

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä joulukuuta 2015 tekemät ehdotukset (1) 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 (2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1406/2002 muuttamisesta (3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön kalastuksenvalvontaviraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 768/2005 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2016

Sisäministeri Petteri Orpo

Yksikön päällikkö, everstiluutnantti Mika Rytönen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2015/1723  
EU/2015/1715  
EU/2015/1742

4.2.2016

**EHDOTUS EUROOPAN RAJA- JA MERIVARTIOJÄRJESTELMÄSTÄ SEKÄ EHDOTUKSET EUROOPAN MERITURVALLISUUSVIRASTON JA EUROOPAN KALASTUKSENVALVONTAVIRASTON PERUSTAMISASETUSTEN MUUTTAMISESTA RANNIKKOVARTIOSTOYHTEISTYÖN TEHOSTAMISEKSI**

**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 15 päivänä joulukuuta 2015 ehdotuksen Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä (COM(2015) 671 final). Asetuksella kumotaan neuvoston asetukset EU:n rajaturvallisuusviraston perustamisesta (EY N:o 2007/2004) ja nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta (EY N:o 863/2007) sekä neuvoston päätös verkkoteknologiaan perustuvan suojatun tieto- ja koordinoitiverkoston perustamisesta maahanmuuton hallinnasta vastaavia jäsenvaltioiden viranomaisia varten (2005/267/EY).

Lisäksi komissio antoi 15 päivänä joulukuuta 2015 ehdotukset Euroopan meriturvallisuusvirastoasetuksen muuttamisesta (COM(2015) 667 final) ja Euroopan kalastusvalvontavirastoasetuksen muuttamisesta (COM(2015) 669 final). Nämä ehdotukset ovat samansisältöisiä Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä tehdyssä ehdotuksessa olevan rannikkovartiostoyhteistyötä koskevan esityksen kanssa. Muutosehdotukset käsitellään neuvostossa samassa yhteydessä.

**2 Pääasiallinen sisältö**

Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä

Komission ehdotus raja- ja merivartiojärjestelmäasetukseksi (myöhemmin EuRMV-asetus) sisältää Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän sekä rajavalvonnan jaetun vastuun periaatteen määrittämisen (3 ja 5 artiklat). Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmään (EuRMV) kuuluisivat EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin pohjalle perustettava Euroopan raja- ja merivartiovirasto (myöhemmin virasto) ja kansalliset rajavartioviranomaiset sekä rannikkovartiostot niiltä osin, kuin ne tekevät rajavalvontatehtäviä.

EuRMV olisi vastuussa Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden toimeenpanosta (5 artikla). Yhdenmetyt rajaturvallisuus määriteltäisiin nyt ensimmäistä kertaa EU:n lainsäädännössä (4 artikla). Lisäksi laadittaisiin rajaturvallisuudelle yhteiset standardit.

Jaetulla vastuulla tarkoitetaan sitä, että normaalitilanteissa jäsenvaltiot vastaavat ulkorajojensa valvonnasta. Virasto tukee jäsenvaltioita ja arvioi tilannetta sekä jäsenvaltioiden kykyä suorittaa tehtäviään. Kriisitilanteissa virasto ottaa vastuuta ulkorajavalvonnasta etenkin silloin, kun Schengen-alueen toimintakyky on vaarassa.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto

Uudelleen nimetyn viraston tehtäviä laajennettaisiin (7 artikla). Sille esitetään keskeistä roolia yhdenmetyt rajaturvallisuuden tehokkaan toimeenpanon varmistamisessa ja sen roolia meripelastuksessa vahvistettaisiin. Virastoon perustettaisiin valvonta- ja riskianalyysikeskus, joka pitäisi yllä rajaturvallisuuden tilannekuvaa ja arvioisi siihen liittyviä riskejä sekä jäsenvaltioiden kykyä suoriutua ulkorajavalvonnastaan (10 artikla).

Virasto voisi riskianalyysin perusteella ja viraston hallintoneuvostoa konsultoituaan lähettää yhdyshenkilön jäsenvaltion rajavaltion kansalliseen koordinaatiokeskukseen (11 artikla). Yhdyshenkilön tehtävänä olisi tehostaa tietojen vaihtoa ja yhteistyötä kyseisen jäsenvaltion ja viraston välillä. Yhdyshenkilölle tulisi antaa pääsy kansalliseen rajavaltion tilannekuvaan ja muihin tarpeellisiin tietoihin.

Komissio esittää jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnassa havaittujen haavoittuvuuksien korjaamiseen kolmiportaista mekanismia (12 ja 18 artiklat). Ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltio veloitettaisiin korjaamaan havaitut puutteet viraston pääjohtajan päätöksellä. Jos jäsenvaltio ei korjaisi puutteita annetussa määräajassa, toisessa vaiheessa päätöksen tekisi viraston hallintoneuvosto. Jos edelleenkin puutteita ei korjattaisi ja ne aiheuttaisivat vaaraa Schengen-järjestelmän toimivuudelle, voisi komissio tehdä virastoa konsultoituaan päätöksen tarvittavista viraston toimenpiteistä komitologiamenettelyssä (EU N:o 182/2011). Samalla päätöksellä jäsenvaltio veloitettaisiin tekemään yhteistyötä viraston kanssa. Artiklan 18 mukainen päätöksenteko tulisi kyseeseen myös tilanteissa, missä suhteettoman suuri maahantulon paine ulkorajalla vaarantaisi Schengen-järjestelmän toiminnan. Operaation käynnistämiseksi ehdotetaan tiukkoja aikavaatimuksia, joiden mukaan viimeistään viiden päivän kuluttua päätöksestä tarvittavat rajavartijat ja kalusto lähetetään alueelle.

EuRMV-asetusehdotuksen (5 artikla) mukaan virasto olisi vastuussa rajavalvonnasta kriisitilanteissa pakotetun avun aikana, mutta toisaalta asetuksessa ei muutettaisi nykyisin käytössä olevia toimivaltasuhteita (15 ja 39 artiklat), joiden mukaan viraston kyseisen jäsenvaltion alueelle lähettämät ryhmät olisivat isäntävaltion johdossa, kuten muissakin viraston koordinoimissa rajaturvallisuusoperaatioissa. Lähettämistä edeltäisi operaatiosuunnitelman laadinta yhteistyössä viraston ja kyseisen jäsenvaltion välillä. Ryhmien jäsenet voisivat käyttää toimivaltuuksiaan pääsääntöisesti vain isäntävaltion rajavartijoiden läsnä ollessa ja voimakeinoja vain isäntävaltion rajavartijoiden läsnä ollessa, jollei isäntävaltio valtuuta heitä toimimaan puolestaan.

Viraston käyttöön perustettaisiin vähintään 1500 rajavartijan nopean toiminnan reservi, johon jäsenvaltioiden pitäisi osoittaa 2-3 % niiden rajavartijavahvuudesta (19 artikla). Käytettäessä nopean toiminnan reserviä jäsenvaltioilla ei olisi mahdollisuutta kieltäytyä antamasta tukeaan omaan vaikeaan rajatilanteeseen vetoamalla. Tämän lisäksi käytössä olisivat edelleen Euroopan rajavartijaryhmät ja tekninen kalustoreservi, sekä palautustoimintojen tukemiseen esitettävät uudet henkilöstöreservit. Henkilöstön ja kaluston lähettäminen operaatioihin muiden kuin nopean toiminnan reservien osalta olisi edelleen vapaaehtoista ja perustuisi viraston ja jäsenvaltion välisten vuotuisten neuvottelujen perusteella tehtyyn sopimukseen. Virasto voisi kriisitilanteissa pyytää jäsenmailta nopean toiminnan reservin lisäksi myös vuosisuunnittelun ulkopuolelta rajavartijaryhmiä ja kalustoa. Näihin operaatioihin osallistuminen ei olisi pakollista, jos jäsenvaltion oma tilanne ei sitä mahdollistaisi.

Viraston roolia palautuksissa vahvistettaisiin perustamalla palautustoimisto, joka avustaisi jäsenvaltioita ja koordinoisi palautusoperaatioita (26 artikla). Palautustoimintayhteistyötä varten muodostettaisiin henkilöstöreservit palautus- ja Hotspot-toimintaa varten (28–31 artiklat). *(Hotspot-toimintaa ei ole aikaisemmin määritelty EU-tasolla, eikä sitä ole määritelty myöskään EuRMV-ehdotuksessa. Yleensä Hotspotilla tarkoitetaan rekisteröintikeskusta, jossa laitomat maahantulijat identifioidaan ja rekisteröidään, sekä heille suoritetaan tarvittavat rekisteritarkastukset.)* Jäsenvaltioiden tulisi nimetä henkilöstöään reserviin viraston päättämien tehtävänkuvauksen mukaisesti. Virasto lähettäisi reservistä tarvittavat henkilöt operaatioihin. Lisäksi viraston roolia Hotspot-konseptin koordinoimisessa lisättäisiin. Asetuksessa ei määritellä jäsenvaltioille kiintiöitä, jotka niiden olisi osoitettava palautustoimintoja tekeviin henkilö-

reserveihin tai Hotspot-toimintaan. Virasto olisi velvollinen tekemään palautustoiminnoista vuosisuunnitelman.

Viraston yhteistoimintamahdollisuuksia kolmansien maiden kanssa lisättäisiin (53 artikla). Virasto voisi koordinoida yhteisoperaatioita jäsenvaltioiden ja naapurina olevien kolmansien maiden kanssa sekä käynnistää ja rahoittaa teknisiä avustushankkeita kolmansissa maissa. Virasto voisi tehdä myös palautuksiin liittyvää yhteistyötä mukaan luettuna matkustusasiakirjojen hankkiminen palautettaville.

Virasto velvoitettaisiin tiiviimpään yhteistyöhön unionin muiden virastojen ja toimijoiden kanssa EuRMV-ehdotuksen toimialaan kuuluvissa asioissa, erityisesti laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden, kuten ihmisalakuljetuksen, ihmiskaupan ja terrorismin torjunnassa (51 artikla). Lisäksi virasto velvoitettaisiin yhteistyöhön komission kanssa tulliyhteistyöasioissa, kuten tullivalvontaan liittyvässä riskianalyyseissa.

Virastolle annettaisiin mahdollisuus tietojärjestelmän perustamiseen, jolla voitaisiin vaihtaa viraston tehtäviin liittyvää turvaluokiteltua tietoa komission ja jäsenvaltioiden, sekä soveltuvin osin muiden EU:n virastojen kanssa (43 artikla).

Viraston valtuuksia henkilötietojen käsittelyssä lisättäisiin siten, että mahdollistettaisiin operaatioiden ja kokeiluhankkeiden järjestäminen ja koordinointi sekä tietojen vaihto jäsenvaltioiden, Euroopan turvapaikkatukiviraston, Europolin, Eurojustin ja muiden unionin virastojen kanssa. EuRMV-ehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa neuvoston asetusta yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ((EY) 45/2001). Henkilötietojen käsittelyn tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja sen tulee rajoittua asetuksessa määriteltyjen tehtävien hoitoon. Henkilötietojen käsittelyn järjestelyistä päättäisi viraston hallintoneuvosto konsultoituaan Euroopan tietosuojavaltuutettua (44–48 artiklat).

Viraston pääjohtajan etenkin kriisitilanteisiin liittyvän päätöksenteon tueksi perustettaisiin valvontaneuvosto, johon kuuluisi viraston apulaispääjohtajan lisäksi neljä viraston korkeaa virkamiestä ja komission edustaja viraston hallintoneuvostossa (69 artikla).

Viraston hallittavaksi tulisi mahdollisia perusoikeuksien loukkauksia koskeva valitusmekanismi (72 artikla).

Viraston operaatioiden suunnittelua, niihin osallistuvan henkilöstön toimivaltuuksia ja viraston hallinnon järjestämistä koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan.

#### Rannikkovartiostoyhteistyö

Euroopan raja- ja merivartiovirasto, Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) ja Euroopan kalastuksenvalvontavirasto (EFCA) velvoitettaisiin tekemään yhteistyötä kansallisten viranomaisten rannikkovartiostotoimintojen tukemiseksi. Samassa yhteydessä muutettaisiin kaikkien edellä mainittujen virastojen perustamisasetuksia vastaavasti (EuRMV 7 ja 52 artiklat, 1406/2002 (EMSA) 2 artiklan muutos ja uusi 2b artikla, 768/2005 (EFCA) 3 artiklan muutos ja uusi 7a artikla).

Virastot velvoitettaisiin tukemaan kansallisia viranomaisia niiden rannikkovartiostoyhteistoiminnassa kansallisella ja EU-tasolla, sekä tarkoituksenmukaisella tavalla myös kansainvälisellä tasolla. Yhteistoiminta voisi sisältää tietojen vaihtoa, yhdistämistä ja analysointia, valvontaa ja tiedonvaihdoteknologioiden tarjontaa, ja suorituskkyjen kehittämistä ja jakamista. Lisäksi

virastot voisivat koordinoida yleisoperaatioita, jotka sisältäisivät useita rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä tavoitteita.

Yhteistoiminnasta sovittaisiin tarkemmin yhteistyösopimuksin.

### **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, Euroopan meriturvallisuusvirastoasetuksen muuttamisen oikeusperustaksi 100 artiklan 2 kohtaa ja Euroopan kalastusvalvontavirastoasetuksen muuttamisen oikeusperustaksi 43 artiklan 2 kohtaa.

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.

Artiklan 100(2) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ne tekevät ratkaisunsa talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

Artiklan 43(2) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavista säännöksistä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat pääosin asianmukaisia.

Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) toimivaltuuksien lisäämisen osalta ehdotuksessa ei ole arvioitu SEUT 100 (2) artiklassa tarkoitettua oikeusperustan soveltuvuutta ehdotukseen. Ehdotuksessa esitetään lisäystä Euroopan meriturvallisuusviraston perustamista koskevan asetuksen 2 artiklaan, joka asetuksella 100/2013 muutettuna koskee viraston keskeisiä tehtäviä. Näitä tehtäviä virasto hoitaa 2 artiklan mukaan, jotta varmistetaan 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden toteutuminen (meriturvallisuuden, merenkulun turvatoimien, alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisyn ja torjunnan sekä öljyn ja kaasun porauslaitteistojen aiheuttaman merenpilaantumisen torjunnan korkea, yhdenmukainen ja tehokas taso).

Artiklassa 2 kuvatut tehtävät liittyvät unionin lainsäädännön toteuttamiseen ja lainsäädännössä EMSA:lle asetettuihin velvoitteisiin esimerkiksi unionin tiedonvaihtojärjestelmien, kuten SafeSeaNet ja LRIT tietokeskus, ylläpitämisestä. Ehdotettu tehtävä rannikkovartiotehtävien tukemisesta ei perustu unionin lainsäädäntöön eikä ehdotuksessa ole määritelty, mitä rannikkovartiotehtävillä tarkoitettaisiin.

Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen 2 a artiklassa on säännökset viraston lisätehtävistä, joita virasto suorittaa avustukseen jäsenvaltioita ja komissiota. Oikeudellisen luonteensa puolesta ehdotetut säännökset kuuluisivat luontevasti artiklaan 2a.

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 voitaisiin velvoittaa ottamaan viraston koordinoimaa apua alueelleen.

Komissio katsoo, ettei ehdotusten kokonaistavoite ole riittävässä määrin saavutettavissa pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Rannikkovartiostoyhteistyön osalta komission tavoitteena on EU:n rannikkovartiointitoimintoihin liittyviin uhkiin ja riskeihin vastaamiseen liittyvän reaktiokyvyn parantaminen. Jotta tämä pystytään tekemään johdonmukaisesti ja päällekkäisyyksiä välttämällä, tulee siitä säätää asetuksella. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

#### **4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin**

Komissio katsoo ehdotusten noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, kuten oikeutta turvapaikkaan sekä suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. EuRMV-ehdotuksessa varmistetaan perusoikeuksien noudattaminen virastolle laadittavalla perusoikeusstrategialla, viraston hallintoneuvostoa perusoikeuskysymyksissä konsultoitavalla neuvoo-antavalla ryhmällä ja perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskevalla valitusmekanismilla.

Valtioneuvosto voi yhtyä komission näkemykseen, jonka mukaan ehdotukset noudattavat Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, edellyttäen, että henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden osalta tarkoituksia, joihin virasto saa käsitellä henkilötietoja, täsmennetään.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtäminen ylikansalliselle rajavartiolaitokselle merkitsee helposti puuttumista perustuslain 1 §:ssä ilmaistuun valtion täysvaltaisuuteen. Tällaisiin tehtäviin myös epäilemättä liittyisi julkista valtaa tarkoittavien, itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista Euroopan rajavartiolaitokselle (PeVL 28/2002 vp, s. 2/1). Tällaista järjestelyä ei voida pitää tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa eikä myöskään vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavana. Nopeita rajainterventoryhmiä koskeva järjestely oli perustuslakivaliokunnan mukaan myöhemmin kuitenkin mahdollinen, kun se oli rajattu tilapäiseen ja jäsenvaltion omasta pyynnöstä annettavaan eräänlaiseen hätäapuun rajatarkastusten ja rajojen valvonnan suorittamisessa (PeVL 1/2007 vp, PeVL 9/2009 vp, s. 2). Tällainen järjestely ei merkinnyt itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista ylikansalliselle rajavartiolaitokselle, vaikka siinä saatettiin nähdä ylikansallisia piirteitä. Kysymys oli EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen kehittämisestä EU:n perustamis-sopimuksessa annetun toimivallan puitteissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Suomessa toimivien toisen EU-jäsenvaltion virkamiesten toiminta on tilapäistä ja perustuu aina Suomen esittämään nimenomaiseen pyyntöön. Toimivaltuuksia Suomessa käyttäessään toisen EU:n jäsenvaltion virkamiesten on noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja he ovat Suomessa rikosoikeudellisen vastuun piirissä. He toimivat Suomen Rajavartiolaitoksen henkilöstön ohjeiden mukaan ja pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan ollessa paikalla. Voimakeinoihin

ulkomainen virkamies voi turvautua vain toimivaltaisen suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa. Toimenpiteiden tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa toimien tarkoitukseen. Tällä tavoin rajatut toisen EU-jäsenvaltion viranomaiselle annetut valtuudet toimia Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa eivät olleet ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (PeVL 1/2007 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II, PeVL 56/2006 vp, s. 3/I).

Täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa lähtökohtana on ollut, että on otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71-72, PeVL 36/2006 vp, s. 4/II, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II). Sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa, ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II, PeVL 38/2001 vp, s. 5/I).

Perustuslain 1 §:n 3 momenttiin lisättiin vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella nimenomainen maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Perustuslain 94 ja 95 §:n säännöksiä täsmennettiin muun muassa sillä, mikä on Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Muutosta käsitellessään perustuslakivaliokunta huomautti, että toimivallan siirron merkittävyyttä tarkasteltaessa on otettava huomioon valtion uudempi tulkintakäytäntö, jonka mukaan toimivaltajärjestelyjen vaikutusta on arvioitava aiempaa joustavammin ja väljemmin etenkin antamalla muodollisten seikkojen asemasta enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle (PeVM 9/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut Suomen vapaata harkintavaltaa päättää, pyydetäänkö apua (PeVL 1/2007 vp, s. 3/I, PeVL 9/2003 vp, s. 3/I) ja sitä, annetaanko toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselle tai virkamiehelle oikeus käyttää julkista valtaa Suomessa ja millä ehdoilla (PeVL 14/2010, s. 4/II, myös PeVL 13/2002 vp, s. 3/II, PeVL 21/2003 vp, s. 2-3, PeVL 56/2006 vp, s. 3/I).

Valtioneuvosto korostaa jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta rajavalvonnastaan myös tilanteissa, jossa jäsenvaltio velvoitetaan vastaanottamaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä. Ehdotettu EuRMV-järjestely ei tarkoita itsenäisesti käytettävien rajavalvonnan toimivaltuuksien antamista virastolle tai toisen EU-jäsenvaltion virkamiehille Suomessa. EuRMV-ehdotuksen 39 artiklan mukaiset rajavartiojoukkojen jäsenten tehtävät ja toimivaltuudet vastaisivat pääosin nykyisen rajaturvallisuusvirastoasetuksen 10 artiklan 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. Vierailevilla virkamiehillä olisi kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion luvalla vastaanottavan jäsenvaltion rajavartioiden läsnä ollessa ja sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtäviään suorittaessaan oikeus voimankäyttöön. Asetusehdotus mahdollistaa vastaanottavan jäsenvaltion valtuuttamaan vierailevat virkamiehet toimimaan puolestaan sekä käyttämään voimakeinoja myös ilman vastaanottavan jäsenvaltion rajavartioiden läsnäoloa. Tämä valtuuttaminen ei kuitenkaan ole asetuksen mukaan pakollista.

EuRMV-ehdotuksen mukaan komissio voisi velvoittaa EU-jäsenvaltion ottamaan vastaan tilapäistä apua rajavalvontatehtäviinsä komitologiamenettelyssä. Päätös voitaisiin tehdä edellyttäen, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa Schengen-järjestelmän toimivuuden. Ottaen huo-

mioon jäsenvaltioiden toimivalta rajavalvonnassa, valtioneuvosto pitää parempana, että asiasta päättäisi neuvosto määräenemmistöpäätöksellä.

