Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, 11.2.2016

Laatija: *Anu Mutanen*, OTT, HTM, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto

Asia: U 1/2016 vp, valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännöstön muutos)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona em. asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Valtioneuvosto on Suomen perustuslain 96.2 §:n mukaisesti lähettänyt eduskunnalle U-kirjelmän[1] Euroopan komission 15.12.2015 tekemästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi[2] sekä ehdotuksesta laaditun muistion.[3] Ehdotuksen tavoitteena on saada EU:n ulkorajat hallintaan siten, että lisätään sisäistä turvallisuutta ja yleistä järjestystä sekä turvataan henkilöiden vapaa liikkuvuus unionissa. Jäsenvaltiot velvoitetaan kohdistamaan järjestelmällisesti vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin, ulkorajan ylittäviin henkilöihin tietokantatarkastuksia. Ne velvoitetaan tarkastamaan myös maastalähdön yhteydessä, että kolmannen maan kansalaiset eivät aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi laatia riskianalyyseja rajanylityspaikoista Frontexille. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen periaatteessa myönteisesti; se kannattaa rekisteritarkastusten tehostamista ulkorajoilla vapaan liikkuvuuden piirin kuuluvilta ja kolmansien maiden kansalaisten systemaattisia rekisteritarkastuksia ulkorajalla lähtötarkastuksissa.

Ehdotukseen sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja näkökohtia laajasti ottaen julkisen vallan käytön, eduskunnan valtaoikeuksien, täysivaltaisuuskysymysten ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Nämä seikat eivät ole kaikkinensa täysin eroteltavissa toisistaan. Valtiosääntöoikeudellisia seikkoja ei ole lisäksi aina mahdollista erotella EU-oikeudellisista näkökohdista. Valtioneuvosto ei ole ottanut suoranaisesti kantaa ehdotuksen muihin valtiosääntöulottuvuuksiin kuin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Tämä on perusteltua, koska ehdotus ei ole ongelmallinen muiden valtiosääntöoikeudellisten seikkojen kannalta. Perus- ja ihmisoikeuksienkin suhteen kyse on ennemminkin tarpeesta eräisiin täsmennyksiin ja painotuksiin jatkokäsittelyssä. Yhdyn valtioneuvoston näkemyksiin seuraavin perustein ja tarkennuksin.

Ehdotuksen tavoitteet ja suhde eduskunnan valtaoikeuksiin

Asetusehdotus on yksi askel EU:n ulkorajavalvonnan parantamisessa, laittoman maahanmuuton estämisessä ja muuttovirtojen hallinnan helpottamisessa. Komissio katsoo, ettei ehdotuksen kokonaistavoite ole riittävässä määrin saavutettavissa pelkästään jäsenmaiden toimin. Toimet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kuuluvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT[4]) 4 artiklan 2 kohdan mukaiseen jaettuun toimivaltaan. Järjestelyyn sovelletaan toissijaisuusperiaatetta SEUT 5 artiklan 3 kohdan nojalla. Valtioneuvoston kannan mukaisesti ehdotus ei aiheuta tarvetta muuttaa Suomen kansallista lainsäädäntöä. Rajavalvontatoimivaltuuksista säädetään rajavartiolaissa (578/2005). Ehdotukset edellyttävät jäsenvaltioissa lisäyksiä rajatarkastusresursseihin ja -investointeja, mutta niiden suuruutta ei ole tarkkaan selvitetty.

---

[1] U 1/2016 vp.
[2] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla, COM(2015) 670 final.
[3] EU/2015/1716, sisäministeriö, 4.2.2016.
[4] EUVL C 326, 26.10.2012, s. 1.

Asetusehdotusta voidaan pitää EU:n toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Ehdotuksella on myös hyväksyttävä tavoite. Valvonta ulkorajoilla yhteisiä sääntöjä noudattaen on sisärajavalvonnan lakkauttaneiden jäsenvaltioiden edun mukaista. Muuttoliikekriisi on osoittanut tarpeen EU-tason toimille. EU-asetuksen voimaantulo ei edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia. Asetusehdotuksella on kansallisia taloudellisia vaikutuksia. Eduskunnan budjettivallan kannalta niitä ei voitane kuitenkaan pitää merkittävinä, vaikkakaan täsmällistä arviota talousvaikutuksista ei ole esitetty. Ehdotus ei ole näin ollen ongelmallinen valtion talousarviota koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta.

Ehdotuksen suhde valtion täysivaltaisuuteen

Ehdotuksessa jäsenvaltiolle asetetaan useita velvoitteita, joilla ei kuitenkaan ei ole merkittäviä ylikansallisia ulottuvuuksia, eikä kyse ole ylipäätään uusista toimivallansiirroista unionille. Tämän vuoksi, ja koska kyse on EU-asetusmuutoksesta, jonka ei ole nähtävissä johtavan kansallisiin lainmuutoksiin, ei liene syytä toistaa perustuslakivaliokunnan jo vakiintuneena pidettävää doktriinia EU-jäsenyyden vaikutuksista perustuslain täysivaltaisuussääntelyn tulkintaan.[5] Riittänee vain todeta, että toimivaltajärjestelyjen vaikutusta olisi joka tapauksessa nykyisin arvioitava antamalla muodollisia seikkoja enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle.[6] Asiaa sivuavana seikkana voidaan myös viitata perustuslakivaliokunnan arvioon, jonka mukaan kansallisten rajavalvontahenkilöresurssien sitominen rajoittaa Suomen mahdollisuuksia päättää siitä, mihin tehtäviin suomalaisia rajavartijoita käytetään. Kuitenkin kansallisen itsenäisen päätösvallan säilyminen henkilöstön valinnassa ja resursoinnissa teki tällä tavoin rajatun EU:n piirissä tapahtuvan käytännön rajaturvallisuusyhteistyön ongelmattomaksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta.[7]

Ehdotuksen tarkoittamat toimet kuuluvat perustuslain 124 §:n mukaiseen julkiseen vallan käyttöön, mutta koska toimivaltuudet on uskottu viranomaistahoille, jotka jo käyttävät niitä lainsäädännön nojalla, ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmaksi tästä näkökulmasta. Ehdotukseen ei liity perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kannalta ongelmallisia kohtia. Ehdotuksissa on kyse sellaisista velvoitteista, jotka kuuluvat tavoitteiltaan perustuslain 1.3 §:ssä ilmaistuun Suomen EU-jäsenyyteen. Kysymys on kaikkiaan EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen kehittämisestä unionin perustamissopimuksissa annetun toimivallan puitteissa. Velvoitteet eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n mielessä.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksessa esitetään kolmansien maiden kansalaisten systemaattisia tietokantatarkastuksia ulkorajoilla lähtötarkastuksissa ja vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden tietokantatarkastusten tehostamista ulkorajoilla, tarvittaessa biometrisiä tunnisteita tarkastamalla. Ehdotuksessa erotetaan toisistaan ilmaulkorajat ja muut ulkorajat, jotta, tiukkojen edellytysten alaisuudessa, voitaisiin huomioida erityyppisten rajojen matkustajavirrat ja infrastruktuuri. Komissio perustelee ehdotuksia kasvaneilla terrorismi- ja vierastaistelijauhkilla. Muutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa. Valtioneuvosto yhtyy tähän näkemykseen pääosin.

Ehdotukseen liittyy perus- ja ihmisoikeusherkkiä muutoksia, joiden vaikutusala on osittain laajempi kuin se, mihin komissio ja valtioneuvosto viittaavat. Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta keskiössä on yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla) ja liikkumis- ja oleskeluvapaus (45 artikla). Näiden ohella, ja kautta, asetusehdotus voi koskea perus- ja ihmisoikeussuojaa myös laajemmin, kuten vapautta ja turvallisuutta (6 artikla), turvapaikkaa (18 artikla) ja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa turvattua suojaa (19 artikla) ja tehokkaita oikeussuojakeinoja (47 artikla) koske-

[5] HE 1/1998 vp, s. 71–73. Ks. PeVL 14/1994 vp; PeVL 38/2001 vp; PeVL 6/2004 vp; PeVL 36/2006 vp.
[6] PeVM 9/2010 vp, s. 13; PeVL 19/2010 vp, s. 5.
[7] Ks. PeVL 56/2006 vp, s. 3; PeVL 1/2007 vp, s. 3.

via oikeuksia. Lisäksi ehdotetut toimivaltuudet ja toimet voivat kohdistua Suomen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, ainakin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapauteen (9 §) ja yksityiselämän suojaan (10 §). Ehdotetulla järjestelyllä voi olla merkitystä myös useiden muiden perusoikeuksien, kuten perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon, turvaamiselle.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan ”perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.” Henkilötietojen suojan osalta on syytä erikseen mainita perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”[t]ietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.” Unionin lainsäädännössä on säänneltävä selvästi ja täsmällisesti ehdotettujen toimenpiteiden laajuudesta, rajaamisesta ja soveltamisesta. Myös kotimaisen perusoikeussääntelyn kannalta suhteellisuudella ja ehdotetun sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on merkitystä.

EU-oikeudessa pelkkä hyväksyttävä ja perustavanlaatuinen yleisen edun mukainen tavoite ei yksin oikeuta perusoikeusrajoitteita välttämättömäksi.[8] Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä esimerkiksi rekisteritietojen käytön sidonnaisuutta hyväksyttävään tarkoitukseen. Se on kuitenkin katsonut kansallisessa lainsäädännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvän oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaiseksi sääntelyn, joka merkitsee laajamittaista, erittelemätöntä, pitkäaikaista ja rajoittamatonta tietojen säilyttämistä yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että mahdollisuus eri rekisteritietojen yhdistämiseen voi merkitä laajempaa puuttumista perus- ja ihmisoikeuksiin kuin yksittäisen rekisterin käyttö.[9] Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa henkilötietolaissa tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin, ja se on suhtautunut varauksella tällaisia tunnisteita sisältävien rekistereiden perustamiseen. Toisaalta se arvioi biometristen tietojen tallentamisen EES-rajanylitystietojärjestelmään ongelmattomaksi, koska siinä tallentaminen liittyy suoraan rekisterin hyväksyttävään perustamistarkoitukseen.[10]

Ehdotetulla tavalla muutettunakin Schengenin rajasäännöstö on yhdenmukainen vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien kanssa. Kyseisiin oikeuksiin ei kuulu vapautus turvatarkastuksista ulkorajaylityksissä. Direktiivin 2004/38/EY VI luvun säännöksissä sallitaan tietyin edellytyksin se, että jäsenvaltiot rajoittavat EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä.[11] Järjestelmällisten tarkastusten kohdistamisen vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluviin henkilöihin voi arvioida vaikuttavan henkilötietoja koskeviin oikeuksiin vain vähäisessä määrin, koska tietokannat toimivat osumapohjalta eikä pelkkä tietokantahaun tekeminen johda rekisteröintiin tai lisäkäsittelyyn. Asetusehdotuksen tavoitteiden, eritoten vierastaistelijailmiön estämisen, vuoksi tämä vaikutus on perusteltu. Ylipäätään perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyyttä on arvioitava siitä lähtökohdasta, että ehdotetut säännökset asettuvat osaksi voimassa-

[8] Ks. suhteellisuusperiaatteen rajoista tunnistamistietojen tallentamista koskevan direktiivin (24/2006/EY) pätemättömyyttä koskeva unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland, ECR 2014, s. I-238.

[9] Ks. PeVL 18/2014 vp.

[10] PeVL 21/2013 vp, s. 3. Vrt. PeVL 14/2009 vp, s. 3. Ks. rekisterien käyttötarkoitusproblematiikasta PeVL 47/2010 vp; PeVL 21/2012 vp. Ks. myös U 85/2009 vp; HaVL 2/2010 vp.

[11] Ks. asia C-503/03, komissio v. Espanja, ECR 2006, s. I-01097. EU-tuomioistuimen muotoilemat aineelliset ja menettelylliset takeet on esitetty myös Sirene-käsikirjassa (ks. (EY) N:o 1987/2006, 8 artikla ja komission päätökset 2008/333/EY (3); 2008/334/YOS (4); 2013/115/EU).

olevaa asetusta ja että niiden tavoitteena on myötävaikuttaa yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on kuitenkin syytä korostaa valtioneuvoston esille tuomaa kantaa, jonka mukaan olisi parempi, ettei systemaattisia rekisteritarkastuksia tehtäisi vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluville henkilöille, jos heidän voidaan perustellusti olettaa olevan sisäisen turvallisuuden kannalta riskittömiä. Samasta syystä voidaan yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että biometristen tunnisteiden tarkastusten minimitasona riittäisi matkustusasiakirjaan tallennetun kasvokuvan käyttö. Asetusehdotuksen sääntelyä siitä, mitä biometristen tietojen tarkastuksilla tarkoitetaan, olisi tarpeellista täsmentää. Muutoinkin on syytä kaikkiaan varmistua siitä, että ehdotuksessa on riittävän täsmälliset säännökset viranomaistoimivallan käytöstä ja esimerkiksi viranomaisen harkintavallan ohjaamisesta. Tästä näkökulmasta ehdotettu sääntely on osin väljää (esimerkiksi 1 artiklan 2 a kohdan ilmaus ”tekemällä hakuja tietokantoihin, erityisesti…”).

Esitetyt muutokset aiheuttanevat ruuhkia vilkkaimmille rajanylityspaikoille, ja tämä voi osittain heikentää arviointiin liitettyä turvallisuusargumenttia. Tästä syystä voidaan pitää perusteltuna valtioneuvoston näkemyksiä riskiperusteisten tarkastusten ulottamisesta lentokenttien rajanylityspaikoille, etukäteen saatujen matkustajatietojen hyödyntämisestä sekä siirtymäajasta. Ehdotuksessa ei käsitellä tällaisia järjestelyjä, ja niistä olisi säänneltävä selvästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Yhtäaikainen käyttöönotto kaikissa soveltavissa valtioissa on järjestelmän toimivuuden keskeinen edellytys. Tarkastusten käyttöönotto-ongelmat sekä vaikutus rajanylitysliikenteeseen ja asetuksen tavoitteisiin olisi vielä kaikkiaan selvitettävä.

Koska asetus sisältää luonteensa vuoksi perus- ja ihmisoikeusherkkiä säännöksiä, asian jatkokäsittelyssä on syytä huomata, että Suomen perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ulottuu EU-säädösehdotuksen kansalliseen valmisteluun. Tämän vuoksi rajavalvontatarpeiden ohella valtioneuvoston kannassa tulee kaikkiaan painottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien riittävää huomioimista. Samasta syystä on korostettava perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä myös asetusta sovellettaessa. Esimerkiksi tietojen ja tietokantojen vertailun oikeellisuuden merkitykseen on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa oikeusturvasyistä. Edellä esitetyin perustein ja täsmennyksin asetusehdotus ei ole ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Kokonaisarvio

Edellä mainituin valtiosääntöoikeudellisin perustein ja tarkennuksin, ja huomioiden EU:n yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän merkityksen Suomen kannalta, en näe estettä asetusehdotuksen hyväksymiselle.

Helsingissä 11.2.2016

Anu Mutanen, tutkijatohtori, OTT, HTM
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto
Puh: 050 448 2673, email: anu.k.mutanen@helsinki.fi