

## Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta (U 7/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- professori Janne Salminen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen (COM(2021) 891 final) asetukseksi Schengenin rajasäännöstön (2016/399) muuttamiseksi. Ehdotuksella Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi komissio pyrkii kehittämään yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella. Erityisesti ehdotuksessa säädellään yhdenmukaisista toimenpiteistä ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa, muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta ulkorajoilla, vaihtoehtoisista keinoista sisärajoille sisärajavalvonnan sijaan, kolmannen maan kansalaisen välittömästä siirtämisestä takaisin toiseen jäsenmaahan sekä sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyen.

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp

### *Valtioneuvoston kanta*

Lainsäädännön uudistaminen on tarpeen muuttuneessa toimintaympäristössä, jotta voidaan turvata Schengen-järjestelmän kestävyys ja uskottavuus kriisien yhteydessä. Valtioneuvosto tukee pyrkimyksiä kehittää EU:n oikeudellista kehystä, jonka avulla vastataan toisaalta muuttoliikkeen välineellistämiseen poliittisiin tarkoituksiin ja terveysuhkiin ulkorajoilla ja toisaalta laajamittaiseen, luvattomaan liikkumiseen Schengenin sisärajojen yli jäsenvaltiosta toiseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Schengenin rajasäännöstä kehitetään tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhtaiset ja riittävät keinot vastata muuttuviin tilanteisiin sekä ulko- että sisärajoilla perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus palauttaa, tarvittaessa hyvinkin nopeasti, rajavalvonta sisärajoilleen. Toimien tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten on selkeä, joustava ja käytännössä toimiva oikeudellinen kehys, jossa on määritelty jäsenvaltioiden käytettävissä olevat toimet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimita huomioidaan yhtäältä valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun mekanismin päätöksenteosta ulkorajoilla tehtäviksi yhteisiksi toimiksi kansanterveyttä uhkaavissa tilanteissa. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että päätettäessä täytäntöönpanoasetuksella jäsenmaita velvoittavista terveysturvallisuustoimista tai matkustamisen rajoitustoimisesta tulee jäsenmaalle taata riittävä liikkumavara toimia tarvittaessa säädettyä velvoitetta tiukemmin rajoituksin, jos jäsenmaahan kohdistuva henkilöliikenteen lähtömaat ja matkustusprofiili tätä perustellusti edellyttävät.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenmaan tulisi olla mahdollista tehdä joustavasti viranomais toimia sisärajalalla tai sen välittömässä läheisyydessä siten, ettei niitä voida rinnastaa rajatarkastuksiin. Valtioneuvosto kannattaa komission esittämää jäsenmaan alueen sisällä tapahtuvan julkisen vallan käyttöön liittyvän sääntelyn tarkennusta siten, että se mahdollistaa tosiasiallisten hallintotoimien tekemisen sisärajalalla tai sen läheisyydessä silloin kun toimenpiteet perustuvat toimivaltaisen viranomaisen yleiseen tietoon ja kokemukseen tai uhka-arvioon ja riskianalysiin.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta sisärajavallvonnan palauttamisen perusteena olevan jäsenmaata uhkaavan yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan määrittelyn laajentamisesta yksiselitteisesti koskemaan myös terveysuhkia ja vapaan liikkuvuuden alueen vaarantavaa luvattoma kolmansien maiden kansalaisten liikkumista. Laajamittainen luvaton edelleen liikkuminen Schengenin sisärajojen yli, jäsenvaltiosta toiseen, on koko EU:ta koskeva haaste, johon vastaamiseksi on tarpeellista uudistaa myös sisärajavallvonnan käyttämistä koskevia säännöksiä. Valtioneuvosto on valmis tukemaan ratkaisua, joka on oikeudenmukainen ja tasapainoinen sekä edelleen liikkumisen kohdemaiden että muuttoliikepaineen alla olevien ensimmäisten tulomaiden näkökulmasta. Lisäksi luvattoman edelleen liikkumisen torjunta edellyt-

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp

tää kokonaisvaltaista ja toimivaa turvapaikka- ja paluujärjestelmää sekä kykyä luotettavaan henkilön tunnistamiseen.

Valtioneuvosto tukee komission esittämää mahdollisuutta siirtää tiettyjen edellytysten täytyessä kolmannen maan kansalainen takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on juuri saapunut ilman, että sisärajalvontaa olisi palautettu. On tärkeää, että kolmannen maan kansalaisella on käytössään riittävät oikeusturvakeinot ja että siirto toiseen jäsenmaahan voi tapahtua viivytyksettä. Liikenteenharjoittajan vastuu kolmannen maan kansalaisen kuljettamisesta takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on saapunut, on oleellinen osa toimivaa takaisinsiirtomenettelyä.

Komissio esittää uutta mekanismia sisärajalvonnan palauttamiseksi tilanteissa, joissa Schengen-alueen sisällä on sellainen turvallisuuteen vaikuttava seikka, joka koskee enemmistöä jäsenmaista. Valtioneuvosto voi tukea kyseisen mekanismin käyttöönottoa silloin, kun näissä tilanteissa sisärajalvonnan kestolle ei ole määritelty enimmäiskestoja, ja että valvonnan palauttaminen tällä mekanismilla tapahtuu määräenemmistö päätöksellä neuvostossa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä toimien välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta ja periaatetta sisärajalvonnan viimesijaisuudesta. Valtioneuvosto voi myös hyväksyä riskin arvioinnin toimittamisen komissiolle jatkettaessa sisärajalvontaa pidempiä aikoja. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että riskin arviointi voi sisältää sisäisen turvallisuuden kannalta arkaluontoista tietoa, jolloin sen tietoturvaliseen käsittelyyn ja jakamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ehdotuksessa komissiolle on delegoitu asetuksenantovaltuus rajojen valvontaa koskevien lisämenetelmien käytöstä sekä rajojen valvontaan liittyviä standardeja koskien. Valtioneuvosto voi tukea kyseistä asetuksenantovaltuutusta edellyttäen, että kaavailtua valtuutusta tulisi pyrkiä määrittelemään tarkkarajaisemmin ja että lisämenetelmät ja standardit huomioivat riittävällä tavalla jäsenmaiden erityispiirteet ja erilaiset rajaosuudet sekä ovat luonteeltaan teknisiä.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen (COM(2021) 891 final) asetukseksi Schengenin rajasäännösten (2016/399) muuttamiseksi. Ehdotuksella Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi komissio pyrkii kehittämään yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella. Erityisesti ehdotuksessa säädetään yhdenmukaisista toimenpiteistä ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa, muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta ulkorajoilla, vaihtoehtoisista keinoista sisärajoille sisärajalvonnan sijaan, kolmannen maan kansalaisen välittömästä siirtämisestä takaisin toiseen jäsenmaahan sekä sisärajalvonnan palauttamisesta.

(2) Liikkumista sisärajojen yli voitaisiin rajoittaa tilanteissa, jossa jäsenmaan yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus ovat uhattuina. Ulkorajalla tehtävät rajoitukset liittyvät muuttoliikkeen välineellistämiseen tai kansanterveyden suojaamiseen ja siihen liittyviin EU:n yhteisiin menettelyihin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan mukaan unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp

tuksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.

(3) Asetusehdotus on merkityksellinen useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kieltäminen (19 artikla), syrjinnän kieltäminen (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

(4) Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta asetusehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturva koskevien oikeuksien kannalta.

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2021 vp, kappale 11, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalainen voitaisiin nyt säädettävien edellytysten täytyessä ottaa kiinni ja siirtää välittömästi takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on saapunut. Siirtopäätöksestä saa valittaa, mutta sitä koskevalla valituksella ei olisi täytäntöönpanoa automaattisesti lykkävää vaikutusta. Kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden ja maassa oleskelun oikeuden selvittämiseksi voi olla tarpeen pitää henkilö kiinniotettuna. Ryhdyttäessä välittömän takaisinsiirron menettelyyn edellyttäisi sen tehokas toimeenpano kolmannen maan kansalaisen pitämistä viranomaisen valvonnassa siihen asti, että välitön siirto voidaan panna täytäntöön.

(7) Valtioneuvosto katsoo, että menettelyyn liittyvä puuttuminen henkilön vapauteen ja koskemattomuuteen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hyväksyttävän tavoitteen eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden saavuttamiseksi. Perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan osalta valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja toteaa valtioneuvoston kantaa vastaavasti, että ehdotuksella ei puututa hallintotuomioistuinten toimivaltaan päättää päätösten täytäntöönpanosta ja siten kieltää tai keskeyttää täytäntöönpano.

(8) Ehdotuksessa annettaisiin välineellistämislain määritelmä, jonka avulla voitaisiin päätyä yhteiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Valiokunta pitää valtioneu-

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp

voston tavoin tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti myös kansainvälisen suojelun osalta, ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Varsinaista uutta toimivaltaa ei muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi esitetä. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten on selkeä, joustava ja käytännössä toimiva oikeudellinen kehys, jossa on määriteltäjä jäsenvaltioiden käytettävissä olevat toimet. Valiokunta kiinnittää jatkovalmistelun kannalta valtioneuvoston huomiota sääntelyn selkeyden ja täsmällisyyden edistämisen tarpeeseen.

(9) Schengenin rajasäännöstöä kehitetään tällä hetkellä useassa osassa, ja myös eduskunta on saanut käsiteltäväkseen useampia näitä uudistuksia koskevia valtioneuvoston kirjelmiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmissä olisi syytä tehdä selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan tällaisen kokonaisarvion suorittamiseen EU:n toimesta (ks. myös PeVL 11/2022 vp, kappale 6, PeVL 12/2022 vp, kappale 9, PeVL 33/2016 vp, s. 6 ja PeVL 13/2017 vp, s. 7). Tällaisella kokonaisarviolla on erityinen merkitys arvioitaessa ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin sekä ehdotettujen keinojen soveltuvuutta päämäärien saavuttamiseen.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.*

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp

Helsingissä 24.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väätäinen sd (osittain)  
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Jani Mäkelä ps  
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

## Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp Eriävä mielipide

### Eriävä mielipide

#### Perustelut

Yhdymme valiokunnan perusteluissa esitettyihin näkemyksiin ja valiokunnan päätösehdotukseen, mutta kiinnitämme lisäksi huomiota ehdottoman palautuskiellon periaatteen ja oikeuden hakea turvapaikkaa merkitykseen asiassa sekä näitä koskevaan valiokunnan käytäntöön.

Palautuskielto, eli kielto palauttaa ketään, jos häntä tämän johdosta uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu, sisältyy perustuslain 9 §:n 4 momenttiin, minkä lisäksi se turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa. Palautuskielto johdetaan lisäksi keskeisten ihmisoikeussopimusten kidutuksen kieltoa koskevista säännöksistä, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 7 artiklasta.

Kansainvälinen oikeus ja EU-oikeus edellyttävät, että oikeus hakea turvapaikkaa ja pääsy oikeudenmukaiseen turvapaikkamenettelyyn turvataan. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven pakolaisyleissopimuksen sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan mukainen velvollisuus kunnioittaa palautuskieltoa, pakolaissopimusta ja muita sopimuksia turvapaikkapolitiikassa pätee kaikissa tilanteissa, myös ehdotuksen kuvaamassa poikkeustilanteessa. Palautuskielto, syrjinnän kielto ja joukkokarkotusten kielto ovat ehdottomia oikeuksia, joita ei saa rajoittaa ja joista ei saa poiketa missään olosuhteissa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että Suomen tulee pyrkiä huolehtimaan perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n johdosta siitä, että palauttamiskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista (PeVL 20/2017 vp, s. 7–8).

Nämä oikeudelliset peruslähtökohdat eivät ole muuttuneet. Tämän vuoksi katsomme, että valiokunnan tulisi valiokunnan lausuntoluonnoksessa esitetyllä tavalla toistaa edellä mainittu aiempi kantansa asiassa.

Valtioneuvoston tavoin on syytä kiinnittää myös huomiota siihen, että myös rajoitettaessa rajaliikennettä jäsenmaiden tulee turvata kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet sekä tehokas pääsy kansainvälistä suojelua koskeviin menettelyihin myös tosi-asiallisesti saavutettavissa olevin rajanylityspaikoin.

#### *Mielipide*

Edellä olevan perusteella esitämme,

**Valiokunnan lausunto PeVL 15/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

että perustuslakivaliokunta ilmoittaa, että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Helsingissä 24.3.2022

Anna Kontula vas  
Bella Forsgrén vihr