PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
25.2.2021

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selvityksestä koskien ehdotusta Euroopan ja parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan pakollisen seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus).

1 Yleistä

Ehdotettu seulontamenettely on sekä EU-oikeuden että Suomen lainsäädännön tasolla uusi menettely. Komissio korostaa ehdotuksessaan heti ulkorajalla tai meripelastuksen jälkeen maihinnousupaikalla tehtävän tehokkaan ja nopean seulonnan merkitystä.

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että ehdotettu ulkorajalla tapahtuva seulontamenettely tehostaisi EU:n yhteistä rajavalvontaa ja loisi yhteisen eurooppalaisen perustan jatkotoimenpiteille. Komission ehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmästä ei kuitenkaan ilmene, miten ehdotetussa muodossa ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa rajoittava, oikeudellisesti epäselvä seulontamenettely edes tosiasiallisesti edesauttaisi tavoitteen saavuttamisessa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan seulontamenettely, yhdessä komission esittämien muiden toimenpiteiden kanssa, todennäköisesti vähentäisi Euroopan sisäistä laitonta muuttoliikettä ja arvion mukaan pienentäisi sisärajojen kautta maahan luvattomasti saapuvien henkilöiden määrä. Ehdotuksesta ja kirjelmästä ei selviä miten suuri vaikutuksen arvioidaan olevan eikä sitä mihin nämä arviot perustuvat. Ehdotus ei sisällä vaikutusarviointia koskevaa osuutta.

Käytännössä ehdotettu pakollinen seulontamenettely tarkoittaa eräänlaisen oikeudellisen ja hakijoiden näkökulmasta oikeudettoman välitilan luomista. Ehdotus tarkoittaa systemaattista säilöönottoa, tarpeetonta viivettä pääsyssä turvapaikkamenettelyyn ja vastaanoton piiriin sekä kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan heikentämistä perusteettomasti ilman että ehdotuksessa osoitetaan sen tuomaa tosiasiallista lisäarvoa tai hyötyä.

Ehdotuksesta ja kirjelmästä ei esimerkiksi selviä miksi henkilöä, joka hakee kansainvälistä suojelua ei siirretä suoraan turvapaikkamenettelyyn ja vastaanoton piiriin. Pakollinen seulontamenettely tarkoittaa tältä osin tarpeetonta viivettä turvapaikkamenettelyn aloittamiselle. Ehdotus on myös epärealistinen sen osalta, että rajaviranomaisten suorittamassa seulontamenettelyssä tosiasiallisesti tunnistettaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja heidän erityistarpeensa.

Asetuksesta ei myöskään selviä, mikä on ehdotetun uuden menettelyn suhde nykyisiin menettelyihin sekä rajaviranomaisten ja turvapaikkaviranomaisten tehtäviin. Huolenaiheita korostaa myös se tosiasia, että ehdotettu seulontamenettely edellyttää huomat-

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

tavia resursseja sekä tarkoittaa mittavia kustannuksia. Esimerkiksi EU:n budjetissa se tarkoittaa yli 400 000 000 euroa ajanjaksolle 2021-2027. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee investoida infrastruktuuriin ja henkilöstöön.

Suomen tavoitteena on oltava perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen turvaaminen sekä Suomessa että Euroopan unionissa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että Suomi ei voi hyväksyä yksittäistä asetusehdotusta tai sen kohtaa, joka on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

2 Ehdotuksen vaikutuksista Suomen osalta

Suomen osalta ehdotus tarkoittaisi sekä käytännön että lainsäädännön tasolla uutta menettelyä. Ehdotus tarkoittaisi menettelyn monimutkaistamista nykyiseen verrattuna, epäselvän oikeudellisen ja pitkälti oikeudettoman välitilan luomista, säilöönoton lisäämistä sekä huomattavia lisäkustannuksia. Pakollinen seulonta, pakolliset rajamenettelyt ja vastuunmäärittäminen lisäisivät byrokratiaa sekä kiireellisesti hoidettavien alkukuulemisten ja tarkastusten määrää. Kansainvälistä suojelua hakevien kannalta ehdotus merkitsisi väistämättä viivettä turvapaikkamenettelyyn pääsyssä.

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan, että rajavartiolaitoksen ja poliisin osalta seulontamenettelyn käyttöönotosta ns. normaalitilanteessa ei aiheutuisi lisätarpeita henkilöstöresurssien osalta. Kirjelmässä ei ole huomioitu ehdotetun seulontamenettelyn edellyttämiä resurssi-, koulutus- ja kehittämistarpeita lähellekään riittävästi ottaen huomioon, että ehdotuksessa laajennetaan huomattavassa määrin erityisosaamista edellyttäviä tehtäviä raja- ja poliisiviranomaisille. Kirjelmässä mainitaan operatiivisina kehittämiskohteina lähinnä tulkki-, terveydenhuolto- ja majoituspalveluiden varmistaminen.

Ehdotetun seulontamenettelyn edellyttämät muutokset sekä sen aiheuttamat huomattavat kustannukset tulee jatkovalmistelussa arvioida realistisesti ja kattavasti.

3 Säilöönotto (artiklat 4 ja 6(1))

Komission ehdotus edellyttää, että seulonnan aikana henkilöt ovat jatkuvasti viranomaisten tavoitettavissa, eivätkä he voi omaehtoisesti välittää viranomaiskontaktia tai kadota prosessista. Lisäksi ottaen huomioon se, että seulontamenettelyssä henkilöiden ei olisi juridisesti katsottu vielä saapuneen maahan ("legal fiction of non-entry"), on selvää, että heidän kohdallaan on tosiasiallisesti kyse vapauden riistosta eli säilöönotosta.

Ehdotus yhdessä menettelyasetuksen muutosehdotuksen sisältämien pakollisten rajamenettelyiden kanssa tarkoittaisi Suomen osalta väistämättä säilöönottojen huomattavaa lisäämistä ja pitkittymistä.

Valtioneuvoston kirjelmässä näkemykset vapaudenriiston osalta ovat osittain epäselviä ja ristiriitaisia. Kirjelmässä tuodaan muun muassa esiin, että seulonnassa henkilöiden oikeutta liikkua ei tarvitsisi rajoittaa viranomaisen päätöksellä, koska henkilölle ei seulonnan aikana ole myönnetty oikeutta saapua maahan. Tämän osalta sivuutetaan se muualla kirjelmässä hyväksytty tosiseikka eli, että seulonnan aikana henkilöt ovat konkreettisesti/fyysisesti jäsenvaltion alueella ja lainkäyttövallan piirissä eli näin ollen Suomella ja muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus taata heille Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja muissa kansainvälisisä ihmisoikeusvelvoitteissa suojatut oikeudet.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Seulontamenettely ehdotetussa muodossa on ristiriidassa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asettamien velvoitteiden kanssa. Viittaan esimerkkinä EIT:n tuomioon 25.1.2018 J.R ja muut v. Kreikka (application 22696/16), jossa oli kyse valittajien sijoittamisesta Kreikan ns. hotspot – keskukseen henkilöllisyyden selvittämistä ja rekisteröintiä varten, jonka alueelta he eivät saaneet poistua. EIT katsoi, että tilanteessa oli kyse EIS 5 artiklan mahdollistamasta henkilön vapauden riistämisestä laittoman maahantulon estämiseksi, mutta Kreikka oli loukannut hakijoiden oikeutta 5 artiklan osalta, koska vapaudenriistolle asetetut edellytykset ja oikeusturvan takeet (mm. yksilöllinen päätös ja oikeus muutoksenhakuun) eivät toteutuneet.

Myös unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään (mm. EUTIn tuomio 14.5.2020, C-924-19 ja C-925-19 PPU) katsonut, että kolmannen maan kansalaiselle asetettu velvollisuus pysyä jatkuvasti sellaisella rajoitetulla ja suljetulla kauttakulkualueella, jonka sisällä kyseisen kansalaisen liikkumista on rajoitettu ja sitä valvotaan ja josta viimeksi mainittu ei voi laillisesti lähteä, merkitsee sellaista vapaudenriistoa, kuin vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä tarkoitetaan "säilöönotolla".

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esille, että seulonta-asetuksen jatkovalmistelussa on syytä selvittää, voitaisiinko seulontamenettelyn tavoitteet turvata säilöönoton lisäksi myös muilla ulkomaalaislain 7 luvun tyyppisillä turvaamistoimilla, mikä on ristiriidassa edellä esitetyn ja myös sen kanssa mitä kirjelmässä esitetään mahdollisina majoitusvaihtoehtoina, jotka edellyttävät suljettuun majoitukseen soveltuvia tiloja ja kustannustehokkaana esimerkkinä mainitaan myös poliisivankilat.

Ehdotetun seulonta-asetuksen johdanto-osan kappaleen 12 mukaan maahantulon estäminen voi sisältää säilöönoton, jolloin sovelletaan siihen soveltuvaa kansallista lainsäädäntö. Säilöönottoa ei tule jättää kansallisen sääntelyn varaan, vaan siitä tulee säätä EU-oikeuden tasolla. Ehdotettu sääntely johtaa käytännössä pakollisessa seulontamenettelyssä olevien henkilöiden tosiasialliseen säilöönottoon ilman oikeusturvatakeita.

Lasten sekä muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien osalta säilöönoton käyttö tulisi kieltää. Ehdotuksen mukaan seulontamenettelyä sovelletaan kaikkiin kolmannen valtion kansalaisiin joiden maahantulon edellytyksiä ei saada varmistettua, myös lapsiin.

4 *"Legal fiction of non-entry"*

Vaikka seulontamenettelyssä olevat ihmiset ovat fyysisesti ja tosiasiallisesti valtion alueella ja sen lainkäyttövallan piirissä, niin ehdotuksen mukaan heidän ei katsota seulontamenettelyn aikana oleskelevan jäsenvaltion alueella ("legal fiction of non-entry"). Mikäli seulonnassa kerättyjen tietojen perusteella henkilö ohjataan suoraan palautusmenettelyyn tai vaikka hänet katsotaan turvapaikanhakijaksi, mutta hänet ohjataan rajamenettelyyn, niin tilanne jatkuisi.

Seulontamenettely merkitsee näin ollen eräänlaisen oikeudellisen ja hakijan näkökulmasta oikeudettoman välitilan luomista. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että koska seulontamenettelyä ei käytännön syistä pystytä suorittamaan konkreettisesti valtion rajojen ulkopuolella, on tarpeen luoda juridinen erityisjärjestely, jossa säännösten soveltaminen ei riipu henkilön tosiasiallisesta olinpaikasta. Kirjelmästä ei kuitenkaan selviä miksi tällainen erityisjärjestely tarvitaan ja mikä on sen lisäarvo siihen nähden, että myös asetuksen tasolla tunnustettaisiin ihmisten tosiasiallinen oleskelu valtion alueella ja lainkäyttöpiirissä.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Ehdotus, jonka mukaan seulonta- ja rajamenettelyissä olevien henkilöiden ei katsota virallisesti saapuneen jäsenmaan alueelle, on harhaanjohtava ja ristiriidassa EU:n oikeuskäytännön sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja mm. EIT:n oikeuskäytännön kanssa. Se ei muuta kansainvälisen oikeuden ja EU:n perusoikeuskirjan turvaamia yksilön oikeuksia. Tätä ei ole huomioitu riittävästi ehdotuksessa eikä valtioneuvoston kirjelmässä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotuksesta tulee poistaa tämä harhaanjohtava määritelmä ja sen sijaan tunnustaa jäsenvaltioiden alueelle tosiasiallisesti saapuneiden ja valtion lainkäyttöpiiriin kuuluvien osalta tilanne myös asetuksessa.

5 Seulontamenettelyn sisältö

Seulonnan tärkeimmäksi tavoitteeksi esitetään jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa määrittää kolmansien maiden kansalaisen henkilöllisyys, tallentaa heidän tietonsa ja biometriset tunnisteensa Eurodac-järjestelmään. Lisäksi seulonnassa selvitettäisiin onko henkilö oleskellut aiemmin Schengen-alueella, onko hän haavoittuvassa asemassa ja liittyykö maahantuloon ihmissalakuljetusta, aiheutuuko henkilöstä mahdollista riskiä kansanterveydelle tai sisäiselle turvallisuudelle, onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua vai onko hän pyrkimässä alueelle muiden syiden vuoksi. Seulonnalla kerätään myös tietoa rikosprosesseihin laittoman maahantulon järjestäjiä vastaan.

Seulonnassa ehdotetaan selvitettäväksi ja taltioitavaksi henkilötietojen lisäksi myös muita tietoja, jotka ovat ratkaisevia erityisesti sen osalta ohjataanko hakija palautus- tai turvapaikkamenettelyyn ja lisäksi ohjataanko hakija turvapaikkamenettelyssä rajamenettelyyn tai normaalimenettelyyn. Terveys-, turvallisuus- ja haavoittuvuustarkastuksissa selvitetään ja tallennetaan erittäin arkaluontoisia tietoja.

6 Terveystarkastus (artikla 9 (1))

Terveystarkastus on sinänsä kannatettava asia muun muassa välittömän hoidontarpeen tunnistamiseksi, mutta ehdotetussa muodossa ja seulontamenettelyn luonne huomioiden, sen sisältö, merkitys ja mahdollinen lisäarvo nykyiseen verrattuna jää epäselväksi. Kuten kirjelmässäkin todetaan, niin pakollista terveystarkastusta tulee arvioida myös suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Ehdotusta perustellaan erityisesti sillä, että on tarpeen yhdenmukaistaa säädökset koskien alustavia terveystarkastuksia, jotka soveltuvat kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin. Vastaavat velvoitteet löytyvät kuitenkin myös Schengenin rajasäännöstöstä (johdanto 6, artikla 6(1)(e). Kansainvälistä suojelua hakevien osalta vastaanottodirektiivi mahdollista kansanterveyteen liittyvillä perusteilla (artikla 13).

Ehdotuksen mukaan terveystarkastusta ei tarvitse tehdä, jos viranomainen katsoo yleisen kunnon/terveydentilan perusteella (”overall condition”), että alustava terveystarkastus ei ole tarpeen (artikla 9 (1) ja johdannon kohta 26). Ilmaisu on tältä osin liian väljä ja tulkinnanvarainen. Viranomaiselle tulee vähintään asettaa velvollisuus terveystarkastuksen tarjoamiseen.

Asetusehdotuksessa edellytetään erityisten terveydenhuoltoon liittyvien tarpeiden tunnistamista (”special health care needs”). Tämä korostaa ehdotuksen epärealistisuutta (terveystarkastukset 20-30 minuuttia, olosuhteet).

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että seulontatoimien yhteyteen esitetty terveystarkastus tehdään pääsääntöisesti myös nykyisin kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille. Kirjelmässä sivuutetaan se, että ehdotuksen mukaan terveystarkastus tulee jatkossa tehdä myös muille kuin kansainvälistä suojelua hakeville ja että se tehtäisiin ennen kuin henkilö on päässyt asianmukaisen vastaanoton piiriin.

Pakolaisneuvonta katsoo, kansainvälistä suojelua hakevan hakemus tulee rekisteröidä viipymättä ja terveystarkastus tulee tehdä vastaanottokeskuksessa.

7 Haavoittuvuustarkastus ja haavoittuvan aseman tunnistaminen (artikla 9 (2))

Ehdotuksen mukaan seulonnassa tulisi varmistaa, että henkilöt, joilla on erityistarpeita tunnistetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, niin että sekä vastaanotossa että menettelyssä erityistarpeet otetaan täysimääräisesti huomioon soveltuvan menettelyn määrittelyssä ja aloitettaessa menettelyä (johdannon kohta 9). Ehdotuksen mukaan rajalla tapahtuvassa seulontamenettelyssä tulee tarvittaessa (”where relevant”) tarkistaa onko henkilö haavoittuvassa asemassa, kidutuksen uhri tai jolla on erityistarpeita vastaanottodirektiivissä tarkoitetulla tavoin (artikla 9(2)). Tämä ei koske sisämaassa tavattuja.

Ehdotus on myös epärealistinen sen osalta, että rajaviranomaisten suorittamassa seulontamenettelyssä tosiasiallisesti tunnistetaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Näin myös ottaen huomioon olosuhteet ja määräaika, joissa seulonta suoritetaan. On selvää, että seulontamenettelyn aikana ei pystytä turvaamaan olosuhteita ja haavoittuvan aseman tunnistamiseen erikoistuneita työntekijöitä, jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevat, joiden on kaikkein vaikein kertoa perusteistaan, pystyisivät kertomaan traumaattisista kokemuksista, esimerkiksi seksuaalisesta hyväksikäytöstä, perheen sisäisestä väkivallasta tai seksuaalisesta suuntautumisesta.

Valtioneuvoston kirjelmässä annetaan ymmärtää, että myös haavoittuvuustarkastus tehtäisiin terveystarkastuksessa, minkä osalta on otettava huomioon, että kaikki haavoittuvuus ja erityistarpeet eivät liity terveydentilaan.

Vastaanottodirektiivin 21 artiklaan viitaten haavoittuvassa asemassa olevia ovat muun muassa lapset, vammaiset ihmiset, ikäihmiset, raskaana olevat, yksinhuoltajat alaikäisen lapsen kanssa, ihmiskaupan uhrit, vakavista sairauksista kärsivät, kidutuksen uhrit, raiskaukset sekä muun psykologisen tai fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet, silpomisen (FGM) uhrit (lista ei ole tyhjentävä).

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että komission näkökulmasta seulonnassa on kyse toisen linjan rajatarkastuksen kaltaisesta toimenpiteestä. Kirjelmästä käy ilmi, että rajaviranomaisten suorittaman rajatarkastuksen tavoitteena on hallinnollisesta luonteestaan huolimatta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuminen. Rajaviranomaisilla ei ole riittävää koulutusta ja erityisosaamista haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen eikä tätä erityisosaamista edellyttävää tehtävää ole perusteltua antaa rajaviranomaisen tehtäväksi.

Haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen ei lähtökohtaisesti onnistu lyhyessä 5 päivän määräajassa. Mikäli jatkovalmistelussa pystytään turvaamaan asiantunteva menettelyn aloittaminen haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen, niin kesken jäänyttä menettelyä tulee voidaan ja tulee jatkaa jatkomenettelyssä.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Vaikka henkilö ei hae kansainvälistä suojelua, niin haavoittuvassa asemassa oleville tulee turvata vastaava tuki kuin kansainvälistä suojelua hakeville (vastaanottodirektiivin luku IV). Haavoittuvassa asemassa olevan kohdalla ei tule käyttää eikä jatkaa säilöönottoa.

Ehdotus on myös omiaan lisäämään riskiä siihen, että kansainvälistä suojelua hakevien osalta haavoittuvan aseman selvittäminen ja tunnistaminen jää lakiin kirjatuksi näennäistakeeksi, joka ei käytännössä toteudu. Jos säädösten mukaan seulontamenettelyssä selvitetään henkilön haavoittuvaa asemaa ja tunnistetaan erityistarpeet eikä haavoittuvaa asemaa ja erityistarpeita tunnisteta, niin se voi käytännössä johtaa siihen, että erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevia hakijoita ei tunnisteta koko menettelyn aikana. Jo tällä hetkellä myös Suomen turvapaikkamenettelyssä erityisen haavoittuvassa asemassa olevan kertomus on käytännössä usein kyseenalaistettu sillä perusteella, että hakija ei ole kertonut asiasta kansainvälistä suojelua hakiessaan tai turvapaikkatutkinnan aikaan eli silloin kun hänellä on viranomaisten näkemyksen mukaan ollut siihen ensimmäisen kerran mahdollisuus.

8 Turvapaikkahakemus ei voi tulla vireille ennen kuin seulonta on suoritettu

Ehdotettujen säännösten mukaan turvapaikkahakemus ei voi tulla vireille ennen kuin seulonta on suoritettu.

Ehdotuksen mukaan seulonnassa selvitetään, onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua vai onko henkilö pyrkimässä Schengenin alueelle muiden syiden vuoksi. Ilmaisu sisältää riskin siihen, että seulontamenettelyssä seulontaa tekevä viranomainen lähtee arvioimaan sitä, onko henkilöllä tosiasiallista syytä eli todellisia perusteita hakea kansainvälistä suojelua. Näin siitä huolimatta, että komissio korostaa seulontamenettelyssä olevien henkilöiden oikeutta hakea kansainvälistä suojelua.

Ehdotuksen mukaan, mikäli henkilö hakee kansainvälistä suojelua, henkilöä kohdellaan kuin turvapaikanhakijaa, mutta varsinainen turvapaikkaprosessi alkaa vasta seulontamenettelyn päätyttyä. Tälle epäselvälle tilanteelle ja viiveelle ei ole esitetty mitään syytä eikä sitä tule hyväksyä.

9 Seulontamenettelyn soveltaminen sisämaassa tavattuihin henkilöihin, joiden laillisesta ulkorajanylityksestä ei ole näyttöä (artikla 5)

Ehdotuksen mukaan seulontamenettelyä sovellettaisiin myös sisämaassa tavattuihin henkilöihin. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan sisämaassa havaitaan noin 2000 tapausta, jotka aiheuttaisivat poliisille seulontamenettelyn mukaisia toimenpiteitä.

Ehdotus on erittäin ongelmallinen ja omiaan johtamaan etniseen profilointiin. Seulontaa ehdotetaan sovellettavaksi myös henkilöihin, jotka itse hakeutuvat poliisin luokse hakemaan turvapaikkaa tai kiinnioton yhteydessä turvapaikkaa hakevat, jotka eivät voi esittää näyttöä laillisesta ulkorajanylityksestä. Seulonta viivästyttäisi tarpeettomasti tapaukseen soveltuvan turvapaikka- tai maastapoistamismenettelyn aloittamisen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että seulontamenettelyn soveltamista sisämaassa tavattuihin henkilöihin koskeva kohta tulisi poistaa.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

10 Missä ihmisiä pidetään seulontamenettelyn ajan? (artiklat 4, 6 (1 ja 2))

Ehdotuksen mukaan rajalla tehtävä seulontamenettely tulee tehdä ulkorajalla tai sen läheisyydessä (artikla 6 (1)). Ehdotus ei sisällä sääntelyä sen osalta mihin ihmiset sijoitetaan seulontamenettelyn aikana. Ei myöskään sen osalta, miten henkilön majoittaminen ja muu huolenpito järjestetään.

Myös valtioneuvoston kirjelmässä on huomioitu, että nykyisiä vastaanottokeskuksia ei ole suunniteltu ja rakennettu henkilöiden liikkumisen rajoittamisen vaatimia seikkoja huomioiden. Haaste on myös nykyisten vastaanottokeskusten sijainti, koska seulontamenettelyssä olevien henkilöiden majoitukseen käytettävien tilojen tulisi sijaita rajan läheisyydessä.

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että nykysäädöksillä Maahanmuuttovirasto voi majoittaa seulontamenettelyssä olevista henkilöistä vain ne, jotka ovat poliisin tai rajavartiolaitoksen esityksestä tuomioistuimen päätöksellä määrätty säilöönotettaviksi. Säilöönottoyksiköitä on Suomessa kaksi kappaletta eli yksi Joutsenossa ja yksi Helsingissä ja näiden yhteinen kapasiteetti on hieman yli 100 asiakaspaikkaa. Kirjelmän mukaan ulkorajojen läheisyydessä tapahtuvaa seulontamenettelyä varten tulisi kehittää infrastruktuuria.

Kirjelmän mukaan "häiriötilanteita" varten Maahanmuuttovirastolla on olemassa suunnitelmat perustaa tarvittaessa järjestelykeskuksia yhdessä poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Esimerkkinä mainitaan Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset, jotka kirjelmän mukaan ovat ainoita, jotka voidaan muuttaa nopeasti järjestelykeskuksiksi.

Kirjelmässä todetaan edelleen, "että sisämaassa tavattujen ja seulontamenettelyssä olevien henkilöiden majoittaminen voi muodostua haasteeksi, jos suljettuun majoitukseen soveltuvat tilat ovat fyysisesti kaukana. Mahdollisuus majoittaa henkilöt tilapäisesti poliisivankiloihin voisi tulla kyseeseen kustannustehokkaana ratkaisuna." Tältä osin kirjelmässä esitetty on selkeästi ristiriidassa sen kanssa, että valtioneuvoston tavoitteena on perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen ja edistäminen.

Edellä esitettyyn viitaten, myös liikkumisvapauden rajoittaminen seulonnan ajaksi edellyttää päätöksen tekemistä liikkumisvapauden rajoittamisen (eli säilöönoton) osalta toisin kuin valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan.

Kreikan hotspot-keskusten olosuhteista tulisi ottaa opiksi mitä laajamittaisia ja vakavia oikeudenloukkausten riskejä sisältyy ylitäysiin keskuksiin. Näin ollen säädöstasolla tulee turvata asianmukaiset olosuhteet, riittävät oikeusturvatakeet ja materiaaliset olosuhteet.

11 Seulonnan suorittava viranomainen (artikla 6 (7))

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio määrittää pätevän viranomaisen suorittamaan seulonnan (artikla 6 (7)). Tämä edellyttää riittävien resurssien osoittamista ja erityisosaamisen turvaamista, mikä tulee ottaa huomioon myös kustannusten arvioinnissa.

Ottaen huomioon seulontamenettely sekä seulonnan merkitys ohjaamisessa oikeaan prosessiin, seulontaa suorittavan viranomaisen tulee saada kattava koulutus, johon sisältyy myös kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, pakolaisoikeus sekä EU:n turvapaikkalainsäädäntö. Heillä tulisi olla myös koulutus paitsi kansainvälistä suojelua hakevien tunnistamiseen niin myös riittävä koulutus erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ja hei-

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

dän erityistarpeidensa tunnistamiseen sekä tarvittavan tuen turvaamiseksi. Terveystarkastukset edellyttävät ammattitaitoista terveydenhuoltohenkilöstöä. Lisäksi seulontamenettely edellyttää lastensuojelun ja ihmiskaupan vastaisen työn erityisosaajia.

Pakolaisneuvonta katsoo, että nämä tehtävät tulisi antaa turvapaikkamenettelystä vastaavien viranomaisten sekä kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton ammattilaisten tehtäväksi.

12 Seulontamenettelyn kesto (artiklat 6 (3) ja 14 (7))

Rajalla tapahtuva seulontamenettely tulee ehdotuksen mukaan suorittaa viivytyksettä ja joka tapauksessa 5 päivän kuluessa.

Näin lyhyen ajan kuluessa ei ole mahdollista taata kaikkien seulontaan sisällytettyjen toimenpiteiden suorittamiseen, mistä esimerkkinä Kreikan ja Italian hotspot-keskusten kokemukset. Asetuksesta ei suoraan ja selkeästi ilmene, mitä tapahtuu, jos seulontaa ei saada vietyä loppuun 5 päivässä (artikla 6.3 ja 14.7).

