25.2.2021 VVTDno-2021-148

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Hallintovaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto – Valtioneuvoston U-kirjelmä U 60/2020 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

Valtuutettu haluaa kunnioittavasti nostaa esille seuraavat keskeiset kysymykset, jotka liittyvät käsittelyssä olevaan komission säädösehdotukseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tehtävistä

Toiminnastamme, julkaisuista sekä ajankohtaisista teemoista on tietoa verkkosivuillamme, https://syrjinta.fi

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

Säädösehdotus ulkorajalla tehtävästä seulonnasta, sekä turvapaikkamenettelyasetuksen muutosehdotukset rajamenettelyn osalta muodostavat kokonaisuuden, jossa näyttäytyy ongelmia ja epäselvyyttä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Seulonta-asetuksen osalta nämä liittyvät erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien ja ihmiskaupan uhrien suojattuun asemaan, seulonnan oikeusvaikutuksiin ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen sekä seulontamenettelyn liikkumisvapauden rajoituksiin.

Seulonnan oikeusvaikutukset

Valtuutettu katsoo, että seulontamenettelyn oikeusvaikutukset jäävät säädösehdotuksessa osittain epäselviksi: onko kyseessä vain laajennettu henkilötietojen kerääminen, vai alustava kannanotto maahantulon perusteisiin? Valtioneuvoston kirjelmän mukaan seulontamenettelyn aikana kansainvälistä suojelua hakeneet siirretään seulontamenettelyn jälkeen turvapaikkamenettelyyn. Kirjelmän mukaan seulontamenettelyssä selvitetään muiden tietojen lisäksi ”onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua”. Kirjelmässä ei kuitenkaan tuoda esiin sitä, että mahdollisesti tämän selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneista osa ilmeisesti siirtyy uuteen rajamenettelyyn. Seulontamenettely sisältäisi

näin ollen tietoyhteenvedon, jonka pohjalta seulonnalla olisi kolme mahdollista lopputulosta: ohjaus joko raja- tai tavalliseen turvapaikkamenettelyyn, palautusmenettelyyn tai maahantulon kieltämiseen. Näin ollen niillä tiedoilla, joita maahantulija antaa saapuessaan on kauaskantoisia vaikutuksia hänen oikeusasemaansa.

Huolimatta seulontamenettelyn oikeusvaikutuksista säädösehdotus ei sisällä mitään oikeusturvatakeita esimerkiksi neuvonnan, tulkkauksen, tai oikeusavun osalta, eikä menettely sisällä mitään oikeussuojakeinoa. Oikeussuoja on tarkoitus korvata monitoroijatoiminnolla, jota suorittaisi jokin riippumaton toimija. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että mahdollisesta monitoroinnista huolimatta on hakijoiden saatava asianmukaista neuvontaa ja oikeusapua.

Seulontamenettely on myös erittäin nopeatempoista toimintaa. Koko menettelyssä on huomattava riski, etteivät ihmiskaupan uhrit tai turvapaikanhakijat kykene tai uskalla esittää riittäviä perusteita sille, että heille voidaan turvata oikeusturvan vaatimukset täyttävä menettely. Ihmiskaupan uhrit ja traumatisoituneet tai eri syistä pelkäävät turvapaikanhakijat voivat tarvita ensin toipumisaikaa ja informaatiota, ennen kuin he luottavat viranomaisiin. He kertovat kokemuksistaan usein vasta turvallisissa olosuhteissa, kun riittävä luottamus esimerkiksi avustajaan tai auttajatahoon on saavutettu.

Valtioneuvoston kirjelmässä korostetaan, ettei seulontamenettely sisällä hallinnollisten päätösten tekoa, vaan kyse on ”tiedonkeräämisestä, -taltioinnista ja –tarkastamisesta”. Lisäksi kirjelmässä todetaan, että seulonnan päätyttyä valituskelpoinen päätös tehdään joko turvapaikkamenettelyssä tai palautusmenettelyssä. Kirjelmän mukaan seulonta ei vaikuta henkilön oikeuteen hakea turvapaikkaa, vaan jokainen turvapaikkaa hakenut henkilö ohjataan turvapaikkamenettelyyn säädösehdotuksen 14 artiklan mukaisesti. Kirjelmässä kuitenkin katsotaan, että jatkovalmistelussa asetusehdotusta tulisi täsmentää siten, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei seulonnassa tehdä henkilöä koskevia päätöksiä, vaan sen tarkoitus on päätöksentekoa valmisteleva.

Valtuutettu pitää kirjelmässä esitettyä täsmennysvaatimusta seulonnan oikeusvaikutuksista erittäin tarpeellisena.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden asema

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan seulonta on ulotettu neljään henkilöryhmään: ulkomaalaiset, jotka ovat tulleet maahan rajavalvonnan ulkopuolella, ilman maahantulolupaa saapuvat turvapaikanhakijat tietyin kriteerein, henkilöt, jotka nousevat maihin etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen, sekä henkilöt, jotka tavataan oleskelemassa sisämaassa laittomasti. Kolme ensimmäistä ryhmää ohjattaisiin samaan, enintään viisi päivää (poikkeustilanteissa enintään 10 päivää) kestävään seulontamenettelyyn ja neljännen ryhmän kohdalla seulontamenettelyn enimmäiskesto olisi 3 päivää.

Kansainvälisessä ja EU-oikeudessa on kuitenkin yleisesti suojeltu kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, lähtökohtana pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. Pakolaissopimuksen 31 artikla kieltää pakolaisen rankaisemisen laittomasta maahantulosta, ja tämän säännöksen on yleisesti katsottu suojaavan turvapaikanhakijoita. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on vahvistettu, että turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuva ryhmä maahantulijoiden joukossa, esim. tapauksissa M.S.S. v Belgia, Tarakhel v. Sveitsi, ja A.S. v. Sveitsi. Myös Schengen-järjestelmässä turvapaikanhakijoiden erityisasema ja oikeus maahanpääsyyn on tunnustettu. Säädösesityksessä kuitenkin tämä rajaus hämärtyy, ja on olemassa vaara, että turvapaikanhakijoiden haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta riittävästi seulontamenettelyssä.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan seulontamenettelyssä kerättyjen tietojen tukevan turvapaikkapuhuttelun suorittamista. Lisäksi tietoja voidaan hyödyntää turvapaikkaprosessissa myöhemmissä vaiheissa. Kirjelmän mukaan vastaavia tietoja on selvitetty turvapaikanhakijalta myös Maahanmuuttoviraston suorittamassa nk. turvapaikkakuulustelussa, jossa pyritään selvittämään henkilön henkilöllisyys, matkareitti ja maahantulo.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että seulontamenettely eroaa täysin tämänhetkisen turvapaikkamenettelyn ensimmäisestä kuulemisesta. Normaalitilanteessa turvapaikanhakija ei ole vapautensa menettäneenä ensimmäisen kuulemisensa aikaan, vaan hän on asettunut asumaan vastaanottokeskukseen, jossa hänelle on tehty alkukartoitus esimerkiksi hänen tarvitsemistaan sosiaali- ja terveyspalveluista, joita hän on myös mahdollisesti jo saanut. Nykyisin hakijan olisi normaalitilanteessa pitänyt saada yleistä oikeudellista neuvontaa turvapaikkamenettelystä ja ainakin osa heistä on voinut tavata oikeudellisen avustajan.

Seulontamenettelyssä on esimerkiksi edellä mainituilta osin merkittäviä oikeusturvaongelmia. Näihin liittyvä, sekä erillinen ongelmansa on myös kasvava riski inhimillisen kärsimyksen lisääntymiseen muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden osalta. Seulontamenettely koskisi myös turvapaikanhakijaa, joka kärsii psyykkisistä tai fyysisistä terveysongelmista taikka on esimerkiksi kidutuksen, fyysisen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan uhri, joka mahdollisesti on ollut vapautensa menettäneenä. Tällöin rajalla tapahtuva 5-10 päivän vapaudenmenetys, jonka aikana häntä kuulustellaan, on mahdollisesti hyvin traumaattinen kokemus. Kuten edellä on tuotu esiin, ei tässä tilanteessa oleva ihminen myöskään välttämättä luota henkilöihin, jotka rajoittavat hänen liikkumisvapauttaan. Näin ollen henkilö ei välttämättä uskalla kertoa turvapaikkaperusteistaan tai traumaattisista kokemuksistaan seulontamenettelyn kuulemisessa tai terveystarkastuksessa.

