Janne Salminen 9.12.2020

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus) (U 60/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (nk. seulonta-asetus). Seulonta-asetusta koskeva ehdotus on osa komission syyskuussa 2020 antamaa laajempaa ehdotusta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi. Ehdotus kattaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kaikki keskeiset alueet. Säädösehdotukset liittyvät erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen. Tässä vaiheessa kokonaisuutta oikeudellisesti tarkasteltaessa on huomattava se, että asia käsittely on alkuvaiheessa, ja se, että kysymys on kokonaispaketista, jossa eri osa-alueet liittyvät toisiinsa ja muutoksia todennäköisesti tulee tapahtumaan paketin sisällä.

2. Komission säädösehdotus seulonnasta ja sellaisen käyttöönotosta on kokonaisuudessa uusi ehdotus. Koska Euroopan unionin tasoisessa maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyssä on runsaasti uudistettavaa eikä se ole järjestelmänä ollut toimiva, on ymmärrettävää ja sinänsä positiivista, että komissio pyrkii uudistamaan tätä kokonaisuutta tekemällä nyt käsillä olevan ehdotuskokonaisuuden.

3. Käsillä oleva kirjelmä koskee yhtä menettelyn ulottuvuutta, varhaista seulontaa. Ehdotetussa seulonnassa pyritään siihen, että unionin alueella pääsääntöisesti joko ulkoajalla tai sen läheisyydessä tehtäisiin pakollista seulontaa, jotta voitaisiin varmistaa, että ulkorajan ylittävät tai mereltä pelastetut henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai joiden maahantulon edellytysten täyttymisestä ei ole varmuutta, saadaan tunnistettua. Seulonnassa nämä ihmiset rekisteröidään tietojärjestelmiin ja heidän aiheuttamansa mahdolliset turvallisuus- ja terveysriskit arvioidaan ennen kuin heidät siirretään asianmukaisiin jatkoprosesseihin. Lisäksi seulontaan kuuluisi terveystarkastus. Lisäksi vastaavaa seulontaa tehtäisiin myös sisämaasta tavatuille ihmisille, joiden ulkorajanylityksestä ei ole asianmukaista näyttöä. Seulonnassa on tarkoitus selvittää ja tallentaa maahantuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä olisi perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista, esimerkiksi ohjaamisesta turvapaikka-, rikos- tai palautusprosesseihin. Pyrkimyksenä on turvapaikka- tai palautusprosessien käynnistäminen nopeasti ja tehokkaasti. Säädösehdotuksen mukaan kolmansien maiden kansalaiset eivät saisi liikkua vapaasti seulontamenet-

telyn aikana, koska heidän maahantuloedellytyksiään vasta selvitetään. Säädösehdotuksessa edellytetään valvontaelimen luomista, jolla voidaan osaltaan varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen menettelyn aikana.

4. Kysymyksessä on valtioneuvoston perustuslain 96 §:n nojalla eduskunnalle antama kirjelmä. Siihen sisältyy omasta mielestäni asianmukainen, oikea-aikainen ja riittävän kattava selvitys käsillä olevasta ehdotuksesta, jotta eduskunta voi muodostaa tässä vaiheessa ehdotuksesta omaa kantaa ja vaikuttaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Asian käsittely on unionissa vielä alkuvaiheessa. Vaikka perustuslakivaliokunta käsitteleekin kokonaisuuteen liittyviä säädöskokonaisuuksia erillisten kirjelmien perusteella, on ymmärrettävä, että ne kaikki liittyvät samaan pakettiin.

5. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta kirjelmässä on omasta mielestäni tässä vaiheessa asianmukaisesti eritelty ehdotuksen sisältöä myös perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta. Toteutuessaan säädösehdotuksen toimeenpano edellyttäisi merkittäviä muutoksia kotimaiseen lainsäädäntöön. Paitsi muuten, erityisesti koska Suomi on Schengen-alueen ulkorajaa, ehdotus on Suomen kannalta erityisen relevantti.

6. Ehdotetun asetuksen oikeusperustana on komission mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77.2 artiklan b ja d alakohta. Pidän oikeusperustaa oikeana ja riittävänä säädöksessä ehdotetun sääntelyn perustaksi.

7. Seulontamenettelyä koskeva säädösehdotus on merkityksekäs useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Suomen perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta. Lisäksi siinä tulee ottaa huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset. Vuoden 1951 pakolaissopimuksen turvapaikkaa ja palauttamiskieltoa koskevat määräykset tulee ottaa huomioon, mukaan lukien sopimuksen 31 artiklan kielto olla rankaisematta turvapaikanhakijaa laittomasta maahantulosta. Pakolaista ei sopimuksen mukaan saa palauttaa maahan, jossa hän voi joutua vainon kohteeksi. Lisäksi useiden ihmisoikeussopimusten määräykset muun muassa yhdenvertaisesta kohtelusta ja esimerkiksi naisten ja lasten suojelusta koskevat luonnollisesti myös seulontamenettelyä koskevia tilanteita.

7. Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräyksistä seulontamenettelyä koskevat ainakin määräykset ihmisarvosta (1 art.), oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 art.), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellosta (4 art.), oikeudesta turvapaikkaan (18 art.), suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (19 art.), syrjintäkiellosta (21 art.) ja terveyden suojelusta (35 art.).

8. Suomen perustuslain kannalta kysymykseen tulevat ainakin tarkastelut perustuslain 7.1 ja 7.3 §:n sekä 9.1 §:n ja 21 §:n kannalta. Lisäksi seulontaan kuuluu huomattavaa henkilötietojen keräämistä ja liittämistä rekistereihin, minkä vuoksi myös perustuslain 10 § on relevantti.

9. Näistä ja myös niiden sovelluksista ulkomaalaisasioihin on runsaasti perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Siihen ei vielä kaikin osin viitata valtioneuvoston selvityksessä.

10. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä tarkoitetaan seulonnan ensimmäisessä vaiheessa ihmisten säilyttämisellä ja tarkoitetaanko tässä jonkinlaista järjestelykeskusvaihetta. Joka tapauksessa ehdotuksen mukaan ensimmäinenkin vaihe voi kestää useita vuorokau-

sia. Tällöin valmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten tällaista vapauden rajoittamista säännellään.

10. Ensimmäisen vaiheen seulonnan jälkeen ihmiset jaotellaan kahteen eri menettelyyn ensimmäisessä vaiheessa kerättyjen tietojen perusteella. Kysymyksessä on joko edellytysten täyttyessä turvapaikkamenettelyyn tai erityiseen rajamenettelyyn. Jos puolestaan ihminen ei hae turvapaikkaa tai hänellä ei muutoin ole maahantulon edellytyksiä, hän joutuu palautusmenettelyyn.

Perusoikeuksien kannalta on ensiarvoisen tärkeätä, että menettelylle myös ensimmäisessä vaiheessa on hyvän hallinnon takeet, mukaan lukien oikeudellinen apu ja esimerkiksi tulkkaus, koska ensimmäisen vaiheen eri elementeillä muun muassa tietojen keräämisellä on toisessa vaiheessa merkitys. Vähintäänkin tämä ulottuvuus jää säädösehdotuksen perusteella epäselväksi; itse tulkitsen niin, että seulonnassa kerätyillä tiedoilla on myöhemmässä vaiheessa nimenomaista oikeudellista merkitystä, miksi niitä muuten kerättäisiinkään. Lisäksi kansainväliset sopimukset puoltaisivat erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tunnistamista ja heitä koskevan prosessin eriyttämistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä liittyy erityisesti lasten asemaan prosessissa ja heidän asioidensa käsittelyn eriyttämistä. Sama koskee turvapaikanhakijoiden kohtelua niin ikään.

Painotan, että myös seulontamenettelyssä kansainvälisen suojelun saamisen edellytykset on arvioitava aina yksilöllisesti. Lisäksi riittävänä oikeussuojan takeena ei voitane pitää erillisen riippumattoman valvontaelimen perustamista ja toimintaa, vaan menettelyyn tulisi kuulua tavanomaiset hallintopäätöksiin kuuluvat oikeusturvatakeet, jos siinä kerättävillä tiedoilla on muuta kuin päätöksentekoa valmistelevaa merkitystä.

11. Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu käsitykseni mukaan esiin näitä seikkoja. Tämän vuoksi katson, että valtioneuvostolla on asiassa pääosin myös perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta asianmukainen käsitys niistä perustuslaillisista ulottuvuuksista, joita asiaan tässä tarkastelussa näyttää liittyvän.