

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2007 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asiantuntijatiimiasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 4 päivänä toukokuuta 2007 lähettänyt jatkokirjelmän 2. SM 25.04.2007 asiassa U 48/2006 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- ylitarkastaja Katriina Laitinen, sisäasiainministeriö.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 36/2006 vp ja HaVL 58/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Niin kutsutussa Haagin ohjelmassa, joka on osa Eurooppa-neuvoston päätöslauselmia 4. ja 5. päivältä marraskuuta 2004 ja jossa säädetään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevan kehittämisen ensisijaisista tavoitteista, Eurooppa-neuvosto pyysi luomaan "kansallisten asiantuntijoiden tiimit, jotka voivat antaa nopeaa teknistä ja operatiivista apua sitä pyytävälle jäsenvaltioille sen jälkeen, kun ulkorajavirasto on suorittanut asianmukaisen riskianalyysin, ja sen alaisina toimien, kun komissio on tehnyt ehdotuksen näiden tiimien asianmukaisista valtuuksista ja niiden rahoituksesta".

Eurooppa-neuvosto pyysi 15. ja 16. joulukuuta 2005 pitämänsä kokouksen päätöslauselmissa komissiota "tekemään Haagin ohjelman mukaisesti kevääseen 2006 mennessä ehdotuksen kan-

sallisista asiantuntijoista koostuvien nopean toiminnan tiimien luomisesta, jotka voisivat suurien maahanmuuttajavirtojen tullessa antaa nopeaa teknistä ja operatiivista apua". Heinäkuussa 2006 annettu asetusehdotus on komissiossa laadittu tämän pyynnön perusteella. Komissio antoi asetusehdotuksen 19.7.2006.

Kokemukset jäsenvaltioiden ulkorajoja koskevien yhteisten operaatioiden koordinoinnista ovat osoittaneet, että tällaiselle säännöstölle on olemassa käytännön tarve. Tarve yhteisille operaatioille ja parhaiden käytänteiden kouluttamiselle ja vaihtamiselle lisääntyy koko ajan johtuen rajat ylittävän rikollisuuden, laittoman maahantulon ja terrorismin torjunnan vaikeutumisesta ja monialaistumisesta. Mikään maa tai mikään viranomainen ei kykene hoitamaan edellä mainittuja Euroopan unionin ja yksittäisen jä-

senmaan turvallisuuteen oleellisesti vaikuttavia tekijöitä yksin. Saksa on tällä hetkellä yksi harvoista maista, joka on kansallisessa lainsäädännössään selkeästi määrittänyt toisen jäsenvaltion virkamiehen toimivallan Saksan alueella. Saksa on antanut vieraan valtion virkamiehelle lähes yhtä laajat toimivaltuudet kuin oman maansa virkamiehille. Toimivaltaan ja tietojenvaihtoon liittyviä kahden- ja monenvälisiä sopimuksia on eri mailla lukuisia, niin myös Suomessa. Kaiken kaikkiaan sääntelyn tilanne on jäsenmaissa sekava ja tarve yhtenäistää säädöspohja on olemassa, mikäli halutaan tehostaa ja parantaa muun muassa yhteisten operaatioiden vaikuttavuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja kustannustehokkuutta. Asetusehdotuksella pyritään vahvistamaan myös jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta mahdollistamalla tehokkaan avun niille jäsenvaltioille, joissa laittoman maahanmuuton paine on korkea tai tilanne muuten sellainen, ettei kyseinen jäsenvaltio kykene saamaan sitä hallintaansa yksin.

Asetusehdotuksen tavoitteena on:

1) perustaa RABIT eli kansallisista asiantuntijoista koostuva tiimi

eli järjestelmä, jonka puitteissa jäsenvaltiot, joissa on suuria laittoman maahantulon paineita ja äärimmäisen suuria vaikeuksia huolehtia ulkorajojensa valvonnasta, voisivat nopeaa reagointia edellyttävissä tilanteissa tilapäisesti hyödyntää toisten jäsenvaltioiden asiantuntemusta ja ammattitaitoa.

2) säännellä tehtävistä ja kustannuksista

eli asetusehdotuksessa määriteltäisiin myös ne rajavalvontaan liittyvät tehtävät (rajatarkastukset ja rajojen valvonta), joita tämän asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvat virkamiehet voivat suorittaa, sekä toiminnasta aiheutuvien kustannusten jaosta.

3) muuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivasta virastosta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2007/2004.

RABIT:sta riippumatta Rajaturvallisuusvirasto on luonut Frontex Joint Support Team -järjestelmän (FJST), jonka toimintaa säänneltäisiin osin myös tässä asetusehdotuksessa. FJST on

järjestelmä, joka on luotu viraston säännönmukaisia yhteisiä operaatioita tai kokeiluhankkeita varten. Sen tehtävänä on kohdentaa tietotaito erityisiin tilanteisiin tai ongelmiin (esimerkiksi jäsenvaltioissa järjestettävät suuret kansainväliset tapahtumat), jotka on ennakoitu ja otettu huomioon viraston vuotuisissa suunnitelmissa.

Asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät jäsenvaltioiden kahdenväliset yhteistyösopimukset, esimerkiksi päivittäinen yhteistyö ulkorajojensa rajavalvonnassa.

Valtioneuvoston kanta

Suomen puheenjohtajuuskaudella annetussa alkuperäisessä asetusehdotuksessa osallistuminen rajan nopean toiminnan tiimeihin ja operaatioihin perustui vapaaehtoisuuteen.

Saksa on 25.1.2007 ensi kertaa esittänyt muutoksen ehdotuksensa, jossa tehdään osallistumisesta velvoittavaa. Ehdotuksessa asia on muutettu niin, että jäsenvaltioiden olisi pakko nimetä jäseniä tiimeihin (poolit) ja asettaa ne rajaturvallisuusviraston käyttöön, mikäli virasto pyytää. Tiimien kokoonpanon ja lukumäärän päättäisi kolmen neljäsosan äänten enemmistöllä rajaturvallisuusviraston hallintoneuvosto pääjohtajan esityksestä.

Suomi on korostanut sitä, että rajavalvonta perustuu kansalliselle vastuulle ja toimivallalle. Jäsenvaltioilta tulee edellyttää, että ne järjestävät rajavalvontansa tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti yhteisen säännösten ja muun muassa Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyn Euroopan unionin yhdenmetyt rajaturvallisuusstrategian mukaisesti.

Lähtökohdan tulee siis olla, että jokaisella ulkorajavaltiolla on oma rajavalvontajärjestelmänsä kunnossa ja yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan täysimääräisesti.

Suomi on tukenut jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja taakanjakoa niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltio on kaikista omista toimenpiteistään huolimatta joutunut kohtuuttoman ja hallitsemattoman paineen alaiseksi esimerkiksi laittoman maahantulon tilanteen osalta. Solidaarisuuden toteuttamiseen on kehitetty kaksi välinettä. Ulkorajarahaston puitteissa pystytään jo ennalta

varautumaan ja valmistautumaan osaan tilanteista. Sen lisäksi on päätetty perustaa Rajaturvallisuusvirasto FRONTEX, jonka päätehtäviin kuuluu yhteisten operaatioiden järjestäminen ja koordinointi. Vuoden 2006 kesällä EU:n eteläisten merialueiden maahanmuuttokriisin yhteydessä Rajaturvallisuusvirastoa arvosteltiin voimakkaasti, koska operaatioihin osallistuminen oli hyvin vähäistä.

Suomen näkemyksen mukaan Saksan uusi ehdotus on johdonmukainen jatko Suomen puheenjohtajuuskaudella käynnistyneelle työlle. Asetuksen tehokas edistyminen on luonut tilanteen, jossa yhteisten operaatioiden vaikuttavuutta voidaan nyt entisestään terästä, ja viime kesän kokemukset osoittavat, että vapaaehtoisuuden pohjalta edettäessä operaatioiden tulokset jäävät hyvinkin laihoiksi. Osallistumispakolla tiimien toimintaan ja operaatioihin voitaisiin varmistaa, että rajaturvallisuusvirastolla on tosiasiallisesti käytettävissä henkilöstöä, kun tarve yhteisoperaatiolle ulkorajalla ilmenee. Näin osallistumispakko automaattisesti lisää yhteisten operaatioiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Ulkorajojen tehokas hallinnointi on kaikkien jäsenvaltioiden etu, joten kaikkien jäsenvaltioiden, ei vain aktiivisempien, tulisi osoittaa tuensa niille jäsenvaltioille, jotka ovat joutuneet ulkorajallaan kohtuuttoman vaikeaan ja hallitsemattomaan tilanteeseen. Edellä mainituilla perusteilla Suomi näkee pakottavuuden osallistua tiimien toimintaan tarpeellisenä toiminnalliselta kannalta tarkasteltuna. Tärkeää on myös asetus ehdotuksen nykyiseen sanamuotoon sisältyvä tosiasiallinen kieltäytymisoikeus jäsenvaltiolle. Sen mukaan jäsenvaltiolla on itsenäinen oikeus kieltäytyä antamasta virkamiehiä viraston käyttöön poikkeustilanteessa, jos sillä on olennainen vaikutus kansallisten tehtävien suorittamiseen. Neuvoston oikeuspalvelun oikeudellisen arvion mukaan harkinta siitä, milloin kyseessä on tällainen poikkeustilanne, on täysin jäsenvaltion harkinnassa. Edelleen oikeuspalvelu toteaa, että tämän mukaisesti jäsenvaltiolla on oikeus kiel-

täytyä antamasta rajavartijoita tiimeihin, jos sen kyky huolehtia sisäisestä turvallisuudestaan on uhattuna. Oikeuspalvelu siis katsoo, että ehdotus on EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan sisältämien periaatteiden mukainen.

Kotijäsenvaltio päättää itsenäisesti henkilöstön valinnasta ja komennuksen kestosta. Rajavartiolaitokselta tiimien toimintaan osallistuvien henkilöiden lukumäärä tulee olemaan pieni, joten tämä ei aiheuta Rajavartiolaitokselle ongelmia.

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) perustuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Vaikka jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiinkin puhtaan muodolliselta kannalta katsoa aina merkitsevän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, ei tällainen tulkinta ole nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa perusteltu. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi luonnehtinut Suomen Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp).

Suomi on jättänyt tarkasteluvarauman, joka koskee osallistumisen pakollisuutta.

Ottaen huomioon EU:n yhdenmisen ulkorajojen valvontajärjestelmän merkityksen Suomen kannalta Suomi poistaa varaumansa ja hyväksyy asetusehdotuksen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetusehdotus perustuu Eurooppaneuvoston päätelmiin ja Haagin ohjelmaan. Ehdotuksen tarkoituksena on luoda järjestelmä, jonka puitteissa jäsenvaltiot, joissa on suuria laittoman maahantulon paineita ja äärimmäisiä vaikeuksia huolehtia ulkorajojensa valvonnasta, voivat nopeaa reagointia edellyttävissä tilanteissa tilapäisesti hyödyntää toisten jäsenvaltioiden asiantuntemusta ja ammattitaitoa. Asetusehdotuksessa määritellään myös ne tehtävät (rajatarkastukset ja rajavalvonta), joita kansallisista asiantuntijoista koostuvat nopean toiminnan tiimeihin kuuluvat virkamiehet voivat suorittaa.

Ehdotuksen käsittely on alkanut Suomen puheenjohtajuuskaudella. Suomi on pyrkinyt puheenjohtajavaltiona ratkaisuun, joka mahdollistaa rajaturvallisuusviranomaisten yhteiset nopean toiminnan operaatiot ja joka vahvistaa samalla yhdenmetyä rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuutta. Hallintovaliokunta on jo aiemmin hyväksynyt perusajatuksen operatiivisen ja teknisen avun asiantuntijoista koostuvien tiimien perustamisesta samoin kuin jäsenvaltioiden rajavartiolaitosten toisessa jäsenvaltiossa toimivien virkamiesten tehtävistä, kun he osallistuvat yhteisiin operaatioihin (HaVL 36/2006 vp).

Saksan puheenjohtajuuskaudella asetusehdotusta on muutettu siten, että vapaaehtoisuuden sijasta jäsenvaltiolla on velvollisuus osallistua nopean toiminnan tiimeihin. Hallintovaliokunta on asetusehdotuksen muutoksen johdosta pitänyt välttämättömänä, että asiassa hankitaan valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lausunto (HaVL 58/2006 vp). Lisäksi hallintovaliokunta on pitänyt tarpeellisenä, että perus- ja ihmisoikeusherkkää maahantulon ja rajavalvonnan sääntelyä tarkastellaan muutoinkin perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 1/2007 vp, että asetusehdotuksen soveltamisala on rajattu tilapäiseen ja jäsenvaltion omasta pyynnöstä annettavaan eräänlaiseen hätäapuun rajatarkastusten ja rajavalvonnan suorittamisessa. Kysymys on EU:n ulkorajojen val-

vontaa koskevien yhteistyömuotojen kehittämisestä EY:n perustamissopimuksessa annetun toimivallan puitteissa. Kaikkiaan perustuslakivaliokunnan lausunnon lopputulema on, ettei asetusehdotus ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Todettakoon tässä kohdin lisäksi saadun selvityksen perusteella, ettei asetusehdotuksen EY-oikeudellinen oikeusperusta ole neuvoston oikeuspalvelun kannan mukaan muuttunut ongelmalliseksi velvoittavuuselementin myötä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rajavalvonta ja rajatarkastukset perustuvat kansalliselle vastuulle ja toimivallalle. Lähtökohdan tulee olla, että jokaisella ulkorajavaltiolla on oma kunnossa oleva rajavalvontajärjestelmänsä ja että yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan täysimääräisesti. Valiokunta tukee Suomen kannan mukaisesti jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja taakanjakoa niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltio kaikista omista toimenpiteistä huolimatta on joutunut kohtuuttoman ja hallitsemattoman paineen alaiseksi esimerkiksi laittoman maahanmuuton osalta. Osallistumispakolla tiimien toimintaan ja operaatioihin voidaan varmistaa, että Rajaturvallisuusvirasto FRONTEXilla on tosiasiallisesti käytettävissä resursseja, kun tarve yhteisoperaatioille ulkorajoilla syntyy.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asetusehdotuksen nykyiseen sanamuotoon sisältyy tosiasiallinen jäsenvaltion kieltäytymisoikeus. Tämä tulee kysymykseen poikkeustilanteessa, jos tilanteella on olennainen vaikutus kansallisten tehtävien suorittamiseen. Neuvoston oikeuspalvelun arvion mukaan harvinta siitä, milloin tällainen poikkeustilanne on olemassa, on täysin jäsenvaltion käsissä. Eduskunnalle annetun käsiteltävänä olevan jatkokirjelmän mukaan jäsenvaltion on lähetettävä virkamiehiään operaatioihin, jolleivät kansalliset tehtävät ole kiireellisempiä.

Jäsenvaltio päättää itsenäisesti henkilöstön valinnasta RABIT-tiimeihin. Suomen rajavartiolaitoksen arvion mukaan suomalaisten toimintaan osallistuvien henkilöiden määrä tulee olemaan pieni eikä aiheuta rajavartiolaitokselle on-

gelmia. Osallistuminen tiimeihin perustuu virkamiehen vapaaehtoisuuteen. Valiokunta toteaa, että Suomen rajavartiolaitos on muutoinkin valmistelemassa kansallista asiantuntijapoolia, johon kuuluvat virkamiehet ovat käytettävissä erilaisissa kansainvälisissä tehtävissä muun muassa Euroopan unionin puitteissa.

Hallintovaliokunta tähdentää, että Suomen alueella toisen jäsenvaltion virkamiehen tulee noudattaa Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Asetuksella ei siten laajenneta kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia. Valiokunta korostaa samalla perustuslakivaliokunnan tavoin perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä asetusta sovellettaessa. Tältä kannalta myönteisenä seikkana voidaan todeta, että uusimpaan asetusehdotuksen versioon sisältyy säännös siitä, että asetuksen

soveltaminen ei rajoita pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia. Lisäksi valiokunta painottaa eri jäsenmaiden virkamiesten koulutuksen ja huolellisen ennakoivamistautumisen tärkeyttä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta puoltaa asetusehdotuksen hyväksymistä ja Suomen jättämän tarkasteluvarauman poistamista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan ja

että valiokunta puoltaa Suomen jättämän tarkasteluvarauman poistamista.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
 vpj. Tapani Mäkinen /kok
 jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
 Rakel Hiltunen /sd
 Heli Järvinen /vihr
 Oiva Kaltiokumpu /kesk
 Elsi Katainen /kesk
 Timo Korhonen /kesk

Valto Koski /sd
 Outi Mäkelä /kok
 Petri Pihlajaniemi /kok
 Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
 Unto Valpas /vas
 Tuula Väättäinen /sd
 vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.