Asetusehdotuksen mukaan seulontamenettelyn pakollisessa terveystarkastuksessa selvitetään välittömien terveysongelmien ja hoitoon ohjauksen tarpeen lisäksi kansanterveydelle riskinä olevat henkilöt sekä tunnistetaan alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat. Valtuutettu haluaa kiinnittää huomiota siihen, että haavoittuva asema ei näy aina henkilöstä päälle päin. Lisäksi tilanne, jossa

pakollinen terveystarkastus tehdään, voi olla sellainen, jossa tarkastettava ei halua tai uskalla tuoda haavoittuvuuksiaan esiin. Valtuutettu korostaa, ettei haavoittuvaa asemaa kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi joutumista aina tunnisteta edes turvapaikkamenettelyssä. Valtuutettu pitää siksi epätodennäköisenä, että haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä pystytään kattavasti tunnistamaan seulontamenettelyn terveystarkastuksessa.

Asetusehdotuksen mukaan seulontamenettelyssä kerätyt tiedot välittyvät myös myöhempään turvapaikkamenettelyyn. Ottaen huomioon, ettei ehdotuksessa tuoda esiin, että seulontamenettelyssä oleva turvapaikanhakija saisi tosiasiallista oikeudellista neuvontaa, oikeusapua, tietoa seulontamenettelystä tai sen vaikutuksista hänen turvapaikkahakemukseensa taikka hänen tarvitsemiaan erityisiä menettelyllisiä takeita (UlkL 96a §), ei seulontamenettelyssä kerätyille tiedoille tulisi antaa merkittävää vaikutusta myöhemmässä kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksenteossa taikka edes tehtäessä päätöstä siitä ohjataanko henkilön hakemus rajamenettelyyn.

Valtuutettu kiinnittää huomiota valtioneuvoston kirjelmään siltä osin, ettei siinä tuoda esiin mikä taho tekee seulontamenettelyn kuulemisen sekä kenen vastuulla ovat pakolliset terveystarkastukset. Tältä osin valtuutettu korostaa, että molempien toimenpiteiden suorittajien on saatava etenkin turvapaikanhakijoiden ja haavoittuvassa asemassa olevien kohtaamisesta sekä turvapaikkamenettelyssä merkityksellisistä seikoista kattava koulutus. Samoin on otettava huomioon esimerkiksi tulkin ja kuulustelijan sukupuoleen liittyvät seikat. Valtuutettu katsoo myös, että, kuulemiset tulisi nauhoittaa.

Seulonnan pakollisuus ja vapaudenmenetys

Asetusehdotuksen mukaan seulontamenettely tapahtuisi rajalla, tai alueella lähellä rajaa. Maahantulijoiden tulisi menettelyn aikana pysytellä heille osoitetuilla alueilla. Vähintäänkin näiden henkilöiden liikkumisvapautta siten rajoitetaan. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan vapaudenmenetykseen sovelletaan relevantteja kansallisia säädöksiä, kuten perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momenttia, 9 §:n 1 momenttia ja oikeusturvaa koskevaa 21 §:ää.

Säädösehdotuksen mukaan henkilö on vapautensa menettäneenä 3-10 päivää, minkä jälkeen vapauden menetys saattaa jatkua rajamenettelyssä vielä enintään 12-36 viikkoa. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin myös poliisivankiloiden käyttäminen seulontamenettelyn aikana. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että etenkään turvapaikkaa hakeneiden kohdalla ei tulisi käyttää poliisivankiloita, jotka saattavat olla uudelleentraumatisoivia esimerkiksi aiemmin vapaudenriiston kohteeksi joutuneille sekä muutenkin haavoittuvassa asemassa oleville.

Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on todennut, että poliisin pidätystilat ovat usein epäsopivia ulkomaalaisten säilöönottoon erityisesti silloin kun säilöönotto kestää pitkään. CPT katsoo, että säilöönotto tällaisissa

tiloissa olisi rajattava alle vuorokauden pituiseksi (CPT Fact sheet on Immigration Detention 2017).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että säilöön ottaminen merkitsee henkilön perusoikeuksien huomattavaa rajoittamista. Valtuutettu ei pidä oikeasuhtaisena säilöön ottamisen huomattavaa lisäämistä ja mahdollisuutta huomattavan pitkiin säilössä pitämisen aikoihin.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan, mikäli henkilö hakee turvapaikkaa seulontamenettelyn aikana ”henkilöä kohdellaan kuin turvapaikanhakijaa”, vaikka itse turvapaikkaprosessi alkaa vasta seulontamenettelyn päätyttyä. Kirjelmästä ei ilmene mitä tarkoitetaan sillä, että henkilöä kohdellaan kuin turvapaikanhakijaa. Vaikuttaako se hänen oikeuksiinsa jollain tavalla, mistä esimerkkinä voitaisiin mainita säilöönotetun oikeudet verrattuna pidätettynä olevan oikeuksiin tai esimerkiksi soveltuuko häneen ns. vastaanottolain palvelut taikka oikeus saada oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua.

Henkilön vapautta tulee rajoittaa vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että seulontamenettelyn tavoitteita tulisi turvata pääsääntöisesti muilla turvaamistoimilla ja säilöön ottamisen on pysyttävä viimesijaisena keinona eikä automaationa. Valtuutettu pitää hyvänä valtioneuvoston näkemystä siitä, että ulkomaalaislain 7 luvun tyyppisten turvaamistoimien käyttämismahdollisuuksia tältä osin tulee selvittää.

Riippumaton valvontaelin

Esityksen mukaan seulontamenettelyyn ehdotetaan perustettavaksi riippumaton valvontaelin, jolla voidaan osaltaan varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen menettelyn aikana. Valvontatehtävää suunnitellaan esityksessä yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai jollekin muulle laillisuusvalvojalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että valvontaresurssien lisäksi tulevalle valvontaelimelle tulee antaa myös mandaatti puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin seulontamenettelyssä. Valvonta ilman mahdollisuutta puuttua esimerkiksi havaittuihin oikeusturvaongelmiin, ei ole perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta riittävää.

Lopuksi

Valtuutettu pitää hyvänä valtionneuvoston kannanmuodostuksen lähtökotaa perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien oikeusturvan, turvaamisesta kaikissa tilanteissa. Valtuutettu kuitenkin katsoo, että yksilön oikeusturvanäkökohdat tuodaan muistiossa esille puutteellisesti.

Valtuutettu katsoo, että säädösehdotuksessa kuvattu seulontamenettely on ylipäänsä ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

Seulontamenettelystä ei valtuutetun käsityksen mukaan koidu merkityksellistä hyötyä suhteessa siihen liittyviin ja tässäkin lausunnossa esiin tuotuihin ongelmiin.

Valtuutettu yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisen tosiasiallinen turvaaminen on välttämätöntä. Kuten edellä lausunnossa on todettu, valtuutettu katsoo, että tunnistaminen ei ole tosiasiallisesti kattavasti mahdollista muistiossa kuvatulla tavalla. Lisäksi lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti kuten valtioneuvoston kannassa on tuotu esiin.

Valtuutettu katsoo, että seulontamenettelyssä on monia elementtejä, jotka voivat uhata lapsen etua, ja menettelyssä puitteissa on vaikea arvioida riittävästi lasten ja lapsiperheiden tilannetta. Siksi seulontamenettelyä ei tulisi soveltaa ilman huoltajaa tulleisiin lapsiin eikä lapsiperheisiin. Lasten vapaudenriistoa tulee kaikin keinoin välttää, eikä seulontamenettely saa johtaa lasten vapaudenriiston yleistymiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Ylitarkastaja Joonas Rundgren

Jakelu Hallintovaliokunta