Janne Salminen 11.2.2016
Kuuleminen 12.2.2016
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännöstön muutos, U 1/2016 vp) ja valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä, U 2/2016 vp)

Arvioni mukaan valtioneuvoston kirjelmässä U 2/2016 vp esitelty ehdotus on keskeisin ja tärkein osa komission ajankohtaisessa ehdotuskokonaisuudessa, sen eräänlainen lippulaiva. Kirjelmässä U 1/2016 vp esitelty sääntelyehdotus on komission ajankohtaisen ehdotuksen toiseksi tärkein muutosehdotus. Samanaikaisesti näiden ehdotusten kanssa tehtiin myös muita ehdotuksia, jotka ovat luonteeltaan pehmeämpiä ja käytänteitä ohjaavampia.

Schengenin rajasäännöstö

Kirjelmässä *U 1/2016 vp* on kysymys Euroopan unionin niin sanotun Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta. Kaavailtavan unionisääntelyssä on tarkoitus ottaa käyttöön rajatarkastusten yhteydessä pakollinen henkilöiden ja heidän matkustusasiakirjojensa tarkastaminen Schengenin tietojärjestelmästä, Interpolin varastettujen ja kadonneiden passien rekisteristä, samoin kuin vastaavista kansallisista rekistereistä. Tarkastukset tapahtuisivat vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantulon ja maastalähdön yhteydessä. Tarkastukset voitaisiin kuitenkin toteuttaa riskianalyysin perusteella niin sanottuina kohdistettuina tarkastuksia tilanteissa, joissa systemaattiset tarkastukset hankaloittaisivat suuresti rajanylitysliikenteen sujuvuutta. Kohdennetut tarkistukset olisivat mahdollisia yksinomaan, jos se riskianalyysin perusteella on mahdollista ilman riskiä jäsenmaan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai kansanterveydelle. Riskianalyysit on toimitettava komissiolle ja Euroopan unionin rajaturvallisuusvirastolle (Frontex). Kolmansien maiden kansalaisten maastalähtötarkastuksiin olisi sisällytettävä pakolliset rekisteritarkastukset. Tämä merkitsisi pakollisen tarkistuksen laajentamista maasta lähtöön.

Kirjelmässä U 1/2016 vp ehdotettu *muuttaa periaatteellisella tasolla olennaisesti EU-kansalaisten kohtelua unionin ulkorajoilla ja hieman EU:n ulkopuolisten henkilöiden kohtelua vastaavalla rajalla*. Kokonaisuudessaan *rajakontrollointi* tällä tavalla *lisääntyy*.

Tällä hetkellä ulkorajalla on tarkastettava suhteessa tiettyihin tietokantoihin EU-kansalaiset ja periaatteessa yksinkertaisesti sanottuna se, että näillä on EU-valtion passi, joka ei ole ilmoitettu kadonneeksi tai varastetuksi. Velvollisuutta systemaattisiin tarkistuksiin ei kuitenkaan ole. Muiden kuin EU-kansalaisten osalta velvollisuus tarkistamiseen on kattava alueelle tullessa, mutta sieltä poistuttaessa tällaisiin tietokantoihin nähden vertaaminen ei ole ehdottomasti vaadittua. Turvallisuustarkistukset tehdään mahdollisuuksien mukaan.

Molempia sääntelykokonaisuuksia tarkistettaisiin: EU-kansalaiset pitäisi tarkistaa ulkorajalla molempiin suuntiin ylitettäessä. EU-kansalaisten osalta vaatimukset kuitenkin joustaisivat maa- ja merirajoilla liikenteen sujuvuuden turvaamisen mukaan. Ehdotuksesta ymmärrän, että tällaista joustoa ei ole lentorajoilla. Muiden kuin EU-kansalaisten osalta tarkistaminen molempiin suuntiin olisi pakollista riippumatta esimerkiksi vaikutuksista liikenteen sujuvuuteen. EU-kansalaisten osalta siis sääntelyyn sisällytetty pääsääntö kääntyisi: kaikki tarkistetaan molempiin suuntiin mentäessä, ellei ole edellytyksiä siitä poiketa. Poikkeukset tältä osin ovat suhteellisen rajattuja.

Sääntelyn tavoite muodostaa sinänsä painavan perusteen sääntelylle. Kysymyksessä on tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten lisäämisestä ulkorajoilla. Toimenpiteet pyrkivät erityisesti tiivistämään ulkorajan valvontaa alueella, jonka sisärajat eivät pääsääntöisesti ole olleet valvottuja. Kysymys on ennen kaikkea Schengenin alueesta ja sen toiminnasta, jossa toimenpiteiden tarkoitukset voidaan saavuttaa unionin avulla. On tietysti kysymyksenalaista, missä määrin tällainen sääntely lisää turvallisuutta asianmukaisessa suhteessa siihen, mikä on sääntelyn vaikutus ihmisten liikkumiseen. Toisaalta muiden kuin EU-kansalaisen osalta edellytetään useissa tapauksissa jo nyt viisumi- ym. järjestelyjä, joka tietysti järjestelmänä jo rekisteröi merkittävästi muualta tulevia henkilöitä ja erittelee ihmisiä näiden alkuperän perusteella. *Näihin seikkoihin nähden ja kun otetaan huomioon, että kyseisessä sääntelyehdotuksessa ei sinänsä ole kysymys myös tietojen keräämisestä tässä yhteydessä vaan henkilöiden ja heidän matkustusasiakirjojensa vertaamisesta tähän tarkoitukseen rekistereihin tallennettuun tietoon nähden, en pidä sääntelyä nyt esitetyssä muodossa perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisena*. Komission ehdotuksessa on sinänsä tuotu esiin, mihin perusoikeuksiin sääntelyehdotuksen katsotaan liittyvän ja niissä suhteissa myös sääntelyn kehittämistä on arvioitava.

Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä

Kirjelmässä *U 2/2016 vp* on puolestaan kysymys ennen kaikkea ehdotuksesta, jolla korvattaisiin nykyinen Frotexia koskeva EU-sääntely, joka on alun perin vuodelta 2004 ja jota on muutettu 2007 ja 2009. Ehdotus muuttaisi Frotexin asemaa ja roolia. Sääntelyn keskeinen muutos liittyy siihen, millainen Frontexin ja kansallisten rajavartiolaitosten keskinäinen suhde ehdotuksen perusteella tulisi olemaan. Tällä hetkellä Frontexin rooli on kansallisia tahoja lähinnä koordinoiva. Vastuu ulkorajojensa valvonnasta on jäsenvaltioilla. Sääntely kuitenkin paitsi muuntaa ja päivittää Frontexia koskevan aikaisemman sääntelyn, myös luo raja- ja merivartiojärjestelmän, johon kuuluvat Frontexista rakentuva Euroopan raja- ja merivaltiovirasto ja kansalliset rajavartioviranomaiset. Uuden viraston tehtävänä on luoda strategia Euroopan integroidusta rajavalvonnasta tälle järjestelmälle, ja kansallisten viranomaisten on sovitettava omat strategiansa siihen. Uusi virasto paitsi arvioi, tukee ja koordinoi, myös

ikään kuin ottaa tietyn päätöksenteon perusteella kansallisen viranomaisen valvontaansa, jos arvioidaan, että kansallinen viranomainen ei kykene selviytymään tehtävästään niin, että Schengenin alue ei vaarannu.

Ehdotus merkitsee sitä, että Frontexin perustalle syntyvällä uudella virastolla on nykyiseen nähden merkittäviä toimivaltuuksia. Niihin lukeutuu muun muassa yhteyshenkilön lähettäminen jäsenvaltioon arvioimaan rajavalvontaa ja tehostamaan yhteistyötä. Samoin virastolle tulisi rajavartijoiden nopean toiminnan reservi jäsenvaltioista, eikä jäsenvaltio voisi kieltäytyä antamasta tukeaan. Lisäksi virasto voisi pyytää muita rajavartioryhmiä, mutta niiden osoittamisesta jäsenvaltio voisi myös kieltäytyä omaan tilanteeseensa vedoten. Sääntelyllä myös luotaisiin kirjelmässäkin kuvattu järjestelmä, jossa jäsenvaltion ulkorajavalvontaan voitaisiin puuttua, jos se on havaittu ”haavoittuvaksi”. Jos haavoittuvuutta ei saataisi korjattua järjestelmässä, viime kädessä jäsenvaltio voitaisiin pakottaa ottamaan vastaan apua rajavalvontaan. Virasto puolestaan olisi vastuussa rajavalvonnasta pakotetun avun aikana sen kuitenkaan muuttamatta kansallisia toimivaltasuhteita. Viraston jäsenvaltioon lähettämät ryhmät olisivat kuitenkin kyseisen jäsenvaltion johdossa.

Valtioneuvoston kirjelmässä tehdään selkoa siitä, millaisille oikeusperustoille nämä ehdotettuihin unionin omiin säännöksiin sisällytettävät toimivaltuudet perustuisivat. Komissio on katsonut, että unionilla olisi toimivalta antaa säädökset tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. *Kiinnitän tässä yhteydessä kuitenkin erityistä huomiota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 72 artiklaan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklaan*. SEUT 72 artiklan mukaan Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat sopimusmääräykset eivät ” vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.” SEU 4.2 artiklan mukaan puolestaan unioni ”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.” Tämä ei tietenkään merkitse, etteikö unionilla olisi toimivaltaa myös rajoja koskevassa sääntelyssä niin, kuin sillä on SEUT 77 ja 79 artiklan perusteella. Samassa sääntely-ympäristössä voidaan havaita, kuinka esimerkiksi Eurojustin ja Europolin toimivaltuudet ovat hyvin rajalliset. Samalla ne voivat tulkintani mukaan edustaa yleisempääkin osoitusta siitä, kuinka SEUT 72 artikla rajoittaa unionin sääntelytoimivaltaa.

Käsitykseni mukaan ehdotuksen oikeusperustaan olisi asianmukaista pyytää täsmennystä nimenomaan suhteessa SEUT 72 artiklaan ja SEU 4.2 artiklaan etenkin siltä osin kuin jäsenvaltio voidaan velvoittaa ottamaan vastaan viraston osoittamat ryhmät omille rajoilleen.

Valtioneuvoston kirjelmässä on pitkällisesti ja huolellisesti tehty selkoa kotimaisen perustuslain täysivaltaisuuskäsityksen kehittymisestä ja merkityksestä. Kuten kirjelmässä tuodaan esiin, perustuslakivaliokunta on vuonna 2002 katsonut, että ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtäminen ylikansalliselle rajavartiolaitokselle merkitsee helposti puuttumista perustuslain 1 §:ssä ilmaistuun valtion täysvaltaisuuteen. Tällaisiin tehtäviin myös epäilemättä liittyisi julkista valtaa tarkoittavien, itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista Euroopan rajavartiolaitokselle (PeVL 28/2002 vp).

Myöhemmin vuosina 2007 ja 2009 unionisääntelyn arvioinnissa pidettiin mahdollisena rajattua tilapäistä ja jäsenvaltion omasta pyynnöstä annettavaa eräänlaista hätäapua rajatarkastusten ja rajojen valvonnan suorittamisessa (PeVL 1/2007 vp, PeVL 9/2009 vp). Samoin tuossa käytännössä nähtiin mahdollisena toisen EU-jäsenvaltion viranomaiselle annetut valtuudet toimia Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa (PeVL 1/2007 vp, PeVL 9/2009 vp, PeVL 56/2006 vp).

Siltä osin kuin tässä käytännössä on kysymys nimenomaan Euroopan unioniin liittyvästä jäsenvaltioiden rajoja koskevista sääntelytilanteista, on huomattava, että kysymys jäsentyy nykyään unionin ja kansallisen perustuslain välisen suhteen osalta perustavalla tavalla toisin. Kuvattu perustuslakivaliokunnan käytäntö on olennaisesti ajalta ennen niin sanottua Lissabonin sopimusta ja niin sanotun kolmannen pilarin sääntelyn alalta, joka nykyisin on osa niin sanottua Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Sen asema osana unionin oikeutta on kuitenkin muuttunut. Unionilla on selkeää omaa toimivaltaa alalla, ja viimeistään Lissabonin sopimuksen myötä siihen aikaisemmin kuuluneet hallitustenvälisyyttä alleviivaavat elementit on poistettu. Siten alalla annetaan tavanomaista unionin sekundäärioikeutta unionilla olevan toimivallan perusteella.

Valtioneuvoston kirjelmässä selvitetään sinänsä oikein, kuinka täysivaltaisuusajattelu on muuttunut ja kuinka toimivallan siirtoa nyt säännellään. *Tässä asiassa ei, sikäli kuin pystytään osoittamaan, että Euroopan unionilla on asianmukainen toimivalta antaa nyt ehdotetut säädökset, ylipäätään ole kysymys toimivallan siirrosta*. *Jos Euroopan unionilla on asianmukainen sääntelykompetenssi, toimivalta on jo siirtynyt ja siihen on otettu kantaa tältä osin viimeksi siinä yhteydessä, kun Lissabonin sopimus on hyväksytty ja sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan*. (Ks. erit. PeVL 28/2013 vp.)

Toimivallan siirto kattaa siis paitsi siirretyn toimivallan, myös sen toimivallan käytöstä johtuvat seuraukset: mikäli unionilla on toimivalta päättää omassa lainsäädäntömenettelyssään kyseisistä säädösehdotuksista, kysymyksessä ei ole perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettu toimivallan siirto ylipäätään. Liioin siinä ei ole kysymys täysivaltaisuudesta sinänsä. Perustuslain 1.3 §, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen, on tietysti tässä yhteydessä relevantti.

Asian ongelmat eivät siis piile kansallisen perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuudessa tai siihen kuuluvassa toimivallan siirtoa koskevassa problematiikassa. Ennemminkin olisi saatava lisää selvitystä oikeusperustan kattavuudesta.

Juuri oikeusperustan osalta olen yllä esittänyt tarpeen nimenomaan selvittää varsinkin SEUT 72 artiklan merkitystä kokonaisuudessa.

Voidaan nähdä, että ehdotuksessa on useita sellaisia elementtejä, joilla sille annetaan tarkoittamaani merkitystä. Uudelle virastolle ei esimerkiksi siinäkään tilanteessa, jossa jäsenvaltio velvoitetaan tilapäisesti ottamaan vastaan apua rajavalvontaa, järjestelyssä ei anneta itsenäisiä rajavalvontatoimivaltuuksia virastolle. Viraston ryhmät olisivat jäsenvaltion johdossa. Voisi kuitenkin ajatella, että SEUT 72 artikla pitäisi vahvemmin ottaa huomioon siinä, millaisessa päätöksentekomenettelyssä voidaan päätyä siihen, että jäsenvaltio pakotetaan ottamaan vastaan rajavalvonta-apua.

Perustuslakivaliokunnan mandaatin kannalta on hyvä kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että siltä osin kuin virastolle kaavaillaan palautus- ja rekisteröintikeskus (Hotspot) -toimintaa tältä osin pitää tarkoin säännellä tämän toiminnan luonne suhteessa turvapaikanhakumenettelyihin ja niihin liittyviin oikeussuojamekanismeihin ja suhteessa kansallisiin viranomaisiin. Toisaalta alustavasti positiivisena seikkana sinänsä voidaan nostaa esiin se, että virastoon kaavaillaan luotavaksi perusoikeuksien luokkauksia koskeva valitusmekanismi (72 artikla). Tämän tapaisen instituution luomista Euroopan oikeusasiamies on puoltanut mutta ehdotetun viraston edeltäjä on ilmeisesti sellaisen vaihtoehdon torjunut aikaisemmin (ks. OI/5/2012/BEH-MHZ).