

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2008 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannoista Frontexin toiminnan tulosten arvioinnista, toiminnan kehittamisestä ja sille mahdollisesti annettavista uusista tehtävistä, EU:n rajaturvallisuuden seuraavista kehitysaskelista sekä Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittamisestä (komission rajapaketin tiedonannot)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 29 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannoista Frontexin toiminnan tulosten arvioinnista, toiminnan kehittamisestä ja sille mahdollisesti annettavista uusista tehtävistä, EU:n rajaturvallisuuden seuraavista kehitysaskelista sekä Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittamisestä (komission rajapaketin tiedonannot) (E 9/2008 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Salla Konsti, sisäasiainministeriö
- kommodori Jukka Savolainen, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitoksen esikunta
- lainsäädäntösihteeri Veli-Pekka Rautava, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— valtiovarainministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan unionin komissio julkaisi 13.2.2008 kolmesta eri tiedonannosta koostuvan ns. komission rajapaketin.

Ensimmäinen tiedonanto käsittelee vuonna 2005 toimintansa aloittanutta EU:n rajaturvallisuusvirastoa Frontexia, sen toiminnan arvioin-

tia, toiminnan kehittämistä ja mahdollisia uusia tehtäviä (KOM (2008) 67 lopull.). Tiedonanto pitää sisällään komission suositukset lyhyen tähtäimen kehitystyölle sekä pitkän tähtäimen vision. Tiedonannon lyhyen tähtäimen suosituksina esitetään, että jäsenvaltioiden Frontexin kalustoluetteloon ilmoittaman kaluston (CRATE)

käyttöä tehostetaan, perustetaan Frontexin alaisuuteen alueellisia keskuksia ja Frontexin koulustoimintaa lisätään turvapaikanhakemista käsittelevistä määräyksistä, kansainvälisestä merilaista, perusoikeuksista sekä yhdenmukaisista toimintamalleista meripelastustilanteissa. Komissio esittää myös malleja Frontexin riskianalyyttitoiminnan kehittämiseksi sekä RABIT-ryhmien (rajan nopean toiminnan joukot) riittävän kaluston saatavuuden takaamista joko muuttamalla CRATE:n määräyksiä tai hankkimalla Frontexille tätä varten omaa kalustoa. Komission näkemyksen mukaan Frontexin roolia palautusoperaatioissa olisi vahvistettava.

Pitkällä tähtäimellä komissio haluaa käynnistää keskustelut "eurooppalaisen rajavartiolaitoksen" toimintamalleista. Frontexin roolia olisi vahvistettava vaiheittain. Komissio pitää myös tärkeänä, että Lissabonin sopimuksen voimaantultua harkittaisiin Frontexin roolin vahvistamista rajaturvallisuusoperaatioissa kolmansien maiden kanssa.

Rajapaketin toinen tiedonanto käsittelee Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämistä (KOM (2008) 68 lopull.). Järjestelmän tarkoituksena olisi ehkäistä luvattomia rajanylityksiä, vähentää laitonta maahantuloa yrittävien menehtymisiä merialueella sekä lisätä EU:n sisäistä turvallisuutta ehkäisemällä rajat ylittävää rikollisuutta. Eteläiselle ja itäiselle ulkorajalle ehdotetaan kehitettäväksi kohdistettua EUROSUR-järjestelmää. EUROSUR parantaisi jäsenvaltioiden tilannekuvaa niiden ulkorajoilla vallitsevasta tilanteesta ja siten parantaisi turvallisuusviranomaisten reagointikykyä. EUROSUR mahdollistaisi yhteisen teknisen perustan jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyön ja tietojen vaihdon järjestämiseksi. Järjestelmän tärkein tavoite olisi tiedon jakaminen kansallisten valvontajärjestelmien välillä.

Kolmas rajapaketin tiedonanto käsittelee EU:n rajaturvallisuuden seuraavia kehitysaskeleita (KOM (2008) 69 lopull.). Tiedoannossa esitetään perusteita Euroopan rajanylitystietojärjestelmän (entry/exit-rekisteri) ja luotettujen matkustajien järjestelmän (bona fide-matkusta-

jat) luomiseksi sekä rajatarkastusautomaatiikan kehitysmahdollisuuksia.

Rajanylitystietojärjestelmän tarkoituksena on, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten maasta lähtö ja maahan tulo unionin ulkorajan ylittämisen yhteydessä rekisteröidään tietojärjestelmään biometristen tunnisteiden avulla. Järjestelmä antaisi automaattisen hälytyksen, jos henkilö on ylittänyt laillisen oleskeluajan Schengen-alueella. Rajanylitystietojärjestelmän olisi tarkoitus olla operatiivisessa käytössä vuoteen 2015 mennessä.

Luotettujen matkustajien järjestelmä mahdollistaisi kolmansien maiden kansalaisille unionin ulkorajan ylityksen automaattisen rajatarkastuksen kautta. Matkustusasiakirja luettaisiin koneellisesti ja siinä olevia tietoja verrattaisiin järjestelmässä oleviin tietoihin ja matkustajan biometriikkaan. Matkustajille myönnettäisiin "rekisteröidyn matkustajan" status erillisen anomuksen ja kriteerien perusteella, joista tärkeimpiä olisi biometriikan sisältämä matkustusasiakirja. Automaattiset rajatarkastukset olisivat mahdollisia kaikille EU:n kansalaisille, joilla on biometriset matkustusasiakirjat. Komission on lisäksi tarkoitus antaa vuonna 2009 selvityksensä sähköisestä matkustusluvasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee EU:n yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä komission tiedonantojen pohjalta. Frontexin koordinoimia operaatioita ja projekteja on kehitettävä. Jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan on säilytettävä edelleen kaikissa tilanteissa. Valtioneuvosto pitää samalla kuitenkin tarpeellisenä kehittää rajaviraston itsenäistä operatiivista toimintamahdollisuutta.

Valtioneuvosto korostaa kannassaan kansainväliseen suojeluun liittyvien näkökohtien täysimääräistä huomioimista kehitettäessä EU:n yhdennettyä rajaturvallisuusjärjestelmää. RABIT-ryhmien toimintaan osallistuvilla olisi oltava riittävät perustiedot kansainvälisestä suojelusta ja ihmisoikeuksista. Pakolais- ja turvapaikka-oikeuden velvoitteet on huomioitava täysimääräisesti kansainvälisen merioikeuden näkökoh-

tien ohella, kun pohditaan merellä tapahtuvaa turvapaikanhakua. Valtioneuvosto ei tällä hetkellä pidä mahdollisena sitä, että Frontex hoitaisi jäsenvaltioiden puolesta palautusoperaatiota, mutta Frontexin koordinoiva toiminta jäsenvaltioiden palautusoperaatioissa on kannatettavaa.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Frontexille kehitetään suppea, mutta samalla myös riittävä itsenäinen toimintakyky. Tämä voisi tarkoittaa henkilöstön ja kaluston hankkimista suoraan viraston alaisuuteen. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että Frontex voisi toimia itsenäisesti kolmansien maiden kanssa, kuitenkin niin, että yhteensopivuus varmistetaan neuvoston ulkosuhdetoiminnan kanssa. Viraston toimintaa kolmansien maiden alueella on valtioneuvoston näkemyksen mukaan vielä tutkittava erityisesti oikeudellisten, poliittisten ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien osalta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan alueelliseen toimintaan keskittyvä Frontexin alainen koordinaatiokeskus voisi tarjota mahdollisuuden kytkeä mm. Venäjän rajaviranomaiset tiiviimmin mukaan unionin yhteistoimintaan. Valtioneuvosto tutkii mahdollisuutta toimia aloit-

teellisesti asiassa esimerkiksi ottamalla vetovastuulleen tällaisen keskuksen. Muutoinkin alueellisen toiminnan sekä PTR-yhteistyön hankkeita tuetaan. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EUROSUR-tiedonannossa esitettyihin näkemyksiin valvonta- ja johtamisjärjestelmien kehittämisestä.

Kalustoa koskevan yhteistyön osalta valtioneuvosto ei kannata osallistumispakon lisäämistä, vaan yhteistyöhön osallistumisen päättävältä tulee säilyttää jäsenvaltioilla. Tämä vaatimus voi johtaa siihen, että pitkäaikaisia yhteisoperaatioita voidaan ylläpitää vain, jos Frontexillä itsellään on tähän resursseja.

Komission ehdottamat hankkeet rajanylitystietojärjestelmäksi, luotettujen matkustajien rajanylityksen nopeuttamiseksi ja automatiikan hyödyntämiseksi rajatarkastuksissa edistäisivät toteutuessaan sujuvaa rajanylitystä sekä tehostaisivat laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa. Hankkeet eivät puutu rajoittavasti kolmansien maiden kansalaisten maahan pääsyn ehtoihin. Näillä perusteilla valtioneuvosto pitää hankkeita lähtökohtaisesti kannatettavina.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komissio julkaisi 13.2.2008 laajan, kolmesta tiedonannosta koostuvan ns. komission rajapakettin. Ensimmäinen tiedonannoista esittelee komission näkemyksiä EU:n rajaviraston Frontexin tähän astisesta toiminnasta, kehittämistarpeista sekä mahdollisista uusista toimista (KOM (2008) 67 lopull.). Rajapaketin toinen tiedonanto käsittelee Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämistä (KOM (2008) 68 lopull.) ja kolmas tiedonanto käsittelee EU:n rajaturvallisuuden seuraavia kehitysaskelaita (KOM (2008) 69 lopull.). Rajapaketti ei sisällä yksittäisiä lainsäädäntöaloitteita, eikä sitä ole vielä toistaiseksi käsitelty neuvostossa.

Valiokunta korostaa tehokkaan ja kattavan rajavalvonnan tärkeyttä kaikilla unionin ulkorajoilla. Rajapakettia on käsiteltävä samalla osana Euroopan unionin kokonaisvaltaista maahan-

muuttopolitiikkaa, jonka muita keskeisiä elementtejä ovat mm. laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuminen, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen, yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja laillisen maahanmuuton edistäminen. Ihmis- ja perusoikeudet sekä kansainvälinen suojelu sisältyvät läpileikkaavina osina kokonaisvaltaiseen maahanmuuttopolitiikkaan. Rajapaketilla on liittymäkohtia myös neuvostossa tällä hetkellä käynnissä olevaan ns. post-Haag-prosessiin (E 115/2007 vp).

Suomi on toiminut aktiivisesti ja johdonmukaisesti EU:n yhteisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä ja pystynyt siten vaikuttamaan merkittävästi unionin toiminnassa valittuihin linjauksiin. Suomen onnistunut ennakkovai-
kuttaminen näkyy myös rajapaketin ehdotuksissa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan vastuu ulkorajavalvonnasta on säilytettävä jäsenvaltioilla. Suomen on voitava itse määrittää rajaturvallisuuteen käytettävien resurssien laatu ja määrä. Rajaturvallisuustehtävien johtovastuu on myös aina oltava sen jäsenvaltion viranomaisella, jonka alueella kulloinkin toimitaan.

Frontexia koskevassa tiedonannossa esitetään harkittavaksi itsenäisen toimintakyvyn luomista rajaturvallisuusvirastolle. Frontexin johtamat jäsenvaltioiden yhteiset operaatiot ovat osoittautuneet tehokkaiksi keinoiksi laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjumisessa ja tutkimisessa sekä väärennettyjen asiakirjojen tunnistamisessa. Lisäksi operaatioiden avulla on voitu tutustua toisten jäsenvaltioiden parhaisiin käytänteisiin sekä tehostaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Joidenkin operaatioiden käyttöön on kuitenkin ollut vaikeata löytää riittävästi jäsenvaltioiden kalustoa ja henkilöstöä. Tästä huolimatta valiokunta pitää edelleen lähtökohtana sitä, että kalustoluovutukset Frontexin operaatioihin ovat vapaaehtoisia. Edellä kerrotusta johtuen valiokunta pitää perusteltuna esitystä siitä, että Frontexille kehitetään omaa itsenäistä toimintakykyä. Käytännössä se tarkoittaisi henkilöstön ja kaluston hankkimista suoraan rajaturvallisuusviraston alaisuuteen. Tällä kehityksellä ei kuitenkaan missään tilanteissa saa heikentää jäsenvaltioiden täyttä vastuuta omista ulkora-

joistaan. Frontexin kehittämisessä on nojaututtava Frontexin asiantuntemukseen ja kokemukseen.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että Suomi tutkii mahdollisuuksia saada vedettäväkseen Frontexin alla toimiva alueellinen keskus, jonka kautta olisi mahdollista tiivistää yhteistyötä Venäjän kanssa. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että Suomen poliisi-, tull- ja rajaviranomaisten välistä viranomaisyhteistyömallia (PTR-yhteistyö) viedään eteenpäin myös unionissa.

Komission ehdottama rajanylitystietojärjestelmä tuo merkittävää lisäarvoa unionin tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota rajanylitystietojärjestelmän ja luotettujen matkustajien järjestelmän jatkovalmisteluissa tietosuojan riittävän tason ja valvonnan sekä kolmannen maan kansalaisen oikeusturvan takaamiseen. Lisäksi on syytä selvittää tarkasti biometriikkaa koskeva sääntely sekä ehdotettujen järjestelmien kustannukset.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Elsi Katainen /kesk

Timo Korhonen /kesk
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna Hulkkonen.