Hallintovaliokunta

AI FI 08/2021
25.2.2021

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 041 313 4778
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

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

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Komission ehdotus seulonta-asetukseksi

Euroopan komissio on antanut 23.9.2020 tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta, joka sisältää useita lainsäädäntöehdotuksia, joista osa on täysin uusia ja osa muutettuja ehdotuksia vuonna 2016 annetuista esityksistä. Näistä käsitellään nyt komission muutettua ehdotusta asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta eli niin sanottua seulonta-asetusta. Seulontamenettely olisi pakottavaa EU-oikeutta, joka tulee ottaa jokaisessa jäsenmaassa käyttöön.

Komissio pyrkii ehdotuksellaan saumattomaan prosessiin alkaen rajanylityksestä ja päättyen joko suoraan palautusprosessiin tai turvapaikka- tai rajamenettelyiden kautta kansainvälisen suojelun antamiseen tai paluuseen. Ulkorajoilla tapahtuvan seulonnan on myös tarkoitus hallita maahanmuuttoa nykyistä paremmin sekä mahdollistaa EU:n jäsenvaltioiden välisen luottamuksen kehittämistä.

Ulkorajalla tai sen läheisyydessä tapahtuvaa seulontamenettelyä käytettäisiin kaikkien niiden ihmisten kohdalla, jotka tulevat maahan epäsäännönmukaisesti, kuten ilman viisumia. Seulontamenettelyä käytettäisiin myös maassa jo olevien ihmisten kohdalla, mikäli heidän maahantulonsa edellytyksistä ei ole näyttöä. Seulontamenettelyssä ihmiset on tarkoitus tunnistaa ja rekisteröidä eurooppalaisiin tietojärjestelmiin ja heihin liittyvät mahdolliset turvallisuus- ja terveysriskit on tarkoitus arvioida ennen kuin heidät siirretään turvapaikka-, rikos- tai palautusprosesseihin. Komission mukaan tehokas ja nopea seulonta takaa turvapaikka- ja palautusprosessien nopean ja tehokkaan toimeenpanon.

Seulontamenettelyn kohteina olevat ihmiset eivät saa liikkua vapaasti menettelyn aikana, eivätkä he ole saaneet lupaa päästä maahan. Seulonnan kestoksi on ehdotettu viittä vuorokautta, mutta prosessi voi kes-

tää jopa kymmenen vuorokautta, mikäli suuri määrä ihmisiä on seulonnan kohteena. Komission ehdotuksen mukaan kaikissa tilanteissa tulee kuitenkin kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia ja esimerkiksi ihmisten haavoittuva asema pyritään selvittämään. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi perustaa riippumaton valvontaelin valvomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja Frontex sekä EU:n turvapaikkavirasto voisivat tukea jäsenvaltioita seulontaan liittyvissä tehtävissä.

Suomessa ei ole käytössä vastaavaa seulontamenettelyä, joten komission ehdotuksen hyväksyminen johtaisi Suomessa lainmuutoksiin, kuten rajaviranomaisille tarvittaviin toimivaltuuksiin estää henkilön poistuminen seulontamenettelystä sen ollessa kesken.

Amnesty toteaa, että se ei kannata seulontamenettelyn käyttöönottamista siihen liittyvien lukuisten ihmisoikeusongelmien vuoksi. Mikäli menettelyn käyttöönottoon kuitenkin jäsenmaiden neuvotteluissa päädytään, tulee Suomen varmistaa, että menettelystä luodaan mahdollisimman ihmisoikeusmyönteinen. Amnesty käy seuraavassa läpi seulontamenettelyä koskevan ehdotuksen ihmisoikeusongelmia ja esittää, miten Suomen tulee kannassaan niihin vastata.

2. Esityksen sisältämät perus- ja ihmisoikeusongelmat

Komission ehdotuksessa on lukuisia perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavia kohtia, vaikka komissio katsoo ehdotuksen kunnioittavan perusoikeuksia ja huomioivan EU:n perusoikeuskirjan sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet. Komissio myös katsoo ehdotuksen ottavan huomioon lasten oikeudet sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten erityistarpeet.

Valtioneuvoston kirjelmässä mainitaan, että EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaan rajoitusten on oltava välttämättömiä ja niillä saavutettavien tavoitteiden hyväksyttäviä. Sama koskee myös muita kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja niiden rajoittamista. Näihin perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvat muun muassa epäinhimillisen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto, syrjintäkielto, liikkumisvapaus, oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, oikeus hakea turvapaikkaa ja ehdoton palautuskielto eli *non-refoulement* -periaate.

Kirjelmässä mainitaan myös, että seulonnassa pyritään selvittämään, onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua vai onko henkilö pyrkimässä Schengenin alueelle muiden syiden vuoksi. Amnesty katsoo, että tässä on riskinä, että rajaviranomaiset alkavat suorittaa turvapaikkamenettelyyn kuuluvaa arviointia henkilön turvapaikkaperusteista ja turvapaikanhaun tarkoituksesta, mukaan lukien uskottavuusarviointi, mikä edellyttää kattavaa koulutusta turvapaikkamenettelyyn. Tämä ei ole missään nimessä tarkoituksenmukaista etenkin, kun seulontamenettelyyn ei kuulu muutoksenhakukelpoinen päätös eikä oikeusapu. Kyseinen kirjaus on siten erittäin ongelmallinen eikä sellaista tulisi olla asetuksen tavoitteissa.

2.1. Liikkumisvapauden rajoittaminen ja puutteellinen oikeusturva

Ehdotuksen mukaan seulontamenettelyssä oleva ihminen ei ole maassa eikä hänen turvapaikkahakemustaan rekisteröidä ennen kuin seulontamenettely on suoritettu. Seulontamenettelyssä olevaan ei siten sovellettaisi maassa laillisesti olevalle kuuluvia liikkumisvapauden säännöksiä. Ihminen pidettäisiin seulontamenettelyssä oletettavasti säilöönoton kaltaisissa olosuhteissa, koska ehdotuksen mukaan häntä ei saisi päästää liikkumaan vapaasti seulonnan aikana. Koska kyse ei virallisesti olisi säilöönotto, säilöönottoon liittyviä oikeusturvatakeita ei sovellettaisi. Vaikka ehdotuksessa ei virallisesti puhuta säilöönotosta, kyseisenlainen voimakas liikkumisvapauden rajoitus vastaisi käytännössä säilöönottoa.

Amnesty katsoo, että kyseinen komission ehdotus loukkaa räikeästi ihmisoikeuksia. Mikäli ihminen ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa, häntä on saman tien pidettävä turvapaikanhakijana ja turvapaikanhakuun liittyvien menettelyllisten takeiden tulee olla voimassa. Ketään ei voida pitää tosiasiallisesti säilöönotettuna ja

ilman oikeusturvaa päiväkausia. Turvapaikanhaku ei ole koskaan laitonta eikä siitä saa rangaista pitämällä ihmistä päivien ajan jonkinlaisessa välitilassa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan valtioneuvoston käsityksenä kuitenkin on, että ihminen, joka on hakenut turvapaikkaa, on seulontamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä ja samalla unionin oikeuden soveltamisalan piirissä. Vapaudenmenetykseen tulee siis soveltaa relevantteja säännöksiä, joita on jatkoneuvotteluissa syytä tarkastella tarkemmin.

Amnesty toteaa, että valtioneuvoston kanta on oikeasuuntainen ja Suomen tulee neuvotteluissa pitää tiukasti kiinni ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta. Suomen tulee varmistaa oikeusturvatakeiden toteutuminen myös seulonnassa oleville ihmisille ja vaatia, että ihminen, joka ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa, saa heti käyttöönsä turvapaikkamenettelyyn kuuluvat oikeudet, kuten pääsyn vastaanoton piiriin.

Valtioneuvoston kanta on, että seulonta on suoritettava viipymättä sekä mahdollisimman lyhyessä ajassa ja liikkumisvapautta rajoitettava vain siltä osin, kuin se on välttämätöntä seulonnan tavoitteiden turvaamiseksi. Valtioneuvoston kirjelmässä lausutaan myös, että jatkoneuvotteluissa tulisi selvittää voitaisiinko seulonnan tavoitteet turvata muilla toimenpiteillä, kuten ulkomaalaislain 7 luvun tyyppisillä turvaamistoimilla. Näitä ovat muun muassa ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjojen luovutus viranomaiselle ja vakuuden asettaminen. **Amnesty katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa vaatia otettavaksi käyttöön näitä vähemmän ihmisoikeuksia rajoittavia toimia liikkumisvapauden rajoittamisen sijaan.**

2.2 Lapset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat

Komission näkemys lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumisesta seulontamenettelyssä on kestämätön. Seulontamenettelyssä myös lapset ja haavoittuvassa asemassa olevat pidettäisiin rajalla ja heidän liikkumisvapauttaan rajoitettaisiin seulonnan ajan, joten myös heihin oletettavasti kohdistuisivat säilöönoton kaltaiset olosuhteet. Säilöönotto ei ole koskaan lapsen edun mukaista. Menettelyn kestäminen useita päiviä tarkoittaisi lasten pitämistä säilöönoton kaltaisissa oloissa jopa kymmenen päivän ajan. Tämä loukkaisi heidän ihmisoikeuksiaan räikeästi.

Valtioneuvosto katsoo, että lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti. Amnesty toteaa edellä mainitun mukaisesti, että lapsen etu ei ehdotuksessa toteudu. **Amnesty toteaa, että Suomen tulee neuvotteluissa pitää lapsen oikeuksien täysimääräistä toteutumista esillä ja varmistaa ettei lapsia pidetä säilöönoton kaltaisissa oloissa.**

Seulontamenettelyssä tarkastetaan myös hakijoiden haavoittuva asema. Ehdotus on kuitenkin epäselvä siinä, mitä seurauksia havaituista erityistarpeista olisi seulontamenettelylle tai jatkomenettelyille. Haavoittuvassa asemassa olevia ei nimittäin ole esityksessä yksiselitteisesti suljettu pois nopeutetusta menettelystä tai rajamenettelystä. Myös se, miten haavoittuvuudet voitaisiin seulontamenettelyssä havaita, jää epäselväksi. Ilman rajaviranomaisille tarjottavaa riittävää koulutusta haavoittuvuuden tunnistaminen ei toteudu. Valtioneuvoston kirjelmässä ei ole kuitenkaan tuotu koulutustarvetta esille eikä käsitelty siihen liittyviä kustannuksia. Kirjelmässä ei myöskään ole huomioitu haavoittuvuuden tunnistamisen vaikeutumista tilanteissa, joissa rajalle ja seulontamenettelyyn tulee tavanomaista suurempi määrä ihmisiä. Haavoittuvuutta ei ole helppo havaita kiireisessä aikataulussa, jossa sekä viranomaiseen että hakijaan kohdistuu painetta. Lisäksi on erittäin ongelmallista, että myös haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä tultaisiin seulontamenettelyssä pitämään säilöönoton kaltaisissa oloissa, sillä kaikkien seulontamenettelyssä olevien ihmisten liikkumisvapautta rajoitettaisiin voimakkaasti.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien, tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti. **Amnesty katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa varmistaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja vaatia, että las-**

ten lisäksi, myöskään haavoittuvassa asemassa olevia ei oteta säilöön, sillä heillä saattaa olla erityistarpeita, joita säilössä ei pystytä huomioimaan.

