkäaikaisella komennuksella 30 henkilöä vuonna 2020. Pitkäaikaisten komennusten määrä kasvaa ja on 60 henkilöä vuodesta 2025 eteenpäin. Lisäksi Suomen on varattava viraston käyttöön lyhytaikaisilla, enintään neljä kuukautta vuodessa, komennuksilla 140 henkilöä vuonna 2020. Lyhytaikaisten komennusten määrä laskee ja on 80 henkilöä vuodesta 2025 eteenpäin. Suomelle ehdotettu velvoite vastaa vuonna 2020 noin 86 henkilötyövuoden panosta, josta aiheutuu noin 6,02 miljoonan euron kustannus, mikäli henkilötyövuoden keskihinta on 70 000 euroa. Vuonna 2025 Suomelle ehdotettu velvoite vastaa 92 henkilötyövuoden panosta, josta aiheutuu noin 6,44 miljoonan kustannus. Ehdotuksen mukaan Euroopan raja- ja merivartiostovirasto korvaa käyttämänsä komennushenkilöstön, mutta ei jäsenvaltioiden viraston käyttöön varaamaa henkilöstöä. Ehdotettu ratkaisu tarkoittaa, että suomalaisten viranomaisten henkilöstöä on kasvatettava henkilötyövuosikertymän määrällä vuodesta 2020 alkaen, jotta ehdotettu tuki voidaan antaa vaarantamatta kansallisia tehtäviä.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston operatiivisiin tehtäviin voidaan käyttää Rajavartiolaitoksen, Poliisin, Maahanmuuttoviraston ja Tullin henkilöstöä, joka on koulutettu rajavalvontaan ja palautuksiin liittyviin tehtäviin. Vuonna 2017 Rajavartiolaitos osallistui ainoana suomalaisviranomaisena viraston koordinoimiin operaatioihin yhteensä noin 31 henkilötyövuoden panoksella. Vuonna 2018 Rajavartiolaitoksen osallistuminen on noin 20 henkilötyövuotta ja lisäksi Poliisi ja Tulli osallistuvat molemmat noin 0,4 henkilötyövuoden panoksella. Ehdotuksen resurssivaikutusten jakaantumista kansallisesti eri viranomaisten kesken ei kyetä arvioimaan tässä vaiheessa, koska tarvittavista profiileista päätetään hallintoneuvoston päätöksellä asetuksen voimaan tultua, mutta edellä mainitun perusteella voidaan arvioida, että pääosa eurooppalaisen raja- ja merivartioston tehtävistä ja tukitarpeista kohdistuu Rajavartiolaitokseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto nimeää henkilöt pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojen reserviin ja huolehtii valvojen lähettämisestä viraston käyttöön vuotuisten suunnitelmien mukaisesti.

Edellä mainitun lisäksi ehdotuksesta aiheutuu alustavan arvion mukaan Rajavartiolaitokselle noin 5-10 henkilötyövuoden lisätarve. Kasvavien komennusmäärien aiheuttamaan hallintoon sitoutuu kahden henkilötyövuoden panos, 24/7 käytettävän ja aiempaa laajemman tilannekuvan ylläpitoon sitoutuu kolmen henkilön työpanos. Lisäksi mikäli virasto ei käytä täysimääräisesti sen käyttöön varattuja henkilöstöresursseja, niin henkilöstön kansallisesta operatiivisesta toiminnasta aiheutuu Rajavartiolaitokselle kuluja. Edellä mainitun lisäksi, mikäli Euroopan raja- ja merivartiostovirasto tukeutuu kalustohankinnoissaan tai henkilöstön koulutuksessa Suomeen, aiheutuu näistä tehtävistä Rajavartiolaitokselle noin 5 henkilötyövuoden resurssitarve. Edellä mainitut laskelmat eivät ota huomioon viraston ei-operatiivisen henkilöstön määrän kasvua, joka saattaa aiheuttaa jäsenvaltioiden henkilöstölle avattavien avoimien paikkojen kasvua ja siten lisätä viraston toimintaan osallistuvien suomalaisten määrää.

Ehdotuksesta aiheutuu myös kustannuksia Poliisille, Maahanmuuttovirastolle, Tullille ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle. Välillisiä kustannuksia aiheutuu muun muassa pysyvään joukkoon osallistuvan henkilöstön koulutuksesta sekä henkilöstöhallinnosta ja tilannekuvayhteistyön tiivistämisestä. Kustannusten suuruutta voidaan kuitenkin arvioida vasta kun tiedetään tarkemmin tehtävien jakautuminen eri viranomaisten välillä.

Euroopan raja- ja merivartiostoviraston toiminnasta saattaa myös aiheutua säästöjä valtion talousarvioon, erityisesti mikäli kansallisesti kyetään hyödyntämään viraston teknistä ja operatiivista apua palautusoperaatioissa. Kyseisten säästöjen syntyymiseen vaikuttaa merkittävästi kansallinen tilanne sekä viraston toiminnan painopisteet.

JTS- ja valtion talousarvioprosessissa arvioidaan, edellyttävätkö muutokset lisämäärärahojen tarpeita joillekin viranomaisille taikka aiheutuuko unionin tasolla tehtävistä toimista johtuvia määrärahojen vähennyksiä talousarvioon.

Vaikutukset EU:n budjettiin

Euroopan raja- ja merivartiostolle esitettävät tehtävät aiheuttavat merkittävän korotuksen viraston budjettiin. Kustannusvaikutus EU:n budjetille vuosina 2019–2020 on kaikkiaan 632,4 miljoonaa euroa. Virastolle esitetyistä uusista ja aiempaa vahvemmista tehtävistä aiheutuu noin 577,5 miljoonan euron korotus viraston budjettiin EU:n nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen ajalle vuosille 2019 ja 2020. Lisäksi sisäisen turvallisuuden rahaston raja- ja viisumiosuudesta kohdennetaan Eurosurin kehittämiseen vuosina 2019–2020 yhteensä 52,5 miljoonaa euroa ja hallintomenoihin vuosille 2019–2020 komissio esittää noin 2,4 miljoonaa euroa. Komission mukaan vuosien 2019–2020 taloudelliset tarpeet saattavat edellyttää neuvoston asetuksessa No 2017/1123 (EU, Euratom) määriteltyjen erityisrahoitusvälineiden käyttöä. On tarpeen selvittää tarkemmin, mitä mahdollinen erityisrahoitusvälineiden käyttö tarkoittaa. Yhteensä viraston budjetti olisi noin 1,22 mrd. euroa vuosina 2019 - 2020.

EuRMV-asetusehdotus sisältyy komission esitykseen EU:n uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi 2021–2027. Taloudelliset vaikutukset täsmentyvät osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta ja lopputulos selviää vasta neuvottelujen päättyessä.

Komission ehdotuksen kokonaiskustannus EU:n budjetille vuosina 2021–2027 olisi kaikkiaan noin 11,93 Mrd€. Komissio esittää viraston kokonaisbudjetiksi 11,27 Mrd€ vuosille 2021–2027. Lisäksi sisäisen turvallisuuden rahaston raja- ja viisumiosuudesta kohdennettaisiin Eurosurin kehittämiseen 52,5 M€ ja yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastosta (BMVI) 647,5 M€, minkä lisäksi komissio esittää hallintomenoihin noin 8,6 M€ vuosille 2021–2027.

Vuodesta 2021 alkaen käytössä olevasta pysyvästä operatiivisesta joukosta aiheutuu yhteensä 5,83 Mrd€ kustannus käypinä hintoina. Viraston operatiiviseen käyttöön tarkoitetun kaluston hankkimisesta, ylläpidosta ja käytöstä aiheutuu 2,2 Mrd€ kustannukset ja palautustoiminnasta 1,75 Mrd€ kustannus, joka tarkoittaa 250 M€ vuotuisia kustannuksia palautuksista. Operatiivisen toiminnan tehostamiseen tarkoitetut paikallistoimistot aiheuttavat 1,5 M€ kustannukset vuosille 2019–2020 ja 11,3 M€ kustannukset tulevalle MFF-kaudelle. Tietojärjestelmien osalta FADO-järjestelmästä aiheutuu virastolle 1,5 M€ kustannukset vuosille 2019–2020 ja 10,5 M€ kustannukset tulevalle MFF-kaudelle.

Eurosur-tietojärjestelmän vahvistamisesta virastolle aiheutuu 20 M€ kustannukset vuosille 2019 - 2020 ja 140 M€ tulevalle MFF-kaudelle. Lisäksi sisäisen turvallisuuden rahaston raja- ja viisumiosuudesta kohdennetaan Eurosurin kehittämiseen vuosina 2019–2020 yhteensä 52,5 M€ ja tulevalle MFF-kaudella yhdennetyn rajaturvallisuuden rahastosta 647,5 M€. Tämän lisäksi virasto rekrytoi 100 henkilöä Eurosuriin liittyviin toimintoihin. Edellä mainittu henkilöstömäärä sisältyy viraston henkilöstön kokonaismäärään. Pysyvän operatiivisen joukon tukitehtäviin voidaan käyttää 4 % pysyvän joukon kokonaismäärästä.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ja toimintaan

Ehdotettu EuRMV-asetus voi aiheuttaa muutostarpeita Suomen kansalliseen lainsäädäntöön liittyen kansalliseen päätöksentekoon silloin, kun Suomi veloitettaisiin ottamaan viraston koordinoimaa tukea alueelleen ilman rajavartiolaitain (578/2005) 15 ja 15 c §:n mukaista valtioneuvoston tai Rajavartiolaitoksen pyyntöä. Rajavartiolaitain 35 a §:n mukaiset vierailevan virkamiehen toimivaltuudet tulisi laajentaa kattamaan myös nämä tilanteet sekä laajentaa toimivaltua kattamaan myös pääsyn epäämistä koskevien päätösten teon. Lisäksi ehdotettu asetus edellyttäisi henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) viittaus-säännösten tarkastamista. Mahdollisia muutostarpeita virkamieslainsäädäntöön tulee selvittää.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Eurooppa-neuvoston 28.6.2018 annettujen päätelmien mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa unionin ulkorajojen tehokas valvonta EU:n taloudellisella ja materiaalituella. Lisäksi palautusten määrää on tehostettava merkittävästi. Molemmissa tehtävissä Frontexin tukevaa roolia, mukaan lukien yhteistyö kolmansien maiden kanssa, tulisi vahvistaa kasvattamalla resursseja ja vahvistamalla mandaattia.

EuRMV-ehdotusta on käsitelty Rajat-työryhmässä 14.9.2018 ja 1.-2.10.2018, pysyvien edustajien COREPER:ssä 17.9.2019, epävirallisessa Strategisen tason maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajavalvonta-asioiden komiteassa (SCIFA) 20.9.2018 sekä Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.10.2018. Neuvoston puheenjohtajan tavoitteena on priorisoida ehdotuksen käsitteilyä, joten eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä ennen vuoden vaihdetta.

Komission EuRMV-asetusehdotusta on käsitelty 5.-10.10.2018 välisenä aikana EU-jaostoissa 6 ja 7.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee unionin ulkorajavalvonnan ja palauttamispolitiikan vahvistamista. Tämä edistää paitsi unionin ulkorajojen myös Schengen-alueen toimivuutta.

On varmistettava, että unionin ulkorajavalvontaan on käytettävissä vaikuttavat keinot. Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ja Euroopan raja- ja merivartiostolla on tässä keskeinen merkitys. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltion ensisijaiseen vastuuseen oman ulkorajaosuutensa valvonnasta. Myös unionin tasolla tarvitaan tehokkaat mekanismit, joilla varmistetaan vapaan liikkuvuuden alueen häiriötön toiminta.

Tulee löytää tasapainoinen ratkaisu, jossa huomioidaan se, että jäsenvaltioiden vastuulla olevat rajaosuudet poikkeavat toisistaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua pysyvän operatiivisen joukon kokoa ylimitoitettuna. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä on vielä arvioitava tarkemmin viraston tarpeita, joukon kokoa ja rat-

kaisun kustannustehokkuutta. Viraston käytössä oleva pysyvä operatiivinen joukko tulisi ensisijaisesti muodostaa jäsenvaltioista viraston käyttöön komennetusta henkilöstöstä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että viraston palautuksiin liittyvää toimintaa laajennetaan ja kannattaa muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmille esitettyä mahdollisuutta antaa jäsenmaille tukea ulkorajoille saapuvien henkilöiden rekisteröinnissä sekä avustaa suojelutarpeen arvioinnissa ja palauttamisprosessissa.

Palautuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn sekä yksityiselämän suojan ja muiden perusoikeuksien rajoitusten osalta olisi vielä neuvottelujen aikana varmistettava, että niissä otetaan huomioon EU:n tietosuojalainsäädännöstä ja perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset ja että rajoitukset ovat oikeasuhteisia.

Tavoitteena tulee olla kustannustehokkuuden turvaaminen. Asetusehdotuksella on vaikutuksia EU:n tulevaan rahoituskehyskauteen 2021—2027 ja sitä koskevaan ehdotukseen. Asetusehdotus kytkeytyy erityisesti ehdotukseen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastosta. Näitä ehdotuksia tulee tarkastella yhdessä. Tällä asetusehdotuksella ei voida ennakoida EU:n tulevasta rahoituskehyksestä tehtäviä päätöksiä.

Yksityiskohtaisemmat kannat aihealueittain

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto

Valtioneuvosto tukee unionin ulkorajavalvonnan vahvistamista. Ehdotus on osa muuttoliikkeen hallinnan kokonaisuutta. Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltion ensisijaiseen vastuuseen oman ulkorajaosuutensa valvonnasta, eikä EU:lle tule luoda ylikansallista rajavalvontajärjestelmää. Ehdotukseen sisältyvä operatiivisen toimivallan laajentaminen ei tarkoita ulkorajavalvontaan tai palautuksiin liittyvän toimivallan siirtämistä ylikansalliselle viranomaiselle ja on siten Suomen tavoitteiden mukainen.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä, ettei viraston tai muiden jäsenvaltioiden virkamiehille anneta oikeutta käyttää toimivaltuuksia itsenäisesti Suomen alueella, vaan heidän on jatkossakin toimittava vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten antamien ohjeiden mukaan ja lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehen läsnä ollessa. Käytännön tasolla olisi tärkeää kuitenkin huolehtia siitä, että muun muassa palautustoiminta ja toiminta valvotuissa keskukissa voitaisiin järjestää tehokkaasti. Viraston ja muiden jäsenvaltioiden lähettämän henkilöstön on noudatettava sekä unionin että vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, kansainvälistä oikeutta sekä kunnioitettava perusoikeuksia.

Valtioneuvosto kannattaa yhteisen palauttamispolitiikan vahvistamista. Tehokas ja viivytyksittä toimiva palautusjärjestelmä on keskeinen osa kestävästä muuttoliikkeen hallintaa. Palautustoiminnan ja palautusviranomaisten lisäämisestä asetuksen soveltamisalaan aiheutuu vaikutuksia, joita tulee selvittää tarkemmin neuvottelujen aikana ja jotka tulee huomioida asetus tekstissä.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotettua monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä, jonka avulla laaditaan viraston ja jäsenvaltioiden kansalliset yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategiat. Tehokas eurooppalainen yhdenmukainen rajaturvallisuus ja unionin yhteiset tukimekanismit edellyttävät viraston toiminnan ja kansallisten järjestelmien yhteensopivuutta. Syklin strategista prioriteeteista ja suuntaviivoista tulisi kuitenkin päättää komission esityksestä neuvoston määräämismistöpäätöksellä, ei ehdotetuilla tavoilla komission delegoidulla säädöksellä.

Valtioneuvosto kannattaa viraston ja jäsenvaltioiden yhtenäisten suunnittelumekanismien kehittämistä, mutta katsoo, että niiden tulee ensisijaisesti keskittyä toimintoihin joissa jäsenvaltiot valmistautuvat vastaanottamaan viraston koordinoimaa apua tai antamaan resursseja viraston käyttöön. Suomessa kansallisista resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessissa.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvät joukot ja niiden toimivalta

Valtioneuvosto on valmis siihen, että viraston käyttöön luodaan tehokas ja joustavammin käytössä oleva joukko. Ehdotettu 10 000 henkilön koko vaikuttaa kuitenkin ylimitoitettulta. Esimerkiksi Suomen osuus pysyvästä joukosta vastaisi noin 90 henkilötyövuoden panosta. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä olisi arvioitava tarkemmin viraston tarpeita, joukon kokoa sekä ratkaisun kustannustehokkuutta. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että pakkotoimin tapahtuvien palautusten valvojen reservi pidetään toiminnan luonteen vuoksi erillisenä joukkona.

Pysyvän joukon muodostamiseen valittavan ratkaisun tulee taata henkilöstön korkea ammattitaito sekä järjestelmän kustannustehokkuus. Viraston oman henkilöstön käyttö operatiivisissa tehtävissä voidaan hyväksyä, mutta olisi parempi, että viraston käytössä oleva pysyvä joukko muodostettaisiin jäsenvaltioista viraston käyttöön komennetuista henkilöistä.

Valtioneuvosto katsoo, että viraston käyttöön tarvitaan resursseja, joita se voi kohdentaa joustavasti tilanteen vaatimalla tavalla. Tätä tarkoitusta varten viraston käyttöön tulisi voida komentaa jäsenvaltioista pitkäkestoisesti ennalta määrätty määrä virkamiehiä, joiden käytöstä virasto voi päättää komennuksen aikana. Valtioneuvosto voi myös hyväksyä jäsenvaltioille asetettavan velvoitteen antaa viraston käyttöön henkilöstöä lyhytaikaisilla komennuksilla. Sekä pitkä- että lyhytkestoisesti komennettavan henkilöstön määrän tulee perustua tarpeeseen. Lisäksi viraston jäsenvaltioista komennettavan henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Näitä kysymyksiä tulee arvioida neuvottelujen edetessä. Lisäksi valtioneuvosto edellyttää, että viraston toimintaan ja tehokkuuteen kohdistuva valvonta vastaa virastolle annettavia resursseja ja toimivaltaa.

Valtioneuvosto katsoo, että pysyvän operatiivisen joukon kokoa tulisi kasvattaa portaittain. Viranomaisten tulee kyetä suunnittelemaan henkilöresurssitarpeensa pitkäjänteisesti. Tämä edellyttää, että viraston käyttöön tarvittavan henkilöstön määrästä säädetään tällä asetuksella. Ehdotus aiheuttaa kansallisille viranomaisille pysyvän henkilöstökustannuksen, joka tulee korvata jäsenvaltioille. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission esittämän henkilöstökulujen korvausperiaatteen, mutta katsoo, että lyhytaikaisissa komennuksissa tulisi tavoitella ehdotettua jonkin verran korkeampaa maksimikorvaustasoa. Jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus kohtuullistaa viraston käyttöön komennettavan henkilöstön määrää, mikäli kansallinen rajatilanne vaikeutuu merkittävästi.

Valtioneuvosto pitää parempana, ettei pysyvään joukkoon kuuluvan henkilöstön toimivaltuuksia laajennettaisi, mutta voi hyväksyä esitetyt toimivaltuudet. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulee selvittää tarkemmin operatiiviseen joukkoon kuuluvien virkamiesten toimivalta- ja vastuukysymykset sekä toimivaltaan liittyvien oikeuksien myöntämisen edellytykset, ja pyrittävä siihen, että sääntely muodostuu kaikilta osin valtiosääntöisesti hyväksyttäväksi. Lisäksi toimivaltuudet omaavan viraston operatiivisen henkilöstön osaamistasoa on ylläpidettävä ja arvioitava säännöllisesti.

Ulkorajojen toimivuuden seuranta ja operaatiot ulkorajoilla

Unionin tasolla on kyettävä arvioimaan ulkorajavalvonnan toimivuutta luotettavasti ja läpinäkyvästi. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että Eurosur ja siihen liittyvä tiedonsiirto integroidaan osaksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Maasto- ja merirajojen lisäksi järjestelmän tulee kattaa myös rajanylityspaikkojen tapahtumat. Ilmaulkorajojen valvonnan tilannekuvan tulee perustua siviili- ja lainvalvontaviranomaisten tietoihin. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että tiedonvaihtoa lisätään haavoittuvuusarviomekanismin ja Schengenin arviointimekanismin välillä. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulee selvittää tarkemmin eri viranomaisille aiheutuvia raportointivelvoitteita.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ulkorajaosuuksien vaikutustasoon lisätään neljäs eli kriittinen vaikutustaso, joka toimii perusteena unionin mekanismien käynnistymiselle. Tulee kuitenkin lähteä siitä, että yksittäinen rajaosuus voi olla vain hetkellisesti tällä tasolla, jolla tapahtumat vaarantavat koko Schengen-alueen toiminnan. Unionin toimenpiteiden keskeisenä tavoitteena tulee olla vaikutustason laskeminen normaalille tai enintään korkealle tasolle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että virasto määrittää vaikutustasot yhdessä kyseisen jäsenvaltion kanssa. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että viraston pääjohtaja suosittaa jäsenvaltiolle nopeiden rajainterventioiden tai muiden viraston toimenpiteiden toteuttamista, mikäli ulkorajaosuudelle on määritetty kriittinen vaikutustaso. On perusteltua, että mikäli jäsenvaltio kieltäytyy toimenpiteistä ilman painavia perusteita ja tilanne ulkorajoilla vaarantaa koko Schengen-alueen toiminnan, voi komissio käynnistää Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukaisen menettelyn rajavalvonnan väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille.

Valtioneuvosto katsoo, että tilanteessa, jossa ulkorajojen valvonnan tehottomuus uhkaa vaarantaa Schengen-alueen toiminnan, voidaan hyväksyä jäsenvaltioon kohdistuva velvollisuus ottaa vastaan viraston tukea. Myös näissä tilanteissa unionin ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tulee säilyä ennallaan eli toimintaa koskeva operaatiosuunnitelma laaditaan yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion kanssa ja toimintaan osallistuva henkilöstö voi hoitaa tehtäviä ja käyttää valtuuksia ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten läsnä ollessa. Jäsenvaltiota velvoittava päätös tulee tehdä neuvoston määräenemmistöpäätöksenä nyt ehdotetun komitologiamenettelyssä tehtävän komission päätöksen sijaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viraston operatiiviset toimenpiteet jäsenvaltioissa, mukaan lukien palautusinterventiot, käynnistyvät lähtökohtaisesti jäsenvaltion aloitteesta ja yhteistyössä sen kanssa. Edellä mainittu koskee myös kiireellisen palautusintervention käynnistämistä. Unionin toimenpiteiden tavoitteena tulee olla jäsenvaltion tukeminen ja Schengen-alueen häiriöttömän toiminnan turvaaminen. Viraston työtä voidaan tukea määräaikaaisesti perustettavilla paikallistoimistoilla.

Palautustoiminnan tehostaminen

Valtioneuvosto kannattaa, että viraston mahdollisuutta antaa teknistä ja operatiivista apua suojelutarpeen arvioinnissa, henkilöiden rekisteröinnissä ja palautuspäätösten täytäntöönpanoon liittyvien toimien toteuttamisessa parannetaan. On kuitenkin tärkeää, että vastuu palautuspäätösten tekemisestä ja palautettavien säilöönottoon liittyvistä toimista kuuluu jatkossakin jäsenvaltioille. Samalla tulee varmistaa viraston palautustoiminnan sekä hotspot-alueiden ja valvotujen keskusten tehokkuus. Viraston henkilöstön tulee noudattaa kansallista, unionin ja kansainvälistä lainsäädäntöä sekä kunnioittaa perusoikeuksia. Jäsenvaltion roolia ja viraston toimia jäsenvaltioissa tapahtuvissa palautusinterventioissa sekä muussa palautuksiin liittyvässä toiminnassa tulee selkeyttää. Unionin on kyettävä tukemaan myös kolmansien maiden palau-

tustoimintaa, jos näihin valtioihin kohdistuu merkittävä kauttakulkupaine ja kyseisen valtion tukeminen edistää unionin kestävästä muuttoliikkeen hallintaa. On perusteltua, että virasto voi tukea myös kolmansien maiden palautuksia toiseen kolmanteen maahan.

Valtioneuvosto katsoo, ettei asetusehdotukseen sisältyvä palauttamisten hallintajärjestelmää koskeva sääntely ole riittävän selkeää, mikäli järjestelmässä käsitellään tai tallennetaan henkilötietoja. Neuvottelujen edetessä järjestelmän toimintaa ja siihen liittyviä tietojen käyttöä koskevia kysymyksiä tulee selvittää. Lisäksi järjestelmän kehittämisessä on huomioitava muu unionin puitteissa tapahtuva tietojärjestelmien kehitystyö.

Muut asiat

Valtioneuvosto kannattaa vääriä ja aitoja matkustusasiakirjoja sisältävän FADO-järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen siirtämistä viraston vastuulle. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että komissiolle annetaan oikeus säätää toimeenpanosäädöksellä järjestelmän teknisistä yksityiskohdista ja tallennettavien tietojen varmistamisesta.

Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn. Tietojen tehokkaampi käyttö parantaa palautustoiminnan tehokkuutta. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmis- ja tietosuojaa koskevia periaatteita ja käytänteitä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta muodostettujen rajaturvallisuusryhmien ja palautusryhmien lähettämisen kolmanteen maahan myös sellaiseen tehtävään, joka edellyttää toimivallan käyttöä. Kolmannessa maassa tapahtuvan operatiivisen toiminnan tulee liittyä tiivisti unionin yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ylläpitoon ja/tai muuttoliikepolitiikkaan. Lisäksi viraston kolmansissa maissa tapahtuva toiminta tulee koordinoitua osana unionin muuta toimintaa. Kolmansiiin maihin komennettavan henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin ja työturvallisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Valtioneuvosto katsoo, ettei komissiolle ehdotettu kolmansien maiden kanssa tehtäviä sopimuksia koskeva ennakollinen tarkastusvelvoite ole tarkoituksenmukainen, eikä kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin tule sisällyttää automaattisesti Eurosuria koskevia määräyksiä. Unionin ja viraston toiminnan vahvistamisen ei tule merkitä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen yhteistyöhön liittyvän toimivallan rajoittamista edellyttäen, että yhteistyö tapahtuu unionin lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Ottaen huomioon komission ehdotuksen merkittävät taloudelliset vaikutukset, valtioneuvosto painottaa, että tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö. On keskeistä, että rahoitus pyritään hoitamaan valtiontalouden kehysten ja nykyisen EU:n rahoituskehysten puitteissa vuosien 2019—2020 osalta resursseja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla. Komission ehdotuksen kokonaisrahoituksen mitoittamiseen otetaan kantaa erikseen huomioiden sekä kuluva että tuleva EU:n rahoituskehyskausi. Asetusehdotus kytkeytyy erityisesti ehdotukseen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahastosta (U 81/2018 vp). Näitä ehdotuksia tulee tarkastella yhdessä. Tällä asetusehdotuksella ei voida ennakoida kansallisesta talousarviosta eikä EU:n tulevasta rahoituskehyksestä tehtäviä päätöksiä. Komission rahoituskehys ehdotuksen 2021—2027 mitoittamiseen otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.