

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännösten muutos)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännösten muutos) (U 1/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja, kansainvälisten asioiden yksikkö Laura Yli-Vakkuri, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, evl Mika Rytönen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Anne Ihanus, Rajavartiolaitos
- tutkija Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Janne Salminen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n mukaisesti lähettänyt eduskunnalle U-kirjelmän Euroopan komission 15.12.2015 tekemästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi sekä ehdotuksesta laaditun muistion.

Komissio ehdottaa Schengenin rajasäännösten (562/2006) muuttamista siten, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantulon ja maastalähdön yhteydessä tehtäviin rajatarkastuksiin kuuluisi pakollisena henkilöiden ja heidän matkustusasiakirjojensa tarkastaminen Schengenin tietojärjestelmästä (SIS), Interpolin varastettujen ja kadonneiden passien rekisteristä, ja vastaavista kansallisista rekistereistä. Maa- ja merirajoilla voitaisiin tehdä riskianalyysin perusteella kohdistettuja tarkastuksia, jos systemaattiset tarkastukset aiheuttaisivat suhteettoman

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2016 vp

suuren vaikutuksen rajanylitysmarkkinoiden sujuvuuteen. Tämä voitaisiin tehdä kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että se olisi mahdollista kyseisestä rajanylityspaikasta tehdyn riskianalyysin perusteella ilman, että tästä aiheutuu riskiä minkään jäsenmaan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai kansanterveydelle. Jäsenvaltioiden olisi lähetettävä edellä mainitut rajanylityspaikkoja koskevat riskianalyysit komissiolle ja EU:n rajaturvallisuusvirastolle.

Jos vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjojen aitouden tai henkilöllisyyden suhteen olisi epäilystä, tulisi rajatarkastuksiin sisällyttää biometristen tunnisteen tarkastus matkustusasiakirjoihin sisällytettyjen biometristen tunnisteen avulla. Ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, mitä näillä tarkastuksilla tarkoitetaan.

Lisäksi komissio ehdottaa, että kolmansien maiden kansalaisten maastalähtötarkastuksiin sisällytettäisiin pakolliset rekisteritarkastukset. Nykyisin rekisteritarkastukset ovat pakollisia maahan tultaessa ja mahdollisia maasta lähettäessä.

Komissio perustelee muutosten tarvetta kasvaneilla terrorismilla ja vierastaistelijoiden liikkumiseen liittyvillä sisäisen turvallisuuden uhkilla sekä sillä, että Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ovat pyytäneet päätelmissään komissiolta ehdotuksen antamista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien rekisteritarkastusten tehostamista ulkorajoilla sekä kannattaa kolmansien maiden kansalaisten systemaattisia rekisteritarkastuksia ulkorajalla lähtötarkastusten yhteydessä. Tämä on tärkeää sisäiseen turvallisuuteen liittyvien uhkien torjumiseksi, kuten ulkorajojen yli liikkuvien vierastaistelijoiden paljastamiseksi. Valtioneuvosto korostaa, että tietojen syöttämistä rekistereihin tulisi tehostaa ja edistää EU:n tasolla, koska rekisteritarkastusten tehokkuus on riippuvainen niihin syötetyistä tiedoista.

Valtioneuvosto katsoo, että rajatarkastuksissa tulisi kattavien rajatarkastuksen yhteydessä suoritettavien rekisteritarkastusten sijasta pystyä hyödyntämään täysimääräisesti etukäteen saatua matkustajatietoa.

Valtioneuvosto tukee vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjoihin tallennetun biometriikan tarvittaessa tapahtuvaa tarkastamista. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että tarkastusten minimitasona riittäisi matkustusasiakirjaan tallennetun kasvokuvan vertaaminen asiakirjassa olevaan kuvaan ja sen haltijaan. Mikäli tarkastukseen sisällytetään pakollisena asiakirjan sirulle tallennetun biometriikan vertaaminen ohjelmiston avulla henkilöön, se edellyttäisi merkittäviä teknisiä järjestelyjä ja kustannuksia.

Jäsenvaltioiden rajanylityspaikkojen infrastruktuuri ja henkilöstöresurssit on mitoitettu nykyisen Schengenin rajasäännösten sääntelyn mukaisesti. Komission esittämät muutokset aiheuttanevat Euroopan vilkkaimmille rajanylityspaikoille ruuhkia kuormittaen rajatarkastushenkilöstöä, jolloin tarkastusten riskiperusteinen kohdentaminen väistämättä vähentyy. Tämä puolestaan voi laskea rajatarkastusten todellista vaikutusta torjuttaessa sisäisen turvallisuuden uhkia. Tästä syystä valtioneuvosto katsoo, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden tarkastuksia tulisi

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2016 vp

voida suorittaa riskiperusteisesti myös lentokenttien rajanylityspaikoilla. Jos tämä ei ole mahdollista, tulisi harkita pakollisten tarkastusten aloittamiseen siirtymäaikaa, jotta jäsenmaat ehtisivät saada rajanylityspaikkojensa resurssit sujuvan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle.

Jäsenvaltioiden investointeja ja resursseja vaativan asetuksen teho jää vaillinaiseksi, jos asetuksen velvoitteita ei panna samanaikaisesti ja täysimääräisesti toimeen kaikissa jäsenmaissa. Tästä syystä valtioneuvosto katsoo, että komission tulee yhdessä EU:n virastojen kanssa järjestää tehokas ja läpinäkyvä seuranta pakollisten rekisteritarkastusten toimeenpanolle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteena on saada EU:n ulkorajat hallintaan siten, että EU:n sisäinen turvallisuus ja yleinen järjestys lisääntyy mutta samalla turvataan henkilöiden vapaa liikkuvuus unionissa. Jäsenvaltiot velvoitetaan kohdistamaan järjestelmällisesti vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin, ulkorajan ylittäviin henkilöihin tietokantatarkastuksia.

Ehdotuksella on konkreettista vaikutusta etenkin EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), henkilötietojen suojaan (8 artikla) sekä liikkumis- ja oleskeluvapauteen (45 artikla) sekä niitä vastaavien, perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumiseen.

Ehdotettu järjestely muuttaa periaatteellisella tasolla olennaisesti EU-kansalaisten kohtelua unionin ulkorajoilla ja jossain määrin EU:n ulkopuolisten henkilöiden kohtelua vastaavalla rajalla. EU-kansalaiset tulee tarkistaa ulkorajalla, mutta vaatimukset kuitenkin joustaisivat maa- ja merirajoilla liikenteen sujuvuuden turvaamisen mukaan, mutta tällaista joustoa ei ole lentorajoilla. Muiden kuin EU-kansalaisten osalta tarkistaminen molempiin suuntiin olisi pakollista. Kokonaisuudessaan rajakontrollointi lisääntyy.

Ehdotetun sääntelyn tavoite muodostaa sinänsä painavan perusteen sääntelylle. 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.

Rajoilla tehtävien rekisteritarkastusten kohteena olisivat Schengenin tietojärjestelmä (SIS), Interpolin varastettujen ja kadonneiden passien rekisteri ja vastaavat kansalliset rekisterit. Sääntelyehdotuksessa ei sinänsä ole siis kysymys tietojen keräämisestä vaan henkilöiden ja heidän matkustusasiakirjojensa vertaamisesta rekistereihin tallennettuun tietoon nähden. Ehdotus ei ole näiltä osin ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että kyseessä oleva sääntely-yhteys huomioiden valtioneuvoston on neuvotteluissa korostettava perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä. Tämä tarkoittaa ainakin etnisen profiloinnin kieltoa eli tarkastusten kohdistamista esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella (ks. myös PeVL 18/2012 vp, s. 4/II). Tarkastuksia tulee sitä vastoin kohdistaa konkreettisen, henkilön käyttäytymiseen liittyvän riskiarvion perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäy-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2016 vp

tännössä (Timishev v. Russia, tuomio 13.12.2005, kohta 58) on torjuttu se, että yksinomaan etniseen alkuperään perustuva erottelu olisi hyväksyttävää nykyaikaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa lainvalvontatoimien yhteydessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen