

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Tommi Peltö-Piri

**RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISEN PALAUTTAMISEN  
PERUSTEET JA VAIKUTUKSET SCHENGEN-MAIDEN  
SISÄRAJOILLA POIKKEUKSELLISISSA OLOSUHTEISSA**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PELTO-PIRI, TOMMI: Rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen perusteet ja vaikutukset Schengen-maiden sisärajoilla poikkeuksellisissa olosuhteissa

Pro gradu -tutkielma, VIII + 92 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2017

---

Tutkielmassa tarkastellaan väliaikaisen rajavalvonnan palauttamisen perusteita ja vaikutuksia sisärajoilla poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esille perusteet, joiden mukaisesti Schengen-maat voivat palauttaa sisärajalvonnan sisärajoillensa. Sisärajalvonnan palauttamisen vaikutuksia tarkastellaan EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten kohdalla. Tutkielma on julkisoikeudellinen ja se voidaan sijoittaa eurooppaoikeuden alaan. Tutkielmassa systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa EU-oikeutta, joten tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi tärkeimpiä oikeuslähteitä ovat oikeustiede sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset.

Tutkielmassa tarkastellaan Schengenin rajasäännöstöä, erityisesti artiklaa 29, jossa määritellään sisärajalvonnan palauttamisesta poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tutkielmassa keskitytään Schengen-maihin, jotka ovat palauttaneet sisärajalvonnan artiklan 29 mukaisesti ja jatkaneet niitä 2017 vuoden aikana. Näiden Schengen-maiden perusteluja sisärajalvonnan palauttamiseksi tarkastellaan liikkumisvapauden ja Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden kautta. Sisärajalvonnan vaikutusten arviointiin tutkielmassa vastataan EU:n perusoikeuskirjan näkökulmasta. Tutkielmassa tuodaan esille EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten keskeisimmät oikeudet perusoikeuskirjasta. Sisärajalvonnan vaikutuksia arvioidaan näihin keskeisiin perusoikeuksiin.

Vuonna 2015 alkanut maahantulijoiden määrien kasvu aiheutti Schengen-maille tarpeen palauttaa sisärajalvontaa sisärajoillensa. Sisärajalvonnan palauttaneet Schengen-maat ovat tehneet tämän noudattaen Schengenin rajasäännöstöä. Schengen-maiden perustelut ovat jääneet kuitenkin suppeiksi ja arviointia liikkumisvapauden ja EU:n yleisiin oikeusperiaatteisiin on pohdittava enemmän.

EU:n perusoikeuskirja on osa EU:n primaarioikeutta ja sen asema on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Perusoikeuskirjan oikeuksia voidaan rajoittaa, mutta sen on tapahduttava noudattaen EU:n lainsäädäntöä. Perusoikeuskirjan oikeudet kuuluvat jokaiselle EU-oikeuden soveltamisalalla. EU-kansalaisten kohdalla suurimmat vaikutukset sisärajalvonnan palauttamisesta ovat näkyneet heidän liikkumisvapautensa osalta. Kolmansien maiden kansalaisten oikeuksiin sisärajalvonnan palauttaminen on vaikuttanut huomattavasti. Heidän kohdallaan on ollut syytä epäillä, etteivät heille perusoikeuskirjassa taatut oikeudet toteudu täysimääräisesti. Sisärajalvonnan palauttamisen perusteluissa ja vaikutuksissa tulee huomioida, että ihmis- ja perusoikeudet toteutuvat.

<b>SISÄLLYS</b>	
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>IV</b>
<b>OIKEUSTAPAUKSET.....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 RAJAUKSET, TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 METODOLOGISET VALINNAT .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 EU-OIKEUDEN ASEMA TUTKIMUKSESSA .....</b>	<b>9</b>
<b>1.5 TUTKIMUKSEN KESKEISET LÄHTEET JA RAKENNE .....</b>	<b>10</b>
<b>2 SCHENGENIN SOPIMUS JA EUROOPAN UNIONIN OIKEUS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 SCHENGENIN SOPIMUS JA JÄSENVALTIOT .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 SCHENGEN JA JÄSENVALTIOIDEN SISÄRAJAT .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 HENKILÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS .....</b>	<b>18</b>
2.3.1 EU-KANSALAISET JA LIIKKUMISVAPAAUS SISÄRAJOILLA .....	18
2.3.2 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN ASEMA SISÄRAJOILLA.....	21
<b>2.4 EUROOPAN UNIONIN PRIMAARIOIKEUS.....</b>	<b>24</b>
2.4.1 EU: N TOIMIVALLAN PERIAATTEITA.....	24
2.4.2 YLEISET OIKEUSPERIAATTEET .....	27
2.4.3 ARVOT EU-OIKEUDESSA.....	30
<b>3 VÄLIAIKAISET RAJATARKASTUKSET SCHENGEN-MAIDEN SISÄRAJOILLA .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 VÄLIAIKAISTEN RAJATARKASTUSTEN OIKEUDELLINEN PERUSTA .....</b>	<b>32</b>
3.1.1 SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖ.....	32
3.1.2 PERUSTEET RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISELLE PALAUTTAMISELLE.....	36
3.1.3 TOIMIVALLAN JAKO VÄLIAIKAISISSA RAJATARKASTUKSISSA .....	38
<b>4 JÄSENVALTIOIDEN PERUSTELUT SISÄRAJATARKASTUKSILLE.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖ JA SISÄRAJATARKASTUSTEN PERUSTELUT .....</b>	<b>41</b>
4.1.1 JÄSENVALTIOIDEN PERUSTELUJA.....	41
4.1.2 HENKILÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS JA SISÄRAJATARKASTUKSET .....	50
4.1.3 SUHTEELLISUUSPERIAATE JA SISÄRAJATARKASTUKSET.....	53
<b>5 VÄLIAIKAISTEN RAJATARKASTUSTEN VAIKUTUKSET SISÄRAJOILLA LIIKKUVIIN HENKILÖIHIN.....</b>	<b>59</b>
<b>5.1 SISÄRAJATARKASTUSTEN VAIKUTUKSET EU-KANSALAISTEN LIIKKUMISVAPAUDEEN.....</b>	<b>59</b>
5.1.1 LIIKKUMISVAPAAUS EU-KANSALAISTEN PERUSOIKEUTENA.....	59
5.1.2 EU-KANSALAISTEN LIIKKUMISVAPAUDEN RAJOITTAMINEN .....	62
5.1.3 KANSALAIJUUTEEN PERUSTUVA SYRJINTÄ JA SISÄRAJATARKASTUKSET	65

<b>5.2 SISÄRAJATARKASTUSTEN VAIKUTUKSET KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAIISIIN SCHENGEN-ALUEELLA.....</b>	<b>69</b>
5.2.1 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN ASEMA SCHENGEN-ALUEELLA.....	69
5.2.2 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN OIKEUDET PERUSOIKEUSKIRJASSA .....	73
5.2.3 SISÄRAJATARKASTUKSET JA EU:N OIKEUSPERIAATTEET KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAIISILLE .....	76
<b>5.3 EU:N ARVOT JA VÄLIAIKAISET SISÄRAJATARKASTUKSET .....</b>	<b>83</b>
5.3.1 ARVOJEN VAIKUTUKSET SISÄRAJATARKASTUKSIIN .....	83
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>88</b>

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo 1989.

*Amnesty International*: Amnesty International Report 2016/17: The State of the World 's Human Rights. Amnesty International Ltd 2017.

*Borchardt, Klaus-Dieter*: The ABC of European Union law. European Union 2010.

*Erkkilä, Tero & Tiilikainen, Teija*: Avain EU-käsitteisiin. Helsinki 2012.

*Euroopan komissio*: Valokeilassa Euroopan unionin politiikka: Rajavalvonta ja turvallisuus 2015. <https://bookshop.europa.eu/en/borders-and-security-pbNA0414863/>. Haettu 25.1.2017.

*Euroopan komissio*: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja Neuvostolle: Etenemissuunnitelma Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi. Bryssel 2016.

*European Parliament*: Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?. Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs 2016.

*European Union Agency for Fundamental Rights*: Perusoikeusraportti 2016 FRA:n lausunnot. Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2016. [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wpx1r8N3ywJ:fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-opinions\\_fi.pdf+%&cd=1&hl=fi&ct=clnk&gl=fi](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wpx1r8N3ywJ:fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-opinions_fi.pdf+%&cd=1&hl=fi&ct=clnk&gl=fi). Haettu 4.4.2017.

*European Union Agency for Fundamental Rights*: Asylum and migration into the EU in 2015. Publications Office of the European Union 2016. <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015>. Haettu 4.4.2017.

*European Union Agency for Fundamental Rights*: Embedding fundamental rights in the security agenda. European Union Agency for Fundamental Rights 2015. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/embedding-fundamental-rights-security-agenda>. Haettu 4.4.2017.

*Guild, Elspeth, Brouwer, Evelien, Groenendijk, Kees & Carrera, Sergio*: What is happening to the Schengen borders?. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 2015.

*Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Hirvonen, Ari*: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

*Ippolitto, Francesca & Sanchez, Sara Iglesias*: Protecting Vulnerable Groups. Hart Publishihing 2015.

*Joutsamo, Kari, Aalto, Pekka, Kaila, Heidi & Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Helsinki 2000.

*Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

*Lauristin, Marju*: Pakolaiskriisi: herätyskello EU:lle. Teoksessa Jyrki Karvinen (toim.): Järjestyksiä Euroopan unionissa. Juva 2016, s. 113–120.

*Michelot, Martin*: The future of Schengen. Institute for European Policy 2016.

*Moussis, Nicholas*: Access to European Union. Euroconfidentiel 2011.

*Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011.

*Oikeusministeriö*: Lainlaatija EU-opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Helsinki 2012.

*Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita, 2010.

- Peers, Steve, Moreno-Lax, Violeta, Garlick, Madeline & Guild, Elspeth*: EU Immigration and Asylum Law. Brill Nijhoff 2015.
- Pellopää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.
- Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Talentum Pro, 2016.
- Raitio, Juha*: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum, 2010.
- Rogers, Nicola & Scannell, Rick*: Free Movement of Persons in the Enlarged European Union. Sweet and Maxwell Limited 2005.
- Rosas, Allan & Armati, Lorna*: EU Constitutional law: an introduction. Hart Publishing Ltd 2012.
- Ruonala, Marko*: EU-perusteos. Sastamala 2011.
- Sisäasiainministeriö & UM:n Eurooppa-tiedotus*: Schengenin sopimukset ja Suomi. Kerava 1998.
- Thym, Daniel*: Citizens and Foreigners in EU Law: Migration Law and its Cosmopolitan Outlook. European Law Journal 3/2016, s. 296–316. <http://onlinelibrary.wiley.com/helios.uta.fi/doi/10.1111/eulj.12164/full>.
- Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus*: Reilu Eurooppa? Porvoo 2012.
- Wiesbrock, Anja*: Legal Migration to the European Union. Martinus Nijhoff Publishers 2010.
- Ylä-Mononen, Elina*: Schengenin rajoittaminen on kallis laastari. Teoksessa Jyrki Karvinen (toim.): Järjestyksiä Euroopan unionissa. Juva 2016, s. 135–145.

## **Verkkolähteet**

- Barnard & Peers 2015. The Refugee Crisis: What should Eu do next? [online] <http://eulawanalysis.blogspot.fi/2015/09/the-refugee-crisis-what-should-eu-do.html>. Viitattu 11.4.2017.
- Bux, U. 2016. Euroopan unionin oikeuden lähteet ja soveltamisala. Euroopan parlamentti [online] [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.1.html). Viitattu 18.1.2017.
- EU-LEX 2009. Schengen-alue ja yhteistyö. [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:l33020>. Viitattu 5.1.2017.
- European Commission 2016. Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2017\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm). Viitattu 19.4.2017.
- European Commission 2017. Temporary Reintroduction of Border Control. [online] [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en). Viitattu 28.4.2017.
- Euroopan komission Suomen-edustusto 2017. Schengen-alue: Komissio ehdottaa, että neuvosto sallisi jäsenvaltioiden jatkaa väliaikaisia rajatarkastuksia vielä kolmen kuukauden ajan. Euroopan komissio [online] [https://ec.europa.eu/finland/news/schengen\\_170125\\_fi](https://ec.europa.eu/finland/news/schengen_170125_fi). Viitattu 8.2.2017.
- Helsingin Sanomat 2017. Vain Suomi ja Malta ovat olleet mallioppilaita pakolaisten sisäisissä siirroissa – EU:n kiistelty ohjelma on jäänyt pahasti aikataulusta. [online] <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005168499.html>. Viitattu 13.4.2017.
- Helsingin Sanomat 2017. Komissaarit HS:lle: Eurooppaan pakolaisina saapuvat teinipojat vaarassa radikalisoitua – uusilla ohjeilla pyritään kiilaamaan jihadistivärvääjien edelle. [online] <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005168023.html>. Viitattu 13.4.2017.
- Neville, D. 2016. Henkilöiden vapaa liikkuvuus. Euroopan parlamentti [online] [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html). Viitattu 17.1.2017.

Ojanen, Tuomas. 2016. Euroopan unionin perusoikeudet – varjoista valokeilaan [online] <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2016/10/28/tuomas-ojanen-euroopan-unionin-perusoikeudet-varjoista-valokeilaan/>. Viitattu 18.4.2017.

Polisen 2017. Sweden has introduced temporary border controls. [online] <https://polisen.se/en/Languages/Laws-and-Regulations/Temporary-border-controls/>. Viitattu 5.4.2017.

Poilly, Cecile 2017. UNHCR urges suspension of transfers of asylum-seekers to Hungary under Dublin. [online] <http://www.unhcr.org/news/press/2017/4/58eb7e454/unhcr-urges-suspension-transfers-asylum-seekers-hungary-under-dublin.html>. Viitattu 13.4.2017.

Sy, S. 2016. Perusoikeuksien kunnioittaminen unionissa. Euroopan parlamentti [online] [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.2.html). Viitattu 18.4.2017.

Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016. Information about the Danish border control. [online] <http://uim.dk/nyheder/2016/2016-01/information-about-the-danish-border-control>. Viitattu 5.4.2017.

Ulkoasiainministeriö 2015. Schengen-alueella liikkuminen. [online] <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49393>. Viitattu 25.4.2017.

## **Euroopan unionin virallislähteet**

Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionista tehty sopimus konsolidoitu toisinto

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus konsolidoitu toisinto

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/399/EU.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 562/2006/EY.

Neuvoston asetus 1053/2013/EU.

Komission direktiivi 2000/43/EY.

Austrian Delegation (2015), Council Document, 12110/15.

Austrian Delegation (2016), Council Document, 8947/16.

Austrian Delegation (2016), Council Document, 14879/16.

Austrian Delegation (2017), Council Document, 6252/17.

COM(2016) 120 final.

COM(2017)2025.

COM(2017) 226 final.

Danish Delegation (2016), Council Document, 5021/16.

Danish Delegation (2016), Council Document, 9792/16.

Danish Delegation (2016), Council Document, 14876/16.

Danish Delegation (2017), Council Document, 6366/17.

Euroopan komissio (2016), Commission Document, COM(2016) 265 final.

French Delegation (2017), Council Document, 5055/17.

German Delegation (2015), Council Document, 11986/15.

German Delegation (2016), Council Document, 8930/16.

German Delegation (2016), Council Document, 14880/16.

German Delegation (2017), Council Document, 6255/17.

Neuvoston pääsihteeristö (2017), neuvoston dokumentti, 6020/17.

Secretary General of the European Commission (2017), Commission Document, 5465/1/17.

Swedish Delegation (2015), Council Document, 14047/15.

Swedish Delegation (2016), Council Document, 9865/16.

Swedish Delegation (2016), Council Document, 14680/16.

Swedish Delegation (2017), Council Document, 6258/17.



## OIKEUSTAPAUKSET

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

*A, B ja C v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (C-148/13, C-149/13 ja C-150/13 2.12.2014)

*Baumbast ja R. v. Secretary of State for the Home Department* (C-413/99, 17.10.2002)

*Cimade ja Groupe d'information et de soutien des immigrés v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.* (C-179/11 27.9.2012)

*Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto* (C-540/03 27.6.2006)

*Hristo Gaydarov v. Direktor na Glavna direksia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti* (C-430/10, 17.11.2011)

*Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis* (C-145/09, 23.11.2010)

*Meki Elgafaji ja Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07, 17.2.2009)

*Nicolae Bot v. Préfet du Val-de-Marne* (C-241/05 3.10.2006)

*Nicolas Bressol ym. ja Celine Shaverot ym. v. Gouvernement de la Communauté française* (C-73/08, 13.4.2010)

*N.S. v. Secretary of State for the Home Department sekä M.E. A.S.M., M.T., K.P. ja E.H. v. Refugee Applications Commissioner ja Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-411/10 ja C-493/10 21.12.2011)

*Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liegen kaupunki ja Dominique Cornuaille v. Belgian valtio* (C-115/81 ja 116/81 18.5.1982)

*Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (C-184/99, 20.9.2001)

*Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG* (C-555/07, 19.1.2010)

*X v. Euroopan komissio* (C-404/92 P 5.10.1994)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA

Tutkimuksen aiheena on rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen Schengen-maiden sisärajoille. Tarkoituksena on tutkia perusteita rajavalvonnan aloittamiseksi ja tulkita niitä EU-oikeuden keskeisten periaatteiden kautta. Tutkimuksessa tuodaan esille myös rajatarkastusten vaikutuksia henkilöihin, jotka liikkuvat sisärajoilla. Schengen-maat ovat joutuneet lujille pakolaisten ja maahantulijoiden virran kasvaessa ennennäkemättömiin mittasuhteisiin. Tämä on johtanut siihen, että Schengen-sopimuksen jäsenvaltiot ovat palauttaneet väliaikaisia rajatarkastuksia rajoilleen ensi kertaa sen jälkeen kun muurit Euroopassa murtuivat neljännesvuosisata sitten<sup>1</sup>. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/399/EU, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö, tuo esille mahdollisuuksia poikkeamiselle. Rajatarkastuksista ei ole luovuttu, ja esimerkiksi 15.2.2017 Ruotsi päätti jatkaa sisärajatarkastuksiaan Tanskan välisellä rajallaan. Rajatarkastusten tarkoituksena oli väliaikaisesti helpottaa jäsenmaihin kohdistuneita paineita, mutta liikehdinnän jatkuessaan tarkastuksista on tullut yhä pysyvämpi tila, joka merkittävästi vaikuttaa rajoilla liikkuviin henkilöihin. Keskustelu on ajoittain jo edennyt siihen tilanteeseen, jossa on puhuttu Schengen-alueen lopusta. Tämä olisi valtava takaisku Euroopan unionille. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on Euroopan integraation yksi kulmakivistä, ja sen hyödyt niin taloudelle kuin kansalaisille ovat huomattavat<sup>2</sup>. Sisärajojen sulkeminen ei ole paras ratkaisu ongelmaan, vaan se on kallis laastari, joka ei paranna sisäistä turvallisuutta, kuten sen väitetään tekevän. Euroopan unionin on suojeltava keskeisiä arvojaan, kuten vapaata liikkuvuutta.<sup>3</sup> Tarve tarkastella Schengen-alueeseen kohdistuvia väliaikaisia rajatarkastuksia on huomattava, jo pelkästään unionin oman tulevaisuuden kannalta.

Tärkeimpänä syynä väliaikaisten rajatarkastusten palauttamiselle unionin sisärajoille oli maahantulijoiden ja pakolaisten määrän kasvaminen valtavasti unionin ulko- ja sisärajoilla. Schengen-ajasäännöstössä tätä henkilöryhmää kutsutaan kolmansien maiden kansalaisiksi. Tällä tarkoitetaan kansalaisia, jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia. EU:n kansalaisuus tarkoittaa jonkin jäsenvaltion kansalaisuutta, joka puolestaan on sidoksissa jäsenvaltion omaan

---

<sup>1</sup> COM(2017)2025, s. 4.

<sup>2</sup> Rogers & Scannell 2005, s. 7.

<sup>3</sup> Ylä-Mononen 2016, s. 135.

päättänyt<sup>4</sup>. Paine kolmansista maista, varsinkin Syyriasta, Irakista, Afganistanista ja Libyasta, on pakottanut osan Schengen-maista palauttamaan rajatarkastuksia rajoilleen. Tällä on ollut huomattavia vaikutuksia niin jäsenvaltioiden omiin kansalaisiin kuin myös kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksiin liikkua sisärajoilla. Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on tuoda esille väliaikaisten rajatarkastusten vaikutuksia sisärajoilla liikkuviin henkilöryhmiin. EU-kansalaisiin ja kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvat vaikutukset väliaikaisista rajatarkastuksista ovat siis toinen tutkimuskohteeni.

Väliaikaisten rajatarkastusten aloittaminen on tarkoittanut yhden perusvapauden toteuttamiseen, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä haasteita EU-kansalaisten osalta. Schengen-maiden tuleekin huomioida rajatarkastusten vaikutukset tähän perusvapauteen. Kansalaisten näkökulmasta rajatarkastusten palauttaminen EU:n sisällä vahingoittaa kansalaisten matkustusvapautta, joka on EU:n vaalituimpia saavutuksia. Niille 1,7 miljoonalle eurooppalaiselle, jotka käyvät päivittäin töissä toisessa jäsenvaltiossa, ja sadoille miljoonille, jotka vuosittain matkustavat Euroopassa, rajat kuuluvat menneisyyteen<sup>5</sup>. Se uhkaa tuhota yhden Euroopan yhdentymisen keskeisistä saavutuksista ja yhteisen eurooppalaisen alueen rakentamisen.<sup>6</sup> Todellisessa kriisissä eivät kuitenkaan ole Schengen-maat vaan pakolaiset ja alueet, joille pakolaiset päätyvät, ja mikäli pysyvät sisärajojen tarkastukset otetaan käyttöön, humanitaarinen tilanne Turkissa, Pohjois-Afrikassa ja Etelä-Euroopan maissa pahenee varmasti<sup>7</sup>. Kolmansien maiden kansalaisten asema on muuttunut paljon Euroopassa viime aikoina. Lisääntyneet pakolaismäärät, terrorismin uhka ja maahanmuuttovastaisuuden lisääntyminen Euroopassa ovat vaikuttaneet heidän mahdollisuuksiinsa liikkua sisärajoilla. Viime aikoina Eurooppaan saapuneet kolmansien maiden kansalaiset ovat pääsääntöisesti hyvin haavoittuva ryhmä. Tarkoituksena tutkimuksessa on tarkastella sisäraajatarkastuksia henkilöiden vapaan liikkuvuuden sekä Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden kautta ja tuoda esille sisäraajatarkastusten vaikutuksia molempiin henkilöryhmiin. Juha Raitio tuo teoksessaan *Euroopan unionin oikeus* esille tarpeen analysoida EU:n ulkopuolelta tulevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudellista asemaa<sup>8</sup>. Väliaikaiset sisäraajatarkastukset eivät helpota kolmansien maiden kansalaisten asemaa, ja tarkastusten käyttämistä maahantulon hallitsemiseksi tulisi harkita tarkoin.

---

<sup>4</sup> Raitio 2016, s. 492.

<sup>5</sup> COM(2017)2025, s. 4.

<sup>6</sup> COM(2016) 120 final, s. 4.

<sup>7</sup> Ylä-Mononen 2016, s. 144.

<sup>8</sup> Raitio 2016, s. 521.

Sisärajatarkastusten palauttamisella on myös valtavia taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia kustannuksia EU:lle ja jäsenvaltioille. Vapaa liikkuvuus ja sisärajamarkkinat ovat vahvasti kytköksissä toisiinsa, ja komissio on arvioinut talouden näkökulmasta rajatarkastusten täysimääräinen palauttaminen Schengen-alueella aiheuttaisi EU:n taloudelle välittömiä suoria kustannuksia, joiden määrä olisi vuosittain 5–18 miljardia euroa. Rajatarkastukset vaikuttavat huomattavasti työntekijöihin, jotka joka päivä ylittävät rajan työmatkoillaan. Tällä olisi huomattavia vaikutuksia talouteen ja vähentäisi halukkuutta hyödyntää naapurimaiden työmarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. Rajatarkastukset vaikuttavat myös matkailuun, jonka seurauksena matkustusmäärät vähenevät rajatarkastusten takia. Tämä tarkoittaa vähempiä tuloja matkailualalle. Hallitukselle rajatarkastukset tarkoittavat lisääntyviä hallinnollisia kustannuksia. Edelle mainitut lisäkustannukset tarkoittavat vain suoria vaikutuksia ja rajatarkastusten pidempi jatkuminen aiheuttaa suurempia vaikutuksia jäsenvaltioiden kauppaan, investointeihin ja liikkuvuuteen, ja sisärajatarkastuksilla voisi myös olla ennenkokemattomia vaikutuksia näihin.<sup>9</sup>

Edellä mainitut niin oikeudelliset kuin yhteiskunnalliset syyt tuovat hyvin esille tarpeen tutkia sisärajavälön palauttamista syvällisemmin. Schengen-alue on kohdannut suurimman haasteensa kasvaneiden pakolaisten ja maahantulijoiden takia, mikä on osaltaan vaikuttanut nykyiseen ilmapiiriin Euroopassa, jossa EU-vastaisuus on nostanut kannatustaan. Eurooppaan saapuneiden pakolaisten määrä on suurempi kuin kertaakaan toisen maailmansodan jälkeen. Tämä on myös aiheuttanut kiihkeitä keskusteluja jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta ja vastuullisuudesta.<sup>10</sup> Väliaikaiset rajatarkastukset ovat näkyvin ratkaisukeino Schengen-alueella, vaikka niiden ei ole tarkoitus ratkaista tilannetta, tämä on jäänyt yhdeksi konkreettiseksi ratkaisukeinoksi. Mikäli EU hajoaa, se ei johdu pakolaisista tai maahantuloista vaan siitä, ettei ole vakavasti mietitty, mitä Eurooppa on. Kyse ei enää ole vain kauppiaiden Euroopasta ja markkinoista.<sup>11</sup>

Väliaikaisia rajatarkastuksia ja niiden vaikutuksia ei ole oikeudellisesta näkökulmasta paljoa aiemmin tutkittu. Rajatarkastusten väliaikainen palauttaminen Schengen-maiden sisärajoille ei ole täysin uusi asia, vaan jäsenvaltiot ovat ajoittain palauttaneet niitä rajoilleen. Syyt palauttamiseen ovat olleet monenlaisia mm. korkean tason tapaamiset tai urheilutapahtumat. Se, mikä erottaa nykyiset rajatarkastukset menneistä, on niiden laajuus ja kesto. Nykyiset rajatarkastukset ovat huomattavasti laajempia kuin aiemmat ja niiden vaikutukset aina EU-kansalaisista talouteen ovat huomattavia.

---

<sup>9</sup> COM(2016) 120 final, s. 3–4.

<sup>10</sup> COM(2017)2025, s. 4.

<sup>11</sup> Lauristin 2016, s. 119.

Rajatarkastukset ovat myös kestäneet odotettua pidempään ja niiden tarkkoja vaikutuksia on haastavaa arvioida. Uskoisin, että tutkimuksen edetessä esiin nousevat ongelmat liittyvät juuri rajatarkastusten palauttamisen tulkinnallisuuteen ja rajatarkastusten vaikutuksiin mainittuihin henkilöryhmiin. Varsinkin kolmansien maiden kansalaisten oikeudellinen asema on haastava, ja edellä mainittu tarve tutkia heidän oikeudellista asemaansa löytyvät syynsä. Schengen-maiden pääseminen eteenpäin kohti pysyvämpiä ratkaisuja on haastavaa, mutta koko EU:n tulevaisuutta ajatellen tärkeää. Väliaikaisten rajatarkastusten kokemukset vaikuttavat EU:ssa tehtyihin ratkaisuihin ja lopulta myös laajemmin suuntaan, johon Euroopan unionia kehitetään.

## 1.2 RAJAUKSET, TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET

Tutkimuksen tarkoituksena on pohtia väliaikaisia sisärajatarkastuksia Schengen-alueella ja perusteluja niiden aloittamiseksi. Tarkoituksena on myös tuoda esille sisärajatarkastusten vaikutuksia henkilöihin, jotka liikkuvat Schengen-maiden sisärajoilla. Tutkimuksen rajauksena ovat Schengen-alue ja sen sisärajat. Ulkorajoja käsitellään siten, että ne tuovat esille syitä, miksi osa Schengen-maista on palauttanut sisärajatarkastukset. Schengen-maista keskitytään niihin, jotka ovat yhä jatkaneet sisärajatarkastuksiaan. Sisärajoilla tapahtuvan liikkumisen tulisi lähtökohtaisesti toteutua Schengenin rajasäännösten 22 artiklan mukaisesti: *Sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.* Tämä ei toteudu kaikissa Schengen-maissa edellä mainittuihin syihin perustuen. Tutkimukselle oleellimmat artikkelit väliaikaisista rajatarkastuksista ovat Schengenin rajasäännöstyössä artikkelit 25–30. Oleellisin artikla tutkimukselle on Schengenin rajasäännösten 29 artikla, jossa määritellään erityismenettelystä alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Perusteita väliaikaisten rajatarkastusten aloittamiseksi kutsutaan myös *ordre public* -tyyppisiksi perusteiksi. Näissä kriteereinä rajoituksille ovat yleinen järjestys tai sisäinen turvallisuus sekä kansanterveys. Tälle käsitteelle ei ole yleistä määritelmää, ja oikeuskäytännön perusteella voidaan tulkita, etteivät kriteerit ole tyhjentäviä vaan rajoituksia voidaan panna täytäntöön myös yleiseen etuun liittyvien pakottavien syiden vuoksi.<sup>12</sup> Tämä luo siis pohjan tutkimukselleni, ja tarkoituksena on tarkastella rajatarkastusten perusteluja jäsenvaltioittain ja pohtia niiden oikeudellisia argumentteja sekä legitimitteettiä.

---

<sup>12</sup> Raitio 2016, s. 504–505.

Toinen oleellinen tekijä tutkimuksessani on sisärajoilla liikkuvat henkilöt ja rajatarkastusten vaikutukset heidän oikeuksiinsa. Tämä ryhmä jakaantuu EU-kansalaisiin sekä kolmansien maiden kansalaisiin. EU-kansalaiset ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia. Heillä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä SEUT, 20(2) artiklassa todettu oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Schengenin rajasäännöstön 2(6) artiklan mukaisesti henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20(1) artiklassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja johon ei sovelleta tämän artiklan 5 kohtaa. Tämä 2(5) artikla tuo esille eriävät oikeudet unionin kansalaisten perheenjäsenille sekä kansalaisuuksille, joilla on sopimusten kautta luotu yhtäläinen oikeus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Tutkimuksen lähtökohtana on se yleinen sääntö, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset eivät ole lähtökohtaisesti oikeutettuja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa<sup>13</sup>. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tämä henkilöryhmä olisi vailla oikeuksia. Aiemmin esille tullut tarve analysoida kolmansien maiden kansalaisten oikeudellista asemaa tuo osaltaan esille tarpeen tutkia myös heidän oikeuksiaan unionin sisärajoilla. Molempien kansalaisten oikeuksia tutkitaan tarkemmin Euroopan unionin perusoikeuskirjan kautta. Tarkoituksena on tuoda esille, kuinka EU:n perusoikeuskirja suojaa molempien kansalaisten oikeuksia, ja kuinka sisärajavälvalvonnan palauttaminen on vaikuttanut näihin oikeuksiin.

Nämä ovat lähtökohdat tutkimukselleni ja pääkysymys on seuraava:

Miten Schengen-maat voivat palauttaa rajavälvalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen ja millä perustein tämä on mahdollista?

Tarkoituksena on tarkastella, miten ja millä perustein väliaikaiset rajatarkastukset voidaan aloittaa Schengen-maiden sisärajoilla. Tutkimukseen liittyvät alakysymykset ovat seuraavanlaisia:

- 1) Miten väliaikaisten rajavälvalvonnan perusteita on tulkittava Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden näkökulmasta?
- 2) Miten rajatarkastukset vaikuttavat EU-kansalaisiin ja kolmansien maiden kansalaisiin Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden näkökulmasta?
- 3) Miten Euroopan unionin perusoikeuskirja suojaa EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia, ja kuinka sisärajavälvalvonnan palauttaminen vaikuttaa perusoikeuskirjassa oleviin oikeuksiin?

---

<sup>13</sup> Rogers & Scannell 2005, s. 76.

Tutkimuksessa rajatarkastusten perusteita sekä vaikutuksia rajoilla liikkuviin henkilöihin tulkitaan Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden näkökulmasta. EU:n yleisillä oikeusperiaatteilla on tärkeä asema EU-oikeudessa. Oikeusperiaatteet EU:ssa perustuvat EU:n perussopimusten nimenomaisiin määräyksiin ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, ja molempien luomat periaatteet ovat yhtä sitovia.<sup>14</sup> Tutkimuksessa tuodaan esille aiheelle keskeisimmät oikeusperiaatteet ja näiden tulkintavaikutuksia verrataan perusteisiin, joilla väliaikaisia rajatarkastuksia on perusteltu. Sisärajoilla liikkuvia henkilöryhmiä tarkastellaan oleellisimpien oikeusperiaatteiden kautta ja rajatarkastusten vaikutuksia heidän oikeuksiinsa huomioidaan myös tästä näkökulmasta. Henkilöiden vapaa liikkuvuus linkittyy molempiin alakysymyksiin, mutta erilaisesta näkökulmasta. Ensimmäisessä tarkoituksena on tulkita rajatarkastusten perusteita suhteessa liikkumisvapauteen. Toisessa taas tarkastellaan tiettyyn henkilöryhmään kohdistuvia vaikutuksia. Ensimmäisessä tuodaan esille se, miten rajavalvonnan perusteita tulisi tulkita oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden näkökulmasta, kun taas toisessa tarkoituksena on tuoda esille rajatarkastusten vaikutuksia liikkumisvapauteen ja kyseisten henkilöryhmien oikeuksiin. Henkilöiden vaikutusten kohdalla korostuu EU:n perusoikeuskirjan oikeudet EU-kansalaisille ja kolmansien maiden kansalaisille. Unionilla on useita oikeusperiaatteita ja tarkoituksena on tuoda esille oikeusperiaatteet, jotka ovat oleellisimpia tutkimukselle. Tutkimuksessa tuodaan myös esille EU:n perusoikeuskirjan suojaamat oikeudet sisärajoilla liikkuville henkilöille ja pohditaan, kuinka ne on huomioitu ja suojattu aiheen näkökulman mukaisesti.

Tutkimuksessa on siis tarkoituksena hakea vastausta väliaikaisten rajatarkastusten perustelujen legitimitettiin ja rajatarkastusten vaikutuksia sisärajoilla liikkuvien henkilöiden oikeuksiin. Sisärajavälön palauttamisen perustelut ja vaikutukset ovat tutkimuksen ydinsisältö. Tarkoituksena on yleisten oikeusperiaatteiden, liikkumisvapauden ja perusoikeuksien näkökulmasta tarkastella näitä aiheita. Uskon, että tutkimuksen aihe herättää esille kysymyksiä sisärajatarkastusten hyväksyttävyydestä ja antaa myös vastauksia edellä mainittuihin tutkimuskysymyksiin. Ihmisten liikkuvuus on kuitenkin yksi näkyvimpiä seurauksia EU:n toiminnasta ja tämä on myös herättänyt keskustelua viime aikoina. EU:n henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi perusvapauksista ja -oikeuksista unionissa ja sen rajoittamisen kohdalla liikutaan EU:n keskeisimpien asioiden äärellä.

---

<sup>14</sup> Oikeusministeriö 2012, s. 19–20.

### 1.3 METODOLOGISET VALINNAT

Tutkimusmetodina on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, sillä tutkimusongelma pyritään selvittämään tutkimalla voimassa olevaa kansallista ja EU-oikeudellista lainsäädäntöä. Pääpaino tutkimuksessa on EU-oikeudella. Lainoppi on niiden sääntöjen tutkimusta, jotka kuuluvat voimassa olevaan oikeusjärjestykseen, ja sen tehtävänä on *oikeusnormien tulkinta* ja niiden *systematisointi*<sup>15</sup>. Oikeusnormeista *konstitutiiviset normit* ovat esillä tutkimuksessa. Nämä eivät käske tai kiellä tiettyä käyttäytymistä, vaan ne määrittelevät toimintaa oikeudelliseksi, perustavat oikeudellisia kelpoisuuksia ja toimivaltoja sekä muodostavat oikeudellisia merkityksiä.<sup>16</sup> Myös *kompetenssinormeja* käsitellään tutkimuksessa. Ne luovat valtaoikeuksia, joita tuodaan esille tutkimuksessa. *Joustavien normien* asema on lisääntynyt viime vuosina, ja tutkimusaiheessani näitä myös esiintyy, varsinkin väliaikaisissa rajatarkastuksissa. Joustavat normit sisältävät avoimia ilmauksia, yleislausekkeita ja puitteita soveltamislaajuudelle, esimerkkiluetteloita sekä erisuuntaisia ja keskenään kilpailevia arvoja, intressejä ja tavoitteita.<sup>17</sup> Yleinen järjestys ja turvallisuus rajoitusperusteina voidaan nähdä tällaisina joustavina normeina, joissa normin täsmentyminen on tarkoituksellisesti jätetty tulkinta- ja soveltamisvaiheeseen.

Lainopin paradigmaan voidaan lukea myös käsitys siitä, että *arvot ja arvostukset* voivat olla mukana lainopillisessa päättelyssä<sup>18</sup>. Sopimus Euroopan unionista, jäljempänä SEU, tuo esille 2 artiklassaan arvojaan: *Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.* Lain soveltaminen ja lainoppi käyttävät arvokäsitteitä tulkintojensa perusteina tai viittaavat perusteluja esittäessään välillisesti arvoasetelmiin<sup>19</sup>. Arvojen tuominen mukaan esimerkiksi EU-sopimuksesta tuo mukanaan erilaisen lähestymistavan käsiteltävään aiheeseen. Arvot ja arvostukset ovat myös osaltaan joustavia normeja, joiden täsmentyminen on jätetty tulkinta- ja soveltamisvaiheeseen.

---

<sup>15</sup> Aarnio 1989, s. 48.

<sup>16</sup> Hirvonen 2012, s. 66.

<sup>17</sup> Hirvonen 2012, s. 69.

<sup>18</sup> Aarnio 1989, s. 60.

<sup>19</sup> Ibid., s. 60.



Oikeusnormien tulkitsemiseen käytän pääsääntöisesti kahta tulkintametodia: *teleologinen* eli *tarkoituseräpäällinen tulkinta* ja *arvoperusteinen tulkinta*.

- a) *Teleologisessa tulkinnassa* selvitetään ensiksi tavoitteet, joita sääntelyllä pyritään edistämään. Tämän jälkeen arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen tosiasialliset seuraukset. Lopulta tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka edistää parhaiten sääntelyn tavoitteita.
- b) *Arvoperusteisessa tulkinnassa* selvitetään oikeusjärjestelmän perustavat arvot, joiden lähteenä ovat yleiset oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeudet sekä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteet. Tämä vaatii arvoasetelmien tekemistä, tulkintaa ja punnintaa. Tämän jälkeen lakitekstin ilmaisuja tulkitaan niin, että ne edistävät näitä voimassaolevaan oikeuteen sisältyviä arvoja ja arvostuksia.<sup>20</sup>

EU-oikeudessa korostuu tarkoituseräinen tulkinta ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisessä lainopissa arvoperusteinen tulkinta<sup>21</sup>. Tutkimuksessa teleologista tulkintaa käytetään enemmän väliaikaisten rajatarkastusten perustelujen tulkintaan. Arvoperusteista tulkintaa taas käytetään selvittämään tutkimusaiheelle oleelliset oikeusperiaatteet ja varsinkin rajatarkastusten vaikutusten arvioinnissa. Tarkoituksena on vaikutusten arvioinnissa ottaa huomioon EU-oikeuden arvoja ja arvostuksia ja tulkita näiden kautta rajatarkastusten arvioituja vaikutuksia henkilöryhmiin. Tässä otan myös mukaan ihmisoikeusmyönteisen lähestymistavan, kun arvioidaan henkilöiden oikeuksia sisärajoilla liikkeessa. Viime kappaleessa esitettyjen tutkimuskysymysten mukaisesti pääkysymyksessä ja kahdessa ensimmäisessä teleologinen tulkinta on lähtökohtainen tulkintametsodi, kun taas kolmannessa alakysymyksessä arvoperusteinen tulkinta saa isomman painoarvon.

Tutkimus on eurooppaoikeudellista. Lainoppi tutkii myös sitä, mikä merkitys eri oikeuslähteillä on. Tutkimuksessa pyritään siis systematisoimaan EU-oikeuden primaarinormiston ja perus- ja ihmisoikeusnormiston kautta eurooppaoikeutta. EU:n perusoikeuskirjalla on iso rooli tutkimuksessa ja sen avulla systematisoidaan perusoikeuksien asemaa unionin oikeudessa. Kuluneen vuosikymmenen aikana oikeuslähdeopista on käyty keskustelua oikeuden eurooppalaistumisesta sekä ihmisoikeudellistumisesta, ja nämä ovat olleet tärkeinä pontimina oikeuslähdeopin oikeusteoreettisiin uudistamisesityksiin<sup>22</sup>. Tarkoituksena on pohtia nimenomaan, miten perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat EU-oikeuteen nykyään, ja tutkimus myös osaltaan tuo esille oikeuden

---

<sup>20</sup> Hirvonen 2011, s. 41.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Hirvonen 2011, s. 41–42.

eurooppalaistumista, jossa jäsenvaltioiden tulisi noudattaa EU-oikeutta, varsinkin primaarioikeutta sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

## 1.4 EU-OIKEUDEN ASEMA TUTKIMUKSESSA

Tutkimuksen pääpaino on Euroopan unionin oikeuslähteissä. Tutkimuksessa EU-oikeudella tarkoitetaan kaikkea oikeudellista normiainesta Euroopan unionin rakenteissa, tosin sitä rajataan tutkimusaiheen mukaisesti. EU-oikeuden käyttömerkitys tutkimuksessa nähdään suppeana, tähän ei kuulu laajassa merkitysyhteydessä tarkoitettu eurooppaoikeus, jolla tarkoitetaan EU-oikeutta sekä Euroopan neuvostossa syntynyttä normistoa. Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmiä ihmisoikeuksia turvaavista sopimuksista tai muista asiakirjoista ei tuoda tutkimuksessa erikseen esille. Tutkimuksessa Euroopan unioni nähdään eurooppalaisena järjestönä, joka on oikeusjärjestyksensä sekä toimielin- ja päätöksentekojärjestelmänsä ominaispiirteiden ja jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestöjen joukossa. Unioni nähdään erityislaatuisena, *sui generis* oikeudellispoliittiseksi toimijaksi.<sup>23</sup> Valtion suvereenisuuteen on perinteisesti kuulunut oikeus harkita, kuka päästetään valtion alueelle, mutta kansainväliset velvoitteet ovat sitä modifioineet niin yleismaailmallisesti kuin alueellisesti<sup>24</sup>. Tutkimuksessa keskitytään nimenomaan alueellisiin velvoitteisiin, joita Euroopan unioni on luonut jäsenvaltioilleen.

Euroopan unionilla on omat oikeuslähteensä. Oikeusjärjestys jaetaan yleensä primaarioikeuteen (perussopimukset ja yleiset oikeusperiaatteet), perussopimuksista johdettuun oikeuteen eli sekundaarilainsäädäntöön ja täydentävään lainsäädäntöön.<sup>25</sup> Tutkimuksessa EU-oikeudesta suurimman painoarvon saa primaarioikeus. Tästä oikeusjärjestyksestä perustamissopimukset (SEU ja SEUT) sekä EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet näkyvät eniten. Sekundaarilainsäädännöstä tarkastellaan asetuksia ja direktiivejä, joita on luotu Schengen-sopimuksena alaisena. Schengenin rajasäännöstä 2016/399/EU tarkastellaan nimenomaan primaarioikeutta vasten. Oikeushierarkian mukaisesti tämä rajasäännöstö on alisteinen primaarioikeudella ja sen tulisi noudattaa niin perussopimuksia, perusoikeuskirjaa kuin myös yleisiä oikeusperiaatteita.

---

<sup>23</sup> Ojanen 2010, s. 3–5.

<sup>24</sup> Jyränki 2003, s. 70.

<sup>25</sup> Udo Bux 2016.

EU-oikeuden primaarinormistoon luetaan myös EU:n perusoikeuskirja. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut oikeudet ja vapaudet kuuluvat tiettyjä EU-kansalaisille kuuluvia oikeuksia lukuun ottamatta jokaiselle ihmiselle EU-oikeuden soveltamisalalla<sup>26</sup>. EU-tuomioistuin on myös oikeuskäytännössään nämä vahvistanut. Perusoikeuskirjasta keskitytään 45 artiklaan liikkumis- ja oleskeluvapaudesta, varsinkin EU-kansalaisten kohdalla. Tämä oikeus on mainittu niin perussopimuksissa kuin myös perusoikeuskirjassa. Perussopimuksissa tämä nähdään sisämarkkinaoikeudellisena perusvapautena, kun taas perusoikeuskirjassa EU-kansalaisen perusoikeutena. Molempien ollessa nykyisin osa primaarioikeutta on myös syytä pohtia perusvapauksien ja perusoikeuksien välistä suhdetta. EU-oikeuden ensisijaisuus, henkilöiden vapaa liikkuvuus ja EU-kansalaisuus ovat osaltaan myötävaikuttaneet EU:n perusoikeuksien suojan vahvistumiseen, ja vähintäänkin voidaan todeta perusoikeuksien ja perusvapauksien keskinäinen riippuvuus toistensa kehitykseen.<sup>27</sup> Kolmansien maiden kansalaisten osalta perusoikeuskirjasta tuodaan esille aiheen mukaisesti oleelliset oikeudet, jotka heille on siinä turvattu.

## 1.5 TUTKIMUKSEN KESKEISET LÄHTEET JA RAKENNE

Tutkimuksessa pääpaino on Euroopan unionin oikeuslähteillä. Primaarioikeudesta tärkeimmät ovat sopimus Euroopan unionista, sopimus Euroopan unionin toiminnasta ja EU:n perusoikeuskirja. SEU sisältää pääasiassa EU:n perusteisiin ja institutionaaliseen järjestelmään sekä EU:n ulkoiseen toimintaan liittyviä yleisempiä määräyksiä sekä EU:n toimivaltaa, arvoja, tavoitteita ja periaatteita koskevia määräyksiä. SEUT merkittävä osa koskee EU:n toimivaltaan kuuluvia politiikanaloja, ja sopimuksessa määritellään tarkemmin EU:n toimivalta kullakin alalla.<sup>28</sup> SEUT ovat mukana mm. määritelmät EU-kansalaisuudesta sekä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta. Tärkeässä asemassa ovat myös Schengenin yleissopimus 1999/435/EY sekä henkilöiden liikkumisrajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/399/EU (Schengenin rajasäännöstö). Tästä Schengenin rajasäännöstöstä löytyvät tutkimukselle oleelliset artikkelit väliaikaisista rajatarkastuksista, artikkelit 25-30. Tutkimuksessa käsitellään tarvittaessa myös aiempaa Schengenin rajasäännöstä 562/2006/EY. Tärkeinä EU:n oikeuslähteinä ovat myös EU:n arvopohja, joka esitellään SEU 2 artiklassa, ja EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet.

---

<sup>26</sup> Ojanen 2010, s. 116.

<sup>27</sup> Raitio 2016, s. 194.

<sup>28</sup> Oikeusministeriö 2012, s. 13.

Eurooppaoikeutta tulkittaessa on otettava huomioon perussopimusten, sekundaarinormien ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön vuorovaikutteinen suhde<sup>29</sup>. EU:n tuomioistuimen ratkaisulla on merkittävä asema unionin oikeuskäytännön kehityksessä ja tulkinnassa. Nykyiset väliaikaiset rajatarkastukset ovat suhteellisen uusi tapaus ja oikeustapauksia löytyy jonkin verran. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö aiheeseen liittyen käsittelee tapauksia, joissa ulkorajoilla on pysäytetty mm. kolmansien maiden kansalaisia ja estetty heidän pääsyä maahan. Sisärajojen osalta tapaukset koskevat kansallisten viranomaisten valtuuksia suorittaa poliisikontrollia toisen Schengen-alueen puolella. Oikeuskäytännöllä on myös oleellinen asema niin EU-oikeudessa kuin myös tutkimuksessa.

Kotimaisten oikeuslähteiden käyttö on toissijaista, sillä pääpaino on EU:n oikeuslähteillä. Oleellisena oikeuslähteenä tutkimuksessa ovat kansalliset perustelut väliaikaisille rajatarkastuksille. Tarkoituksena on tarkastella esimerkiksi Ruotsin perusteluja sisärajatarkastusten aloittamiselle. Kotimaisesta sekä kansainvälisestä oikeuskirjallisuudesta löytyy myös paljon hyviä teoksia, joiden avulla pääsen pureutumaan syvemmin EU-oikeuden tematiikkaan. Verkkosivut ovat myös hyviä oikeuslähteitä, kuten Euroopan parlamentin ja -komission verkkosivut ja kotimaisten ministeriöiden, kuten oikeusministeriön verkkosivut. Tiivistetysti oikeuslähteet koostuvat: Euroopan unionin oikeuslähteistä, EU-tuomioistuimen ratkaisusta, kansallisista perusteluista rajatarkastuksille ja tarvittaessa kansainvälisen oikeuden lähteistä.

Tutkielman rakenne on hahmoteltu siten, että se jakaantuu viiteen lukuun. Tarkoituksena on, että jokaisessa luvussa vastataan yhteen tutkimuskysymyksestä. Tämä on lähtökohtana, mutta käytännössä nämä sekoittuvat keskenään ja tarkoituksena on helpottaa rakenteen hahmottelemista kysymysten avulla. Ensimmäisenä on johdantoluku, jossa käydään läpi tutkimusongelma ja -kysymykset, rajaukset, metodologiset valinnat sekä lähdeaineisto. Toisen luvun tarkoituksena on tuoda esille Schengenin yleissopimus ja keskeisimmät määritelmät aiheelleni. Tarkoituksena on kootusti tuoda esille Schengen-alue ja liikkumisvapaus, EU-kansalaisuus ja kolmansien maiden kansalaiset ja viimeisenä tutkimukselle oleellimmat yleiset oikeusperiaatteet ja arvot. Luvussa luodaan lähtökohdat, joilla tutkimuskysymyksiä lähdetään tarkastelemaan.

---

<sup>29</sup> Raitio 2016, s. 199.

Kolmannessa ja neljännessä luvussa tarkoituksena on vastata pääkysymykseen ja ensimmäiseen alakysymykseen: Miten Schengen-maat voivat palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen ja millä perusteilla tämä on mahdollista? Sekä miten rajatarkastukset vaikuttavat EU-kansalaisiin ja kolmansien maiden kansalaisiin Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden näkökulmasta? Luvuissa esitellään Schengenin rajasäännösten oleelliset artikkelit ja perusteluja väliaikaisten rajatarkastusten aloittamiselle. Tarkoituksena on myös tuoda kansallisia perusteluja esille rajatarkastusten aloittamisesta. Näitä perusteluja tulkitaan toisen tutkimuskysymyksen mukaisesti. Kyseiset käsitteet on esitelty jo aiemmassa kappaleessa ja tässä niihin syvennytään tarkemmin ja niiden kautta tulkitaan perustelujen legitimitettä.

Viidennessä luvussa haetaan vastausta toiseen ja kolmanteen alakysymykseen: Miten rajatarkastukset vaikuttavat EU-kansalaisiin ja kolmansien maiden kansalaisiin Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden näkökulmasta? Sekä miten Euroopan unionin perusoikeuskirja suojaa EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia, ja kuinka sisärajavälön palauttaminen vaikuttaa perusoikeuskirjassa oleviin oikeuksiin? Luvun aihetta lähestytään samanlaiselta pohjalta kuin aiemmassa, mutta erona on se, että tarkasteltavana on EU-kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaisten oikeudet sisärajoilla liikkeessään. Tässä luvussa aihetta lähestytään nimenomaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä lähestymistavasta, jossa EU:n perusoikeuskirja on keskeisessä asemassa. Viimeisenä lukuna on johtopäätökset, jossa käydään läpi kootusti aiheen perusteella tehdyt havainnot ja johtopäätökset.

## 2 SCHENGENIN SOPIMUS JA EUROOPAN UNIONIN OIKEUS

### 2.1 SCHENGENIN SOPIMUS JA JÄSENVALTIOT

Schengen-alue ja Schengen-yhteistyö perustuvat vuonna 1985 tehtyyn Schengenin sopimukseen<sup>30</sup>. Tässä Schengenin sopimuksessa Ranska, Saksa, Belgia, Alankomaat ja Luxemburg sopivat asteittaisesta tarkastusten lopettamisesta yhteisillä rajoilla. Tarkoituksena oli vauhdittaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamista sopimuspuolten välillä. Tämä ensimmäinen sopimus sisälsi sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteet sisärajatarkastusten poistamiseksi sopimusvaltioiden väliltä. Tämän jälkeen vuonna 1990 samat viisi sopimuspuolta allekirjoittivat Schengenin yleissopimuksen. Sopimus tuli voimaan vuonna 1995 ja tämän seurauksena sisärajatarkastukset poistettiin sopimuspuolten väliltä sekä luotiin yhteinen ulkoraja.<sup>31</sup>

Näiden kahden sopimuksen keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lopettaminen sopimuspuolten keskinäisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten yleissopimuksessa määriteltyjen tarkastusten suorittaminen ulkorajoilla. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden vastapainoksi sopimuspuolet sopivat tehostavansa sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyötä.<sup>32</sup> Schengen-alueella tarkoitetaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden aluetta. Sopimuksen allekirjoittaneet maat ovat poistaneet sisärajansa ja niiden tilalla on yhtenäinen ulkoraja, jonka alueella sovelletaan yhteisiä sääntöjä ja menettelyjä lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviin viisumeihin, turvapaikkahakemuksiin ja rajavalvontaan<sup>33</sup>. Schengenin yleissopimus velvoittaa erottelemaan Schengen-alueella olevat tai Schengen-alueen ulkopuolelta tulevat henkilöt<sup>34</sup>.

Amsterdamin sopimuksen myötä vuonna 1999 Schengenin sopimukset päätettiin siirtää osaksi EU-oikeutta ja EU:n toimielimiä. Näin Schengen-sopimuspuolet valtuutettiin jatkamaan yhteistyötään EU:n toimielinten ja oikeuden puitteissa. Ratkaisu tarkoitti käytännössä sitä, että Schengen järjestelmään sovelletaan unionin toimielimiä ja päätöksentekomenettelyä koskevia sääntöjä, joka

---

<sup>30</sup> EU-LEX 2009.

<sup>31</sup> *Sisäasiainministeriö & UM:n Eurooppatiedotus* 1998, s. 4.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> EU-LEX 2009.

<sup>34</sup> *Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu.* 2000, s. 874.

vahvistaa järjestelmän tuomioistuinvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa.<sup>35</sup> Tällä oli myös vaikutusta henkilöiden vapaan liikkuvuuden asemaan, sillä Schengen sopimuksen liittämisellä Amsterdamin sopimukseen sai liikkumisvapaus virallisemmän aseman unionin toiminnassa<sup>36</sup>.

Suomi liittyi osaksi Schengenin yleissopimusta vuonna 1999. Suomen liittyminen Schengen-alueeseen tapahtui Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti, joten Suomen liittymispöytäkirjaa ja -sopimusta ei ole saatettu erikseen voimaan kansallisesti<sup>37</sup>. Schengenin säännösten soveltaminen aloitettiin Suomessa ja muissa pohjoismaissa 25.3.2001. Kaikkiaan Schengen-alueeseen kuuluu 26 maata: Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro<sup>38</sup>. Näistä maista Norja, Islanti, Sveitsi<sup>39</sup> ja Liechtenstein eivät ole osa Euroopan unionia. Edellytyksenä EU:n ulkopuolisten maiden osallistumiselle Schengen säännöstöön on se, että kyseisten maiden ja EU:n välillä tehdään henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva sopimus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kyseiset valtiot noudattavat henkilöiden vapaata liikkuvuutta, Schengenin säännösten ja sen nojalla hyväksytyjä merkittäviä määräyksiä ja osallistumista Schengenin kannalta merkittävien tekstien päätöksentekoon, mutta maat eivät pysty osallistumaan äänestyksiin.<sup>40</sup>

Kaikilla EU-mailla on oikeus liittyä Schengenin sopimukseen. Ainoat EU-maat, jotka eivät kuulu Schengen-sopimukseen ovat Iso-Britannia, Irlanti, Bulgaria, Kypros, Kroatia ja Romania. Näistä Bulgaria, Kypros ja Romania eivät olet vielä täysivaltaisia Schengen-alueen maita, mutta EU-neuvoston katsoessa, että edellytykset sisärajoilla tehtävien rajatarkastusten lopettamiselle täyttyvät, näistä maista tulee myös täysivaltaisia jäseniä. Iso-Britannia ja Irlanti voivat osallistua koko Schengenin säännöstöön tai sen osiin sen jälkeen kun neuvosto, Schengen-maat ja kyseisen valtion hallituksen edustaja ovat hyväksyneet asian yksimielisesti.<sup>41</sup> Tosin Iso-Britannia on eroamassa EU:sta, ja maasta tulee EU:n ulkopuolinen maa. Iso-Britannian eroamisen kohdalla henkilöiden vapaa liikkuvuus on aiheuttanut kiivasta keskustelua.

---

<sup>35</sup> Joutsamo ym. 2000. s. 874.

<sup>36</sup> Erkkilä & Tiilikainen 2012, s. 21.

<sup>37</sup> Raitio 2010, s. 501.

<sup>38</sup> Ulkoasiainministeriö 2015.

<sup>39</sup> Ks. esim. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välinen sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta.

<sup>40</sup> EU-LEX 2009.

<sup>41</sup> Ibid.

Schengen-alueeseen liittyneet maat ovat hyväksyneet seuraavat Schengenin toimintaan liittyvät keskeiset toimenpiteet<sup>42</sup>:

- sisärajoilla tapahtuvat henkilötarkastukset lopetetaan
- EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä
- maahantuloa koskevat edellytykset ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevat säännöt yhdenmukaistetaan
- poliisiyhteistyötä tiivistetään
- oikeudellista yhteistyötä tehostetaan nopeutetun luovutusmenettelyn ja rikostuomioiden täytäntöönpanon siirron avulla
- Schengenin tietojärjestelmä (SIS) perustetaan ja sitä kehitetään.

Tutkimukselle oleellisin toimenpide on henkilötarkastusten lopettaminen sisärajoilla. Tämä edistää liikkumisvapautta ja sitä pidetään yhtenä EU:n tärkeimmistä saavutuksista. Schengen-alue kattaa suurimman osan EU:n alueesta. Rajoitukset sisärajattomaan alueeseen ja liikkumisvapauteen ovat siis huomattava asia ja rajatarkastusten käyttäminen yhteen EU:n keskeisimmistä saavutuksista on tarkoin perusteltava.

## 2.2 SCHENGEN JA JÄSENVALTIOIDEN SISÄRAJAT

Schengen-maat ovat lopettaneet rajatarkastukset jäsenmaiden välisiltä rajoilta ja toteuttavat ulkorajoillaan, esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla, yhdenmukaistettua valvontaa, jonka perusteet ovat tarkoin määritellyt. Tutkimuksessa tarkastelu rajoitetaan Schengen-alueen sisärajoihin. Käytännössä Schengen-alueen päätavoitteena oleva henkilöiden vapaa liikkuvuus toteutuu siten, että henkilöt voivat ylittää sisärajat kaikkialla ilman tarkastusta<sup>43</sup>.

Schengenin rajasäännöstössä 2016/399/EU sisärajoilla tarkoitetaan:

- a) jäsenvaltioiden yhteisiä maaraajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina;*
- b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta;*

---

<sup>42</sup> EU-LEX 2009.

<sup>43</sup> Sisäasiainministeriö & UM:n Eurooppatiedotus 1998, s. 10–11.



*c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järvirajat mukaan luettuina merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja*

Schengenin rajasäännöstö tuo esille Schengen-alueella sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvia sääntöjä. Asetuksen 22 artikla toteaa, että sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. On katsottu, että sisärajatarkastuksia ei ole mahdollista teknisestikään toteuttaa vain kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, vaan ne on poistettava kaikkien henkilöiden osalta<sup>44</sup>. Kun Schengen-sopimusta alettiin soveltaa Suomessa, niin henkilöiden tarkastukset lopetettiin Ruotsin ja Norjan vastaisilla maarajoilla, Suomen, Ruotsin ja Saksan välisessä lauttaliikenteessä sekä kaikilla suorilla lennoilla Suomen ja muiden Schengen-maiden välillä<sup>45</sup>.

Sisärajoilla lopetetut rajatarkastukset ovat vaikuttaneet huomattavasti valtioiden mahdollisuuteen päättää, ketkä päästetään valtion alueelle. Schengen-maiden kansalaisilla on sisärajoilla liikkeessaan lähtökohtaisesti oikeus tulla ja poistua maasta ilman esteitä. Eri henkilöryhmien oikeuteen liikkua sisärajoilla palataan tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Schengen-alueen perustaminen ja siihen liittyminen on kaventanut valtioiden suvereniteettia. Perinteisesti valtioille kuulunut oikeus vapaasti harkita, ketkä ulkomaalaiset päästetään valtion alueelle, on rajoittunut. Schengen-sopimus on muokannut tätä perinteistä oppia Euroopassa huomattavasti.<sup>46</sup> Schengen-sopimuksen myötä valtiot eivät pysty yksipuolisesti enää hallitsemaan maahantuloa, vaan sopimus vähentää valtioiden mahdollisuuksia rajoittaa henkilöiden liikkumista erityisesti valtioiden sisärajoilla.

Valtioille on kuitenkin jäänyt oikeus aloittaa rajatarkastukset sisärajoillaan perustellusta syystä. SEU 4(2) artiklan mukaan EU kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä ja erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpito sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen.<sup>47</sup> Schengenin yleissopimuksen 2(2) artikla tuo esille rajoittamismahdollisuuden: *Jos kuitenkin yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttää, sopimuspuoli voi neuvoteltuaan muiden sopimuspuolten kanssa päättää, että sisärajoilla suoritetaan rajoitetun ajan tilanteen edellyttämiä kansallisia rajatarkastuksia. Jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus edellyttää välittömiä toimia, kyseinen sopimuspuoli toteuttaa tarvittavat toimet ja ilmoittaa niistä mahdollisimman pian muille sopimuspuolille.* Rajavalvonnan

---

<sup>44</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 854.

<sup>45</sup> Sisäasiainministeriö & UM:n Eurooppatiedotus 1998, s. 11.

<sup>46</sup> Jyränki 2003, s. 70.

<sup>47</sup> Mäenpää 2011, s. 154.

palauttamiseen sisärajoille tulee turvautua vasta viimeisenä vaihtoehtona. Rajavalvonnan palautus saa kestää enintään 30 päivää tai vakavan vaaran ennakkoiduksi ajaksi. Kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen välittömästi.

Nämä rajoittamisperusteet tunnetaan myös *ordre public* -perusteina. *Ordre public* -käsitteelle ei ole mitään yleistä määritelmää. Jokainen jäsenvaltio tulkitsee käsitettä kansallisten määräysten mukaisesti. EU:n tuomioistuin on kuitenkin pyrkinyt varmistamaan, että jäsenvaltiot tulkitsevat käsitettä siten, ettei henkilöiden vapaa liikkuvuus vaarantu. <sup>48</sup> Koska Schengenin sisärajoilla liikkuu niin EU-kansalaisia kuin kolmansista maista tulleita, koskevat näitä henkilöryhmiä myös eri rajoittamismahdollisuudet. Kolmansien maiden kansalaisten kohdalla *ordre public* – käsite on tulkinnanvaraisempi. EU:n tuomioistuin on tulkinnut sitä supistavasti turvatakseen henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutumisen tehokkaasti. Tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan myös tulkita, etteivät mainitut kriteerit yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä kansanterveydestä ole tyhjentäviä. Maahanpääsyn rajoittamisen ollakseen *ordre public* -perustein oikeutettu, tulisi sen noudattaa *suhteellisuusperiaatetta*. Jäsenvaltion on täten turvauduttava aluksi lievempään toimenpiteeseen, mikäli se on mahdollista. <sup>49</sup> Yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden määrittelyyn liittyy kansallista harkintavaltaa, ja kansalliset tulkinnat voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen <sup>50</sup>.

EU-kansalaisten osalta liikkumisvapautta sisärajoilla voidaan yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden perusteella rajoittaa vain henkilön oman käyttäytymisen, esimerkiksi terrorismin tai vakoilun, perusteella. Liikkumisvapauden rajoittamiseen oikeuttavan käyttäytymisen on direktiivin 2004/38/EY 27 artiklan mukaan merkittävä vakavaa ja todellista, yhteiskunnan perustavaa laatua oleviin intresseihin kohdistuvaa uhkaa. Esimerkiksi rikostuomio, vanhentunut passi tai poliittinen toiminta eivät voi olla syynä maahanpääsyn rajoittamiseen. Mikäli jäsenvaltio sallii kansalaistensa harjoittaa tiettyä toimintaa, tämä tulee myös sallia muiden jäsenvaltioiden kansalaisille. <sup>51</sup> Tämä tunnetaan *yhdenvertaisen kohtelun* -periaatteena. Lähtökohtaisesti *ordre public* -rajoitukset merkitsevät poikkeamista tästä yhdenvertaisuusperiaatteesta, mutta jäsenvaltioiden tulee kohdella EU-kansalaisia samoista lähtökohdista.

---

<sup>48</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 477.

<sup>49</sup> Raitio 2010, s. 509.

<sup>50</sup> Raitio 2016, s. 505.

<sup>51</sup> Raitio 2010, s. 509–510.

EU-kansalaisten osalta myös tietyt taudit ja vammat saattavat uhata yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta. Tällaisia uhkaavia tauteja tai vammoja voivat olla riippuvuus huumausaineista sekä vakava mielenterveyden häiriö. Kansanterveyttä vaarantavat taudit luetaan Maailman terveysjärjestön terveysasetuksessa. Näitä voivat olla mm. karanteenin alaiset taudit, hengityselinten tuberkuloosi, syfilis sekä muut infektio- ja loistaudit. Tarvittaviin toimenpiteisiin maahantulon estämiseksi voidaan ryhtyä vain, kun henkilö ei ole vielä saapunut maahan tai hänelle ei ole myönnetty oleskelulupaa. Mikäli tauti on ilmennyt vasta maahantulon jälkeen, ei ole oikeutta karkottaa häntä tai kieltäytyä uusimasta oleskelulupaa. Tämä menettely rikkoisi yhdenvertaisuusperiaatetta.<sup>52</sup>

Rajoittamismahdollisuuksien osalta voidaan todeta se, että liikkumisvapauden turvaaminen on pääprioriteetti. Kolmansien maiden kansalaistenkin osalta pyritään takaamaan liikkumisvapaus, mutta heidän kohdallaan liikkumisvapauden eväämistä ei ole yhtä selkeästi määriteltyä kuin EU-kansalaisilla. Heidän liikkumispauttaan voidaan rajoittaa yleisemmin, kun taas EU-kansalaisten mahdollisuudet ovat yksilöllisiä. Seuraavassa kappaleessa on tarkoituksena syventyä EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksiin ja myös eroavaisuuksiin liikkueessaan Schengen-alueen sisärajoilla.

## **2.3 HENKILÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS**

### **2.3.1 EU-KANSALAISET JA LIIKKUMISVAPAAUS SISÄRAJOILLA**

Henkilöiden vapaa liikkuvuus koski alun perin vain taloudellisesti aktiivisia henkilöitä. Uudistusten myötä liikkumisvapaus on ulottunut kattamaan myös taloudellisesti epäaktiivisia henkilöitä, kuten eläkeläiset ja opiskelijat. EU-kansalaisuus otettiin käyttöön vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuksien ja etujen suojan lujittamiseksi. EU-kansalaisille tunnustetuista oikeuksista oleellisin tutkimukselle on SEUT 21(1) artiklan oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 478.

<sup>53</sup> Ojanen 2010, s. 150.

Unionin kansalaisuutta koskevat perusmääräykset löytyvät SEU 9 artiklasta: *Unioni noudattaa kaikessa toiminnassaan kansalaistensa yhdenvertaisuuden periaatetta, jonka mukaan sen toimielimet, elimet ja laitokset kohtelevat kansalaisia yhdenvertaisesti. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.* Kaikenlainen syrjintä kansalaisuuden perusteella on kiellettyä ja tämä ilmenee *syrjimättömyysperiaatteesta*. Syrjimättömyysperiaatteesta on myös tullut yleinen EU:n perusoikeus.<sup>54</sup> Kansalaisperusteisen syrjinnän kieltö kattaa niin välittömän kuin myös välillisen syrjinnän. Näin ollen kieltö koskee tilanteita, joissa kaikki unionin kansalaiset ovat muodollisesti samassa asemassa mutta joissa toisten jäsenvaltioiden kansalaiset ovat tosiasiallisesti epäedullisemmässä asemassa maan omiin kansalaisiin nähden<sup>55</sup>. Amsterdamin sopimuksella kieltö ulotettiin koskemaan myös sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää<sup>56</sup>. Unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden osalta on todettava, että sitä voidaan rajoittaa *ordre public* -perustein, mutta se ei saa johtaa peiteltyyn syrjintään ja niitä on perinteisesti tulkittu supistavasti. Liikkumisvapautta jäsenvaltioiden välillä on oikeuskäytännössä edistetty siten, että jäsenvaltion on sallittava muiden jäsenvaltioiden kansalaisille samat oikeudet kuin oman maansa kansalaisille.<sup>57</sup>

Päätäväältä kansalaisuuden myöntämisestä on yhä jäsenvaltioilla, mutta käyttäessään toimivaltaansa tulee jäsenvaltioiden noudattaa eurooppaoikeutta<sup>58</sup>. Unionin kansalaisuus on osa kansalaisulottuvuutta EU:ssa ja sen avulla pyritään lujittamaan jäsenvaltioiden kansalaisten yhteenkuuluvuutta, vahvistamaan eurooppalaista identiteettiä ja lisäämään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia EU:ssa<sup>59</sup>. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38/EY mukaan EU-kansalaisella on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi<sup>60</sup>. Edellytyksenä kansalaisten, varsinkin ei-aktiivisten, oleskeluoikeudelle on se, etteivät henkilöt muodostu rasitteiksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Heidän tulee siis itse vastata elatuksestaan.<sup>61</sup>

---

<sup>54</sup> Raitio 2010, s. 253.

<sup>55</sup> Ojanen 2010, s. 154.

<sup>56</sup> Erkkilä & Tiilikainen 2012, s. 24.

<sup>57</sup> Raitio 2010, s. 253.

<sup>58</sup> Ojanen 2010, s. 151.

<sup>59</sup> Rosas 1994, s. 60. ref. Joutsamo ym. 2000.

<sup>60</sup> Raitio 2010, s. 504.

<sup>61</sup> Raitio 2010, s. 499.

Huomion arvoista on, että EU-kansalaisten oikeudet on tunnustettu perusoikeuksina perusoikeuskirjan kansalaisten oikeuksia koskevassa V osaston 39-46 artikloissa. EU:n perusoikeuskirjalla on SEU 6 artiklan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, ja EU tunnustaa siinä määritellyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet<sup>62</sup>. Perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan sen määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia *toissijaisuusperiaatteen* mukaisesti sekä jäsenvaltioita silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 45 artikla takaa jokaiselle unionin kansalaiselle liikkumis- ja oleskeluvapauden. Kyseiset oikeudet EU-kansalaisille löytyvät myös SEUT ”Syrjintäkielto ja unionin kansalaisuus” sisältyvistä määräyksistä (18-25 artiklat). Koska EU-kansalaisten oikeudet ovat perusoikeuksia, EU-kansalaisten oikeuksista tarkemmin määrääviä EU-säädöksiä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla. EU-tuomioistuin on myös painottanut kansalaisuuden oikeudellista merkitystä. Tuomioistuin on ratkaisuihissaan, kuten *Grzelczyk*<sup>63</sup> (asia C-184/99), luonnehtinut unionin kansalaisuutta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuiseksi asemaksi. Kansalaisten oikeuksien oikeudellista ja tosiasiallista merkitystä on lisännyt se, että tuomioistuin<sup>64</sup> on tunnustanut liikkumis- ja oleskeluoikeudelle *välittömän oikeusvaikutuksen*. Täten EU-kansalaiset voivat vedota suoraan artiklaan oikeuksiensa puolustamisen perusteena tuomioistuimissa ja viranomaisissa.<sup>65</sup> EU-kansalaisuuden kannalta on merkittävää, että he pystyvät vetoamaan suoraan SEUT 21 artiklaan liikkumis- ja oleskeluvapaudesta kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa yksittäisen EU-kansalaisen oikeuksien turvaamiseksi<sup>66</sup>.

Schengenin säännöstöllä on ollut merkittävä rooli henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämässä. Schengen-alueen päätavoite henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaamisesta kertoo jo osaltaan liikkumisvapauden ja Schengen-alueen välisestä suhteesta. Kaikki unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat Schengen sopimusten suhteen samanarvoisessa asemassa riippumatta siitä, kuuluuko heidän kotivaltionsa Schengen-alueeseen vai ei<sup>67</sup>. Sisärajojen ylittäminen ilman henkilötarkastuksia tarkoittaa myös sitä, että kolmansien maiden kansalaisten liikkuminen sisärajoilla helpottuu. Heidän asemaansa sisärajoilla käsitellään laajemmin seuraavassa kappaleessa.

---

<sup>62</sup> Mäenpää 2011, s. 73.

<sup>63</sup> Asia C-184/99 *Grzelczyk*, Kok. 2001 s. I-6193.

<sup>64</sup> Ks. esim. asia C-413/99 *Baumbast*, Kok. 2002 s. I-7091.

<sup>65</sup> Ojanen 2010, s. 150–151.

<sup>66</sup> Raitio 2010, s. 513.

<sup>67</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 875.

Henkilöiden liikkumisvapautta ei voida enää pitää puhtaasti taloudellisena kysymyksenä. Vapaasta liikkuvuudesta on muodostunut unionin kansalaisuuteen kytkeytyvä itsenäinen oikeus.<sup>68</sup> Henkilöiden liikkumisvapauden voidaan sanoa olevan yksi näkyvimmistä vaikutuksista unionin toiminnasta. Se on huomattavasti helpottanut ihmisten liikkumista jäsenvaltioiden alueilla. Schengenin sopimuksen perusteella poistetut henkilötarkastukset sisärajoilla on vaikuttanut tähän myös huomattavasti, mutta se on myös tuonut esille uusia ongelmia sisärajattomasta Euroopasta. Se on nostanut uusia turvallisuusongelmia Schengen-alueella, kuten laitoman maahanmuuton ja terrorismin. EU-kansalaisten kohdalla kyseessä on nimenomaan oikeudesta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Oikeuden toteaminen perusoikeutena EU-kansalaisille korostaa liikkumisvapauden merkitystä unionissa. Välittömän oikeusvaikutuksen kautta EU-kansalaiset voivat turvautua helpommin oikeutensa turvaamiseen. EU-kansalaisuus ja liikkumisvapaus kietoutuvat toisiinsa yhä enemmän ja usealle se on oikeus, jota tulee eniten käytettyä.

### 2.3.2 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN ASEMA SISÄRAJOILLA

Tämän kappaleen tarkoituksena on luoda kokonaiskuva siitä, mitkä ovat kolmansien maiden kansalaisten oikeudet sisärajoilla liikkuessaan ja kuinka he voivat hyödyntää henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Sisärajatarkastusten lopettaminen ja yhteisen ulkorajavalvonnan aloittaminen ovat tuoneet unionille mahdollisuuden kehittää yhteisiä lähestymistapoja sekä tiiviimpää yhteistyötä maahantulopoliittikan osalta. Sisärajatarkastusten poistaminen on tehokas molemmille henkilöryhmille, niin unionin kansalaisille kuin myös kolmansien maiden kansalaisille. Liikkumisvapaus koskettaa molempia henkilöryhmiä sisärajoilla, ja tämän vuoksi jäsenvaltioilla tulee olla yhteiset säännöt kolmansien maiden kansalaisten rajojen ylittämiseksi ja heidän kohtelulle sisärajoilla liikkuessaan. Yhteinen tarve on johtanut yhteisen politiikan tekoon viisumien, maahanmuuton, pakolaisten aseman, oikeuksien ja luovuttamisen osalta.<sup>69</sup> Kolmansien maiden kansalaisten asemaa on etenevässä määrin jouduttu myös tulkitsemaan EU-tuomioistuimessa<sup>70</sup>.

Lähtökohtana voidaan todeta se, että vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella maahanmuuttopolitiikka tuotiin EU:n toimivallan piiriin. Tähän sisällytettiin myös muu henkilöiden

---

<sup>68</sup> *Joutsamo ym.* 2000, s. 479.

<sup>69</sup> *Moussis* 2011, s. 145.

<sup>70</sup> Ks. esim. asia C-465/07 *Elgafaji*, Kok. 2009 s. I-921.

vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka. Maahantulijoiden oikeudellisen aseman tarkentamisessa on huomattava se, että jäsenvaltioilla on suvereniteetti päättää maahanmuuttajien oikeuksista, mutta EU:lla on rajoitettua *siirrännäistä toimivaltaa*. Eurooppaoikeudelliseen järjestelmään kytkeytyvät maahanmuuttajien oikeudet toteutuvat melko pitkän ajan oleskelun jälkeen tai perheyhteydessä EU-kansalaisen kanssa. Lissabonin sopimuksen myötä EU kehittää SEUT 79 artiklan mukaisesti yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta.<sup>71</sup>

Edellytyksenä Schengen-alueelle saapumiselle kolmansien maiden kansalaisille osalta on se, että he ovat ylittäneet EU:n ulkorajat hyväksyttävien ehtojen. Schengenin rajasäännöstö 562/2006/EY tuo 5 artiklassaan esille kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytykset enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten, mukaan lukien matkustusasiakirjoihin ja toimeentuloon liittyvät vaatimukset. Poikkeusmahdollisuuksia löytyy asetuksen 5(4) artiklasta. Näitä ovat esimerkiksi kauttakulkuun liittyvä peruste tai humanitaariset syyt. Asetuksessa mainitut edellytykset tulee kaikilta osin täyttyä. Mikäli maahantuliija ei täytä edellytyksiä maahantuloon, niin häneltä on evättävä pääsy Schengenin alueelle. Rajavalvonnan tehokkuutta korostaa se, ettei Schengenin tietojärjestelmästä (SIS) maahantulokieltoon määrättyä henkilöä tule lähtökohtaisesti päästää Schengen-alueelle.<sup>72</sup>

Henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu myös kolmansien maiden kansalaisille Schengen-alueella, mutta henkilön olosuhteista riippuu, milloin viisumia tarvitaan. Schengenin säännöstöä koskevassa asetuksessa 539/2001/EY tuodaan esille ne EU:n ulkopuoliset maat, joiden kansalaiset tarvitsevat viisumin, sekä maat, joiden kansalaisilta ei viisumia tarvita<sup>73</sup>. Yli kolmen kuukauden oleskelua varten myönnettävä viisumi annetaan kunkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Kolmansien maiden kansalaisten, jotka eivät tarvitse viisumia ja sellaiset, jotka laillisesti oleskelevat Schengen-alueella ja joille on myönnetty viisumi tai oleskelulupa johonkin Schengen-maahan, voivat matkustaa ilman erillistä viisumia toisiin Schengen-maihin. Kolmannen maan kansalainen saa oleskella Schengen-alueella sen ajan, joksi hänen viisuminsa on myönnetty. Henkilöt, jotka eivät tarvitse viisumia, saavat oleskella Schengen-alueella korkeintaan kolme kuukautta kuuden kuukauden sisällä siitä lukien, kun hän on ensimmäistä kertaa tullut Schengen-alueelle.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Raitio 2010, s. 524–526.

<sup>72</sup> Raitio 2010, s. 502.

<sup>73</sup> Viisumia tarvitsevat valtioiden kansalaiset ovat mm. Albania, Intia, Irak, Kiina, Kongo, Turkki, Syyria ja Venäjä. Viisumitta matkustavia kansalaisia ovat mm. Australia, Japani ja Yhdysvallat.

<sup>74</sup> Raitio 2010, s. 502–503.

EU-kansalaisiin verrattuna kolmansien maiden kansalaiset eroavat syrjimättömyysperiaatteen kohdalla. EU-tuomioistuin on tulkinnut kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevia artikloja siten, että niissä kielletään vain EU-kansalaisten syrjintä, ei yleisesti kansalaisuusperusteista syrjintää. Syrjimättömyysperiaate ei siis ulotu kolmansien maiden kansalaisiin, mikä saattaa tuottaa ongelmia yksittäistapauksissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.<sup>75</sup> Kolmansien maiden kansalaisen asema on ylipäättänsä tulkinnallisempi kuin EU-kansalaisten. Rajoittamisperustelujen kohdalla EU-kansalaisten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa vain henkilön oman käyttäytymisen vuoksi. Kolmansien maiden kansalaisten osalta lähtökohtana on taas se, että heidän liikkuvuuttaan voidaan rajoittaa yleisemmin, eikä vain henkilökohtaisella tasolla. EU-tuomioistuin on tosin pyrkinyt turvaamaan vapaan liikkuvuuden mahdollisimman pitkälle ja rajoituksia tehtäessä on huomioitava suhteellisuusperiaate. Kolmansien maiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden voidaan kuitenkin katsoa helpottuneen Schengenin myötä.

EU-kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti matkustaa Schengen-alueen sisällä, mikä on lisännyt liikkuvuutta huomattavasti. Kun kolmansien maiden kansalaiset ovat hyväksyttävästi ylittäneet EU:n ulkorajat, on heillä oikeus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen Schengen-alueella rajatun ajan verran. Tämä ei tarkoita, että heillä olisi samat oikeudet EU-kansalaisten kanssa. EU:n ulkopuolelta tulleilla kansalaisilla ei ole samanlaista välittömän oikeusvaikutuksen käyttömahdollisuutta. Tämä on taattu vain EU-kansalaisille. Oikeuden tunnustaminen perusoikeutena unionin kansalaisille luo vahvan oikeusturvan oikeuden toteutumiseksi. Unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien takaaminen tapahtuu jäsenvaltioiden kautta ja erottavat siten heidät kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat EU-kansalaisuuteen perustuvien oikeuksien ulkopuolella tai joiden oikeudet ovat vähäisemmät. Veto-oikeus parlamentille ja kantelu-oikeus oikeusasiamiehelle on kuitenkin laajennettu koskemaan myös pysyvästi oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia.<sup>76</sup>

Täysin ongelmatonta ei ole myöskään kolmansien maiden kansalaisten liikkumisvapaus Schengen-alueen sisärajoilla. Sisärajarakastusten poistaminen luonnollisesti helpottaa EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten liikkumista valtiosta toiseen<sup>77</sup>. Kasvaneet pakolaismäärät sekä kohonnut terroriuhka ovat myös haasteina vapaalle liikkuvuudelle. Pariisissa ja Brysselissä tehdyt terrori-iskut toivat esiin sen, miten helppoa epäiltyjen ja jopa syytteeseen

---

<sup>75</sup> Ojanen 2010, s. 154.

<sup>76</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 395.

<sup>77</sup> Raitio 2010, s. 501–502.



asetettujen terroristien oli päästä Schengen-alueelle ja liikkua siellä. Näiden haasteiden edessä osa Schengen-maista onkin aloittanut väliaikaisia rajatarkastuksia sisärajoillaan. Kyseessä on ensimmäinen kerta Schengen-alueen historiassa, kun rajatarkastuksia on alettu tekemään näin laajasti.<sup>78</sup> Sisäraajatarkastusten aloittamisella on ollut vaikutuksia henkilömääriin Schengen-alueella, mutta on myös muistettava, että kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus käyttää vapaata liikkuvuuttaan, kuten EU-kansalaisilla Schengenin sisärajoilla. Vaikka EU:n ulkopuolisten kansalaisten asema on enemmän tulkinnallisempi, pyrkii suhteellisuusperiaate ja liikkumisvapauden suppea rajoittaminen turvaamaan tämän henkilöryhmän vapaan liikkuvuuden mahdollisimman pitkälle. Schengen-maiden tulisikin muistaa, että koska sisärajat on poistettu, olisi heidän yhdessä pidettävä huolta siitä, että Schengen-alueen turvallisuus säilyy hyvänä<sup>79</sup>.

## 2.4 EUROOPAN UNIONIN PRIMAARIOIKEUS

### 2.4.1 EU: N TOIMIVALLAN PERIAATTEITA

EU:n toimivallan oikeudellinen perusta tuodaan esille SEU 5(1) artiklassa: *Unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Tämän annetun toimivallan periaatteen mukaan EU:n toimielimillä voi olla vain niille perussopimuksissa nimenomaisesti tai ainakin implisiittisesti määritelty toimivalta*<sup>80</sup>. Annetun toimivallan periaatetta korostaa myös SEU 5(2) artikla: *Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Tämä tuo esille toimivallanjaossa jäsenvaltioilla olevan yleistoimivallan, eli heille kuuluu kaikki se toimivalta, jota ei ole perussopimuksissa annettu unionille.*

Toimivallanjaon perusteet löytyvät SEUT 2-4 artikloista. SEUT erottaa neljä päätösvallan käytön pääsääntöistä aluetta:

---

<sup>78</sup> Darren Neville 2016.

<sup>79</sup> Euroopan komissio 2015, s. 3.

<sup>80</sup> Mäenpää 2011, s. 156.

- 1) jäsenvaltioiden itsenäinen päätösvalta
- 2) perussopimuksessa määritelty EU:n yksinomainen toimivalta
- 3) jäsenvaltion ja EU:n välillä eri tavoin jaettu päätösvalta
- 4) alat, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia

Nämä toimivallanjaon lähtökohdat koskevat erityisesti päätösvalan käyttämisestä. Ne määrittävät lähinnä oikeudellista sääntelyä ja päätöksentekoa, jonka kohteena on EU-oikeuden materiaalien normien ja eri sektoripolitiikkojen sisältö. Tutkimuksen kannalta on myös huomioitava SEU 4(2) artikla, jonka mukaan EU kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.<sup>81</sup> Tämä korostaa *ordre public* -tyyppisten perustelujen jäsenvaltioille kuuluvaa yleistoimivaltaa.

SEUT 3 artiklassa tuodaan esille unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia aloja, kuten tulliliitto ja sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen. Näillä aloilla vain unioni voi säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat toimia ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin säädösten täytäntöön panemiseksi. SEUT 4 artikla määrittelee jäsenvaltioiden ja unionin välisen jaetun toimivallan. Tähän kuuluu esimerkiksi sisämarkkinat sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Jaetun toimivallan aloilla jäsenvaltiot voivat säätää lakeja tai antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, mikäli unioni ei käytä omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Tällaiset toimenpiteet eivät kuitenkaan saa haitata unionin lainsäädännön tehokasta toteutumista.<sup>82</sup> Voidaan sanoa, että jaettu toimivalta tulee kyseeseen muilla kuin SEUT 3 ja 6 artiklassa tarkoitetuilla aloilla. SEUT 6 artikla kohdalla tulevat ilmi unionin toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi.

Tutkimuksen kannalta oleellimmat toimivallan jaottelut löytyvät SEUT 67(2) artiklasta: *Unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevan yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan.* Tämä artikla tuo esille jaetun toimivallan periaatteen. Unionille on jäänyt vastuu varmistaa se, että henkilötarkastukset on poistettu sisärajoilla. Unioni myös kehittää edellä mainituille

---

<sup>81</sup> Mäenpää 2011, s. 154.

<sup>82</sup> Mäenpää 2011, s. 155.

aloille yhteistä politiikkaa. Jäsenvaltioiden vastuuksi jää yhdessä vastata siitä, että nämä toiminnot onnistuvat niin sisärajoilla kuin myös ulkorajavalvonnan puolella. Mielenkiintoinen on mainita oikeudenmukaisuudesta kolmansien maiden kansalaisia kohtaan. Kaikkien edellä mainittujen kohtien tulisi kohdella oikeudenmukaisesti kolmansien maiden kansalaisia heidän liikkueessaan unionin alueella.

SEUT 77(1) artiklassa todetaan, että unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on *varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta, heidän kansalaisuudestaan riippumatta*. Saman artiklan 2 kohdassa nostetaan esille, että edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka mm. koskevat edellytyksiä, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti liikkua unionin alueella lyhyen ajan. Artiklat tuovat esille sen, että EU:lla on huomattavaa toimivaltaa päättää niistä toimintamalleista, joilla pyritään takaamaan liikkumisvapaus niin EU-kansalaisille kuin myös kolmansien maiden kansalaisille. Jäsenvaltioille on kuitenkin jäänyt toimivaltaa liikkumisvapauden kohdalla. Tämä tulee esille *ordre public* -perusteissa. Perusteluissa mainitut keskeisten valtiollisten tehtävien kunnioittaminen, kuten yleinen järjestys, tuovat esille valtioille kuuluvan yleistoimivallan rajoitusten aloittamisessa. Tutkimusaiheen kannalta äkillinen joukoittainen maahantulo on mainittu SEUT 78(3) artiklassa. Sen mukaan, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Schengen-alueen yhteistyö ja toiminta perustuvat jaettuun toimivaltaan. Se on osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Määräykset tälle alueelle löytyvät SEUT V osaston artikloista 67-89. Unionin tehtävänä on luoda politiikka, jonka tarkoituksena on toteuttaa edellä mainittuja kohtia sisärajoittomasta Schengen-alueesta. Tämä tuo esille toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sen, että on nähty paremmaksi toimia suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi unionin tasolla, jotta suunnitellut tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin. Schengen-alue, jossa sisäraajat on poistettu ja ulkorajavalvonta on yhtenäistetty 26 maan kohdalla on ehdottomasti osa-alue, jossa unionin tasolta tehty politiikka voi tehdä järjestelmän toimivaksi. Vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen osalta jaettu toimivalta tuodaan esille SEUT 68-69 artikloissa. Artikla 68 mukaan Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Eurooppa-neuvostolla ei kuitenkaan ole

lainsäädäntövaltaa, eikä se siten voi puuttua neuvoston ja parlamentin lainsäädäntötyöhön<sup>83</sup>. Artikla 69 tuo esille sen, että kansalliset parlamentit valvovat, että 4 ja 5 luvun mukaisesti tehdyissä säädösehdotuksissa ja -aloitteissa noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti. Henkilöiden vapaa liikkuvuus sisältyy 5 lukuun.

Toimivalta jakautuu unionin toimielinjärjestelmille, joita ovat Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, neuvosto, Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin. Lainsäädäntöpäätöksenteossa avainasemassa ovat komissio, parlamentti ja neuvosto, joista komissio yleensä antaa lainsäädäntöaloitteet. Parlamentti ja neuvosto taas osallistuvat lainsäädäntövallan käyttöön. Neuvosto ja parlamentti ovat myös tasavertaisia ja rinnakkaisia lainsäätäjiä. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet.<sup>84</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella komissiolla on yksinomainen oikeus lainsäädäntöaloitteisiin, lukuun ottamatta poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön aloilla koskevia rikosoikeudellisia asioita. EU:n tuomioistuimella on kompetenssi koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaisiin säädöksiin, jotka on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kansalliset parlamentit osallistuvat arviointimekanismien kautta unionin politiikan täytäntöönpanon osalta kyseisellä alalla. Eurooppa-neuvosto määrittelee strategiset suuntaviivat lainsäädäntö- ja operatiiviselle suunnittelulle. Neuvosto taas varmistaa toimenpiteet sille, että kansalliset hallintoelimet toimeenpanevat nämä ja toimivat yhteistyössä unionin kanssa. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella on myös omia toimielinjärjestöjä, kuten Frontex, joille on luovutettu tiettyä toimivaltaa tavoitteensa suorittamiseksi.<sup>85</sup> Tarkemmin toimivallan jakoon palataan seuraavassa luvussa, jossa tuodaan esille, kuinka väliaikaisten rajatarkastusten osalta toimivaltaa on jaettu unionin toimielinten ja kansallisten parlamenttien välillä.

#### 2.4.2 YLEISET OIKEUSPERIAATTEET

EU:n oikeusperiaatteilla on tärkeä asema EU-oikeudessa. Ne ovat tuoneet legitimitettä unionin oikeuteen ja edistäneet osaltaan integraatiota. Oikeusperiaatteet ovat osa EU:n primaarioikeutta ja näin ollen vaikuttavat sekundaarisen EU-oikeuden tulkinnan ja pätevyyden alaan.<sup>86</sup> Ne perustuvat

---

<sup>83</sup> Ojanen 2010, s. 24.

<sup>84</sup> Ojanen 2010, s. 21–28.

<sup>85</sup> Moussis 2011, s. 139.

<sup>86</sup> Ojanen 2010, s. 38.

EU:n perussopimusten nimenomaisiin määräyksiin, jäsenvaltioiden yhteisiin yleisiin oikeusperiaatteisiin ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Periaatteiden jako näihin kolmeen eri ryhmään sisältää kuitenkin epätarkkuuksia ja epäjohdonmukaisuuksia. Esimerkiksi suhteellisuusperiaate on yleinen periaate sekä perussopimukseen liitetty periaate. Täten pelkästään siitä, mistä oikeuslähteestä oikeusperiaate on johdettavissa, ei riitä kuvaamaan periaatteen asemaa suhteessa muihin periaatteisiin.<sup>87</sup> EU:n tuomioistuimen rooli on ollut myös merkittävä, sillä se on oikeuskäytännössään luonut oikeusperiaatteita, joilla on ollut merkittävä rooli EU-oikeuden kehityksessä. Tuomioistuin on myös täsmentänyt periaatteiden sisältöä sen ratkaistaviksi tulleissa tapauksissa<sup>88</sup>.<sup>89</sup> EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on saanut myös alkunsa perusoikeuksien tunnustaminen unionin yleisiksi oikeusperiaatteiksi<sup>90</sup>. Perussopimuksissa kirjatut periaatteet ja tuomioistuimen luomat periaatteet ovat yhtä sitovia<sup>91</sup>.

EU-oikeudessa oikeusperiaatteilla on mahdollisesti jopa keskeisempiä tehtäviä kuin yleensä kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Alun perin pääosin kaupallis-tekninen EU-oikeuden materiaallinen normisto on aiemmin vaatinut arvoperustaisia, periaatteellisia lähtökohtia ja normien soveltamista sisällöllisesti ohjaavia laadullisia standardeja. Eurooppalaisen valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden oikeusperiaatteet ovat pystyneet toteuttamaan näitä tehtäviä joustavammin. EU-oikeuden käytännön toteutuminen on edellyttänyt myös oikeusperiaatteita, jotka tukevat yhtenäistä tulkintaa, yhdenmukaista soveltamista ja tehokkuutta. Oikeusperiaatteita on muodostettu EU-oikeudessa myös siksi, että EU:lta on Lissabonin sopimukseen asti puuttunut perusoikeuksia määrittelevä oikeudellinen asiakirja. Ihmisoikeusperiaatteilla on pyritty vahvistamaan Euroopan ihmisoikeusopimuksen vahvasti ohjaavaa oikeudellista merkitystä. Oikeusperiaatteet ovat EU-oikeuden kiinteä osa ja ne velvoittavatkin jäsenvaltioita toimeenpanemaan ja toteuttamaan niitä.<sup>92</sup>

Periaatteet voidaan väljästi jakaa neljään ryhmään: 1) materiaaliset ja 2) prosessuaaliset periaatteet, 3) tulkintaperiaatteet sekä 4) toimivallanjakoa koskevat periaatteet<sup>93</sup>. Seuraavaksi on tarkoituksena tuoda esille tutkimukselle oleellimmat oikeusperiaatteet ryhmäjaottelua käyttäen. Tässä kohtaa lähinnä esitellään tutkimuksessa käytettävät oikeusperiaatteet, niiden syvempi tarkastelu tulee esille seuraavissa luvuissa, joissa syvennytään tarkemmin oikeusperiaatteisiin ja sisäraajatarkastuksiin.

---

<sup>87</sup> Raitio 2010, s. 194–195.

<sup>88</sup> Ks. esim. asia C-413/99 *Baumbast*, Kok. 2002 s. I-7091.

<sup>89</sup> *Oikeusministeriö* 2012, s. 19–20.

<sup>90</sup> Udo Bux 2016.

<sup>91</sup> *Oikeusministeriö* 2012, s. 19–20.

<sup>92</sup> *Mäenpää* 2011, s. 243–244.

<sup>93</sup> *Mäenpää* 2011, s. 244.

Materiaalisista periaatteista tutkimuksessa käytetään suhteellisuus-, syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusperiaatteita. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että EU:n toimielinten säädöksillä ja muilla toimenpiteillä ei puututa enempää kuin on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista niillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Toisin sanoen toimenpiteet ja niiden mahdolliset haittavaikutukset tulee suhteuttaa tavoiteltavaan päämäärään.<sup>94</sup> Periaatteesta on huomattava sen kaksijakoisuus. Periaatteen kohteina ovat yhteisön toimielimet, joissa se toimii yhteisön toimielinten vallankäytön yleisenä rajoittavana periaatteena sekä jäsenvaltiot/yksityiset tahot, joissa se toimii rajoittavana periaatteena siihen nähden, missä määrin jäsenvaltiot ja yksityiset tahot voivat käyttää EU:n perussopimuksissa niille suotuja mahdollisuuksia mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä terveyden nojalla poiketa yhteisön oikeudesta johtuvista velvoitteista.<sup>95</sup> Yhdenvertaisuusperiaate on määritelty SEU 9 artiklassa ja perusoikeuskirjan 21 artiklassa. Sen mukaan unioni noudattaa kaikessa toiminnassaan kansalaistensa yhdenvertaisuuden periaatetta, jonka mukaan sen toimielimet, elimet ja laitokset kohtelevat kansalaisia yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaiset kohtelee oikeussääntöä tulkittaessaan ja soveltaessaan samanlaisia tapauksia samalla tavoin mutta erilaisia tilanteita toisistaan poikkeavin tavoin.<sup>96</sup> EU-kansalaisten yhdenvertaisuus sekä syrjimättömyys myös nousevat aika ajoin esille EU:n alueella, kun ihmiset voivat liikkua entistä vaivattomammin ilman rajatarkastuksia. Tämä on nostanut esille ongelmallisia tapauksia mm. romanivähemmistöjen liikkumisen kohdalla EU-alueella, vaikka he olisivat EU-kansalaisia.<sup>97</sup> Näkisin, että kolmansien maiden kansalaisten kohdalla nämä kolme periaatetta nostavat esille rajapintoja, joissa oikeusperiaatteiden tulkinalla on iso merkitys sille, nähdäänkö rajoituksen rikkovan tiettyä periaatetta vai ei.

Toimivallanjaosta mukana on viime kappaleessa mainittujen lisäksi toissijaisuusperiaate. Tämä periaate määritellään SEU 5(3) artiklassa. Unioni käyttää toimivaltaansa näitä periaatteita noudattaen. Toissijaisuusperiaate määrittää toimivallan käyttöä unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Sen mukaan unioni toimii ainoastaan, jos, ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla.<sup>98</sup> Unionin tasoinen toiminta ja toimintavallan käyttö ovat siten periaatteen mukaan toissijaisia suhteessa jäsenvaltioiden toimintaan.

---

<sup>94</sup> Erkkilä & Tiilikainen 2012, s. 38.

<sup>95</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 39.

<sup>96</sup> Mäenpää 2011, s. 262.

<sup>97</sup> Ruonala 2011, s. 127.

<sup>98</sup> Mäenpää 2011, s. 159.

Tulkintaperiaatteista mukana ovat *välitön sovellettavuus* ja *välittömät oikeusvaikutukset*. *Välitön sovellettavuus* tarkoittaa, että yleisen kansainvälisen oikeuden normit tai kansainvälisen järjestön säätämät normit eivät edellytä muuntamista valtion sisäiseksi oikeudeksi, jotta niillä olisi oikeusvaikutuksia oikeusjärjestelmässä. EU:n lähtökohtana on se, että huomattava osa siitä on välittömästi sovellettavaa oikeutta. Välittömät oikeusvaikutukset tarkoittavat, että yleisen kansainvälisen oikeuden normeilla tai kansainvälisen järjestön säätämällä normeilla on lainsoveltamistoimintaan liittyviä oikeusvaikutuksia valtion sisäisessä oikeusjärjestelmässä. Tuomioistuimen tulee soveltaa niitä ja ne myös luovat oikeuksia sekä velvollisuuksia yksityisille oikeussubjekteille. Nämä tulkintaperiaatteet tuovat esille myös unionin erityispiirteitä ja EU-oikeuden asemaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä. Näitä kutsutaan myös oikeusjärjestelmän rakenteellisiksi periaatteiksi, jotka erottavat sen omaksi *sui generis* -järjestelmäkseen.<sup>99</sup>

#### 2.4.3 ARVOT EU-OIKEUDESSA

EU:n oikeuslähteiden materiaallinen sisältö ja oikeudellisen sääntelyn tavoitteet ovat suhteutettava unionin perustana oleviin arvoihin ja päämääriin. EU:n arvot määritellään yleisesti SEU 2 artiklassa. Nämä yhteiset arvot EU:ssa ovat *ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina*. Yhteisiä arvoja toteutetaan moniarvoisissa, syjirmättömissä, suvaitsevissa, oikeudenmukaisissa ja yhteisvastuullisissa yhteiskunnissa. EU:n arvojen kunnioittaminen ja sitoutuminen niiden edistämiseksi kuuluu jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. Se on edellytyksenä jäsenyyden hakemiselle (SEU 49 art.), ja mikäli jäsenvaltio jatkuvasti ja vakavasti loukkaa näitä arvoja, jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet voidaan pidättää väliaikaisesti (SEU 7 art.).<sup>100</sup>

Arvoilla on myös vaikutusta oikeusperiaatteisiin, koska oikeusperiaatteet ovat yleensä arvosidonnaisia ja arvoilla on siten merkitystä oikeusperiaatteiden määrittelyn ja soveltamisen kannalta. Unionin arvot voivat myös suoraan vaikuttaa oikeudellisen tulkinnan perusteisiin. Arvojen tulisi näkyä unionin lainsäädännön taustalla vaikuttamassa niin lain sisältöön kuin myös haettuihin tavoitteisiin. Näiden tulisi lopulta ohjata koko unionin toimintaa ja niillä on suuri merkitys luodessaan legitimizeettiä unionin toimintaan.

---

<sup>99</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 20.

<sup>100</sup> Mäenpää 2011, s. 42.

SEU 3 artiklassa määritellään EU:n toiminnan päämääriä. Päämäärillä on merkitystä unionin politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa, ne yhtäältä suuntaavat näitä politiikkoja ja asettavat myös rajoja niiden toteutumiselle. Päämäärillä on merkitystä muun muassa lainsäädännön tavoitteiden arvioinnissa ja sitä kautta myös lainsäädännön soveltamisessa.<sup>101</sup> Tutkimukselle oleellinen päämäärä todetaan SEU 3(2) artiklassa. Tämän mukaan unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja sekä varmistetaan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia. Tämä on myös vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen päämääränä. Unionin kehittämän politiikan päätavoitteena on edetä kohti tätä tavoitetta liikkumisvapaasta, sisärajattomasta ja yhtenäistä ulkorajapolitiikkaa soveltavasta alueesta. Rajatarkastusten aloittaminen sisärajoilla on vastoin tätä päämäärää, mutta jäsenvaltioille on jätetty myös mahdollisuus käyttää rajatarkastuksia tarvittaessa.

Edellä käydyt Schengen-alue, henkilöiden vapaa liikkuvuus, oikeusperiaatteet ja arvot luovat pohjan tutkimuksen pää- ja alakysymyksen pohdintaan. Niiden kautta on tarkoituksena tarkastella väliaikaisten rajatarkastusten perusteita ja vaikutuksia Schengen-alueen sisärajoilla. Edellä käydyt oikeusperiaatteet ja arvot ovat lähellä toisiaan ja niiden avulla pyritään vastaamaan perustelujen legitimiisyyteen ja sisärajatarkastusten vaikutuksiin. Henkilöiden vapaa liikkuvuus voidaan nähdä niin perustamissopimuksissa taattuna oikeutena kuin myös perusoikeutena EU-oikeudessa. Tarkoituksena on soveltaa molempia lähestymistapoja tutkimuksessa, varsinkin ihmisoikeusmyönteinen lähestymistapa korostaa liikkumisvapauden asemaa perusoikeutena. Arvot myös tukevat tätä lähestymistapaa, koska niistä eniten huomiota saavat ihmisarvon kunnioittaminen ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Nämä tulevat ilmi arvoperusteisessa tulkinnassa, jota tutkimuksessa käytetään. Tähän kuuluvat myös oikeusperiaatteet. Edessä olevia lakitekstejä tulkitaan näiden mukaisesti. Teleologisen tulkinnan kannalta erityisesti päämäärät tulevat huomion kohteeksi kuten tässä luvussa mainittu SEU 3(2) artikla. Perustamissopimuksen tai EU-säädösten määräyksiä tulkitaan niiden tavoitteiden mukaisesti ottaen viime kädessä huomioon unionin päämäärät ja tavoitteet kokonaisuudessaan<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Mäenpää 2011, s. 245.

<sup>102</sup> Ojanen 2010, s. 48.



# 3 VÄLIAIKAISET RAJATARKASTUKSET SCHENGEN-MAIDEN SISÄRAJOILLA

## 3.1 VÄLIAIKAISTEN RAJATARKASTUSTEN OIKEUDELLINEN PERUSTA

### 3.1.1 SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖ

Sisärajavalvonnan palauttaminen Schengen-maiden sisärajoille ei ole uusia asia. Schengen-maat ovat aiemmin palauttaneet sisärajatarkastuksia maidensa sisärajoille eri syihin perustuen. Korkean tason tapaamiset, kuten G7, Maailman talousfoorumi, paavin vierailu sekä suuret urheilutapahtumat ovat olleet hyväksyttäviä perusteita palauttaa sisärajatarkastukset väliaikaisesti Schengen-maiden sisärajoilla.<sup>103</sup> Sisärajatarkastuksia on käytetty aiemmin juuri tällaisten suurten tapahtumien ja kestoltaan selvästi rajattujen tilaisuuksien kohdalla. Suomi on viimeksi palauttanut sisärajatarkastukset osalle rajoistaan vuonna 2008 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön kokouksen takia. Vuoden 2015 jälkeiset perusteet sisärajatarkastuksille poikkeavat huomattavasti aiemmista perusteluista. Vain kerran aiemmin vuonna 2001 Belgia oli palauttanut sisärajavalvonnan kasvaneiden maahantulijoiden takia. Nykyisen kehityskulun voidaan katsoa alkaneen arabikeväästä vuonna 2011 ja eskaloituneen vuonna 2015, kun Schengenin sisärajoille saapui valtavia määriä ihmisiä kolmansista maista. Nykyiset sisärajatarkastukset ovat aiheuttaneet täysin toisenlaisia reaktioita kuin aiemmat, joissa sisärajavalvonnan palauttamiset perustuivat Schengenin rajasäännöstön 2006/562/EY oleviin artikloihin.<sup>104</sup> Nämä olivat kuitenkin riittämättömiä vastaamaan vuonna 2015 alkaneeseen tilanteeseen. Päivitetty Schengenin rajasäännöstö 2016/399/EU on pyrkinyt vastaamaan tähän haasteeseen, jota varten myös artikla 29 luotiin.

Perusteet sisärajavalvonnan palauttamiseksi ovat muuttuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana yhä haastavimmiksi ja pitkäkestoisimmiksi. Todelliseksi haasteeksi Schengenin rajasäännöstölle on osoittautunut se, että perustelut noudattaisivat jäsenvaltioiden kansainvälisiä sitoumuksia pakolaisille ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeuksia, erityisesti syrjintäkieltoa. Schengen-alueen rajojen tulee myös olla paikka, jossa ihmisarvoa toteutetaan ja turvapaikanhakijoille kuuluvat oikeudet

---

<sup>103</sup> European Commission 2017. Ks. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf).

<sup>104</sup> *European Parliament* 2016, s. 20–23.

toteutetaan sitoumuksiin kuuluvalla tavalla. Näiden velvollisuuksien kohdalla EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tulee yhä työskennellä, jotta oikeusvaltion periaatteet ja perusoikeudet toteutuvat.<sup>105</sup>

Schengenin rajasäännöstö sitoo kaikkia Schengen-maita<sup>106</sup>. Schengenin rajasäännösten aiheena ja periaatteena on 1 artiklan mukaan se, ettei unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa, sekä vahvistetaan säännöt unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta. Tutkimusaiheen mukaisesti mielenkiinto kohdistuu sisärajoja ylittäviin henkilöihin. Rajasäännöstöä sovelletaan 3 artiklan mukaisesti kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkin rajoittamatta:

- a) unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia
- b) pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.

Tämä tarkoittaa sitä, että Schengenin rajasäännösten määräykset eivät koske niitä pakolaisia, jotka etsivät kansainvälistä suojelua, koska Geneven pakolaissopimus ja Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä soveltuvat tähän ryhmään heidän saapuessaan ja liikkuessaan EU:ssa<sup>107</sup>.

Rajasäännösten 4 artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden soveltaessaan rajasäännöstöä on toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirjaa sekä asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta noudattaen. Unionin yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti rajasäännösten nojalla tehtävät päätökset ovat harkittava tapauskohtaisin perustein. Tutkimukselle oleelliset liikkumisvapaus, perusoikeuskirja ja oikeusperiaatteet huomioidaan rajasäännösten alussa. Kaikki kolme on otettava huomioon rajatarkastusten palauttamista suunnitellessa luoden suojaa yksilöille ja vaatimuksia rajatarkastusten hyväksyttävyydelle. Nämä huomioidaan jäljempänä arvioidessa rajatarkastuksia. Tämän perusteella voidaan todeta, että artiklat ovat yhdenmukaisia unionin päämäärän kanssa, joka todetaan SEU 3(2) artiklassa. Artiklat myös tukevat unionin arvoja SEU 2 artiklan mukaisesti huomioidessaan perusoikeuskirjan sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen, vähemmistöjen oikeudet mukaan luettuina. Nämä toimivat yleisinä säännöksinä rajasäännöstössä ja ovat yhdenmukaisia Schengen-alueen päämäärän kanssa, jossa sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia sekä edistetään liikkumisvapautta EU-

---

<sup>105</sup> *Guild, Brouwer, Groenendijk & Carrera* 2015, s. 1–2.

<sup>106</sup> *European Parliament* 2016, s. 22.

<sup>107</sup> *European Parliament* 2016, s. 49.

kansalaisten kohdalla ja soveltuvin määrin myös kolmansien maiden kansalaisten osalta. Nämä ovat lähtökohdat rajasäännöstön tarkastelulle ja seuraavaksi on tarkoituksena siirtyä tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpään asiaan, eli väliaikaisten rajatarkastusten palauttamiseen Schengen-maiden sisärajoilla poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen sisärajoille mahdollistavat artiklat on määritelty Schengenin rajasäännöstön artikloissa 25-30. Tutkimuksessa keskitytään pääsääntöisesti 29 artiklaan, jossa säädetään erityismenettelystä alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kyseinen artikla oli myös uudistuneen Schengenin rajasäännöstön tärkein uusi innovaatio, joka mahdollisti rajatarkastusten palauttamisen sisärajoille aina kahden vuoden ajaksi, mikäli vakavia puutteita havaittiin Schengenin ulkorajoilla<sup>108</sup>. Tällä artiklalla on pyritty vastaamaan nimenomaan lisääntyneeseen maahanmuuttajien, pakolaisten ja muiden liikkujien määrään, jotka alkoivat näkyä huomattavasti vuonna 2015 Schengen-maiden ulko- ja sisärajoilla. Schengenin rajasäännöstön 29(1) artiklassa tuodaan esille juuri tätä syytä: *Poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleinen toimivuus on vaarantunut 21 artiklassa tarkoitettujen, ulkorajojen valvontaan liittyvien jatkuvien vakavien puutteiden johdosta, ja siinä määrin kuin nämä olosuhteet muodostavat vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, tai sen osissa, jäsenvaltiot voivat tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille enintään kuuden kuukauden ajaksi. Ajanjaksoa on mahdollista jatkaa kolme kertaa uudella enintään kuuden kuukauden jaksolla, mikäli poikkeuksellisten olosuhteiden nähdään jatkuvan.*

Artikla 29 korostaa nimenomaan poikkeuksellisia olosuhteita, jossa Schengen-alueen yleinen toimivuus on uhattuna seurauksena ulkorajavalvonnan puutteista. Näiden puutteiden ulkorajoilla nähdään luovan uhan jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle.<sup>109</sup> EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot ovat nähneet, että Kreikan ulkorajavalvonnan puutteet ovat luoneet tällaisen poikkeuksellisen olosuhteen, jonka perusteella 29 artiklaa voidaan toteuttaa. Tilanteen todetaan tosin rauhoittuneen unionissa viime aikoina, mutta poikkeuksellisten olosuhteiden nähdään yhä jatkuvan, joten väliaikaiset rajatarkastukset näyttäisivät jatkuvan vielä ainakin vuoden 2017 toukokuuhun asti osalla Schengen-maiden sisärajoja<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> European Parliament 2016, s. 8.

<sup>109</sup> European Parliament 2016, s. 51.

<sup>110</sup> Euroopan komission Suomen-edustusto 2017.

Nykyinen tilanne voi muuttua hyvinkin nopeasti etenkin kevään ja kesän aikana, kun maahantulijoiden määrät kasvavat etenkin Välimerellä olosuhteiden parantuessa. Merireitti Libyasta Eurooppaan voi olla seuraavan kriisin aiheuttaja, joka tuo väliaikaiset rajatarkastukset taas esille. Sisärajatarkastukset voidaan palauttaa enintään kahdeksi vuodeksi. Schengenin rajasäännöstössä ei tule esille toimenpiteitä, mikäli kahden vuoden määräaika ylittyisi ja tilanne olisi yhä poikkeuksellinen Schengen-alueella. Osalla sisärajavälvonnan palauttaneista maista, kuten Saksalla ja Itävallalla, tämä kahden vuoden enimmäisaika loppuu tämän vuoden syksyllä. Schengenin rajasäännöstön artikla 29(1) mukaisesti Saksan ja Itävallan tulisi lopettaa sisärajavälvonta rajoillaan syksyllä, koska kahden vuoden enimmäisaika täyttyy. Tilanteessa, jossa pakolaismäärät kasvaisivat Euroopan sisällä uudestaan kesän aikana, ja jatkuisi syksyille asti olisi mielenkiintoinen nimenomaan Schengenin rajasäännöstön näkökulmasta, koska tällaista tilannetta ei aiemmin ole kohdattu. Tällainen tilanne tosin voisi olla vahingollinen Euroopan unionin uskottavuudelle ja Schengen-alueen tulee olla ajoissa varautunut tilanteeseen, mikäli poikkeuksellisten olosuhteiden arvioidaan jatkuvan.

Schengenin rajasäännöstön 29(2) artiklassa todetaan: *Jos kaikki muut toimenpiteet, erityisesti 21(1) artiklan tarkoitetut toimenpiteet, ovat riittämättömät lievittämään tehokkaasti havaittua vakavaa uhkaa, neuvosto voi suosittaa viimeisenä keinona ja toimenpiteenä yhteisten etujen turvaamiseksi - alueella, jolla ei suoriteta sisärajavälvontaa, yhdelle tai useammalle tietylle jäsenvaltiolle, että se päättäisi tai nämä päättäisivät palauttaa rajavälvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin.* Schengen-maiden sisärajatarkastusten jatkuminen perustuu komission ehdotukseen, jossa se on arvioinut poikkeuksellisten olosuhteiden yhä jatkuvan. Neuvoston tehtävänä on antaa suositus jäsenvaltioille. Kyseinen artikla toteaa vielä, että neuvosto ilmoittaa suosituksessaan ainakin artiklan 27(1) kohdan a-e alakohdassa tarkoitetut tiedot. Näitä ovat mm. palauttamisen syyt, jotka muodostavat vakavan uhkan jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle sekä rajatarkastusten laajuus ja pituus.

Tärkeänä lisäyksenä väliaikaisten rajatarkastusten aloittamisessa artiklassa 29(2) on se, että ennen kuin jäsenvaltio palauttaa rajavälvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin tämän kohdan nojalla, tästä on ilmoitettava muille jäsenvaltioilla, Euroopan parlamentille ja komissiolle. Rajasäännöstössä todetaan, että väliaikaisen rajavälvonnan tulee olla viimeinen keino turvata yhteiset edut. Rajasäännöstön 29(3) artiklan mukaan jäsenvaltion ei ole pakko toteuttaa 2 kohdassa tarkoitettua suositusta, mutta tällöin jäsenvaltion olisi viipymättä ilmoitettava kirjallinen perustelunsa komissiolle. Tämän seurauksena komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle

kertomuksen, jossa se arvioi kyseisen jäsenvaltion esittämiä perusteluja sekä seurauksia yhteisten etujen turvaamiselle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa.

Artikla 29 luo perusteet väliaikaisten rajatarkastusten palauttamiselle sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa. Näiden on nähty täyttyneen Kreikan ulkorajavalvonnassa havaittujen puutteiden takia. Tämä on oikeuttanut artikla 29 aktivoimisen tiettyjen Schengen-maiden sisärajoilla, mutta tietyt perusteet on täytettävä, jotta artiklan 29 mukaisesti sisärajavaltontaa voidaan palauttaa.

### 3.1.2 PERUSTEET RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISELLE PALAUTTAMISELLE

Arviointiperusteiden huomioiminen todetaan 25(2) artiklassa. Sen mukaan 26 ja 30 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet on otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 28 tai 29 artiklan perusteella harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille. Artikla 25(4) määrittelee kokonaisajanjaksoa 29 artiklan osalta. Tämän mukaan, kun rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa kahden vuoden enimmäiskeston saakka mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Artikla 26 käsittelee perusteita rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille. Artiklan mukaan, *kun jäsenvaltio päättää viimeisenä keinona palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti sen yhdelle tai useammalle sisärajalle tai sisärajan osalle taikka päättää jatkaa tällaista palauttamista 25 artiklan tai 28(1) artiklan mukaisesti, sen on arvioitava, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleistä järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, ja arvioitava toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan.*

Arviointia suoritettaessa jäsenvaltioiden on otettava erityisesti huomioon seuraavat asiat:

- a) mahdollisten uhkien todennäköinen vaikutus *yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen*, myös terroritekojen tai -uhkien sekä järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien seurauksena
- b) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus *henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen* alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa

Vetoaminen jäsenvaltioiden yleistä järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen on ollut yleisin peruste sisärajatarkastusten aloittamiselle. Pohjoismaista sisärajatarkastukset palauttaneet Norja,

Ruotsi ja Tanska ovat perusteluissaan tuoneet esille poikkeuksellisen tilanteen aiheuttamasta uhkasta yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Terrorismiin ovat vedonneet Malta ja Ranska. Sisäraajatarkastusten vaikutukset liikkumisvapauteen ovat tosin jääneet jäsenvaltioiden osalta vajavaisiksi.<sup>111</sup> Tarkemmin jäsenvaltioiden perusteluihin palataan seuraavassa luvussa.

Artikla 30 määrittelee rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevat perusteet alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kyseinen artikla käsittelee nimenomaan artikla 29 mukaisesti palautettavaa väliaikaista sisärajavaltontaa, ja perusteita niiden aloittamiseksi. Artikla 30(1) mukaan *neuvoston suosittaessa 29(2) artiklan mukaisesti viimeisenä keinona rajavalvonnan väliaikaista palauttamista yhdelle tai useammalle sisärajalle tai sisärajan osalle se arvioi, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleistä järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, ja arvioi toimenpiteen oikeasuhteisuuden kyseiseen uhkaan.* Arviointi perustuu jäsenvaltioiden ja komission toimittamiin yksityiskohtaisiin tietoihin ja mahdollisiin muihin merkityksellisiin tietoihin, kuten 30(2) artiklan mukaisesti saatuihin tietoihin. Arviointia suoritettaessa huomioon otettavat oleellimmat kohdat tutkimukselle ovat b) ja c) -kohdat:

- b) arviointi- ja valvontamekanismin asetuksen (EU) N:o 1053/2013 nojalla hyväksytyissä arvioinneissa todettujen ulkorajavalvontaan liittyvien vakavien puutteiden nykyinen ja todennäköinen tuleva vaikutus; missä määrin tällaiset vakavat puutteet muodostavat vakavia uhkia yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa
- c) rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa

Perusteista sisärajavaltontaa aloittamiselle voidaan todeta se, että niissä tulisi huomioida rajatarkastusten tosialliset seuraukset yleistä järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä valittujen toimien todennäköinen onnistuminen nähtyyn uhkaan. Esille tulee myös suhteellisuusperiaate. Se mainitaan toimenpiteen oikeasuhteisuutena kyseiseen uhkaan. Toimien tulee siis noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja rajavalvonnan vaikutuksia tulee arvioida sen mukaisesti. Tärkeänä asiana on myös vaikutukset liikkumisvapauteen. Tämä mainitaan artikloissa 26 ja 30. Rajasäännösten artiklassa 4 todetaan, että arviointi toteutetaan yleisten periaatteiden mukaisesti

---

<sup>111</sup> *European Parliament* 2016, s. 42–58.

tapauskohtaisin perustein. Suhteellisuusperiaatteeseen ja liikkumisvapaus ovat oleellisia arvioitaessa perustelujen hyväksyttävyyttä.

Konkreettisissa jäsenvaltioiden sisärajavälvalvonnan perusteluissa on mielenkiintoista nähdä, kuinka suhteellisuusperiaatteen ja liikkumisvapauden vaikutukset unionin kansalaisiin ja kolmansien maiden kansalaisiin on huomioitu ja arvioitu. Oikeusperiaatteista varsinkin suhteellisuusperiaatetta painotetaan perustelujen arvioimisessa. Sisärajatarkastusten palauttamisen päämääränä on luoda olosuhteet, jotka mahdollistaisivat kaikkien sisärajatarkastusten poistamisen Schengen-alueelta ja palauttaisi normaalin toiminnan rajoille niin pian kuin mahdollista<sup>112</sup>. On nähtävissä, että rajavälvalvonnan palauttaminen on vastoin Schengen-alueen yleistä päämäärää sisärajjattomasta alueesta, jolla ei suoriteta tarkastuksia. Siksi näiden toimien tulisi olla viimeinen mahdollinen ratkaisu, joka on kestoaltaan selvästi rajattu ja asianmukaisesti perusteltu. Unionin arvoja todetaan rajasäännösten alussa ja vaikutuksia rajoittavat unionin perusoikeuskirja ja kansainväliset sopimukset. Rajatarkastusten vakavuutta painotetaan mainitsemalla rajasäännöstyössä se, että niiden tulee olla viimeinen keino ja niiden tulee noudattaa edellä mainittuja perusteluja, jotta ne voidaan hyväksyä EU-oikeuden puitteissa. Schengenin rajasäännöstö luo pohjan EU:n toimielimille ja varsinkin jäsenvaltioille arvioida sisärajatarkastusten tarpeellisuutta ja vaikutuksia Schengen-järjestelmän toimintaan.

### 3.1.3 TOIMIVALLAN JAKO VÄLIAIKAISISSA RAJATARKASTUKSISSA

Schengenin rajasäännösten toimivallan jako liittyy läheisesti neuvoston asetukseen 1053/2013/EU arviointi- ja valvontamekanismista. Arviointi- ja valvontamekanismin tehtävänä on tuottaa informaatiota Schengenin ulkorajojen toimivuudesta. Mekanismin tuottama tieto toimii lähteenä sille, että Schengenin rajasäännösten artiklaa 29 sovelletaan jäsenvaltioiden sisärajoilla. Tämän tutkimuksen kannalta oleellista arviointi- ja valvontamekanismissa on, että sen kautta tulee esille toimivallan jako Schengenin rajasäännösten kohdalta. Sen avulla pitkälti päätetään se, onko rajavälvalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle perusteita, ja tilanteen kehittymistä myös seurataan mekanismin avulla. Mekanismin tulee esille 29(2) artiklassa, jossa todetaan, että neuvoston suositus rajavälvalvonnan palauttamisesta perustuu komission ehdotukseen. Jäsenvaltiot voivat myös pyytää

---

<sup>112</sup> Secretary General of the European Commission (2017), Commission Document, 5465/1/17.

komissiota esittämään neuvostolle tällaisen ehdotuksen. Näin komissio on ohjaajan paikalla arviointi- valvontamekanismin osalta.<sup>113</sup>

Arviointi- valvontamekanismin mukaan jäsenvaltiot ja komissio ovat yhteisvastuussa kyseisen mekanismin täytäntöönpanosta, mutta komissiolle on uskottu vuosittaiset arviointiohjelmat, kyselylomakkeiden valmistus ja vierailujen aikataulutus. Neuvostolle jäi silti suositusten antamisen rooli, koska sen uskotaan vahvistavan luottamusta jäsenvaltioiden kesken, lisäävän vertaispalautteen painetta jäsenvaltioille sekä huomioivan paremmin suositusten poliittisesti herkän luonteen.<sup>114</sup> Komission tekemät suositukset ovat kuitenkin painavin argumentti sille, kuinka välttämättöminä sisärajarakastusten aloittaminen nähdään. Komissio luo pohjan, jonka perusteella jäsenvaltiot tekevät päätöksen. Jäsenvaltioille on jäänyt 29(3) artiklan nojalla mahdollisuus kieltäytyä rajatarkastusten aloittamisesta, mutta sen tulee antaa kirjallisesti perustelunsa tälle, jotka komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Komissio arvioi tässä jäsenvaltion perusteluja sekä seurauksia yhteisten etujen turvaamiselle alueella, jolla ei suoriteta sisäraja- valvontaa.

Euroopan parlamentilla ja kansallisilla parlamenteilla on SEUT 70 artiklan nojalla oikeus saada tietoa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla tehtävien toimien sisällöstä ja tuloksista. Schengenin rajasäännösten mukaan komission on tiedotettava EU-parlamenttia siitä, mikäli väliaikaisia rajatarkastuksia suunnitellaan palautettavaksi jäsenvaltioiden sisärajoille. Komission on myös informoitava kansallisia parlamenteja arviointien sisällöstä ja tuloksista, sekä lähettää vuosittaiset raportit parlamenteille. Neuvoston tehtävänä on lähettää suosituksensa kansallisille parlamenteille. Tämän informaation kautta jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus täydentää kyseisiä dokumentteja.<sup>115</sup>

Toimivalta jakautuu jaetun toimivallan mukaisesti Schengenin rajasäännöstyössä EU:n toimielimien sekä jäsenvaltioiden kesken. Komissiolla on ohjaajan rooli arvioitaessa rajatarkastusten tarpeellisuutta ja luodessaan suosituksen neuvostolle, joka esittää suosituksen jäsenvaltioille. Kansalliset parlamentit ovat oikeutettuja saamaan tietoa tilanteesta Schengen-alueen rajoilla ja lopulta se on jäsenmaiden päätettävissä, palautetaanko sisärajarakastukset vai ei. On myös muistettava, että jäsenvaltioilla on toimivalta toimia yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi SEUT 72 artiklan nojalla. Euroopan parlamentilla on myös vastaavia oikeuksia kuin kansallisilla parlamenteilla, mutta tosiasiallista toimivaltaa heillä ei ole. Toimivaltaa

---

<sup>113</sup> *European Parliament* 2016, s. 9.

<sup>114</sup> *European Parliament* 2016, s. 34.

<sup>115</sup> *European Parliament* 2016, s. 35–37.



on siirretty yhä enemmän EU:lle, mutta varsinainen täytäntöönpano pysyy yhä jäsenvaltioilla. Päätökset rajatarkastusten aloittamiseksi silti perustuvat hyvin vahvasti komission ehdotukseen. Tilanne, jossa jäsenvaltio kieltäytyisi komission ehdotuksesta olisi mielenkiintoinen, koska rajasäännöstöstä ei tähän löydy vastausta, eikä mikään jäsenvaltio ole sellaista vielä tehnyt. Schengenin rajasäännöstössä todetaan vain, että kyseistä päätöstä arvioitaisiin komission, EU-parlamentin ja neuvoston osalta.

Toimivalta noudattaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen mukaista toimivallan jakoa. Komissiolla on oikeus aloitteisiin, kansalliset parlamentit osallistuvat täytäntöönpanoon ja neuvosto toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin on myös käyttänyt kompetenssiaan Schengenin rajasäännöstöön liittyvissä oikeustapauksissa, joista vain kaksi liittyy sisärajoihin, eivätkä suoraan väliaikaisiin sisärajatarkastuksiin<sup>116</sup>. Toissijaisuusperiaate näyttäisi myös pätevän Schengenin rajasäännöstön osalta. Komissiolle annetun toimivallan kautta, suositusta tehdessään ja antaessaan, se pystyy paremmin saavuttamaan tavoitteet kuin jäsenvaltiot. Komissio pystyy tehokkaammin ja yhdenmukaisemmin arvioimaan ja tekemään suosituksia rajavalvonnasta kuin jäsenvaltioiden itse suorittaessaan tätä.

Sisärajatarkastusten kautta jäsenvaltiot voivat myös saada takaisin sitä toimivaltaa, jonka ne ovat menettäneet osaltaan sisärajatarkastusten poistuttua rajoiltaan. Useassa jäsenvaltiossa rajavalvonnan puuttuminen on herättänyt huolenaihetta ja sen on nähty aiheuttavan epävakautta jäsenvaltioille, haitaten heidän oikeuttaan suojella valtiota ja kansalaisiaan. Tätä ei ole esiintynyt kaikissa jäsenvaltioissa, mutta se osaltaan pystyy selittämään nykyistä tilannetta. Lisääntyneet maahantulijoiden ja pakolaisten määrä ja jäsenvaltioiden päätös palauttaa sisärajavaltontaa vastauksena tähän, voidaan nähdä osana pidempää kehitystä, jossa osalle jäsenvaltioista sisärajan alue on aiheuttanut turvallisuushuolia.<sup>117</sup> Näkisin, että rajavalvonnan palauttamisella jäsenvaltiot pystyvät ottamaan osittain takaisin itselleen sitä toimivaltaa, jonka he ovat menettäneet liittyessään Schengen-alueeseen. Sisärajatarkastukset eivät kuitenkaan ole ratkaisu nykyiseen ongelmaan, vaan sillä pystytään vain väliaikaisesti palauttamaan turvallisuudentunne rajoille. Rajatarkastukset ovat myös vastoin Schengen-alueen päämäärä vapaasta liikkuvuudesta ja niillä on huomattavia vaikutuksia taloudesta aina EU-kansalaisiin oikeuksiin. Sisärajatarkastukset ovat vain väliaikainen ratkaisu ongelmaan, eikä sitä ole luotu pysyväksi ratkaisuksi jäsenvaltioille.

---

<sup>116</sup> *European Parliament* 2016, s. 85.

<sup>117</sup> *European Parliament* 2016, s. 21.

## 4 JÄSENVALTIOIDEN PERUSTELUT SISÄRAJATARKASTUKSILLE

### 4.1 SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖ JA SISÄRAJATARKASTUSTEN PERUSTELUT

#### 4.1.1 JÄSENVALTIOIDEN PERUSTELUJA

Syyskuussa 2015 kahdeksan Schengen-maata palautti tarkastukset sisärajoilleen sen vuoksi, että yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistui vakava uhka. Nämä maat olivat Belgia, Tanska, Saksa, Unkari, Itävalta, Slovenia, Ruotsi ja Norja. Näistä maista sisärajatarkastuksia ovat jatkaneet Itävalta, Saksa, Tanska, Ruotsi ja Norja. Tässä kappaleessa keskitytään lähemmin Itävallan, Saksan, Tanskan ja Ruotsin yhä rajatarkastuksia jatkavien Schengen-maiden perusteluihin. Nämä maat ovat jatkaneet rajatarkastuksiaan nimenomaan artikla 29 mukaisesti. Norja jätetään pois, koska se ei kuulu Euroopan unioniin. Vuodesta 2015 lähtien vain pieni osa Schengen-maista on palauttanut sisärajavälvonnan rajoillensa, mutta suurin osa 26 Schengen-maasta ei ole käyttänyt tätä mahdollisuutta<sup>118</sup>. Slovenia aloitti ja lopetti sisärajavälvonnan suhteellisen nopeasti ja Unkarin rajatarkastuksista ei löydy dokumentteja neuvoston rekisteristä ja maa on aloittanut rakentamaan muuria rajalleen estääkseen laittomasti maahan tulevia henkilöitä. Unkarin toimia on kyseenalaistettu. Tässä kappaleessa keskitytään pääsääntöisesti artikla 29 mukaisesti palautettuihin sisärajatarkastuksiin, mutta myös kokonaisuutta sisärajavälvonnasta tarkastellaan. Tätä pohditaan tarkemmin ensi luvussa, kun tuodaan esille sisärajavälvonnan vaikutuksia henkilöihin. Tuon myös esille Ranskan perusteluja tarkastusten aloittamiseksi, koska sen perustelut eroavat muista maista. Ranskan mukaan ottaminen tuo esille toisenlaisen näkökulman sisärajavälvonnan palauttamiseen ja sen käyttämät perustelut ovat ajankohtaisia.

Tarkoituksena on alkuun tuoda esille Euroopan neuvoston suositus sisärajavälvonnan aloittamisesta ja jatkamisesta, joka perustuu komission arviointiin ja ehdotukseen. Tuon esille sen, miksi EU:n toimielimet ovat nähneet tarpeelliseksi aloittaa ja jatkaa sisärajatarkastuksia viimeisimmän suosituksen mukaan. Seuraavaksi on vuorossa jäsenvaltioiden perusteluja. Tuon jäsenvaltioiden perusteluista esille niiden ensimmäiset perustelut ja Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukaisesti

---

<sup>118</sup> *Guild* ym. 2015, s. 8.

perusteltuja ja jatkettuja sisäraajatarkastuksia. Aluksi tuodaan esille maat, jotka perustivat päätöksensä yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Viimeisenä tuodaan esille Ranskan perustelut.

### *Euroopan unionin neuvosto*

Euroopan unionin neuvoston antama suositus<sup>119</sup> väliaikaisten sisärajavälvonnan jatkamisesta tuo esille syitä, miksi Euroopan komissio on nähnyt aiheelliseksi jatkaa sisäraajatarkastuksia. Toimivallan jaon mukaisesti päätökset rajatarkastusten aloittamisesta ja jatkamisesta perustuvat pitkälti juuri tälle neuvoston suositukselle. Tarkasteltavana on neuvoston antama suositus helmikuulta 2017, jonka perusteella neuvosto suosittelee sisäraajatarkastusten jatkamista Itävallan, Saksan, Tanskan, Ruotsin ja Norjan sisärajoilla. Tämän suosituksen perusteella kappaleessa käsiteltävät neljä ensimmäistä Schengen-maata ovat päättäneet jatkaa sisärajavälvontaa helmikuun aikana vielä seuraavat kolme kuukautta.

Euroopan unionin neuvoston antama suositus 7.2.2016 toteaa, että kyseiset neljä Schengen-maata jatkaisivat oikeasuhteisen väliaikaisen rajavälvonnan suorittamista tietyillä sisärajojensa osuuksilla, vastauksena yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan, joka johtuu ulkorajavälvonnan puutteista Kreikassa sekä Kreikan kautta tulleiden laittomien muuttajien edelleen liikkumisesta ja pyrkimisestä muihin Schengen-maihin. Schengenin rajasäännösten 25 ja 29 artiklan mukaisesti neuvoston suosittamaa alkuperäistä ajanjaksoa voidaan jatkaa edelleen, jos poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat. Komissio on myös todennut, että kyseisten maiden sisärajavälvonta on ollut oikeasuhteista ja neuvoston suosituksen mukaista. Laittomien muuttajien vähenemisestä ja rajoilla tapahtuneesta edistyksestä huolimatta, vielä ei ole saavutettu olosuhteita, jossa Schengen-järjestelmän toiminta voidaan palauttaa normaaliksi. Edellä mainittujen syiden mukaisesti on todettu perustellulta sallia väliaikaista sisärajavälvontaa suorittavien Schengen-maiden jatkaa viimeisenä keinona suojatakseen niiden yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukaisesti. Rajatarkastusten jatkokauden kestoksi määritellään kolme kuukautta, jonka jälkeen se ei saa enää ylittyä. Kyseinen aikatavoite on myös aiemmissa suosituksissa mainittu siinä onnistumatta.

Kyseisten Schengen-maiden kohdalla on todettu, että Kreikan ulkorajojen vuotaminen ja sen kautta saapuvat ihmismäärät ovat asettaneet neljän Schengen-maan yleisen järjestyksen ja sisäisen

---

<sup>119</sup> Neuvoston pääsihteeristö (2017), neuvoston dokumentti, 6020/17.

turvallisuuden uhatuksi. Nämä maat ovat perusteluissaan tuoneet esille syitä, miksi sisärajavalvonta tulisi palauttaa maidensa rajoille ja niin komissio kuin neuvosto ovat hyväksyneet nämä perustelut ja sallineet sisärajavalvonnan palauttamisen ja jatkamisen. Tilanne on jatkunut vuodesta 2015 lähtien ja tilanteen rauhoittumisesta huolimatta, neuvosto on nähnyt, että uhka ei ole ohi, vaan kyseiset maat voivat jatkaa sisärajatarkastuksiaan, koska poikkeukselliset olosuhteet, jotka ovat vakava uhka yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle ja jotka vaarantavat koko Schengen-alueen toiminnan, jatkuvat näin ollen edelleen.

Neuvoston suosituksessa mainitaan ehdot, jotka on täytettävä ennen kuin jäsenvaltiot voivat jatkaa sisärajatarkastuksiaan. Jäsenvaltioiden on ennen valvonnasta päättämistään tarkasteltava, voidaanko muilla toimenpiteillä kuin rajavalvonnalla tehokkaasti torjua havaittua uhkaa. Kyseisten jäsenvaltioiden on esitettävä ilmoituksissaan tämän tarkastelun tulokset ja syyt siihen, miksi ne ovat valinneet sisärajavalvonnan. Väliaikaisen sisärajavalvonnan on myös jatkuttava ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä, ja sen määrä rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, minkä lisäksi se olisi mukautettava olosuhteisiin. Esimerkiksi jos maahantulovirta on tietyssä aikana merkityksellisen pieni, valvonta tietyillä rajaosuuksilla saattaa olla tarpeetonta. Jotta ihmisten liikkumista kyseisillä sisärajoilla haitattaisiin mahdollisimman vähän, ainoastaan kohdennettu, riskianalyysiin ja tiedustelutietoon perustuva valvonta on sallittua. Sisärajavalvontaa suorittavan jäsenvaltion on viikoittain tarkasteltava uudelleen tarkastusten tarvetta ja tiheyttä sekä suorituspaikka- ja ajankohtaa niiden mukauttamiseksi torjuttavan uhan tasoon, poistettava tarkastukset vaiheittain, mikäli suinkin mahdollista ja raportoitava komissiolle kuukausittain.

Komissio on antanut uusimman suosituksensa sisärajavalvonnan jatkamisesta 2.5.2017<sup>120</sup>. Huomioarvoista tässä suosituksessa on se, että komissio suosittelee Itävallan, Saksan, Tanskan ja Ruotsin vähitellen lopettamaan seuraavien kuuden kuukauden väliaikaisen rajavalvonnan. Tämä ei ole vielä neuvoston suositus, mutta komission suosituksen perusteella voisi olettaa, että sisärajatarkastukset päättyisivät vielä tämän vuoden aikana. Suosituksessa myös mainitaan, että kyseessä on viimeinen kerta, kun valvonnan jatkaminen on EU:n lainsäädännön mukaan mahdollista.

---

<sup>120</sup> COM(2017) 226 final.

## *Saksa*

Saksan perustelut sisäraajatarkastusten palauttamiseksi annettiin 14.9.2015<sup>121</sup>. Perusteluissaan Saksa tuo esille kolmansien maiden kansalaisten aiheuttaman hallitsemattoman tilanteen rajoillaan. Muiden maiden kanssa neuvoteltuaan ja vaihtoehtojen puutteesta johtuen Saksa päätti aloittaa sisäraajatarkastukset Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan mukaisesti. Rajatarkastukset aloitetaan Saksan maa-, ilma-, ja merirajoilla tilanteen niin vaatiessaan. Saksa huomauttaa, että rajatarkastukset tulevat olemaan vain tilanteen vaatimusten mukaisia. Perusteluissa korostetaan, että valtion on tiedettävä, kuka saapuu maahan ja kuka jää maahan. Tulijamäärien kasvu vaarantaisi maan yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden. Saksa myös toteaa, ettei se ole Euroopan unionin lain mukaan vastuussa suurimmasta osasta ihmisistä, jotka ovat saapuneet maahan. Saksan perusteluissa tulee ilmi maan ärtymys Italian ja Kreikan ulkorajavalvonnan puutteita kohtaan. Perusteluista kuitenkin puuttuu Schengenin rajasäännöstön 26 artiklan vaatimukset uhkien todennäköisestä vaikutuksesta yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen sekä toimenpiteiden vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen.<sup>122</sup> Palauttaessaan sisäraajatarkastuksia ensimmäistä kertaa Saksa totesi, että Euroopan maista siihen vaikutti eniten kasvaneet ihmismäärät rajoilla. Sisäraajatarkastusten palauttamisen todettiin olevan tarpeellisia ainakin siksi ajaksi, että tilanne rajoilla saatiin takaisin kontrolliin ja painetta hieman purettua.<sup>123</sup>

Schengenin rajasäännöstön 29(2) mukaisesti Saksassa on päätetty jatkaa sisäraajatarkastuksia 13.5.2016<sup>124</sup> ja 25.11.2016.<sup>125</sup> Molemmissa tiedotteissa todetaan, että Saksa on päättänyt jatkaa väliaikaisia sisäraajatarkastuksia Schengenin rajasäännöstön 29(2) artiklan mukaisesti aluksi kuusi kuukautta ja jälkimmäisessä vielä kolme kuukautta. Päätös perustuu Euroopan unionin neuvoston suositukseen sisäraajatarkastusten jatkamisesta Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Perusteluissa ei ole muuten mitään uutta lisättävää alkuperäisiin perusteluihin. Sisäraajatarkastusten jatkaminen perustuu siis pitkälti neuvoston antamaan suositukseen, jossa jäsenvaltiota on suositeltu yhä jatkamaan sisäraajatarkastuksiaan.

Uusin tiedote sisäraajavalvonnan jatkamisesta on annettu Saksan toimesta 13.2.2017.<sup>126</sup> Perusteluissa nostetaan esille jatkuvat ulkorajavalvonnan ongelmat ja maahantulijoiden yhä jatkuva saapuminen

---

<sup>121</sup> German Delegation (2015), Council Document, 11986/15.

<sup>122</sup> *European Parliament* 2016, s. 42.

<sup>123</sup> *Guild* ym. 2015, s. 6.

<sup>124</sup> German Delegation (2016), Council Document, 8930/16.

<sup>125</sup> German Delegation (2016), Council Document, 14880/16.

<sup>126</sup> German Delegation (2017), Council Document, 6255/17.

maahan. Uutena perusteluna nousee myös esille jännittynyt turvallisuustilanne Saksassa tapahtuneen terrori-iskun jälkeen joulukuun 19 päivänä 2016. Perustelujen mukaan tämä oikeuttaa valtion suvereniteetin käytön sisärajoilla. Saksa huomauttaa, että mahdollinen kolmen kuukauden lisäaika ei välttämättä ole riittävä riippuen tilanteen kehittymisestä yleensä. Saksan mahdolliset sisäraajatarkastukset saattavat siten saada jatkoa. Tilanne Schengen-alueella pystyy muuttumaan nopeasti, kuten Saksassa tapahtunut terrori-isku osoittaa ja tämä vaikuttaa suuresti maan haluihin lopettaa sisäraajatarkastukset. Rajatarkastusten todetaan estävän kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsy, jotka eivät täytä vaadittavia kriteerejä ja eivät vaadi suojelua Saksasta. Kuinka sisärajavaltvonta tarkalleen estää terroristien maahanpääsyn ei ole tarkemmin tuotu esille perusteluissa.

### *Itävalta*

Itävallan perustelut sisäraajatarkastusten aloittamiseksi annettiin tiedoksi 17.9.2015<sup>127</sup>. Perusteluissaan Itävalta tuo myös esille muuttovirtojen aiheuttaman turvallisuusuhan. Itävalta toteaa, että Saksan päätöksen jälkeen, se näkee tarpeelliseksi aloittaa väliaikaiset sisäraajatarkastukset ennakoivana toimena estääkseen uusia mahdollisia uhkia yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Rajatarkastusten aloittaminen tapahtuisi Itävallan maa- ja ilmarajoilla, tilanteen vaatimusten mukaisesti. Rajatarkastuksia tehtäisiin muuttovirtojen ennakoitujen liikkeiden mukaisesti ja rajoitettaisiin vain tarvittavaan tarpeeseen turvallisuuden kannalta.

Perusteluissa tuodaan hieman enemmän esille muuttovirtojen vaikutuksia maan yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kuin Saksan perusteluissa. Sen mukaan sisäraajatarkastukset ovat välttämättömiä yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle, ja estääkseen maan poliisin, hätäpalvelujen ja julkisen infrastruktuurin ylikuormittumisen. Itävalta tuo myös esille, ettei se ole vastuussa suurimmasta osasta maahantulijoista ja korostaa yhteisvastuun merkitystä EU:ssa. Itävallan perustelut näyttävät olevan pitkälti yhteneväisiä Saksan kanssa. Itävalta tosin mainitsee sisäisen turvallisuuden mahdollisen ylikuormittumisen, mutta ilman yksityiskohtaisia perusteluja.<sup>128</sup> Päätös jatkaa sisäraajatarkastuksia artiklan 29(2) mukaisesti julkaistiin Saksan kanssa samana päivänä 13.5.2016<sup>129</sup>. Saksan tapaan todetaan, että Itävalta on päättänyt jatkaa sisäraajatarkastuksia neuvoston suosituksen mukaisesti. Myös Itävallan rajatarkastukset jatkuivat seuraavat kuusi kuukautta.

---

<sup>127</sup> Austrian Delegation (2015), Council Document, 12110/15.

<sup>128</sup> *European Parliament* 2016, s. 42.

<sup>129</sup> Austrian Delegation (2016), Council Document, 8947/16.

Itävallan perustelut jatkaa väliaikaisia sisäraajatarkastuksia seuraavat kolme kuukautta on annettu 25.11.2016<sup>130</sup>. Tiedotteessa tuodaan esille, että Itävalta on päättänyt jatkaa komission suosituksen mukaisesti sisäraajatarkastuksia kolmen kuukauden ajan. Perusteluissa ilmoitetaan, että Itävallan rajatarkastuksilla estetään niin laitonta maahantuloa kuin myös lisääntyvää rikollista ihmissalakuuljetusta Keski-Euroopassa. Ilman Schengenin rajasäännösten artikla 29 luomaa mahdollisuutta, laittomien maahantulijoiden havaitseminen ja pysäyttäminen vaikeutuisi rajoilla. Perusteluissa tuodaan myös esille, että laittomien maahantulijoiden palauttaminen ei ole mahdollista EU-alueella ja siten rajavalvonta on ainoa tehokas keino pysäyttämään laittoman maahantulon Itävallan alueelle. Uusin päätös jatkaa sisäraajatarkastuksia on nähnyt neuvoston suosituksen mukaisesti tarpeellisenä vielä seuraavat kolme kuukautta<sup>131</sup>. Sisäraajavalvontaa perustellaan laittoman maahantulon vaikeuttamisella sekä vierastaistelijoiden liikkumisen estämisellä heidän mukanaan. Toimiva ulkorajavalvonta on ehtona sille, että Euroopassa voidaan taas toteuttaa sisäraajatonta liikkuvuutta. Vaihtoehtoiset toimet todetaan tehottomiksi, koska sisäraajatarkastukset ovat ainoa tehokas mekanismi säilyttämään yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus.

### *Tanska*

Tanska antoi perustelunsa sisäraajatarkastusten aloittamisesta tiedoksi 5.1.2016<sup>132</sup>. Perusteluissaan Tanska tuo esille arvionsa siitä, että syyskuusta 2015 lähtien yli 91 000 maahantulijaa on ylittänyt sen rajan Saksan kanssa. Samassa ajassa yli 13 000 henkilöä on hakenut turvapaikkaa Tanskasta. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoita Tanskassa oli yli 21 000 ja loput ovat matkustaneet joko Ruotsiin tai Norjaan. Tanskalaisten viranomaisten mukaan vähintään puolella henkilöistä, jotka ovat ylittäneet Saksan ja Tanskan välisen rajan ei ole voimassa olevaa passia tai henkilöllisyystodistusta. Perusteluissa tuodaan myös esille se, että Ruotsi, Norja ja Saksa ovat jo aloittaneet sisäraajatarkastukset. Varsinkin Ruotsin päätös aloittaa sisäraajatarkastukset vaikutti Tanskan asemaan huomattavasti, koska suljettu raja estää maahantulijoiden ja turvapaikanhakijoiden liikkumisen eteenpäin ilman tarvittavia dokumentteja.

Naapurimaiden päätösten takia Tanska on kohdannut vakavan riskin yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle, koska suuret määrät laittomia maahantuloja saattaisi pakkautua Kööpenhaminan seudulle lyhyen ajan sisällä. Tämän takia Tanska päätyi aloittamaan väliaikaiset

---

<sup>130</sup> Austrian Delegation (2016), Council Document, 14879/16.

<sup>131</sup> Austrian Delegation (2017), Council Document, 6252/17.

<sup>132</sup> Danish Delegation (2016), Council Document, 5021/16.

sisäraajatarkastukset. Tanskan turvallisuusriskinä on vaikuttanut olevan se, että laittomat maahantulijat eivät liikkuisi niin nopeasti kuin Tanskan viranomaiset haluaisivat naapurimaihin<sup>133</sup>. Tanska ei ole pyrkinyt perusteluissaan esittämään ratkaisua, joka olisi Schengen-alueen kannalta kestävämpi, vaan pyrkii pitämään tilanteen entisellään, joka siirtää vastuuta sen omilta hartioilta pois.

Seuraavat perustelut Tanska on antanut 2.6.2016, jolloin se lyhyesti päätti jatkaa sisäraajatarkastuksiaan 29(2) artiklan mukaisesti seuraavat kuusi kuukautta.<sup>134</sup> Tanskan perusteluissa jatkaa sisäraajatarkastuksia ei tuoda esille uusia perusteluja.<sup>135</sup> Siinä todetaan vain, että Tanska jatkaa Euroopan unionin neuvoston mukaisen suosituksen perusteella sisäraajatarkastuksiaan seuraavat kolme kuukautta Schengenin rajasäännöstön 29(2) artiklan alaisesti. Tanska on päättänyt 15.2.2017 jatkaa sisärajavaltontaa neuvoston suosituksen kehotuksesta seuraavat kolme kuukautta.<sup>136</sup> Perusteluissa lähinnä todetaan rajavalvonnan jatkuvan 29(2) artiklan mukaisesti tietyillä rajanylityspaikoilla.

### *Ruotsi*

Ruotsi esitteli perustelunsa väliaikaisille sisäraajatarkastuksille 12.11.2015<sup>137</sup>. Perusteluissaan Ruotsi toi esille maahantulijoiden aiheuttamat arvaamattomat vaikutukset sisäiselle turvallisuudelle ja tämän mahdolliset vaikutukset ruotsalaisen yhteiskunnan toimivuudelle. Vaikutukset ruotsalaisen yhteiskunnan toimivuudelle on mielenkiintoinen argumentti. Ruotsalaisten kontekstissa tämä on varmasti järkevä, mutta kokonaistilannetta arvioitaessa sitä on ulkopuolisen vaikea hahmottaa.<sup>138</sup> Ruotsi perustelee tätä sillä, että se voi aiheuttaa ongelmia niin asuntomahdollisuuksille, terveydenhuollolle, koulutukselle ja sosiaalipalveluille, ja myös muille elintärkeille aloille toimivassa yhteiskunnassa.

Perustelujen mukaan muuttovirrat voivat sisältää henkilöitä aina turvapaikanhakijoista mahdollisiin rikollisiin. Perustelut myös huomioivat, että valtavissa ihmisryhmissä on paljon ihmisiä, jotka ovat vaarassa joutua tällaisten rikollisryhmien hyväksikäytettäväksi. Maahan tulevien henkilöiden monimuotoisuus rikollisista uhreihin luo omat haasteensa ja rajatarkastusten avulla pystyttäisiin paremmin identifioimaan eri henkilöryhmät, jonka avulla pystyttäisiin paremmin auttamaan

---

<sup>133</sup> *European Parliament* 2016, s. 43.

<sup>134</sup> Danish Delegation (2016), Council Document, 9792/16.

<sup>135</sup> Danish Delegation (2016), Council Document, 14876/16.

<sup>136</sup> Danish Delegation (2017), Council Document, 6366/17.

<sup>137</sup> Swedish Delegation (2015), Council Document, 14047/15.

<sup>138</sup> *European Parliament* 2016, s. 43.



henkilöitä oikeisiin palveluihin, kuten poliisille tai sosiaalipalveluihin. Se myös auttaisi estämään vakavan rikollisuuden leviämistä. Täten ruotsalaisen yhteiskunnan toimivuus taataisiin aloittamalla sisäraajatarkastukset ja se myös tukisi osaltaan ruotsalaisen yhteiskunnan tavoitteita.

Perustelut jatkaa seuraavat kuusi kuukautta sisäraajatarkastuksia Ruotsi antoi Tanskan kanssa samana päivänä<sup>139</sup>. Näissä perustellaan edellä mainittujen muiden maiden kanssa, että Ruotsi on päättänyt jatkaa sisäraajatarkastuksia 29(2) artiklan mukaisesti. Ruotsi on päättänyt jatkaa sisäraajatarkastuksia Schengenin rajasäännösten 29(2) artiklan alaisena 21.11.2016.<sup>140</sup> Perustelujen mukaan sisäraajatarkastukset toteutetaan viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona, koska vaihtoehtoisilla toimilla ei ole samaa vaikutusta kuin sisäraajatarkastuksilla. Tarkastukset rajoitetaan siihen, mikä on tarpeellista tavoitteen saavuttamiseksi, vakavan uhan estäminen ja yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden takaamiseksi. Ruotsi on myös päättänyt jatkaa sisärajavälvalvontaansa helmikuun aikana artiklan 29 (2) mukaisesti, koska vaihtoehtoiset toimet eivät saavuttaisi samaa tavoitetta suojella yleistä järjestystä ja turvallisuutta.<sup>141</sup>

### *Ranska*

Ranskan perustelut sisäraajatarkastusten aloittamiselle ja jatkamiselle eroavat edellä käydyistä maista. Ranskan perusteluissa terrorismin uhka on syy palauttaa väliaikaiset sisäraajatarkastukset. Ranskan viimeisin perustelu tarkastuksille on annettu 10.1.2017<sup>142</sup>. Ranskan rajatarkastukset perustuvat Schengenin rajasäännösten 25 ja 27 artiklaan, ja siten eroavat edellä mainituista. Ranskan päätös rajatarkastuksista perustuu maan poikkeustilaan, joka on aiheutunut maan kohtaamista terroristi-iskuista, kuten Nizzan terrori-isku heinäkuussa 2016. Ranska on riskianalyysissään nähnyt, että terrorismin uhka ja pelko uusista iskuista on yhä korkea. Tästä syystä johtuen maa on päättänyt jatkaa poikkeustilaansa heinäkuuhun 2017 asti.

Perustelujen mukaan on vahvistettu, että ulko- ja sisärajojen ylittäminen on osa terroristien suunnitelmaa, joka yleensä sisältää iskujen valmistelut naapurimaassa. Lisäksi nykyinen tilanne mahdollistaa maahantulovirtojen hyödyntämisen osaksi terroristi-iskua. Tämän vuoksi on elintärkeää, että tehokkaat rajavalvonnat voidaan suorittaa maiden sisärajoilla. Viime kuukausien aikana sisäraajatarkastukset ovat osoittaneet arvonsa estäessään terrorismi-iskuja Euroopassa. Niiden

---

<sup>139</sup> Swedish Delegation (2016), Council Document, 9865/16.

<sup>140</sup> Swedish Delegation (2016), Council Document, 14680/16.

<sup>141</sup> Swedish Delegation (2017), Council Document, 6258/17.

<sup>142</sup> French Delegation (2017), Council Document, 5055/17.

ansioista epäiltyjen kiinniottamiset ja virheellisten dokumenttien havaitseminen ovat kasvaneet. Ranskan tilanne on ymmärrettävä terrori-iskujen takia, mutta tarkemmat tiedot siitä, miten rajavalvonta vaikuttaa terroristiverkkojen hajoamiseen uupuu perusteluista. Haitalliset vaikutukset ovat nähtävissä henkilöille, jotka saapuvat ja lähtevät maasta, mutta positiiviset vaikutukset terrorismin vastaiseen taisteluun on jätetty yhä avonaiseksi.<sup>143</sup> Ranskan tapauksessa on myös hyvä muistaa, että Schengenissä ei ole kyse pelkästään sisä- ja ulkorajoista. Se käsittää myös yhteistyötä poliisi- ja oikeusasioissa, joka helpottaa jäsenvaltioita tunnistamaan mahdollisia uhkia EU-kansalaisten ja kolmansien kansalaisten kohdalla. Terrorismin torjunnassa Schengen on hyödyllinen yhteistyöjärjestelmä jäsenvaltioille. Sisärajan alue on näkyvin tuotos Schengenin toiminnasta, mutta se muodostaa vain jäävuoren huipun. Turvallisuusuhat, kuten terrorismi, vaikuttavat niin jäsenvaltioiden sisäpoliittisiin ratkaisuihin kuin myös sisärajoilla nähtyihin ratkaisuihin, jotka näkyvät laajemmin eurooppalaisessa politiikassa.<sup>144</sup>

Jäsenvaltioiden perustelut jäävät vajavaisiksi eivätkä täytä kaikkia Schengenin rajasäännösten artiklojen 26 ja 30 asettamia ehtoja. Uhkakuvat tuodaan esille, mutta rajatarkastusten todennäköinen vaikutus yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen jäävät vajavaisiksi. Perusteluissa tuodaan vain esille, että suuret maahantulija määrät aiheuttavat uhan jäsenvaltioille ja ne sisältävät myös erinäisiä ryhmiä aina rikollisista mahdollisiin terroristeihin. Näillä on ilman muuta vaikutusta valtioiden turvallisuuteen, mutta perusteellisempi arviointi siitä, miten sisärajatarkastuksilla pystytään vaikuttamaan ja vastaamaan tähän haasteeseen on jäänyt auki perusteluissa. Jäsenvaltiot ovat jatkaessaan sisärajavaltontaa lähinnä tyytyneet hyväksymään neuvoston suosituksen. Vaihtoehtoisten toimien arviointi on myös jäänyt vähälle huomiolle. Jäsenvaltioiden toimet sinänsä eivät ole EU-oikeuden vastaisia, mutta perustelut ja vaikutusten todellinen arviointi jäävät puutteellisiksi. Tämän vuoksi nykytilanteessa sisärajavaltontaa ei välttämättä ole paras keino saavuttaa haluttua päämäärää tehokkaasti. Perustellessaan suppeasti ja ilman muiden vaihtoehtojen arvioimista ajaututaan tilanteeseen, jossa sisärajavaltontan jatkuminen on ainoa keino hallita tilannetta Euroopassa sisärajoilla. Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot ovat myös halukkaita jatkamaan sisärajavaltontaa, eivätkä todella pyri löytämään toisenlaista ratkaisua tähän. On kuitenkin muistettava, että sisärajavaltontaa on vain väliaikaista, eikä siitä voi tulla pysyvää ratkaisua jäsenvaltioille tai Schengen-järjestelmälle. Tilanteen pitkittyessä kustannukset ja Schengen-alueen toimivuus kärsivät hitaasti, mutta varmasti, romuttaen sen positiivisia vaikutuksia niin taloudelle kuin henkilöille, joille molemmille vapaa liikkuvuus on tärkeä saavutus.

---

<sup>143</sup> *European Parliament* 2016, s. 45.

<sup>144</sup> *Michelot* 2016, s. 7.

On hyvä huomioida, että sisäraja- ja valvontaa jatkaneet maat muodostavat vain pienen osan 26 Schengen-maasta. Maiden sisäraja- ja valvonnan jatkamisella on kuitenkin vaikutuksia myös muiden Schengen-maiden kansalaisiin esimerkiksi liikkumisvapauden osalta. Edellä käydyt Schengen-maat tosin kohtasivat suurimmat määrät maahantulijoita, mutta ne eivät olleet ainoat maat, joihin tilanne vaikutti suuresti. Kreikan ulkoraja- ja valvonnan puutteet eivät vaikuttaneet suuresti esimerkiksi Portugaliin ja Espanjaan. Kreikalla itsellään taas ei ole sisärajoja muiden Schengen-maiden kanssa. Keski-Euroopan maista, jotka olivat liittyneet EU:hun 2000-luvulla, vain Unkarin kohdalla maahantulo kasvoi huomattavasti. Tähän Unkari vastasikin kyseenalaisin toimin piikkilangoittamalla rajojaan ja lopulta alkamalla rakentamaan muuria. Mutta muille Keski-Euroopan maista henkilöiden vapaan liikkuvuuden vahva symbolinen merkitys on osaltaan vaikuttanut maiden päätökseen olla palauttamatta sisärajatarkastuksia. Muissa maissa, kuten Suomessa, Alankomaissa ja Luxemburgissa kohdattiin myös suuria maahantuli- ja määräiä, mutta maat eivät palauttaneet sisärajatarkastuksia rajoillensa. Useimmissa maissa taloudelliset- ja käytännölliset syyt ovat vaikuttaneet suuresti päätöksiin. Sisäraja- ja valvonnan palauttamisella olisi isoja vaikutuksia mm. työntekijöiden liikkumiseen maiden välillä ja näin aiheutuisi taloudellisia tappioita. Mitään ryntäystä palauttamaan sisäraja- ja valvontaa ei siis ole ollut.<sup>145</sup> Tämä voisi kertoa myös siitä, että vaihtoehtoisia toimia on olemassa ja sisäraja- ja valvonnan palauttamisen haitat voivat lopulta olla suuremmat kuin siitä nähdyt hyödyt.

#### 4.1.2 HENKILÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS JA SISÄRAJATARKASTUKSET

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on joutunut koetukselle viime aikoina maahantulijoiden ja jatkuvien sisärajatarkastusten takia. Tässä kappaleessa henkilöiden vapaata liikkuvuutta arvioidaan Schengenin rajasäännöstyön ja jäsenvaltioiden perusteluihin. Myös neuvoston ehdotus otetaan huomioon, jonka mukaisesti sisärajatarkastuksia on päätetty jatkaa ainakin seuraavat kolme kuukautta. Tarkoituksena on tarkastella henkilöiden vapaata liikkuvuutta yhtenä perusvapautena, joka huomioidaan Schengenin rajasäännöstössä ja se tulee huomioida perusteluissa sisärajatarkastusten palauttamiseksi. Liikkumisvapaus on osa unionin primaarioikeutta ja siten myös oikeushierarkiassa korkeammalla kuin Schengenin rajasäännöstö. Jokaisella EU-kansalaisella on SEUT 21(1) artiklan mukaisesti oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai

---

<sup>145</sup> *Guild* ym. 2015, s. 8–9.

sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Schengenin rajasäännöstö sisältää rajoittavia vaikutuksia liikkumisvapauteen. Rajoitukset ovat sallittuja, mutta sisärajavälön vaikutuksia tulee arvioida tapauskohtaisesti liikkumisvapauteen.

Kappaleessa ei vielä tehdä erottelua unionin kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välillä, vaan se tulee esille seuraavassa luvussa. On kuitenkin huomattava, että liikkumisvapaus on unionin kansalaisille tärkeä perusvapaus, jota myös kolmansien maiden kansalaiset pääsevät käyttämään, mikäli ovat hyväksyttävästi ylittäneet ulkorajat. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta tarkastellaan EU:n perusvapautena, kun taas seuraavassa luvussa perusoikeuskirjassa taattuna perusoikeutena. Perusoikeuskirjan ollessa nykyisin osa sitovaa primaarinormistoa on syytä pohtia myös perusvapauksien ja perusoikeuksien välistä suhdetta. Perusvapauksilla tarkoitetaan tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääoman vapaata liikkuvuutta.<sup>146</sup> Perusvapaudet on taattu EU:n perussopimuksissa ja perusoikeudet unionin perusoikeuskirjassa.

Kuten jo aiemmin on tullut esille Schengenin järjestelmää käsiteltäessä, sen päämääränä ja tavoitteena on sisärajojen poistaminen ja henkilötarkastusten lopettaminen. Schengen-alueen toimivuus ja henkilöiden vapaa liikkuvuus toimivat kiinteästi keskenään. Näin alkuun voidaan jo todeta, että sisärajatarkastukset ovat sallittuja tietyin ehdoin, mutta niiden tulee olla tarkasti perusteltuja ja kestoltaan rajattuja. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, poikkeamisten sallimista henkilöiden vapaan liikkuvuuden -periaatteeseen, tulee tulkita tiukasti ja perusteleminen yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella edellyttää todellista, käsillä olevaa ja riittävän vakavaa uhkaa yhteiskunnan perustavanlaatuisimpia etuja vastaan<sup>147</sup>. Yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus soveltuvat vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteeksi paitsi EU-kansalaisten välisissä suhteissa, myös Schengenin sopimuksen rajavälönä koskevassa kontekstissa. Lisäksi voidaan viitata SEUT 72 artiklaan, jonka mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella EU-oikeus ei saa vaikuttaa niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi. On myös huomattava, että Schengenin järjestelmän toimivuus edellyttää EU:n ulkorajavälönä asianmukaista tasoa.<sup>148</sup> Sisärajatarkastuksille löytyy EU-lainsäädännöstä perusteensa. Rajatarkastuksia on aiemmin aloitettu Schengen-maiden rajoilla, mutta kyseessä on ollut selkeästi perustellut ja ennen kaikkea kestoltaan rajatut ajankohdat. Nyt käsillä olevat sisärajatarkastukset ovat kestäneet huomattavasti pidempään kuin suunnitelmissa oli ja aiheuttaneet suurempia haittoja

---

<sup>146</sup> Raitio 2016, s. 193.

<sup>147</sup> European Parliament 2016, s. 40.

<sup>148</sup> Raitio 2016, s. 498.

Schengen-järjestelmän toimivuudelle. Niin komission, neuvoston ja jäsenvaltioiden tulee huomioida tämä erityislaatuisuus ja sen vaikutukset koko Schengen-järjestelmän toimivuuteen ja uskottavuuteen.

Euroopan unionin neuvoston viimeisin suositus sisäraajatarkastusten jatkamisesta mainitsee kerran henkilöiden vapaan liikkuvuuden<sup>149</sup>. Se tuodaan esille suosituksen 13 kohdassa, jossa todetaan, että valvonnan tulee perustua ajan tasalla pidettävään riskianalyysiin ja tiedustelutietoon, jotta voidaan optimoida valvonnasta saatava hyöty ja vähentää sen kielteistä vaikutusta vapaaseen liikkuvuuteen. Enempää tietoa siitä, miten sisärajavaalvonnan jatkaminen vaikuttaa liikkumisvapauteen ei ole. Se voidaan kuitenkin todeta neuvoston suosituksesta, että sisärajavaalvonnalla on kielteisiä vaikutuksia vapaaseen liikkuvuuteen. Jäsenvaltioiden päätökset jatkaa sisäraajatarkastuksiaan perustuvat tähän neuvoston antamaan suositukseen. Jäsenvaltioiden perusteluista käy ilmi, että toimenpiteiden vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen on jäänyt lähes kokonaan pois. Perusteluissa on keskitytty yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen ja Ranskan kohdalla terrorismiin. Yksi tilanteen päävaikutuksista unionin kansalaisiin on juuri tämä epävarmuus siitä, miten sisärajavaalvonta vaikuttaa liikkumisvapauteen<sup>150</sup>.

Sisäraajatarkastuksilla on huomattavia vaikutuksia kansalaisten liikkumisvapauteen, mutta silti sitä ei ole huomioitu perusteluissa riittävällä tavalla. Yksi syy tähän voi olla se, että yhtään virallista valitusta ei ole tehty perustuen sisäraajatarkastusten vaikutuksista liikkumisvapauteen. EU ja sen toimielimet ovat tyytyneet siihen, ettei valituksia ole tullut, joten isompaa painoarvoa vaikutuksista liikkumisvapauteen ei ole tarvinnut huomioida. Valitusten puuttuminen ei kuitenkaan kerro koko totuutta tilanteesta, vaan unionin kansalaisten keskuudessa on noussut huolenaiheita, koskien juuri liikkumisvapauden toteutumisesta sisärajavaalvonnan takia.<sup>151</sup> Jäsenvaltioiden perustelut sisärajavaalvonnan palauttamiseksi syyskuusta 2015 lähtien ovat olleet riittämättömiä. Ne eivät vastaa artikloissa 26 ja 30 vaadittuja ehtoja, erityisesti vaikutusten arvioinneissa liikkumisvapauteen on selviä puutteita, joihin unionin on tartuttava. Perusteluista on puuttunut yksityiskohtaiset perustelut ja vaikutusten arvioinnit, jotka vastaisivat Schengenin rajasäännösten vaatimuksiin.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Neuvoston pääsihteeristö (2017), neuvoston dokumentti, 6020/17.

<sup>150</sup> *European Parliament* 2016, s. 116.

<sup>151</sup> *European Parliament* 2016, s. 58.

<sup>152</sup> *Ibid.*, s. 73.

On huomautettava, että Schengenin rajasäännöstö ei ole ongelma, vaan jäsenvaltioiden perustelut ja myös EU:n toimielinten toiminta, joka on sallinut näiden puutteiden olemassaolon. Toimielinten ja erityisesti komission tulisi paremmin arvioida jäsenvaltioiden perusteluja liikkumisvapautta kohtaan. Komission on muistettava roolinsa EU-oikeuden ja perussopimusten suojelijana, eikä toimia sovittelijana jäsenvaltioiden eri intressien välillä. Tämä rooli kuuluu neuvostolle<sup>153</sup>

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden kohdalla tilanne on ongelmallinen, koska vaikutukset henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen on selkeästi mainittu rajasäännöstössä, mutta jätetty lähes kokonaan pois perusteluista ja niiden vaikutuksista. Perustelut sisärajavälvalvonnan aloittamiselle ja varsinkin sen jatkamiselle ovat puutteelliset. Sisärajatarkastuksilla on kielteisiä vaikutuksia yhteen keskeisimmistä unionin perusvapauksista. Sisärajatarkastukset ovat poikkeama tälle perusvapaudelle. Poikkeamisten hyväksynnän ja tulkinnan tulee olla rajoitettua ja niiden valvonnan tulee kuulua Euroopan unionille, ei jäsenvaltioille, jotka soveltavat tätä poikkeamaa.<sup>154</sup> Tämä myös luo herättää kysymyksiä siitä, onko sisärajavälvalvonta viimeinen ja paras mahdollinen ratkaisu. Menevätkö siitä aiheutuvat haitat jo hyötyjen edelle, kun tilannetta ei arvioida riittävällä tavalla? Tilanteen jatkuessa näin se vain syö unionin mahdollisuuksia korjata tilannetta ja lopulta myös sen uskottavuutta. Vapaan liikkuvuuden arvo mitataan nimenomaan rajoittaessa sitä. Schengen-järjestelmä ja henkilöiden vapaa liikkuvuus ovat tulleet jäädäkseen. Tiettyjen Schengen-maiden palauttama sisärajavälvalvonta ei tule muuttamaan tätä merkittävällä tavalla.<sup>155</sup> Jäsenvaltioiden tulee pitää tämä mielessään arvioidessaan sisärajatarkastusten välttämättömyyttä.

#### 4.1.3 SUHTEELLISUUSPERIAATE JA SISÄRAJATARKASTUKSET

Schengenin rajasäännöstön aiemmin käsitellyissä artikloissa 26 ja 30 tuodaan esille EU:n oikeusperiaatteista suhteellisuusperiaate. Se mainitaan molemmissa artikloissa, joissa on arvioitava toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan. Suhteellisuusperiaatteen määritelmä löytyy SEU 5 (4) artiklasta. Sen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU-tuomioistuimen mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että kyseisillä toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>154</sup> *European Parliament* 2016, s. 41.

<sup>155</sup> *Guild ym.* 2015, s. 22–23.

tarkoituksenmukaista ja tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi. Kun on mahdollista valita useiden toimenpiteiden välillä, niistä on valittava vähiten rajoittava.<sup>156</sup> Perussopimuksessa mainittu suhteellisuusperiaate suuntautuu nimenomaisesti vain EU:n toimielimiin. Yleisellä EU-oikeudellisella suhteellisuusperiaatteella on sen sijaan olennaista merkitystä jäsenvaltioiden toiminnassa. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössä suhteellisuusperiaatteen kohdalla perustellut myös viittaamalla siihen, että sekä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät että Euroopan ihmisoikeussopimus sisältävät suhteellisuusperiaatteen.<sup>157</sup> Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on rajoittaa hallintoelinten valtaa ryhtyä yksityistä loukkaaviin toimiin, vaikkei nimenomaista kirjoitetun eurooppaoikeuden säännöstä olisikaan<sup>158</sup>. Tarkoituksena on siis arvioida jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten sisäraajatarkastusten perusteluja suhteellisuusperiaatteen kautta. Jäsenvaltioiden toimenpiteiden kontrolloinnissa suhteellisuusperiaatteella on ollut suhteellisen suuri merkitys sisämarkkinoiden perusvapauksien osalta<sup>159</sup>.

Konkreettisen toimen suhteellisuutta voidaan arvioida kolmen peruselementin suhteen:

1. Onko toimi hallinnon kannalta asianmukainen, tehokas ja sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen ja päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan?
2. Onko toimi tarpeellinen ja välttämätön erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta?
3. Ovatko toimet oikeasuhteisia, eli sisältävätkö toimet enemmän yksityisten oikeussubjektien oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi?

Kaikkien näiden kriteerien tulee toteutua yhtä aikaa, jotta toimenpide olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tämä suhteellisuusperiaatteen hahmotelma voidaan johtaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.<sup>160</sup> Ensimmäisen kohdan mukaisesti silloin kuin on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen väliltä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoitteiden toteuttamisen kannalta. Toimen *soveltuvuus* edellyttää, että toimi on asianmukainen, tehokas ja sopiva suhteessa tavoitteeseen tai päämäärään. Toisessa kohdassa konkreettisempänä elementtinä on toimen *tarpeellisuuden* arviointi. Käytetyn toimen on oltava myös tarpeellinen ja välttämätön perustellun tavoitteen saavuttamiseksi. Tarpeeton

---

<sup>156</sup> Ojanen 2010, s. 22.

<sup>157</sup> Mäenpää 2011, s. 266–267.

<sup>158</sup> Raitio 2016, s. 263.

<sup>159</sup> Raitio 2016, s. 265.

<sup>160</sup> Raitio 2016, s. 264–265.

toimi ei siten ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Viimeisenä on toimien *oikeasuhteisuuden* edellytys. Jos toimeen sisältyy rajoittavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityisten oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Periaate korostaa punnintaa yleisen edun ja yksityisten oikeuksien rajoitusten välillä. Käytännössä on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin vähiten puuttuva toimi, jolla tuo tavoite toteutetaan.<sup>161</sup> Tämä viimeinen kohta mainitaan nimenomaan Schengenin rajasäännösten artikloissa 26 ja 30. Schengenin rajasäännösten perusteella tehtyjä sisärajoitusten palauttamisia arvioidaan myös kahden edellä mainitun peruselementin kautta. Tarkasteltaviksi tulevat jäsenvaltioiden perustelut sekä Euroopan unionin antama suositus ja kuinka ne ovat huomioineet suhteellisuusperiaatteen kolme peruselementtiä.

Ensimmäisen kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla on oikeus 29 artiklan mukaisesti neuvoston suosituksesta palauttaa sisärajoitusta. Jäsenvaltioilla on mm. oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueella oikeuksia huolehtia yleisestä järjestyksestään ja sisäisestä turvallisuudestaan<sup>162</sup>. Kreikassa tapahtuneiden ulkorajoitusten puutteiden takia on jäsenvaltioilla ollut oikeus aloittaa sisärajoitusta tavoitteeseen ja päämäärään nähden, jota sillä pyritään toteuttamaan. Komission päämääränä ja tavoitteena on luoda olosuhteet, jossa kaikki rajatarkastukset voitaisiin lopettaa ja Schengen-järjestelmän saataisiin toimimaan normaalisti niin nopeasti kuin mahdollista<sup>163</sup>. Jäsenvaltioiden perustelut pystyvät tukemaan tätä, että sisärajoitusten palauttamisella pystytään asianmukaisesti, tehokkaasti ja sopivasti kulkemaan kohti kyseistä tavoitetta ja päämäärää. Tämän myötä väliaikaiset sisärajoitukset pystytään lopettamaan kokonaan, kun tilanne sisärajoilla on saatu kontrolliin.

Ongelmalliseksi voidaan nähdä se, että onko kyseinen toimenpide vähiten rajoittava ja ovatko haitat liian suuria tavoitteiden toteuttamisen kannalta? Jäsenvaltioiden perusteluista ja neuvoston suosituksesta puuttuvat perusteellinen arviointi siitä, mitä muita vaihtoehtoisia keinoja on mahdollista toteuttaa kontrollin palauttamiseksi. Myös se, ovatko haitat liian suuria voidaan kyseenalaista perustelujen suppeuden takia. Sisärajoitusten jatkuessa ja pitkittyessään myös haitat lisääntyvät ja missä kohtaa voidaan todeta, että haitat ovat jo liian suuria? Tosin tämä kohta on mielestäni helpompi perustella yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden kautta, koska Eurooppa on kohdannut terrori-iskuja viime aikoina, jotka ovat nostaneet turvallisuushuolia jäsenvaltioilla.

---

<sup>161</sup> Mäenpää 2011, s. 268–269.

<sup>162</sup> Ks. esim. SEUT 72 ja 78(3) artiklat.

<sup>163</sup> Secretary General of the European Commission (2017), Commission Document, 5465/1/17.



Ranskan kohdalla tämä perustelu tulee esille. Poikkeustilalla perusteleminen on kuitenkin huolestuttavaa. Ranska on jo viisi kertaa peräkkäin jatkanut poikkeustilaansa vuoden 2015 terrori-iskujen jälkeen. Poikkeustilan suomat oikeudet viranomaisille ovat kasvaneet, jotka ovat kaventaneet kansalaisten oikeuksia mm. järjestää julkisia tapahtumia. Ranskan viranomaiset ovat myös suorittaneet yhä enemmän kotietsintöjä, jotka ovat herättäneet huolta toimien oikeasuhteisuudesta.<sup>164</sup> Juuri tällaiset ongelmakohdat ovat nousseet esille viime aikoina Euroopassa, joissa yksityisten oikeuksia on kavennettu yleisen edun nimissä.

Toisen kohdan mukaisesti arvioidaan toimien tarpeellisuutta. Toimien voidaan nähdä olleen tarpeellisia ja välttämättömiä erityisesti tilanteen kiihtyessä 2015 vuoden aikana. Tilanne on tosin rauhoittunut huomattavasti Kreikan ulkorajoilla Turkin kanssa tehdyn sopimuksen jälkeen, jolla pyritään hallitsemaan Turkista Kreikkaan saapuvien kolmansien maiden kansalaisten liikkumista. Tilanteen rauhoittumisesta huolimatta neuvosto on nähnyt, että sisäraajatarkastukset ovat yhä tarpeellisia edellä mainittujen jäsenvaltioiden rajoilla. Tilanne on yhä vaikea ja herkkä, joka saattaa myös puhjeta uudelleen, mikäli Turkin ja EU:n välit huonontuvat. Myös Välimerellä tilanteen ennakoitua pahentuvan kesän lähestyessä. Tarpeellisuuden voidaan nähdä toteutuvan, mutta toisaalta voidaan edellä käydyn perusteella myös arvioida, että onko sisärajavahtoa yhä välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi? Tilanteen rauhoittumisen vuoksi jäsenvaltioiden tulisi etsiä jo vaihtoehtoisia toimia ja pyrkiä kohti tavoitetta tilanteen normalisoitumiseksi, joka on jatkuvasti siirtynyt eteenpäin.

Kolmantena peruselementtinä on oikeasuhteisuus. Tämä Schengenin rajasäännöstössä ja neuvoston suosituksessa mainittu elementti sisältää rajoituksia ja negatiivisia vaikutuksia niin EU-kansalaisten liikkumisvapauteen kuin myös kolmansien maiden kansalaisten oikeuteen liikkua sisärajoilla. Punninta yleisen edun ja yksityisten oikeuksien rajoitusten välillä on mennyt melko selkeästi yleisen edun puolelle. Perusteluissa on keskitytty huomattavasti enemmän yleisen edun mahdollisiin uhkakuvuihin, joita lisääntyneet maahantulijat voivat aiheuttaa. Toimenpiteiden vaikutukset henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sen puuttuminen osaltaan esittelee tätä ongelmaa. Yksilötason tarkastelu on jäänyt hataralle pohjalle. Myös se, kuinka sisäraajatarkastukset vaikuttavat kolmansien maiden kansalaisten asemaan ei ole saanut tarvitsemaansa huomiota. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on myös unionin toiminnan kannalta keskeinen intressi. Sisämarkkinoiden toimivuuden ja unionin kansalaisten oikeuksien toteutumisen osalta liikkumisvapaus on keskeinen kriteeri ja

---

<sup>164</sup> Amnesty 2017, s. 43.

näissä unionin yleisen edun painoarvo on ollut varsin vahva.<sup>165</sup> Yleisen edun nimissä sisäraajatarkastusten tulee olla mahdollisimman hyvin perusteltuja ja kestoaltaan rajattuja, jotta sisärajavaltvonta on EU:n yleisen edun mukaista.

Unioni on todennut, että sisäraajatarkastukset ovat oikeasuhteisia. SEUT 78(3) artiklassa mainitaan kolmansien maiden äkillinen joukoittainen maahantulo ja sen kautta luodaan myös oikeutus väliaikaisille toimenpiteille jäsenvaltioiden osalta. Perussopimuksessa on muutenkin tuotu esille rajoitusmahdollisuudet yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden kohdalla. Jäsenvaltioilla ja EU:n toimielimillä on primaari- ja sekundaarioikeudesta perustuvat oikeudet palauttaa sisäraajatarkastukset. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseinen toimenpide on oikeasuhteinen arvioituna kyseiseen uhkaan. Sisärajavaltvonta voidaan nähdä epäsuhtaisena ja ylittävän tarpeellisuuden rajan, koska maahantulijat, jotka ovat ulkorajat ylittäneet, ovat enimmäkseen turvapaikanhakijoita, joiden kohdalla Eurooppa on osoittanut solidaarisuuden puutetta heitä kohtaan. Liikkumisvapauden ollessa yksi unionin perusvapauksista ja kulmakivistä sisämarkkinoille, tulee sisäraajatarkastusten vaikutusten oikeasuhteisuutta tarkastella tarkoin ja kokonaisuutena, joita sillä voi olla tähän perusvapauteen.<sup>166</sup>

Ovatko sisäraajatarkastukset täyttäneet suhteellisuusperiaatteen kolme peruselementtiä? Soveltuvuuden voidaan nähdä täyttyvän, mutta onko sisäraajatarkastukset lopulta oikea tie kohti tavoitetta ja päämäärää jää vielä kyseenalaiseksi, varsinkin tilanteen rauhoittumisen myötä. Tarpeellisuus voidaan helpommin perustella, koska unionin ja jäsenvaltioiden oli keinolla tai toisella vastattava haastavaan tilanteeseen. Oikeasuhteisuus kohdalla taas rajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhteisuus uhkaa kohtaan herättävät kysymyksiä tämän peruselementin täyttymisestä. Euroopan parlamentin tekemän selvityksen mukaan kaikki EU jäsenvaltiot, jotka ovat jatkaneet 2016 vuoden aikana sisäraajatarkastuksiaan ovat epäonnistuneet täyttämään suhteellisuusvaatimuksen, joka mainitaan Schengenin rajasäännöstössä<sup>167</sup>.

Euroopan parlamentin selvityksen lopputulos on perusteltavissa edellä käytyjen kohtien mukaisesti. Tavoiteltavaan päämäärään nähden toimet voivat olla perusteltuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, mutta ne myös sisältävät paljon kyseenalaisuuksia, jotka luovat niiden hyväksyttävyydelle epävarmuutta. Erityisesti tilanteen jatkuessa pidempään, rauhoittumisesta huolimatta, tulee

---

<sup>165</sup> Mäenpää 2011, s. 271.

<sup>166</sup> European Parliament 2016, s. 72.

<sup>167</sup> European Parliament 2016, s. 73.

perustelujen olla vakuuttavampia, joissa todella harkitaan vaihtoehtoisia toimia päämäärän saavuttamiseksi. Sisäraja- ja valvonnan palauttaminen on auttanut hillitsemään tilannetta, mutta vaikuttaisi siltä, että jäsenvaltiot ovat lähinnä tyytyneet hyväksymään tämän pyrkimättä todella löytämään ratkaisua. Euroopan parlamentin lopputulos suhteellisuusvaatimuksen epäonnistumisesta on ymmärrettävä.

# 5 VÄLIAIKAISTEN RAJATARKASTUSTEN VAIKUTUKSET SISÄRAJOILLA LIIKKUVIIN HENKILÖIHIN

## 5.1 SISÄRAJATARKASTUSTEN VAIKUTUKSET EU-KANSALAISTEN LIIKKUMISVAPAUTEEN

### 5.1.1 LIIKKUMISVAPAUS EU-KANSALAISTEN PERUSOIKEUTENA

Perusoikeuskirjassa on koottu yhteen EU:n kansalaisten ja EU:n alueella asuvien henkilöiden oikeusturva käyttäen perustana lähinnä niitä perusoikeuksia ja -vapauksia, jotka perustuvat jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin<sup>168</sup>. Perusoikeuskirjan tarkoituksena on tehdä perusoikeudet yhä näkyvämmiksi, avoimiksi ja selvemmiksi unionin kansalaisille, jotka on johdettu erilaisista kansainvälisistä- ja eurooppalaisista ihmisoikeussopimuksista, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä<sup>169</sup>. Ihmisoikeussopimukset on perinteisesti jaoteltu KP-oikeuksiin ja TSS-oikeuksiin, mutta EU:n perusoikeuskirja murtaa tätä perinnettä. Perusoikeuskirjassa on tunnustettu rinnakkain KP- ja TSS-oikeuksia. Lisäksi siinä on omat artiklansa esimerkiksi EU-kansalaisten oikeuksista, hyvästä hallinnosta, oikeusturvasta ja ympäristöstä.<sup>170</sup> Perusoikeuskirjan asema EU-oikeudessa on todettu EU-tuomioistuimen asiassa *C-555/07 Küçükdeveci*<sup>171</sup>, jossa tuomioistuin on todennut, että Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Perusoikeuksien soveltaminen on merkittävästi lisääntynyt EU-tuomioistuimissa 2000-luvulta lähtien. Etenkin EU-tuomioistuin on antanut useita merkittäviä ratkaisuja, jotka ovat selkiyttäneet perusoikeuksien asemaa sekä yleisesti EU-oikeudessa että esimerkiksi suhteessa sisämarkkinavapauksiin. Samalla EU-säädösten perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta on saanut käytännössä koko ajan enemmän merkitystä.<sup>172</sup>

Perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan perusoikeudet velvoittavat kaikkia unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 51(2) artiklan mukaan perusoikeuskirjalla ei luoda yhteisölle ja

---

<sup>168</sup> Raitio 2016, s. 323.

<sup>169</sup> Moussis 2011, s. 165.

<sup>170</sup> Ojanen 2010, s. 117.

<sup>171</sup> Asia C-555/07 *Küçükdeveci*, Kok. 2010 I-356, kohta 22.

<sup>172</sup> Ojanen 2010, s. 127.

unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Jäsenvaltiot ja tuomioistuimet ovat siis sidottuja perusoikeuksiin EU-oikeudessa vain tilanteessa, jossa asia on EU-oikeuden soveltamisalalla. Jos asia ei kuulu EU-oikeuden soveltamisalaan, EU:n perusoikeudet eivät velvoita jäsenvaltioita, vaan niitä koskevat asianomaisen maan kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.<sup>173</sup>

Perusoikeuskirjassa EU-kansalaisten oikeusturvaa koskevat säännökset on jaettu eri osastoihin, joista tässä luvussa keskitytään V lukuun kansalaisten oikeuksista. Tähän viidenteen lukuun sisältyy määräyksiä vain unionin kansalaisille kuuluvista perusoikeuksista, kuten liikkumisvapaus, joka voidaan kuitenkin myöntää myös muiden maiden kansalaisille<sup>174</sup>. Liikkumisvapaus todetaan 45(1) artiklassa: *Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella*. Artiklassa 45(2) mainitaan jo aiemmin todettu oikeus myöntää liikkumis- ja oleskeluvapaus laillisesti EU:ssa asuville kolmansien maiden kansalaisille. Perusoikeuskirjan oikeuksista liikkumis- ja oleskeluvapaus on todennäköisesti se, joka eniten vaikuttaa kansalaisten arkeen. Liikkumisvapautta voidaan myös rajoittaa, vaikka sitä ei suoraan artiklassa todetakaan. On silti kiistatonta, että oikeus liikkumis- ja oleskeluvapauteen on perusoikeus, joka tulee ottaa vakavasti ja sitä voidaan rajoittaa vain niin, ettei sen ydinsisältöä tehdä merkityksettömäksi. Schengen-järjestelmällä on myös ollut tärkeä rooli perusoikeuden toteutumisessa poistamalla sisärajatarkastukset maiden väliltä ja siten helpottamalla liikkumisvapauden käyttöä.<sup>175</sup>

Suhteellisuusperiaate on keskeinen kriteeri, kun arvioidaan perusoikeuksiin kohdistettavia rajoituksia ja erityisesti niiden perusteltavuutta<sup>176</sup>. EU:n perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa periaate tulee selvästi esille: *Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia*. Perus- ja ihmisoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. EU-tuomioistuin on todennut perusoikeuksien rajoittamisesta oikeustapauksessa *X v. komissio*<sup>177</sup>:

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.

---

<sup>173</sup> Ojanen 2010, s. 135.

<sup>174</sup> Pellonpää, Gullans, Pölonen & Tapanila 2012, s. 91.

<sup>175</sup> Rosas & Armati 2012, s. 150–153.

<sup>176</sup> Mäenpää 2011, s. 267.

<sup>177</sup> Asia C-404/92 P X v. komissio, Kok. 1994 I-04737, kohta 18.

Perusoikeuskirjan 52(1) artiklasta voidaan johtaa rajoitusedellytyksiä. Tässä luvussa keskitytään *suhteellisuusvaatimukseen* ja *hyväksyttävyyden* vaatimukseen. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoituksen on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen sillä tavoiteltavan hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Suhteellisuusvaatimus on usein avainasemassa perusoikeusrajoitusten oikeudellisessa arvioinnissa. Kysymyksenä on, että perusoikeusrajoitus ei saa merkitä epäsuhtaista rajoitusta perusoikeuteen, vaikka rajoitukselle olisi sinänsä osoitettavissa hyväksyttävä tarkoitus ja rajoituksesta olisi säädetty asianmukaisesti laissa. Hyväksyttävyyden vaatimuksen mukaan rajoituksen on tosiasiallisesti vastattava unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Yhtäältä hyväksyttävänä rajoitusperusteena voi siten olla jonkin toisen perusoikeuden turvaaminen. Rajoitus voi myös perustua unionin tunnustamiin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen.<sup>178</sup>

Euroopan unionin oikeusperiaatteista tuodaan esille myös syrjimättömyysperiaate. Tämä periaate mainitaan perusoikeuskirjan 21 artiklassa. Syrjintäkiellon 21(2) artiklan mukaan: *kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamisesta*. Liikkumisvapauden rajoittamisen kohdalla keskitytään nimenomaan tähän kansalaisuuden perusteella kiellettävään syrjinnän kieltoon. Syrjintäkiellossa sovelletaan vakiintuneesti jaottelua välittömään ja välilliseen syrjintään. Välitön syrjintä perustuu suoraan tai tosiasiallisesti kiellettyyn seikkaan, kuten kansalaisuuteen. Sinänsä sallituin perustein tehty päätös tai menettely voi saada myös aikaan syrjivän vaikutuksen, ja tällöin kyse on välillisestä syrjinnästä.<sup>179</sup> Unionin kansalaisten liikkumisvapautta lähdetään siis tarkastelemaan kahden periaatteen kautta: suhteellisuusperiaate sekä syrjimättömyysperiaate. Tarkoituksena on pyrkiä selvittämään rajoitusten kautta, kuinka liikkumisvapautta voidaan rajoittaa, ja kuinka sitä voidaan verrata sisäraajatarkastusten vaikutuksiin EU-kansalaisten kohdalla.

---

<sup>178</sup> Ojanen 2010, s. 137–138.

<sup>179</sup> Mäenpää 2011, s. 264–266.

## 5.1.2 EU-KANSALAISTEN LIIKKUMISVAPAUDEN RAJOITTAMINEN

Liikkumisvapaus EU-kansalaisten oikeutena perustuu niin perusoikeuskirjaan kuin myös perustamissopimusten määräyksiin. Henkilöiden vapaa liikkuvuus mainitaan SEUT 20 ja 21 artiklassa ja perusoikeuskirjan 45 artiklassa. Liikkumisvapaus muodostaa erikoistapauksen oikeutena, joka perustuu perussopimusten määräyksiin. Perusoikeuskirjan 52(2) artikla mainitsee erikseen tämän seuraavasti: *Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, jotka perustuvat yhteisöjen perustamissopimukseen tai Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.* Unionin kansalaisten kohdalta perussopimuksesta johdettavia rajoituksia on käsitelty aiemassa luvussa 2.2. EU-kansalaisten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja tämän tulee perustua henkilön omaan käytökseen. Käytännössä perustamissopimuksissa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytykset ovat pitkälti samanlaisia kuin EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytykset. Näissä avainasemassa ovat nimenomaan vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä, välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.<sup>180</sup>

Sisärajatarkastusten palauttaminen Schengen-maiden sisärajoille ja liikkumisvapauden rajoittaminen ovatkin tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Kuten on jo tullut esille hyväksyttävyyden vaatimuksen mukaisesti, rajoitusta voidaan perustella yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden takaamisella. Tässä kohtaa on kuitenkin tarkasti huomioitava suhteellisuusvaatimus. *Euroopan unionin perusoikeusvirasto* on todennut turvapaikkaa ja maahantuloa koskevassa artikkelissaan, että liikkumisvapaus on yksi unionin integraation peruspilareista ja sitä suojataan perusoikeuskirjan 45 artiklalla. Sisärajatarkastusten puuttuminen on tärkeä osa tämän oikeuden toteutumisessa. Sisärajavalvonnan palauttaminen rajoille, joilta se on vuosia puuttunut, vaikutti moniin ihmisiin, kuten rajoilla työskenteleviin ihmisiin, kuljetusyhtiöihin jne., joihin ei muuten lisääntyneet pakolaismäärät vaikuttaneet.<sup>181</sup>

EU-tuomioistuimen asiassa C-430/10 *Gaydarov*<sup>182</sup> käsitteli unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta. Oikeustapauksessa Bulgarian kansalainen Gaydarov oltiin tuomittu Serbiassa yhdeksän kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen lainvastaisesta huumausaineiden kuljettamisesta. Bulgarian

<sup>180</sup> Ojanen 2010, s. 138.

<sup>181</sup> European Union Agency for Fundamental Rights 2016, s. 13.

<sup>182</sup> Asia C-430/10 *Hristo Gaydarov v. Direktor na Glavna direksia "Ohranitelna politzia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*, Kok. 2011 s. I-11637.

viranomaiset antoivat tapauksen johdosta kansallisen määräyksen, jonka mukaisesti Gaydarovia kiellettiin poistumasta valtion alueelta ja jolla hänelle kiellettiin myöntämästä passia tai muuta vastaavaa asiakirjaa. Tapauksen pääasia koski sitä, onko Bulgarian viranomaisten antama säännös unionin oikeuden mukainen, sillä SEUT 20 ja 21 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivissä 2004/38 taataan unionin kansalaisten – ja Gaydarovilla on tällainen asema – oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Tapauksessa tuodaan esille kuitenkin se, että mainitun direktiivin 27 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä. Esille myös nostetaan jäsenvaltioiden velvollisuus tehdä tarkastuksia ulkorajoillaan huumausaineiden laittoman kuljettamisen ja käytön torjumiseksi. Pääkysymyksenä oli se, että voidaanko kansallisessa lainsäädännössä antaa jäsenvaltioille mahdollisuus kohdistaa maastapoistumiskiellon kaltainen hallinnollinen pakkokeino huumausainerikokseen syyllistyneeseen kansalaiseensa, joka on tuomittu teosta kolmannen valtion tuomioistuimessa. EU-tuomioistuin ratkaisun mukaan EU-kansalaisen oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, jonka mukaisesti jäsenvaltion kansalaisen oikeutta mennä toisen jäsenvaltion alueelle voidaan rajoittaa tällä perusteella. Tämä edellyttää, että kyseisen kansalaisen oma käyttäytyminen aiheuttaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin, että toteutettavalla rajoittavalla toimenpiteellä voidaan taata asetetun tavoitteen toteuttaminen eikä toimenpiteellä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi, ja että tähän samaan toimenpiteeseen voidaan kohdistaa tehokas tuomioistuinvalvonta sen lainmukaisuuden arvioimiseksi unionin oikeuden vaatimuksiin nähden sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen kannalta.

Vastaavanlaisen ratkaisun EU-tuomioistuin on antanut asiassa *C-145/09 Tsakouridis*<sup>183</sup>. Ratkaisussaan tuomioistuin on todennut, että huumausaineriippuvuus on yksilölle suunnaton haitta ja ihmiskunnalle taloudellinen ja sosiaalinen vaara, joten järjestäytyneen ryhmän harjoittama huumausainekauppa voi olla vaikutuksiltaan niin laaja, että se voi suoraan uhata koko väestön tai sen suuren osan rauhaa ja fyysistä turvallisuutta. Suhteellisuusperiaatteen osalta on arvioitu, että kyseessä olevan unionin kansalaisen karkottamisen perusteeksi on esitettävä erittäin vahvoja syitä, jotka ovat oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään, joka tapauksessa on yleisen turvallisuuden suojeleminen. Tapauksessa on otettava huomioon mm. tehdyn rikoksen laatu ja vakavuus, henkilön oleskelun pituus jäsenvaltiossa, rikoksesta kulunut aika ja asianomaisen

---

<sup>183</sup> Asia C-145/09 *Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis*, Kok. 2010 s. I-21013.



käyttäytyminen. Tuomioistuin on pitänyt Tsakourdiksen osallistumista järjestäytyneeseen huumerikollisuuteen sen verran vakavana painavana syynä yleiselle turvallisuudelle, joka oikeuttaa myös maassa pitkään oleskelleen EU-kansalaisen karkottamisen.

EU-tuomioistuimen ratkaisut tuovat esille, kuinka liikkumisvapautta on mahdollista rajoittaa EU-kansalaisten kohdalla. Rajoituksen on perustuttava EU-kansalaisen oman käytön vuoksi aiheutettuun uhkaan. EU-tuomioistuin on nähnyt, että esimerkiksi huumerikollisuus on tällainen uhka, jonka perusteella liikkumisvapautta voidaan rajoittaa. Suhteellisuusvaatimus tulee esille tapauksista hyvin. Tehty rikos on suhteutettava annettuun rangaistukseen, ja sinällään pelkkä huumerikos ei luo oikeutta rajoittaa liikkumisvapautta, vaan se on perusteltava vahvoilla syillä. Hyväksyttävyyysvaatimuksen osalta on nähtävä, että asianomaisen on aiheuttava riittävän vakava uhka, jotta hänen liikkumisvapauttaan voidaan rajoittaa. Kaikkiaan liikkumisvapauden rajoittamisen kohdalla voidaan todeta, että sen rajoittamista tulee harkita tarkoin. Huoli yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta on noussut enemmän esille Euroopassa sattuneiden terrori-iskujen jälkeen. Tämä on nostanut esille tarpeen tiukentaa turvallisuustoimia terrorismia ja radikalisoitumista vastaan. Tämä on ymmärrettävää ja jäsenvaltioilla on velvollisuus suojella kansalaisiaan ja EU:n on tuettava jäsenvaltioita tässä. Jäsenvaltioiden ja unionin on toimittava yhdessä löytääkseen ratkaisun, joka on tasapainoinen ja legitiimi, joka osaltaan edistäisi luottamusta ja yhteenkuuluvuutta yhteiskunnissa.<sup>184</sup> Perusoikeuksien kunnioittaminen on ehdottomasti yksi kokonaisuus, joka edistää tätä tavoitetta.

*Euroopan unionin perusoikeusvirasto* on todennut perusoikeusraportissaan vuodelta 2016, että EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja noudatettava siinä vahvistettuja periaatteita sekä edistettävä näiden oikeuksien ja periaatteiden soveltamista. Artiklan perusteella voisi odottaa, että perusoikeuskirjan ja sen mukaisten oikeuksien edistämiseksi kansallisella tasolla toteutettaisiin nykyistä enemmän toimia.<sup>185</sup>

Erityisesti perusoikeuksien rajoittamisen kohdalla jäsenvaltioiden tulee huomioida perusoikeuskirjassa todetut velvoitteet. Niin perusoikeuskirja kuin myös EU-tuomioistuin tuovat esille, että rajoitukset liikkumisvapauteen tulee perustella tarkoin. Liikkumisvapaus perusoikeutena ei ole ehdoton, vaan sitä voidaan edellä mainituin syin rajoittaa myös EU-kansalaisten kohdalla. Syyt sisärajavälvonnan palauttamiseksi, eli yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus ovat sallittuja rajoitusperusteita liikkumisvapaudelle. Jäsenvaltioiden perustelut osaltaan vastaavat tähän

---

<sup>184</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights* 2015, s.1.

<sup>185</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights* 2016, s. 5–6.

vaatimukseen, mutta ongelmalliseksi nousee se, että sisärajavälvalvonnan palauttamisen vaikutuksia ei ole tarkasteltu riittävästi. Vaikka sisärajavälvalvonnan palauttamisella ei olisi suuria vaikutuksia liikkumisvapauteen, tulee vaikutukset silti huomioida, koska jäsenvaltioiden tehtävänä on edistää perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia. EU:n perusoikeusvirasto painottaa kansallisten toimijoiden olennaista merkitystä perusoikeuskirjan täytäntöönpanon kannalta ja korostaen myös tarvetta lisätä oikeusalan ammattihenkilöiden ja poliittisten päättäjien tietoisuutta perusoikeuskirjasta, jotta sen koko potentiaali saataisiin käyttöön<sup>186</sup>.

### 5.1.3 KANSALAISUUTEEN PERUSTUVA SYRJINTÄ JA SISÄRAJATARKASTUKSET

Liikkumisvapauteen liittyy myös SEUT 18 artiklan ja perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjimättömyysperiaate, joka kieltää kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän<sup>187</sup>. Syrjintäkielto kulminoituu jäsenvaltioihin, mutta kielto kohdistuu myös EU:n toimielimiin sekä yksityisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Jäsenvaltion omia kansalaisia ei saa suosia muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kustannuksella.<sup>188</sup> Kappaleen tarkoituksena on tuoda esille kansalaisuuteen perustuvaa syrjinnän kieltoa EU-kansalaisten kohdalla. Lopulta on myös tarkoituksena tuoda esille sisärajatarkastusten vaikutuksia konkreettisesti henkilöihin ja pohtia niitä perusoikeuksien kautta.

Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto liittyy erityisesti EU-kansalaisten henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Sen vuoksi syrjimättömyysperiaatetta tulkitaan usein samassa yhteydessä EU-kansalaisten liikkumisvapauden kanssa.<sup>189</sup> Esimerkiksi EU-tuomioistuimen asiassa C-73/08 *Bressol*<sup>190</sup> käsiteltiin unionin kansalaisen kohdalla SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa, eli syrjintäkieltoa ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Tapauksessa oli kyse opiskelijoista, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia ja jotka olivat menneet toiseen jäsenvaltioon osallistuakseen siellä koulutukseen. Kyseisessä maassa muiden maiden opiskelijoille oli asetettu rajoituksia koulutukseen pääsystä, kun taas oman maan kansalaisilla oli edelleen vapaa pääsy koulutukseen. Unionin tuomioistuin on ratkaissut asian seuraavasti:

---

<sup>186</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights* 2016, s. 6.

<sup>187</sup> *Raitio* 2016, s. 491.

<sup>188</sup> *Ibid*, s. 268.

<sup>189</sup> *Ibid*, s. 268.

<sup>190</sup> *Asia C-73/08 Nicolas Bressol ym. ja Celine Shaverot ym. v. Gouvernement de la Communauté française*, Kok. 2010.

SEUT 18 ja SEUT 21 artikla ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa rajoitetaan niiden opiskelijoiden määrää, joiden ei katsota asuvan Belgiassa ja jotka voivat ilmoittautua ensimmäistä kertaa korkea-asteen oppilaitosten lääketieteen ja terveydenhuollon koulutusohjelmiin, jollei kansallinen tuomioistuin kaikkia toimivaltaisten viranomaisten esittämiä asian kannalta merkityksellisiä seikkoja arvioituaan toteaa, että kyseinen säännöstö on oikeutettu kansanterveyden suojelun tavoitteen perusteella.

Tapauksesta voidaan todeta se, että syrjintäkielto kansalaisuuteen perustuen ja liikkumisvapaus muodostavat vahvan oikeusperustan. Niiden perusteella on hyväksyttävää rajoittaa kansallista lainsäädäntöä, joka kohtelee syrjivästi muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ilman selvää perustetta. Unionin perusvapauksiin kuuluvat vapaan liikkuvuuden edistäminen ja perusvapauksien turvaaminen edellyttävät syrjintäkieltojen määrittelyä<sup>191</sup>. EU-kansalaisten oikeuksien osalta, erityisesti kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapauden kohdalla, voidaan nähdä, että liikkumisvapaus oli se, joka otti ensimmäisiä askeleita eteenpäin pelkästään taloudellisista vapauksista kohti perusoikeuksia kansalaisille<sup>192</sup>.

Tärkeänä tekijänä on myös liikkumisvapauden rajoittaminen, jota käsiteltiin viime kappaleessa. EU-kansalaisten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa perustuen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen. Nämä eivät saa kuitenkaan johtaa peiteltyyn syrjintään, ja niitä onkin tulkittu supistavasti.<sup>193</sup> Lähtökohtaisesti nämä *ordre public* -rajoitukset merkitsevät poikkeamista valtion omien ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei silti ole syrjäytetty täysin. Mikäli jäsenvaltio sallii omien kansalaistensa harjoittaa tiettyntyyppistä toimintaa, sen täytyy sallia se myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisille.<sup>194</sup>

Tuomioistuin on esittänyt tulkinnan syrjintäkiellosta prostituutiota koskeneessa asiassa C-115/81 ja 116/81 *Adoui* ja *Cornuaille*<sup>195</sup>. Asiassa käsiteltiin ulkomaalaisen liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Tapauksessa käsiteltiin sitä, voiko toisen jäsenvaltion kansalaista karkottaa tai evätä häneltä pääsyä alueelle sellaisen toiminnan perusteella, joka sen omien kansalaisten kohdalla ei anna aihetta rangaistustoimenpiteisiin. Kyseisen jäsenvaltion Belgian lainsäädännössä ei ollut kielletty prostituutiota itsessään. Tuomioistuin on antanut seuraavan ratkaisun asiassa:

---

<sup>191</sup> Mäenpää 2011, s. 264.

<sup>192</sup> Rosas & Armati 2012, s. 174.

<sup>193</sup> Raitio 2016, s. 269.

<sup>194</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 478.

<sup>195</sup> Asiat C-115/81 ja 116/81 *Adoui* ja *Cornuaille*, ECR 1982.

Jäsenvaltio ei voi perustamissopimuksen sisältyvää yleistä järjestystä koskevan varauman nojalla karkottaa alueeltaan toisen jäsenvaltion kansalaista tai estää hänen pääsyään sinne sellaisen käyttäytymisen perusteella, jonka perusteella ensin mainitun valtion omaa kansalaista ei rangaistaisi eikä ryhdyttäisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen toiminta pyrittäisiin estämään. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi toteutettuja toimenpiteitä ei voida yhteisön kansalaisten osalta perustella muilla kuin kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvillä syillä.

Tuomioistuimen päätöksen mukaan asianomaisilla oli oikeus jäädä valtioon, Koska Belgia ei ollut ryhtynyt riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin estääkseen omia kansalaisiaan toimimasta samalla tavalla. Jäsenvaltioiden tulee kohdella muiden jäsenvaltioiden kansalaisia yhtäläisesti omien kansalaistensa kanssa, eikä se saa täten tehdä erottelua sen perusteella, että sallii oikeuden pelkästään omille kansalaisilleen.

Ruotsin päätös jatkaa sisärajarakastuksiaan näkyvästi satamissa maan länsi- ja eteläosissa sekä Juutinrauman sillalla. Käytännössä tämä on seurasta Tanskasta tulleiden pakolaismäärien takia, jotka ovat käyttäneet reittiä saapuakseen maahan. Tanska on taas päättänyt jatkaa sisärajarakastuksiaan satamissa, joissa on lauttayhteys Saksaan sekä Tanskan ja Saksan välisellä maarajalla. Käytännön vaikutukset sisärajarakastuksista näkyvät kyseisellä tavalla valituilla pisteillä, joiden kautta suurin osa pakolaisista on kulkenut. Ruotsin kriteereinä maahantulolle on määritelty seuraavat perusteet:

- Ruotsin kansalaiset ja muiden pohjoismaiden kansalaiset eivät tarvitse passia tai kansallista henkilöllisyystodistusta, mutta henkilön tulee olla valmis todistamaan henkilöllisyytensä esim. ajokortilla.
- Ei Pohjoismaiden kansalaiset tarvitse passin henkilöllisyystodistuksen. Mikäli henkilöllä on oleskelulupa muussa EU-maassa, tulee tämä todistaa henkilöllisyystodistuksella sekä oleskeluluvalla.<sup>196</sup>

Tanskan kohdalla maahan saapuvat henkilöt tarvitsevat myös kyseiset henkilöllisyystodistukset päästäkseen maahan. Käytännössä tämä ei eroa suuresti aiemmasta. Molempien maiden kohdalla todetaan, että kaikkia maahan saapuvia ei tarkistettaisi, vain kyseisillä ennalta mainituilla tarkastusasemilla. Tarkastusten laajuutta myös vaihdellaan tilanteen mukaisesti. Tarkastuksia suoritetaan vain Tanskasta Ruotsiin saapuvien kansalaisten kohdalla ja Saksasta Tanskaan saapuvien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Tanskasta liikuttaessa Juutinraumalta kohti Ruotsia henkilöiden henkilöllisyyspaperit tarkistetaan ennen nousemista junaan, bussiin tai lauttaan.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Polisen 2017.

<sup>197</sup> Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016.

Juutinrauma on siitä hyvä esimerkki sisärajaratkastusten vaikutuksista, koska reittiä käytetään paljon molempien maiden kansalaisten osalta, niin työnteon kuin matkustamisen kohdalla. Sisärajaratkastukset hidastavat maiden välistä liikennettä ja eniten se vaikuttaa juuri kyseisten maiden kansalaisiin, jotka käyvät säännöllisesti töissä maiden välillä. Liikkumisvapaus ja talous vaikuttavat toisiinsa myös huomattavasti, koska unionin perusoikeusjärjestelmän kehitykseen vaikuttivat alun perin taloudellisiksi mielletyt perusvapaudet, kuten henkilöiden vapaa liikkuvuus, joilla vähitellen voitiin nähdä perusoikeusluottuvuus, jopa perusoikeusluonne<sup>198</sup>. Kyseisen kaltaisen sisärajaratkastusten voidaan nähdä rajoittavan EU-kansalaisten liikkumisvapautta. Vaikka Juutinrauman sillalla liikkumisvapaus yhä toteutuu, voidaan tilannetta verrata aikaisempaan tilanteeseen, jossa sisärajaratkastusta ei suoritettu reitillä. Sisärajaratkastusta selvästi vaikuttaa EU-kansalaisten liikkumisvapautteen, ei välttämättä merkittävästi, mutta silti rajoittavalla tavalla.

Rajoitusta voidaan perustella yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella, kuten maat ovat tehneet, mutta EU-kansalaisten kohdalla sen tulee perustua nimenomaan henkilön omaan käytökseen, joka voi oikeuttaa liikkumisvapauden rajoittamisen. Syrjintäkiellon osalta ei välttämättä voi todeta välitöntä syrjintää, mutta välillistä syrjintää se voi sisältää. Näkisin, että vaikutukset EU-kansalaisten liikkumisvapautteen tiivistyvät juuri tähän epävarmuuteen vaikutuksista. Tämän osalta voidaan palata siihen, ettei jäsenvaltiot, jotka sisärajaratkastuksen ovat palauttaneet, ole huomioineet riittävästi – tai juuri ollenkaan – vaikutuksia liikkumisvapautteen. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa EU-kansalaisten perusoikeutta liikkumisvapautteen on rajoitettu kyseenalaisin toimin, jonka vaikutuksia suhteellisuusperiaatteen, hyväksyttävyyksivaatimuksen ja syrjintäkiellon osalta ei ole tarpeeksi pohdittu. Vaikka rajoitukselle olisi sinänsä osoitettavissa hyväksyttävä tarkoitus, kuten tässä yleinen järjestys ja turvallisuus, ja vaikka rajoituksesta olisi säädetty asianmukaisesti laissa (Schengenin rajasäännöstö), perusoikeusrajoitus ei saa merkitä epäsuhtaista rajoitusta perusoikeuteen<sup>199</sup>. Nykyisessä tilanteessa tulisikin arvioida tarkasti, onko esimerkiksi Juutinrauman sillalla tehtävä sisärajaratkastusta oikeasuhteinen rajoitus oikeuteen? Kaikkiaan perusoikeudet ovat vakiinnuttaneet paikkansa osana primaarioikeutta, joka on tulkinnan ja pätevyyden perustana sekundaarioikeudelle. Myös perusoikeusmyönteisen lain tulkinnan periaate ulottuu kaikkeen EU-oikeuteen nykytilassa.<sup>200</sup> Tämä tulee myös huomioida sisärajaratkastuksessa, jolla on vaikutuksia EU-kansalaisten perusoikeuksiin.

---

<sup>198</sup> Pellonpää ym. 2012, s. 85.

<sup>199</sup> Ojanen 2010, s. 138.

<sup>200</sup> Ojanen, s. 125.

## 5.2 SISÄRAJATARKASTUSTEN VAIKUTUKSET KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAIISIIN SCHENGEN-ALUEELLA

### 5.2.1 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN ASEMA SCHENGEN-ALUEELLA

Seuraavien kappaleiden tarkoituksena on pohtia kolmansien maiden kansalaisten asemaa EU-oikeudessa. Tarkastelu kohdentuu oikeuksiin, jotka kolmansien maiden kansalaisille kuuluvat Schengen-alueella liikkueensa. Aluksi tarkastellaan yleisempiä puitteita kolmansien maiden kansalaisten oikeuksille Schengen-alueen sisärajoilla. Varsinkin liikkumis- ja oleskeluvapauden pohdinta heidän kohdaltaan on esillä. Toisessa kappaleessa perehdytään tarkemmin vuonna 2015 saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten asemaan ja oikeuksiin. Tarkoituksena on pohtia pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia EU:n perusoikeuskirjan pohjalta. Lopulta myös pohditaan syrjimättömyysperiaatetta sekä suhteellisuusperiaatetta kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, jota peilataan nykyisiin sisäraajatarkastuksiin. Tiivistetysti sanottuna esille tuodaan kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia Schengen-alueella ja kuinka sisärajavallvonnan palauttaminen on näihin vaikuttanut.

Euroopan unionissa ulkomaalaiset jaetaan kahteen eri ryhmään, riippuen heidän kansallisuudestaan. EU-kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, joille liikkumisvapaus on taattu perusoikeutena. Vastapuolena ovat henkilöt, jotka eivät ole EU-kansalaisia tai kansalaisuudettomia. Heidän kohdallaan sovelletaan turvapaikkaa, kansainvälistä suojelua tai maahanmuuttoon liittyvää lainsäädäntöä.<sup>201</sup> Kolmansien maiden kansalaisten oikeudellisessa asemassa on huomattava ensinnäkin se, että jäsenvaltioilla on suvereniteetti päättää maahanmuuttajien oikeuksista, mutta EU:lla on rajoitettua siirrännäistä toimivaltaa<sup>202</sup>. EU-oikeus koordinoi kansallista lainsäädäntöä kolmansien maiden kansalaisten osalta<sup>203</sup>. SEUT vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toinen luku käsittelee rajavallvontaa-, turvapaikka- ja maahantulopolitiikkaa. Nämä kolme luovat oikeudellisen perustan luvulle, joista tässä keskitytään pääsääntöisesti rajavallvontapolitiikkaan. Poikkeuksena tulee esille SEUT 79(2) artikla, joka käsittelee maahantulopolitiikkaa ja toimenpiteitä kyseisellä alalla. Kyseinen artikla toteaa toimenpiteistä b-kohdassa seuraavasti: *Jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien*

---

<sup>201</sup> Ippolitto & Sanchez 2015, s. 291–292.

<sup>202</sup> Raitio 2016, s. 521.

<sup>203</sup> Thym 2016, s. 309.

*edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa.* Kolmansien maiden kansalaisille onkin luotu omat säännöt ja menettelyt, jotka erottavat ne EU-kansalaisten omista perussopimusten tasolla. Unionin kansalaisuus ja kolmansien maiden kansalaisten määräykset ovat toisilleen vastakkaisia asioita.<sup>204</sup> On kuitenkin huomattava, että kolmansien maiden kansalaisia koskeva EU-lainsäädäntö on kokenut merkittäviä muutoksia viime vuosina. Se on muuttunut sivuseikkana nähdystä asiasta sisämarkkinoilla, muodostaen oman autonomisen EU-oikeudenalan, jonka sekundaarilainsäädäntö kasvaa. Täysin ongelmattomana tämä oikeudenala ei ole ollut, kuten tutkimuksesta on selvinnyt. Jäsenvaltiot tunnustavat, että yksittäiset valtiot eivät ole enää sopivia vastaamaan kasvaneeseen maahantuloon, mutta suvereniteetin luovuttamisen vastustus EU:lle on tällä oikeudenalalla korkea.<sup>205</sup>

Rajavalvontaa käsitellään tarkemmin SEUT 77 artiklassa. Lähtökohtaisesti sisärajojen poistaminen Schengen-alueelta hyödyntää kaikkia henkilöitä, jotka liikkuvat alueella, riippumatta heidän kansallisuudestaan. SEUT 77(2) artiklan kohdalla luodaan puitteet kolmansien maiden kansalaisten liikkumisen helpottamiseksi. Artiklassa todetaan, että tavoitteena on luoda edellytyksiä, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti liikkua unionin alueella lyhyen ajan sekä sisärajoja ylittävillä henkilöillä tehtävien tarkastusten poistamista heidän kansallisuudestaan riippumatta. Toisin sanottuna sisäraajatarkastusten poistaminen ei vaikuta liikkumis- ja oleskeluvapauden aineelliseen sisältöön. Kolmansien maiden kansalaisten oikeus liikkua ja valita asuinpaikka Schengen-alueella eroaa huomattavasti EU-kansalaisten oikeudesta, mikäli he eivät ole EU-kansalaisten perheenjäseniä. Kolmansien maiden kansalaiset eivät pysty hyödyntämään henkilöiden vapaata liikkuvuutta täysin, kuten se on SEUT 21 artiklassa ja perusoikeuskirjan 45 artiklassa taattu EU-kansalaisille. Esimerkiksi Schengenin rajasäännöstö säätelee nykyisin tätä ja myöntää matkustusvapauden enimmillään kolmeksi kuukaudeksi kuuden kuukauden sisällä.<sup>206</sup>

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla sisärajavälön puuttuminen on näkyvin asia tämän alan toiminnasta, mutta se ei vähennä turvallisuuden ja oikeuden merkitystä. Turvallisuus ja oikeus saattavat jopa sisältää rajoittavia toimenpiteitä liikkumisvapautta vastaan. Tämä voidaan todeta sisärajavälön palauttamisen kohdalla. Oikeus turvallisuuteen on perusoikeuskirjassa taattu oikeus ja voi johtaa liikkumisvapauden rajoitukseen niin EU-kansalaisten kuin myös kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka tätä oikeutta uhkaavat. Kyseisten turvallisuusuhkien voidaan nähdä

---

<sup>204</sup> *Thym* 2016, s. 303.

<sup>205</sup> *Wiesbrock* 2010, s. 161.

<sup>206</sup> *Rosas & Armati* 2012, s. 185–186.

lisääntyneen sisärajojen poistamisen jälkeen, kuten lisääntyneiden maahantulijoiden määrinä, mukaan lukien laittomat maahantulijat, ja tämä on huomioitu myös SEUT 67(3) artiklassa, joka pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason uhkia vastaan.<sup>207</sup>

Tarkemmat määritelmät kolmansien maiden kansalaisten liikkumista koskevista edellytyksistä löytyvät Schengenin yleissopimuksen artikloista 19-24. Aluksi kolmansien maiden kansalaisten on hyväksyttävästi saavuttava Schengen-alueelle. Nämä todetaan Schengenin yleissopimuksen 4-5 artikloissa. Näiden ehtojen täytyessä sekä viisumia tarvitsevat että viisumitta saapuvat, voivat liikkua vapaasti kaikkien sopimuspuolten alueella. Viisumin tarvitsevat voivat vapaasti viisumin voimassaoloaikana ja viisumitta saapuvat korkeintaan kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden sisällä ensimmäisestä alueelletulopäivästä lähtien. Nämä mainitaan Schengenin yleissopimuksen 19-21 artikloissa. Artiklassa 22 todetaan, että laillisesti saapuvan kolmannen maan kansalaisen on ilmoitettava Schengen-maan viranomaisille maassa, johon hän on saapunut. Kolmansien maiden kansalaisilla on täten vapaus liikkua vapaasti Schengen-alueella, mikäli hän on saapunut maahan laillisesti. Tämä eroaa EU-kansalaisten osalta siinä, että EU-kansalaisilla tämä liikkumisvapaus syntyy jo jäsenvaltion kansalaisuuden perusteella, kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä tietyt ehdot käyttääkseen tätä oikeutta. Schengenillä on ollut tärkeä asema kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien kokoamisessa. Kun 1980-luvulla Schengen-alue perustettiin ja sisärajat poistettiin, maahanmuuttopolitiikka liittyi EU:n rakenteisiin. Sisärajojen poistamisen seurauksena nähtiin tarpeelliseksi kompensoida jäsenvaltioille yleiseurooppalainen yhteistyö viisumien, maahanmuuton ja turvapaikan osalta.<sup>208</sup>

Kolmansien kansalaisten asemaa on myös jouduttu tulkitsemaan EU-tuomioistuimessa yhä enemmän. Edellä mainittua kolmen kuukauden määräaika on käsitelty asiassa C-241/05 *Bot*<sup>209</sup>. Oikeustapauksessa oli kyse Schengenin sopimuksen 20 artiklan ensimmäisestä kappaleesta. Sen mukaisesti ulkomaalainen, jolta ei vaadita viisumia, voi liikkua vapaasti sopimuspuolten alueella korkeintaan kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden sisällä ensimmäisestä alueelletulopäivästä lähtien. Oikeustapauksessa käsiteltiin sitä, miten Schengenin yleissopimuksen 20 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua ensimmäistä alueelletulopäivää on tulkittava. Tuomioistuin on todennut, että kolmannen maan kansalaisella, jolta ei vaadita viisumia, on kolmen kuukauden aikana oikeus liikkua

---

<sup>207</sup> *Rosas & Armati 2012*, s. 184.

<sup>208</sup> *Thym 2016*, s. 303.

<sup>209</sup> Asia C-241/05 *Nicolae Bot v. Préfet du Val-de-Marne*, Kok. 2006 s. I-09627.



vapaasti tällä alueella korkeintaan kyseisen ajan verran. EU-tuomioistuin antoi seuraavan ratkaisun asiassa:

Schengenissä tehdyn yleissopimuksen 20 artiklan 1 kappaletta on tulkittava siten, että kyseiseen määräykseen sisältyvä käsite ”ensimmäinen alueelletulo tarkoittaa paitsi aivan ensimmäistä tuloa kyseisen sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden alueille myös ensimmäistä tuloa näille alueille sen jälkeen, kun kuuden kuukauden ajanjakso tästä aivan ensimmäisestä alueelletulosta lukien on päättynyt, sekä lisäksi kaikkia muita ensimmäisiä alueelletuloja, jotka tapahtuvat sen jälkeen, kun uusi kuuden kuukauden ajanjakso edeltävästä ensimmäisestä alueelletulopäivästä lukien on päättynyt.

Oikeustapauksesta tulee ilmi, että kolmansien maiden kansalaisilla on kolmen kuukauden ajan voimassa liikkumisvapaus, mutta tämä eroaa EU-kansalaisten liikkumisvapaudesta juuri määrääjän takia. EU-kansalaisilla on myös tietyt kriteerit, jotka heidän on täytettävä pysyäkseen pidempään toisen jäsenvaltion alueella. Nämä kuitenkin eroavat kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuudesta käyttää liikkumisvapauttaan. Lähtökohtaisesti kolmansien maiden kansalaisten liikkumisvapautta rajoittaa esimerkiksi tiukemmat määrääjat, kuten tapauksesta käy ilmi.

Unionin kansalaisten liikkumisvapaus on erotettava kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta liikkua unionin alueella. Romanian ja Venäjän kansalaiset voivat asua verrattavissa olevissa tilanteissa Espanjassa, mutta heidän oikeudellinen asema eroaa keskenään. EU:ssa maahantulopoliitikasta on tullut itsenäinen politiikanala oikeuksineen, jotka eivät seuraa unionin kansalaisten liikkumisvapautta, joka on saanut lähtökohtansa sisämarkkinoista.<sup>210</sup> Sisärajan Schengen-alue on kuitenkin tehokas sekä unionin kansalaisille että kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat hyväksyttävästi ylittäneet ulkorajat. Lopulta liikkumisvapaus pätee kaikkiin henkilöihin, jotka liikkuvat unionin sisärajoilla.<sup>211</sup> Heidän oikeudellinen asemansa kuitenkin eroaa keskenään, kuten erittely perussopimusten kohdalla osoittaa. Lähtökohdat ja toteutuminen liikkumisvapaudelle määritellään eri artikloissa.

Edellä käydyissä tapauksissa on kyse laillisesta saapumisesta unionin alueelle. Suurin osa vuodesta 2015 eteenpäin saapuneista maahantulijoista saapui laittomasti. *EU:n perusoikeusvirasto* on todennut vuoden 2016 perusoikeusraportissaan, että EU tarjoaa edelleenkin suojelua tarvitseville henkilöille vain rajallisia mahdollisuuksia tulla alueelle laillisesti, kuten edellä käydyistä ehdoista käy ilmi. Tämä on tarkoittanut, että muiden matka Eurooppaan on ollut luvaton ja siksi myös tarpeettoman vaarallinen. Tämä koskee erityisesti naisia, lapsia ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joita olisi suojeltava. On myös selvää näyttöä siitä, että ihmissalakuljettajat käyttävät näiden ryhmien

---

<sup>210</sup> *Thym* 2016, s. 316.

<sup>211</sup> *Moussis* 2011, s. 145.

tilannetta hyväkseen ja kohtelevat ryhmiä huonosti.<sup>212</sup> Schengenin yleissopimuksen artiklassa 23(1) todetaan seuraavasti: *Ulkomaalaisen, joka ei täytä tai ei enää täytä jonkin sopimuspuolen alueella voimassa olevia lyhytaikaisen oleskelun edellytyksiä, on poistuttava viipymättä sopimuspuolten alueelta.* Näistä laittomasti maahantulleista suurin osa oli turvapaikanhakijoita. Oikeus turvapaikkaan todetaan perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja unionin on myös noudatettava kansainvälisiä sopimuksia, kuten Geneven pakolaissopimusta<sup>213</sup>. Lähtökohtaisesti rajavalvonnan palauttamisella ei tulisi olla vaikutuksia turvapaikanhakijoiden oikeuksiin ylittää ulko- tai sisärajoja hakeakseen turvapaikkaa. Tämä perustuu etenkin jäsenvaltioiden velvollisuuksiin kansainvälisistä sopimuksista ja EU:n perusoikeuksista, joissa määritellään oikeudesta turvapaikkaan.<sup>214</sup> Seuraavaksi keskitytään nimenomaan perusoikeuskirjan takaamaan suojaan tälle ihmisryhmälle.

### 5.2.2 KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN OIKEUDET PERUSOIKEUSKIRJASSA

Kolmansien maiden kansalaisia koskevan lainsäädännön niin kansallisen kuin myös unionin tason on noudatettava EU:n perusoikeuskirjaa ja EU:n yleisiä oikeusperiaatteita. Unionin ja kansallisen lainsäädännön on myös noudatettava asiaa koskevaa kansainvälistä lainsäädäntöä.<sup>215</sup> Perusoikeuskirjan suojaamat oikeudet maahanmuuttajille ja turvapaikanhakijoille ovat aiheuttaneet jännitteitä valtion suvereniteettia kohtaan. Perusoikeuskirjan tullessa voimaan, sen oikeudet kyseisille ryhmille olivatkin kiistanalaisia aiheita. Perusoikeuskirja on kuitenkin merkittävässä roolissa kehittäessään nykyistä maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädäntöä.<sup>216</sup> Seuraavaksi tuodaan esille, mitä oikeuksia EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti kolmansien maiden kansalaisille kuuluu, erityisesti turvapaikanhakijoille. Tarkoituksena on lopulta yhdistää nämä oikeudet yleisiin oikeusperiaatteisiin ja pohtia sisäraajatarkastusten vaikutuksia näiden pohjalta seuraavassa kappaleessa.

Perusoikeuskirjassa suojatut oikeudet ovat pääsäännön mukaan tunnustettu ”jokaisen” oikeuksina. Kansalaisuus ei näin ollen vaikuta mahdollisuuteen nauttia perusoikeuskirjassa taatuista oikeuksista. Poikkeuksen luo perusoikeuskirjan V luku kansalaisten oikeuksista, jota edellä jo käsiteltiin.<sup>217</sup>

---

<sup>212</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights* 2016, s. 2.

<sup>213</sup> *Rosas & Armati* 2012, s. 188.

<sup>214</sup> *Michelot* 2016, s. 8.

<sup>215</sup> *Wiesbrock* 2010, s. 163.

<sup>216</sup> *Peers, Moreno-Lax, Guild* 2015, s. 27.

<sup>217</sup> *Ojanen* 2010, s. 125.

Oikeuksien kuuluminen jokaiselle voidaan johtaa faktasta, että perusoikeuskirjassa nimenomaan erotetaan erikseen unionin kansalaisten oikeudet muiden oikeuksista. Kaiken lisäksi johdannossa ja tietyissä artikloissa, kuten 52 artikla, viitataan suoraan Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jonka oikeudet kuuluvat jokaiselle sopimusvaltioiden alueilla oleville. Perusoikeuskirja sisältää monia oikeuksia, jotka ovat merkityksellisiä kolmansien maiden kansalaisille unionin alueella. Näitä oikeuksia ovat mm. artikla 4 kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltä sekä artikla 6 oikeus vapauteen ja turvallisuuteen.<sup>218</sup> Turvapaikanhakijoille merkityksellisen perusoikeuden luo artikla 18: *Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti*. Perusoikeuskirjan 19 artikla kieltää joukkokarkotukset sekä sen, että ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu<sup>219</sup>.

Perusoikeuskirjan syrjäntäkieltoa koskeva 21 artikla on myös oleellinen oikeus turvapaikanhakijoille. Artiklan 21(1)<sup>220</sup> sisältää avoimen kiellon syrjinnälle, joilla voi olla merkitystä kolmansien maiden kansalaisille. Tosin perusoikeuskirjan 21(2) artiklassa kielletty kansalaisuuteen perustuva syrjäntä koskettaa vain EU-kansalaisia, joten kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuva syrjäntä voidaan perustella sillä, että kyseessä on muu kuin EU-kansalainen, jonka mukaisesti erilainen kohtelu voidaan hyväksyä. Lähtökohtaisesti kolmansien maiden oikeuksia voidaan rajoittaa samoilla periaatteilla kuin EU-kansalaisten vastaavia oikeuksia perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisesti. Tiettyjä oikeuksia ei voi tosin rajoittaa koskaan, kuten artiklaa 4.<sup>221</sup>

EU-tuomioistuin on asiassa C-411/ ja C-193/10 *N.S. ja M.E*<sup>222</sup> antanut päätöksen koskien maan kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevasta jäsenvaltiosta. Tarkemmin kysymys oli siitä, kuuluuko jäsenvaltion käsitellä turvapaikkahakemus, jonka käsittelystä se ei ole vastuussa, Euroopan unionin oikeuden

---

<sup>218</sup> Wiesbrock 2010, s. 165.

<sup>219</sup> Tämä oikeus tunnetaan myös *non-refoulement*-periaatteena.

<sup>220</sup> Perusoikeuskirjan 21(1) artikla toteaa: *Kielletään kaikenlainen syrjäntä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.*

<sup>221</sup> Peers, Moreno-Lax, Guild 2015, s. 44.

<sup>222</sup> Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 *N.S. v. Secretary of State for the Home Department sekä M.E. vastaan Refugee Applications Commissioner*, Kok. 2011, s. I-13905.

soveltamisalaan SEU 6 artiklaa ja/tai perusoikeuskirjan 51 artiklaa sovellettaessa. Tuomioistuin ratkaisi asian seuraavasti:

Jäsenvaltion niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 nojalla tekemällä päätöksellä siitä, käsitelläänkö turvapaikkahakemus, jonka käsittelystä se ei ole vastuussa asetuksen III luvussa esitettyjen arviointiperusteiden mukaisesti, sovelletaan unionin oikeutta SEU 6 artiklaa ja/tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklaa sovellettaessa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden – myöskään kansallisten tuomioistuinten – ei pidä siirtää turvapaikanhakijaa asetuksessa N:o 343/2003 tarkoitettuun ”hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon”, jos ne eivät voi olla tietämättömiä siitä, että kyseisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyvät systeemiset puutteet ovat uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua kyseisessä määräyksessä tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. On kuitenkin tärkeää, että jäsenvaltio, jossa turvapaikanhakija on, huolehtii siitä, että ei pahenneta tilannetta, jossa loukataan hakijan perusoikeuksia, sillä, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely kestää kohtuuttoman kauan. Sen on tarvittaessa käsiteltävä hakemus itse asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1, 18 ja 47 artikla eivät johda erilaiseen vastaukseen.

Tuomioistuimen ratkaisusta voidaan nähdä se, että jäsenvaltioiden tulee noudattaa perusoikeuksia, ja mikäli jokin jäsenvaltio ei noudata tai on perusteltu syy olettaa, että perusoikeuksien toteutuminen on vaarassa, tulee jäsenvaltioiden huomioida tämä ja turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tämä tuomioistuimen ratkaisu on myös ajankohtainen liittyen tutkimuksen aiheeseen. Varsinkin Kreikka on kohdannut huomattavia haasteita kasvaneiden turvapaikkahakemusten kanssa ja turvapaikanhakijoiden palauttaminen Kreikkaan voisi vaarantaa turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia, joten palauttaminen Kreikkaan ei välttämättä ole hyväksyttävää perusoikeuksien takaamiseksi.

*Euroopan unionin perusoikeusvirasto* on todennut, että jäsenvaltioiden olisi puututtava ihmisten jokapäiväistä elämää Euroopan välittömässä läheisyydessä uhkaaviin vaaroihin, jotta voitaisiin varmistaa perusoikeuskirjassa taattavat ihmisarvot, oikeus elämään ja oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusoikeuskirjan takaaman turvapaikkaoikeuden täysimääräisen kunnioittamisen varmistamiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, etteivät niiden rajavalvontapolitiikka ja muuttoliikkeen hallintapolitiikka ole ristiriidassa palauttamiskiellon- ja joukkokarkotuksen kiellon kanssa. Palauttamiskiellon ehdottomuus on otettava huomioon sekä lainsäädännöllisissä tai toimintapoliittisissa toimenpiteissä että niiden täytäntöönpanossa.<sup>223</sup>

---

<sup>223</sup> *European Union Agency for Fundamental Rights* 2016, s. 2–3.

Perusoikeuskirjan voidaan nähdä luovan tai laajentavan oikeuksien suojan tasoa kolmansien maiden kansalaisten osalta. Erityisesti oikeus turvapaikkaan ja syrjintäkielto ovat merkittäviä oikeuksia turvapaikanhakijoille. Perusoikeuskirjalla onkin tärkeä vaikutus EU-oikeuden toimeenpanoon maahantulo- ja turvapaikkalainsäädännössä. Perusoikeuskirja tunnustaa monia oikeuksia, jotka kuuluvat turvapaikanhakijoille, joita ei aiemmin ole tunnustettu ihmisoikeuksina kansainvälisissä sopimuksissa. Perusoikeuskirja on laajentanut turvapaikanhakijoiden ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia siten, että se tunnustaa ne nimenomaan oikeuksiin perustuvana ei harkinnanvaraisina, ja vakiinnuttaen mahdollisia rajoituspyrkimyksiä oikeuksia vastaan.<sup>224</sup>

### 5.2.3 SISÄRAJATARKASTUKSET JA EU:N OIKEUSPERIAATTEET KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISILLE

EU:n perusoikeuskirjan ohella Euroopan ja kansallisen tason maahanmuuttolainsäädäntöä voidaan haastaa EU:n yleisillä oikeusperiaatteilla<sup>225</sup>. Tässä kappaleessa tarkoituksena on tuoda esille kolmansien kansalaisten kohdalta syrjimättömyysperiaate sekä suhteellisuusperiaate. Kuinka nämä kaksi EU:n oikeusperiaatetta suojaavat perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia kolmansien maiden kansalaisille. Lopulta tarkoituksena on pohtia sisäraajatarkastusten vaikutuksia edellä käytyjen aiheiden mukaisesti.

Perusoikeuskirjan artikla 21(2) kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Artiklassa kuitenkin todetaan, että kansalaisuuteen perustuva syrjintä kielletään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mainittujen sopimusten erityismääräysten soveltamista. Direktiivissä 2000/43/EY määritellään tarkemmin syrjintäkiellosta. Direktiivin 3(2) todetaan seuraavasti: *Tämän direktiivin soveltamisalaan ei kuulu kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu eikä sillä vaikuteta kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden jäsenvaltioiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskeviin säännöksiin ja edellytyksiin eikä kyseisten kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemasta aiheutuvaan kohteluun.* Artikla oikeuttaa välillisesti syrjinnän perustuen kolmansien maiden kansalaisuuteen. Tämä voi aiheuttaa ongelmia kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, koska syrjintä heidän kohdallaan perustuu usein toisiinsa liittyviin syihin, kuten rotuun, etnisyyteen,

---

<sup>224</sup> Peers, Moreno-Lax, Guild 2015, s. 59–60.

<sup>225</sup> Wiesbrock 2010, s. 169.

uskontoon, syntyperään ja lopulta kansalaisuuteen, joka heillä on. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän avulla pystytäänkin näin piilottamaan erilaisen kohtelun todellinen alkuperä.<sup>226</sup>

EU-tuomioistuin on ratkaisuihissaan todennut, että kansalaisuuden perusteella koskeva syrjintäkielto koskee vain EU-kansalaisia. Tuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, kieltääkö EU:n yleiset oikeusperiaatteet kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän myös kolmansien maiden kansalaisten kohdalla. Ottaen huomioon, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset kieltävät kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kolmansien maiden kohdalla, tuomioistuimen olisi hankala todistaa, ettei kansalaisuuteen perustuva syrjintäkielto päde myös kolmansien maiden kansalaisiin. Tämä nostaakin esille kysymyksen perusoikeuskirjan ja oikeusperiaatteiden välisestä suhteesta. SEU artiklassa 6 on todettu erikseen perusoikeuskirjasta ja yleisistä oikeusperiaatteista, joten on mahdollista, että toisella oikeuslähteellä on laajempi toimivalta kuin toisella. Vaikka perusoikeuskirja rajoittaa kansalaisuuden perusteella tehtävää syrjintää kolmansien maiden kansalaisilla, EU:n yleiset oikeusperiaatteet voivat kieltää kolmansien maiden kansalaisten syrjinnän kansalaisuuden perusteella. Perusoikeuskirjan tarkoituksena on tuoda esille tärkeimmät oikeusperiaatteet, joten yleiset oikeusperiaatteet eivät voi sisältää laajempaa toimivaltaa kuin perusoikeuskirjalla. Mutta EU-tuomioistuin on todennut, että tämä oli perusoikeuskirjan pääasiallinen tarkoitus, joten se voi myös sisältää muita tavoitteita. Tuomioistuin ei ole täten kieltänyt, että yleiset oikeusperiaatteet voivat sisältää enemmän ihmisoikeussuojaa kuin perusoikeuskirja. Olisi myös ongelmallista, mikäli perusoikeuskirja näin jäädyttäisi yleiset oikeusperiaatteet, varsinkin ihmisoikeussopimusten kehittyessä eteenpäin.<sup>227</sup>

Perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien rajoittamisessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Perusoikeuskirjan 52(1) todetaan rajoitusperusteista tarkemmin. EU-tuomioistuimen asiassa C-540/03 *Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto*<sup>228</sup> tuodaan esille vaatimus suhteellisuusperiaatteesta tehtäessä rajoituksia kolmansien maiden kansalaisten oikeuksiin. Oikeustapauksessa todetaan, että vaikka kotouttamisen käsitettä ole määritelty, sitä ei voida tulkita siten, että se merkitsisi jäsenvaltioille myönnettyä lupaa käyttää kyseistä käsitettä tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kanssa ja erityisesti perusoikeuksien kanssa. Kyseisessä tapauksessa on kyse oikeudesta perheenyhdistämiseen. Tuomioistuin on korostanut johdonmukaisesti, että rajoituksia yhteisön oikeuksiin tulee tulkita rajoitettavasti. Siten, kun maahanmuuttolainsäädäntöä muutetaan ja erityisesti kun kyse on jaetun toimivallan alasta, jotka

---

<sup>226</sup> Wiesbrock 2010, s. 175–176.

<sup>227</sup> Peers, Moreno-Lax, Guild 2015, s. 55–56.

<sup>228</sup> Asia C-540/03 *Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto*.

sisältävät harkintavaltaa määräyksissä, jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että ne noudattavat suhteellisuusperiaatetta myös kolmansien kansalaisten kohdalla.<sup>229</sup> Tapaus tuo myös esille sen linkin, joka yhdistää turvapaikka- ja maahantulopolitiikkaa sekä perusoikeuksia. Vaikka EU-tuomioistuin hylkäsi valituksen, tapauksessa korostettiin, että perheenyhdistämisdirektiiviä tulee tulkita perusoikeuksien mukaisesti.<sup>230</sup>

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana kolmansien kansalaisten oikeudet EU:n perussopimuksissa ja sekundaariläinsäädännössä ovat muodostuneet omaksi politiikanlohkoksi omine oikeuksinensa<sup>231</sup>. Turvapaikka-asioiden oikeudellinen perusta todetaan SEUT 78 artiklassa. Artiklan päätavoitteena on luoda yhtenäiset säännöt turvapaikkapolitiikalle, jossa korostetaan yhteistä intressiä ulkorajavalvonnassa, joka on luonnollinen seuraus sisärajojen poistamisesta.<sup>232</sup> SEUT 80 artiklan mukaan: *Unionin politiikassa ja sen toteuttamisessa noudatetaan jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta. Unionin tämän luvun nojalla antamiin säädöksiin sisällytetään tarvittaessa aina asianmukaisia toimenpiteitä tämän periaatteen soveltamiseksi.* Tämä 80 artikla on osa rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahantulopolitiikkaa. Jäsenvaltioiden käytännön toimenpiteet osoittavat, että tämä yhteisvastuu ei ole toteutunut pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kohdalla. Unkari on hyväksynyt lain, jonka mukaisesti voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia niille, jotka ylittävät sen ulkorajoilla sijaitsevat raja-aidat laittomasti. Lähtökohtaisesti turvapaikanhakijat tulisi vapauttaa rikosseuraamuksista, jos he ylittävät rajat sääntöjen vastaisesti. EU-tuomioistuin on todennut, että laittomasti rajoja ylittäviin pakolaisiin ei tulisi kohdistaa rikosoikeudellisia seuraamuksia, koska se viivästyttää heidän palauttamistaan. Useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, etteivät ole halukkaita ottamaan islamtaustaisia turvapaikanhakijoita. Tämä on selvä rikkomus kansainvälistä- ja EU-oikeutta vastaan, jossa syrjintä perustuu uskontoon. Perusoikeuskirjan 21(1) artikla myös selväsanaisesti kieltää tämän.<sup>233</sup> Tietyt Schengen-maat ovatkin vältelleet vastuutaan auttaa ulkorajoja valvovia maita, jotka ovat kohdanneet kohtuuttoman taakan, ja siten ovat vaikeuttaneet tilanteen ratkaisua ja lisänneet Schengen-järjestelmän syyllistämistä, vaikka heillä itsellään on perussopimusten mukainen velvollisuus auttaa muita jäsenvaltioita<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> Wiesbrock 2010, s. 197–198.

<sup>230</sup> Rosas & Armati 2012, s. 190.

<sup>231</sup> Thym 2016, s. 315.

<sup>232</sup> Rosas & Armati 2012, s. 188

<sup>233</sup> Barnard & Peers 2015.

<sup>234</sup> Michelot 2016, s. 9.

Komission luoma turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen ohjelman on jäänyt pahasti aikataulustaan. Turvapaikanhakijoita piti siirtää kahdessa vuodessa 160 000, mutta kokonaissaldo on tähän mennessä vasta 16 340. Kaksi jäsenvaltiota – Suomi ja Malta – ovat aikataulussa, oman kiintiönsä täyttämässä. Varsinkin Unkari ja Slovakia ovat olleet ohjelmaa vastaan ja haastaneet sen EU-tuomioistuimeen.<sup>235</sup> YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on vaatinut, että jäsenvaltiot väliaikaisesti lopettaisivat kaikki turvapaikanhakijoiden siirrot Unkariin. UNHCR toteaa, että turvapaikanhakijoiden olosuhteet Unkarissa ovat huonontuneet ja siirtojen tulisi loppua niin pitkäksi aikaa, kunnes Unkari alkaa noudattamaan EU-oikeutta sekä kansainvälistä lainsäädäntöä. Unkarin todetaan vaikeuttaneen turvapaikanhakijoiden pääsyä maahan ja oikeutta turvapaikanhakuun rakentamalla fyysisiä esteitä sekä kiristämällä politiikkaansa turvapaikanhakijoille.<sup>236</sup> EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti voidaan todeta, että tilanteessa, jossa on syytä olettaa, etteivät turvapaikanhakijoiden oikeudet toteudu, tulee jäsenvaltioiden itse käsitellä turvapaikanhakijoiden hakemukset. Unkarin kohdalla tämä epäily kieltämättä nousee esille.

Schengenin jäsenvaltiot löytävätkin itsensä tietynlaisesta solidaarisuusloukusta, jossa sisärajovalvonnan palauttamista on käytetty sanktiona niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka eivät ole tehokkaasti suojanneet ulkorajojaan. Toisaalta ulkorajovalvonnasta vastaavat jäsenvaltiot eivät ole pystyneet tehokkaasti hallitsemaan ulkorajojaan, ja toteuttamaan vaadittavaa rekisteröintiä, joka aktivoisi Dublin-mekanismen toiminnan.<sup>237</sup> Nämä toimet vaikuttavat huomattavasti turvapaikanhakijoiden oikeuksiin, jotka on taattu heille perusoikeuskirjassa. Oikeutta turvapaikkaan on vaikeutettu rakentamalla esteitä turvapaikanhakijoille ja myös sisärajovalvonnan voidaan nähdä tuovan lisäesteitä tämän oikeuden toteuttamiseksi. Vaikka syrjintäkielto ei kiellä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, tulisi sen täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Sisärajovalvonnan palauttamisen ja tiettyjen valtioiden toimien voidaankin nähdä vaarantavan perusoikeuksien toteutumisen täysimääräisesti kolmansien maiden kansalaisten kohdalla.

Jäsenvaltioiden perustelut sisärajovalvonnan palauttamiseksi perustuvat pitkälti turvapaikanhakijoiden aiheuttamaan liikehdintään, joissa todetaan, että Kreikan tulisi estää turvapaikanhakijoiden liikehdintä Schengen-alueelle tai vastaanottaa henkilöt, jotka ulkorajat ovat ylittäneet Kreikkassa. Saksan ja Itävallan perusteluissa ongelmien päälähde tulee hyvin esille. Ongelmana on se, että Kreikkaan saapuneet turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja turvapaikanhakuun,

---

<sup>235</sup> <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005168499.html>. Viitattu 13.4.2017.

<sup>236</sup> Pouilly Cecile 2017.

<sup>237</sup> *Guild*, ym. 2015, s. 11.



kuten perusoikeuskirjassa on todettu. Kreikan vastaanotto-olosuhteet ovat karneat ja turvapaikkajärjestelmä ei Kreikassa toimi, joten turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja liikkumaan toiseen jäsenvaltioon. He ovat yhä suojelun tarpeessa riippumatta siitä, ovatko he Kreikassa, Saksassa, Ruotsissa tai Suomessa.<sup>238</sup> EU-tuomioistuin on myös kieltänyt turvapaikanhakijoiden palautuksen maahan, jossa on syytä pelätä, että heidän perusoikeuksiaan rikotaan, kuten perusoikeuskirjan 4 artiklaa<sup>239</sup>.

Schengenin rajasäännösten artikloissa 29-30 ei erikseen mainita tarvetta huomioida sisärajarakenteiden vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisiin. Schengenin rajasäännösten 4 artiklassa kuitenkin todetaan, että asetusta soveltaessaan on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa sekä asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta. Rajasäännösten nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tapauskohtaisin perustein sekä unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Schengen jäsenvaltiot ovat velvoitettuja kontrolloimaan ulkorajajojaan, kuten rajasäännöstyössä mainitaan, mutta se ei sisällä erikseen vaatimusta rakentaa aitoja, se on jäsenvaltioiden päätettävissä ei EU:n<sup>240</sup>.

Jäsenvaltioiden on huomioitava perusoikeuskirjassa taatut oikeudet turvapaikanhakijoille. Turvapaikkahakemukset tulisi huomioida asianmukaisin keinoin. Tämä on taattu EU:n turvapaikkalainsäädännössä, joka koskettaa kaikkia turvapaikanhakijoita, jotka jättävät sen jäsenvaltion alueella. Ei olemassa sääntöä, jonka mukaan turvapaikkahakemus tulisi hylätä sen takia, että henkilö on ylittänyt rajan luvottomasti. Ongelmaksi turvapaikanhakijoille muodostuukin se, että heidän on vaikea ylittää rajat ja jättää turvapaikkahakemus. Schengenin rajasäännöllä ja sisärajavälvalvonnan palauttamisella voi olla kielteisiä vaikutuksia turvapaikkalainsäädäntöön, mutta rajasäännöstö selvästi sallii turvapaikanhakijoiden pääsyn jäsenvaltioiden alueelle ja jättämään turvapaikkahakemuksen. Sisärajavälvalvonta voi helpottaa jäsenvaltioita, mutta se ei pysty estämään kaikkea turvapaikanhakijoiden liikehdintää, eikä myöskään heidän oikeuksiaan. Valtioiden rajat ovat läpäistävissä ja niiden kokonaisvaltainen vartioiminen on haastavaa. Sisärajavälvalvonnan toimivuuden voi myös asettaa kyseenalaiseksi sen perusteella, että kyseessä ei ole ensimmäinen kerta, kun jäsenvaltiot ovat kohdanneet suuria määriä turvapaikanhakijoita. Saksa vastaanotti suuria määriä turvapaikanhakijoita Bosnian sodan aikana vuonna 1992, jolloin Saksalla oli rajavälvalvonta omassa kontrollissaan. Mikäli sisärajojen poistaminen aiheuttaisi turvapaikanhakijoiden liikehdinnän, olisi

---

<sup>238</sup> *European Parliament* 2016, s. 50.

<sup>239</sup> *Rosas & Armati* 2012, s. 188–189.

<sup>240</sup> *Barnard & Peers* 2015.

tilanteen pitänyt näkyä jo vuonna 1995, kun sisärajat poistettiin, ja uudestaan kun sisärajavalvonta poistettiin osalta Keski-Euroopan mailta vuonna 2008. Näin ei kuitenkaan käynyt kummassakaan tapauksessa.<sup>241</sup>

On varmistettava, että jäsenvaltioiden toimet sisärajavalvonnan palauttamisesta perustuvat todistettaviin ja tarveperusteisiin perusteluihin, eivätkä ole pelkästään irrationaalisia pelotteluun perustuvaa politiikkaa. Sisärajatarkastusten palauttaminen on ollut näkyvin keinoa vastata pakolaiskriisiin. Sisärajavalvonnalla tulee säännellä kolmansien maiden kansalaisten liikehdintää, ei turvapaikanhakijoiden. Sisärajavalvonnan palauttamisen perustelemisen tulisi pohjautua näitä vahvistaviin dokumentteihin, jotka osoittavat, että uhka todellisuudessa on olemassa, ja sisärajavalvonta on toimiva ratkaisu siihen. Sisärajavalvonnan palauttamisella ei pystytä varmistamaan tarvittavien vastaanottotilojen olemassaoloa turvapaikanhakijoille. Terrorismi on yksi osa-alue, jolla sisärajavalvontaa perustellaan jatkossakin, mutta perustelemisen terrorismilla vaatii tarvittavat myös tiedot siitä, kuinka tarkalleen ottaen sisärajavalvonnan palauttaminen vastaa terrorismin uhkaan. Suhteellisuusperiaatteen huomioiminen on merkittävässä asemassa sisärajavalvonnan hyväksyttävyydessä. Sisärajavalvonnan palauttaminen on osaltaan siirtänyt huomiota pois todellisesta ongelmasta, joka ei ole rajavalvontaan liittyvät ongelmat, vaan turvapaikanhakijoiden asema unionin alueella ja heidän oikeuksiinsa kohdistuvat uhat.<sup>242</sup>

Sisärajatarkastusten palauttamisessa voidaan myös kyseenalaistaa se, ovatko jäsenvaltiot täysimääräisesti noudattaneet Schengenin rajasäännösten 7 artiklaa, joka toteaa:

- 1. Tehtäviään hoitaessaan rajavartijoiden on kunnioitettava täysimääräisesti ihmisarvoa, erityisesti niissä tapauksissa, joihin liittyy haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Toimenpiteiden, joita he tehtäviään hoitaessaan toteuttavat, on oltava oikeassa suhteessa toimenpiteille asetettuihin tavoitteisiin.*
- 2. Rajatarkastuksia suorittaessaan rajavartijat eivät saa syrjiä ketään sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella.*<sup>243</sup>

Turvapaikanhakijoiden liikkuminen ympäri Schengen-aluetta tekee tästä vaikeasti uskotavan. Ei ole aina takeita siitä, että turvapaikanhakijoiden ihmisarvoa kunnioitetaan Schengen-alueen rajoilla

---

<sup>241</sup> Barnard & Peers 2015.

<sup>242</sup> European Parliament 2016, s. 73.

<sup>243</sup> Guild ym. 2015, s. 12.

täysin. Irakissa ja Syyriassa pelkästään sotaa on joutunut pakemaan jo miljoonia ihmisiä. Euroopan unioni on laaja ja vauraus alue lähellä tätä sota-aluetta. Siten ei ole kovin yllättävää, että EU on kohdannut suuria määriä turvapaikanhakijoita kyseiseltä alueelta. Vuoden 2015 tapahtumat ovat osoittaneet huomattavia heikkouksia sekä unionin turvapaikkalainsäädännössä että ulkorajojen valvonnassa.<sup>244</sup> SEUT 80 artiklan on myös alettava toimimaan.

Jälkiseuraamuksia ei tulla ratkaisemaan nopeasti tilanteen rauhoittumisesta huolimatta. Tiettyjä tosiasioita on silti tuotava esille. Lisääntyneet henkilöiden tarkastukset voivat aiheuttaa jännitteitä jäsenvaltioiden välillä. Terrorismi-iskujen lisääntyminen ja niistä aiheutuneet vaikutukset ovat muuttaneet muslimien asemaa EU:ssa ja tämä myös näkyy sisäraja- ja valvonnan vaikutuksissa.<sup>245</sup> EU-maiden käytännöt turvapaikanhakijoita kohtaan vaihtelevat paljon, mutta otteet ovat koventuneet kahden vuoden aikana, myös Suomessa<sup>246</sup>. Henkilöllisyystarkastuksissa tulisi noudattaa oikeasuhteisuutta, syrjimättömyyttä ja vastuullisuutta harkitusti rikosepäilyjen yhteydessä. Turvapaikanhakeminen ei ole rikos. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on huomauttanut, että henkilöllisyystarkastukset eivät perustu todelliseen rikosepäilykseen ja tällä pelätään olevan suhteettomia vaikutuksia etnisiin vähemmistöihin. Jäsenvaltioiden tulee käydä perusteellinen ja demokraattisiin arvoihin perustuva keskustelu siitä, minkälaista rajavalvontapolitiikkaa Schengen-alue tarvitsee nykyisen EU-oikeuden alalla. Turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen myös tästä eteenpäin Schengenin rajoilla tulee olemaan valtava haaste.<sup>247</sup> EU:n tulisi luoda järjestelmä, joka on turvallinen ja oikeudenmukainen turvapaikanhakijoille, jotka pyrkivät Eurooppaan, ja pyrkiä yksimielisyyteen palautettavien turvapaikanhakijoiden kohdalla. EU:n on oltava yhä ennakoivampi ja löydettävä tasapainoinen ratkaisu, joka ei rasita jäsenvaltioita epäoikeudenmukaisesti.<sup>248</sup>

Jäsenvaltioiden ja EU:n tulee huolehtia siitä, että sisäraja- ja valvonnan palauttamisessa noudatetaan perusoikeuksia, perussopimuksia ja sekundaarilainsäädäntöä. Yhdenmukaisuus ja selvät perustelut luovat huomattavasti vakaamman pohjan jatkotoimenpiteille, kuin tulkinnalliset perustelut ja toimet, jotka vaarantavat perusoikeuksien toteutumisen. Komissio on todennut EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskevassa kertomuksessa vuodelta 2015, että se on sitoutunut perusoikeuksien

---

<sup>244</sup> *Guild* ym. 2015, s. 22.

<sup>245</sup> *Guild* ym. 2015, s. 22–23.

<sup>246</sup> <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005168023.html>. Viitattu 13.4. 2017.

<sup>247</sup> *Guild* ym. 2015, s. 23.

<sup>248</sup> *Michelot* 2016, s. 13.

korkeatasoiseen suojeluun EU:ssa, ja varmistamaan, että perusoikeudet asetetaan etusijalle<sup>249</sup>. Tämän tulisi näkyä käytännössä, etenkin turvapaikanhakijoiden oikeuksien kohdalla. Varsinainen työ on vasta alkamassa jäsenvaltioissa kotouttamisen muodossa. Tilanne on ollut haastava, mutta niin EU:n kuin jäsenvaltioiden on opittava tästä ja luotava vahvempi pohja vastaaville tilanteille. Puheet Schengen-alueen kuolemasta ovat yliliiioiteltuja, ja todellinen syy löytyy pakolaisten vastaanottomekanismeissa ja turvapaikan myöntämisessä, ei avoimissa rajoissa<sup>250</sup>. Schengenin rajasäännöstön mukaista sisärajalvannon palauttamista ei voida nähdä kokonaisvaltaisena ratkaisuna vuonna 2015 alkaneeseen tilanteeseen. Ratkaisut on löydettävä muualta kuin sisärajojen sulkemisella ja tämä EU:n ja jäsenvaltioiden tulee oppia, kun sisärajalvonta lopetetaan aikanaan.

## 5.3 EU:N ARVOT JA VÄLIAIKAISET SISÄRAJATARKASTUKSET

### 5.3.1 ARVOJEN VAIKUTUKSET SISÄRAJATARKASTUKSIIN

Euroopan unionin arvot todetaan SEU 2 artiklassa. Jäsenvaltioiden tulee noudattaa unionin yhteisiä arvoja ja arvojen voidaan nähdä muodostavan perustan, jolle EU:n oikeusjärjestys rakentuu<sup>251</sup>. Noudattamatta jättämisen seuraamuksista on säädelty tarkemmin SEU 7 artiklassa. Osa EU:n jäsenvaltioista on joutunut komission tarkastelun alaiseksi, joissa on epäilty, että jäsenvaltio rikkoo unionin arvoja ja periaatteita. Viimeisimpänä näistä on Puola, jonka kohdalla oikeusvaltioperiaatteen toteutumista on tarkasteltu tarkemmin komission puolelta.<sup>252</sup> Oikeusperiaatteiden kannalta arvoilla on merkitystä niiden määrittelyn ja soveltamisen kannalta. Tässä kappaleessa sisärajatarkastusten vaikutuksia tarkastellaan nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien suojan periaatteesta. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on unionin oikeuden vakiintunut periaate ja se tulee ilmi SEU 2 artiklasta<sup>253</sup>. Se myös todetaan SEU 6 artiklassa, jossa unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään EU:n perusoikeuskirjassa. Perus- ja ihmisoikeuksilla voidaan unionin kohdalla myös tarkoittaa perusoikeuskirjan ja perustamissopimusten ohella kansainvälisiä yleissopimuksia, etenkin pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehtyä Geneven yleissopimusta,

---

<sup>249</sup> COM(2016) 265 final, s. 14. Ks. [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015\\_annual\\_charter\\_report\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_annual_charter_report_fi.pdf).

<sup>250</sup> *Michélot* 2016, s. 8.

<sup>251</sup> *Rosas & Armati* 2012, s. 54.

<sup>252</sup> Ks. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2017\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm). Viitattu 19.4.2017.

<sup>253</sup> *Ojanen* 2010, s. 116.

jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvia perusoikeuksia sekä kansainvälisiä sopimuksia.<sup>254</sup>

Sisärajatarkastuksilla voidaan nähdä olevan moninaisia vaikutuksia arvoihin, joiden tulee olla unionin ja jäsenvaltioiden toiminnan ohjaavana tekijänä. Tutkimuksessa on tullut esille jo sisärajatarkastuksen vaikutuksia tiettyihin arvoihin. Nämä ovat: ihmisarvon kunnioittaminen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus ja yhteisvastuu. Myös vaikutuksia muihin arvoihin voidaan todeta olevan, mutta edellä mainitut nousivat tutkimuksen kontekstissa eniten esille. Schengenin rajasäännöstö on myös kiinnittänyt huomiota näihin arvoihin artikloissa 3 ja 4. Jäsenvaltioiden tulee asetusta soveltaessaan noudattaa pakolaisten oikeuksia ja perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia. Ristiriidan arvojen ja sisärajatarkastusten välillä tekee se, kuinka pitkälle yleisellä järjestyksellä ja sisäisellä turvallisuudella voidaan oikeuttaa toimia, jotka voivat vaikuttaa rajoittavasti perusoikeuksiin, ja siten myös unionin arvoihin. Se on huomioitava, että perusoikeuksiin saa tehdä rajoituksia, mutta niiden tulee noudattaa tiettyjä ehtoja, kuten oikeusperiaatteita. Perus- ja ihmisoikeuksien suojan periaatteesta katsottuna, tulisi ensimmäisenä varmistaa nimenomaan ihmisarvon kunnioittaminen ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. Ongelmallista sisärajatarkastusten kohdalla on se, että ei voida olla täysin varmoja, että jäsenvaltiot toteuttavat täysin perus- ja ihmisoikeuksien suojan periaattetta. Varsinkin ongelmamaiden, kuten Unkarin kohdalla, on syytä arvioida kriittisesti unionin arvojen toteutumista.

Yhteisvastuun osalta voidaan todeta, että se ei toteudu tällä hetkellä unionin arvoista. Yhteisvastuulla on tärkeä asema unionin toiminnassa, ja varsinkin tilanteissa, jotka rasittavat sen jäsenvaltioita eri tavoin. Unionin olisi todettava, että yhteisvastuu on perustavanlaatuinen periaate. EU:n tulisi jakaa unionin tuomat hyödyt ja taakat yhtäläisesti ja oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken.<sup>255</sup> Yhteisvastuun toteutuminen myös vaikuttaa muihin unionin arvoihin. Ihmisarvon kunnioittaminen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus ja oikeudenmukaisuus toteutuvat paremmin, jos yhteisvastuu jäsenvaltioiden välillä toteutuu. Kreikan ja Italian taakkaa tulee helpottaa yhteisvastuulla ja puheet muslimien pääsyn estämisestä lopettaa. Näin pystyttäisiin myös helpottamaan arvojen toteutumista henkilöiden kohdalla. Näen ihmisarvon toteutumisen tärkeimpänä arvona, koska se luo pohjan muille arvoille. Ilman ihmisarvon kunnioittamista ei ole oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ei kunnioiteta, eikä ihmisiä kohdella tasa-arvoisesti.

---

<sup>254</sup> Sy, Sarah 2016.

<sup>255</sup> Borchardt 2010, s. 22.

EU:n perusoikeusjärjestelmä ja yleensä EU-oikeus tarjoavat nykyään monesti parempaa suojaa ihmisten oikeuksille kuin jäsenvaltioiden omat<sup>256</sup>. Tämä on konkreettisesti nähtävissä jäsenvaltioiden halussa kiristää turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Pohjoismaat, jotka aiemmin olivat jalomielisiä turvapaikanhakijoita kohtaan, ovat esittäneet taantumuksellisia muutoksia turvapaikkalainsäädäntöönsä, kuten perheenyhdistämiseen kohdistuneet kiristykset.<sup>257</sup> EU:n perusoikeuskirja on toiminut nykyään enemmän viimeisenä suojan tasona kuin esimerkiksi Suomen perustuslaki. EU:n perusoikeusjärjestelmän merkityksen kasvaminen vain voimistaakin kehitystä, joka korostaa ylikansallisten ja kansainvälisten suojajärjestelmien asemaa ja merkitystä kansallisten perusoikeusjärjestelmien kustannuksella.<sup>258</sup> Jäsenvaltioiden kiristyksistä johtuen, voidaan olettaa, että perusoikeuskirjan ja EU-oikeuden suojan taso perus- ja ihmisoikeuksille tulee kasvamaan entisestään. Rajoitusten yhteensopivuus unionin arvojen kanssa voidaan asettaa myös kyseenalaiseksi, kuten suvaitsevaisuuden kohdalla.

EU-oikeudella ja sen perusoikeuskirjalla on merkittävä asema turvatessa henkilöiden oikeuksia sisärajoilla ja sen vaikutukset näkyvät jäsenvaltioiden mahdollisuuksissa rajoittaa perusoikeuksia. EU-tuomioistuin on ottanut myös kantaa ihmisarvon toteutumiseen kansallisella tasolla. Asioissa C-148/14–C-150/13 A, B ja C v. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*<sup>259</sup> käsiteltiin kolmansien maiden kansalaisia, jotka olivat hakeneet turvapaikkaa Alankomaista. Hakemusten tueksi he olivat vedonneet siihen, että pelkäsivät joutuvansa alkuperämaissaan vainotuksi erityisesti homoseksuaalisuutensa perusteella. Alankomaiden viranomaiset pitivät väitettä homoseksuaalisuudesta epäuskottavana. Tuomioistuin on todennut ihmiarvon kunnioittamisesta ratkaisussaan näin:

Direktiivin 2004/83 4 artiklaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että tällaisen selvityksen yhteydessä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kuulustelevat turvapaikanhakijaa yksityiskohtaisesti tämän seksuaalisista tottumuksista. Direktiivin 2004/83 4 artiklaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että mainitun selvityksen yhteydessä kyseiset viranomaiset hyväksyvät näytöksi esimerkiksi sen, että asianomainen turvapaikanhakija suorittaa homoseksuaalisia tekoja, alistuu ”testeihin” homoseksuaalisuutensa selvittämiseksi tai esittää todisteina videotallenteita tällaisista teoista. Direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohtaa ja direktiivin 2005/85 13 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kyseisen selvityksen yhteydessä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset pitävät asianomaisen turvapaikanhakijan lausumia

---

<sup>256</sup> Ojanen Tuomas 2016.

<sup>257</sup> *Amnesty* 2017, s. 42.

<sup>258</sup> Ojanen Tuomas 2016.

<sup>259</sup> Yhdistetyissä asioissa C-148/13–C-150/13 v. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

epäuskottavina vain sillä perusteella, ettei hän ole vedonnut sukupuoliseen suuntautumiseensa saadessaan ensimmäisen kerran tilaisuuden selostaa vainon syitä.

Viranomaisten tulee niin sisärajoilla tarkastuksiaan tehdessään kuin myös arvioidessaan turvapaikkahakemusta kunnioittaa ihmisarvoa. Oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että tiedon hankkimiseen on myös noudatettava ihmisarvon kunnioittamista, ja mitä tahansa keinoa ei voida hyväksyä tiedon varmistamiseksi. Kyseinen oikeustapaus myös tuo esille sen, kuinka perusoikeuskirja ja laajemmin arvot voivat vaikuttaa kansallisen viranomaisen ja lainsäädännön toimintaan. Ihmisarvon kunnioittamisen takaamiseksi voidaan edellyttää rajoituksia myös viranomaisten toimintaan. Unionin arvot voivat myös suoraan vaikuttaa oikeudellisen tulkinnan perusteisiin<sup>260</sup>.

Euroopan unionin tuomioistuimen asia C-179/11 *Cimade ja GISTI*<sup>261</sup> koski turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY tulkintaa ja erityisesti sen soveltamisasiaa. Huomionarvoista oikeustapauksessa on se, kuinka siinä huomioidaan ihmisarvon kunnioittamisen vaatimus turvapaikanhakijoiden kohdalla. EU-tuomioistuin on todennut seuraavasti ihmisarvon kunnioittamisesta:

Direktiivin 2003/9 säännöksiä on myös tulkittava sen systematiikan ja päämäärän valossa sekä niin, että direktiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaisesti kunnioitetaan perusoikeuksia ja erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Kyseisen perustelukappaleen mukaan direktiivin tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa, että ihmisarvoa kunnioitetaan täysimääräisesti ja että perusoikeuskirjan 1 ja 18 artiklan soveltamista edistetään.<sup>262</sup>

Ihmisarvon kunnioittaminen on ensisijainen päämäärä turvapaikkahakemuksia koskevassa tapauksissa. Jäsenvaltioiden tulee turvapaikkahakemuksia käsitellessään kunnioittaa täysimääräisesti perusoikeuskirjan 1 ja 18 artiklaa ja myös edistää sitä. Oikeustapaus korostaa ihmisarvon merkitystä unionin oikeutta soveltaessa ja se koskee kaikkia, niin EU-kansalaisia ja kolmansien maiden kansalaisia. Pelkkä ihmisarvon kunnioittaminen ei riitä, vaan sitä tulee myös edistää perusoikeuskirjan mukaisesti.

Jäsenvaltioiden jatkaessa tai mahdollisesti tulevaisuudessa palauttaessaan sisärajavaltontaa, tulee arviointia tehtäessä huomioida paremmin ihmisarvon kunnioittaminen. Arvot tulee huomioida niin

---

<sup>260</sup> Mäenpää 2011, s. 245.

<sup>261</sup> Asia C-179/11 *Cimade ja Groupe d'information et de soutien des immigrés v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*.

<sup>262</sup> C-179/11, kohta 42.

kolmansien maiden kansalaisille kuin myös unionin kansalaisille. Kuinka ihmisarvon kunnioittaminen taataan ja ennen kaikkea sitä edistetään, on haasteellinen kysymys. Ihmisarvon kunnioittaminen ja edistäminen luo pohjan, jonka perusteelta turvataan perus- ja ihmisoikeuksien suojan toteutuminen. Kun jäsenvaltiot ja unioni pyrkivät varmistamaan ihmisarvon ja ihmisoikeuksien toteutumisen, myös muut arvot toteutuvat paremmin. Schengenin rajasäännösten luomia mahdollisuuksia sisärajovalvonnan palauttamisesta tulee käyttää viimeisenä keinona. Tämä on myös ymmärrettävää arvojen kannalta, koska perustelujen vaillinaisuuden takia ei voida olla varmoja sen vaikutuksista täysimääräisesti. Ihmisarvon kunnioittaminen on prioriteetti myös sisärajovalvonnassa. Tiettyjen jäsenmaiden kohdalla voidaan esittää kritiikkiä, etteivät ne välttämättä noudata täysimääräisesti unionin arvoja, tämä on onneksi yhä poikkeus, mutta kehityssuunnan on muututtava. Unionin arvojen toteutumisen voidaan nähdä joutuneen haastetuksi ja ainakin tiukkaan testiin viime vuosina. Ne muodostavat perustan unionin oikeusjärjestykselle. Arvoja tulee noudattaa ja niiden avulla voidaan rakentaa pohjaa, jonka mukaisesti EU:ta kehitetään eteenpäin. Arvojen merkitystä ei tule väheksyä ja ne lopulta ovat se viimeinen mittari, jonka mukaisesti tiettyjä toimia voidaan oikeuttaa ja hyväksyä EU:n oikeusjärjestyksessä.



## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten Schengen-maat voivat palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen, ja millä perustein tämä on mahdollista. Sisäraajavalvonnan palauttaminen perustuu Schengenin rajasäännöstyön ja tässä tutkimuksessa perehdyttiin tarkemmin Schengenin rajasäännöstyön 29 artiklaan, joka määrittelee sisäraajavalvonnan palauttamisen perusteista poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämä 29 artikla on uusitun rajasäännöstyön tärkein uusi innovaatio, ja se on erityisesti ollut käytössä vuoden 2015 jälkeen, kun Schengen-maat kokivat suuria määriä maahantulijoita niin ulko- kuin sisärajoillaan. Schengenin rajasäännöstyön artikla 29 mukaisesti sisäraajavalvonta voidaan palauttaa, mikäli ulkorajojen valvonnassa havaitaan vakavia puutteita ja ne muodastavat uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Artikla 29 käyttämisen tulee olla viimeinen mahdollinen keino ja toimenpide kyseistä uhkaa vastaan. Kyseisen artiklan käyttö perustuu neuvoston suositukseen jäsenmaille, jonka perusteella ne päättävät sisäraajavalvonnan palauttamisesta. Sisäraajavalvontaa voidaan artikla 29 mukaisesti jatkaa enintään kolme kertaa uudella kuuden kuukauden jaksolla. Osalla sisäraajatarkastuksia jatkaneista Schengen-maista tämä määräaika on täyttymässä tulevana syksynä.

Sisäraajatarkastusten aloittamisen oikeudelliset perusteet on tuotu esille Schengenin rajasäännöstyössä. Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sen huomioiminen sisäraajatarkastuksia aloittaessa on mainittu artikloissa 26 ja 30. Artiklassa 26 tuodaan esille, että jäsenvaltion on otettava erityisesti huomioon sisäraajavalvonnan todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisäraajavalvontaa. Artiklassa 30 mainitaan henkilöiden vapaa liikkuvuus samalla tavalla, erona on kuitenkin se, että artiklassa 30 neuvoston tulee huomioida suositustaan antaessaan 29(2) artiklan mukaisia todennäköisiä vaikutuksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisäraajavalvontaa. Artikloissa tuodaan esille, että jäsenvaltioiden kuin myös neuvoston on arvioitava sisäraajavalvonnan palauttamisen vaikutuksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisäraajavalvontaa. Schengenin rajasäännöstyössä siis mainitaan hyvin selvästi, että sisäraajavalvonnan palauttamisen vaikutuksia tulee arvioida liikkumisvapauteen. Varsinkin 29 artiklan mukaisissa rajavalvonnan aloittamisessa ja jatkamisessa vaikutusten arviointi on tärkeää. Nykyisessä tilanteessa, jossa rajavalvonta on jatkunut huomattavasti yli suunnitellun ajan, rajavalvonnan vaikutuksia tulee arvioida tarkasti ja kriittisesti.

Perusteiden osalta Schengen-maat ovat pääsääntöisesti perustelleet sisärajalvannon palauttamista Kreikan ulkorajavalvonnan puutteiden takia ja siitä seuranneista uhkista maiden yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Schengen-maista tutkimuksessa keskityttiin Saksan, Itävallan, Tanskan ja Ruotsin perusteluihin. Ranska tuotiin myös esille, koska sen perustelut keskittyivät terrorismiin ja sen luomiin uhkakuviin. Perusteluissaan Schengen-maiden tulee huomioida mahdollisten uhkien todennäköinen vaikutus yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä toimenpiteiden todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Schengen-jäsenvaltiot ovat noudattaneet Schengenin rajasäännöstä palauttaessaan sisärajalvontaa. Yhtenä tutkimuskysymyksenä oli nimenomaan sisärajalvannon tulkinta Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden ja liikkumisvapauden kautta. Todelliseksi haasteeksi on jäänyt se, että jäsenvaltioiden perustelut ovat suppeita, eivätkä tarpeeksi huomioi vaikutuksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti suhteellisuusperiaatetta. Sen osalta voidaan todeta, että jäsenvaltioiden perustelut vuoden 2015 alkaessa voidaan ymmärrettävästi hyväksyä, mutta tilanteen rauhoittumisen takia myös perustelujen tulee elää tilanteen mukana. Tämän vuoksi nykyiset sisärajalvannon jatkamiset tulee perustella paremmin, kuin jäsenvaltiot ovat tähän mennessä tehneet.

Seuraavan tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli tarkastella sisärajalvannon vaikutuksia sisärajoilla liikkuviin henkilöihin. Tähän vastattiin tarkastelemalla vaikutuksia EU-kansalaisiin ja kolmansien maiden kansalaisiin liikkumisvapauden ja EU:n yleisten oikeusperiaatteiden avulla. Sisärajalvonnalla on rajoittavia vaikutuksia molempien henkilöryhmien mahdollisuuksiin käyttää liikkumisvapauttaan. Yleisten oikeusperiaatteiden kautta myös havaittiin eroavaisuuksia EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten osalta. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta on tarkemmin säädelty EU:n lainsäädännössä. Kolmansien maiden kansalaisten liikkumisvapauden rajoittaminen on tulkinnallisempaa. EU:n yleiset oikeusperiaatteet myös kohtelevat eri tavalla näitä henkilöryhmiä, kuten kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kohdalla havaittiin. EU-kansalaisuuteen perustuva syrjintä on selvästi kielletty niin perustamissopimuksissa, kuin myös EU-tuomioistuimen osalta. Lähtökohtaisesti kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia voidaan rajoittaa kansalaisuuden perusteella, mutta tämä rajoitus voidaan asettaa kyseenalaisemmaksi yleisten oikeusperiaatteiden kautta. Yleisten oikeusperiaatteiden avulla kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien asemaa voidaan tulkita myönteisemmin.

Viimeisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli vastata EU:n perusoikeuskirjan tarjoamaan suojaan EU-kansalaisille ja kolmansien maiden kansalaisille ja lopulta sisärajalvannon vaikutuksista EU:n

perusoikeuskirjassa suojattuihin oikeuksiin. EU:n perusoikeuskirja on osa primaarinormistoa ja verrattavissa perussopimuksiin. Sen oikeudellinen asema on kehittynyt yhä tärkeämmäksi ja EU-tuomioistuin on huomionnut sitä yhä etenevässä määrin oikeustapauksissaan. EU-kansalaisten osalta keskityttiin nimenomaan perusoikeuskirjan 45 artiklaan, joka suojaa heidän liikkumisvapauttaan. Sen on perustettava henkilön omaan käytökseen ja sen kautta luomaan mahdolliseen uhkaan jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden palauttamisella voidaan nähdä olevan rajoittavia vaikutuksia EU-kansalaisten mahdollisuuden käyttää tätä perusoikeutta. Tässä nimenomaan tulee esille yksi suurimmista haasteista, joita jäsenvaltioilla on ollut perusteluissaan sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden palauttamiselle. Perusoikeutta on mahdollista rajoittaa, mutta siinä tulee noudattaa unionin oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta. Jäsenvaltioiden perustelujen vaikutuksia liikkumisvapautteen ei ole riittävässä määrin huomionnut. EU-tuomioistuimeen ei ole tullut valituksia EU-kansalaisilta liittyen heidän liikkumisvapauden rajoittamisesta, mutta tilanne on silti herättänyt kysymyksiä sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden hyväksyttävyydestä ja toimivuudesta.

Sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden palauttamiset vaikuttavat huomattavasti kolmansien maiden kansalaisten oikeuksiin. Laillisesti maahantulleet pääsevät yhä käyttämään esimerkiksi liikkumis- ja oleskeluvapauttaan, mutta sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden palauttamiset kieltämättä vaikuttavat myös heidän mahdollisuuksiinsa liikkua vapaasti sisärajoilla Schengen-alueella. Suurimmat vaikutukset kohdistuvat silti turvapaikanhakijoihin. EU-kansalaisiin verrattuna sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden vaikutukset ovat eri luokkaa turvapaikanhakijoiden kohdalla. Näitä voidaan myös konkreettisesti havaita eri puolilla Eurooppaa liikkuvien turvapaikanhakijoiden määrissä. Kolmansien maiden kansalaisten asema on eri kuin EU-kansalaisilla, mutta myös heidän kohdallaan on noudatettava unionin lainsäädäntöä, varsinkin primaarioikeuden perusoikeuskirjaa ja unionin yleisiä oikeusperiaatteita. Tilanne Schengen-alueella on rauhoittunut vuodesta 2015, mutta ei päättynyt. Syyt, minkä takia turvapaikanhakijat ovat lähteneet kohti Eurooppaa, ovat yhä ratkaisematta. Sisäraja- ja turvapaikanhakijoiden palauttamisen jatkaminen voidaan asettaa yhä kyseenalaisemmaksi tilanteen rauhoittumisen takia ja vaikutuksia tulee arvioida paremmin suhteellisuusperiaatteen valossa. Kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien vaarantuminen ei ole oikea ratkaisu tilanteeseen, jota perustellaan yleisellä järjestyksellä ja sisäisellä turvallisuudella. Unionin primaarioikeutta noudattamalla voidaan huomattavasti paremmin vaikuttaa tilanteeseen. Oikeudenmukaiset ratkaisut, jotka perustuvat EU-oikeuteen, luovat paremmat edellytykset tilanteen rauhoittamiseksi kuin vastakkainasettelun hakeminen. Tämä myös osaltaan vahvistaa jäsenvaltioiden yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta.

Sisärajavallvonnan palauttamisen vaikutuksia tulkittiin myös unionin arvojen kautta. Jäsenvaltioiden tulee noudattaa EU:n yhteisiä arvoja, jolle unionin oikeusjärjestys perustuu. Arvot näkyvät EU-oikeudessa monin eri tavoin ja ne vaikuttavat unionin toimintaan. Parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien suoja edistetään, kun taataan ihmisarvon kunnioittaminen ja sitä pyritään edistämään. Sisärajatarkastukset vaikuttavat moniin unionin arvoihin. Arvojen huomioiminen on tärkeää, mutta niin myös niiden edistäminen, esimerkiksi ihmisarvon kunnioittamisen kohdalla. Pelkästään ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen on haastavaa sisärajatarkastuksissa. Arvojen edistäminen on jo täysin oma kysymyksensä, jonka voidaan nähdä olevan kritiikille alttiimpaa. Arvot ovat kuitenkin se pohja, jonka kautta lopulta tulee arvioida jäsenvaltioiden ja unionin toimintaa. Arvojen tulee olla yhdistävä tekijä, ei erottava. Siksi myös jäsenvaltioiden toimien tulee olla yhdensuuntaisia ja arvoja kunnioittavaa, jotta unionin toiminta voidaan taata mahdollisimman yhtenäiseksi. Arvojen vastainen toiminta murentaa kokonaisuutta. Perus- ja ihmisoikeuksien suojan periaate kuuluu kaikille Schengen-alueella liikkuville henkilöille.

Schengen-alue on kohdannut suurimman haasteensa viime vuosina. Se on saanut kritiikkiä, välillä kohtuuttomasti, mutta silti selviytynyt ongelmista. Schengen-järjestelmän voidaan nähdä vain vahvistuvan tällaisen haasteen jälkeen, koska jäsenvaltioiden tulee ymmärtää, että yhdessä he voivat parantaa niin turvallisuuttaan kuin myös kansalaisten perusoikeuksia. Puheet vapaan liikkuvuuden ja Schengen-järjestelmän hajoamisesta voidaan unohtaa. Schengen-mailla tulee olla vain yksi suunta ja se on yhteistyön lisääminen Schengen-maiden välillä. Tällä tarkoitan ennen kaikkea yhteisvastuullisuuden lisäämistä jäsenvaltioiden kesken.

On muistettava, että vuonna 2015 saapuneiden maahantulijoiden määrää ei ole kertaakaan koettu toisen maailmansodan jälkeen, joten tilanteeseen oli vastattava. Tilanne on kuitenkin rauhoittunut huomattavasti, joten artikla 29 ei voi jäädä ainoaksi keinoksi tilanteen hallitsemiseksi. Jatkossa jäsenvaltioiden tulee löytää uusia kokonaisvaltaisempia ja harkitumpia keinoja vastaaviin tilanteisiin. Schengen-alueella on nyt mahdollisuus parantaa toimintaansa ja kehittää keinoja, jotka paremmin huomioivat EU-kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten oikeudet sisärajoilla. EU:n toimintaa on viime vuosina asetettu yhä enemmän kyseenalaiseksi ja osaltaan tähän on suuresti vaikuttanut juuri vuonna 2015 alkanut tilanne. Luomalla selkeämmät yhteiset säännöt ja toimenpiteet Schengen-alue ja koko EU pystyvät vahvistamaan toimintansa hyväksyttävyyttä. Sisärajojen sulkeminen on tilapäinen ratkaisu, jonka avulla todellisia syitä tilanteen kehitykseen ei voida ratkaista. Schengen-alueen ja EU:n tulee ottaa oppinsa tilanteesta, jonka se on kohdannut viime vuosina. EU:n ja sen

jäsenvaltioiden tulee kehittyä kohti yhteisvastuullisempaa aluetta, jossa kaikkien maiden kansalaisten oikeuksia kunnioitetaan niille kuuluvalla tavalla.