

SUURI VALIOKUNTA

Lausunto 1/1996 vp
Valtioneuvoston selvitys
Schengenin sopimuksia koskevista
neuvotteluista E 3/1995 vp

Valtioneuvostolle

Suuri valiokunta on kokouksessaan 9 päivänä helmikuuta 1996 päättänyt valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n nojalla antaa valtioneuvostolle seuraavan lausunnon:

Yleistä

Ulkoasiainministeri Tarja Halonen antoi valtioneuvoston aloitteesta 15.9.1995 suurelle valiokunnalle selvityksen neuvotteluista, jotka koskevat Suomen liittymistä Schengenissä 14.6.1985 ja 19.6.1990 tehtyihin sopimuksiin tarkastusten asettaisesta poistamisesta yhteisiltä rajoilta.

Suuren valiokunnan sanotussa kokouksessaan esittämän pyynnön johdosta hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 8/1995 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut pyynnöstä lausunnon sopimusten kansalaisoikeuksia ja sopimusten kansallisen valmistelun toimivaltakysymyksiä koskevalta osalta (PeVL 16/1995 vp). Valiokuntien lausunnot on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

Suuri valiokunta asetti kokouksessaan 19.1.1996 jaoston, jonka tehtävänä on arvioida, tuleeko valiokunnan antaa lausunto valtioneuvoston selvityksestä, sekä tarvittaessa laatia lausuntoluonnos. Jaoston puheenjohtajaksi nimettiin ed. Kiljunen ja jäseniksi ed. Brax, Dromberg, Jääskeläinen, Tarkka, Tiusanen ja Väistö sekä lisäjäseneksi ed. Jansson.

Jaostossa ovat asian johdosta olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, neuvotteleva virkamies Esko Kiuru ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo sekä lainsäädäntöneuvokset Pekka Aalto ja Leena Vetterranta oikeusministeriöstä, ylijohtaja Risto Veijalainen ja ylikomisario Anders Cedberg sisäasiainministeriöstä, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, varatuomari Silja Laakkonen ilmailulaitoksesta, komentaja Timo Eckstein ra-

javartiolaitoksesta, lakimies Jari Pirjola Suomen Punaisesta Rististä, lakimies Kristina Stenman edustaen Pakolaisneuvonta ry:tä ja Suomen pakolaisapu ry:tä, puheenjohtaja Veli-Matti Mattila Merivartioliitto ry:stä sekä apulaisprofessori Martin Scheinin.

Suuri valiokunta on jaoston esityksestä päättänyt antaa seuraavan lausunnon valtioneuvostolle.

Schengenin sopimukset

Sopimusten synty ja Suomen liittymisneuvottelut

Vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjalla liitettiin Euroopan talousyhteisön perustamis sopimukseen (*Rooman sopimus*) uusi 8 a artikla, jonka mukaan perustetaan sisämarkkinat eli alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan Rooman sopimuksen määräysten mukaisesti. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (*Maastrichtin sopimus*) määräys siirrettiin Rooman sopimuksen 7 a artiklaksi.

Jäsenvaltiot olivat jo yhtenäisasiakirjasta neuvotellessaan erimielisiä siitä, tuleeko henkilöiden vapaata liikkuvuutta soveltaa pelkästään jäsenvaltioiden kansalaisiin vai kaikkiin alueella laillisesti oleskeleviin henkilöihin. Viimeksi mainitun laajemman tulkinnan kannalla olevat jäsenvaltiot pyrkivät Schengenin sopimuksella edistämään oman tulkintansa mukaisen liikkumisvapauden toteutumista. Sopimuksen syntyyn vaikutti myös 1980-luvulla polttavaksi tullut tarve helpottaa maantieliikenteen ruuhkia raja-asemilla.

Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Ranska ja Saksa allekirjoittivat 14 päivänä kesäkuuta 1985 Schengenissä Luxemburgissa sopimuksen, jonka keskeisenä tavoitteena oli nopeuttaa sisämarkki-

noiden toteutumista poistamalla asteittain henkilö- ja tavaraliikenteen rajatarkastukset osapuolten välisiltä rajoilta. Vuonna 1985 allekirjoitettu sopimus on ensisijaisesti poliittinen asiakirja, joka sisältää vain harvoja konkreettisia velvoitteita.

Schengenin sopimuksen osapuolet tekivät 19 päivänä kesäkuuta 1990 sopimuksen vuoden 1985 sopimuksen täytäntöönpanosta. Vuoden 1990 sopimuksessa (*täytäntöönpanosopimus*) on yksityiskohtaiset määräykset henkilöliikenteen rajavalvonnan siirtämisestä sopimuspuolten välisiltä rajoilta sopimusalueen ulkorajoille sekä sisärajatarkastuksia korvaavista järjestelyistä.

Tavaraliikenteen rajatarkastukset poistuivat EY:n sisämarkkinoiden toteutuessa 1.1.1993. Vuoden 1985 Schengenin sopimuksen tavaraliikennettä koskevat määräykset ovat siksi pääosin rauenneet.

Alkuperäisten osapuolten lisäksi Schengenin sopimukseen ovat sittemmin liittyneet Kreikka, Italia, Espanja, Portugali ja Itävalta. Sopimuksia alettiin soveltaa 26.3.1995 lukuun ottamatta Kreikkaa ja Italiaa, joille on myönnetty lisäaikaa sopimusten edellyttämien järjestelyjen toteuttamiseksi. Ranska palautti 29.6.1995 rajatarkastukset maarajoilleen vedoten täytäntöönpanosopimuksen 2 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuihin sisäiseen turvallisuuteen liittyviin syihin. Ranskan arvioidaan luopuvan rajatarkastuksista vuoden 1996 aikana.

Tanska haki toukokuussa 1994 Schengenin sopimuksen jäsenyyteen tähtäävää tarkkailija-asemaa. Tanska ilmoitti hakemuksen tehdessään pyrkivänsä ratkaisuun, joka mahdollistaisi pohjoismaisen passiunionin säilyttämisen. Syksyllä 1994 Suomi ja Ruotsi päättivät liittyä Euroopan unionin jäseniksi, kun taas Norja jättäytyi asiasta järjestetyn kansanäänestyksen tuloksen mukaisesti unionin ulkopuolelle. Tuolloin kävi selväksi, että pohjoismaisen passivapauden säilyminen saattaisi vaarantua, jolleivät pohjoismaat pääsisi Schengen-maiden kanssa sopimukseen järjestelyistä, joilla pohjoismainen liikkumisen vapaus voidaan säilyttää pohjoismaiden erilaisista EU-ratkaisuista huolimatta.

Pohjoismaiden pääministerit päättivät maaliskuussa 1995 ryhtyä neuvotteluihin Schengen-maiden kanssa tämän päämäärän saavuttamiseksi. Schengenin täytäntöönpanokomitea (ministerikokous) otti 28.4.1995 tiedoksi pohjoismaiden päätöksen ja päätti omalta osaltaan keskustelujen avaamisesta. Alustavien keskustelujen jälkeen Suomi ilmoitti 19.6.1995 täytäntöön-

panokomitealle hakevansa jäsenyyteen tähtäävää tarkkailija-asemaa. Ruotsin vastaava ilmoitus jätettiin 20.6.1995. Osapuolten väliset neuvottelut ovat edistyneet joutuisasti, ja Suomi, Ruotsi sekä Tanska ovat valmiita etenemään tarkkailija-asemaan heti, kun ehto pohjoismaisen liikkumisvapauden turvaavasta järjestelystä toteutuu. Schengenin täytäntöönpanokomitea vahvisti 20.12.1995 pitämässään kokouksessa pyrkimyksenä olevan vapaan liikkumisen alueen laajentaminen kaikkiin viiteen pohjoismaahan.

Keskeinen neuvotteluissa tällä hetkellä avoimeksi jäänyt kysymys liittyy Norjan ja Islannin asemaan Schengen-järjestelmän päätöksenteossa. Schengenin sopimukseen voivat liittyä ainoastaan Euroopan unionin jäsenvaltiot. Sen vuoksi Norjalle ja Islannille on kaavailtu erityistä liitännäisjäsenen asemaa.

Osapuolten tavoitteena on, että neuvottelut voitaisiin viedä päätökseen ennen Schengenin täytäntöönpanokomitean seuraavaa 18 päivänä huhtikuuta 1996 pidettävää kokousta. Pohjoismaat saisivat silloin tarkkailija-aseman kuluvan vuoden toukokuun alusta alkaen. EU:n jäsenenä olevien pohjoismaiden täysjäsenyyttä koskeva sopimus voitaisiin allekirjoittaa vuoden 1997 alkuun mennessä.

Suomen täysjäsenyys voisi tulla voimaan aikaisintaan vuonna 1999. Viivästys johtuu siitä, että Schengenin sopimusten ulkorajatarkastuksia koskevat määräykset edellyttävät Helsinki-Vantaan matkustajaterminaalien rakenteellisia muutoksia, ellei sopimuksen yhteispohjoismaisen soveltamisen aloittamisen vuoksi jouduta tekemään joitain väliaikaisia järjestelyjä lentokentillä.

Asian valmistelu Suomessa ja muissa pohjoismaissa

Pohjoismaiden pääministerit käsitelivät kysymystä pohjoismaiden suhteesta Schengenin sopimukseen tammikuussa 1995 pitämässään kokouksessa. Pohjoismaiden rajatarkastuksista vastaavat ministerit asettivat helmikuussa pohjoismaisen virkamiestyöryhmän selvittämään pohjoismaisen liikkumisvapauden säilyttämisen edellytykset uudessa tilanteessa. Työryhmän muistiossa¹ selvitetään myös niitä käytännön vaihtoehtoja, jotka ovat odotettavissa, jos pohjoismaat päätyvät erilaisiin ratkaisuihin Schengenin

¹ Schengen-konventionen och den nordiska passfriheten, TemaNord 1995:582.

sopimusten suhteen. Pohjoismaiden pääministerit päättivät helmikuun lopussa, että pohjoismaat ryhtyvät neuvotteluihin Schengen-maiden kanssa asettamiensa päämäärien turvaamiseksi. Neuvottelujen aikana pohjoismaat ovat olleet läheisessä yhteistyössä sekä poliittisella että virkamiestasolla.

Tasavallan presidentti asetti 31 päivänä maaliskuuta 1995 valtuuskunnan Schengen-maiden kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Ulkoasiainministeriön johdolla toimivan valtuuskunnan jäsenenä on lisäksi oikeus-, sisäasiain-, liikenne- ja sosiaali- ja terveysministeriön ja tullihallituksen edustajia. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta käsittelee Schengen-neuvotteluihin liittyviä kysymyksiä 5 päivänä toukokuuta 1995. Ministerivaliokunta päätti, että Suomi voi yhteistyössä Ruotsin kanssa tehdä ilmoituksen jäsenyyteen tähtäävän tarkkailijaseman hakemisesta. Samalla Suomi edellyttää neuvottelujen käynnistämistä kaikki pohjoismaat kattavan passiunionin jatkuvuuden turvaavasta järjestelystä.