Näillä perusteilla valtioneuvosto katsoo, että 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. Velvoite ottaa vastaan tilapäistä rajaturvallisuusapua ei koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä. Ehdotuksen pääasiallinen tavoite, eli Schengen-järjestelmän toimivuuden varmistaminen jatkossakin, on merkityksellistä suhteessa Suomen EU-jäsenyyden tavoitteisiin Euroopan unionissa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut osallistumisvelvoitetta EU:n rajaturvallisuusviranomaisten käytännön yhteistyöhön perustuslain täysivaltaisuusnäkökulmasta (PeVL 1/2007 vp, PeVL 9/2009 vp). Tällainen menettely rajoittaa Suomen mahdollisuuksia itse päättää siitä, milloin ja minne suomalaisia rajavartijoita lähetetään yhteisiin operaatioihin. Ryhmän koko ja itse asiassa lähettäminenkin oli kuitenkin kansallisessa harkinnassa, sillä jäsenvaltio saattoi kieltäytyä antamasta rajavartijoita, jos jäsenvaltion poikkeuksellinen tilanne vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien suorittamiseen. Osallistumisen kannalta olennaista on, että velvollisuudet osallistua Euroopan unionin puitteissa harjoitettavaan rajavalvontayhteistyöhön mitoitettavat aina suhteessa kykyyn turvata kansallinen rajavalvonta (PeVL 1/2007 vp, s. 3/II, PeVL 9/2009 vp, s 2-3).

EuRMV-ehdotuksessa rajavartijoiden osoittaminen viraston nopean toiminnan reserviin olisi pakollista ja Suomen osuus reservistä olisi noin 40 rajavartijaa. Muussa viraston koordinoimassa toiminnassa osallistuminen ei olisi pakollista. Pakollisen osallistumisen osalta kyseessä olisi rajattu määrä rajavartijoita, joka voitaisiin ottaa huomioon kansallisen rajavalvonnan suunnittelussa. Rajavartijoiden pakollinen osoittaminen virastolle rajoittaa jossain määrin eduskunnan budjettivaltaa, mutta rajoitus ei kuitenkaan olisi kovin merkittävä. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu 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. Velvoite pakollisesta osallistumisesta nopean toiminnan reserviin ei koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä.

Koska EuRMV-ehdotus kuitenkin sisältää täysivaltaisuuden kannalta osittain tulkinnanvaraina pidettäviä kysymyksiä, ehdotuksesta on tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

## **5 Ehdotusten vaikutukset**

### Vaikutukset talousarvioon

EuRMV-ehdotuksella on vaikutuksia valtion talousarvioon.

EuRMV-ehdotuksella olisi kansallisia taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat Rajavartiolaityötoimen henkilöstön irrottamisesta viraston koordinoimiin operaatioihin huolimatta kansallisesta tilanteesta. Komission esittämä 2 % rajavartijavahvuudesta merkitsisi noin 40 henkilön vahvuista jatkuvan valmiuden reserviä. Sillä edellytyksellä, että nopean toiminnan reservi olisi kokonaisuudessaan jatkuvasti käytössä, Rajavartiolaityö arvioi henkilöstön lisätarpeeksi 50 henkilötyövuotta (noin 3,2 M€ vuodessa).

EuRMV-ehdotuksella voi olla Rajavartiolaitoksen lisäksi vaikutuksia myös muiden viranomaisten resursseihin riippuen muun muassa siitä, miten velvoittavaksi osallistuminen perustettaviin palautus- ja maahanmuutonhallintaoperaatioihin muodostuu. Vaikutuksia selvitetään. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessissa.

#### Vaikutukset EU:n budjettiin

Euroopan raja- ja merivartiostolle esitettävät uudet tehtävät aiheuttaisivat vuonna 2017 vähintään 31,5 M€ korotuksen viraston budjettiin (254 M€ vuonna 2016). Tämän lisäksi viraston henkilöstömäärää ehdotetaan lisättäväksi 602 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Ehdotusten arvioidaan saattavan vaatia rahoituskehysten erityisvälineiden käyttöä.

Euroopan meriturvallisuusvirastolle esitettävät uudet tehtävät aiheuttaisivat noin 22 M€ vuotuisen korotuksen sen budjettiin, joka tarkoittaisi yhteensä noin 87 M€ lisäystä vuosina 2017–2020. Lisärahaa suurin osa (noin 81 M€) varattaisiin merialueen satelliittivalvonnan lisäämiseen. Lisäksi henkilöstömäärää ehdotetaan lisättäväksi 17 henkilöllä.

Ehdotuksessa esitetään Euroopan meriturvallisuusvirastolle uutta keskeistä tehtävää. Viraston budjetin lähtökohtana on, että nämä tehtävät hoidetaan viraston budjettirahoituksella. Vuosille 2013–2020 hyväksytyn budjetin perusteella EMSA joutuu leikkaamaan menojaan, muun muassa henkilöstöä on supistettava 10 prosenttia. Ehdotuksesta ei tarkalleen selviä kuinka esitetty uusi rahoitus olisi tarkoitus järjestää ja olisiko sillä vaikutusta vuosille 2013–2020 hyväksyttyyn budjettiin, mutta siinä ennakoitaan että rahoituskehysten otsakkeen 3 uudelleenohjelmointi saattaa olla tarpeen. Ehdotuksessa ei myöskään ole arvioitu sitä millaisia taloudellisia vaikutuksia ehdotuksella olisi jäsenvaltioissa.

Euroopan kalastuksenvalvontavirastolle esitettävät uudet tehtävät aiheuttaisivat noin 7,5 M€ vuotuisen korotuksen sen budjettiin ja 13 henkilön lisäyksen. Esitetty lisäys aiheuttaisi viraston budjettimomentin ylittymisen yhteensä 30,148 M€ vuosina 2017–20.

Suorien budjettivaikutusten lisäksi tulisi lisäksi arvioida mahdolliset epäsuorat vaikutukset muiden EU:n virastojen toimintaan sekä vaikutukset EU-budjettiin ja rahoituskehyksiin yleisesti.

#### Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ja toimintaan

Ehdotettu EuRMV-asetus 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. Rajavartiolain 35 a §:n mukaiset vierailevan virkamiehen toimivaltuudet tulisi laajentaa kattamaan myös nämä tilanteet.

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) 39 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä asetusehdotuksen 11 artiklassa tarkoitetun yhdys henkilön oikeus saada pääsy kansalliseen rajavalvonnan tilannekuvaan ja muihin tarpeellisiin tietoihin. Rajavartiolain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain viittaukset rajaturvallisuusvirastoasetukseen tulee muuttaa viittauksiksi annettavaan asetukseen.

EuRMV-ehdotuksella voi olla vaikutuksia kansalliseen budjettiprosessiin.

EuRMV-ehdotuksella olisi kansallisia taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat Rajavartiolaituksen henkilöstön irrottamisesta viraston koordinoimiin operaatioihin huolimatta kansallisesta tilanteesta. Komission esittämä 2 % rajavartijavahvuudesta merkitsisi noin 40 henkilön vahvuista jatkuvan valmiuden reserviä. Sillä edellytyksellä, että nopean toiminnan reservi olisi kokonaisuudessaan jatkuvasti käytössä, Rajavartiolaitos arvioi henkilöstön lisätarpeeksi 50 henkilötyövuotta (noin 3,2 M€ vuodessa).

EuRMV-ehdotuksella voi olla Rajavartiolaituksen lisäksi vaikutuksia muidenkin viranomaisten resurssitarpeisiin riippuen siitä, miten velvoittavaksi osallistuminen perustettaviin palautus- ja maahanmuutonhallintaoperaatioihin muodostuu.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu sitä, vaikuttaisiko ehdotus jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaan. Seurantadirektiivin mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia keräämään ja vaihtamaan tietoja keskenään ja jäsenvaltiot omistavat keräämänsä tiedot. Nämä jäsenvaltioiden keräämät tiedot ovat keskeinen osa ehdotuksessa tarkoitettua tietojenvaihtoa. Ehdotuksessa ei ole arvioitu myöskään jäsenvaltioita koskevia vaikutuksia tältä osin. Merenkulun elinkeinosektorilla suhtaudutaan varauksella EU:n rannikkovartioston kehittämissäpyrkimyksiin ja erityisesti siitä mahdollisesti aiheutuviin uusiin hallintorakenteisiin ja vaikutuksiin kansallisen tason päätöksentekoon.

Suomessa seurantadirektiivissä tarkoitettu alusliikenteen valvonta on pantu täytäntöön alusliikennepalvelulailla (623/2005). Lain 20 a §:n mukaan VTS-viranomaisen (Liikennevirasto) on ylläpidettävä kansallista merenkulun tiedonhallintajärjestelmää (kansallinen SafeSeaNet) noudattaen sen kehittämisessä, hallinnoinnissa, arkkitehtuurissa, ylläpidossa, käyttöoikeuksissa, turvallisuudessa ja tietojen vaihdossa seurantadirektiivin ja sen liitteen III säännöksiä. On epäselvää, mikä on ehdotetun EMSA:n tehtäviä koskevan asetuksen suhde seurantadirektiivin, joka on jäsenvaltioita velvoittava.

## **6 Ahvenanmaan toimivalta**

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

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 16 kohdan mukaan kalastus ja kalastuselinkeinon ohjaus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on kalastusjaoston (EU 17) jäsen.

## **7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

Eurooppa-neuvoston 18.12.2015 annettujen päätelmien mukaan neuvoston tulisi tarkastella viipymättä komission 15. joulukuuta antamaa ehdotusta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostojärjestelmästä ja neuvoston olisi vahvistettava kantansa eurooppalaisesta raja- ja merivartiostojärjestelmästä Alankomaiden puheenjohtajakaudella.

EuRMV-asetusehdotusta on käsitelty Rajat-työryhmässä 8.1.2016 ja Strategisen tason maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajavalvonta-asioiden komiteassa (SCIFA) 15.1.2016. Neuvoston puheenjohtajamaan tavoitteena on edetä käsittelyssä nopeasti, joten eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä helmikuun aikana.

Komission EuRMV-asetusehdotusta on käsitelty 11.–18.1.2016 välisenä aikana EU-jaostoissa 6, 7, 15, 17 ja 22.

Eduskuntaa on informoitu E-kirjeellä (E 6/2015 vp) komission muuttoliikeagendasta, johon liittyi myös komission pitkäntähtäimen suunnitelma Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä.

## **8 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto kannattaa jäsenvaltioiden välisen rajaturvallisuusyhteistyön tiivistämistä ja syventämistä sekä EU:n rajaturvallisuusviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista. Valtioneuvosto ei kannata EU:n ylikansallista raja- ja merivartiojärjestelmää, joka muuttaisi jäsenvaltioiden rajavalvonnan johtovastuita, vaan rajaturvallisuusjärjestelmän tulee tulevaisuudessa perustua jäsenvaltioiden vastuuseen omista rajoistaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen mukaisen Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustaminen ei tarkoittaisi kansallisen ulkorajavalvonnan toimivallan siirtämistä EU:n ylikansalliselle rajavartiolaitokselle ja on siten Suomen tavoitteiden mukainen.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että EuRMV-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. Tärkeää on, että viraston ja muiden EU-maiden virkamiehet noudattavat unionin ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä sekä kansainvälistä oikeutta ja kunnioittavat perusoikeuksia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että virastolle annetaan riittävät valtuudet arvioida monipuolisesti jäsenvaltioiden rajaturvallisuusjärjestelmien haavoittuvuuksia ja niiden kykyä vastata ulkorajojensa valvonnasta sekä siihen liittyvästä varautumisesta laittomaan maahantuloon ja rajat ylittävän rikollisuuden uhkiin. Tällä toiminnalla täydennetään Schengen-arviointimekanismin toimintaa sekä pyritään ennakoimaan kriisitilanteisiin vastaamista. Virastolle annettavat toimivaltuudet tulee määritellä mahdollisimman selkeästi.

Valtioneuvosto kannattaa ensimmäisessä vaiheessa viraston pääjohtajalle ja toisessa vaiheessa viraston hallintoneuvostolle annettavaa oikeutta kehottaa jäsenvaltiota korjaamaan sen rajavalvonnassa havaitut puutteet ja haavoittuvuudet. Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että unionilla tulisi olla myös järeämpiä keinoja velvoittaa jäsenvaltio yhteistoimintaan EU:n virastojen ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tilanteissa, joissa Schengenin toimivuus on vaarassa. Valtioneuvosto on valmis siihen, että puutteidensa korjaamisen laiminlyönyt tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutunut jäsenvaltio voitaisiin komission komitologiamekaniikassa tehtävän päätöksen sijaan velvoittaa neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ottamaan viraston tukea alueelleen sillä edellytyksellä, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa Schengen-järjestelmän toimivuuden. Valtioneuvosto kuitenkin edellyttää, että myös näissä tilanteissa operaation ja muun tuen osalta EU:n ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tulee pysyä ennallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että viraston jäsenvaltion alueelle lähettämä henkilöstö toimii operaatiosuunnitelman mukaisesti apua vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisien johdossa sekä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön ja toimintaohjeiden mukaisesti.

Valtioneuvosto kannattaa yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän määrittelyä EU:ssa asetuksen tasolla sekä EU:n ja kansallisen tason yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategioiden laatimista. Strategioiden yhdenmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi tulisi viraston ja jäsenvaltioiden yhteistyönä laatia yhteiset rajaturvallisuuden standardit.

Suomi on ollut kokoonsa suhteutettuna yksi merkittävimmistä EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimaan toimintaan osallistuvista jäsenvaltioista. Viraston yksi merkittävimmistä ongelmista on ollut, etteivät jäsenvaltiot ole osallistuneet riittävästi sen koordinoimaan toimintaan. Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että nyt kaikki jäsenvaltiot velvoitettaisiin osallistumaan nopean toiminnan reserviin, ja myös muuhun viraston koordinoimaan toimintaan osallistuminen olisi osittain nykyistä velvoittavampaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea.

Kaluston ja henkilöstön lähettämisessä viraston koordinoimiin operaatioihin valtioneuvosto on valmis siihen, että jäsenvaltiot velvoitetaan osallistumaan viraston nopean toiminnan reserviin suhteessa niiden rajavartiolaitavirastomaisten kokoon. Komission ehdottama 2 %:n osuus rajavartiostoista tarkoittaisi Suomen osalta noin 40 rajavartiostomiestä. Valtioneuvosto edellyttää, että nopean toiminnan reservin lisäksi operaatioihin lähetettävän henkilöstön ja kaluston määrän tulee perustua viraston kanssa yhteistyössä laadittavaan vuosisuunnitelmaan ja läpinäkyviin perusteisiin siten, että kunkin jäsenvaltion rajatilanne ja resurssit otetaan huomioon. Vuosisuunnittelu perustuneen on edellytys sille, että Rajavartiolaitos voi suunnitella toimintaansa ja varmistaa riittävät resurssit rajavaltionnassa.

Valtioneuvosto kannattaa yhteisen riskianalyysimallin pakollista käyttämistä viraston lisäksi myös jäsenvaltioissa sekä viraston riskianalyysitoiminnan laajentamista kattamaan kaikki yhdenmetyt rajaturvallisuuden ulottuvuudet mukaan luettuna maahantulijoiden laitton edelleen siirtyminen sekä rajat ylittävä rikollisuus, kuten ihmiskauppa ja terrorismi siltä osin, kun ne liittyvät ulkorajavalvontaan.

Valtioneuvosto kannattaa viraston toimivaltuuksien vahvistamista palautustoimintaan liittyen, mutta katsoo, että palautusasiiantuntijoiden lähettäminen operaatioihin ja muihin tukitoimiin tulee järjestää kuten rajaturvallisuusoperaatioihin osallistuvien osalta, eli vuosisuunnitelmiin perustuen ja viraston erillisten pyyntöjen perusteella. Jäsenvaltioilla tulee myös olla mahdollisuus olla lähettämättä reserviin nimettyjä henkilöitä, jos tilanne omassa maassa sitä edellyttää. Viraston palautuksiin ja maahanmuuton tukitoimintoihin liittyvät tehtävät tulee määritellä selkeästi huomioiden muun muassa tehtävien jaon Euroopan turvapaikkatukiviraston kanssa.

Valtioneuvosto kannattaa viraston yhteistyön lisäämistä muiden unionin virastojen ja toimijoiden sekä relevanttien kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Virastojen yhteistyön kehittämisessä on kuitenkin huomioitava jäsenvaltioita ja virastoja velvoittava unionin lainsäädäntö. Euroopan meriturvallisuusviraston osalta olisi erityisesti huomioitava alusliikenteen seurantadirektiivi sekä kansainväliset, alusliikenteen valvontaa koskevat sopimukset.

Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä olisi Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) osalta arvioitava tarkemmin sitä, voidaanko uusi tehtävä säätää viraston keskeiseksi tehtäväksi sekä sitä, onko tehtävä riittävän selkeästi määriteltä ottaen huomioon jäsenvaltioita velvoittavat unionin säännökset ja unionin tiedonvaihtojärjestelmien hallinnointia koskevat säännökset. Lisäksi olisi arvioitava millaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi Euroopan meriturvallisuusviraston merenkulkua palvelevien keskeisten tehtävien hoitamiseen sekä viraston henkilöstöön ja talouteen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EMSA:n perustehtävät merenkulun turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi ja meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi eivät uusien tehtävien myötä saa vaarantua.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan kalastuksenvalvontaviraston (EFCA) osalta ehdotuksessa vuosille 2017–2020 esitetyn lisäresursointitarpeen perusteina olevat tehtävät on esitetty hyvin yleisellä tasolla. Tehtävien sisällöstä tulee pyrkiä saamaan tarkennettu erittely, jotta niiden

tarpeellisuutta ja mahdollisesti tarvittavien lisäresurssien mitoittamista pystytään arvioimaan. Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisten lisäresurssien tulisi olla lähtökohtaisesti väliaikaisia. Valtioneuvosto toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan osalta ei nähdä tarvetta lisätä kansallista rahoitusta tai henkilöstöresursseja EFCA:n perustamisasetuksen muutosehdotuksen perusteella. EFCA:n tehtävien lisäämisen ei arvioida, eikä sen tule aiheuttaa tai edellyttää Suomessa sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joista aiheutuisi lisäkustannuksia tai tarvetta henkilöstöresurssien lisäämiselle.

Virastojen toiminnan tulee olla toisiaan täydentävää ja tukevaa. EuRMV-viraston tehtävien laajentaminen ei saa johtaa päällekkäisyyksiin toisten virastojen kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että Hotspot-konsepti tulee määritellä ja siitä säätää unionin lainsäädännössä. Konseptia ja jäsenvaltioiden osallistumista konseptin toimeenpanoon tulee tarkastella osana viraston koordinoimaa toimintaa, ei erillisenä asiana. Vastuut ja toimintaperiaatteet tulee määritellä selkeästi. Toiminnan tavoitteena tulee olla ulkorajavalvonnan tehostaminen siten, että tulijat saadaan viranomaistoimenpiteiden kohteiksi heti heidän ylitettyään ulkorajan. Lisäksi tulee taata määrällisesti riittävien ja riittävän laajojen Hotspot-keskusten perustaminen tulijoiden puhuttamiseksi ja rekisteröimiseksi, sekä ensilinjan ulkorajavaltioiden riittävästä vastaanottokapasiteetista huolehtiminen siten, että tulijat pysyvät viranomaisten valvonnassa prosessin kaikissa vaiheissa.

Valtioneuvosto katsoo, että viraston pääjohtajaa etenkin kriisitilanteissa avustavan valvontaneuvoston ehdotettu kokoonpano ei takaa riittävää rajavalvonta-asioiden tuntemusta ja jäsenvaltioiden näkemyksen huomioimista. Rajavalvonnan kokemukseen perustuvan päätöksen teon kannalta olisi tärkeää, että valvontaneuvostoon kuuluisi myös jäsenvaltioiden edustajia.

Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn ja tukee komission esitystä tältä osin. Tietojen tehokkaampi käyttö parantaisi erityisesti toimintaa ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa järjestäviä rikollisorganisaatioita vastaan. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

Valtioneuvosto katsoo, että viraston hallinnoitavaksi ehdotetulla epäiltyjä perusoikeusloukkauksia koskevalla valitusmekanismilla ei tulisi muuttaa nykyistä käytäntöä, jonka mukaan jäsenvaltiot käsittelevät omia operaatioitaan koskevat valitukset itse.

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

Valtioneuvosto katsoo, että nopeasti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä asettaa jäsenvaltioille suuria haasteita, joihin vastaaminen edellyttää määrätietoista, vaikuttavaa ja tehokkaasti toimeenpantavia toimia kaikilla politiikkasektoreilla.

Tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset valtion talousarvion ja EU-budjetin osalta on vielä tarpeen selvittää. Selvitys tulee tehdä EU-budjetin osalta ennen kuin harkitaan rahoituskehysten mahdollistamien erityis- tai joustovälineiden käyttöä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rahoitus pyritään hoitamaan valtiontalouden kehysten ja nykyisen EU:n rahoituskehysten puitteissa resursseja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla.

Valtioneuvosto kannattaa rannikkovartiointiin liittyvän yhteistyön lisäämistä, mutta katsoo, että vastuu rannikkovartiointin toteuttamisesta tulee jatkossakin olla jäsenvaltioilla ja kehittämisen tulee perustua jäsenvaltioiden omaan lainsäädäntöön.

Valtioneuvosto näkee tärkeäksi EU:n virastojen koordinoitun tuen jäsenvaltioille rannikkovartiointin kehittämisessä ja kannattaa niiden yhteistyön tiivistämistä. Valtioneuvosto katsoo, että yhteistyöjärjestelyjen tulee olla selkeät ja olemassa olevan yhteistyön luomat toiminnallisuudet ja verkostot tulee hyödyntää kehitystyössä täysimääräisesti. Euroopan raja- ja merivartiostoviraston koordinoimia yhteisoperaatioita tulisi hyödyntää sektorirajat ylittävän rannikkovartiointin kehittämiseen.