

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 36/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asiantuntijatiimiasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asiantuntijatiimiasetus) (U 48/2006 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Katariina Laitinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

— sisäasiainministeriön poliisiosasto ja ulkomaalaisosasto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen tarkoituksena on lisätä edelleen Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (FRONTEX, rajaturvallisuusvirasto) puitteissa suoritettujen operatiivisten toimien tehoa ja kehittää edelleen jäsenvaltioiden ja yhteisön keskinäistä solidaarisuutta ulkorajojen alalla. Asetus voidaan tavoitteidensa osalta jakaa kahteen osaan.

Ensinnäkin asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa rajan nopean toiminnan tiimit sekä virastoasetusta muuttamalla ottaa käyttöön säännökset, joiden nojalla rajaturvallisuusvirasto voi koota ja asettaa tehtävään nämä jäsenvaltioiden kansallisten rajavartiolaitosten virkamiehistä koostuvat rajan nopean toiminnan tiimit. Asetus-

ehdotuksen mukaan asiantuntijatiimejä voidaan tilapäisesti sijoittaa pyynnön esittävään jäsenvaltioon, jolla on erityisen hankala tilanne erityisesti silloin, kun ulkorajoille tulee suuri määrä laittomasti Euroopan unioniin pyrkiviä kolmannen maan kansalaisia.

Lisäksi asetusehdotuksessa säädettäisiin yhdenmukaisesti muiden jäsenvaltioiden rajavartiolaitosten vierailevien virkamiesten tehtävistä, kun he osallistuvat yhteisiin operaatioihin tai kun heidät sijoitetaan pyynnön esittäneeseen jäsenvaltioon määrättäviin rajan nopean toiminnan tiimeihin.

Teknisesti ehdotus jakaantuu perusteluosaan, varsinaiseen asetusehdotukseen sekä liitteeseen, joka sisältää arvion taloudellisista vaikutuksista.

Perusteluosa sisältää johdanto-osan, säännökset ehdotuksen sisällöstä, oikeusperustan valinnasta, säännökset toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista sekä ehdotuksen käyttötarkoituksen jäsenvaltioissa ja Schengenin säännöstön kehittämiseen sitoutuneissa kolmansissa maissa.

Varsinaiseen asetustekstiin sisältyy 13 artiklaa. Artiklassa 12 säänneltäisiin muutokset virastoasetukseen. Virastoasetuksen 2 artiklaan tehtäisiin lisäys, 8 artiklaa muokattaisiin ja virastoasetukseen lisättäisiin artikkelit 8 a—8 h. Virastoasetuksen artikla 10 poistettaisiin.

Valtioneuvoston kanta

Asetusehdotus on esitelty 24 päivänä heinäkuuta 2006 järjestetyssä Suomen puheenjohtajuuskauden ensimmäisessä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa. Asetusehdotuksessa ilmenevä tavoite jäsenvaltioiden rajaturvallisuusviranomaisten käytännön yhteistyön edistämisestä on laajalti hyväksytty Euroopan unionin piirissä. Tarkasteltavana olevan asetusehdotuksen keskeiset periaatteet ja sen mukainen rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyön tehostaminen noudattavat unionin piirissä sovittuja tai esimerkiksi Haagin ohjelmaan sisältyviä tavoitteita. Suomi voi periaatteessa hyväksyä komission asetusehdotuksen taustalla olevan perusajatuksen operatiivisen ja teknisen avun asiantuntijoita koskevien tiimien perustamisesta sekä niille esitetyistä toimivaltuuksista ja kustannusten jakautumisesta.

Suomi puheenjohtajavaltiona pyrkii ratkaisuun, joka on toimiva, jotta operaatioita todella voidaan saada aikaan ja joka samalla lisää yhdenmetyä rajaturvallisuusjärjestelmän uskottavuutta ja luotettavuutta. Tavoitteisiin pääsemiseksi asetuksessa olisi oltava riittävät ja täsmällisesti säännellyt toimivaltuudet yksittäiselle virkamiehelle, joka toimii rajaturvallisuustehtävissä toisen jäsenvaltion alueella. Tämä tarkoittaa valtuutusta suorittaa Schengenin rajasäännöstön mukaisia rajatarkastus- ja valvontatoimenpiteitä ja käyttää niiden yhteydessä välittömästi tarvittavia pakko- ja voimakeinoja. Operaatio suoritettaisiin isäntävaltion ohjauksessa ja pääsäännön mukaan isäntävaltion rajavartiomiehen läsnä ollessa. Suomi katsoo, että asetuseh-

dotusta käsiteltäessä on kiinnitettävä erityinen huomio sekä hallinnon asiakkaan että yksittäisen virkamiehen oikeusturvaan. On erittäin tärkeää, että vierailevat virkamiehet, joille asetuksen kautta siirretään julkisen vallan käyttöön liittyviä toimivaltuuksia, ovat perehtyneet isäntämaan toimialaa koskevaan lainsäädäntöön. Lainsäädännön tuntemuksen kannalta ja oikeusturvan kannalta yleensäkin avainasemassa on asianmukainen, riittävä ja jatkuva operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin osallistuvien virkamiesten perus- ja jatkokoulutus sekä säännönmukaiset harjoitukset. Tärkeää on, että toisen jäsenvaltion virkamiehen tehtävät ja toimivaltuudet rajoitetaan sekä rajatarkastus- että rajojen valvontatehtävissä enintään kansallisen viranomaisen toimivaltaan. Pysyväisluonteisemmin vaikuttavat toimenpiteet, kuten esimerkiksi käännätyminen, pidättäminen ja takavarikko, tapahtuisivat aina isäntävaltion virkamiehen päätöksinä. Tärkeää on myös, että rajatarkastukseen liittyvän hallinnollisen päätöksen voi tehdä vain isäntävaltion virkamies.

Lähetettävän valtion, isäntävaltion ja lähetettävän virkamiehen sekä viraston vastuut on määritettävä selkeästi vahingonkorvauksia, hallinnollisia valituksia ja syytetoimia silmällä pitäen. Tärkeätä on niin ikään se, että toisen jäsenvaltion virkamiehet rinnastetaan yhteisiä rajaturvallisuusoperaatioita suoritettaessa isäntäjäsenvaltion virkamiehiin sekä sellaisissa rikoksissa, jotka kohdistuvat heihin, että sellaisissa rikoksissa, joita he tekevät. Nämä virkamiehet olisivat siten Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen sääntelyn piirissä.

Asetusehdotukseen tulisi mahdollisuuksien mukaan myös lisätä säännökset yhteisiin operaatioihin käytettävän jäsenmaiden välineistön käyttökustannuksista. Yhteisesti sovitut säännöt kustannusten jaosta nopeuttaisivat välineistön käyttöönottoa kohdealueella äkillisissä ja ennakkoimattomissa ulkorajaturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa ja siten tehostaisivat asiantuntijatiimien toimintaedellytyksiä kriittisissä tilanteissa. Asetusehdotuksessa tulisi niin ikään pyrkiä yksityiskohtaisemmin sääntelemään jäsen-

maiden virkamiesten asemasta ja palvelussuhteesta sekä henkilöstökustannusten jaosta.

Aloite rajoittuu selkeästi viraston koordinoimiin Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyviin operaatioihin. Tällä asetuksella ei tule luoda sellaista toimivaltaa, joka olisi päällekkäistä kansallisen yleisen järjestyksen ylläpitoon tai rikostorjuntaan liittyvien tehtävien kanssa. Kaikki asetusehdotuksen määrittämät oikeudet ja velvollisuudet liittyvät rajatarkastuksiin tai rajojen valvontaan.

Aloitteella ei ole tarkoitus perustaa ylikansallisesti toimivaltaista rajaviranomaista. Jäsenvaltion tukemiseksi tarkoitetun operaation tulee tapahtua yksinomaan jäsenvaltion aloitteesta ja sen johtovastuulla, kuten asetusehdotuksessa on esitetty. Lopullinen päätös siitä, osallistuvatko viraston käyttöön ilmoitetut virkamiehet yksittäisiin operaatioihin tulee tehdä aina kansallisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että yhteisön politiikan tärkein tavoite ulkorajoilla on yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän luominen, jolla huolehditaan henkilöiden tarkastusten ja rajojen valvonnan korkeasta ja yhdenmukaisesta tasosta. Käsiteltävänä oleva asetusehdotus liittyy yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen.

Tavoite jäsenvaltioiden rajaturvallisuusviranomaisten käytännön yhteistyön edistämisestä on laajalti hyväksytty Euroopan unionissa. Ehdotukseen sisältyvät keskeiset periaatteet ja rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyön tehostaminen noudattavat Haagin ohjelmaan sisältyviä tavoitteita. Valiokunta hyväksyy perusajatuksen operatiivisen ja teknisen avun asiantuntijoita koskevien tiimien perustamisesta samoin kuin jäsenvaltioiden rajavartiolaitosten toisessa jäsenvaltiossa vierailevien virkamiesten tehtävistä, kun he osallistuvat yhteisiin operaatioihin tai kun he osallistuvat rajan nopean toiminnan tiimeihin. Tällä hetkellä toisessa jäsenvaltiossa toimivien vierailevien virkamiesten oikeudellinen asema vaihtelee huomattavasti eri jäsenmaissa. Näin ollen asetusehdotuksen käsittelyä, joka on vasta aluillaan, voidaan jatkaa.

Samalla valiokunta korostaa, että asetusehdotus koskettaa perustuslain 1 §:ssä säädettyä Suomen täysivaltaisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeusherkkää maahantulon ja rajavalvonnan sääntelyä tavalla, jota on tarkaltettava perus-

tuslain kannalta. Asetusehdotus onkin myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Joka tapauksessa hallintovaliokunta pitää selvänä, että asetusehdotusta on monelta kohdin muutettava sen valmistelun edetessä.

Valiokunta painottaa, että aloitteella ei ole tarkoitus perustaa ylikansallisesti toimivaa rajavartioviranomaista. Kysymys on siitä, että mahdollistetaan kansallisten rajavartioiden auttaminen tilapäisesti henkilöiden tarkastamisessa ja ulkorajojen valvonnassa erikoiskoulutetuista asiantuntijoista koostuvilla asiantuntijatiimeillä. Tiimin tehtävään määrittäminen tapahtuisi Frontexin toimesta, mutta se perustuisi aina isäntävaltion pyyntöön ja tiimin tehtävät määräytyisivät isäntävaltion hyväksymän operaatio-suunnitelman mukaisesti. Tiimi toimisi myös isäntävaltion komennossa. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei asetuksella luoda sellaista toimivaltaa, joka on päällekkäistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon tai rikostorjuntaan liittyvien tehtävien kanssa.

Hallintovaliokunta tähdentää, että kansallisten rajaturvallisuusviranomaisten yhteistoiminnan järjestelyjen tulee kunnioittaa valtion suvereniteettia sekä että järjestelyissä tulee turvata perus- ja ihmisoikeudet sekä hyvä hallinto. Valiokunta katsoo, että asiantuntijatiimien toimintaan osallistumisen tulee olla aina erillisen kansallisen päätöksen varassa samoin kuin avun pyytäminen. Toiminnassa Suomen alueella tulee noudattaa Suomen lainsäädäntöä. Ulkomais-

ten virkamiesten tulee myös toimia Suomessa kotimaisten viranomaisten alaisuudessa ja valvonnassa. Ulkomaisten virkamiesten on oltava kansallisen rikosvastuun piirissä Suomessa toimiessaan.

Asetusehdotuksen yksittäisistä tarkistamistarpeista valiokunta kiinnittää tässä vaiheessa huomiota muun muassa siihen, että asetusehdotuksesta tulee käydä selkeämmin esiin se, että asiantuntijatiimin lähettäminen jäsenvaltion alueelle tapahtuu aina jäsenvaltion omasta pyynnöstä ja että jäsenvaltiot tekevät aina erillisen päätöksen omien virkamiestensä lähettämisestä operaatioihin.

Ulkomaisten virkamiesten toimivaltuuksien sääntely on asetusehdotuksessa väljää, ja sitä tuleekin tarkentaa. Asiantuntijatiimin jäsenten toimivaltuudet eivät valiokunnan käsityksen mukaan voi ylittää isäntävaltion virkamiesten toimivaltuuksia. Tämä ei yksiselitteisesti käy ilmi 6 artiklasta. Ei myöskään liene tarkoitus, että tiimien jäsenten käytettävissä olisivat isäntävaltion viranomaisten toimivaltuudet kokonaisuudessaan. Tiimien jäsenillä tulee olla vain ne toimivaltuudet, joita he tarvitsevat asetuksenmukaisia tehtäviä hoitaessaan.

Asetusehdotus ei sisällä lainkaan erityisiä määräyksiä voimankäyttövaltuuksista. Lähtökohtana ilmeisesti on, että voimankäyttövaltuudet määräytyvät aina isäntävaltion lainsäädännön mukaan. Voimakeinojen käytöstä tulee valiokunnan käsityksen mukaan säätää nimenomaisesti.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että vain isäntävaltion virkamiehet voivat

tehdä käännättämisspäätöksiä ja ylipäänsäkin hallintopäätöksiä. Myös merkittävät pakkokeinot, kuten takavarikko tai pidättäminen, tulee asetuksessa rajata vain isäntävaltion viranomaisille.

Artiklan 11 osalta valiokunta toteaa yksityiskohtana, että otsikossa puhutaan vain "vastuusta", vaikka kyse on rikosoikeudellisesta asemasta. Tämä artikla edellyttää Suomessa rikoslain muuttamista.

Toimintaan osallistuvien virkamiesten siviilioikeudellinen ja rikosoikeudellinen asema tulee määritellä selkeästi. Tiimin jäsenyyden tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Operaatioihin osallistuvien ulkomaisten virkamiesten rikosoikeudellinen asema tulee rinnastaa isäntävaltion virkamiesten rikosoikeudelliseen asemaan.

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan vielä varsin yleisesti asetusehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Eduskunnan tuleekin saada asian käsittelyn edetessä seikkaperäisempää tietoa asetuksen vaikutuksista lainsäädäntöömme.

Valiokuntaa tulee informoida asian käsittelyn etenemisestä, ja valiokunta tulee tarvittaessa antaa myöhemmin uuden lausunnon.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.