Ruotsin valtiopäivien EU-lautakunta on vuonna 1995 pariin otteeseen käsitellyt Schengenin sopimuksia. Lautakunnan toimintaan ei sovelleta julkisuusperiaatetta. Lautakunnalla ei ole valtuuksia antaa lausuntoja hallitukselle. Sosiaalidemokraattinen valtiopäiväryhmä teki asiasta välikysymyksen 16 päivänä maaliskuuta 1995. Lisäksi asiasta on tammikuussa 1996 tehty kirjallinen kysymys, jonka johdosta hallitus vahvisti sitoutumisensa pohjoismaisen passiunionin säilyttämiseen.

Tanskan kansankäräjillä on esitetty kaksi välikysymystä Schengenin sopimuksista, lokakuussa 1994 sekä helmikuussa 1995. Epäluottamuslauseen sisältävät opposition ponsiehdotukset hylättiin selvällä äänen enemmistöllä (93—15 ja 1 tyhjää sekä 100—5 ja 9 tyhjää). Schengen-sopimusneuvotteluista vastaava ministeri on ainakin kolmesti antanut selvityksen kansankäräjien Eurooppa-valiokunnalle.

Norjan suurkäräjillä oikeusministeri antoi 8 päivänä marraskuuta 1995 selonteon Schengenin sopimuksia koskevista neuvotteluista. Suurkäräjät päätti äänin 68—43 hyväksyä selonteon.

Sopimusten sisältö

Schengenin sopimusten tarkoituksena on ratata tarkastusten poistaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta. Sopimuksilla pyritään toteuttamaan osapuolten välillä Rooman sopimuksen 7 a

artiklassa tarkoitettu henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuminen. Sopimukset ennakoivat myös Maastrichtin sopimuksen K.1 artiklassa tarkoitettua yhteistä turvapaikka-, maahanmuutto- ja ulkorajapolitiikkaa. Schengenin sopimusten määräykset on tarkoitettu kumottaviksi silloin, kun Euroopan unionin vastaavat järjestelyt tulevat voimaan.

Yleisen järjestyksen turvaamiseksi Schengenin täytäntöönpanosopimukseen on otettu yksityiskohtaisia määräyksiä rajatarkastukset korvaavista toimenpiteistä. Näihin kuuluvat:

— yhteiset määräykset sopimusalueen ulkorajojen ylittämisestä;

— viisumipolitiikan yhtenäistäminen ja yhteinen viisumi;

— yhteiset määräykset kolmansien maiden kansalaisten liikkumisesta sopimusalueella;

— oleskelulupien myöntämisen ja maahantuloikieltojen määräämisen harmonisointi;

— valvontavastuun säätäminen kuljetusyhtiöille;

— yhteinen menettely ja käytäntö turvapaikkahakemusten käsittelyssä;

— rajojen yli tapahtuvan poliisiviranomaisten yhteistyön salliminen ml. toisen sopimusvaltion alueella tapahtuvan tarkkailun sekä rajan yli tapahtuvan takaa-ajon salliminen;

— yhteisiä säännöksiä yhteistyöstä rikosasioissa ja keskinäisestä oikeusavusta;

— laittoman huumausainekaupan vastaiset toimenpiteet;

— aseita ja ampumatarvikkeita koskevien säännösten yhtenäistäminen;

— SIS-tietojärjestelmän luominen, jolla kerätään ja vaihdetaan tietoja henkilöistä, tavaroista ja kulkuneuvoista, jotka liittyvät rikolliseen toimintaan. Sopimuksessa on myös määräyksiä henkilöiden tietosuojasta.

Täytäntöönpanosopimuksella luodaan toimielin, jäsenvaltioiden toimivaltaisista ministereistä koostuva täytäntöönpanokomitea, jolla on valta antaa jäsenvaltioita velvoittavia oikeusnormeja sopimuksen täytäntöönpanosta.

Sopimusten vaikutukset

Sopimusten käytännön vaikutukset yksittäiselle kansalaiselle vaihtelevat sen mukaan, minkä maan kansalaisesta ja mistä rajasta on kysymys. Läntisen Euroopan sisäisillä maarajoilla henkilötarkastukset ovat yleensä olleet pistokoelonteisia. Myös lentomatrustajien tarkastukset ovat

useimmiten ylimalkaisia. Vaihtelevat käytännöt voivat kuitenkin johtaa kansalaisten eriarvoisuuteen. Rajatarkastusten aiheuttamat pullonkaulat ovat monella lentoasemalla ja maarajalla tosiasiallinen ongelma.

Schengenin sopimukset eivät vaikuta kansallisiin säännöksiin matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjoista. Läntisen Manner-Euroopan valtioiden kansalaiset eivät viime vuosikymmeninä ole tarvinneet passia matkustaakseen naapurimaahan. Myöskään Suomeen tuloa varten eivät Alankomaiden, Belgian, Italian, Itävallan, Luxemburgin, Portugalin, Ranskan ja Saksan kansalaiset tarvitse passia², vaan pelkkä henkilökortti riittää matkustusasiakirjaksi.

Suomen passilain mukaan Suomen kansalaisella on oltava passi hänen matkustaessaan pohjoismaiden ulkopuolelle. Niissä valtioissa, joiden lainsäädännössä on säädetty yleinen velvollisuus omata ja pitää mukana henkilöllisyyden ja kansalaisuuden osoittava asiakirja, Suomen kansalainen tarvitsee passin myös tällä perusteella. Schengenin sopimukset eivät muuta tilannetta tältä osin.

Henkilötarkastusten poistamisesta Schengenmaiden sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia muutoksia ei pidä myöskään yliarvioida. Saadun asiantuntijalausannon mukaan rajatarkastuksilla on tietty merkitys rikollisuuden torjunnalle, mutta tarkastusten vaikutus on ensisijaisesti psykologinen. Kaikkien matkustajien tehostettu henkilö- ja matkatavaratarkastus ei ole mahdollinen kuin poikkeustapauksissa. Kun tavaraliikenteen rajatarkastukset on jo poistettu EU:n alueella, henkilötarkastusten poistamisen ei myöskään odoteta ratkaisevasti lisäävän esimerkiksi huumeiden salakuljetusta.

Viranomaisten näkökulmasta täytäntöönpanosopimus luo perustan yhteistyölle helpottuneen liikkumisen kielteisten lieveilmiöiden torjumiseksi.

Valiokunnan kannanotot

Liittyessään Euroopan unioniin Suomi sitoutui osallistumaan sisämarkkinoihin, joilla henkilöt ja tavarat liikkuvat vapaasti, EU:n kansalai-

² UlkomaalaisL 4 §:n 2 momentti ja -A 2 §. Maaluetello sisäasiainministeriön ohjeesta 16/011/94—1.8.1994. Ohjeen mukaan myös Sveitsin, San Marinon ja Liechtensteinin kansalaiset on vapautettu passivaatimuksesta Suomessa.

suuteen, johon sisältyy oleskelu- ja liikkumisvapaus unionin alueella, sekä kolmansien maiden kansalaisten liikkumisesta koskevien sääntöjen ja menettelytapojen yhdenmukaistamiseen. Yksilön kannalta oikeus liikkua maasta toiseen onkin perusoikeus, jonka toteuttamiseen tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä. Pohjoismaiden tasolla tämä perusoikeus on toteutettu. Pohjoismaissa saavutetun liikkumisvapauden säilyttäminen oli keskeinen peruste ryhtyä neuvottelemaan Schengenin sopimukseen liittymisestä. Euroopan valtioiden yhteistyö sisäisen turvallisuuden alalla on käytännössä edellytys ihmisten vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttamiselle.

Schengenin sopimusten tavoitteet vastaavat Suomen monivuotista politiikkaa, jonka yhtenä kulmakivenä on ihmisten vapaan liikkuvuuden perusoikeus.

Schengenin täytäntöönpanosopimuksen yksityiskohdat antavat aihetta yksittäisiin huomautuksiin, jotka koskevat sopimusten soveltamista ja kotimaisen lainsäädännön mukauttamista liittymisen mahdollisesti toteutuessa.

Pohjoismainen passiunioni

Valtioneuvosto on määritellyt pohjoismaisen vapaan liikkuvuuden säilyttämisen sekä Schengenmaiden kanssa käytävien neuvottelujen perusteeksi että neuvottelutuloksen hyväksymisen ehdoksi. Pohjoismaiden neuvottelutavoitteet on valmisteltu Pohjoismaiden ministerineuvoston työryhmässä. Pohjoismaat ovat ohjanneet neuvotteluita tiiviissä yhteistyössä.

Neuvottelut tulivat tarpeellisiksi, kun Tanska oli omalta osaltaan hakenut liittymistä Schengenin sopimukseen. Tanskan ratkaisuun vaikutti huoli siitä, että Schengenin ulkorajan syntymisen Saksan ja Tanskan väliselle rajalle haittaisi Tanskan elinkeinoelämää. Tanska on kuitenkin ilmoittanut pyrkivänsä ratkaisuun, joka mahdollistaisi pohjoismaisen passiunionin säilyttämisen.

Kaikki viisi pohjoismaata ovat sitoutuneet pohjoismaisen yhteistyön säilyttämiseen ja syventämiseen. Pohjoismaista yhteistyötä on leimannut pyrkimys kunnioittaa eri pohjoismaiden oikeutta järjestää turvallisuuspoliittiset ja muut ulkosuhteensa itsenäisesti omien lähtökohtiensa ja tavoitteidensa mukaisesti.

Suomi samoin kuin muutkin pohjoismaat päättää suhteestaan Schengen-järjestelyyn itse-

näisesti, viime kädessä omien kansallisten etujensa pohjalta. Valiokunnan mielestä on sekä sopimuksen neuvotteluvaiheessa että neuvottelutuloksen mahdollisen hyväksymisen vaiheessa korostettava pohjoismaiden yhteenkuuluvuutta ja keskinäistä toistensa edut huomioon ottavaa solidaarisuutta. Myös käytännön tasolla Suomen on vaikeaa täyttää kaikkia täytäntöönpanosopimuksen vaatimuksia muuten kuin yhdessä pohjoismaisten naapureidensa kanssa. Schengenin sopimusten mukaisen rajakontrollin luominen pohjois- ja länsirajalle merkitsisi suurta muutosta pohjoismaiseen passi- ja liikkumisvapauteen.

Pohjoismainen passiunioni on poliittinen saavutus, jonka säilyttäminen on Schengenin sopimukseen liittymisen lähtökohtainen edellytys. Passiunionin säilyttämiseen tulee pyrkiä kaikin keinoin. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että kaikki viisi pohjoismaata voisivat tehdä lopullisen päätöksensä suhtautumisestaan Schengenin sopimukseen yksissä tuumin.

Sopimusten suhde hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 16/1995 vp) huomiota täytäntöönpanosopimuksen yksityiskohtiin, jotka seikkaperäisessä arvioinnissa voivat osoittautua ristiriitaisiksi perustuslakiemme säännösten kanssa tai vaatia lainsäädännön tarkistamista. Jäljempänä tässä lausunnossa otetaan lisäksi kantaa Schengenin päätöksentekojärjestelmään eduskunnan kannalta.

Kansallisen päätöksenteon avoimuuden kannalta on tärkeää, että mahdollisesti saavutettavan neuvottelutuloksen kansallista hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä selvitetään riittävän yksityiskohtaisesti sopimusten suhdetta perusoikeuksiin sekä sopimuksista johtuvia tarpeita muuttaa kotimaista lainsäädäntöä. Eduskunnalle on myös selvitettävä eri sopimuspuolten lainsäädännössä omaksutut ratkaisut toimeenpanokomitean päätöksenteon parlamentaarisen valvonnan sekä, kansallisen liikkuvaran täsmentämiseksi, sopimukseen perustuvien perusoikeuksien kannalta herkkien järjestelyjen toteuttamisen osalta.

Matkustusasiakirjoista

Valiokunnan mielestä ei ole asianmukaista, että suomalaiselta vaaditaan passia matkustettaessa maahan, jonka kansalainen voi tulla Suomeen pelkän kotimaansa henkilökortin turvin. Tämän tilanteen epäasianmukaisuus korostuisi Schengen-järjestelyjen voimaantullessa.

Viimeistään Schengen-ratkaisun yhteydessä tulisi passi- ja henkilötodistusta koskevia säännöksiä muuttaen sekä Schengen-maiden kanssa neuvotellen pyrkiä tilanteeseen, jossa suomalainen henkilökortti olisi riittävä asiakirja matkustettaessa Schengenin sopimusalueella.

Useissa nykyisistä Schengen-maista on säädetty yleinen velvollisuus omata ja pitää mukana henkilöllisyystodistus. Kun tällaisen velvollisuuden tehosteeksi on yleensä säädetty rangaistusmahdollisuus, poliisilla on periaatteessa aina laillinen syy pysäyttää kenet tahansa henkilöllisyyden tarkastamiseksi. Tällainen järjestely on pohjoismaiselle perusoikeuskäsitykselle vieras.

Oikeudellisesti Schengenin sopimusten määräyksistä ei voida johtaa tarvetta säätää vaatimuksesta, että Suomen kansalaisella on henkilöllisyystodistus ja että hän pitää sitä aina mukanaan kotimaassa. Tällainen veloitteen luominen ei myöskään olisi sellaista Schengenin sopimusten käytännön soveltamista, josta Schengenin täytäntöönpanokomitea voisi päättää. Mahdollinen Schengen-maiden yhdenmukaistettu matkustusasiakirjakäytäntö ei myöskään saa johtaa pohjoismaiden välisessä liikenteessä nykyistä ankarampiin asiakirjavaatimuksiin.

Turvapaikanhakijoiden asema

Turvapaikkahakemusten yhdenmukainen käsittely on välttämättömyys alueella, jolla ei ole henkilöiden rajatarkastuksia. On myös asianmukaista, että saman henkilön turvapaikkahakemus tutkitaan yhdessä ainoassa maassa. Schengenin sopimuksen allekirjoittajamaat sekä pohjoismaat ovat kaikki liittyneet turvapaikanhakijoiden oikeusasemaa koskeviin kansainvälisiin yleissopimuksiin ja noudattavat samankaltaista pakolaispolitiikkaa. Schengen-maat ovat kaikki Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolia, ja tämä sopimus sitoo niitä myös sillä perusteella, että Maastrichtin sopimuksen F artiklassa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tästä huolimatta Schengen-järjestelmä antaa aihetta joihinkin kriittisiin huomautuksiin.

TURVAPAIKKAHAKEMUSTEN KÄSITTELY VALIKOIDUISSA MAISSA 1994

	Ratkaisuja vuoden aikana, henkilöä (Hakemukset osin tehty edellisinä vuosina)			
	Uusia hakemuksia vuoden aikana, henkilöä	Turvapaikka myönnetty pakolaissopimuksen perusteella	Oleskelu sallittu suojelun tarpeen tms. perusteella	Hakemus hylätty
Suomi (1995)	849	4	219	269
Tanska	6 700	500	1 400	e.t.
Saksa	127 200	25 600	e.t.	238 400
Alankomaat	52 600	6 700	12 700	32 200
Norja	3 400	20	1 800	3 000
Ruotsi	18 800	800	36 600	10 300
Yhd. Kuningaskunta	42 200	1 400	5 400	20 900
Länsi-Eurooppa	328 500	47 000	58 000	376 000

e.t. = ei tiedossa

Lähteet: Sisäasiainministeriö, YK:n pakolaisvaltuutetun virasto

Yllä olevassa taulukossa esitellään esimerkinomaisesti turvapaikanhakijoiden määrät sekä hakemusten ratkaisukäytäntö tietyissä Länsi-Euroopan maissa. Suomessa noin puolet turvapaikanhakijoista saavat oleskeluluvan ulkomaa-laislain 31 §:n nojalla, eli viranomaiset katsovat hakijalla olevan oikeutta suojeluun sillä perusteella, että häntä uhkaa kotimaassa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (hallitusmuodon 7 §:n 4 momentti; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla).

Sen sijaan Geneven pakolaisia koskevan yleis-sopimuksen määräyksiä toteuttavan ulkomaa-laislain 30 §:n nojalla myönnetään erittäin harvoin turvapaikka. Kuoleman tai kidutuksen uhka eivät vallitsevan tulkinnan mukaan sinänsä riitä pakolaisaseman saamiseksi; toisaalta karkottaminen maahan, jossa asianomaista kohtaa tällainen uhka, ei ole mahdollista.

Tältä osin tilanne on kaikissa läntisen Euroopan maissa sama. Ne, jotka arkipuheessa mielle-tään ”pakolaisiksi”, eivät useinkaan täytä Geneven sopimuksen pakolaisaseman kriteerejä. Huomattavalla osalla heistä on kuitenkin ihmis-oikeussopimukseen tai kansallisen lainsäädän-nön vastaavaan sääntöeseen perustuva oikeus statukseen, joka rinnastuu pakolaisasemaan.

Edellä esitetyn perusteella ei Schengenin täy-täntöönpanosopimuksen järjestely, joka sopi-muksen tekstin mukaan rakentuu pelkästään Geneven pakolaissopimuksen varaan, vastaa kaikilta osin käytännön tarpeita. Ei myöskään ole mitään viittauksia sen suhteen, että Schenge-

nin sopimusten allekirjoittajavaltiot olisivat tar-koitaneet rajoittaa kansainvälisten ja ihmisoi-keussopimusten mukaisia velvoitteitaan tai että niillä olisi tähän ollut edes oikeudellisia mahdol-lisuuksia.

Sekä turvapaikanhakijoiden että heitä vas-taanottavien valtioiden etu vaativat, että samasa menettelyssä otetaan huomioon kaikki ne oi-keussäännöt, joiden perusteella turvapaikkaha-kemus ratkaistaan. Schengenin sopimusten tar-koituserien mukaan näitä oikeussääntöjä tulee soveltaa yhdenmukaisesti ja yhdessä ainoassa valtiossa. Muunlainen järjestely voi johtaa joko turvapaikanhakijoiden oikeuksien loukkauksiin tai käänteisesti tilanteeseen, jossa kielteisen pää-töksen saanut turvapaikanhakija voi pidentää oleskeluaan tekemällä peräkkäisiä valituksia sil-lä perusteella, että kaikkia hänen tapaukseensa vaikuttavia oikeussääntöjä ei ole otettu huo-mioon.

Suomen tulee pyrkiä siihen, että sopi-muspuolet selkeyttävät aiheellisin toimin Schengenin täytäntöönpanosopimuksen turvapaikkahakemusten käsittelyä koske-vien 28—38 artiklan määräysten tulkintaa siten, että ainakin Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen sekä kidutuksen vastaisen yleissopimuksen määräysten sitovuus sa-massa turvapaikkamenettelyssä todetaan yhteisesti.

Mahdollinen ihmisoikeussopimusten tarkistaminen tapahtuu noudattaen asian-omaisessa sopimuksessa vahvistettua me-

nettelyä. Schengen-järjestelmän edellyttämä sopimusten tulkinnan yhdenmukaistaminen ei saa merkitä sopimusmääräysten asiasisällön muuttamista.

Suuren valiokunnan tietoon on saatettu Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisvaltuutetun (UNHCR) maaliskuussa 1995 päivätty kannanotto Schengenin täytäntöönpanosopimuksen voimaantuloon. UNHCR kiinnittää kannanotossa huomiota siihen, että sopimuksen — siinänsä tarpeelliset — määräykset turvapaikkahakemuksen tutkimiseen velvollisen valtion määräytymisestä eivät kaikissa tilanteissa johda pakolaisia koskevan yleissopimuksen edellyttämään tulokseen. Pakolaissopimus vaatii, että turvapaikanhakijaa ei palauteta kotimaahansa, ennen kuin hänen hakemuksensa on tutkittu perusteiltaan. Schengenin raja- ja poliisiviranomaisten tason yhteistyöhön perustuva järjestely antaa mahdollisuuden niin kutsuttuun ”ketju-palautukseen”. Tämä merkitsee sitä, että turvapaikanhakija, joka on palautettu yhdestä Schengen-valtiosta hakemuksen tutkimiseen velvolliseen valtioon, saattaa tulla palautetuksi edelleen Schengen-alueen ulkopuoliseen valtioon, jossa hakemuksen tutkiminen ei välttämättä ole taattu. Valiokunnalle on selostettu tapauksia, joissa tällaiset ”ketju-palautetut” ovat lopulta päätyneet valtioon, jossa heitä uhkaa ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Schengen-valtiot eivät näissä tapauksissa ole täyttäneet niille ihmisoikeussopimusten ja kansallisen lainsäädännön perusteella kuuluvaa velvollisuutta.

Suomalaisen oikeuskäsityksen mukaan valtio on velvollinen pitämään huolta siitä, että viranomaisten toiminta johtaa hallitusmuodon säännösten ja ihmisoikeussopimusten mukaiseen tulokseen. Suomalainen viranomainen ei saa välillisestikään osallistua hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin säännöksen rikkomiseen.

Saadun selvityksen mukaan Alankomaat on ottanut Schengenin täytäntöönpanosopimuksen soveltamisessa käyttöön menettelyn, jonka mukaan turvapaikanhakijan palauttaminen toiseen valtioon on aina riippuvainen siitä, että vastaanottava valtio sitoutuu turvapaikkahakemuksen tutkimiseen.

Schengenin sopimusten määräykset eivät rajoita turvapaikanhakijoiden valtiosääntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa vähimmäisturvaa. Tästä seuraa Schengenin sopimuksiin liittyneille valtioille velvollisuus varmistaa, että turvapaikanhakijaa ei palauteta toiseen maahan

ilman, että hänelle taataan länsimaista oikeuskäsitystä vastaava mahdollisuus saada hakemuksensa tutkituksi maassa, joka voi antaa hänelle tarpeellista suojaa.

Kuljetusyhtiöiden sanktiot

Täytäntöönpanosopimuksen 26 artiklassa Schengen-valtiot sitoutuvat ottamaan käyttöön seuraamuksia liikenteenharjoittajia vastaan, jotka kuljettavat kolmannelta maasta ilma- tai meriteitse Schengen-alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja. Sanktiovelvollisuus on kytketty pakolaisia koskevan yleissopimuksen sekä kansallisten valtiosääntöjen määräyksiin, millä tarkoitettaneen, että sanktiota ei ole tarkoitettu keinoksi estää asianmukaisin perustein tulevien turvapaikanhakijoiden pääsyä Schengen-alueelle.

Vaikka täytäntöönpanosopimuksen 26 artikla sisältää viittauksen pakolaisia koskevaan yleissopimukseen, kuljetusyhtiö-sanktiot pelkällä olemassaolollaan vaikeuttavat suojelun tarpeessa olevien pääsyä Schengen-alueelle. Suojelun tarpeessa on ulkomaalaislain mukaan henkilö, jonka ei katsota voivan turvallisesti palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Tästä seuraa, että asianomainen ei voi yleensä kääntyä koti- tai asuinmaansa viranomaisten puoleen. Siksi turvapaikanhakijoilla yleensä ei voi olla asianmukaisia matkustusasiakirjoja. Jos kuljetusyhtiöitä uhkaa sanktio siitä, että ne kuljettavat matkustajia, joilla ei ole vaadittavia asiakirjoja, kuljetusyhtiöiden virkailijat tulevat käytännössä epäämään pääsyn kulkuvälineeseen sellaisilta matkustajilta. Ajatus, että esimerkiksi lentokenttävirkailija voisi tehdä poikkeuksen turvapaikanhakijoiden hyväksi, on epärealistinen. Virkailija joutuisi toisaalta suorittamaan viranomaisille kuuluvaa tehtävää, toisaalta hän joutuisi alttiiksi huomattavalle seuraamukselle, jos hän tekee virheen tehtävän suorittamisessa.

Hallitusmuodon 7 §:n 4 momentissa tarkoitettu kieltä palauttaa ulkomaalainen maahan, jossa häntä uhkaa ihmisarvoa loukkaava kohtelu, on perusoikeus. Sen toteutumista ei saa siirtää viranomaisilta yksityisten toimijoiden tehtäväksi. Perusoikeuden asiasisältöön kuuluvaa oikeutta hakea ja saada turvaa ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta ei saa sopimukseen liittymisen seurauksena kaventaa.

Sopimuksen sanamuodosta ei käy riidattomasti selville, onko seuraamus tarkoitettu rangaistukseksi vai korvaukseksi valtiolle laittomien

maahantulijoiden vastaanottamisesta aiheutuvista kustannuksista. Sopimusartiklan sanamuodon mukaan liikenteenharjoittajaan sovellettaisiin ankaraa vastuuta, toisin sanoen seuraamus langetettaisiin aina, kun laitton maahantuli on tuotu Schengen-alueelle siitä riippumatta, onko liikenteenharjoittaja tai hänen henkilökuntansa toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Määräyksen ankarana tulkinnan mukaan kuljetusyhtiö olisi vastuussa myös, jos esimerkiksi laivaan on piiloutunut salamatkustaja tai jos lentomatkustaja on matkan aikana hävittänyt passinsa.

Suomen voimassa olevassa laissa on säännökset kuljetusyhtiöiden velvollisuudesta kuljettaa takaisin lähtömaahan matkustaja, jolla ei ole tarvittavia matkustusasiakirjoja. Laissa on niin ikään säädetty rangaistus sille, joka tahallisesti kuljettaa maahan ulkomaalaisen, jolta puuttuvat vaadittavat asiakirjat. Sen sijaan rangaistusseuraamuksia voidaan Suomessa kohdistaa yhteisöihin vain silloin, jos yhteisössä on tapahtunut rikos, joka on rikoslaissa säädetty rangaistavaksi yhteisörikoksena.

Sekä rikos- että vahingonkorvausvastuu edellyttävät Suomen lain mukaan, että vastuuseen tuomittu on syyllystynyt moitittavaan (tahalliseen tai tuottamukselliseen) menettelyyn. Ankarana vastuuseen perustuva, siis ilman näyttöä moitittavasta menettelystä langetettava seuraamus on vieras suomalaiselle oikeuskäsitykselle. Asiantuntijalausunnoista on ilmennyt, että osa Schengenin sopimusten nykyisistä osapuolista on omaksunut tulkinnan, joka ei perustu ankarana vastuuseen. Sopimuspuolten omaksumia käytäntöjä tässä suhteessa tulisi selvittää, jotta Suomen tosiasiallinen liikkumavara olisi tiedossa, kun harkitaan sopimusten yhteensopivuutta suomalaisen oikeusjärjestyksen kanssa.

Puheena oleva sopimusmääräys velvoittaa kuljetusyhtiötä suorittamaan passintarkastustehtäviä, jotka yksiselitteisesti kuuluvat viranomaisten tehtäviin. Ei ole selvitetty, missä määrin tällainen toiminta on sopusoinnussa niiden kolmansien maiden lainsäädännön kanssa, joissa tarkastukset suoritetaan. Asiantuntijakuulemisessa selostettiin myös tapauksia, joissa lentoyhtiöt seuraamuksia välttääkseen kohdistavat erityistä huomiota esimerkiksi tietyiltä maantieteellisiltä alueilta tulleisiin matkustajiin. Samalla yhtiöt altistuvat syrjintäsyitteille, jotka voivat vahingoittaa yhtiöiden ja niiden kotimaiden mainetta ulkomailla. Syrjintä on lisäksi rangaistava teko monessa niistä maista, joihin esimerkiksi Suomen kansallinen lentoyhtiö liikennöi.

Mahdollisessa Schengenin sopimusten kansallista hyväksymistä ja voimaansaatamista koskevassa hallituksen esityksessä on selvítettävä, miten toteutetaan täytäntöönpanosopimuksen 26 artiklan kuljetusyhtiösanktio hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin perusoikeussäännöstä sekä Suomen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän peruseriaatteita kunnioittavalla tavalla.

Polisiyhteistyö ja oikeusapu rikosasioissa

Schengenin täytäntöönpanosopimuksen määräykset poliisin yhteistyöstä sekä oikeusavusta rikosasioissa on tarkoitettu korvaamaan rajatarkastusten päättymisen seurauksena poistuvia yleisen järjestyksen turvaamiskeinoja. Määräykset vastaavat käytännön tarpeita tilanteessa, jossa rajat ylittävä rikollisuus on tullut pysyväksi ongelmaksi. Järjestely on nähtävä osana kokonaisuutta, johon kuuluvat myös Euroopan unionin rahanpesudirektiivi sekä Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä tehty huumausainien leviämisen torjumista koskeva yleissopimus. Sopimuksen määräykset viranomaisten oikeudesta tietyissä olosuhteissa jatkaa rikoksesta epäiltyjen takaa-ajoa naapurivaltion alueelle tulisivat Suomessa koskemaan ainoastaan Ruotsin ja Norjan vastaisia maarajoja. Liittyminen Schengen-sopimukseen olisi omiaan oikeudellisesti selkeyttämään raja-alueilla jo nyt tapahtuvan tosiasiallisen viranomaisyhteistyön sääntöjä.

Täytäntöönpanosopimuksen 70—76 artikla koskevat laittoman huumausainekaupan ehkäisemistä. Sopimusmääräykset ovat tarpeellisia. Samalla on aiheellista kiinnittää huomiota tarpeeseen edistää huumeiden vastaista yhteistyötä EU:ssa. Tämä edellyttää myös sitä, että yksittäisten jäsenvaltioiden huumausainepolitiikalla ei vaikeuteta huumeiden vastaisten toimien tehoa.

Schengenin täytäntöönpanosopimuksen määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeusavusta rikosasioissa ovat tarpeellisia. Ne selkeyttävät samalla jo nykyisin tosiasiallisesti tapahtuvan viranomaistoiminnan sääntöjä.

Henkilöiden tietosuoja

Schengenin täytäntöönpanosopimus sisältää yksityiskohtaiset määräykset Schengen-maiden viranomaisten yhteisestä tietojärjestelmästä (SIS), tietojen vaihdosta viranomaisten välillä

sekä henkilöiden tietosuojasta. SIS-järjestelmän toiminta-ajatus on, että sopimuspuolten raja- ja poliisiviranomaiset pääsevät automaattisen hakumenettelyn avulla käsiksi sellaisiin henkilöitä ja esineitä koskeviin ilmoituksiin, joilla on merkitystä raja-, tulli- ja poliisivalvonnan tehtävissä tai viisumien myöntämisessä tahi ulkomaalaishallinnossa. SIS-järjestelmään tehdään ilmoituksia

- henkilöistä, joita etsitään heidän pidättämiseksi sen luovutustarkoituksessa;
- ulkomaalaisista, joita koskee maahantulo-kielto;
- kadonneista henkilöistä;
- henkilöistä, joita etsitään haastettaviksi oikeuteen ja rangaistuksen täytäntöönpanoa varten;
- kansallisten lainsäädäntöjen sallissa henkilöistä tai ajoneuvoista, joiden salaista tarkkailua toivotaan vakavien rikosepäilyjen vuoksi;
- varastetuista, kavalletuista tai muutoin kadonneista moottoriajoneuvoista, perävaunuista, tuliaseista, asiakirjoista (ml. passit ja henkilökortit) ja seteleistä.

Pääsy SIS-järjestelmään on rajattu niihin viranomaisiin, jotka tarvitsevat järjestelmässä olevia tietoja tehtäviensä suorittamista varten.

Järjestelyn tarkoituksena on, että yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla olisi käytössään mahdollisimman täydelliset ja tuoreet tiedot henkilöistä, tavaroista ja ajoneuvoista, joiden epäillään liittyvän rikolliseen toimintaan. Sopimuksella pyritään samalla turvaamaan henkilöiden tietosuojaa Euroopan neuvoston tietosuojaa koskevan sopimuksen mukaisesti.

Hallitusmuodon elokuun 1 päivänä 1995 voimaan tulleen 8 §:n 1 momentin mukaan henkilön tietosuojasta säädetään lailla. Säännöksen edellyttämää lainsäädäntöä ei ole kaikilta osin vielä annettu.

Tietosuojavaltuutetun lausunnon mukaan Suomen voimassa oleva tietosuojalainsäädäntö ei kaikilta osin täytä Schengenin täytäntöönpanosopimuksen vaatimuksia. Tämä koskee myös lokakuun 1 päivänä 1995 voimaan tulleita poliisilakia ja poliisin henkilörekisterilakia. Suomen liittyessä Schengenin sopimukseen olisi lisäksi luotava tietosuojan kannalta selkeät toimivaltasäännökset sekä organisaatio, joka toteuttaa käytännössä kansalaisten oikeutta tarkastaa heitä itseään koskevia rekisterimerkintöjä.

Täytäntöönpanosopimuksen mukaan kansalaisten oikeus tarkastaa heitä itseään koskevia rekisterimerkintöjä määräytyy sen valtion säännösten mukaan, jossa kyseinen henkilö käyttää

oikeuttaan. Henkilöllä, joka pyytää Suomessa viranomaisilta itseään koskevia tietoja, olisi Suomen lain mukainen oikeus päästä näihin tietoihin. Täytäntöönpanosopimuksen mukaan jokaisella henkilöllä on oikeus vaatia häntä itseään koskevien tietojen oikaisemista tai oikeudettomasti tallennettujen tietojen poistamista. Vaatimus voidaan viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Schengenin täytäntöönpanosopimus parantaisi voimaan tullessaan Suomen tietosuojan tasoa luomalla selkeän viranomaisvastuun tietorekistereiden oikeellisuudesta ja turvallisuudesta. Kansalaisilla on sopimuksen mukaan oikeus vaatia korvausta virheellisten tietojen perusteella tehdyistä viranomaistoimista siltä valtiolta, joka on käyttänyt virheellisiä tietoja. Kukin sopimusvaltio on velvollinen nimeämään itsenäisen valvontaviranomaisen, joka tarkastaa, ettei SIS-järjestelmää käytetä yksilöiden oikeuksien vastaisesti. Näistä täytäntöönpanosopimuksen selkeyttävistä määräyksistä huolimatta on kuitenkin selvää, että Suomen tulee ryhtyä kiireesti mittavaan selvitys- ja lainsäädäntötyöhön, jotta tietosuojaa saatettaisiin asianmukaiselle tasolle.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että SIS-järjestelmän tietoja voidaan käyttää ulkoroilla perusteena estää ulkomaalaisen maahantulo. Päätös ulkomaalaisen käännättämisestä rajalta on hallintopäätös, johon on sovellettava Suomen oikeusjärjestyksen periaatteita. Tähän kuuluu, että päätöksen perusteiden oikeellisuus on voitava todentaa.

Viimeistään silloin, kun eduskunnalle mahdollisesti annetaan hallituksen esitys Schengenin sopimusten kansallisesta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, on luotava lainsäädäntö, joka takaa Suomessa yksilön oikeuden saada viranomaisilta tieto häntä itseään koskevista viranomaisien rekisteritiedoista ja tarvittaessa vaatia virheellisten tietojen oikaisemista. Silloin, kun rekisterissä olevaa tietoa käytetään viranomaisen ratkaisun perusteena, on tiedon sisältö ja lähde ilmoitettava niin tarkasti, että ratkaisun oikeellisuus on kaikilta osin todennettavissa.

Schengenin sopimusten päätöksentekojärjestelmän suhde valtiosäätöön

Schengenin täytäntöönpanosopimuksen 131—132 artiklan mukaan perustetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisista ministereistä koostuva täytäntöönpanokomitea, jonka tulee valvoa

sopimuksen soveltamista. Komitea tekee päätöksensä yksimielisesti. Täytäntöönpanokomitealla on sopimuksen 17 artiklan mukaan norminantovalta, joka — kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa — koskee kysymyksiä, jotka Suomessa hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin mukaan on säänneltävä lailla.

Schengenin sopimusjärjestelmä on Euroopan unionin eräiden jäsenmaiden yhteenliittymä, jonka tarkoituksena on EU:n primäärioikeudessa vahvistetun tietyn yhteisen politiikan toteuttaminen. Schengenissä tehtävät päätökset ovat rinnakkaiset EU:n kolmannen pilarin päätöksenteon kanssa. Samat kysymykset voivat tulla esille joko EU:n neuvostossa tai Schengenin täytäntöönpanokomiteassa taikka molemmissa. Suuri valiokunta huomautti 22 päivänä marraskuuta 1995 antamassaan lausunnossa valtioneuvostolle (SuVL 3/1995 vp) tässä lausunnossa käsiteltävään valtioneuvoston selvitykseen viitaten, että ”oikeus- ja sisäasiainyhteistyötä koskevien sopimusneuvottelujen tosiasiallinen siirtäminen unionin toimielimiltä hallitusten välillä tapahtuvaksi vähentää tämän kansalaisten elämään keskeisesti vaikuttavan neuvotteluprosessin avoimuutta ja kansanvaltaisuutta. Suomen oloissa tämä voi heikentää eduskunnan vaikutusvaltaa tavalla, jota 1.1.1995 voimaan tulleilla valtiosäännön muutoksilla haluttiin estää.” Suuri valiokunta toistaa mainitussa aikaisemmassa lausunnossaan olevan lausuman:

Valiokunta katsoo olevan suomalaisten avoimuus- ja kansanvaltaisuuskäsitysten mukaista, että oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevia säädöksiä valmistellaan ensisijaisesti Euroopan unionin neuvostossa, jonka menettelytavat kaikkine puutteineenkin mahdollistavat paremman avoimuuden kuin perinteiset hallitusten väliset neuvottelut.

Schengenin sopimukset eivät kuulu Euroopan unionin sopimusrakennelmaan. Sopimusten perusteella tehtävät päätökset voivat kuitenkin tulla esille EU:n neuvostossa tai Eurooppa-neuvostossa. Tällöin niistä tulee antaa suurelle valiokunnalle selvitys valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten mukaan. Sopimusten EU-kytkentöjen vuoksi niiden perusteella päätettäviä asioita voidaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan muutoinkin tuoda suureen valiokuntaan VJ 54 e §:n mukaisesti. Myös valtiopäiväjärjestyksen nykyisten 4 a luvun säännösten valmistelussa omakuttiin kanta, jonka mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliset ns. si-

säsopimukset tulee kansallisessa valmistelussa rinnastaa EU:n toimielimissä päätettäviin kysymyksiin³.

Päätöksenteko Schengenin täytäntöönpanokomiteassa muistuttaa päätöksentekoa ETA:n ja EU:n neuvostoissa; siinä käytetään norminantovaltaa kysymyksissä, jotka Suomen valtiosäännön mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan. Kysymys on samankaltaisesta päätöksenteosta kuin se, jota tarkoitettiin, kun hallitusmuodon 33 a §:ssä säädettiin eduskunnan oikeudesta osallistua kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sekä valtioneuvoston valmisteluvastuusta niistä.

Jo ETA-ratkaisua koskevien neuvottelujen aikana hyväksyttiin lähtökohta, jonka mukaan Suomen integraatoratkaisut eivät saa johtaa eduskunnan aseman heikkenemiseen tai ylimpien valtioelinten keskinäisten toimivaltasuhteiden muuttumiseen. Tätä hallitusmuodon 33 a §:n sekä valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten säätämiseen johtanutta periaatetta tulee soveltaa myös päätettäessä mahdollisesta liittymisestä Schengen-järjestelmään.

Valmisteltavana olevan valtiosäännön kokonaisuudistuksen yhteydessä on aiheellista selvittää nykyisen hallitusmuodon 33 a §:n mukaisen eduskunnan toimivallan määritelmän tarkentamista. Olisi toivottavaa, että Suomi voisi vastaisuudessa harkita liittymistä itsenäistä norminantovaltaa käyttävän kansainvälisen järjestön jäseneksi ilman, että liittymisellä sinänsä olisi vaikutusta ylimpien valtioelinten välisiin toimivaltasuhteisiin. Näin turvattaisiin muun muassa se, että liittymiskysymyksen tarkastelu perustuisi liittymisen hyödyn ja ongelmien punnitsemiseen, eikä ensisijaisesti kotimaisiin valtaoikeuskysymyksiin.

Ylimpien valtioelinten keskinäisten toimivaltasuhteiden kannalta on välttämätöntä, että täytäntöönpanokomitean päätösten kansallisesta valmistelusta annetaan tarvittavat säännökset viimeistään Schengenin sopimusten kansallista hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Pelkästään valtiopäiväjärjestyksen 54 b ja 54 e §:n säännösten analogiseen soveltamiseen perustuva tulkinta olisi ongelmallinen, koska se ei ratkaisisi kysymystä valtioneuvoston toimivallasta Schengenin täytäntöönpanokomitean päätösten kansallisessa valmistelussa.

³ Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö (KM 1994:4), s. 385—387.

Schengenin sopimusten nykyisistä sopimuspuolista ainakin Alankomaat ja Belgia ovat omassa lainsäädännössään⁴ luoneet menettelyn, jolla Schengenin täytäntöönpanokomiteassa päätettävät kysymykset saatetaan ennakolta käsiteltäväksi maiden parlamenteissa. Menettelyt noudattavat samoja periaatteita kuin on omaksuttu Euroopan unionin neuvoston päätöksenteon parlamentaarisen valvonnan osalta.

Suomen mahdollista liittymistä Schengenin sopimukseen edeltäisi noin kolme vuotta kestävä tarkkailijavaihe, jonka aikana Suomi olisi mukana neuvottelemassa täytäntöönpanokomiteassa tehtävistä päätöksistä. Järjestelyn luonteen mukaisesti Suomen edustajan tarkkailijana tekemä myöntyminen tiettyyn komitean päätökseen olisi tosiasiallisesti poliittinen sitoutuminen päätökseen. On perusteltua, että jo mahdollisen Schengenin sopimusten tarkkailijavaiheen aikana omaksutaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaava menettely. Tähän soveltuu valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukainen selvitysmenettely.

⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1993, s. 138; Bulletin législatif Belge 1993, s. 985

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Erkki Tuomioja /sd, varapuheenjohtaja Kimmo Sasi /kok, jäsenet Maria Kaisa Aula /kesk, Mikko Elo /sd, Jorma Huuhtanen /kesk, Tuulikki Hämäläinen /sd, Jouko Jääskeläinen /skl, Tarja Kautto /sd, Kimmo Kiljunen /sd, Johannes Koskinen /sd,

Valtioneuvoston tulee selvittää, miten taataan eduskunnan valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten mukaiset vaikutusmahdollisuudet Schengenin sopimusten perusteella tehtäviin eduskunnan toimivaltaan kuuluviin päätöksiin. Selvityksen johdosta tulisi antaa esitys eduskunnalle samalla, kun annetaan eduskunnalle esitys Schengenin sopimusten kansallisesta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, jotta eduskunnan toimivaltaa turvaava järjestely voidaan saattaa voimaan sopimusten kansallisesta voimaantulosta lähtien.

Valiokunta toivoo, että sille annetaan valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukainen selvitys säännöllisesti Schengenin sopimukseen liittymistä koskevien neuvottelujen edistymisestä sekä tarkkailija-aseman toteutuessa, ennen jokaista Schengenin täytäntöönpanokomitean kokousta eduskunnan toimivaltaan kuuluvista tai muutoin eduskunnan myötävaikuttamista edellyttävistä asioista.

Valiokunta katsoo, että tämä lausunto yleisen merkityksensä johdosta tulisi ottaa valtiopäiväasiakirjoihin.

Outi Ojala /vas, Reino Paasilinna /sd, Margareta Pietikäinen /r, Aapo Saari /kesk, Pertti Salolainen /kok, Esko Seppänen /vas, Jouko Skinnari /sd, Pentti Tiisanen /vas, Irja Tulonen /kok, Matti Vanhanen /kesk ja Matti Väistö /kesk sekä varajäsenet Matti Aura /kok, Timo Kalli /kesk, Paavo Nikula /vihr ja Raimo Vistbacka /ps.

Eriäviä mielipiteitä

I

Schengen-sopimus on luonteeltaan EU-sopimus, vaikka se ei kuulukaan EU-järjestelmän piiriin. Se on syntynyt ensisijaisesti mannermaiseen tarpeeseen tilanteessa, jossa yhteiset EU-markkinat eivät vielä olleet toteutuneet. Osa EU-maista on tietoisesti jäänyt sopimuksen ulkopuolelle.

Sopimuksen tavaraliikennettä koskevat tavoitteet ovat toteutuneet osana EU-sopimusta. Henkilöliikennettä koskevat ongelmat eivät ole kovin merkittäviä Suomelle eivätkä suomalaisille.

Schengen-sopimus vapauttaa alueen sisäisen liikenteen lähes täysin. Samanaikaisesti joudu-

taan ulkorajojen valvontaa ja osin maiden sisäistä valvontaa jossakin määrin lisäämään. Sisärajojen poiston kompensoimiseksi luodaan mm. informaatiojärjestelmä SIS. Viranomaisten yhteistyötä tehostetaan ja se saatetaan säänneltyihin muotoihin.

Itse järjestelmän päätöksenteosta huolehtii erillinen täytäntöönpanokomitea. Päätöksenteossa on käytössä yksimielisyysvaatimus.

Sopimuksen etuna on mm. rikosten torjunnan tehostuminen. Merkittävänä on pidetty myös sitä, että Suomen EU:n jäsenenä tulee olla mukana EU-järjestelmään läheisesti liittyvissä organisaatioissa.

Valiokunta on ansiokkaasti kiinnittänyt huomiota suomalaisen ja pohjoismaisen oikeuskäytännön kannalta ongelmallisiin kohtiin. Nämä liittyvät mm. kuljetusyhtiöiden vastuuseen, täytäntöönpanokomitean asemaan ja pakolaispolitiikan eräisiin ratkaisutilanteisiin. Tietosuoja ja ulkomaisten viranomaisten toimintaoikeudet eivät myöskään ole ongelmattomia.

On mahdollista, että passin tarve ei poistu niin nopeasti kuin on ajateltu. Kun sisäraja-valvonta poistuu, lisääntyy valvonnan tarve alueen sisällä. Velvollisuus pitää mukanaan henkilöllisyystodistusta säilyy Schengen-alueella entisellään ja saattaa levitä liikkumiseen Pohjoismaissa.

Valiokunnan mietinnössä mainittujen epä-

kohtien korjaaminen ei välttämättä kaikilta osin onnistu, koska sopimus on olemassa ja siihen joko liitytään tai ei liitytä. Päätöksenteon muotoihin jatkossa on lausunnossa otettu ansiokkaasti kantaa. Keskeiset valinnat joudutaan kuitenkin jatkossakin tekemään ensisijaisesti mannereurooppalaisten valtioiden ongelmien ja tilanteiden mukaan.

Nykyistä pohjoismaista vapautta eri toteutumismuodoissaan on pidettävä varsin onnistuneena ratkaisuna. Siihen vaikuttavat mm. alueen suhteellisen yhtenäinen poliittinen ja hallinnollinen perinne ja vakaat olot. Vastaavan vapauden laajeneminen koko EU-Euroopan alueelle ei näytä helposti onnistuvan, koska mm. erilaisia valvontajärjestelmiä on käytännössä lisättävä. Käytännössä monet ongelmat luultavasti lisääntyvät. Vaikeuksia syntyy mm. rikollisten ja huumaiden liikkumisen lisääntymisestä. Osa ongelmista johtuu jo nykyisen valvonnan puutteellisuudesta.

Pohjoismainen koeteltu toimintaperinne ja vapaus on helpoin säilyttää nykyisten menettelyjen kautta. Schengen-sopimus ei suomalaisten kannalta ole välttämätön. Jos pohjoismaisesta liikkumisen vapaudesta joudutaan luopumaan, ovat Schengenin sopimusten haitat Suomelle jo selvästi etuja suuremmat.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1996

Jouko Jääskeläinen /skl

Raimo Vistbacka /ps

II

Valiokunta ottaa yksityiskohtia myöten kantaa turvapaikanhakijoiden asemaan ja kuljetusyhtiöiden sanktioihin ilman, että hallintovaliokunnalta olisi pyydetty kannanotoista lausuntoa. Mielestämme suuren valiokunnan olisi pitä-

nyt pyytää tältä osin erikoisvaliokunnan lausunto. Kun näin ei tapahtunut, emme katso voivamme sitoutua lausunnon lukuihin ”Turvapaikanhakijoiden asema” ja ”Kuljetusyhtiöiden sanktiot”.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1996

Matti Vanhanen /kesk
Maria Kaisa Aula /kesk

Matti Väistö /kesk
Timo Kalli /kesk
Raimo Vistbacka /ps

Aapo Saari /kesk
Jorma Huuhtanen /kesk

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Lausunto 16/1995 vp

Suuren valiokunnan lausuntopyyntö E 3/1995 vp
(Valtioneuvoston selvitys Schengenin sopimusten valmisteluista)

Suurelle valiokunnalle

Suuri valiokunta on kirjeellään 25 päivästä syyskuuta 1995 pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 28 a §:n 2 momentin nojalla perustuslakivaliokunnan lausunnon valtioneuvostolta saamastaan selvityksestä Schengenin sopimusten valmisteluista kansalaisoikeuksia ja kansallisen valmistelun toimivaltakysymyksiä koskevilta osilta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Esko Kiuru ja ulkoasiainsihteri Hilkka Nenonen ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Pentti Visanen, ylikomisario Anders Cederberg ja komentaja Timo Eckstein sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu ja lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen oikeusministeriöstä, professori Kari Joutsamo, professori Antero Jyränki, eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Valtioneuvoston selvitys

Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään Schengenin sopimusten taustaa, neuvottelutilannetta ja vaikutuksia.

Schengenin sopimuksen allekirjoittivat Schengenissä, Luxemburgissa 14.6.1985 Saksa, Ranska, Belgia, Hollanti ja Luxemburg. Sopimus pohjautuu Eurooppa-neuvoston asettaman työryhmän selvitykseen siitä, miten sisärajojen henkilöliikenteen passi- ja tullitarkastukset voitaisiin poistaa mahdollisimman nopeasti henkilöiden ja tavaroiden lisääntyneen liikkuvuuden aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi.

Schengenin sopimuksen osapuolet tekivät 19.6.1990 sopimuksen vuoden 1985 sopimuksen täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanosopimus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä rajavalvon-

nan siirtämisestä sopimusmaiden sisärajoilta sopimusalueen ulkorajoille ja sisärajatarkastuksia korvaavista toimenpiteistä.

Sopimukseen voivat liittyä EU:n jäsenmaat. Osapuolten edellytetään ratifioivan tai hyväksyvän sopimukset lainsäädäntönsä edellyttämällä tavalla. Sopimukseen ovatkin myöhemmin liittyneet Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali sekä viimeksi keväällä 1995 Itävalta. Täytäntöönpanosopimusta alettiin soveltaa 26.3.1995 alkaen lukuun ottamatta Italiaa ja Kreikkaa. Tanska on jättänyt vuonna 1994 hakemuksen jäsenyyteen tähtäävästä tarkkailija-asemasta.

Tasavallan presidentti asetti 31.3.1995 Schengen-maiden kanssa käytäviä neuvotteluja varten valtuuskunnan, jonka tehtävänä on muun muassa selvittää, miten Schengen-järjestelmässä voidaan turvata pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus. Selvitystyön yhteydessä on todettu yhtenäisen pohjoismaisen ratkaisun välttämättömyys suhteessa Schengenin sopimukseen. Niihin liittymisen arvioidaan vaativan useita lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden ei kuitenkaan uskota merkitsevän suuria periaatteellisia muutoksia. Toisaalta liittyminen aiheuttaisi kustannuksia useilla hallinnonaloilla.

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan selvitystyön aikana kiinnitetyn huomiota sisärajaratkusten poistamisesta aiheutuviin riskeihin ja siihen, että erilaisten lieveilmöiden torjuminen edellyttää tehokasta ulkorajavalvontaa ja sisärajaratkusten poistamista kompensoivien toimenpiteiden täysimääräistä hyväksikäyttöä kaikissa Schengen-maissa.

Valiokunnan kannanotot*Vaikutukset kansalaisoikeuksiin*

Schengenin sopimusten tarkoituksena on edistää henkilöiden ja tavaroiden vapaata liikkumista sopimusvaltioiden rajojen yli. Rikollisuuden

ehkäisemiseksi sopimukseen on samalla sisällytetty valvonta- ja seuraamusjärjestelyjä, joilla on vaikutusta Schengen-alueella oleskelevien ja sinne pyrkivien perus- ja ihmisoikeuksien käytännön toteutumiseen. Kysymys on esimerkiksi maahantulo- ja turvapaikka-oikeudesta, yksityisyyden suojasta ja tietosuojasta sekä henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta koskevista seikoista.

Edellä mainitusta näkökulmasta arvioituna erityisesti täytäntöönpanosopimuksen voi sanoa olevan samaan tapaan herkkä normikokonaisuus perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kuin kansallinen polisilainsäädäntö monin osin on. Sopimuskokonaisuuden muodostaman järjestelmän laajuus on ehkä sinänsä omiaan enentämään kansalaisoikeuksien kannalta merkittäviä käytännön tilanteita. Kun sopimukseen liittymisen vaikutuksia arvioidaan toisaalta, on syytä tähdentää kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemistä tarkoittavien erilaisten kansallisten toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Täytäntöönpanosopimuksessa on kohtia, jotka saattavat seikkaperäisessä arvioinnissa osoittautua ristiriitaisiksi perustuslakiemme säännösten kanssa. Tässä voidaan mainita, että 40 ja 41 artiklan määräykset sopimuspuolen viranomaisen oikeudesta jatkaa tarkkailua ja takaa-ajoa Suomen alueella ovat tähänastisen perustuslakitulkinnan valossa ongelmallisia hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kannalta. Sopimuksen 17 artiklaan perustuva täytäntöönpanokomitean norminantovalta on merkittävä hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin takia, koska perustuslain mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Saman perustuslainkohdan kannalta tulisi selvittää, ettei täytäntöönpanosopimus, jossa suojelun tarve on liitetty Geneven pakolaissopimukseen, ole tältä osin ristiriidassa perustuslakiimme sisällytetyn palautuskiellon kanssa. Vielä voidaan mainita esimerkinnomaisesti, että 25 artiklassa asetettu neuvottelovelvoite rajoittaa Suomen päätösvalan itsenäisyyttä, mahdollisesti perustuslain kannalta merkittävällä tavalla.

Sopimuksista aiheutuu myös paineita lainsäädännön muuttamiseen. Tässä suhteessa merkittävimpiä on täytäntöönpanosopimuksen 5 artikla. Sen mukaan sopijapuoli on pääsääntöisesti velvollinen käännyttämään ulkomaalaisen tiettyissä tilanteissa, kun voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan käännettäminen on harkinnanvarainen toimi. Liikenteenharjoittajaan tietyissä tapauksissa kohdistettavia seuraamuksia vaati-

van 26 artiklan 2 kappaleen johdosta on huomattava, että Suomea sitovan Chicagon ilmailuliikennesopimuksen yhdeksännen liitteen mukaan sakon määräämisen edellytyksenä on liikenteenharjoittajan tuottamus.

Schengenin sopimusten vaatimassa kansallisessa lainsäädäntötyössä tulee kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvanäkökohtiin muun muassa säätämällä tietosuojakysymyksistä riittävän yksityiskohtaisesti ja tarkasti. Oikeussuojan menettelyllisiin takeisiin on aihetta paneutua. Esimerkiksi luovuttamista koskevan täytäntöönpanosopimuksen 66 artiklan 2 kappaleen osalta voitaisiin kansallisin säännösin varmistua siitä, ettei sopimuksen mukaan peruuttamatonta ns. erityisperiaatteesta luopumista tehdä avustajan läsnäolotta.

Kansallinen valmistelu

Schengenin sopimukset eivät tarkkaan ottaen kuulu EY:n sopimusrakennelmaan. Suomen valtiosäännön kannalta kysymys on tavallisista valtioiden välisistä kansainvälisistä sopimuksista, joita koskevaan valmisteluun esimerkiksi sovelletaan hallitusmuodon 33 §:n säännöksiä. Tämän vuoksi näyttäisi muodollisesti katsoen siltä, että hallitusmuodon 33 a §:ään kiinteästi liittyvän valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännökset eivät voi olla suoraan sovellettavissa.

Schengenin sopimuksilla on kuitenkin eräitä kiistattomia EU-kytkentöjä: ensiksikin sopimukseen voivat liittyä vain unionin jäsenmaat, ja toiseksi täytäntöönpanosopimuksen määräyksiä sovelletaan ainoastaan sikäli kuin ne ovat yhteisöoikeuden mukaisia. Sopimusten selkeät EU-kytkennät saattavat käytännössä esimerkiksi aiheuttaa sen, että ne tulevat esille tavalla tai toisella Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Niistä taas eduskuntaa on informoitava valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:n perusteella.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 e § koskee valtioneuvoston selvityksiä suurelle valiokunnalle ”asioiden valmisteluista Euroopan unionissa”. Säännöksen sanamuoto on tarkoituksellisen väljä; säännöksen on ymmärretty muodostavan yleislausekkeen kaltaiset puitteet suuren valiokunnan ja valtioneuvoston väliselle kanssakäymiselle.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että esillä olevan kaltaisessa vahvasti EY-kytkentäisessä asiassa hyvin voidaan — harkinnanvaraisesti — toimia valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaisia menettelyjä seuraten.

Valiokunta pitää Schengenin sopimusten tärkeän merkityksen vuoksi erityisen asianmukaisena, että ulkoasiainministeri on omasta aloitteestaan saattanut ne suuren valiokunnan käsiteltäväksi antamalla sille niitä koskevan selvityksen. Tällainen menettely on asiallisesti täysin yhden-suuntainen valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun tarkoituksen kanssa ja muutoinkin vastaa sääntelyn perustana olevasta parlamentaarista hallitustavasta johdettavia vaatimuksia. Schengenin so-

pimusten muodollisen luonteen vuoksi on syytä lisäksi tähdentää niiden ulkopoliittistakin merkitystä (VJ 48 §).

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että suuri valiokunta asiaa käsitellessään ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, jäsenet Helle, Itälä, Jansson, Kallio, Korkea-
oja,

H. Koskinen, Kurola, J. Leppänen, Prusti ja Rantanen sekä varajäsenet Juurola, Karjula ja Rehn.

HALLINTOVALIOKUNTA

Liite 2

Lausunto 8/1995 vp**Suuren valiokunnan lausuntopyyntö E 3/1995 vp****(Valtioneuvoston selvitys Schengenin sopimuksen valmisteluista)***Suurelle valiokunnalle*

Suuri valiokunta on kirjeellään 25 päivältä syyskuuta 1995 pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 28 a §:n 2 momentin nojalla hallintovaliokunnan lausunnon valtioneuvostolta saamastaan selvityksestä Schengenin sopimusten valmisteluista.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Esko Kiuru, lähetystöneuvos Sauli Feodorow ja ulkoasiainsihteeri Hilka Nenonen ulkoasiainministeriöstä, ylijohtaja Risto Veijalainen, hallitusneuvos Pentti Visanen, komentaja Timo Eckstein ja ylikomisario Anders Cederberg sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta ja lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Kaj-Peter Mattsson liikenneministeriöstä, ylitarkastaja Silja Laakkonen Ilmailulaitoksesta, neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola Suomen Kuntaliitosta, toimistopäällikkö Lauri Ervola Tullilaitoksesta, sihteeri Kalle Puhalainen Poliisin lääninjohdosta, apulaisnimismies Heikki Poukka Suomen Nimismiesyhdistyksestä sekä varatuomari Sirpa Rautio Suomen Pakolaisneuvonta ry:stä edustaen myös Suomen Pakolaisapu ry:tä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, työministeriö, Poliisijärjestöjen liitto, Rajavartioliitto, Merivartioliitto, Tulliliitto ja Tullivirkamiesliitto ovat antaneet kirjallisen asian-tuntijalausannon.

Valtioneuvoston selvitys

Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään Schengenin sopimusten taustaa, neuvottelutilannetta ja vaikutuksia.

Schengenin sopimuksen allekirjoittivat Schengenissä, Luxemburgissa 14.6.1985 Saksa, Ranska, Belgia, Hollanti ja Luxemburg. Sopimus pohjautuu Eurooppa-neuvoston asettaman työryhmän selvitykseen siitä, miten sisärajojen

henkilöliikenteen passi- ja tullitarkastukset voitaisiin poistaa mahdollisimman nopeasti henkilöiden ja tavaroiden lisääntyneen liikkuvuuden aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi.

Schengenin sopimuksen osapuolet tekivät 19.6.1990 sopimuksen vuoden 1985 sopimuksen täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanosopimus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä rajavalvonnan siirtämisestä sopimusmaiden sisärajoilta sopimusalueen ulkorajoille ja sisärajatarkastuksia korvaavista toimenpiteistä.

Sopimuksiin voivat liittyä EU:n jäsenmaat. Osapuolten edellytetään ratifioivan tai hyväksyvän sopimukset lainsäädäntönsä edellyttämällä tavalla. Sopimuksiin ovatkin myöhemmin liittyneet Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali sekä viimeksi keväällä 1995 Itävalta. Täytäntöönpanosopimusta alettiin soveltaa 26.3.1995 alkaen lukuun ottamatta Italiaa ja Kreikkaa. Tanska on jättänyt vuonna 1994 hakemuksen jäsenyyteen tähtäävästä tarkkailija-asemasta.

Tasavallan presidentti asetti 31.3.1995 Schengen-maiden kanssa käytäviä neuvotteluja varten valtuuskunnan, jonka tehtävänä on muun muassa selvittää, miten Schengen-järjestelmässä voidaan turvata pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus. Selvitystyön yhteydessä on todettu yhtenäisen pohjoismaisen ratkaisun välttämättömyys suhteessa Schengenin sopimukseen. Niihin liittymisen arvioidaan vaativan useita lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden ei kuitenkaan uskota merkitsevän suuria periaatteellisia muutoksia. Toisaalta liittyminen aiheuttaisi kustannuksia useilla hallinnonaloilla.

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan selvitystyön aikana kiinnitetyn huomiota sisärajaratkusten poistamisesta aiheutuviin riskeihin ja siihen, että erilaisten lieveilmiöiden torjuminen edellyttää tehokasta ulkorajavalvontaa ja sisärajaratkusten poistamista kompensoivien toimenpiteiden täysimääräistä hyväksikäyttöä kaikissa Schengen-maissa.

Valiokunnan kannanotot

Hallintovaliokunta on pyrkinyt selvittämään Schengenin sopimusten sisältöön liittyviä kysymyksiä monipuolisesti, jotta voitaisiin arvioida riittävän laajalti ja perusteellisesti sopimusjärjestelyä Suomen etujen näkökulmasta. Valiokunta tyytyy kuitenkin arvioimaan asiakokonaisuutta lähinnä johtopäätösten osalta ja muutoinkin yhteenvedonmaisesti.

Valiokunta pitää sopimusjärjestelyyn liittymisen edellytyksenä perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden säilyttämistä myös Euroopan unionin ulkopuolelle jääneiden Pohjoismaiden osalta. Tässä suhteessa viimeaikainen kehitys on ollut myönteistä. Valiokunnan käsityksen mukaan kaikki Pohjoismaat kattava ratkaisun on tärkeää saada aikaan ennen sopimuksen allekirjoittamista. Lähtökohtana on pidettävä myös sitä, että Pohjoismaiden neuvotteluratkaisut tulisivat sovellettaviksi samanaikaisesti.

Schengenissä 14.6.1985 allekirjoitetun yleisluonteisen sopimuksen tavoitteena on poistaa sisärajojen henkilöliikenteen passi- ja tullitarkastukset ja siten helpottaa henkilöiden ja tavaroiden vapaata liikkumista. Vuonna 1990 tehty Schengenin sopimuksen täytäntöönpanosopimus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä rajavalvonnan siirtämisestä sopimusmaiden sisärajoilta sopimusalueen ulkorajoille ja sisärajatarkastuksia korvaavista toimenpiteistä. Sopimuksessa on myös tarkat määräykset sen voimaantulosta ja siihen liittymisestä.

Sopimuksen III osastoon sisältyvät määräykset poliisiyhteistyöstä ja IV osastoon sisältyvät määräykset Schengenin tietojärjestelmästä ovat oleellinen osa niin sanotuista korvaavista toimenpiteistä. Poliisiyhteistyöhön liittyvät määräykset koskevat muun muassa rajan yli ulottuvaa tarkkailua, maarajan yli ulottuvaa takaa-ajoa, huumausaineita ja ampuma-aseita sekä kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa. Tältä osin voidaan yleisesti todeta, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö vastaa varsin laajalti yleissopimuksen asettamia velvoitteita. Tämä johtuu erityisesti siitä, että Suomessa on saatettu voimaan joustava ja moderni lainsäädäntö kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa, sekä siitä, että Suomi on osapuolena eräissä tärkeissä YK:n ja Euroopan neuvoston sopimuksissa. Osa yleissopimuksen määräyksistä on kuitenkin sen sisältöisiä, että sopimuksen voimaansaattaminen Suomeen nähden edellyttää niiden osalta lainsäädäntötoimenpiteitä.

Sopimukseen liittyy yhteinen tietojärjestelmä (SIS), jota pidetään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tietojärjestelmä muodostuu jokaisen sopimukseen liittyneen valtion pitämästä kansallisesta yksiköstä ja teknisistä tukitoiminnoista, jotka sijaitsevat Strasbourgissa. Tietojärjestelmän avulla pyritään turvaamaan yleinen järjestys ja turvallisuus, mukaan lukien valtion turvallisuus, ja soveltamaan sopimuksen määräyksiä, jotka liittyvät henkilöiden liikkumiseen sopimusmaiden alueella käyttäen hyväksi tietojärjestelmän tietoja. Tietojärjestelmään tallennetaan tietoja henkilöistä ja esineistä, kuten ajoneuvoista ja henkilöllisyysasiakirjoista. Tietoja talletetaan henkilöistä, jotka halutaan pidättää, kolmannen maan kansalaisista, joilla on kielto saapua sopimusvaltion alueelle, kadonneista henkilöistä ja henkilöistä, joille olisi toimitettava oikeudenkäyntiin tms. liittyvä tiedoksianto, sekä henkilöistä, joita tarkkaillaan rikosoikeudelliseen tutkintaan liittyen. Pääsy tietojärjestelmään olisi rajavalvontaa sekä muuta poliisi- ja tullivalvontaa suorittavilla sopimusvaltioiden viranomaisilla.

Saadun selvityksen mukaan Suomen yleinen tietosuojalainsäädäntö vastaa Schengenin sopimuksen määräyksiä. Sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa ja SIS-tietojärjestelmään liittyminen edellyttää kuitenkin lainsäädännön tämentämistä ja täydentämistä.

SIS-tietojärjestelmään liittyen valiokunta viittaa myös Europol-yleissopimuksesta (U 20/1995 vp) antamiinsa lausuntoihin HaVL 1/1995 vp ja 2/1995 vp.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sisärajatarkastusten poistamisesta aiheutuvien riskien torjuntaan, erityisesti laittoman maahanmuuton, rikollisuuden leviämisen ja yleisen järjestyksen ylläpitämisen suhteen. Saadun selvityksen perusteella on ennustettavissa, että muun muassa huumausaine- ja talousrikollisuus saattavat lisääntyä. Voidaan myös arvioida, että ihmisten, aseiden ja ydinraaka-aineiden salakuljetus yleistyy. Ennustettavissa on edelleen, että poliisin toimintamahdollisuudet ainakin osittain heikkenevät ja että valvonnan siirtyminen rajoilta sisämaahan tulee aiheuttamaan ulkopuolisiin kohdistuvien tarkastustoimenpiteiden lisääntymistä. Lieveilmiöiden torjuminen edellyttää tehokasta ulkorajavalvontaa ja sisärajatarkastusten poistamista kompensoivien toimenpiteiden täysimääräistä hyväksikäyttöä kaikissa Schengen-maissa.

Valiokunta on arvioinut sopimusjärjestelyä

myös kuntien näkökulmasta. Rajatarkastusten poistamisen seurauksena syntyy kunnallisille viranomaisille eräiltä osin vapaaseen liikkumiseen liittyvää tosiasiallista valvontatehtävää muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvässä työssä.

Sopimukseen liittyvät läheisesti myös toistaiseksi ratkaisemattomat kysymykset unionin ulkorajojen valvonnan yhdenmukaistamisesta, tietojen vaihdosta ja viisumipolitiikan yhdenmukaistamisesta. Näitä kysymyksiä säännellään Schengenin sopimuksen lisäksi myös unionin ulkorajasopimuksessa, jonka valmistuminen ja voimaantuloajankohta on edelleen avoin. Turvapaikkahakemusten käsittelymenettelyn osalta päällekkäisiä määräyksiä sisältyy Dublinin konventioniin. Näiden kahden sopimuksen tullessa mahdollisesti aikanaan voimaan ne syrjäyttävät Schengenin sopimuksen vastaavat määräykset. Schengenin sopimuksen voidaan arvioida menettävän merkityksensä liikkumisvapautta säänteleviltä osiltaan lähinnä siten, että jäsenmaiden kesken syntyy yksimielisyys Maastrichtin sopimuksen 7 a artiklan tulkinnasta, jolloin Schengenin sopimuksen mukaisesta liikkumisvapauden käsitteestä tulisi osa yhteisöoikeutta.

Valiokunta toteaa lisäksi, että eduskunnan käsiteltävänä on vapaan liikkumisen käytännön toteuttamiseen liittyvät kolme direktiiviehdotusta (U 45/1995 vp). Mainitut direktiiviehdotukset tähtäävät vapaan liikkumisen esteiden poistamiseen. Sen sijaan esteiden poistamisen edellyttävät kompensatiotoimenpiteet pyritään toteuttamaan erillisjärjestelyin. Komission ehdotuksessa pidetään sisäraajatarkastusten poistamisesta aiheutuvia korvaavia toimenpiteitä olennaisena edellytyksenä aloitteen hyväksymiselle. Aloite ei kuitenkaan kata näitä kysymyksiä.

Valiokunta toteaa, ettei sillä saamansa selvi-

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö ja jäsenet Alaranta, Juurola, Kallio, Kankaanniemi,

tyksen perusteella ole huomauttamista tähän mennessä tehdyn Schengenin sopimukseen liittyvän kansallisen selvitystyön sisällön ja johtopäätösten suhteen.

Valiokunnan toimialan näkökulmasta ei ole myöskään huomauttamista sen johdosta, että Suomi on anonut Schengenin sopimuksen tarkkailijajäsentä, tavoitteena täysjäsenyys. Tarkkailijajäsenä avaisi Suomelle pääsyn Schengenin työryhmien työskentelyyn, jolloin pystyttäisiin tekemään entistä konkreettisempia johtopäätöksiä siitä, mitä vaikutuksia sopimukseen liittymisestä seuraisi Suomen kannalta.

Mikäli sopimusneuvottelut etenevät tyydyttävällä tavalla, voisi sopimus tulla voimaan ratifioinnin jälkeen mahdollisesti vuoden 1999 alusta Helsinki-Vantaan lentoaseman tultua täytäntöönpanosopimuksen edellyttämään kuntoon.

Valiokunnan käsityksen mukaan tarpeelliset lainsäädäntötoimenpiteet eivät ole ongelmattomia maahantulo- ja turvapaikkaoikeuteen, yksityisyyden suojaan, tietosuojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen liittyvinä. Sopimusjärjestelyn edellyttämää lainsäädäntötoimia ei saadun selvityksen perusteella voitane kuitenkaan pitää ylitsepääsemättömän ongelmallisina, vaikkakin osittain liikutaan kansallisen poliisilainsäädännön tavoin varsin herkällä alueella. Erityisesti on huomattava, että kaikki Schengenin sopimuksen osapuolet tulevat olemaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolia, mikä osaltaan varmistaa sen, että kansalaisten perusoikeudet ja oikeusturva suojataan asianmukaisesti sopimusta sovellettaessa.

Valiokunta esittää kunnioittavasti,

että suuri valiokunta ottaisi edellä lausutun huomioon asiaa käsitellessään.

Karpio, V. Koski, Kurola, Löf, Manninen, Mikola, T. Pohjola, Puhjo ja Pulliainen sekä varajäsen H. Koskinen.

Eriävä mielipide

Suomi on anonut Schengen-sopimuksen tarkkailija-asemaa. Tavoitteena on kuitenkin täysjäsenyys. Hallintovaliokunta katsoo lausunnossaan, että tätä hanketta voidaan viedä eteenpäin. En voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan.

Schengen-sopimusjärjestely merkitsee toisaalta sopimusmaiden välisen sisärajojen täydellistä poistumista ja toisaalta niiden ulkorajojen vahvistumista. Kummassakaan suhteessa kehitys ei ole tervettä kansainvälistymistä. Asianmukaiset rajatarkastukset ovat paikallaan edelleen kaikilla rajoillamme. Näin voidaan laitonta maahan-tuloa lieveilmiöineen estää järkevästi ja taloudellisesti ilman, että ihmisten ja tavaroiden riittävän vapaa liikkuminen estyisi.

Schengen-sopimus on selkeä askel kohti EU-liittovaltiota. Tällainen kehitys on vahingollista koko Euroopalle ja varsinkin Suomelle. Sopimus on erittäin arveluttava myös kansalaisten tietosuojaan suhteen. Rajoilla tapahtuva tarkastus on kaikin tavoin mielekkäämpää kuin muualla maassa tapahtuva ihmisten tarkastus.

Sopimukseen sisältyy myös mahdollisuus

Suomen kansalaisten rekisteröintiin siten, että maamme ulkopuoliset viranomaiset voisivat päästä tiedostoihin. Suomen kansalaisten rekisteröintitietojen käyttöä tällä tavalla ei tule sallia.

Huumeongelma on viimeisimpien tietojen mukaan vakavasti pahenemassa. Siihen liittyy myös talous- ja muu rikollisuus. Schengen-sopimus avaisi rajat tällaisen kehityksen hallitsemattomalle kasvulle, jonka edessä viranomaisemme olisivat lähes voimattomia. Laiton maahantulo lisääntyisi. Suomessa ei olla teknisestikään valmiita rajojen täydelliseen avautumiseen eikä liittymiselle sopimukseen ole esitetty riittäviä perusteita. Se aiheuttaisi myös mittavia kustannuksia, joiden määrää ei edes ole tarkoin arvioitu.

Katson, että ns. Europol-sopimus EU-alueen poliisiyhteistyöstä on tarpeen ja tärkeä. Sen sijaan Schengen-sopimus on vahingollinen.

Edellä todetun perusteella katson, että hallintovaliokunnan olisi tullut esittää lausuntonaan selkeästi kielteinen kanta Suomen liittymiseen Schengen-sopimuksen täysjäseneksi.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1995

Toimi Kankaaniemi

