Sisäministeriö LAUSUNTO SM2020-00442

RVL Tirkkonen Tomi(SM) 08.12.2020

Viite

Asia
OSA; Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 9.12.2020 klo 09.30; U 60/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus)

Sisäministeriön rajavartio-osasto lausuu komission ehdotuksesta, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönottoa, seuraavaa:

Komission ehdottama ulkorajalla tapahtuva pakollinen seulontamenettely tehostaisi Euroopan unionin yhteistä ulkorajavalvontaa ja loisi yhteisen eurooppalaisen perustan jatkotoimenpiteille. Seulonnassa selvitetään ja tallennetaan maahantuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä on olemassa perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista, esimerkiksi ohjaamisesta turvapaikka- tai palautusprosesseihin. Jatkovalmistelussa asetusehdotusta tulisi kuitenkin täsmentää niin, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei seulonnassa tehdä henkilöä koskevia päätöksiä, vaan seulonnan tarkoitus on päätöksentekoa valmisteleva. Henkilön oikeuksiin vaikuttavat ratkaisut puolestaan olisivat hallintopäätösmenettelyä valitusmekanismeineen, toisin kuin tiedonkeruu ja valmisteleva menettely. Mikäli kuitenkin seulonnassa hankitut tiedot muodostuvat käytännössä olennaisiksi myöhemmin esimerkiksi rajamenettelyssä tehtävien päätösten näkökulmasta, on tällä erityistä merkitystä oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Seulonnan tärkein tavoite on jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa määrittää kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyys ja rekisteröidä heidät yhteiseen eurooppalaiseen rekisteriin. Lisäksi seulontaan kuuluu terveys- ja haavoittuvuustarkastus sekä turvallisuustarkastus kansallisia ja EU –rekistereitä käyttäen. Komission mukaan henkilö ei voi kieltäytyä seulontaan kuuluvasta turvallisuustarkastuksesta, rekisteröinnistä tai terveystarkastuksesta.

Rajavartioviranomaisen näkökulmasta laillisesti ja laittomasti Schengen-alueelle saapuvat kolmannen maan kansalaiset tarkastetaan eri tavalla. Laillisesti saapuvat alistetaan ennen saapumistaan joko viisumiprosessiin tai vuodesta 2022 alkaen elektroniseen ETIAS-lupaprosessiin, joissa selvitään alueelle saapumisen edellytykset. Edellä mainittujen ennakkotarkastusten lisäksi laillisesti alueelle saapuvaan matkustajaan kohdistetaan rajatarkastustoimenpiteet, jossa selvitetään maahantulon edellytysten täyttyminen rajanylityshetkellä. Tällä hetkellä laittomasti Schengen-alueelle saapuviin ei kohdisteta vastaavia tarkastuksia, vaikka osa heistä siirtyy rajan ylityksen jälkeen tavanomaiseen turvapaikkaprosessiin, jossa henkilö voi liikkua jäsenvaltion alueella ilman valvontaa. Komission seulontaa koskevan ehdotuksen tavoitteena on poistaa valvonnallinen aukko, joka kohdistuu laittomasti Schengen-alueelle saapuviin henkilöihin

Komissio katsoo ehdotuksen kunnioittavan perusoikeuksia ja huomioivan EU:n perusoikeuskirjan, kansainvälisen oikeuden, erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen velvoitteet, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kansalais- ja poliittisten oikeuksien yleissopimuksen sekä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltävän sopimuksen velvoitteet.

Ehdotettua pakollista seulontamenettelyä on tarkasteltava perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin, 9 §:n 1 momentin ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n perusteella. Komission ehdotuksen mukaan hakijaa ei päästetä maahan eikä hänen turvapaikkahakemustaan rekisteröidä ennen kuin pakollinen seulontamenettely on suoritettu. Asetusehdotuksen perusteella asetuksesta seuraisi nimenomainen velvoite estää henkilöitä pääsemästä jäsenvaltion alueelle. Käytännössä velvollisuus olla päästämättä henkilöä maahan lienee vaikeaa toteuttaa ilman vapaudenmenetystä sisältäviä elementtejä. Valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on seulontamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja lainkäytön piirissä ja samalla myös unionin oikeuden soveltamisalan piirissä. Näin ollen myös vapaudenmenetykseen sovelletaan relevantteja kansallisia säännöksiä, joita on jatkoneuvottelujen perusteella tarpeen tarkastella tarkemmin.

Henkilön tunnistaminen, rekisteröinti eurooppalaisiin tietojärjestelmiin sekä mahdollisten turvallisuus- ja terveysriskien arvioimiseen liittyvät syyt ovat hyväksyttäviä syitä henkilön läsnäolovelvollisuudelle pakollisen seulonnan aikana. Asetuksen jatkovalmistelussa on syytä täsmentää, että seulonta tulee tehdä viipymättä ja henkilön vapautta tulee rajoittaa vain siltä osin, kuin se on välttämätöntä seulonnan tavoitteiden turvaamiseksi. Lisäksi on syytä selvittää, voitaisiinko seulontamenettelyn tavoitteet turvata muilla turvaamistoimilla.

Seulontamenettelyyn kuuluvan pakollisen terveystarkastuksen tavoitteena on kansanterveyden kannalta riskeiksi arvioitujen ja välittömän terveydenhuollon tarpeessa olevien henkilöiden havaitseminen sekä alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen. Pakollisen terveystarkastuksen tavoite on sinänsä hyväksyttävä syy perusoikeuden rajoittamiselle. Pakollista terveystarkastusta tulisi kuitenkin arvioida toimenpiteen suhteellisuuden kannalta.

Seulontamenettelyn aikana henkilöiden liikkumista rajoitetaan kansallisen lainsäädännön perusteella ja tällä turvataan prosessin viivytyksetön toimeenpano. Prosessin enimmäiskestoksi on ehdotettu viittä (5) vuorokautta. Poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa kohtuuttoman suuri määrä kolmannen maan kansalaisia on seulonnan kohteena, prosessi voisi kestää 10 vuorokautta. Sisämaassa tavattujen henkilöiden seulonnan enimmäiskesto saisi olla kolme (3) vuorokautta.

Pakollinen seulontamenettely sisältäisi henkilötietojen keräämistä muun muassa terveys- ja turvallisuustiedoista, henkilöllisyyden selvittämisen muun muassa eurooppalaisista viranomaisrekistereistä sekä biometristen tietojen rekisteröinnin. Seulontamenettelyn päätteeksi keskeiset henkilöä ja maahantuloa koskevat tiedot kerätään lomakkeelle, joka luovutetaan asianomaiselle viranomaiselle jatkotoimia varten. Asetusehdotuksen sääntelyn asianmukaisuus perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden tulee varmistaa asetuksen käsittelyn aikana perustuslain 10 §:n kannalta.

Säädösehdotuksessa edellytetään riippumattoman valvontaelimen luomista, jolla voidaan osaltaan varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen menettelyn aikana. Monitorointimekanismin tehtävien toteuttamisen osalta tulisi kuitenkin olla selvää, valvooko monitorointimekanismi kansainvälisten, EU-oikeudellisten ja/tai kansallisten säännösten toteutumista.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
