

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2007 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on samassa asiassa lähettänyt perustuslakivaliokunnalle 9 päivänä helmikuuta 2007 jatkokirjelmän 1. SM 02.02.2007 ja 4 päivänä toukokuuta 2007 jatko-

kirjelmän 2. SM 25.04.2007 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Katriina Laitinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- assistentti Janne Salminen
- professori Ilkka Saraviita.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 19.7.2006 tehnyt ehdotuksen asetukseksi rajan nopean toiminnan tiimien luomista koskevasta välineestä eli niin sanotuksi asiantuntijatiimiasetukseksi. Asetuksella otetaan käyttöön jäsenvaltioiden kansallisista virkamiehistä koostuvat rajan nopean toiminnan tiimit, jotka voivat tilapäisesti avustaa jäsenvaltioita, joilla on suuria vaikeuksia valvoa ulkorajojaan. Asetuksessa määritellään ne rajavalvontaan liittyvät tehtävät (rajatarkastukset ja rajojen valvonta), joita asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvat virkamiehet voivat suorittaa.

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan kukin jäsenvaltio sai itse päättää, haluaako se olla aktiivisesti mukana tiimien toiminnassa asettamalla henkilöstöään niiden käyttöön. Neuvoston puheenjohtajavaltio Saksa esitti kuitenkin 25.1.2007 uudistetun ehdotuksen, jonka keskeisenä sisältönä oli se, että jäsenvaltioiden on nimettävä jäseniä tiimeihin ja asetettava ne rajaturvallisuusviraston käyttöön, jos virasto sitä pyytää. Tiimien kokoonpanon päättää rajaturvallisuusviraston hallintoneuvosto pääjohtajan esityksestä kolmen neljäsosan äänten enemmistöllä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on suhtautunut periaatteessa myönteisesti asetusehdotukseen. Neuvoston puheenjohtajavaltiona syksyllä 2006 Suomi pyrki ratkaisuun, joka olisi operationaaliselta kannalta toimiva ja joka samalla lisäisi yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän uskottavuutta ja luotettavuutta. Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että asetusehdotusta käsiteltäessä kiinnitetään erityistä huomiota sekä hallinnon asiakkaan että yksittäisen virkamiehen oikeusturvaan. Lisäksi valtioneuvosto on korostanut sitä, että lähetettävän valtion, isäntävaltion ja lähetettävän virkamiehen sekä rajaturvallisuusviraston vastuut määritellään selkeästi.

Puheenjohtajavaltion tehtyä uuden ehdotuksen Suomi jätti tarkasteluvarauksen asetusehdotuksen niihin kohtiin, joissa säädetään osallistumisvelvoitteesta. Eduskunnan hallintovaliokunnan esitettyä kriittisiä huomioita muuttuneeseen neuvottelutilanteeseen erityisesti yhteisö-oikeuden mukaisen oikeusperustan riittävyyden kannalta (HaVL 58/2006 vp), Suomi pyysi komission ja neuvoston oikeudellista palvelua lausumaan näkemyksensä oikeusperustan riittävyy-

destä. Näiden arvion mukaan oikeusperustan valinta ei ole ongelmallinen.

Hallintovaliokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan käsityksensä, että asetusehdotuksesta on välttämätöntä saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Valiokunnan mukaan erityisesti on selvitettävä, onko osallistumisvelvoite ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Valtioneuvosto on jatkokirjelmässään 2. SM 25.04.2007 esittänyt tästä asiasta arvionsa. Arviossaan valtioneuvosto pitää osallistumisvelvoitetta ehdotetussa muodossaan sellaisena Euroopan unionin piirissä tapahtuvana tavanomaisena yhteistyömuotona, joka ei ole ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten kanssa.

Valtioneuvosto näkee viimeisimmässä kannassaan osallistumisvelvoitteen tiimien toimintaan olevan tarpeellisen toiminnalliselta kannalta tarkasteltuna. Valtioneuvosto ei ole edellä mainituin perustein, ja otettuaan huomioon EU:n yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän merkityksen Suomen kannalta, nähnyt estettä uudistetun ehdotuksen hyväksymiselle. Tämän vuoksi valtioneuvosto on päättänyt poistaa varauksen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Täysivaltaisuus

Asetuksella ehdotetaan otettavaksi käyttöön niin sanotut rajan nopean toiminnan tiimit. Ne voivat avustaa jäsenvaltion rajavalvonnasta vastuussa olevia viranomaisia tilanteessa, jossa jäsenvaltio on joutunut poikkeuksellisen paineen alaiseksi erityisesti siksi, että sen ulkorajoille saapuu suuri määrä laittomasti Euroopan unionin alueelle pyrkiviä kolmansien maiden kansalaisia. Apu on tarkoitettu tilapäiseksi ja sitä annetaan jäsenvaltion pyynnöstä. Tiimien jäsenet voivat osallistua vastaanottavassa jäsenvaltiossa rajatarkastusten suorittamiseen ja rajavalvontaan. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lähtenyt perinteisten kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden yhteydessä perustuslain esitöiden pohjalta vakiintuneesti siitä, että sellaiset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II, PeVL 36/2006 vp, s. 5/I). Täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa 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). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroo-

pan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtäminen ylikansalliselle rajavartiolaitokselle merkitsee helposti puuttumista valtion täysivaltaisuuteen, koska tällaisiin tehtäviin myös epäilemättä liittyisi julkista valtaa tarkoittavien, itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista ylikansalliselle rajavartiolaitokselle. Tällaista järjestelyä ei valiokunnan mukaan voitaisi pitää perustuslain 1 §:n 3 momentin perusteluissa tarkoitettuun tapaan tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoinnassa eikä myöskään vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavana (PeVL 28/2002 vp, s. 2/I).

Asetusehdotuksen soveltamisala on rajattu tilapäiseen ja jäsenvaltion omasta pyynnöstä annettavaan eräänlaiseen hätäapuun rajatarkastusten ja rajavalvonnan suorittamisessa. Tällainen järjestely ei merkitse itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista ylikansalliselle rajavartiolaitokselle, vaikka siinä ehkä saatetaankin nähdä ylikansallisia piirteitä. Kysymys on EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen kehittämisestä EY:n perustamissopimuksessa annetun toimivallan puitteissa. Järjestely ei siten tässä mielessä muodostu ongelmalliseksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Tiimiin kuuluvat virkamiehet voivat osallistua Suomen alueella rajatarkastuksiin ja rajavalvontaan. Virkamiesten toiminta on tällöin tilapäistä ja se perustuu aina Suomen esittämään nimenomaiseen pyyntöön. Toimivaltuuksia Suomessa käyttäessään tiimin jäsenten on noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja he ovat Suomessa rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Tiimin jäsenet toimivat Suomen rajavartiolaitoksen henkilöstön ohjeiden mukaan ja pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan ollessa paikalla. Toimivaltuuksien käytön tulee lisäksi olla suhteessa toimien tarkoitukseen. Tällä tavoin rajatut toisen

EU:n 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 valiokunnan mielestä ole ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (ks. PeVL 56/2006 vp, s. 3/I).

Jäsenvaltion on asetusehdotuksen mukaan asetettava tietty lukumäärä EU:n rajaturvallisuusviraston määrittämät edellytykset täyttäviä rajavartijoita operaatioihin käytettäväksi. Tiimien kokoonpanon ja lukumäärän päättää rajaturvallisuusviraston hallintoneuvosto kolmen neljäsosan äänten enemmistöllä. Osallistumisvelvoitteen tarkoituksena on varmistaa, että rajaturvallisuusvirastolla on tosiasiallisesti käytettävissään henkilöstöä. Toisaalta tällainen menettely rajoittaa Suomen mahdollisuuksia itse päättää siitä, milloin ja minne suomalaisia rajavartijoita lähetetään yhteisiin operaatioihin. Jäsenvaltiolla on kuitenkin oikeus kieltäytyä antamasta rajavartijoita rajaturvallisuusviraston käyttöön, jos sillä on olennaista vaikutusta kansallisten tehtävien suorittamiseen. Sen arviointi, milloin kyseessä on tällainen poikkeustilanne, on jäsenvaltion harkinnassa. Lisäksi Suomi voi itsenäisesti päättää henkilöstön valinnasta ja komennuksen kestosta. Valtioneuvoston arvion mukaan Suomesta tiimien toimintaan osallistuvien henkilöiden lukumäärä tulee olemaan pieni. Tällä tavoin rajattu EU:n piirissä tapahtuva rajaturvallisuusviranomaisten käytännön yhteistyö ei valiokunnan mielestä ole ongelmallista perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta.

Perusoikeudet

Asetusehdotuksen mukaiset toimivaltuudet kohdistuvat myös perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Rajatarkastusten ja rajavalvonnan yhteydessä toisen EU:n jäsenvaltion virkamiehen toimenpiteet voivat merkitä puuttumista Suomen alueella ainakin perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen tai 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Virkamiesten tulee kuitenkin

noudattaa Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Asetuksella ei laajenneta kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia. Tällaiset säännökset eivät valiokunnan mielestä ole ongelmallisia perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 56/2006 vp, s. 4/I).

Asetus sisältää luonteensa vuoksi perusoikeusherkkiä säännöksiä. Valiokunta korostaa sen takia perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä asetusta sovellettaessa. Asetusehdotuksen uusimmassa versiossa tämä on otettu huomioon lisäämällä tekstiin muun muassa asiaa selkeyttävä syrjintäkieltosäännös sekä säännös siitä, että asetuksen soveltaminen ei rajoita pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.

Muita seikkoja

Viimeisimmän eduskunnalle toimitetun jatkokirjelmän liitteenä on alkuperäinen komission antama asetusehdotus, josta eivät ilmene ehdotukseen tehdyt muutokset. Valiokunta korostaa, että valtioneuvoston tulee toimittaa eduskunnalle unioniasioiden käsittelyä varten oikein päivitetty liitetekstit.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Heli Paasio /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth NaucLér /r
Ville Niinistö /vihr
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.