Pakolaisneuvonta katsoo, että seulonnan määräajan pidentämistä ei tule sallia. Mahdollisuus ns. poikkeuksellisissa olosuhteissa pidentää määräaikaa 10 päivään asti tulisi poistaa. Ehdotusta on muutettava niin, että kun henkilö hakee kansainvälistä suojelua, seulonta lopetetaan ja henkilö ohjataan viivytyksettä turvapaikkamenettelyyn.

11 Seulonnan päätös - ilman hallinnollista päätöstä (artiklat 13 ja 14)

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan seulonnassa on kyse tiedonkeräämisestä, -taltioinnista ja –tarkastamisesta. Sen mukaan seulontamenettely ei sisällä hallinnollisten päätösten tekoa.

Ehdotuksen mukaan seulontamenettelystä vastuussa oleva viranomainen täyttää seulonnan päätteeksi selvityslomakkeen (”de-briefing form”) ja ohjaa henkilön ”oikeaan” menettelyyn. Seulonnassa kerätyt tiedot ovat ratkaisevia sen osalta ohjataanko henkilö palautus- tai turvapaikkamenettelyyn ja lisäksi ohjataanko hakija turvapaikkamenettelyssä rajamenettelyyn tai normaalimenettelyyn.

Palautus- ja turvapaikkamenettelyn lisäksi seulonnan lopputuloksena voi olla myös rajalta käännyttäminen (”refusal of entry”) ilman menettelyä (artikla 14 (1)). Säännöksen tarkoitus on epäselvä erityisesti suhteessa Schengenin rajasäännöstön 14 artiklaan koskien rajalta käännyttämistä, jonka nojalla henkilölle tulee antaa artiklan 3 kohdan mukaisesti mahdollisuus muutoksenhakuun.

Ehdotuksen mukaan menettely päättyy siihen, että lomake toimitetaan relevantille viranomaiselle sen perusteella ohjataanko henkilö palautus tai turvapaikkamenettelyihin. Harmittomalta ja vähäiseltä kuulostavasta nimityksestä huolimatta lomake on tosiasiallisesti ainoa asiakirja seulonnan päättyessä ja sen sisältämällä tiedolla on ratkaiseva merkitys sen osalta mihin menettelyyn henkilö ohjataan sekä myös jatkomenettelyn kannalta.

Tosiasiallisesti lomakkeen osalta ja ohjauksessa on kyse hallinnollisesta päätöksestä. Lomakkeen sisältämillä tiedoilla on keskeinen merkitys henkilön kannalta. Näin ollen henkilölle tulee turvata oikeus kuulemiseen ennen lomakkeen täyttämistä ja ohjauksen tekemistä. Henkilön tulee myös tulkin välityksellä saada tiedoksi lomakkeen sisältämät tiedot.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Hänellä tulee olla mahdollisuus hakea muutosta sekä kyseenalaistaa lomakkeen sisältämä tieto.

12 Tiedottaminen (artikla 8) oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Sujuva ja laadukas menettely edellyttää, että hakijoille turvataan mahdollisimman varhaisesta vaiheesta etupainotteisesti (ns. frontloading) tiedottaminen, oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman tunnistaminen ja erityistarpeiden tunnistaminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkinta. Tähän mennessä näitä ei ole riittävästi turvattu säädöstasolla eikä arvioitu miten ne voidaan käytännössä.

Tiedottamisen osalta ehdotukseen tulee lisätä velvollisuus kertoa mahdollisuudesta hakea kansainvälistä suojelua. Lisäksi on huomattava, että menettelyjen ymmärtämiseksi pelkkä "suppea" ja kirjallinen tiedottaminen ei usein ole riittävää.

Ehdotetun kaltainen seulonta edellyttää oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun turvaamista.

Asetukseen tulisi myös esimerkiksi sisällyttää velvollisuus tiedottaa järjestöistä ja tahoista, jotka tarjoavat oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua (vrt. vastaanottodirektiivi 5 artikla).

13 Lapsen etu ja oikeudet

Suomi on sitoutunut edistämään lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista. Myös tämän osalta Suomen tulee vaatia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista koko EU:n alueella ja myös säädöstasolla.

Pakollista seulontamenettelyä sovellettaisiin myös lapsiin eli sekä yksintulleisiin alaikäisiin että lapsiperheisiin. Ehdotuksesta ei selviä miten lapsen edun huomioon ottaminen järjestettäisiin ja olisi mahdollista seulontamenettelyn aikana. Käytännössä ehdotus tarkoittaisi myös lasten säilöönottoa pelkästään sillä perusteella, että lapsi hakee yksin tai perheensä kanssa kansainvälistä suojelua. Ehdotus on näin ollen ristiriidassa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen oikeuksia koskevien muun muassa EU:n perusoikeuskirjassa ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattujen kansainvälisten sopimus- ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

14 Valvontamekanismi (artikla 7, johdanto 23)

Ehdotus edellyttäisi riippumattoman valvontaelimen luomista henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi seulontamenettelyn aikana.

Ehdotettu valvonta ja riippumattoman valvontaelimen perustaminen on kannatettava asia. Valvonta tulisi lisäksi ulottaa myös rajamenettelyihin. Säädöstasolla tulisi turvata valvonnan tehokkuus ja riippumattomuus, joiden osalta ehdotus jää vielä liian yleiselle tasolle ja väljäksi.

15 Perus- ja ihmisoikeudet, suhteellisuusperiaate

Valtioneuvoston kirjelmässä nostetaan esiin varsin kattavasti ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeuskirjassa ja perustuslaissa suojatut perusoikeudet sekä perustuslakivalio-

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

kunnan kannanottoja. Ehdotuksen arvioinnin kannalta keskeisimpiä perus- ja ihmisoikeuksia ovat oikeus hakea turvapaikkaa (mm. EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla), ehdoton palautuskielto (mm. EIS 3 artikla, perusoikeuskirjan 19 artikla, perustuslain 9.4 §, YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen 3 artikla), oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja mielivaltaisen vapauden riiston kielto (mm. EIS 5 artikla, perusoikeuskirjan 6 artikla, PL 7 §), yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (mm. perusoikeuskirjan 3 artikla, PL 10 §, EIS 8 artikla), oikeusturva (mm. perusoikeuskirjan 47 artikla, EIS 6 ja 13 artiklat, PL 21 §), oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (mm. PL 19 §) sekä lapsen etu ja oikeudet (YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus LOS, perusoikeuskirjan 24 artikla).

Ehdotus ei täytä kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia. Se sisältää oikeuksiin puuttumista ja oikeusturvan rajoituksia, jotka ylittävät sen mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

16 Yhteenveto - keskeiset ongelmakohdat

Ehdotettuun seulontamenettelyyn liittyy useita ongelmakohtia perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Seuraavassa kooste ehdotuksen keskeisiä ongelmakohtia koskevista esimerkeistä:

1. **Viive pääsyssä turvapaikkamenettelyyn** (artikla 3). Pakolaisneuvonta katsoo, että tarpeettoman viiveen välttämiseksi, **turvapaikkaprosessi tulee aloittaa heti kun henkilö hakee kansainvälistä suojelua.** Viitaten myös ehdotetun vastaanottodirektiivin 17 artiklaan, kun hakija ilmaisee haluavansa hakea kansainvälistä suojelua, hänelle pitää antaa vastaanottodirektiivissä suojatut oikeudet.

2. **Systemaattinen säilöönotto** (artiklat 4 ja 6(1)). Seulonta ulkorajalla ehdotetaan tapahtuvaksi rajalla tai sen läheisyydessä eikä henkilöitä seulonnan aikana päästetä jäsenvaltion alueelle. Ehdotuksen säännökset tarkoittavat käytännössä säännönmukaista vapaudenriistoa eli säilöönottoa.

3. **Hallinnollisen päätöksen ja muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen** (artiklat 13 ja 14). Pakolaisneuvonta katsoo, että seulonnan ohjauksen tulisi perustua kirjalliseen päätökseen, johon raporttilomake liitetään ja jonka osalta hakijalla on oikeus muutoksenhakuun.

4. **Riski etniseen profilointiin** ja viiveen tarpeettomuus korostuu, jos seulonta ulotetaan myös sisämaassa tavattuihin, joilla ei ole näyttöä laillisesta rajanylityksestä (artikla 5). Pakolaisneuvonta katsoo, että **ehdotettu seulonnan soveltaminen myös sisämaassa tavattuihin tulee poistaa.**

5. **Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja** (artiklat 10, 11 ja 12). Ehdotus tarkoittaa huomattavaa laajentamista sekä tietojen käsittelytarkoituksen että tietoihin pääsyn omaavien tahojen osalta. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään.

Ehdotetussa muodossa seulontamenettely on epärealistinen ja sisältää vakavia ongelmia oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Seulontamenettely ehdotetussa muodossa tarkoittaa väistämättä säilöönoton lisääntymistä ja tarpeetonta viivettä turvapaikanhakijoiden pääsyssä turvapaikkamenettelyyn. Kun henkilö hakee kansainvälistä suojelua, hakemus tulee ottaa vastaan ja rekisteröidä viipymättä.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

PAKOLAISNEUVONTA

Ehdotuksesta ei selviä mikä on sen lisäarvo ja hyöty. Nyt ehdotettua seulontamenettelyä ei ole mahdollista toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta asianmukaisesti kunnioittaen.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi