Olli Mäenpää
3.3.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta (U 7/2022 vp)

Komission ehdotuksella Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi pyritään kehittämään Schengenin toimivuutta ottaen huomioon useat siihen kohdistuneet ja kohdistuvat perustavanlaatuiset haasteet. Niitä ovat lisänneet globaali koronapandemia ja muuttoliikkeen välineellistämisilmiöön liittyvät toimet. Tarkoituksena on kehittää myös Schengenin rajasäännöstöä niin, että se vastaisi uusiin haasteisiin. Valtioneuvoston kirjelmän kohteena on komission ehdotus, joka muodostaa yhden osan tämän kehittämistyön kokonaisuutta.

Ehdotuksen kohteena ovat yhdenmukaiset tilapäiset toimenpiteet ulkorajoilla tilanteissa, joissa kansanterveys on uhattuna (21 a art.), sekä muuttoliikkeen välineellistämisen määrittely ja konkreettiset toimenpiteet siihen vastaamiseksi (2, 5 ja 13 art.). Lisäksi ehdotuksessa määritellään tarkemmin toimenpiteitä, joita jäsenmaa voi tehdä sisärajavalvonnan tilapäisen palauttamisen sijasta (23 art.), sekä edellytykset kolmannen maan kansalaisen välittömälle siirtämiselle takaisin toiseen jäsenmaahan (23 a art.). Myös sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyvää sääntelyä täsmennettäisiin (25, 25a, 26, 27, 27a, 28, 31, 33 artikla).

Ehdotuksen oikeusperustaan ei ole huomauttamista ja sitä voidaan pitää myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Ehdotetun sääntelyn tavoite muodostaa painavan perusteen rajasäännöstön muuttamiselle.

Ehdotuksella on vaikutusta useisiin perusoikeuksina ja ihmisoikeuksina suojattuihin oikeushyviin. Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa ja Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. kokoavasti PeVL 20/2021 vp, 11. kohta).

Asetusehdotuksen arvioinnissa on perustuslain kannalta merkityksellinen etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. EU:n perusoikeuskirjan 3 artiklan 1 alakohta takaa jokaiselle oikeuden ruumiilliseen ja hengelliseen koskemattomuuteen. Valtioneuvosto katsoo, että menettelyyn liittyvä puuttumi-

nen henkilön vapauteen ja koskemattomuuteen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hyväksyttävän tavoitteen, eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden saavuttamiseksi.

Asetusehdotus määrittelee myös muun muassa sisärajavalvonnan palauttamista, EU:hun tapahtuvan matkustamisen rajoittamista ja uutta menettelyä kolmannen maan kansalaisen välittömäksi siirtämiseksi jäsenmaasta toiseen. Nämä ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden ja 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Rajoitukset voidaan soveltamisalallaan arvioida välttämättömiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi sekä kansanterveyden suojelemiseksi. Lisäksi ne vastaavat sisällöltään pitkälti kyseisiin oikeuksiin jo nyt kohdistuvia vastaavanlaisia rajoituksia.

Perustuslain 21 §:ssä, EIS 6(1) artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvatun oikeusturvan kannalta on merkityksellinen ehdotus, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voitaisiin edellytysten täyttyessä ottaa kiinni ja siirtää välittömästi takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on saapunut. Siirtopäätöksestä saa valittaa, mutta sitä koskevalla valituksella ei olisi täytäntöönpanoa automaattisesti lykkäävää vaikutusta. Pelkästään se, että valituksella sellaisenaan ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, ei muodostu oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi, kun ehdotuksella ei puututa hallintotuomioistuinten toimivaltaan päättää päätösten täytäntöönpanosta ja siten kieltää tai keskeyttää täytäntöönpano.

Valtioneuvosto arvioi myös, että komission esittämät valvontatoimet ovat sopusoinnussa syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden sekä henkilötietojen suojan vaatimusten kanssa.

Yleisarviona voidaan esittää, että valtioneuvoston kirjelmässä ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin on arvioitu perusoikeusnäkökulmasta asianmukaisesti ja valtiosääntöoikeudelliset kysymykset eritellen. Myös valtioneuvoston kansallista liikkumavaraa korostavaa kantaa voidaan pitää perusteltuna.