

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2002 vp

**Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille
"Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa"**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 31 päivänä toukokuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa" (E 60/2002 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Pekka Järviö, sisäasiainministeriö
- komentaja Jukka Savolainen, Rajavartiolaitos.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission rajavalvontaa koskeva tiedonanto on jatkoa komission EU:n yhteistä maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskeville sekä laittoman maahanmuuton vastaista yhteistä politiikkaa koskeville tiedonannoille. Viimeksi mainitusta on laadittu laitonta maahantuloa koskeva toimintasuunnitelma, jonka neuvosto hyväksyi 28.2.2002.

Euroopan unionin rajavalvonta, ja erityisesti sen operatiivinen kyky, on ollut voimakkaan kehittämisen kohteena Tampereen Eurooppa-neuvostosta lähtien. Keskustelu on viime aikoina kulminoitunut ajatukseen eurooppalaisesta rajavartiolaitoksesta. Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmä 42 käsittelee rajavalvontaa kaksijakoisesti. Se pyysi neuvostoa ja komissiota mää-

rittelemään jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten väliset yhteistyömekanismit ja selvittämään edellytykset yhteiselle rajavalvontajärjestelmälle tai yhteisille rajavalvontayksiköille.

Parhaillaan on käynnissä kaksi hanketta, joiden odotetaan vastaavan Laekenin päätelmään 42. Italian johdolla on valmistumassa toteutettavuustutkimus koskien eurooppalaista rajavartiolaitosta. Itävallan, Suomen ja Belgian voimin on puolestaan selvitetty käytännön yhteistyömenetelmiä Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön tiivistämiseksi. Kahden mainitun selvitystyön tulokset on määrätty esitellä Roomassa 30.5.2002 pidettävässä ministeritapaamisessa.

Nyt julkaistu komission rajavalvontatiedonanto on nähtävä kolmantena osana EU:n rajaturvallisuuden kehittämiseen tähtäävästä kokonaisuudesta.

Tiedonanto on jaettu kolmeen osaan. Tiedonannon johdannossa selvitetään komission näkemykset EU:n jäsenvaltioiden haasteista ja tavoitteista. Toisessa osassa luodaan katsaus nykyiseen yhteisölainsäädäntöön, jota kautta kehittämistarve osoitetaan. Kolmas luku antaa vastauksen, johon päädytään vertaamalla tarpeita ja olemassa olevaa nykytilaa. Neljäs luku esittää yhdistelmän komission esittämistä kehittämissi-tyksistä, joiden kautta tavoitellaan ylikansallista eurooppalaista rajavartiolaitosta.

Komission tulkinnan mukaan EU:n rajaturvallisuudella nähdään kolme erityistä heikkoutta. Ensimmäisenä heikkoutena nähdään pelkääntään kansallisista lähtökohdista lähtevä rajavalvonta, joka ilmenee jäsenvaltioiden eristäytymisenä EU-tason yhteistyöstä. Toisena heikkona lenkkinä pidetään kyvyttömyyttä ottaa vastaan yhteisörahoitusta. Kolmantena heikkoutena pidetään eristäytymistä muilla keinoin tapahtuvasta laittoman maahantulon torjunnasta; erityisesti niistä keinoista, joita voidaan toteuttaa osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Komissio esittää viisi kokonaisuutta, joiden toteutuessa katsotaan täyttyvän perimmäinen tavoite ylikansallisen Euroopan rajavartiolaitoksen muodostamiselle. Nämä ovat:

- yhteinen lainsäädäntö
- yhteinen operatiivinen yhteistyömekanismi
- yhteinen ja yhdenmukainen riskien arviointi
- harmonisoitu koulutus ja välineistö
- taloudellinen ja henkilöstön käyttöön liittyvä taakan jakaminen.

Yhteisen lainsäädännön katsotaan sisältävän yhteisen (Schengen) käsikirjan kokonaisvaltaisen uudistamisen. Lisäksi komissio tavoittelee erikseen koottujen parhaiden Schengen-käytänteiden siirtämistä sitoviksi normeiksi. Käytännön rajavartijoille tarvitaan komission mielestä sähköisesti käytettävissä oleva opas, jonka avulla normisto saadaan nopeasti esille käytännön tarkastustilanteessa. Komissio katsoo lisäksi tarpeelliseksi saattaa paikallista rajaliikennettä koskevan säännösten ajan tasalle. Lopuksi komissio näkee aiheellisenä selvittää hypoteetti-

sen Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstön oikeudellisen ja institutionaalisen perustan.

Toisena kokonaisuutena on ehdotus yhteisestä, kaksiosaisesta operatiivisesta yhteistyömekanismista. Esitetyt elementit ovat yhteinen rajavalvonnan ohjausryhmä ja yhteinen operatiivinen yhteistyömekanismi. Komissio esittää muodostettavaksi jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten johtajista koostuvan yhteisen rajavalvonnan ohjausryhmän. Sen katsotaan todennäköisesti kehittyvän olemassa olevasta maahanmuutto-, rajavalvonta- ja turvapaikka-asoiden strategisen komitean puitteissa kokoontuvasta rajapäällikkökokouksesta. Se toimisi komission mukaan yhteisen rajavalvontapolitiikan johtona, erityisesti yhteisen riskianalyysin ylläpitäjänä. Toisena tehtävänä komissio näkee yhteisten, erityisesti kriittisissä tilanteissa toimeenpantavien rajavalvontaoperaatioiden johtamisen. Yhteinen ohjausryhmä nähdään lisäksi avainasemassa niiltä osin, jotka koskevat jäsenvaltioiden välineiden ja henkilöstön keskinäistä yhteensopivuutta. Komissio esittää lisäksi yhteiselle ohjausryhmälle mahdollisuutta käyttää toimivaltaa jäsenvaltioiden alueella toteutettavissa tarkastuksissa erityisesti erityistilanteissa. Uusien jäsenvaltioiden kattavien Schengen-arviointien nähdään edelleen kuuluvan Schengenin arviointiryhmän tehtäviin.

Yhteinen pysyvä tietojen vaihto- ja käsittelyjärjestelmä (PROSECUR) esitetään yhteisen ohjausryhmän kehitettävänä ja sen ohjauksessa toimivana menettely- ja käytännösäännöstenä, jonka osat ovat jo olemassa ja jonka eräät osat kaipaavat muodostamista. Järjestelmä esitetään rakentuvaksi sellaisten kansallisten yhteyspisteiden varaan, jotka koordinoivat kaikkia rajaturvallisuuteen liittyviä viranomaisia, mukaan lukien kansalliset tiedustelupalvelut. Komissio tavoittelee esittämälleen järjestelmälle EU:n oikeusperustaa, joka takaisi järjestelmän käytön sitovuuden.

Komission tavoitteena on Euroopan rajavartiolaitos (European Corps of Border Guards). Tämä voisi toteutua sen jälkeen, kun perustustailliset vaikeudet on voitettu. Ensi vaiheessa muodostettaisiin yhteinen reservi poikkeukselli-

sia tilanteita varten. Tämä reservi asetettaisiin yhteisen rajavaltion ohjaukseen. Sen käyttöperiaatteena olisi rajavaltion tukeminen apua tarvitsevassa jäsenvaltiossa. Alkuvaiheissa keskityttäisiin maastorajan ja merialueen valvontatehtäviin. Lopullisena tavoitteena olisi kuitenkin toimiminen myös rajatarkastustehtävissä rajanylityspaikoilla. Komission kannan mukaan Euroopan rajavartiolaitos ei voisi missään nimessä välittömästi korvata kansallisia viranomaisia jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseen liittyvissä tehtävissä (tämä olisi vastoin EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 1 kohtaa).

Esitettyjä tehtäviä varten yhteisiin toimiin osallistuvat rajavartijat tarvitsisivat täyden toimivallan rajatarkastuksia varten: valtuudet henkilötietojen kysymiseen, maahantulopuhuteluun, alukseen nousemiseen ja henkilöiden kiinni ottamiseen. Nämä valtuudet rajoitettaisiin koskemaan vain rajan läheistä, tarkasti määriteltyä vyöhykettä.

Valtioneuvoston kanta

Komission rajavaltiota koskeva tiedonanto antaa hyvän pohjan EU:n jäsenvaltioiden rajavaltiota yhteistyön organisoidulle kehittämiselle. Tiedonanto on asiantuntevasti laadittu ja se kattaa systemaattisesti kaikki Schengenin säännösten perustuvan rajaturvallisuusmallin osat alueet. Komission esittämät ajatukset rajavaltion horisontaalisesta ja monialaisesta luonteesta vastaavat pitkälti Suomen käsityksiä asiasta. Suomi katsoo, että pääosa komission esittämistä toimenpiteistä merkitsee toteutessaan unionin rajaturvallisuustason nousua.

Tiedonannon soveltamisala rajoitetaan kosemaan ainoastaan Schengen-järjestelmää soveltavia valtioita. Suomi pitää tavoiteltavana sisällyttää Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti esitettyyn rakennelmaan mahdollisuuksien puitteissa.

Suomen lähtökohtana on kehittää EU:n rajaturvallisuutta operatiivisista lähtökohdista. Rajavaltion tehokkuus on avainasemassa. Suomi ei pidä komission esittämää ylikansallisesti toimivaltaista Euroopan rajavartiolaitosta tarpeellisena, eikä sitä nähdä vallitsevissa olosuh-

teissa toteuttamiskelpoisena. Asia edellyttäisi perustuslaillista tarkastelua. Suomi ei näe, mitä käytännön hyötyjä ylikansallisesti toimivaltainen Euroopan rajavartiolaitos voisi toteutessaan tuoda. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehittämisen tulee siis lähteä siitä, että sen sijaan yhteisistä turvallisuusintresseistä huolehditaan järjestäytyneen yhteistyön avulla.

Suomi kannattaa kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla tähdätään EU:n jäsenvaltioiden, Norjan ja Islannin kansallisten rajavaltiota turvallisuusviranomaisten yhteistyön tehostamiseen Tampereen ja Laekenin Eurooppa-neuvostojen päätelmien mukaisesti. EU:n laajentumisen vaikutukset on tiedonannossa esitetty osuvasti. Hakijavaltioiden kytkeminen yhteistyömekanismiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa nähdään vastaavuuksien luottamuksen nimissä ensiarvoisen tärkeänä. Suomi voi siis lähtökohtaisesti yhtyä komission näkemyksiin yhteisen lainsäädännön kehittämisestä, operatiivista toimintaa koskevan yhteisen koordinaatio- ja yhteistyömekanismien muodostamisesta, rajavaltiota viranomaisten koulutusyhteistyön lisäämisestä ja rajavaltiota välineistön yhteensopivuuden lisäämisestä. Komission ajatukset jäsenvaltioiden taakan jakamisesta taloudellisin keinoin ovat niin ikään kehittämisen arvoisia.

Komission esittämät toimenpiteet yhteisen lainsäädännön kehittämiseksi ovat pääosin kannatettavia. Yhteisen käsikirjan kattava ja systemaattinen tarkistaminen vastaa täysin jo Suomen puheenjohtajakaudelle asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Komission esittämä aloite käytännön oppaan laatimiseksi rajavartijoille nähdään tarpeellisena erityisesti koulutusta ja laajentumista silmällä pitäen.

Komission esitystä mahdollisen Euroopan rajavaltiota laitoksen henkilöstön oikeudellisen ja institutionaalisen aseman määrittämiseksi ei nähdä tarpeellisena, koska ylikansallisen rajavaltiota viranomaisen muodostamista ei pidetä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona. Mikäli selvitystyö aloitetaan, sitä ei pidä missään tapauksessa nähdä kannanottona ylikansallisen rajavaltiota viranomaisen puolesta.

Rajavalvontatiedonannon perusteella tapahtuvassa jatkokäsittelyssä tulee ottaa voimakkaammin esille turvapaikanhakijoiden kohtelu. Oikeus hakea turvapaikkaa on keskeinen osa pakolaisoikeutta, joka perustuu ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen. Kun rajavalvonnan tehostamista valmistellaan, on keskeistä nostaa esille oikeus hakea turvapaikkaa, jotta ei rikottaisi pakolaissopimuksen palautuskieltoa eikä myöskään muista ihmisoikeussopimuksista johtuvia palautuskieltoja. Tässä rajaviranomaiset ovat keskeisellä sijalla.

Komission esitys *rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän* muodostamisesta vastaa lähes yhtenevästi Suomen pääministerin ylimääräisessä Eurooppa-neuvostossa 20.9.2001 tekemää esitystä EU:n ulkorajafoorumista. Komission esittämät ajatukset ohjausryhmän tehtäviksi ovat siten hyväksyttävissä. Suomi kannattaa komission esittämää ajatusta elimen tehtäväkentän ulottamisesta koskemaan koko rajaturvallisuuskenttää — ei siis pelkästään ulkorajoilla suoritettavia rajatarkastuksia ja rajavalvontaa. Samalla tulisi kuitenkin pitää kiinni siitä periaatteesta, että ohjausryhmä muodostuu Suomen ulkorajafoorumialoitteen mukaisesti kansallisten rajavalvontaviranomaisten johtajista.

Komission esityksen (tiedonannon kohta 29) mukaan ohjausryhmälle kuuluisi myös vastuu jäsenvaltioiden muiden rajaturvallisuudesta vastaavien tahojen yhteen saattamisesta (yhteistoinnin koordinoinnista). Kohdassa on lueteltu

viisumien myöntämisestä vastaavat viranomaiset, poliisi-, tulli- ja oikeusviranomaiset sekä Europol. Suomi kannattaa ehdotusta sillä edellytyksellä, ettei ohjausryhmän muodostaminen ja toiminta merkitse muutoksia EU:n toimielinten toimivaltaan lainsäädäntöaloitteita ja yhteistä politiikkaa koskevissa asioissa eikä toisaalta muutoksia Suomen kansallisten viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan. Suomen tulkinnan mukaan tämä on ollut myös komission lähtökohta.

Suomi kannattaa jäsenvaltioiden välistä taakanjakoa taloudellisin keinoin. Liikkeellelähdön tulee tapahtua olemassa olevien rahoitusmekanismien (esim. ARGO-ohjelma) tehokkaalla hyväksikäytöllä. Operatiivisen yhteistyön lisäämisen tulee lähteä liikkeelle toiminnallisista tarpeista. Tässä mielessä yhteinen ohjausryhmä ja yhteinen riskianalyysi ovat avainasemassa.

Euroopan rajavartiolaitos tulee nähdä työnimenä jäsenvaltioiden järjestäytyneelle yhteistyölle, jonka ydin on kansalliseen toimivaltaan ja vastuuseen perustuvassa rajavalvonnessa, olemassa olevaan EU-säännöstöön perustuvassa järjestäytyneessä operatiivisessa yhteistyössä, yhteisen rajavalvontakulttuurin aikaansaamisessa koulutusyhteistyötä lisäämällä ja taakan jakamisessa lisäämällä vaihteittain käytettävissä olevaa yhteisörahoitusta. Suomi pitää kannatettavana tutkia rajavalvonta- ja tulliviranomaisten rahoitusjärjestelyjä yhtenä kokonaisuutena.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta toteaa komission rajavalvontaa koskevan tiedonannon olevan sinänsä hyvä pohja EU:n jäsenvaltioiden rajavalvontayhteistön kehittämiselle.

Tiedonannon toimenpiteet toteutuessaan edesauttavat rajaturvallisuustason nousua. Valiokunta kannattaa rajavalvontaan liittyvän yh-

teistyön lisäämistä esimerkiksi muodostamalla rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä, jonka tehtäväalueeseen ulotettaisiin koko rajaturvallisuuskenttä — ei pelkästään ulkorajoilla suoritettavat rajatarkastukset ja rajavalvonta. Sen sijaan valiokunta ei pidä ylikansallisesti toimivaltaista rajavartiolaitosta tarpeellisena, vaan korostaa rajavalvonnan kansallisen hoitamisen merkitystä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Janina Andersson /vihr	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Kurvinen /kok	Petri Salo /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Seppälä /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	Marja Tiura /kok.
	Paula Lehtomäki /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaissihteeri Jukka Savola.