

## Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus) (U 60/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- johtava asiantuntija Juuso Hyvärinen, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Poliisihallitus
- professori Martti Koskenniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- ulkoministeriö

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Seulonta tulee kohdistaa kolmannen maan kansalaisiin, jotka ovat ylittäneet Schengenin ulkorajan 1) välttämällä rajatarkastukset ulkorajalla, 2) saapumalla maahan pelastustehtävän jälkeen, 3) hakemalla turvapaikkaa rajatarkastuksen yhteydessä, mutta jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai 4) jotka tavataan oleskelemassa sisämaassa laittomasti. Sisämaassa tavattujen henkilöiden ohjaus seulontamenettelyyn tapahtuu, jollei ole viitteitä henkilöiden saapumisesta laillisesti ulkorajan yli jäsenvaltioiden alueelle. Schengen-alueella yliajalla oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia ei ohjata seulontamenettelyyn.

Seulonta on jäsenvaltioille pakollinen ja niiden vastuulla oleva prosessi, joka on tehtävä rajalla tai rajan läheisyydessä ja sisämaassa tavattujen henkilöiden tilanteessa seulontaan soveltuvassa paikassa. Komission esityksen mukaisesti seulontamenettelyssä olevat henkilöt eivät olisi juridisesti vielä saapuneet maahan. Seulonta keskeytyy ja henkilö voidaan päästää maahan, mikäli prosessin aikana käy ilmi, että henkilö täyttää maahantulon edellytykset. Tämä ei kuitenkaan estä lainvastaisesta toiminnasta määrättyjen sanktioiden antamista.

Seulontaan kuuluu terveys- ja haavoittuvuustarkastus, henkilöllisyyden selvittäminen ja sen tarkastaminen eurooppalaisista viranomaisrekistereistä, rekisteröinti Eurodac-järjestelmään (sis. sormenjäljet ja valokuvan) sekä turvallisuustarkastus kansallisia ja EU-rekistereitä, kuten Eurodacia, Schengenin tietojärjestelmää (SIS) sekä Interpolin rekistereitä vasten. Seulontamenettelyn päätteeksi keskeiset henkilöä ja maahantuloa koskevat tiedot kerätään lomakkeelle. Komission mukaan seulonnan eri osat olisivat velvoittavia. Henkilö ei voi kieltäytyä seulontaan kuuluvasta turvallisuustarkastuksesta, rekisteröinnistä tai terveystarkastuksesta. Näiltä osin komissio rinnastaa osiot rajatarkastusten maahantuloedellytysten täyttymiseen, jotka myös on kaikki täytettävä.

Seulontamenettelyn aikana henkilöiden liikkumista rajoitetaan kansallisen lainsäädännön perusteella ja tällä turvataan prosessin viivytyksetön toimeenpano. Prosessin enimmäiskestoksi on ehdotettu viittä (5) vuorokautta. Poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa kohtuuttoman suuri määrä kolmannen maan kansalaisia on seulonnan kohteena, prosessi voisi kestää 10 vuorokautta. Sisämaassa tavattujen henkilöiden seulonnan enimmäiskesto saisi olla kolme (3) vuorokautta.

Säädösehdotus velvoittaa jäsenvaltiot perustamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan riippumattoman valvontaelimen.

Säädösehdotuksessa esitetään Frontexille ja EU:n turvapaikkavirastolle jäsenvaltioita tukevaa roolia kaikissa seulontaan liittyvissä tehtävissä.

Ehdotuksessa mainittu perusterveystarkastusvelvoite sisältää välittömän terveydenhuollon tarpeessa olevien henkilöiden tunnistamisen ja hoitoon ohjauksen sekä kansanterveyden kannalta riskeiksi arvioitujen henkilöiden havaitsemisen ja eristämisen. Myös alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tulee tunnistaa seulonnan yhteydessä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

Komissio korostaa seulontamenettelyssä olevien henkilöiden oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Mikäli kansainvälisen suojelun hakeminen tapahtuu kiinnioton yhteydessä, seulontatoimenpiteiden aikana tai rajatarkastuksen yhteydessä, henkilöä kohdellaan kuin turvapaikanhakijaa, mutta varsinainen turvapaikkaprosessi alkaa vasta seulontamenettelyn päätyttyä.

Ehdotus linkittyy vahvasti Schengenin säännösten kehittämiseen ja eurooppalaisiin tietojärjestelmiin, kuten eurooppalaiseen rajanylitystietojärjestelmään (EES), Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmään (ETIAS), viisumitietojärjestelmään (VIS) sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevaan kehukseen (interoperability).

Seulontamenettelyn päättymisen jälkeen kolmannen maan kansalaiset ja heistä prosessin aikana kerätyt tiedot siirtyvät joko turvapaikka- tai palautusmenettelyyn.

### *Valtioneuvoston kanta*

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikkeen ja kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n ulkorajavalvonta toimii tehokkaasti ja uskottavasti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen kaikissa tilanteissa. (E 125/2020 vp.) Yhdenmukainen seulontamenettely tukisi yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja edesauttaisi Schengen-alueen turvaamisessa.

Luvattomasti ulkorajan ylittäneitä henkilöitä ei tällä hetkellä tarkasteta samalla tavoin kuin henkilöitä, jotka ylittävät ulkorajan laillisesti. Valtioneuvosto tukee ulkorajoja vahvistavia toimenpiteitä ja katsoo esitetyn seulontamenettelyn oikein toteutettuna edistävän tätä tavoitetta. Menettelyn tulee sisältää toimet, joilla henkilö tunnistetaan ja rekisteröidään asianmukaiseen EU-tietojärjestelmään, sekä riittävät tarkastukset, joilla ehkäistään vapaan liikkuvuuden alueen sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyviä riskejä, sekä takeet menettelyssä olevien henkilöiden yksityisyydensuojan ja tietoturvan takaamisesta sekä muiden perusoikeuksien toteutumisesta.

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seulptaan kuuluvat toimenpiteet voidaan tehdä viivytyksettä, mahdollisimman lyhyessä ajassa ja varmistaa läsnäolovelvollisuuden suhteellisuus tavoiteltaviin päämääriin nähden. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutusta valvottaisiin toimivaltuuksiltaan ja resursseiltaan riittävän ja riippumattoman valvontamekanismin toimesta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission ehdotuksella luotaisiin aiemmin puuttuneita yhteisiä, EU:n laajuisia menettelytapoja luvattomasti Schengenin alueelle saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten käsittelyyn ja rekisteröintiin liittyen. Yhteisten menettelytapojen olemassaolo mahdollistaisi myös aiempaa paremmin jäsenvaltioiden toimenpiteiden ulkopuolisen arvioinnin ja lisäksi jäsenvaltioiden välistä luottamusta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei seulptamenettelyllä haitata tavanomaisten meripelastustapausten käsittelyä tai heikennetä mahdollisuutta palauttaa viipymättä luvattomasti rajan ylittänyt henkilö takaisin kolmanteen maahan, mikäli tapaukseen ei liity suojelun tarvetta tai muita erityisiä syitä.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että myös asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä huolehditaan tarkoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seulptamenettelystä aiheutuvat kulut jäsenvaltioissa voidaan kattaa, kuten komissio on esittänyt, kokonaisuudessaan tulevasta monivuotisesta rahoituskehiksestä eikä lisärahoitusta EU:n talousarviosta tai lisähenkilöstöä EU:n toimielimiin tai virastoihin näin ollen tarvita.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonannon yhteydessä on annettu lisäksi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia (asetus seulptannasta ulkorajoilla U 60/2020 vp, asetus kriisi- ja force majeure -tilanteisiin U 61/2020 vp sekä muuttoliikkeen hallinnan asetus U 62/2020 vp). Uusista ehdotuksista on annettu eduskunnalle U-kirjelmät. Kaksi muuta ehdotusta on muutettuja aiempia CEAS-paketin vuoden 2016 ehdotuksia, joista on eduskunnalle annettu U-jatkokirjelmät. Muutetusta Eurodac -asetuksesta U 30/2016 vp valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 27/2020 vp ja muutetusta menettelyasetuksesta U 34/2016 vp lausuntonsa HaVL 5/2021 vp. Lisäksi kuusi edellisen komission aikana annettua ehdotusta on jätetty sellaisenaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niistä ei ole annettu ainakaan vielä eduskunnalle U-jatkokirjelmää.

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

Komission tiedonannosta eduskunnalle on annettu valtioneuvoston selvitys EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (E 125/2020 vp — HaVL 25/2020 vp). Lausunnossaan HaVL 25/2020 vp, johon valiokunta viittaa myös esillä olevan seulonta-asetuksen osalta, valiokunta on arvioinut kokonaisvaltaisesti komission uudistusehdotuksia ja käsitellyt myös paktiin liittyviä asetusehdotuksia.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että Euroopan unionissa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaaliin kuin kohonneen muuttopaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansainvälisessä ja kansallisessa toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

Käytännön haasteena on kuitenkin syytä mainita, että asetusehdotuksia käsitellään unionin työryhmissä erillisinä. Se vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Sama haaste ulottuu myös eduskuntakäsittelyyn. Esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevalla seulonta-asetuksella ja menettelyasetuksella on vahva yhteys toisiinsa. Luvattomasti ulkorajan ylittäneiden seulonnalla määritetty se, mitkä turvapaikkahakemukset käsitellään (tavanomaisessa) turvapaikkamenettelyssä ja mitkä rajamenettelyssä, jossa turvapaikanhakijoita ei päästetä oikeudellisesti unionin alueelle. Rajamenettely on turvapaikkamenettelyn muoto, jossa hakemus ratkaistaan lyhyessä määräajassa hakijan ollessa rajalla tai sen läheisyydessä (ks. rajamenettelystä tarkemmin HaVL 5/2021 vp).

Valiokunta toteaa, että viisumi- ja rajatarkastusprosessissa määritellään Schengenin rajasäännösten mukaisesti yksityiskohtaisesti laillisen maahantulon edellytykset. Schengenin rajasäännöksessä ei kuitenkaan ole määräyksiä laittomasti ulkorajan ylittäneitä henkilöitä koskevan asian käsittelystä, ulkorajoilla tehtävien alkutoimenpiteiden sisällöstä tai niiden vähimmäisvaatimuksista. Ulkorajalla tai sen läheisyydessä tapahtuvan pakollisen seulonnan avulla on tarkoitus varmistaa, että myös ne ulkorajan ylittävät tai mereltä pelastetut henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai joiden maahantulon edellytysten täyttymisestä ei ole varmuutta, saadaan tunnistettua ja että heidät rekisteröidään eurooppalaisiin tietojärjestelmiin. Lisäksi heidän aiheuttamansa mahdolliset turvallisuus- ja terveystarpeet arvioidaan ennen kuin heidät siirretään jatkoprosesseihin. Valiokunta pitää yhdenmukaisuuden vuoksi tarpeellisena, että seulontamenettelyä sovelletaan myös sisämaasta tavattuihin henkilöihin, joiden laillisesta ulkorajan ylityksestä ei ole selvyyttä.

Valiokunta pitää tärkeänä seulontamenettelyn tavoitetta hallita nykyistä paremmin kaikkea eri perustein tapahtuvaa laitonta maahantuloa. Seulonnassa selvitetään maahantuloon liittyvät tiedot ja tallennetaan ne tietojärjestelmään. Valiokunta painottaa, että oikeiden ja kattavien tietojen saaminen sekä selvittäminen on seulonnan onnistumisen kannalta olennaisen tärkeää, jotta seulonnan perusteella ovat olemassa edellytykset tehdä ratkaisuja henkilöä koskevista jatkotoimista, kuten ohjaamisesta turvapaikka-, rajamenettely-, palautus- tai rikosprosessiin. Valiokunta korostaa, että seulonnan suuri merkitys huomioon ottaen seulonta tulee tehdä huolellisesti. Ehdotetun menettelyasetuksen mukaan turvapaikkahakemus käsitellään rajamenettelyssä, jos hakija erehdyttää viranomaista esimerkiksi esittämällä väärää tietoa tai vääriä asiakirjoja taikka jättämällä kertomatta olennaisen seikan (HaVL 5/2021 vp). Seulonnalla pyritään myös tehostamaan turvapaikanhakijoiden palauttamista rajamenettelyn jatkotoimenpiteenä paluuraajamenettelyn avulla. Nykyjärjestelmän merkittävänä ongelmana on, ettei palautusjärjestelmä toimi asianmukaisesti, mikä

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettiin. Asetusehdotuksen mukaan seulonnassa ei ole tarkoitus tehdä hallintopäätöstä, johon voi hakea valittamalla muutosta. U-kirjelmästä ilmenee, että seulonta on tosiasiallista hallintotoimintaa. Siinä on kysymys päätöksentekoa valmistelevalta tietojen keräämisestä, taltioinnista ja tarkastamisesta. Valituskelpoinen päätös tehdään seulonnan jälkeen vasta joko turvapaikkamenettelyssä tai rajamenettelyssä. Hallintovaliokunta viittaa etenkin rajamenettelyn osalta menettelyasetusta koskevaan lausuntoonsa HaVL 5/2021 vp. Seulontaa koskevalla asetusehdotuksella on kiinteä yhteys komission muutettuun ehdotukseen menettelyasetukseksi. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota vielä siihen, että seulonnassa saatuja tietoja voidaan hyödyntää myös turvapaikkapuhuttelussa.

Valiokunta korostaa, että seulonnan tärkein tavoite on jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa selvittää kolmannen maan kansalaisten henkilöllisyys ja tallentaa heidän tietonsa ja biometriset tunnisteensa (sormenjäljet) yhteiseen eurooppalaiseen rekisteriin, Eurodac-järjestelmään. Henkilön oikean henkilöllisyyden selvittäminen on käytännössä osoittautunut vaikeaksi muun muassa sen vuoksi, ettei luvattomasti EU:n alueelle pyrkivillä ole pääsääntöisesti henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Tämä on järjestelmän luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta merkittävä puute. Biometristen tunnisteiden tallentamisella Eurodac-järjestelmään pystytään kuitenkin luomaan henkilölle identiteetti, josta hänet pystytään luotettavasti tunnistamaan.

Valiokunta tähdentää, että Eurodacin ja muiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvien keskeisten eri eurooppalaisten tietojärjestelmien käyttötarkoitusten, niitä koskevien säännösten ja teknisten ratkaisujen tulee mahdollistaa tietojärjestelmien keskinäinen yhteentoimivuus ja hyödynnettävyys (muun muassa Schengenin tietojärjestelmä SIS, rajanylitystietojärjestelmä EES, Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä ETIAS ja viisumitietojärjestelmä VIS). Eri tietojärjestelmissä olevien tietojen tulee olla toimivaltaisten eri viranomaisten käytettävissä kaikissa jäsenmaissa rajatarkastusten, ulkomaalaisvalvonnan ja turvapaikkaprosessin yhteydessä, jotta henkilöllisyys saadaan varmistettua mahdollisimman luotettavasti. On ilmennyt tapauksia, joissa samalla yksittäisellä henkilöllä on ollut kymmenkunta eri henkilöllisyyttä unionin ja sen jäsenmaiden tietojärjestelmissä. Asianmukainen henkilötietojen suoja edellyttää, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään.

Henkilöllisyyden selvittämisen lisäksi seulontaan kuuluu lisäksi perusterveystarkastuksen tekemisen ohella sen selvittäminen, onko henkilö aikaisemmin oleskellut Schengenin alueella, onko hän haavoittuvassa asemassa tai liittykö maahantuloon ihmissalakuljetusta, aiheutuuko henkilöstä mahdollista riskiä kansanterveydelle tai sisäiselle turvallisuudelle, onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua vai onko henkilö pyrkimässä Schengenin alueelle muiden syiden vuoksi. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaan viitaten välttämättömänä, että seulonnassa huolehditaan alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien, tunnistamisesta. Valiokunta tähdentää erityisesti, että lapsen edun ja oikeuksien sekä haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava. Valiokunta korostaa sen seikan tärkeyttä, että seulontaa suorittavat henkilöt koulutetaan asianmukaisesti tähän tehtävään. Seulontamenettelyyn kuuluvan pakollisen terveystarkastuksen tavoitteena on välittömän terveydenhuollon tarpeessa olevien henkilöiden tunnistaminen ja hoitoon ohjaaminen, kansanterveyden kannalta riskiksi arvioitujen henkilöiden havaitseminen sekä alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen. Tehtävän luonteesta johtuen terveystarkastuksen voi suorittaa vain asianmukaisen koulutuksen saanut terveydenhoitoalan ammattilainen.

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

tihenkilö. U-kirjelmässä esitetyn arvion mukaan perusterveydenhoidon tarkastuksia varten tarvitaan yksi terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja 100—150:tä tarkastettavaa henkilöä kohti.

Seulonta on jäsenvaltioille pakollinen ja niiden vastuulla oleva menettely, joka on tehtävä rajalla tai rajan läheisyydessä ja sisämaassa tavattujen henkilöiden tilanteessa seulontaan soveltuvassa paikassa. Komission esityksen mukaan seulontamenettelyssä olevat henkilöt eivät ole juridisesti vielä saapuneet maahan. Seulonta keskeytyy ja henkilö voidaan päästää maahan, mikäli prosessin aikana käy ilmi, että henkilö täyttää maahantulon edellytykset. Komissio ehdottaa seulonnan kestoksi enintään viisi vuorokautta. Poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa kohtuuttoman suuri määrä kolmannen maan kansalaisia on seulonnan kohteena, prosessi voi kestää enintään kymmenen vuorokautta. Sisämaassa tavattujen henkilöiden seulonnan enimmäiskesto saa puolestaan olla kolme vuorokautta. Valiokunta on yhtynyt lausunnossaan HaVL 5/2021 vp valtioneuvoston kantaan siitä, että nopeutettujen menettelyjen käyttö on osa toimivaa järjestelmää. Seulonnassa tapahtuvan tietojen keräämisen ja taltioinnin myötä on tarkoitus selvittää ne perusteiltaan lähtökohtaisesti todennäköisesti suhteellisen selkeät turvapaikkahakemukset, jotka ohjautuvat rajamenettelyyn. Muut hakemukset käsitellään tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä. Näistä lähtökohdista valiokunta arvioi, että lähtökohtaisesti komission ehdottamia seulontamenettelyn määraikoja on mahdollista noudattaa.

Komission asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt ovat jatkuvasti viranomaisten tavoitettavissa eivätkä he voi omaehtoisesti välttää viranomaiskontaktia tai kadota prosessista. Säädösehdotuksen mukaan kolmansien maiden kansalaiset eivät saa liikkua vapaasti seulontamenettelyn aikana, koska heidän maahantuloedellytyksiään selvitetään eivätkä he ole vielä saaneet lupaa saapua maahan. Hallintovaliokunta on lausunnossaan HaVL 25/2020 vp tähdentänyt, että seulonnan toimivuus edellyttää sen varmistamista, etteivät Eurooppaan pyrkivät henkilöt pääse liikkumaan seulonnan aikana rajan tai sen läheisyyden ulkopuolelle.

Valiokunta painottaa, että komission ehdottamien asetusehdotusten kokonaisuuden, niiden muodostaman paktin, keskeisiin tavoitteisiin kuuluu nykyisen hitaan ja huonosti toimivan turvapaikkamenelyn sujuvoittaminen. Tämän tavoitteen toteuttaminen kuuluu puolestaan koko järjestelmän uskottavuuden parantamisen välttämättömiin edellytyksiin. Komissio korostaakin ehdotuksessaan heti ulkorajalla tai meripelastuksen jälkeen maihinnousupaikalla tehtävän tehokkaan ja nopean seulonnan merkitystä, jotta myöhemmät turvapaikka- tai palautusprosessit kyetään toimeenpanemaan entistä nopeammin ja tehokkaammin. Tehokkailla prosesseilla annetaan myös selkeä viesti lähtö- ja kauttakulkumaihin EU:n toimivasta turvapaikkajärjestelmästä ja toisaalta myös tehokkaista palautustoimista. Valiokunta suhtautuu edellä lausuttuun viitaten seulontaan yleisellä tasolla myönteisesti edellyttäen, että kaikissa tilanteissa seulonta tehdään huolellisesti sekä kunnioittaen perus- ja ihmisoikeuksia. Monista yksityiskohdista tarvitaan vielä kuitenkin neuvottelujen edetessä lisätietoa. Valiokunta korostaa myös sen seikan merkitystä, että seulonnalla kerätään myös tietoa rikosprosesseihin laittoman maahantulon järjestäjiä vastaan ja puututaan aikaisempaa tehokkaammin ihmissalakuljetukseen. Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi arvioitu, että seulonnassa kerätyillä tiedoilla voidaan tukea turvapaikkapuhuttelua ja hyödyntää tietoja turvapaikkaprosessissa. Ottaen huomioon, ettei seulontamenettelyssä tehdyistä ratkaisuksista saa hakea erikseen muutosta, valiokunta pitää perusteltuna, että säädösehdotus velvoittaa jäsen-

## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

valtiot perustamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan tehtävän edellyttämällä tavalla resursoidun riippumattoman valvontaelimen.

Maahanmuuttopakti muodostaa eri ehdotuksista koostuvan kokonaisuuden, johon kuuluu tärkeänä osana myös seulonta, jonka avulla prosesseja osaltaan tehostetaan ja nopeutetaan. Seulontamenettely antaa osaltaan myös mahdollisuuden tehostaa palautusmenettelyjä. Tehostaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa oikeusturvaa, ja on tärkeää, että myös palautuskäytännöissä kunnioitetaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Valiokunta tähdentää lausuntoonsa HaVL 25/2020 vp viitaten, että ilman tehokasta palautuspolitiikkaa ei voi olla myöskään yhtenäistä unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Palauttamisten ongelmina ovat Euroopan laajuisesti alhainen vapaaehtoinen paluu, vaikeudet pakkopalautuksissa ja ainakin osassa jäsenmaita osin passiivinen suhtautuminen palautuksiin. Huomattava osa turvapaikkahakemuksista on viime vuosina unionimaissa lainvoimaisesti hylätty. Kuitenkin unionitasolla noin kaksi kolmasosaa kielteisen päätöksen saaneista on viime vuosina jäänyt laittomasti unionin alueelle. Turvapaikkajärjestelmästä on näin vastoin tarkoitustaan muodostunut merkittävä maahanmuuton väylä ihmisille, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, pelkääjän jäsenmaiden sisäministerien ja sisäasiainhallinnon toimin palautussopimusten aikaansaaminen ja toimiva palautusyhteistyö ei ole onnistunut. Tarvitaankin jäsenmaiden ulkoasiainhallintoa ja ulkoministereitä sekä hallituksia ja pääministereitä ajamaan palautusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Euroopan unioni ja sen jäsenmaat tukevat kolmansia maita suurin taloudellisin panostuksin erimuotoisessa yhteistyössä ja hankkeissa. Kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja muut yhteiskuntien eri toimintaloheet on kytkettävä mukaan toimivan palautuspolitiikan ja palautusyhteistyön toteuttamiseksi viipymättä. Unionin ja jäsenmaiden erilaisen taloudellisen tuen vastineeksi on voitava asettaa velvoite palautettavien oman maan kansalaisten vastaanottamiseen ilman ehtoja.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksen valtioneuvoston kantaan.*



## Valiokunnan lausunto HaVL 9/2021 vp

Helsingissä 25.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Jussi Halla-aho ps  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok  
jäsen Aki Lindén sd  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Heidi Viljanen sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto