

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 25/1996 vp

Valtioneuvoston kirjelmä U 19/1996 vp

*EU:n ulkorajayleissopimus**Suurelle valiokunnalle*

Eduskunnan puhemies on toimittaessaan 16 päivänä huhtikuuta 1996 suureen valiokuntaan valtioneuvoston kirjelmän U 19/1996 vp, joka koskee ehdotusta Euroopan unionin neuvoston säädökseksi yleissopimuksen tekemisestä henkilöiden liikkumisesta yli Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen, samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Risto Veijalainen, hallitusneuvos Pentti Visanen ja esikuntaupseeri Timo Eckstein sisäasiainministeriöstä, ulkoasiainneuvos Juhani Hyytiäinen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Aalto ja lainsäädäntöneuvos Kirsi Salo oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Jaakko Pohjola liikenneministeriöstä, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotus

Henkilöiden liikkumisesta yli EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen valmisteltavan yleissopimuksen (*ulkorajayleissopimus*) tavoitteena on tehostaa ja yhdenmukaistaa rajavalvontaa unionin ulkorajoilla. Näin pyritään toteuttamaan henkilöiden vapaa liikkuminen unionin sisällä ja tekemään mahdolliseksi sisäisten rajatarkastusten poistaminen. Yleissopimuksessa olisi määräyksiä muun muassa rajojen ylittämisestä, rajavalvonnasta, maahantulokieltojen asettamisesta, liikenteenharjoittajien vastuusta ja viisumeista. Ulkorajayleissopimuksen soveltamiseen liittyisi Euroopan tietojärjestelmä, josta on valmisteilla erillinen yleissopimus (E 75/1996 vp).

Ulkorajayleissopimusta koskevan ehdotuksen käsittely on kesken, eikä menossa olevan Irlannin puheenjohtajakauden ohjelmaan ole merkitty asiaa käsitelleen oikeus- ja sisäasiain-

neuvoston alaisen ulkorajatyöryhmän kokouksia. Yleissopimuksen tärkeimmät avoinna olevat kysymykset koskevat soveltamistoimenpiteiden hyväksymismenettelyä, sopimuksen alueellista soveltamisalaa ja EY:n tuomioistuimen toimivaltaisuutta.

Valtioneuvoston kirjelmään liitettyssä sisäasiainministeriön muistiossa mainitaan, että ulkorajayleissopimukseen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja myös määräyksiä, jotka liittyvät pakkovallan käyttöön jäsenvaltioiden alueella.

Valiokunnan kannanotot*Soveltamistoimenpiteet ja EY:n tuomioistuimen toimivalta (26 ja 29 artikla)*

Ulkorajayleissopimus kuuluu hallitusmuodon 33 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla lainsäädännön alaan (PeVL 20/1996 vp). Arvioitaessa yleissopimusta Suomen valtiosäännön kannalta on syytä kiinnittää huomiota ehdotuksen 26 ja 29 artiklaan. Edellinen sopimuskohta koskee yleissopimuksessa tarkoitettujen soveltamistoimenpiteiden vahvistamismenettelyä ja jälkimmäinen EY:n tuomioistuimen toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja sopimusmääräysten tulkinnasta ja ratkaista sopimuksen soveltamisriidat.

Ulkorajayleissopimuksen soveltamistoimenpiteet vahvistettaisiin sopimuspuolten päätöksellä, jonka takana on kahden kolmasosan enemmistö, lukuun ottamatta 26 artiklan 2 ja 3 kappaleessa erikseen mainittuja toimenpiteitä, joissa vaadittaisiin sopimuspuolten yhteistä sopimusta. On ilmeistä, että määräenemmistöin vahvistettaviin soveltamistoimenpiteisiin kuuluisi myös norminluonteisia päätöksiä. Valtiosääntöisesti tällainen tilanne on rinnastettavissa siihen, kun Suomen EU-jäsenyyden katsottiin merkitsevän, että oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa jul-

kista valtaa lainsäädäntövallan muodossa annetaan EU:n toimielimille. Tätä pidettiin Suomen valtioelinten toimivallan rajoituksena (PeVL 14/1994 vp, s. 2/II). Vastaavasti tulee katsoa, että tarkoitettunlainen järjestely ulkorajayleissopimuksen osana on vastoin Suomen täysivaltaisuutta koskevia hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksiä.

EU-jäsenyyden katsottiin merkitsevän lisäksi sitä, että oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa julkista valtaa myös tuomiovallan muodossa annetaan EU:n toimielimille, mikä rajoittaa Suomen tuomioistuinten toimivaltaa (PeVL 14/1994 vp, s. 2/II). EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely todettiin lisäksi seikaksi, joka hallitusmuodon 2 §:n ja korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta myös 53 ja 56 §:n takia vaati liittymissopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa sääätämisyjärjestyksessä (ks. HE 135/1994 vp, s. 668/II ja s. 669/I sekä PeVL 14/1994 vp, s. 3/II). Nämä kannanotot ovat merkityksellisiä myös ulkorajayleissopimuksessa mahdollisesti perustettavan EY:n tuomioistuimen toimivallan kannalta.

Edellä esitetyn takia on selvítettävä, merkitseekö Suomen EU-jäsenyys sitä, että ulkorajayleissopimuksen ja perustuslakiemme välisillä tällaisilla ristiriidoilla ei enää ole vaikutusta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohta koskee oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön (III pilari) alalla tehtäviä yleissopimuksia (ks. niistä tarkemmin PeVL 20/1996 vp). Tämä sopimuskohta on merkittävä Suomen valtiosäännön kannalta niiden määräysten osalta, jotka koskevat III pilarin yleissopimusten soveltamistoimenpiteistä päättämistä ja EY:n tuomioistuimen toimivaltaisuutta tällaisten yleissopimusten alalla. Voidaanko näitä seikkoja koskevien määräysten unionisopimuksessa katsoa merkitsevän sitä, että valtiosääntömme sisältämät periaatteet norminanto- ja tuomiovalan käytöstä ovat tulleet vaikutuksettomiksi III pilarin yleissopimuksia koskevissa kansallisissa toimenpiteissä?

III pilarin alalla tehtävän yleissopimuksen velvoittavuuden edellytyksenä jäsenvaltiota kohtaan on, että jäsenvaltio hyväksyy sopimuksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämän unionisopimuksen K.3 artiklassa nimenomaan todetun seikan tarkoituksena on III pilarin yhteistyön hallitusten välistä luonnetta vastaavasti osaltaan osoittaa, että kansallinen valtiosääntö määrittää jäsenvaltiossa noudatettavan hyväksymismenettelyn. Myös asianomai-

sen hallituksen esityksen mukaan ”liittyminen näihin yleissopimuksiin tapahtuu aikanaan Suomen valtiosäännön valtiosopimusten tekemistä koskevien menettelyjen mukaisesti” (HE 135/1994 vp, s. 80/II).

Perustuslakivaliokunta katsoo unionisopimuksen K.3 artiklan määräysten soveltamistoimenpiteistä ja EY:n tuomioistuimen toimivaltaisuudesta liittyvän ensisijaisesti neuvoston toimintaan sen laatiessa jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi suositeltavia yleissopimuksia ja osoittavan, että kyseisistä asioista voidaan sisällyttää määräyksiä yleissopimukseen. Näin ollen yleissopimuksen 26 ja 29 artikla näyttäisivät johtavan siihen, että ehdotetun sisältöisen yleissopimuksen voimaansaattamista tarkoittava kansallinen laki olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäättämisyjärjestyksessä.

Pakolaisuus ja suojelun tarve (27 ja 14 artikla)

Suuri valiokunta on esittänyt arvostelua Schengenin sopimusten turvapaikkakäsitteen suppeudesta (SuVL 1/1996 vp). Schengenin sopimuksissa viitattujen Geneven pakolaissopimuksen (1951) ja sitä täydentävän pöytäkirjan (1967) lisäksi suojelun antamisen kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen sisältämät tai niistä tulkinnalla johdetut palauttamiskiellot.

Ulkorajayleissopimus on tältä osin vähemmän ongelmallinen kuin Schengenin sopimus, sillä johdanto-osan 8 kohdassa ja 27 artiklassa viitataan myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sopimusvaltioiden valtiosääntöihin (ks. HM 7,4 § ja 16 a §). Yleissopimuksen 27 artiklan muotoilu vastaa hallitusmuodon 7 ja 16 a §:stä seuraavia vaatimuksia, jos turvapaikan käsite artiklassa ymmärretään yleiseksi viittaukseksi erilaisiin suojelutilanteisiin eikä esimerkiksi jäsenvaltion sisäisen lainsäädännön nojalla määräytyvään suojelun yksittäiseen muotoon.

Yleissopimuksen 27 artiklan lisäksi on kiinnitettävä huomiota 14 artiklaan, joka koskisi liikenteenharjoittajalle kansallisessa lainsäädännössä asetettavia velvollisuuksia. Kansallisin säännöksiin olisi annettava yksityisille liikenteenharjoittajille eräänlaisia julkisia tehtäviä ja heistä tehtäisiin siten tavallaan yleissopimuksen täytäntöönpano-organia. Ehdotus merkitsee asiallisesti sitä, että EU:n ulkorajojen ennakkollinen val-

vonta siirretään sopimusvaltioiden viranomaisilta yksityisten kuljetusyhtiöiden hoidettavaksi EU:n maantieteellisen rajan ulkopuolella. Järjestely voi 14 artiklaan sisältyvästä varauksesta huolimatta varsinkin asiaan liittyvän sanktioinnin vuoksi vaarantaa 27 artiklassa tarkoitetun suojelun.

Suomen valtiosäännön kannalta valiokunta huomauttaa, että hallitusmuodon 7 §:n 4 momentissa on kysymys perusoikeudesta, jonka käytännön toteuttamista ei pidä siirtää yksityisille, vaikkakaan heillä ei olisi pakkokeinojen käyt-

töoikeutta. Valiokunta viittaa oikeudellisena seikkana lisäksi ilmailuliikenteen osalta siihen, että sakon määräämisen edellytyksenä tulee olla liikenteenharjoittajan tuottamus (suurelle valiokunnalle annettu PeVL 16/1995 vp).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että suuri valiokunta asiaa käsitellessään ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Helsingissä 18 päivänä syyskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-
 oja /kesk,

Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Paavo Nikula /vihr (osittain), Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

