Viite
Perustuslakivaliokunta torstai 03.03.2022 klo 10.30 / U 7/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

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

Yleistä

Ehdotuksella Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi komissio pyrkii kehittämään yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella. Erityisesti ehdotuksessa säädellään yhdenmukaisista toimenpiteistä ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa, muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta ulkorajoilla, vaihtoehtoisista keinoista sisärajoille sisärajavalvonnan sijaan, kolmannen maan kansalaisen välittömästä siirtämisestä takaisin toiseen jäsenmaahan sekä sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyen.

Komission ehdotuksen sisältämät keskeisimmät nykysääntelystä poikkeavat perus- ja ihmisoikeusvaikutukset liittyvät yhdenmukaisiin toimenpiteisiin ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa, muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen ulkorajoilla ja kolmannen maan kansalaisen välittömään siirtämiseen takaisin toiseen jäsenmaahan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tehtäessä toimenpiteitä sisä- tai ulkorajalla tulee toimien tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu.

Yhdenmukaiset toimenpiteet ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa

Komissio esittää uutta sääntelyä yhdenmukaisiksi tilapäisiksi toimenpiteiksi ulkorajoilla epidemiatilanteissa, joissa kansanterveys on uhattuna. Sääntelyn avulla muodostettaisiin mekanismi, jonka avulla luotaisiin yhdenmukaiset ja tilapäiset rajoitukset matkustamiselle EU-alueelle sekä tähän liittyvät terveysturvallisuustoimet. Sääntelyn tavoitteena olisi synnyttää oikeustila, jossa komissiolle annettaisiin asetuksenantovaltuutus yhteisiä toimenpiteitä täsmentävästä täytäntöönpanoasetuksesta. Komission esitys perustuisi Euroopan tautienehkäisy- ja valvontakeskuksen tai komissio toteamaan tilanteeseen, jossa yhdessä tai useammassa kolmannessa maassa esiintyy tartuntatautia, joka voi aiheuttaa epidemian.

Täytäntöönpanoasetuksella määritettäisiin tarkemmin yhdessä sovellettavat rajoitukset ja toimet EU:hun suuntautuvaa matkustamista koskien. Täytäntöönpanoasetuksen voimaan saattaminen edellyttäisi siis erillistä komission esitystä, jonka sisällöstä ja soveltamisalasta käytäisiin neuvottelut neuvostossa. Jäsenmaiden tulisi hyväksyä asetus ennen sen soveltamista.

Komissio vetoaa esityksessään siihen, että muuta kuin välttämätöntä matkustamista on jo nykyisellään ulkorajoilla rajoitettu neuvoston suosituksella 2020/912. Nämä rajoitukset ovat komission mukaan

vaikuttaneet tiettyihin perusoikeuksiin, mutta rajoitukset ovat olleet välttämättömiä ja oikeasuhtaisia suhteessa kansanterveyteen kohdistuneeseen uhkaan, eikä ehdotetulla sääntelyllä mentäisi nykyisten vaikutusten yli.

Ehdotuksen mukaan unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt ja vastaavasta oikeudesta nauttivat kolmannen maan kansalaiset ja heidän perheenjäsenet tulisi olla vapautettuja näistä rajoituksista. Lisäksi ehdotus sisältää välttämättömän matkustuksen käsitteen, jonka mukaan tietyillä tehtävillä tai tarpeilla matkustavat olisivat vapautettuja rajoituksista ja jonka avulla vähennettäisiin rajoitusten haitallisia vaikutuksia. Välttämättömiä matkustusperusteita olisivat muiden muassa terveydenhuollon työntekijät, terveysalan tutkijat ja vanhustenhoidon työntekijät, rajatyöntekijät, kuljetushenkilöstö ja diplomaatit. Arvioitaessa vaarallisen tartuntataudin edellyttämiä toimia tulisi rajoituksia kohdentaa syrjimättömällä tavalla epidemiologisin perustein. Näiden yllä mainittujen periaatteiden toteutumisen varmistaminen on ajankohtaista erityisesti siinä tilanteessa, jossa komissio tekee ehdotuksen täytäntöönpanoasetuksesta neuvostolle.

Valtioneuvosto katsoo, että esitetty menettely ei ole ristiriidassa perusoikeuksien rajoittamisperusteiden kanssa. Esityksessä on lisäksi huomioitu riittävällä tavalla muun muassa unionin kansalaisten oikeus maahan pääsystä sekä muu välttämätön rajat ylittävä matkustaminen.

Muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaaminen ulkorajoilla

Ehdotuksessa annettaisiin välineellistämiselle määritelmä, jonka avulla voitaisiin päätyä yhteiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Varsinaista uutta toimivaltaa ei muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi esitetä. Komissio selventää nykyistä oikeustilaa listaamalla konkreettisia toimenpiteitä, jotka jäsenmaalla on käytettävissään esimerkiksi rajanylityspaikkoja sulkemalla tai rajoittamalla aukioloa sekä mihin toimenpiteisiin jäsenmaan tulisi ryhtyä rajojen valvonnan tehostamiseksi. Euroopan raja- ja merivartiovirastolle on annettu tehtäviä välineellistämistilanteisiin liittyen.

Jo nykyisellään rajanylityspaikan tilapäinen sulkeminen on mahdollista rajavartiolain (2005/578) 16 §:n mukaan.

Ulkorajoille ehdotetuilla toimilla saattaa olla vaikutuksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, kun liikkumista rajojen yli rajoitetaan tietyissä tilanteissa. Rajaliikennettä rajoitettaessa jäsenmaiden tulee kuitenkin täysimääräisesti turvata kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet sekä tehokas pääsy kansainvälistä suojelua koskeviin menettelyihin. Lisäksi tulisi huomioida unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt sekä kolmannen maan kansalaiset ja heidän perheenjäsenet, jotka nauttivat vastaavasta oikeudesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten on selkeä, joustava ja käytännössä toimiva oikeudellinen kehys, jossa on määritelty jäsenvaltioiden käytettävissä olevat toimet.

Vaihtoehtoisten keinojen käyttäminen sisärajoilla sisärajavalvonnan sijaan

Komission täsmentää ehdotuksessaan julkisen vallan käytön periaatteita sisärajoilla ja pyrkii selventämään jäsenmaiden käytettävissä olevia keinoja, joita ei tulkittaisi sisärajavalvonnan tilapäiseksi palauttamiseksi. Komissio ei katso ehdotetun sääntelyn sinällään muuttavan nykyistä oikeustilaa. Komission tarkoituksena on ollut selkiyttää jäsenmaiden käsitystä mahdollisista toimista ja näitä toimia tekevistä viranomaisista eikä rajata sitä koskemaan vain poliisiviranomaisia, kuten voimassa olevassa lainsäädännössä.

Sääntelyn tavoitteena on täsmentää, missä määrin EU-sääntely jättää jäsenvaltiolle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa eri viranomaiset voisivat toimia sisärajalla tai sen läheisyydessä kyseisen säädöksen tavoitteiden mukaisesti. Näiden julkisen vallan käytön piiriin kuuluvien toimien avulla sisärajavalvonnan palauttaminen voisi olla tosiasiallisesti viimesijainen keino.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole suoraa vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksiin. Säädettäessä kansallisesti sisärajoilla ja sen läheisyydessä tapahtuvasta julkisen vallan käytöstä tulee lainsäädännössä huomioida relevanttien perus- ja ihmisoikeuksien ja tietosuojaa koskevan sääntelyn toteutuminen sekä toimien vaikutus niihin.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenmaan tulisi olla mahdollista tehdä joustavasti viran-omaistoimia sisärajalla tai sen välittömässä läheisyydessä.

Kolmannen maan kansalaisen välitön siirtäminen takaisin toiseen jäsenmaahan

Ehdotuksessaan komissio esittää sisärajoille kohdennettavan uuden menettelyn käyttöönottoa, jossa kolmannen maan kansalainen voitaisiin välittömästi, sisärajan (maa-, meri- tai ilmaraja) ylitykseen liittyen ja tietyin edellytyksin, siirtää takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on juuri saapunut. Ehdotus perustuu joidenkin jäsenmaiden pyyntöön luoda kyseisen kaltainen menettely muun muassa niitä tilanteita varten, joissa sisärajavalvontaa ei ole palautettu.

Välittömän siirron toimeenpano edellyttäisi viranomaisen tekemää valituskelpoista hallintopäätöstä. Valituksella ei olisi automaattisesti täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Jäsenmaa, josta kolmannen maan kansalainen on tullut toisen jäsenmaan alueelle, olisi velvollinen vastaanottamaan hänet ja ryhtymään tarvittaviin toimiin. Menettelyn käyttöönotto ei olisi jäsenmaille pakollista. Menettelyn soveltaminen ei olisi mahdollista kolmannen maan kansalaisen hakiessa kansainvälistä suojelua. Menettelyä ei näin ollen myöskään sovellettaisi Dublin-sääntelyn soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi myös mahdollisuus solmia ja päivittää kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyen erityisen merkityksellinen on perustuslain 7 §, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Oikeusturvan kannalta tämän menettelyn osalta on myös arvioitava sitä, ettei päätöstä koskevalla valituksella olisi täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Asetusehdotuksella ei puututtaisi hallintotuomioistuinten toimivaltaan päättää päätösten täytäntöönpanosta. Hallintoprosessilain mukaan hallintotuomioistuin voi antaa täytäntöönpanomääräyksiä vireillä olevassa asiassa. Pelkästään se, että päätöksellä sellaisenaan ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, ei muodostu oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että menettelyyn liittyvä puuttuminen henkilön vapauteen ja koskemattomuuteen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hyväksyttävän tavoitteen, eli yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto tukee komission esittämää mahdollisuutta siirtää tiettyjen edellytysten täyttyessä kolmannen maan kansalainen takaisin toiseen jäsenmaahan.

Sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyvä sääntely

Ehdotuksessaan komissio esittää tarkennusta sisärajavalvonnan palauttamisen perusteena toimivan yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden käsitteeseen. Tämä käsite pitäisi jatkossa sisällään terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, suuren uhan kansan terveydelle, suurten siirtolaismäärien edelleen siirtymisen jäsenmaasta toiseen siten, että vapaan liikkuvuuden alue voisi vaarantua sekä merkittävät kansainväliset tapahtumat kuten urheilu- ja poliittiset tapahtumat. Lista ei olisi tyhjentävä.

Sisärajavalvonnan palauttaminen on jo nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollista eikä esitetty sääntely toisi tähän perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta muutoksia. Komissio on kuitenkin ehdotuksessaan vahvistanut menettelyjä, joiden avulla varmistettaisiin jäsenmaiden toimien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

Asiaan liittyvän oikeuskäytännön osalta odotetaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua Itävaltaa koskevassa yhdistetyssä asiassa C-368/20 ja C-369/20, jonka osalta julkisasiamies on jo antanut mielipiteensä. Asia on oleellinen jäsenmaan oikeuden kannalta jatkaa sisärajavalvontaa säädettyjen määräaikojen yli uhan niin edellyttäessä.

Valtioneuvosto katsoo, että otettaessa huomioon komission ehdotuksen vaatimukset toimenpiteiden välttämättömyydestä ja suhteellisuudesta sekä asetuksen edellyttämä haittavaikutusten minimointi, on tilapäinen puuttuminen henkilön oikeuksiin sisärajoilla hyväksyttävissä myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus palauttaa, tarvittaessa hyvinkin nopeasti, rajavalvonta sisärajoilleen.

Asian käsittely neuvostossa

Asiaan liittyvä ensimmäinen käsittelykierros on päätetty työryhmätasolla ja puheenjohtajamaa on esittänyt ensimmäisen kompromissiehdotuksen 18.2.

Puheenjohtajan tavoitteena on muodostaa neuvoston yleisnäkemys mahdollisimman pikaisesti kevään aikana.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi