Tuomas Ojanen

9.12.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 60/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus)

Pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

Asetusehdotuksen tavoitteena olisi hallita nykyistä paremmin eri perustein tapahtuvaa maahantuloa. Seulonnassa selvitettäisiin ja tallennettaisiin maahantuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä olisi olemassa perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista, esimerkiksi ohjaamisesta turvapaikka-, rikos- tai palautusprosesseihin.

Seulonnan tavoitteena olisi jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa määrittää kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyys ja tallentaa heidän tietonsa ja biometriset tunnisteensa yhteiseen eurooppalaiseen rekisteriin, Eurodac-järjestelmään. Lisäksi seulonnassa pyrittäisiin selvittämään, onko henkilö aikaisemmin oleskellut Schengenin alueella, onko hän haavoittuvassa asemassa tai liittyykö maahantuloon ihmissalakuljetusta, aiheutuuko henkilöstä mahdollista riskiä kansanterveydelle tai sisäiselle turvallisuudelle, onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua vai onko henkilö pyrkimässä Schengenin alueelle muiden syiden vuoksi.

Asetusehdotuksessa edellytettäisi riippumattoman valvontaelimen luomista henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi menettelyn aikana. Lisäksi unionin perusoikeusvirastolle annettaisiin tehtäväksi tukea jäsenvaltioita perusoikeuksiin liittyvien riippumattomien seurantamekanismien kehittämisessä seulonnan osalta.

Asetusehdotuksen jaksossa ”Perusoikeudet” (s. 12-14), samoin kuin valtioneuvoston kirjelmässä jaksossa 6, on tehty selkoa asetusehdotuksesta useiden unionin perusoikeuskirjassa ja perustuslaissa suojattujen perusoikeuksien kannalta ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä. Kuten jaksoista tulee esiin, asetusehdotus on erityisen merkityksellinen turvapaikkaoikeuden (POK 18 §), henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden (POK 3 artikla, PL 7 §), yksityiselämän ja henkilötietojen suojan (POK 7 ja 8 artikla, PL 10 §) ja oikeusturvan (POK 47 artikla, PL 21 §) kannalta. Asetusehdotuksella on kuitenkin lisäksi kytkentöjä moniin muihinkin perusoikeuskirjassa ja perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin asetusehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevästi.

Nähdäkseni asetusehdotuksessa ja valtioneuvoston kirjelmässä esille tuotuihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä. On syytä kuitenkin erikseen korostaa paitsi asetusehdotuksen huomattavaa merkitystä asetusehdotuksessa ja valtioneuvoston kirjelmässä yksilöityjen perusoikeuksien kannalta

myös sitä, että seulontamenettely olisi aivan uudenlainen mekanismi sekä EU-oikeuden että Suomen oikeuden (ks. erit. jakso 5.1) kannalta.

Arvio

Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty varsin hyvin selkoa asetusehdotuksen esille tuomista perusoikeuskysymyksistä, mukaan lukien seikoista, joihin olisi vielä syytä kiinnittää erityistä huomiota asetusehdotuksen jatkovalmistelussa ja käsittelyssä perusoikeuksien kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä valtioneuvoston kirjelmästä jaksosta 6 ilmenevään varsinkin siltä osin kuin siinä tuodaan esiin tarve jatkovalmistelussa yhtäältä ”arvioida ehdotettua seulontamenettelyä perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin, 9 §:n 1 momentin ja 21 §:n kannalta” ja toisaalta varmistaa asetuksen asianmukaisuus henkilötietojen suojaa koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevään valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota seuraaviin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin:

- jatkovalmistelussa on huolehdittava tarkoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta kaikissa tilanteissa;
- jatkovalmistelussa on erityistä huomiota kiinnitettävä lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumiseen; varsinkin lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti;
- jatkovalmistelussa on selkeytettävä ja arvioitava tarkemmin perustettavaksi ehdotettavaa riippumatonta valvontaelintä, jonka tehtävänä olisi varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen seulontamenettelyssä, mihin liittyy tarve selkeyttää unionin perusoikeusviraston jäsenvaltioita ”tukevaa” roolia ottaen tällöin huomioon myös perusoikeusviraston perustamisasetus; ja
- Suomen tavoitteena on oltava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen täysimääräinen turvaaminen *koko Euroopan Unionissa*. Tältä osin valiokunnan lausunnossa olisi paikallaan mainita se aiemmassa lausuntokäytännössä todettu seikka, että ”valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa” (ks. PeVL 4/2019 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 53/2017 vp, s. 5).
- Lopuksi on syytä painokkaasti korostaa, että valtioneuvoston kirjelmissä U 60-62/2020 vp esillä olevat asetusehdotukset muodostavat sellaisen unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksen, joka on mainituista valtioneuvoston kirjelmistä esille tulevista syistä huomattavan merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siten viime kädessä siitä, että kaikista asetusehdotuksista muodostuvan sääntelykokonaisuuden, eikä siis vain yksittäisen asetuksen erikseen ja kokonaisuudesta irrallaan arvioituna, on välttämätöntä riittävästi turvata perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturvan, toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä koko Euroopan unionissa, jotta asetuspaketti voidaan hyväksyä.

Helsingissä 9. päivänä joulukuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki