

RVL Järäinen Jani(SM)

29.04.2021
JULKINEN

Viite

Hallintovaliokunta keskiviikko 05.05.2021 klo 11.15 / U 60/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia

OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 5.5.2021; U 60/2020 vp; Jatkokirje; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönnotosta (seulonta-asetus)

Neuvostossa käytävät jäsenmaiden kesken tapahtuvat neuvottelut ovat edenneet vaiheeseen, jossa puheenjohtajamaa on esittänyt seulonta-asetusta koskevan osittaisen yleisnäkemyksen hyväksymistä neuvoston neuvottelumandaatiksi touko-kesäkuun aikana. Neuvottelujen edetessä seulonnan sisältö on pysynyt pääosin komission esittämän mukaisena.

Neuvottelujen vaihe

Neuvottelu asetusehdotukseen liittyen ovat edenneet ilman merkittäviä jäsenmaiden välisiä sisällöllisiä erimielisyyksiä.

Neuvostossa käytävät jäsenmaiden kesken tapahtuvat neuvottelut ovat edenneet vaiheeseen, jossa puheenjohtajamaa on esittänyt seulonta-asetusta koskevan osittaisen yleisnäkemyksen hyväksymistä neuvoston neuvottelumandaatiksi touko-kesäkuun aikana. Puheenjohtaja perustelee lähestymistapaansa tulevien instituutioiden välisten neuvotteluiden tukemisella siten, että Euroopan parlamentilla olisi omaa kantaansa muodostaessa neuvoston kanta käytettävissä. Lisäksi puheenjohtaja katsoo seulonta-asetukseen liittyvien neuvottelujen etenemisellä olevan myönteinen vaikutus seulonta-asetuksen kanssa samanaikaisesti annettujen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevien ehdotusten neuvotteluihin. Puheenjohtajan suunnitelmaan liittyy vielä epävarmuuksia, jotka johtuvat mm. Välimeren maiden edellyttämästä turvapaikkajärjestelmän uudistamisen pakettiratkaisussa pitäytymisestä, mikä voi vaikuttaa myös seulonta-asetuksen jatkokäsittelyyn.

Seulonnan pääasiallinen sisältö ja kulku

Neuvottelujen edetessä seulonnan sisältö on pysynyt pääosin komission esittämän mukaisena. Seulontaan sisältyvät pakolliset elementit olisivat: terveys- ja haavoittuvuusarviointi, henkilöllisyyden selvittäminen, biometrinen tunnistaminen, turvallisuustarkastus ja seulontalomakkeen täyttäminen. Nämä edellyttävät kolmannen maan kansalaista koskevaa tiedon keräämistä sekä tiedon antamista häntä koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista hänen ymmärtämällään kielellä niin kirjallisesti kuin suullisesti tarvittaessa tulkin välityksellä.

Seulontaviranomaisista ja niiden tehtävistä tulisi säätää kansallisesti. Tämänhetkisen viranomaisten tehtävänjaon mukaan sisämaassa tapahtuvan seulonnan tekisi poliisi ja ulkorajalla rajavartiolaitos. Kolmannen maan kansalaista koskevaan terveystarkastukseen ja haavoittuvuusarviointiin liittyen tulisi tehtävistä säätää kansallisesti myös terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevalle terveysviranomaiselle. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen ja lasten oikeudet ja edun toteutuminen olisi turvattava tosiasiallisesti. Tätä varten asetuksen haavoittuvuusarvioinnin

tekeminen edellyttäisi tehtävään koulutuksen saanutta henkilöä ja terveydenhuollon ammattilaisen tukea.

Kohdatessaan kolmannen maan kansalaisen viranomainen tekee ehdotuksen mukaan alustavia selvittelyjä henkilöllisyydestä ja maassa oleskelun edellytysten täytymisestä. Tämän jälkeen ja edellä mainittujen selvittelyjen perusteella tulisi lopullisesti arvioitavaksi, kuuluuko kyseinen kolmannen maan kansalainen olosuhteiden valossa seulonnan piiriin. Edellä kuvattu alustava selvittely kuuluu jo nykyisellään viranomaisten toimintaan kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden tai maassa oleskelun edellytysten ollessa epäselviä. Tätä seuraisi asetuksen edellyttämät ja kansallisen lainsäädännön mukaiset toimenpiteet henkilön liikkumisen rajoittamiseksi. Huomioitavaksi tulisi, sovelletaanko seulonnan aikana vastaanottodirektiiviä, jos henkilö on hakenut kansainvälistä suojelua (rajanylityspaikalla ja kauttakulkualueella turvapaikkahakemuksen jättäneet tai vapaan liikkuvuuden alueella jo oleskelevat). Ennakoimatta, minkälaisia ratkaisuja seulongtaan liittyen tehdään kansalliseen lainsäädäntöön seulonnan kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen liikkumisen rajoittamiseksi, tulee niiden olla linjassa muun kansallisen sääntelyn kanssa, noudattaa suhteellisuusperiaatetta sekä täyttää perus- ja ihmisoikeusvaatimukset.

Seulongtaan käytettävän ajan laskenta lähtisi liikkeelle otettaessa kolmannen maan kansalainen kiinni ulkorajalla raja-alueella, meripelastustehtävän jälkeen maihin noustaessa tai hänen hakiessa kansainvälistä suojelua rajanylityspaikalla. Seulonnan aikana tehdään asetuksen edellyttämät pakolliset toimet ja kerätään sellainen tieto, jolla voi olla merkitystä kolmannen maan kansalaista koskevissa jatkomenettelyissä. Seulonta päättyy, kun asetuksen vaatimat tiedot on joko kerätty tai seulonnan suurin sallittu kesto täyttyy. Seulonta pyrittäisi pitämään tehokkaana toimenpiteenä, jonka kesto pyrittäisi pitämään mahdollisimman lyhyenä.

Riippuen siitä, mikä viranomainen vastaa kustakin jatkomenettelystä kansallisen tai EU-lainsäädännön mukaan, seulongnassa kerätyt tiedot välitetään tälle viranomaiselle. Käytännössä tämä olisi välittömästi seulonnan jälkeisten menettelyjen osalta maahanmuuttovirasto. Vaikka seulongnassa kerätyillä tiedoilla on merkitystä henkilön jatkomenettelyjen kannalta, seulongnassa ei kuitenkaan tehdä erillistä päätöstä jatkomenettelystä. Jos henkilö hakee turvapaikkaa seulonnan aikana, hän ohjautuu turvapaikkamenettelyyn ja seulongnassa saatujen tietojen pohjalta joko rajamenettelyyn tai ns. normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Menettelyasetuksessa säädettäisiin perusteista, joiden mukaan oikea menettely valikoituu. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen viranomaisista säädettäisiin myös menettelyasetuksessa tai sen puitteissa kansallisessa laissa riippuen menettelyasetuksen neuvottelujen lopputuloksesta. Kyseiset seikat eivät ole kuitenkaan kuuluneet seulonta-asetuksen neuvotteluiden piiriin. Seulonta on haluttu pitää puhtaasti tiedonkeruuvaiheena, jonka perusteella henkilö ohjautuisi oikeaan menettelyyn menettelyasetuksen nojalla. Menettelyasetuksen neuvotteluihin liittyen näihin seikkoihin pyritään saamaan lisäselvyyttä.

Seulonta-asetuksen oikeusperusta ja suhde muihin komission ehdotuksiin

Seulonta-asetus liittyy kiinteästi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuuteen. Asetuksella on selkeä kytkentä uudistuksen muihin asetusehdotuksiin.

Seulonta-asetuksella kehitetään Schengenin sopimusta. Tarkemmin sen oikeusperusta on SEUT artiklan 77(2) kohdat b ja d, jotka koskevat ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittämistä. Neuvoston oikeuspalvelu on 16.2.2021 antanut oikeudellisen mielipiteen koskien komission turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan uudistamisen yhteydessä annettujen asetusehdotusten sisäistä vaihtelevaa oikeusperustaa (*variable geometry*). Oikeuspalvelu tuo esille ehdotuksiin liittyen näkemyksensä, jonka mukaan turvapaikka-, Schengenin ja Dublin-sopimuksia koskevia elementtejä olisi virheellisesti samassa asetusehdotuksessa. Oikeuspalvelu korostaa myös tuomioistuimen tulkintaa oikeusperustan yhtenäisyyden tärkeydestä. Seulonta-asetuksen osalta oikeusperustaa ei ole kyseenalaistettu, vaan ongelma liittyy enemmän muihin

asetusehdotuksiin kuten menettelyasetusehdotukseen ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaan asetusehdotukseen. Kyseinen vaihtelevan geometrian ongelma on vielä ratkaisematta ja neuvottelut asiasta komission ja neuvoston välillä jatkuvat. Muun muassa edellä mainitusta johtuen seulonta-asetukseen ei ole haluttu tuoda elementtejä Schengeniä koskevan oikeusperustan ulkopuolelta. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että seulonnan ja muiden menettelyjen rajapinta näyttäytyy osittain epäselvänä.

Neuvoston käsittelyn yhteydessä suhde muihin ehdotuksiin on täsmentynyt seuraavasti. Jos kolmannen maan kansalainen, joka on ylittänyt ulkorajan luvattomasti tai joka on tuotu meripelastustehtävän jälkeen maihin, hakee kansainvälistä suojelua jäsenvaltiossa, turvapaikkamenettely alkaa aina hakemuksen tekemisestä, mutta hakemus rekisteröitäisiin vasta seulonnan päätyttyä sille menettelyasetuksessa säädetyn määräajan puitteissa. Myös vastaanottodirektiivin soveltaminen alkaisi vasta seulonnan jälkeen. Tässä on oleellista seulonta-asetuksen suhde Schengenin rajasäännöstöön (EU) 2016/399 ja se, ettei kolmannen maan kansalaista ole päästetty vielä oikeudellisesti jäsenvaltion alueelle. Jos kolmannen maan kansalainen hakee kansainvälistä suojelua rajanylityspaikalla tai kauttakulkualueella, menettelyasetuksen määräajat alkaisivat heti hakemuksen tekemisestä samoin kuin vastaanottodirektiivin soveltaminen.

Tilanteissa, joissa kolmannen maan kansalainen kohdataan vapaan liikkuvuuden alueella ei olisi perusteltua soveltaa periaatetta, jonka mukaan kolmansien maiden kansalainen ei olisi vielä saapunut jäsenvaltioiden alueelle. Näissä tilanteissa samanaikaisesti sovellettavaksi seulonta-asetuksen kanssa tulisivat siten myös paluudirektiivin ja kaikki kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvä sääntely. Jos seulonnan aikana kävisi ilmi, että kolmannen maan kansalaisen Schengenin rajasäännösten mukaiset maahantuloedellytykset täyttyvät, päättyisi seulonta ja henkilön maahanpääsy sallittaisiin.

Seulonta-asetuksen suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Seulonta-asetuksen velvoitteiden toimeenpanemiseksi jäsenvaltioiden tulee säätää kansallisesti siitä, mille viranomaisille annetaan seulontaan liittyviä tehtäviä, miten turvataan seulonnan kohteena olevan henkilön läsnäolo seulonnassa, muiden sovellettavaksi tulevan sääntelyn vaatimukset ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen seulonnan aikana sekä miten asetuksen velvoittama perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta tapahtuu ja minkä riippumattoman valvojan toimesta. Käytännössä harkittavaksi tulisi, voiko perusoikeuksien toteutumisen riippumattoman valvontatehtävän antaa jo nykyisellään palautuksia valvovalle yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Jäsenmaiden tulisi EU-lainsäädännön puitteissa kansallisella sääntelyllä määritellä eri menettelyistä ja niiden eri vaiheista vastuulliset viranomaiset. Jäsenvaltioiden olisi myös säädeltävä erikseen seulontaviranomaisten tietojärjestelmäpääsystä kunkin viranomaisen seulontaan liittyvän tehtävän edellyttämällä tavalla.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
