Tuomas Ojanen
12.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 1/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännöstön muutos)

Sisältö ja tarkoitus

Säädösehdotuksessa on kysymys asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla. Ehdotus on välitön reaktio kasvaneeseen terrorismin uhkaan Euroopassa Pariisin, Kööpenhaminan ja Brysselin Iskujen jälkeen mutta sen tarkoitus liittyy myös muihin sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin.

Muutosten perustarkoituksena on lisätä turvallisuutta alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa. Tässä tarkoituksessa ehdotus velvoittaisi jäsenvaltiot kohdistamaan unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin, ulkorajan ylittäviin henkilöihin tarkastuksia, joissa käytetään kadonneita ja varastettuja asiakirjoja koskevia tietokantoja sen varmistamiseksi, että kyseiset henkilöt eivät uhkaa yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta. Tätä velvoitetta sovellettaisiin kaikilla ulkorajoilla, siis yhtä hyvin ilma- ja meri- kuin maarajoilla sekä maahantulon että maastalähdön yhteydessä). Jos järjestelmällinen tietokantahakujen tekeminen kaikista henkilöistä voisi vaikuttaa suhteettomassa määrin liikennevirtoihin rajalla, jäsenvaltioille sallittaisiin mahdollisuus tehdä tietokantatarkastukset kohdennetusti edellyttäen, että riskinarviointi osoittaa, että tämä ei aiheuta jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvää vaaraa tai uhkaa kansanterveydelle.

Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus maahantulon yhteydessä myös tarkastaa järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten tiedot kaikista tietokannoista, mutta nykyisten säännösten mukaan maastalähdön yhteydessä ei tehdä järjestelmällisesti tarkastuksia yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Asetuksen muutoksella velvoitteet yhdenmukaistettaisiin niin, että myös maastalähdön yhteydessä tarkastettaisiin, että kolmannen maan kansalainen ei aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle.

Arvio

Kyseessä on jo lähtökohtaisesti asiallisesti hyvin rajatusta säädösehdotuksesta. Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmässä selostetaan riittävän hyvin asetusehdotuksen sisältö. Siinä esitetään ehdotuksesta asianmukainen perusarvio myös perustuslain kannalta.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, ehdotuksen suhde perustuslakiin syntyy ehdotuksen yhtymäkohdista Euroopan unionin perusoikeuskirjan artikloihin yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta (7 artikla), henkilötietojen suojasta (8 artikla) ja liikkumis- ja oleskeluvapaudesta (45 artikla), joita perustuslain tasolla turvaavat perustuslain 10 § ja 14 §.

Ehdotukselle on valtiosääntöoikeudellisesti(kin) hyväksyttävät perusteet. Sillä vaikuttaa olevan riittävä oikeusperusta.

Nähdäkseni ehdotukseen ei sisälly merkittäviä riskejä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Sääntely-yhteys huomioiden on kuitenkin korostettava perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä. Käytännössä tämä tarkoittaa kieltoa kohdistaa tarkastuksia esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella (ns. etninen profilointi) ja sen sijaan kohdistaa tarkastuksia konkreettisen, henkilön käyttäytymiseen liittyvän riskiarvion perusteella. Tässä yhteydessä on muistutettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on torjuttu se, että esimerkiksi etniseen alkuperään perustuva erottelu olisi hyväksyttävää ja välttämätöntä nykyaikaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa lainvalvontatoimien, kuten rajavalvonnan yhteydessä.[1] Kuten EU:n perusoikeuskirjan 52.3 artiklasta ilmenee, Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason vastaavien oikeuksien suojalle Euroopan unionin oikeudessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa edellä todetusta.

Valtioneuvoston kantana on, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden tarkastuksia ”tulisi voida suorittaa riskiperusteisesti myös lentokenttien rajanylityspaikoilla”. Jos tämä ei ole mahdollista, valtioneuvoston mukaan ”tulisi harkita pakollisten tarkastusten aloittamiseen siirtymäaikaa, jotta jäsenmaat ehtisivät saada rajanylityspaikkojensa resurssit sujuvan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle.” Näistä kannoista ei sinänsä ole huomauttamista perustuslain kannalta, mutta niistä tulisi säätää riittävän selvästi säädösehdotuksessa.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan edellä olevin vähäisin lisäyksin.

Helsingissä 12. päivänä helmikuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

---

[1] Ks. *Timishev v. Russia* (Appl. No. 55762/00), tuomio 13.12.2005, tuomion kohta 58: ” In any event, the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.” Ks, myös EU:n perusoikeusvirasto, Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa. Syrjivä etninen profilointi. Opas.
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_FI.pdf

Helsinki