

Juha Raitio
Eurooppaoikeuden professori
Joensuun yliopisto

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Lausunto

Perustuslakivaliokunnassa on lausuntoasiana käsiteltävänä Valtioneuvoston kirjelmä U 48/2006 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asiantuntijatiimiasetus). Tähän liittyen olen saanut kutsun saapua antamaan lausuntoni torstaina 5.10.2006 klo. 10.00 pidettävään perustuslakivaliokunnan kokoukseen eurooppaoikeuden asiantuntijana. Esitän seuraavaksi kunnioittavasti lausuntonani seuraavia eurooppaoikeudelliseen tulkintaan rajautuvia seikkoja.

1. Taustaksi

-Mitä ovat erillisvirastot ja mikä on EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex ?

Frontex on yksi EY:n erillisvirastoista. Erillisvirastot ovat EY:n toimielimistä erillään toimivia julkisia viranomaisia, joilla on oikeushenkilön asema. Erillisvirasto perustetaan sekundaarinormilla, esimerkiksi neuvoston päätöksellä, tietyn teknis- tai tieteellisuontoisen tehtävän tai erityisen hallinnointitehtävän hoitamiseksi. Suurin osa erillisvirastoista on aloittanut toimintansa 1990-luvulla. Erillisvirastojen avulla EU:n toimintoja on kyetty hajauttamaan useiden eri jäsenvaltioiden alueelle. Samalla tieteellistä ja teknistä tietämystä on kyetty kehittämään selkeästi määritellyillä aloilla. Lisäksi erillisvirastojen avulla erilaisien eturyhmien vuoropuhelu on tehostunut kansainvälisellä tai eurooppalaisella tasolla. Erillisvirastot voidaan jakaa neljään alaryhmään niiden tehtävistä sekä yhteistyökumppaneista ja asiakkaista riippuen: sisämarkkinoiden toimintaa edistävät erillisvirastot, seurantakeskukset, sosiaalista vuoropuhelua Euroopassa edistävät erillisvirastot ja Euroopan unionin toimintaan kuuluvia ohjelmia ja tehtäviä oman erityisosaamisensa alalla toteuttavat erillisvirastot. Tästä viimeksi mainitusta erillisvirastojen ryhmästä on esimerkki Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex). Tällä hetkellä EU:ssa toimivat seuraavat erillisvirastot:

Erillisvirastot

CdT	-Euroopan unionin elinten käänöskeskus
Cedefop	-Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus
CPVO	-Yhteisön kasvilajikevirasto
EAR	-Euroopan jälleenrakennusvirasto
EASA	-Euroopan lentoturvallisuusvirasto
ECA	-Euroopan kemikaalivirasto

komission edustajasta. Toimikausi on neljä vuotta. Maat, jotka ovat mukana Schengenin sopimuksessa, osallistuvat Frontexin toimintaan. Virastoa johtaa viiden vuoden toimikaudeksi nimitettävä pääjohtaja, joka hoitaa tehtävänsä riippumattomasti. Varsovassa sijaitsevan ja 1.5.2005 toimintansa aloittaneen Frontexin pääjohtajaksi on valittu suomalainen prikaatikenraali Ilkka Laitinen. Viraston tehtävänä on mm. koordinoida jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa, laatia riskianalyyskejä, kehittää rajavartioiden koulutusta, seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimustoiminnan kehitystä, antaa jäsenvaltioille operatiivista ja teknistä apua rajavalvonnassa sekä antaa jäsenvaltioille tarvittavaa tukea yhteisten pelastusoperaatioiden järjestämisessä. Frontex liittyy EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön kehittämiseen, erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen.

Frontex on perustettu neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004, ja siihen tehtäviä muutoksia rajavalvonnan tehostamiseksi nyt käsiteltävä asetusehdotus koskee.

2. Asiantuntijatiimiasetuksesta

a) Asiantuntijatiimiasetuksen oikeusperusta

Sekä asiantuntijatiimiasetuksen että Frontexin perustaneella ”virastoasetuksella” on oikeusperusta EY 62(2a) ja 66 artikloissa. Myös EY 251 artiklan mukaisen yhteispäätösmenettelyn käyttö asiantuntijatiimin päätöksentekomallina on laillinen. Näin ollen eurooppaoikeudellisessa oikeusperustassa ei ole huomautettavaa.

b) Asiantuntijatiimiasetuksen keskeinen sisältö

c) Asiantuntijatiimiasetuksen vaikutus Suomen oikeuteen

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan asiantuntijatiimejä koskevalla asetusehdotuksella olevan vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön yksityiskohtaisia vaikutuksia tarkemmin määrittelemättä. Tiettyjä muutostarpeita ilmenee ainakin rikoslakiin (39/1889), julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettuun lakiin (424/2003), ulkomaalaislakiin (301/2004), passilakiin (642/1986) sekä rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön. Samalla kirjelmässä todetaan, että asetusehdotusta tulee arvioida suhteessa perustuslakiin. Olisi ollut toivottavaa, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi tarkemmin esitetty asetusehdotuksen kansalliset oikeusvaikutukset. Silti jo tämän esityksen perustella tulkitseen, että asetusehdotus sisältää perustuslain 94(1) §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä velvoitteita, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja siksi vaativat eduskunnan hyväksymisen.

Valtioneuvoston kirjelmässä mielestäni aivan oikein korostetaan, että sekä hallinnon asiakkaan että yksittäisen virkamiehen oikeusturvaan on kiinnitettävä huomiota. Hallituksen kirjelmä lähtee siitä, että toisen jäsenvaltion virkamiehen tehtävät ja toimivaltuudet rajoitetaan sekä rajatarkastus- että rajojen valvontatehtävissä enintään kansallisen viranomaisen toimivaltaan. Muutoin saattaisi syntyä yksityisen oikeussuojan

ja oikeusvarmuuden periaatteen kannalta epätydyttävä tilanne, että hallinnon asiakkaan olisi vaikea saada selko siitä, minkä jäsenvaltion toimivaltuuksien mukaan viranomaisella toimii ja millaisia toimivaltuuksia viranomaisella on. Toinen merkittävä seikka on se, että keskeiset toimenpiteet, kuten esimerkiksi käännäminen tai pidättäminen, tapahtuvat aina isäntävaltion virkamiehen toimesta. Nämä jäsenvaltion turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kuuluvat kysymykset on perinteisesti katsottu kuuluvan kansallisvaltion suvereniteetin piiriin.

Joensuussa 3.10.2006

Juha Raitio