Lisäksi säilöönotto ja pitkälle viedyt liikkumisvapauden rajoitukset aiheuttavat usein kielteisiä vaikutuksia ihmisen hyvinvoinnille, mikä on erityisen haitallista jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleville sekä lapsille. Ehdotuksessa ei ole myöskään huomioitu sitä, pidetäänkö lapset ja haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset samoissa tiloissa esimerkiksi rikollisten kanssa. Lisäksi valtioneuvosto katsoo kirjelmässään seulonnan määräajan olevan lyhyt ja sen takia suhteellisuusperiaatteen mukainen. Amnesty toteaa, että seulonnan kestoksi määritelty viisi päivää ja mahdollisesti jopa kymmenen päivää ei ole lyhyt aika seulontamenettelyssä luotavalle kategoriselle säilöönotolle ja etenkään, kun on kyse lapsista ja haavoittuvassa asemassa olevista.

2.3. Pakollinen terveystarkastus

Seulontamenettelyyn kuuluu pakollinen terveystarkastus. Sen tarkoituksena on tunnistaa lapset ja haavoittuvassa asemassa olevat sekä ohjata hoitoon, ne ihmiset, jotka ovat välittömän terveydenhuollon tarpeessa. Pakollisen terveystarkastuksen tarkoituksena on näiden lisäksi myös havaita ja eristää kansanterveyden kannalta riskeiksi arvioidut henkilöt.

Pakollisella terveystarkastuksella rajoitetaan oikeutta yksityiselämän suojaan. Kaikille pakollinen terveystarkastus saattaa olla suhteellisuusperiaatteen vastaista, sillä samoihin tavoitteisiin voi olla mahdollista päästä myös kohdennetummilla terveystarkastuksilla ja muille tarjottavilla vapaaehtoisilla terveystarkastuksilla. Toisaalta seulontavaiheen terveystarkastus ei saa vähentää vastaanottovaiheessa tarjottavia terveyspalveluita. Amnesty pitääkin valtioneuvoston kantaa kohdennetun osallistumisen selvittämisestä jatkoneuvotteluissa kannatettavana.

2.4 Henkilötietojen kerääminen

Seulontamenettelyssä kerättäisiin seulonnassa olevan ihmisen henkilötietoja muun muassa terveys- ja turvallisuustiedoista. Näitä tietoja tallennettaisiin useisiin unionin tietojärjestelmiin ja niitä käytettäisiin myös kansallisesti turvapaikka- ja palautusprosesseissa.

Amnesty pitää tervetulleena valtioneuvoston kantaa, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitettaisiin ainoastaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään. Amnesty katsoo, että laajamittainen tietojen kerääminen ja tallentaminen useisiin rekistereihin lisää riskiä tiedon väärinkäyttämiseen sekä yksityisyyden suojan loukkauksiin. Erityisesti terveystiedot ovat arkaluonteisia henkilötietoja, joita voi käsitellä vain erityisestä syystä. Suomen tulee varmistaa jatkoneuvotteluissa seulontamenettelyssä olevien ihmisten yksityisyyden suojan sekä tietoturvan toteutuminen.

2.5 Seulonta hallintotoimintana

Komission ehdotuksen mukaan seulontamenettelystä ei tehtäisi hallintopäätöstä eli siihen ei voisi hakea muutosta. Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, että seulonnassa kuitenkin toteutuisivat hyvän hallinnon takeet, koska sääntely on tarkkaa sekä asianmukaista ja toimintaa harjoittavat henkilöt koulutettuja, sopivia ja päteviä. Valtioneuvosto myös katsoo seulonnan olevan vain päätöksentekoa valmistelevaa toimintaa ja tiedonkeruuta.

Amnesty pitää erittäin ongelmallisena, että ihminen alistetaan jopa kymmenen päivää kestävään menettelyyn, jossa hänen oikeuksiaan rajoitetaan merkittävästi ja häntä pidetään säilön kaltaisissa oloissa ilman, että hänellä on hallinnollisia oikeusturvatakeita, kuten muutoksenhakuoikeutta. Seulontamenettelyyn kuuluu useita ihmisoikeuksia rajoittavia kohtia, kuten pakollinen terveystarkastus, henkilötietojen kerääminen ja liikkumisvapauden rajoittaminen. Oikeusturvatakeiden epääminen tilanteissa, joissa ihmisoikeuksia rajoite-

taan edellä mainitusti, on vastoin EU:n perusoikeuskirjaa, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja Suomen perustuslakia, joiden mukaan jokaisella tulee olla oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Lisäksi seulonnassa pyritään selvittämään alaikäisyys ja haavoittuva asema, jotka voivat vaikuttaa turvapaikkaprosessiin. Ihmiselle tulisi myös selkeästi ilmaista, mistä seulonnassa on kyse, ja selvittää, onko hänellä perusteita hakea turvapaikkaa. Mikäli ihmiselle ei ole kunnolla selitetty turvapaikanhaun merkitystä, hän ei välttämättä ymmärrä olevansa oikeutettu hakemaan kansainvälistä suojelua. Kaikessa tässä on kyse ihmisen oikeusturvaan vaikuttavista seikoista. **Onkin tärkeää, että esityksessä selvennetään hakijoiden oikeudellinen asema ja oikeusturvan takeet, mukaan lukien tietojen saatavuus, oikeus avustajaan ja oikeudelliseen neuvontaan sekä valitusoikeus, seulontamenettelynaikana, ja ettei heitä voida ottaa säilöön pelkän maahantulon perusteella.**

2.6. Valvontaelin

Amnesty pitää tervetulleena ehdotusta riippumattoman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan elimen perustamisesta sekä Euroopan unionin perusoikeusviraston FRA:n suorittaman valvonnan mahdollistamista. Ollakseen tehokas valvontaelimen on kuitenkin oltava aidosti riippumaton eli siihen pitäisi sisällyttää kansallisten oikeusasiamiesten toimistot, kansalaisyhteiskunta ja muut valtioista riippumattomat toimijat, ja sillä on oltava pääsy muuttoliikkeistä tuotettavaan tietoon ja palveluihin. Valtioneuvoston kirjelmässä mainitaan Yhdenvertaisuusvaltuutettu tai jokin muu laillisuusvalvoja mahdolliseksi valvontaelimeksi Suomessa. Mikäli Yhdenvertaisuusvaltuutetulle suunnitellaan valvontaelimen tehtävää, tulee tähän varata riittävät resurssit, sillä Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä on viime aikoina jo ennestään lisätty. Valvontaelimen aito riippumattomuus myös edellyttäisi laajempialaista pääsyä tietoihin myös kansalaisyhteiskunnalle. Valvonnan tulosten tulisi myös olla julkisia ja väitetyt loukkaukset on tutkittava huolellisesti ja virheet korjattava. Myös FRA:n tulee ohjeissaan varmistaa, että seurantamekanismista tulee toimiva ja tehokas tapa varmistaa ja edistää perusoikeuksien toteutumista. **Ehdotukseen tulisikin sisällyttää konkreettisia ehdotuksia seurantaprosessin riippumattomuuden ja toimivuuden varmistamiseksi.**

Komission ehdotuksesta puuttuu myös komission itsensä sitoutuminen varmistamaan jäsenmaiden vastuun toteutuminen mahdollisissa perusoikeuksien loukkauksissa. On täysin epäselvää, miten komissio aikoo asettaa vastuuseen ne jäsenmaat, jotka loukkaavat EU:n perusoikeuskirjan säännöksiä tai toimivat niiden vastaisesti.

3. Lopuksi

Valtioneuvoston kanta on, että kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita ja perus- ja ihmisoikeuksia. Lähtökohtana on perus- ja ihmisoikeuksien, myös oikeusturvan, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Amnesty katsoo, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen kaikissa tilanteissa on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiselle. Mikäli tästä poiketaan, EU:n jäsenvaltiot mukaan lukien Suomi loukkaavat samalla kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan, joiden mukaan ihmisoikeuksia saa rajoittaa vain rajatusti ja hyväksyttävästä syystä. Rajoitusten tulee olla myös oikeassa suhteessa sillä saavutettavaan hyötyyn. Ihmisoikeuksia siis ei voi milloinkaan hylätä ja niiden rajoittamisenkin on oltava poikkeuksellista ja väliaikaista. Ihmisoikeuksien turvaamisen lisäksi niiden toteutumista pitää myös valtion ja sen viranomaisten taholta edistää, mikä ei näy komission ehdotuksessa. Lisäksi oikeusturvan takaaminen on välttämätöntä. Tämä puuttuu komission ehdotuksesta, sillä seulontamenettelyyn ei sisälly oikeusturvan takeita, kuten valituskelpoista päätöstä, oikeutta oikeudelliseen avustajaan tai ylipäänsä tiedonsaantioikeutta. Seulonnassa oleville ihmisille tulee antaa oikeusturvatakeet.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n ulkorajavalvonnan toimivuutta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Kirjelmässä lausutaan, että seulontamenettely tukisi yhdennetyn ulkorajavalvontajärjestelmän toimintaa ja edesauttaisi Schengen-alueen turvaamisessa. Seulontamenettely oikein toteutettuna edistäisi valtioneuvoston mukaan ulkorajojen vahvistamista. Amnesty huomauttaa, että seulontamenettely pikemminkin

hidastaisi prosesseja ja johtaisi epäselvyyksiin, kun turvapaikanhakijat eivät rajalle tullessaan pääsisikään saman tien turvapaikanhakumenettelyyn, vaikka hakisivat saman tien turvapaikkaa. Suomessa oikeustila on suhteellisen selkeä – turvapaikkaa hakevat pääsevät välittömästi vastaanoton piiriin ja turvapaikkamenettelyyn, ja henkilöt, joiden maahantulon edellytykset eivät täyty, on käännytetty suoraan rajalta. Seulontamenettelyssä he kaikki olisivat viidestä kymmeneen päivään eräänlaisessa välitilassa ennen pääsyä turvapaikkamenettelyyn tai käännyttämistä. Tämä ei edesauta myöskään seulonnalla tavoiteltavaa tietojen selvittämistä. Henkilötiedot ja terveystiedot pystytään selvittämään turvapaikkaprosessissa.

Amnesty katsookin, että komission ehdotus tarkoittaisi turvapaikkamenettelyn viivästymistä. Turvapaikanhakijoiden pitäminen rajalla jopa kymmenen päivän ajan ei ole tehokasta, vaan päinvastoin lisäisi kustannuksia muun muassa mahdollisten rajalle rakennettavien keskusten ja niiden ylläpidon osalta sekä pidentäisi käsittelyaikoja. Tämä heikentäisi myös hakijoiden luottamusta viranomaiseen, kun heidän liikkumisvapauttaan ja muita ihmisoikeuksiaan rajoitettaisiin eikä heillä olisi edes oikeusturvatakeita menettelyn aikana. Lisäksi on epäselvää, kuinka hakijoita tiedotettaisiin ja olisiko heillä oikeus oikeudelliseen avustajaan. Komissio ei ole kyennyt esittämään, mitä aitoa lisäarvoa seulontamenettely toisi.

Amnesty katsoo myös, että riski etniselle profiloinnille kasvaa, kun jo maassa olevia ihmisiä otettaisiin seulontamenettelyn piiriin. Suomessakin on tutkitusti poliisin suorittamaa etnistä profilointia.[1] Komission ehdotus on omiaan lisäämään sitä, kun maassa tavattavien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon laillisuutta aletaan tutkia. Tämä voi myös johtaa siihen, ettei maassa jo oleskeleva ihminen uskalla ilmoittautua turvapaikanhakijaksi, mikäli on riski, että hän joutuisi mahdollisesti jopa kymmeneksi päiväksi säilöönoton kaltaisiin oloihin rajalle. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan maassa tavattujen ja seulontamenettelyssä olevien henkilöiden majoittaminen voi muodostua haasteeksi, jos siihen soveltuvat tilat ovat fyysisesti kaukana. Kirjelmän mukaan kustannustehokas ratkaisu tähän voisi olla mahdollisuus majoittaa henkilöt tilapäisesti poliisivankiloihin. Amnesty katsoo, että ihmisten sijoittaminen poliisivankiloihin pelkästään maahanmuuttoon perustuvista syistä ei ole ihmisoikeuksia kunnioittava vaihtoehto missään tilanteessa. Erityisen ongelmallista tämä olisi seulontamenettelyssä, jossa liikkumisvapauden rajoitukset tapahtuvat kategorisesti kaikille. Poliisivankilan tilat eivät sovellu ihmisten majoittamiseen, etenkään kun kyseessä voi olla myös haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja jopa lapsia tai lapsiperheitä.

Lisäksi riski sille, että ihmisiä käännytetään rajalta ilman oikeutta turvapaikanhakuun, kasvaa. Ihmiset eivät välttämättä ymmärrä seulontamenettelyn tarkoitusta, ja mikäli heille ei riittävästi selvitetä heidän oikeuttaan turvapaikanhakuun, on riski, etteivät he ymmärrä olevansa oikeutettuja hakemaan kansainvälistä suojelua. Tämä riski korostuu, kun ihmisellä ei ole oikeudellista avustajaa tai tietoa oikeuksistaan.

Amnesty toteaa ehdotukseen Frontexin mahdollisesta roolista seulontamenettelyyn liittyen, että Suomen tulee harkita ehdotuksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tässäkin suhteessa. Frontexia epäillään turvapaikanhakijoiden laittomasta kohtelusta Välimerellä. Frontexin epäillään muun muassa sallineen ja jopa osallistuneen turvapaikanhakijoiden laittomiin pakottamisiin takaisin merelle ilman mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Mikäli Frontexille annetaan rooli seulontamenettelyssä, tulee myös heidän toimintaansa riippumattomasti valvoa ja heiltä edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräistä kunnioittamista.

Ehdotuksen mukaan tehokkailla prosesseilla, kuten seulonnalla, annetaan myös selkeä indikaatio lähtö- ja kauttakulkumaihin EU:n toimivasta turvapaikkajärjestelmästä ja toisaalta myös tehokkaista palautustoimista. Seulontamenettely vaikuttaakin olevan tarkoitettu pelkästään EU:n ulkorajavalvonnan uudeksi keinoksi eikä sillä ole tarkoitus edistää turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja niiden toteutumista. Ehdotus päinvastoin heikentää ihmisoikeuksien toteutumista.

---

[1] Helsingin yliopiston etnisten suhteiden tutkimuksen professorin Suvi Keskisen johtama tutkimus vuodelta 2018: Pysäytetyt – etninen profilointi Suomessa: http://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/Pysaytetyt_SUOM.pdf ja artikkeli tutkimuksesta, 3.4.2018: Poliisi tekee Suomessa etnistä profilointia, vaikkei saisi: https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/talous-yhteiskunta/poliisi-tekee-suomessa-etnista-profilointia-vaikkei-saisi

Amnesty painottaa edelleen, että seulontamenettelyyn liittyy huomattavia ihmisoikeusongelmia, joita Suomen tulee neuvotteluissa pitää esillä sekä vaatia niiden muuttamista. Seulontamenettelystä muun muassa puuttuvat oikeusturvatakeet, kuten valituskelpoiset päätökset, oikeus oikeudelliseen avustajaan, tiedonsaantioikeus sekä riittävät yksityisyyden suojan takeet. Lisäksi seulontamenettelyyn liittyvässä liikkumisvapauden rajoittamisessa on kyse kategorisesta säilöönotosta pelkästään maahanmuuton perusteella, mikä ei ole kansainvälisen oikeuden mukaan sallittua. Erityisen ongelmallista tästä tekee se, etteivät säilöönoton menettelytakeet sovellu seulontamenettelyyn.

Kuten alussa on mainittu, Amnesty ei kannata seulontamenettelyn käyttöönottamista. Mikäli siihen kuitenkin neuvotteluissa päädytään, tulee Suomen pyrkiä tekemään menettelystä mahdollisimman ihmisoikeusmyönteinen edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija