

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/1998 vp

Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 20/1998 vp Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö

- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, hallitusneuvos Pentti Visanen, lainsäädäntöneuvos Antti Peltari ja esikuntaupseeri Timo Eckstein, sisäasiainministeriö
 - lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen, oikeusministeriö
 - professori Mikael Hidén
 - professori Kari Joutsamo
 - professori Antero Jyränki
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Ilkka Saraviita
 - professori Kaarlo Tuori
 - oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.
- Valiokunta on saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymistä tarkastusten asteittaista lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn

Schengenin sopimukseen koskevan pöytäkirjan, Suomen liittymistä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen koskevan

sopimuksen sekä Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen. Eduskunnan suostumusta pyydetään lisäksi kahdelle Schengenin yleissopimuksen mukaisesti annettavalle selitykselle, jotka sisältävät liittymissopimusta täydentäviä oikeudellisia velvoitteita.

Liittymispöytäkirjalla ja -sopimuksella Suomi tulee Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Schengenin sopimusten keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten tarkastusten suorittaminen alueen ulkorajoilla. Rajatarkastuksia korvaavien toimenpiteiden avulla pyritään tehostamaan sisäisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Sopimuspuolten yhteinen tietojärjestelmä otetaan käyttöön. Erillissopimuksella luodaan järjestely, jonka perusteella Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön. Näin varmistetaan perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus.

Schengenin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksymistoimenpiteistään. Erikseen kuitenkin ratkaistaan, milloin sopimuksia aletaan soveltaa Suomessa. Soveltamisen todennäköinen alkamisajankohta on noin vuonna 2000.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi liittymissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Esityksessä on lisäksi viisi muuta lakiehdotusta. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimukset, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Rikoslain muutokset ovat kuitenkin tarkoitettut tulemaan voimaan, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään Schengenin yleissopimukseen perustuvan toimeenpanevan komitean asemaa. Esityksessä on päädytty siihen, että komitean päätösvalta tosin vaikuttaa tasavallan presidentille kuuluvan sopimustoimivallan käyttämiseen, mutta tämä voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska päätösvalta rajoittuu yleissopimuksen puitteisiin eikä sisällä valtuutta sopia yleissopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista. Perusteluissa katsotaan, että yleissopimuksen määräykset rajan yli ulottuvasta tarkkailusta ja takaa-ajosta, jolloin vieraan valtion viranomaisella on mahdollisuus käyttää toimivaltaa Suomen alueella, rajoittavat hallitusmuodon 1 ja 2 §:n mukaan Suomelle kuuluvaa täysivaltaisuutta. Lisäksi yleissopimuksen mukainen rajoitus, joka koskee mahdollisuutta sopia kolmannen valtion kanssa rajatarkastusten yksinkertaistamisesta tai niiden poistamisesta, on esityksen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon 33 §:ään perustuvan sopimuksetekovallan kanssa. Näistä syistä katsotaan, että laki liittymissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on käsiteltävä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Schengenin sopimuksista

Schengenin sopimuksilla pyritään toteuttamaan sopimuspuolten välillä EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklassa tarkoitettu henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuminen. Samalla sopimukset ennakoivat unionisopimuksen K.1 artiklassa tarkoitettua yhteistä turvapaikka-, maahanmuutto- ja ulkorajapolitiikkaa.

EU:n perussopimuksia muuttavaan Amsterdamin sopimukseen liitettiin pöytäkirja, jolla Schengen-järjestelmä sulautetaan unionin rakenteisiin (ks. PeVL 10/1998 vp, s. 7 ja 8). Pöytäkirjan voimaantulosta alkaen Schengenin säännöt siirtyy osaksi yhteisön oikeutta. EU:n neuvosto saa tällöin Schengenin toimeenpanevan komitean tehtävät ja toimivallan. Schengenin sopimusten toteuttaminen hoidetaan tällöin osaksi EY:n perustamissopimuksen uuteen IV osastoon

sisältyvin normein, osaksi unionisopimuksen VI osaston perusteella. Schengenin sopimukset käyvät tämän jälkeen suurelta osin tarpeettomiksi erillisinä sopimuksina EU:n jäsenvaltioiden keskinäisissä suhteissa. Kyseisiin normeihin on otettu tarpeelliset poikkeusmääräykset Schengen-yhteistyön ulkopuolelle jäävistä jäsenistä.

Pöytäkirja Suomen liittymisestä Schengenin sopimukseen (1985) sisältää vain sopimusteknisiä määräyksiä Suomen liittymisestä Schengenin sopimuksen sopimuspuoleksi. Liittymispöytäkirja saa oikeudellisen ja asiallisen sisältönsä sen liitteenä olevasta Schengenin sopimuksesta. Schengenin sopimus, joka tehtiin Benelux-maiden, Ranskan ja Saksan välillä, sisältää lähinnä sen alkuperäisiä sopimuspuolia koskevia yhteisiä tavoitteita ja periaatteita. Sopimuksen merkitys on nykyään lähinnä ohjelmallinen. Sopimuksen jotkut tavoitteet on toteutettu yhteisön oikeuden muutoksin koskemaan kaikkia jäsenvaltioita, mutta merkittävimmiltä osin sopimus on pantu täytäntöön Schengenin yleissopimuksella.

Sopimus Suomen liittymisestä Schengenin yleissopimukseen (1990) sisältää tavanomaisten liittymismääräysten lisäksi määräykset yleissopimuksen mukaisesta poliisiyhteistyöstä ja oikeusavusta vastaavista toimivaltaisista viranomaisista. Liittymissopimuksessa vahvistetaan myös pohjoismaisen passiunionin jatkuvuus Schengen-yhteistyön rinnalla. Liittymissopimuksen keskeiset oikeudelliset velvoitteet johtuvat Schengenin yleissopimuksesta. Yleissopimuksen tarkoituksena on saavuttaa Schengenin sopimuksessa sovitut tavoitteet lakkauttamalla henkilöiden tarkastukset sisärajoilla ja toteuttamalla yhdenmukaiset ulkorajatarkastukset. Yleissopimus sisältää laajan kokonaisuuden sisä- ja oikeusviranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parantavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä vapaan liikkuvuuden mahdollisia haittoja. Yleissopimuksessa ovat myös määräykset yhteisestä tietojärjestelmästä ja siihen liittyvästä tietosuojasta. Yleissopimuksessa määritellään sen soveltamista valvovan ja soveltamisohteja antavan toimeenpanevan komitean asema.

Islannin ja Norjan kanssa tehdystä yhteistyösopimuksessa (1996) Schengenin sopimusten sopimuspuolet sekä Islanti ja Norja sitoutuvat so-

veltamaan keskinäisissä suhteissaan Schengenin yleissopimuksen määräyksiä. Yhteistyösopimuksen keskeisenä sisältönä on määritellä Islannin ja Norjan asema Schengen-yhteistyössä ja siinä tapahtuvassa päätöksenteossa. Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön sen kaikilla tasoilla ja niillä on puhe- ja aloiteoikeus, mutta ei äänivaltaa päätöksenteossa. Schengenin sopimusten sulautuessa EU:n rakenteisiin Islannin ja Norjan asemasta on tarkoitus tehdä uusi sopimus niiden ja EU:n neuvoston välillä.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää mutkikkaan ja vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, joka käsittää ehdotukset liittymispöytäkirjan, liittymissopimuksen ja siihen liittyvän päätösasiakirjan sekä yhteistyösopimuksen hyväksymisestä ja suostumisesta kahden Schengenin yleissopimuksen mukaisen selityksen antamiseen samoin kuin Schengenin yleissopimukseen liittymistä koskevan voimaansaattamislakiehdotuksen ja viisi muuta lakiehdotusta. Esityksestä lisäksi ilmenee, että Suomen Schengenin sopimukseen liittymisen johdosta on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä muita lakiesityksiä. Niistä on tähän mennessä annettu ehdotus laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain muuttamisesta (HE 22/1998 vp) ja ehdotus laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp).

Eduskunnan suostumus

Valiokunta yhtyy niihin esityksen perusteluissa mainittuihin syihin, joiden vuoksi eduskunnan suostumus on tarpeen Schengenin sopimusta koskevaan Suomen liittymispöytäkirjaan sekä Schengenin yleissopimusta koskevaan Suomen liittymissopimukseen ja siihen liittyvään päätösasiakirjaan samoin kuin yleissopimuksen 41 ja 55 artiklan mukaisten selitysten antamiseen poliisiviranomaisten oikeudesta takaa-ajoon ja kiinniottoon yli rajojen ja *ne bis in idem* -periaatteen tarkemmasta soveltamisesta.

Islannin ja Norjan kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen hyväksymistä eduskunnassa on esityksessä pidetty tarpeellisenä, koska ”sopimuskokonaisuus on periaatteellisesti erittäin tärkeä”. Näiden sopimusmääräysten ei näin ollen ole katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan eikä voimaansaattamislakiehdotus myöskään kata niitä.

Yhteistyösopimuksen 1 artikla merkitsee sitä, että Schengenin yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan myös yleissopimuksen sopimuspuolten sekä Islannin ja Norjan välisissä suhteissa. Yhteistyösopimus siten laajentaa yleissopimuksen määräysten soveltamisalaa. Valiokunta viittaa nimenomaisesti siihen, että yleissopimuksen 41 artiklaan perustuva takaa-ajon jatkaminen maa-rajoiden ylitse voi olla käytännössä merkityksellinen valtuus juuri Suomen ja Norjan välisellä rajalla. Näin yhteistyösopimus laajentaa esitykseen sisältyvän poliisilakiehdotuksen säännösten soveltamisalaa. Kansainvälinen sopimus, joka vaikuttaa tällä tavoin kansallisiin säännöksiin, kuuluu valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädännön alaan.

Voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Yleistä

Islannin ja Norjan kanssa tehdystä yhteistyösopimuksesta valiokunnan edellä esittämä huomautus merkitsee sitä, että voimaansaattamislain täytyy kattaa myös tämä sopimus. Lakiehdotuksen tekstiä on täydennettävä tässä tarkoituksessa.

Valiokunta on käsitellyt Schengenin sopimuksia suurelle valiokunnalle antamassaan lausunnossa, joka koski valtioneuvoston selvitystä näiden sopimusten valmisteluista (PeVL 16/1995 vp). Valiokunta luonnehti tuolloin Schengenin yleissopimusta niin, että sen ”voi sanoa olevan samaan tapaan herkkä normikokonaisuus perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kuin kansallinen poliisilainsäädäntö 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.”

Tarve tasapainottaa yksilön oikeuksien suojaamiseen liittyvät näkökohdat ja kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen ja laajemminkin poliisiin tehtäviin liittyvät näkökohdat tulee esille

yleissopimuksen eri kohdissa. Perusoikeussuojaan kytkeytyvien seikkojen lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä voivat olla sopimuksen mukaiset toimivaltajärjestelyt siltä osin kuin niillä rajoitetaan kansallisten toimielinten valtaa tai perustetaan niiden kanssa kilpailevaa toimivaltaa. Valiokunta mainitsi vuoden 1995 lausunnossaan perustuslain kannalta mahdollisesti ongelmallisina yleissopimuksen kohtina ulkomaan viranomaisen oikeutta jatkaa tarkkailua ja takaa-ajoa Suomen alueella koskevan 40 ja 41 artiklan, toimeenpanevan komitean norminantovaltaa koskevan 17 artiklan, sopimuksen ja hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin palautuskielto-säännöksen suhteen sekä 25 artiklan mukaisen neuvotteluvuorituksen kansallisen päätösvallan itsenäisyyden kannalta.

Toimeenpaneva komitea

Yleissopimuksen 131—133 artikla sisältää määräykset yleissopimuksen soveltamista varten olevasta toimeenpanevasta komiteasta, joka koostuu sopimuksen täytäntöönpanosta sopimusvaltioissa vastaavista ministereistä. Komitean yleistehtävänä on valvoa sopimuksen oikeaa soveltamista, minkä lisäksi komitealla on yleissopimuksen eri kohdissa erikseen osoitettua toimivaltaa. Komitea esimerkiksi vahvistaa tarkemmat määräykset ulkorajojen ylittämisestä, paikallisen rajaliikenteen poikkeukset ja menettelytavat sekä meriliikenteen erityisluokkiin sovellettavat säännöt (3 artiklan 1 kohta) ja vahvistaa yhteiset säännöt viisumihakemusten tutkimisesta ja antaa tarvittavia päätöksiä eräistä viisumin myöntämiseen liittyvistä seikoista (17 artikla). Komitea voi myös muuttaa ja täydentää luetteloja, jotka koskevat kiellettyjä taikka luvan- tai ilmoituksenvaraisia ampuma-aseita (89 artikla). Luetteloiden muuttamisen ja täydentämisen edellytyksenä on, että se tehdään teknisen ja taloudellisen kehityksen sekä valtion turvallisuuden huomioon ottamiseksi.

Valiokunta on useaan otteeseen muodostanut kannan siihen, millaista kansainvälisen sopimuksen sisällön täydentämisvaltaa itse sopimuksella voidaan uskoa sillä perustetuille toimielimille joutumatta ristiriitaan hallitusmuodon 33 §:n säännösten kanssa sopimuksentekokom-

petenssista. Valiokunnan vakiintuneena pidettävä käytäntö voidaan tiivistää seuraavasti (PeVL 7/1992 vp): ”Tällainen sallittu delegointi rajoittuu valtuuttavan sopimuksen puitteisiin sisältämättä valtuutta sopia varsinaisen sopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen tai kysymyksistä, jotka hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta.”

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan toimeenpanevan komitean päätösvalta vaihtuu tasavallan presidentille kuuluvan sopimustoimivallan käyttöön, mutta koska komitean valta on sillä tavoin rajoittunut kuin perustuslakivaliokunnan edellä todetussa käytännössä on tarkoitettu, asia ei ole merkityksellinen voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan itse yleissopimuksesta ei kuitenkaan löydy määräyksiä, jotka tukisivat tulkintaa, että komitean normiluonteiset päätökset olisivat luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia ja että päätösten oikeusvaikutusten edellytyksenä siten olisi niiden hyväksyminen sopimusvaltioissa niiden valtiosääntöjen mukaisessa menettelyssä tai että normiluonteiset päätökset olisi saatettava erikseen voimaan valtiosisäisesti. Valiokunnan mielestä on pikemminkin ilmeistä, että toimeenpaneva komitea voi käyttää siihen norminantovaltaan asiallisesti rinnastettavaa valtaa, jota unionin neuvostolla on EY:n perustamissopimuksen nojalla. Vastaavasti on mahdollista, että toimeenpaneva komitea käyttää Suomessa oikeudellisesti vaikuttavaa valtaa muussakin muodossa kuin normeja antamalla. Valiokunta katsoo, että voimaansaattamislakiehdotus on toimeenpanevan komitean aseman vuoksi käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleissopimuksen 3—8 artikla

Schengenin yleissopimuksen II osaston 2 luku sisältää määräyksiä ulkorajojen ylittämisestä ja ulkorajojen valvonnasta. Näillä sopimusmääräyksillä on liittymäkohtia useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeuteen tulla maahan ja lähteä maasta sekä yksityiselämän suojaan.

Yleissopimuksen 5 artiklan mukaan ulkomaalaisen maahantulo sopimuspuolten alueelle enintään kolmen kuukauden oleskelua varten voidaan sallia, jos hänellä muiden ehtojen täytyessä on voimassa oleva viisumi, mikäli se vaaditaan. Viisumi voi 12 artiklan perusteella olla minkä tahansa sopimuspuolen myöntämä. Näitä määräyksiä ja niihin liittyvää ulkomaalaislain 9 §:n muutosehdotusta voidaan lukea niin, että ulkomaalaisella on oikeus maahantuloon, jos muut edellytykset täyttyvät. Näin ollen maahan ei tarvitse päästää karkotuksen yhteydessä maahantuloikieltoon määrättyä eikä sitä, jonka katsotaan voivan vaarantaa yleistä järjestystä tai kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita. Muutoin kansallinen harkintavalta on sidottu.

Valta päättää siitä, kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuverenisuuden keskeisiin asioihin. Viisumin myöntäminen tai myöntämättä jättäminen sisältää tuollaisen vallan käyttämistä yksittäistapauksessa. Kun toisen valtion viranomaisen tällaisilla ratkaisuillaan vaikuttaa yksittäisen henkilön oikeuteen päästä Suomeen, käyttää tuo viranomaisen Suomen alueelle ulottuvaa julkista valtaa. Kun tämä vastaavasti rajoittaa suomalaisten viranomaisten harkintavaltaa päättää yksittäistapauksessa ulkomaalaisen tulosta Suomeen, on kyseinen järjestely ristiriidassa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kanssa.

Yleissopimuksen 6 artiklan perusteella rajanylitysliikenteen valvonta ulkorajoilla toteutetaan ”yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti kansallisen toimivallan ja lainsäädännön puitteissa ja ottaen huomioon kaikkien sopimuspuolten edut kaikkialla sopimuspuolten alueella”. Yleissopimus ei siten viitatessaan kansalliseen lainsäädäntöön sellaisenaan anna toimivaltaperustaa nykyistä kansallista lainsäädäntöä pidemmälle meneviin toimivaltuuksiin rajatarkastuksissa, eivätkä yleissopimuksen nämä kohdat ole merkityksellisiä voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Yleissopimuksen 25 artikla

Tämän artiklan 1 kohta koskee tilannetta, jossa sopimuspuoli aikoo myöntää oleskeluluvan sellaiselle ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantuloikieltoon toisen sopimuspuolen toimenpi-

tein. Oleskelulupaa myöntävän sopimuspuolen on neuvoteltava ennakolta sen sopimuspuolen kanssa, joka on antanut määräyksen maahantulo-kiellosta, ja otettava huomioon tämän sopimuspuolen edut. Vastaavasti on artiklan 2 kohdan mukaan neuvoteltava oleskeluluvan myöntäneen sopimuspuolen kanssa, jos toinen sopimuspuoli määrää maahantulo-kiellon. Tällöin neuvotteluin selvitetään, onko oleskeluluvan peruuttamiselle riittäviä perusteita.

Valiokunnan käsityksen mukaan nämä sopimusmääräykset voivat olla valtiosäännön kannalta olennaisia, jos niillä suomalainen viranomaisen sidotaan toisen sopimuspuolen viranomaisen neuvotteluissa omaksumaan kantaan. Sopimuksen sanamuoto ei viittaa selkeästi tällaiseen mahdollisuuteen oikeudellisena velvoitteena. Sopimusmääräykset vaikuttavat kuitenkin esimerkiksi niin, että suomalaisen viranomaisen on peruutettava ulkomaalaiselle määräämänsä maahantulo-kielto, jos toinen sopimuspuoli myöntää samalla henkilölle oleskeluluvan. Tämä merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan sellaista suomalaisten viranomaisten toimivaltarajoitusta Suomen oikeudenkäyttöpiirissä, että myös 25 artiklan johdosta voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleissopimuksen 26 artikla

Tämä sopimusmääräys velvoittaa sopimuspuolet ottamaan kansalliseen lainsäädäntöön säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sopimuspuolten alueelle kuljetettavalla ulkomaalaisella on vaadittavat matkustusasiakirjat. Lisäksi sopimuspuolet velvoitetaan ”perustuslakiansa noudattaen” ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja.

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta 26 artiklan sisällöllinen heikkous on, että siinä (ks. myös 135 artikla) viitataan vain Geneven pakolaissopimukseen (1951) ja sitä täydentävään pöytäkirjaan (1967). Suojelun kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliitti-

sia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen sisältämät tai niistä tulkinnalla johdetut palauttamiskiellot. Mainittua heikkoutta lieventää Suomen kannalta 26 artiklan nimenomainen viittaus kansalliseen perustuslakiin ja seikka, että takaisinkuljetusvelvollisuus seuraa vasta viranomaisen vaatimuksesta. Vaikutusta on lisäksi yhteisöoikeuden etusijaa koskevalla 134 artiklalla, koska unionisopimuksen F artiklan perusteella erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamat oikeudet ovat yleisinä oikeusperiaatteina osa yhteisöoikeutta. Voidaan myös viitata siihen, että oikeus- ja sisäasiain yhteistyön piiriin unionisopimuksen K.1 artiklan mukaan kuuluvia asioita käsitellään noudattaen paitsi Geneven pakolaissopimusta myös Euroopan ihmisoikeussopimusta (K.2 artikla).

Valiokunta on aiemmin katsonut puheena olevan kaltaisten tehtävien uskomisen kansainvälisessä sopimuksessa yksityisille liikenteenharjoittajille merkitsevän sitä, että nämä saisivat eräänlaisia julkisia tehtäviä ja tulisivat siten tavallaan sopimuksen täytäntöönpano-orgaaneiksi (PeVL 25/1996 vp). Valiokunta piti mahdollisena, että tällainen järjestely saattaa vaarantaa pakolaisten suojelun. Suomen valtiosäännön kannalta valiokunta huomautti, että hallitusmuodon 7 §:n 4 momentissa on kysymys perusoikeudesta, jonka käytännön toteuttamista ei pidä siirtää yksityiselle, vaikkakaan heillä ei olisi pakkokeinojen käyttöoikeutta. Ottaen kuitenkin muiden edellä todettujen seikkojen lisäksi huomioon erityisesti yleissopimuksen nimenomaisen viittauksen kansalliseen perustuslakiin valiokunta katsoo, ettei sopimus voi merkitä tältä osin velvoitetta säätää sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi ristiriidassa perustuslain kanssa tai vastoin Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. — Valiokunta arvioi jäljempänä ehdotusta laiksi rikoslain muuttamisesta tähän sopimusmääräykseen liittyviltä osilta.

Yleissopimuksen 40 ja 41 artikla

Yleissopimuksen nämä kohdat koskevat sopimuspuolen virkamiesten oikeutta jatkaa tarkkailua (40 artikla) ja takaa-ajoa (41 artikla) toisen sopimuspuolen alueella. Tarkkailun jatkaminen

on pääsääntöisesti kytketty toisen sopimuspuolen antamaan lupaan, mutta kiireellisissä tapauksissa tätä ei aina vaadita. Toisen sopimuspuolen lupa ei ole takaa-ajon jatkamisen edellytyksenä.

Kummassakin valtuudessa on kysymys siitä, että toisen valtion viranomaisen saa tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia. Julkisen vallan uskomista vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön toimielimille on vakiintuneessa perustuslain tulkintakäytännössä pidetty hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten vastaisena. Tässä tapauksessa vieraan valtion viranomaisen valtuudet kohdistuvat lisäksi perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Toimivaltuuksien käyttäminen ei ole sidottu esimerkiksi siihen, että toimivaltaa käytettäisiin koko ajan yhteistoiminnassa suomalaisen viranomaisen kanssa. Yleissopimuksen nämä kohdat merkitsevät poikkeamista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, ja tämän vuoksi voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleissopimuksen 51 artikla

Tämän sopimusmääräyksen nojalla toisen sopimuspuolen oikeusapupyyntöä takavarikosta tai etsinnästä ei saa evätä, jos pyynnön perusteena on teko, josta kummankin sopimuspuolen lain mukaan ankarin seuraamus on vähintään kuuden kuukauden vapausrangaistus. Tämän takia esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamista niin, että kotietsinnän edellytykset madalletaan tälle tasolle.

Valiokunta on aiemmin tähdentänyt, että perustuslaissa ei ole asetettu erityisiä kvalifikaatioita niille rikoksille, joiden selvittämiseksi kotietsinnän suorittaminen on mahdollista (PeVL 23/1997 vp). Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa säädetyn välttämättömyyskriteerin kannalta on valiokunnan mielestä oleellista, että pakkokeinolaissa on objektiivisin tarkoituksimäärin säädetty kotietsinnän edellytykset. Lain sanamuodon mukaan kotietsintä saadaan toimittaa takavarikoitavan esineen löytämiseksi tai sellaisen seikan tutkimiseksi, jolla voi olla merkitystä ri-

koksen selvittämiseksi. Vaikkakaan ehdotettu rangaistusasteikkosäännön muutos ei ole käytännön merkitykseltään vähäinen, valiokunta katsoo sen olevan silttenkin valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään toissijainen edellä mainittuihin säännöksiin verrattuna. Kyseinen sopimusmääräys ei ole valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon 8 §:n säännösten kanssa. — Valiokunta pitää kuitenkin epäasiallisena menettelyä, että hallituksen esityksessä ei ole pyritty erittelemään, mitä uusia rikosnimikkeitä pakkokeinolain muutettu kotietsintäsäännös tulee kattamaan.

Yleissopimuksen 136 artikla

Tämän artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolen on ilmoitettava ennalta muille sopimuspuolille aikomuksestaan neuvotella kolmannen valtion kanssa rajatarkastuksesta. Tällainen ilmoitusvelvollisuus voidaan selvästikin saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Saman artiklan 2 kohdassa asetetaan kuitenkin selkeä rajoitus, jonka johdosta sopimuspuoli ei saa tehdä kolmannen valtion kanssa sopimuksia rajatarkastusten yksinkertaistamisesta tai poistamisesta ilman muiden sopimuspuolten ennalta antamaa suostumusta.

Valtiosopimusten tekeminen esimerkiksi rajanaapureiden kanssa kuuluu itsenäisen valtion toimivaltuuksiin ja myös siihen täysivaltaisuuteen, joka on ilmaistu hallitusmuodon 1 §:ssä, sekä konkreettisesti siihen sopimuskompetensiin, jota hallitusmuodon 33 § sääntelee. Puheena olevalla sopimusmääräyksellä tämän vallan käyttäminen sidotaan toisten valtioiden antamaan suostumukseen, mikä poikkeaa mainituista hallitusmuodon säännöksistä. Voimaansaattamislakiehdotus on tästäkin syystä käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus laiksi poliisilain muuttamisesta

Poliisilakiin ehdotetaan säännöksiä Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklan mukaisista vieraan valtion poliisimiehen toimivaltuuksista. Tämä lakiehdotus käsitellään johtolauseen mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kansainvälisen sopimuksen voi-

maansaattaminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kattaa sellaiset muuhun lakiehdotukseen sisältyvät ristiriitaisuudet perustuslain kanssa, jotka johtuvat välittömästi tuosta kansainvälisestä sopimuksesta (esim. PeVL 5/1997 vp ja 19/1995 vp). Poliisilakiehdotus voidaan näin ollen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos Schengenin yleissopimus on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla ja jos poliisilaisissa vain asiallisesti toistetaan ne yleissopimuksen asianomaiset määräykset, jotka poikkeavat perustuslaista. Lisäksi poliisilaki ei voi tulla voimaan ennen yleissopimuksen voimaantuloa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisilain 22 a ja 30 a §:n säännösten soveltamista ei ole rajattu Schengen-yhteistyöhön ja Schengen-valtioon viranomaisiin. Säännökset koskisivat yleisesti vieraan valtion poliisimiehiä, joilla olisi tiettyjä oikeuksia ”sitien kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään”. Valiokunta pitää perusoikeusrajituksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisimpana, että näiden säännösten sanamuoto kiinnitetään suoraan Schengenin yleissopimukseen sekä Islannin ja Norjan kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen.

Lakiehdotuksen 30 a §:n mukaan tarkkailuoikeus koskee henkilön tarkkailua ”rikoksen estämiseksi, keskeyttämiseksi tai selvittämiseksi”. Schengenin yleissopimuksen 40 artikla koskee kuitenkin vain tarkkailua ”rikoksen selvittämiseksi”. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että poliisilain sanamuoto tältäkin osin vastaa sopimusmääräystä.

Saman pykälän 2 momentista ilmenee, että Schengenin yleissopimuksen mukaisen tarkkailuvaltuuden on katsottu tarkoittavan myös teknistä tarkkailua. Koska poliisilaisissa muutoin tehdään käsitteellinen ero tarkkailun ja teknisen tarkkailun välillä, on tarpeellista tehdä tällainen erottelu jo 1 momentin sanamuodossa.

Esityksen perustelujen (s. 83/II) mukaan vieraan valtion poliisimiehellä on oikeus ottaa haltuunsa kiinnitetulla olevat esineet poliisilain 22 §:n 3 momentin mukaisesti sekä oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 21 §:n 1 momen-

tin mukaisesti. Valiokunta pitää perusoikeusrajituksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta tärkeänä, että tällaiset valtuudet ilmenevät lakitekstistä esimerkiksi viittauksin kyseisiin poliisilain muihin säännöksiin.

Ehdotus laiksi rikoslain muuttamisesta

Ehdotettu rikoslain 16 luvun 29 § maahantulo- ja säännösten rikkomisesta liittyy Schengenin yleissopimuksen 26 artiklaan. Rikoslaisissa säädettäisiin rangaistavaksi se, että Suomeen tuodaan Schengenin yleissopimukseen tai Islannin ja Norjan yhteistyösopimukseen liittyneiden valtioiden ulkopuolelta ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja.

Valiokunta ensinnäkin huomauttaa siitä, että Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan sanamuodossa ei ole asetettu vaatimusta rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön otosta. Ehdotetun rangaistussäännöksen mukaan rikosoikeudellinen vastuu seuraa suoraan ilman matkustusasiakirjoja olevan ulkomaalaisen kuljettamisesta Suomeen. Tämä eroaa yleissopimuksen 26 artiklasta ja myös ulkomaalaislain nykyisestä 44 §:stä siinä, että vastuu ei liity viranomaispäättökseen. Sääntely näin ollen siirtää yksityishenkilöille harkintavaltaa sellaisesta kysymyksestä, jonka arvioiminen kuuluu pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden suojeluun liittyvien Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden piiriin. Valiokunta on kiinnittänyt tässä yhteydessä huomiota siihen, että YK:n ihmisoikeuskomitea Ranskan määräaikauskertomusta käsitellessään ilmaisi huolensa tiedoista, joiden mukaan turvapaikanhakijoiden ei annettu poistua laivoista ranskalaisissa satamissa, ja että komitea totesi menettelyn herättävän kysymyksen sen yhteensopivuudesta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 2 kappaleen kanssa (YK-asiakirja CCPR/79/Add.80, 4.8.1997).

Rangaistussääntely on väljyydessään ongelmallinen myös suhteessa hallitusmuodon 7 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoi-

keussuojan kannalta merkitystä on ehdotetulla 16 luvun 30 §:n säännöksillä toimenpiteistä luopumisesta. Näiden säännösten perusteella syyte voidaan jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos tekoa on pidettävä rikokseen johtaneet syyt huomioon ottaen anteeksiannettavana. Anteeksiannettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen koti- maassaan tai vakituksessa asuinmaassaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutus on juuri sovittavissa yhteen perustuslain kanssa. Hallitusmuodon 6 a §:n sisältämän legaliteettiperiaatteen kannalta on kuitenkin pidettävä sangen erikoisena, että toimenpiteistä luopumissäännöksen soveltamisessa ajatellaan perus- ja ihmisoikeusnäkökoh- tien huomioon ottamisen saavan niin suurta mer- kitystä kuin esityksen perusteluista välittyy. Sääntelyteknisesti, myös hallitusmuodon 6 a §:n kannalta, olisi asianmukaista rikostunnusmer- kistöä täsmentämällä pyrkiä vähentämään toi- menpiteistä luopumissäännöksen mahdollisia soveltamistilanteita.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokun- ta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Suomen liittymisestä Schengenin yleisso- pimukseen tehtyyn sopimukseen ja siihen liittyvään päätöksiin, Suomen liit- tymisestä Schengenin sopimukseen teh- tyyn pöytäkirjaan, Schengenin sopimuk- sen ja Schengenin yleissopimuksen osa- puolten sekä Islannin ja Norjan välillä teh- tyyn yhteistyösopimukseen samoin kuin Schengenin yleissopimuksen 41 ja 55 artik- lan mukaisten selitysten antamiseen;

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä siinä val- tiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, jota noudate- taan asian koskiessa perustuslakia; ja

että 2.—6. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys- sä järjestyksessä.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkeaoja /kesk

Heikki Koskinen /kok
Osmo Kurola /kok
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

