

Kansallisten riippumattomien mekanismien perustaminen perusoikeuksien noudattamisen seurantaan EU:n ulkorajoilla

Perusoikeuksien toteutumista EU:n ulkorajoilla pitäisi seurata järjestelmällisesti ja säännöllisesti rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä eri toimin. Näitä toimia ovat muun muassa rajavartiointi, kiinnittämiset maa-, meri- ja ilmarajoilla ja asianmukaiseen menettelyyn ohjaamista koskevan mekanismin käyttö, myös silloin, kun kyse on joukoittaisesta maahantulosta.

Seurannassa on tarkasteltava, miten näitä toimia toteutetaan. Siinä olisi esimerkiksi selvitettävä,

- kohdellaanko rajalla olevia ihmisiä ihmisarvoisesti
- kiinnitetäänkö haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin erityistä huomiota
- ovatko elinolot ensimmäisissä vastaanottotiloissa ja maahantuloilijoiden säilöönottotyksiköissä asianmukaiset
- onko ihmisillä käytössään tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Seurannassa olisi myös tarkasteltava varautumissuunnitelmien täytäntönnäpön vaikutuksia perusoikeuksiin, kun rajalle saapuu paljon ihmisiä.

Euroopan komissio **ehdotti seulonta-asetusta** 23. syyskuuta 2020. Ehdotukseen kuuluu jäsenvaltioiden velvoite perustaa riippumaton seurantamekanismi. Komissio pyysi 25. toukokuuta 2021 Euroopan unionin perusoikeusvirastoa laatimaan yleiset ohjeet ehdotetun seulonta-asetuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella. Artiklassa viitataan apuun, jota perusoikeusviraston olisi annettava jäsenvaltioille tällaisten kansallisten seurantajärjestelmien perustamisessa (ks. seuraava laatikko).

Nämä yleiset ohjeet auttavat EU:n jäsenvaltioita perustamaan kansallisia riippumattomia mekanismeja perusoikeuksien noudattamisen seurantaan EU:n ulkorajoilla Euroopan komission 23. syyskuuta 2020 ehdottaman seulonta-asetuksen mukaisesti. EU:n perusoikeusvirasto laati nämä ohjeet komission pyynnöstä.

Ehdotettu seulonta- asetus, 7 artikla *Perusoikeuksien seuranta*

[...]

2. Kunkin jäsenvaltion on perustettava riippumaton seurantamekanismi, jolla

- varmistetaan, että seulonnassa noudatetaan kansainvälistä ja EU:n oikeutta, perusoikeuskirja mukaan lukien;
- varmistetaan, että henkilön mahdollisessa säilöönnotossa noudatetaan kansallisia sääntöjä erityisesti säilöönnoton perusteiden ja keston osalta;
- varmistetaan, että väitteet, joiden mukaan seulonnan aikana, turvapaikkamenettelyyn pääsy mukaan lukien, ei ole kunnioitettu perusoikeuksia eikä ole noudatettu palauttamiskiellon periaatetta, käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Jäsenvaltioiden on luotava riittävät suoja-toimet mekanismin riippumattomuuden takaamiseksi.

Perusoikeusvirasto antaa jäsenvaltioille yleisiä ohjeita tällaisen mekanismin perustamisesta ja sen riippumattomasta toiminnasta. Lisäksi jäsenvaltiot voivat pyytää perusoikeusvirastolta tukea, kun ne kehittävät kansallisia seurantamekanismejaan, tällaisten mekanismien riippumattomuutta koskevat suoja-toimet mukaan lukien, ja laativat seurantamenetelmiä ja sopivia koulutusohjelmia.

Jäsenvaltiot voivat kutsua asiaankuuluvia kansallisia, kansainvälisiä ja valtiosta riippumattomia järjestöjä ja elimiä osallistumaan seurantaan.



RAJOILLA KÄYTETTÄVIEN TEHOKKAIDEN JA RIIPPUMATTOMIEN KANSALLISTEN SEURANTAMEKANISMILIEN OSATEKIJÄT JA NIIDEN TOIMINTA

Jäsenvaltiot saavat seuraavista ehdotetuista osatekijöistä neuvoja keskusteluihinsa siitä, mitä muuttujia ja suojoitoimia rajoilla käytettävän riippumattoman seurantamekanismin perustaminen edellyttää. Tehokkaiden mekanismien aikaansaamiseksi osatekijät on jaettu kahdeksaan ryhmään. Nämä suositukset eivät ole sitovia, ja niissä rajaturvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tehtävää seurantaa käsitellään laajemmin kuin **ehdotetussa seulonta-asetuksessa** esitetyssä kansallisessa seurantamekanismissa. Niihin kuuluu seuranta myös silloin, kun maahantulijoita on joukoittain. Tämän asiakirjan liitteessä I esitetään rajoilla sovellettavat perusoikeuksien suojoitimet ja liitteessä II luetellaan aineistoa, joka auttaa näiden vaatimusten asianmukaisessa soveltamisessa.

1

RIIPPUMATTOMUUS JA TOIMINNALLINEN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Perusoikeuksien kunnioittamista rajoilla seuraavan kansallisen yksikön täydellinen riippumattomuus olisi taattava lainsäädännössä, jotta voidaan varmistaa, että mekanismin ei voida vaikuttaa epäasianmukaisesti ulkopuolelta.

Rajoilla käytettävillä kansallisilla seurantamekanismeilla ei pitäisi olla mitään vakiintuneita sidoksia rajavalvonnasta ja muuttoliikkeen hallinnasta vastaaviin viranomaisiin.

Rajoilla käytettävien kansallisten seurantamekanismien henkilöstö pitäisi rekrytoida avoimissa menettelyissä. Tällaisia menettelyjä ovat esimerkiksi virkamiesten tai lakisääteisten riippumattomien valtionvirastojen työntekijöiden rekrytointimenettelyt. Erityisesti olisi painotettava eturistiriitöjen välttämistä.



Mekanismin pitäisi voida itse määrätä toiminnastaan, ja sillä olisi oltava valtuudet ryhtyä toimiin omasta aloitteestaan, myös hätätilanteissa.



Mekanismin pitäisi laatia omat työskentelymenettelynsä ja -menetelmänsä toimeksiantonsa rajoissa.



Mekanismin työntekijöiden turvallisuus työtehtävien suorittamisessa olisi varmistettava. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kansallisessa laissa säädetään takeet, jotka suojaavat työntekijöitä oikeudelliselta vastuulta mekanismin toimeksiantoon kuuluvissa vilpittömässä mielessä suoritetuissa työtehtävissä.



Mekanismin toiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta ja riippumattomuutta pitäisi arvioida määräajoin puolueettomilla mittareilla. Prosessin suunnittelijat voivat hakea siihen virikkeitä **määräaikaisesta akkreditointimenettelystä**, jota kansalliset ihmisoikeusinstituutiot käyttävät riippumattomuutensa ja vaikuttavuutensa arvioinnissa.



Jäsenvaltiot voivat hyödyntää kansallisten seurantamekanismien riippumattomuuden ja toiminnallisen itsemääräämisoikeuden määrittämisessä seuraavia ohjeita: **Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Pariisin periaatteet** kansallisille ihmisoikeusinstituutioille, Euroopan neuvoston ministerikomitean **suositus CM/Rec(2021)1** itsemääräämisoikeutta, kokoonpanoa, monialaisuutta sekä asianmukaisia henkilöresursseja ja taloudellisia resursseja koskevista näkökohdista ja **kansallisia valvontaelimiä koskevat ohjeet**, jotka **YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen ehkäisemistä käsittelevä kidutuksen vastaisen komitean alakomitea** laati viiteasiakirjaksi kansallisten seurantamekanismien riippumattomuutta ja toiminnallista itsemääräämisoikeutta varten.

— **Lähteet:** • YK, **Periaatteet kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemasta (Pariisin periaatteet)**, hyväksytyt YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 48/134, 20.12.1993; • FRA, **Vahvat ja tehokkaat kansalliset ihmisoikeusinstituutiot – Haasteita, lupaavia käytäntöjä ja mahdollisuuksia**, syyskuu 2020; • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto (UNHCR), **yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista**, 23.2.2021; • **kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto**, **verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista**, maaliskuu 2021; • Euroopan neuvoston ministerikomitea, ministerikomitean **suositus CM/Rec(2021)1** jäsenvaltioille tehokkaiden, moniarvoisten ja riippumattomien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kehittämisestä ja vahvistamisesta, 31.3.2021; • **eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi**, **komitean 30. yleiskertomus**, toukokuu 2021, 20 ja 21 kohta; • Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj), **demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto**, **Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices**, 5.5.2021, 6 jakso; • Euroopan parlamentti, **päätöslauselma Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta**, 2019/2196(INI), 8.7.2021, 18 kohta; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, **YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetuimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto**, **Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.

2

TOIMEKSIANNON TEHTÄVIEN LAAJUUS



Mekanismin toimeksiantoon pitäisi kuulua laaja kirjo tehtäviä: siinä olisi seurattava perusoikeuksien suojatoimien tosiasiallista toteutumista – myös ihmisarvoisia elinoloja ruoan, vaatteiden, tilapäisen suojan ja terveydenhoidon saamisen kannalta – **Schengenin rajasäännöstössä** tarkoitetuissa rajatarkastuksissa ja rajavalvonnassa sekä uusien tulijoiden rekisteröinnissä EU:n ulkorajoilla tai niiden läheisyydessä.



Mekanismilla pitäisi olla esteetön pääsy tarkkailemaan kaikkia rajalla toteutettavia toimia milloin tahansa. Sen pitäisi voida seurata rajojen valvontaa etäyhteydellä, valvoa kiinniottamisia ja tutkia kaikki osoitetut säilöönottoalueet.



Valtion viranomaisten pitäisi helpottaa mekanismin toimintaa rajoittamatta sitä epäasianmukaisesti maantieteen tai menettelyjen vuoksi.

— **Lähteet:** • YK, **Periaatteet kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemasta (Pariisin periaatteet)**, hyväksytty YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 48/134, 20.12.1993; • Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta ym., **yhteinen lausunto: Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability**, 10.11.2020; • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto, **yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista**, 23.2.2021; • kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista**, maaliskuu 2021; • Euroopan neuvosto, ministerikomitea, ministerikomitean **suositus CM/Rec(2021)1 jäsenvaltioille tehokkaiden, moniarvoisten ja riippumattomien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kehittämisestä ja vahvistamisesta**, 31.3.2021; • eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi, **komitean 30. yleiskertomus**, toukokuu 2021, 20 ja 21 kohta; • Etyj, **demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto**, **Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices**, 5.5.2021, 6 jakso; • Euroopan parlamentti, **päätöslauselema Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta**, 2019/2196(INI), 8.7.2021, 18 kohta; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.

3

SEURANTAMEKANISMIN VALTUUDET



Seurantamekanismin kokoonpanon ja valtuuksien tason olisi oltava sellainen, että se voi tehdä määräaikaista ja tapauskohtaisia sekä etukäteen ilmoitettuja että ilmoittamattomia käyntejä perusoikeuksia koskevan riskinarvioinnin perusteella.



Mekanismilla olisi oltava milloin tahansa, myös hätätilanteissa ja joukoittaisessa maahantulossa, esteetön pääsy kaikille alueille, joilla rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimia toteutetaan ilma-, maa- ja merirajoilla. Sen olisi päästävä myös kaikkiin paikkoihin, joissa kolmansien maiden kansalaisia otetaan ensimmäisen kerran vastaan ja joihin heitä otetaan säilöön rajoilla tai niiden läheisyydessä.



Mekanismilla olisi oltava oikeus ja tarvittavat valtuudet saada kaikki asiakirjat, rekisterit ja tietueet, myös tiedostot, videot ja sähköiset tietueet, jotka ovat sen toimeksiannon kannalta merkityksellisiä.



Mekanismilla olisi oltava oikeus tarkkailla rajojen valvonnassa tehtävää partiointia ja kiinniottamisia (niin sanottua varjopartiointia) niin, että asianmukaiset varotoimet kaikkien mukana olevien henkilöiden turvaamiseksi ja suojaamiseksi toteutetaan.



Mekanismilla pitäisi olla oikeus olla suoraan yhteydessä tutkintaviranomaisiin, sekä sisäisiin kurinpitoliimiin että syyttäjiin, jos seurannan aikana paljastuu väärinkäytöksiä.



Mekanismilla olisi oltava oikeus tallentaa (valokuvata, videoita ja/tai äänittää) toimiaan missä tahansa ja milloin tahansa niin, että yksityisyyttä, turvaa ja suojaa koskevista varotoimista huolehditaan asianmukaisesti.



Mekanismilla olisi oltava oikeus kuulla kaikkia asianomaisia ihmisiä perusoikeuksien loukkauksia koskevia kantelumenettelyjä seurattaessaan. Tämä koskee todistajia ja väitettyjä uhreja, ja kuuleminen on yksityistä ja siinä kunnioitetaan saatujen tietojen ja kuultujen lähteiden salassa pitämistä.



Mekanismeissa mukana olevien tarkkailijoiden on noudatettava sen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, jossa he suorittavat tehtäviään.

— Lähteet: • Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta ym., yhteinen lausunto: **Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability**, 10.11.2020; • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto, yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista, 23.2.2021; • kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista, maaliskuu 2021; • eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi, komitean 30. yleiskertomus, toukokuu 2021, 21 kohta; • Etyj, demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto, **Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices**, 5.5.2021, 6 jakso; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.

4

SEURANTAMEKANISMIN ASiantuntemus



Mekanismissa olisi oltava tehtävän kannalta asianmukainen henkilöstö. Rajoilla seurantatehtäviä suorittavilla työntekijöillä olisi oltava asiaankuuluvaa tietämystä ja kokemusta kansainvälisessä, EU:n ja kansallisessa lainsäädännössä säädetystä ja asiaankuuluvassa oikeuskäytännössä esitetystä ihmis- ja perusoikeuksia koskevista vaatimuksista. Heillä olisi myös oltava teoreettista tietämystä ja käytännön kokemusta perusoikeuksien seurannasta sekä vankka tietämys seurannan periaatteista, menettelyistä ja tekniikoista. Lisäksi heillä olisi oltava perusteellista tietämystä turvapaikka-asioista, rajaturvallisuuden ylläpitämisestä ja palauttamisesta, myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeista. Heillä olisi myös oltava käytännön kokemusta ihmisoikeuksien seurannasta, voimankäytön oikeasuhteisuuden arvioinnista ja työskentelystä lainvalvojien kanssa. Tällainen tietämys ja kokemus ovat yhdessä tarkkailijoiden turvallisuusselvityksen asiaankuuluvan tason kanssa tärkeitä lisävalmiuksia, jotka helpottavat seurantatoimien tehokasta sujumista.



Mekanismissa olisi käytettävä monialaista toimintamallia ja otettava seurantatiimeihin mukaan mahdollisimman paljon juristeja, terveydenhuollon ammattihenkilöitä, teknisen rikostutinnan asiantuntijoita, lastensuojelun asiantuntijoita ja tulkkeja/kulttuurivälittäjiä. Tiimeissä pitäisi jäseniä eri sukupuolista ja taustoista. Terveydenhuollon ammattihenkilöillä olisi oltava kokemusta fyysisten tai henkisten vammojen sekä kaltoinkohtelun merkkien arvioinnista.



Työntekijöille olisi annettava mekaniisissa säännöllistä työpaikkakoulutusta.



Mekanismin olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä muiden ihmisoikeuksia seuraavien mekaniisimien, perusoikeuksien alalla toimivien valtiosta riippumattomien järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen sekä tieteellisten ja muiden pätevien asiantuntijoiden kanssa, jotta voidaan vaihtaa tietoja ja kerätä tietämystä vaarantamatta mekaniismin riippumattomuutta.

— *Lähteet: • Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekaniismeista, maaliskuu 2021; • eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi, komitean 30. yleiskertomus, toukokuu 2021, 20 ja 21 kohta; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece, 9.9.2021.*



5

RESURSSIT JA RAHOITUS



Seurantamekanismin rahoittamisessa olisi noudatettava riippumattomuuden periaatetta. Se voidaan saada aikaan ottamalla rahoituksen malliksi muiden riippumattomien lakisääteisten elinten rahoitus. Tällaisia elimiä ovat esimerkiksi oikeusasiamies, tasa-arvoelimet ja ihmisoikeusinstituutiot.



Rahoituksen olisi oltava riittävä mekanismin seurantatehtäviä, soveltuvan ja pätevän henkilöstön palkkaamista ja asianmukaisten laitteiden hankkimista varten sekä hallinnollista tukea, säännöllisiä koulutustoimia jne. varten.



Mekanismin toimien rahoittamiseen pitäisi voida käyttää EU:n rahastoja. Tällaisia rahastoja ovat muun muassa **rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoituskiväline, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto** ja sen **hätätilanteiden avustusjärjestelmä**, joista Euroopan komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto vastaa.

— **Lähteet:** • YK, **Periaatteet kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemasta (Pariisin periaatteet)**, hyväksytty YK:n päätöslauselmalla 48/134, 20.12.1993; • FRA, **Vahvat ja tehokkaat kansalliset ihmisoikeusinstituutiot – Haasteita, lupaavia käytäntöjä ja mahdollisuuksia**, syyskuu 2020; • Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta ym., **yhteinen lausunto Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability**, 10.11.2020; • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto, **yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista**, 23.2.2021; • kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista**, maaliskuu 2021; • Euroopan parlamentin ja neuvoston **asetus (EU) 2021/1148**, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoituskivälineen perustamisesta yhdenmukaisen rajaturvallisuuden rahaston osaksi, PE/57/2021/INIT, EUVL L 251, 15.7.2021, s. 48–93; • Euroopan parlamentin ja neuvoston **asetus (EU) 2021/1147**, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston perustamisesta, PE/56/2021/INIT, EUVL L 251, 15.7.2021, s. 1–47; • Euroopan neuvosto, ministerikomitea, ministerikomitean **suositus CM/Rec(2021)1** jäsenvaltioille tehokkaiden, moniarvoisten ja riippumattomien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kehittämisestä ja vahvistamisesta, 31.3.2021; • Etyj, demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto, **Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices**, 5.5.2021, 6 jakso; • Euroopan parlamentti, **päätöslauselma Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta**, 2019/2196(INI), 8.7.2021, 18 kohta; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.

6

RAPORTOINTI, AVOIMUUS JA VASTUULLISUUS



Mekanismin havainnot ja suositukset olisi esitettävä julkisesti toimivaltaisille valtion viranomaisille ja kansalliselle parlamentille.



Mekanismin olisi raportoitava korjaavista toimenpiteistä, joihin toimivaltaiset valtion viranomaiset ryhtyvät sen suositusten perusteella.



Mekanismin työstä olisi laadittava julkinen vuosikertomus.



Mekanismin ydintoimia olisi arvioitava säännöllisesti ennusteiden (ennakkoarviointien) ja todellisten tulosten (jälkiarviointien) perusteella.



Mekanismin yleinen suorituskyky olisi arvioitava ulkoisesti ja riippumattomasti sen tavoitteiden perusteella. Tämä arviointi olisi tehtävä monelta vuodelta tunnustettujen ammatillisten standardien mukaisesti, jotta voidaan lisätä avoimuutta ja edistää mekanismin riippumattomuuden arviointia sekä antaa tietoa rahoituspäätöksiä varten.

— Lähteet: • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto, **yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista**, 23.2.2021; • kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista**, maaliskuu 2021; • Etyj, **demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto, Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices**, 5.5.2021, 6 jakso; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, **YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.



7

YHTEISVAIKUTUKSET NYKYISTEN SEURANTAMEKANISMIIEN KANSSA



Mekanismin työn suunnittelussa olisi otettava huomioon tiedot, joita saadaan kolmansilta osapuolilta. Niitä ovat muun muassa lakisääteiset kansalliset ihmisoikeusinstituutit, valtiosta riippumattomat järjestöt, EU:n elimet ja kansainväliset järjestöt.



Mekanismissa olisi huolehdittava johdonmukaisuudesta ja täydentävyydestä sekä tietojen jakamisesta nykyisten kansallisten, alueellisten ja kansainvälisten ihmisoikeuksien seurantaelinten kanssa, jotta voidaan maksimoida yhteisvaikutukset ja vahvistaa perusoikeuksien suojelua.



Mekanismissa olisi perustettava yhteistyöjärjestelmiä ja työskentelysuhteita ihmis- ja perusoikeuksien edistämisestä ja suojelusta vastaavien kansallisten, alueellisten ja kansainvälisten elinten, erityisesti **kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja oikeusasiamiesinstituutioiden**, kanssa ja pidettävä niitä yllä.



Mekanismin tehtävien ja toimien suunnittelun olisi perustuttava nykyisiin seurantatoimeksiantoihin, joita on kansallisella (esim. kansalliset ihmisoikeusinstituutit ja oikeusasiamiesinstituutit, kansalliset valvontaelimet ja **palauttamisdirektiivin** nojalla perustetut pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvontajärjestelmät), alueellisella (esim. Euroopan neuvosto) ja kansainvälisellä (esim. YK) tasolla.



Mekanismin havainnot olisi välitettävä **Schengenin arviointi- ja valvontamekanismiin** ja **asetuksen (EU) 2019/1896** nojalla tehtyihin haavoittuvuusarviointeihin sekä kansallisille seurantakomiteoille, jotka vastaavat ehdollisuusvaatimusten varmistamisesta kaikissa EU:n rahastoissa, erityisesti EU:n muuttoliike- ja rajaturvallisuusrahastoissa.



Mekanismin tehtävillä ja toimilla olisi täydennettävä Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin perusoikeusvastaavan toimia **asetuksen (EU) 2019/1896** mukaisesti, muun muassa käyttämällä toistensa havaintoja tietolähteinä. Tämän aikaan saamiseksi kansallisen seurantamekanismin olisi koordinoitava toimiaan Frontexin toimintasuunnitelmien kanssa ja vaihdettava tietoja yhteisvaikutusten maksimoimiseksi.

Lähteet: • Institut de Droit International, **Mass migrations – Final resolution**, 9.9.2017, 20 artikla (koordinointi ja yhteistyö); • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto, **yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista**, 23.2.2021; • kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista**, maaliskuu 2021; • Euroopan neuvosto, ministerikomitea, ministerikomitean, **suositus CM/Rec(2021)1 jäsenvaltioille tehokkaiden, moniarvoisten ja riippumattomien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kehittämisestä ja vahvistamisesta**, 31.3.2021; • Etyj, **demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto**, **Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices**, 5.5.2021, 6 jaksio; • Euroopan komissio, **neuvoston asetus (EU) 2022/922, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2022, ehdotus neuvoston asetukseksi arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta ja toiminnasta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 kumoamisesta**, 11 artikla; • Euroopan parlamentti, **päätöslauselma Schengen-alueen toimintaa koskevasta vuosikertomuksesta**, 2019/2196(INI), 8.7.2021, 18 kohta; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, **YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto**, **Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.

8

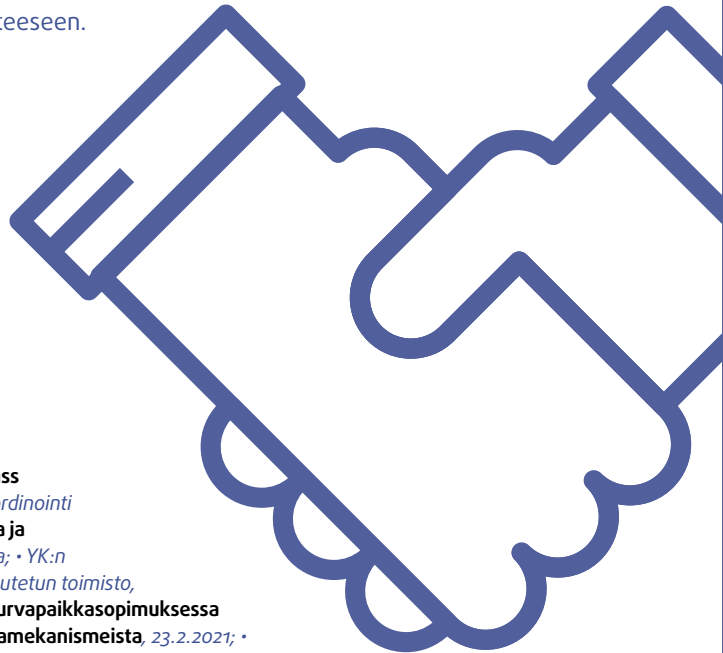
YHTEISTYÖ RAJOISTA JA MUUTTOLIIKKEESTÄ VASTAAVIEN KANSALLISTEN VIRANOMAISTEN KANSSA



Kansallisen seurantamekanismin perustavaan lainsäädäntöön pitäisi sisällyttää viittaus rajoista ja muuttoliikkeen hallinnasta vastaavien kansallisten viranomaisten velvollisuuteen tehdä tarvittaessa yhteistyötä mekanismin kanssa, muun muassa vaihtamalla säännöllisesti tietoja, kuten **asetuksen (EU) 2019/1896** 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään.



Kansallisessa lainsäädännössä olisi korostettava, että rajoista ja muuttoliikkeen hallinnasta vastaavien kansallisten elinten velvollisuutena on tehdä yhteistyötä seurantamekanismin kanssa ja kunnioittaa sen toimeksiantoa. Niiden olisi myös oltava tietoisia kaikista ohjeista, joita seurantaelin antaa, sillä se kuuluu rakentavaan ja toimivaan työsuhteeseen.



— *Lähteet:* • Institut de Droit International, **Mass migrations – Final resolution**, 9.9.2017, 20 artikla (koordinointi ja yhteistyö); • FRA, **Rajatarkastukset maaulkorajoilla ja perusoikeudet – Käytännön ohjeet**, 15.7.2020, 9 kohta; • YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto ja YK:n pakolaisvaltuutetun toimisto, **yhteinen kuuleminen EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuista riippumattomista kansallisista seurantamekanismeista**, 23.2.2021; • kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **verkoston lausunto EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisista rajoilla käytettävistä riippumattomista ihmisoikeuksien seurantamekanismeista**, maaliskuu 2021; • YK:n pakolaisjärjestön Kreikan-toimisto, YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston Euroopan aluetoimisto ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto, **Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece**, 9.9.2021.



POLIITTINEN TAUSTA JA TAVOITTEET

Perusoikeuksien seuranta on perusoikeuksien suojelun keskeinen työkalu. Se on eri toimista koostuva prosessi, jossa kerätään, todennetaan ja analysoidaan tietoa perusoikeuksien kunnioittamisesta rajoilla. Siten voidaan selvittää, noudatetaanko valtiollisten toimijoiden rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevilla menettelyillä kansainvälistä ja EU:n lainsäädäntöä, muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjaa.

Kansainväliset, alueelliset ja kansalliset elimet seuraavat säännöllisesti ihmisoikeuksien noudattamista. Esimerkiksi Punaisen Ristin kansainvälisellä komitealla ja YK:n pakolaisvaltuutetulla (UNHCR) on erityiset suojelutehtävät: Punaisen Ristin kansainvälisellä komitealla aseellisissa konflikteissa ja YK:n pakolaisvaltuutetulla pakolaisten suojelussa **vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen ja sen vuoden 1967 pöytäkirjan** nojalla. Lisäksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolla on vahva rooli ihmisoikeuksien seurannassa erityisesti siksi, että se toimii itse paikalla. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvoston erityismenettelyjen rooli on vastaavanlainen.

Vuoden 2002 kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa (OPCAT) ja kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi vuonna 1987 tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa määrättiin seurantaelinten perustamisesta ja annettiin niille ihmisiä, paikkoja ja asiaankuuluvia asiakirjoja koskevat rajoittamattomat käyttöoikeudet. Edellä mainitut yleismaailmalliset ja alueelliset elimet tekevät säännöllisiä seurantakäyntejä paikkoihin, joissa ihmisiltä on riistetty vapaus, muun muassa rajoille: YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen ehkäisemistä käsittelevä kidutuksen vastaisen komitean alakomitea, eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) ja kansalliset valvontaelimet, joita kidutuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan osapuolina olevat valtiot ovat perustaneet.

Euroopan komissio kannustaa perustamaan rajalla käytettäviä seurantamekanismeja kansallisen lainsäädännön nojalla, vaikka EU:n lainsäädännössä ei siihen vielä veloiteta. Euroopan komissio pyysi perusoikeusvirastoa laatimaan nämä ohjeet niiden jäsenvaltioiden avuksi, jotka aikovat perustaa tällaisia mekanismeja kansallisella tasolla jo ennen seulonta-asetuksen antamista ja siitä riippumatta. Rajoilla tehtävä seuranta on entistään ajankohtaisempaa nyt, kun Ukrainasta saapuu joukoittain sotaa pakenevia ihmisiä.

Perusoikeuksien seuranta rajoilla koskeva tehokas ja riippumaton järjestelmä on ennalta ehkäisevä, koska se vähentää perusoikeusloukkausten riskiä. Sillä myös parannetaan perusoikeusloukkausten uhrien suojelua vahvistamalla jo käytössä olevien perusoikeuksien suojaomien soveltamista ja antamalla tarvittaessa asiantuntijaneuvontaa. Sillä voidaan myös tukea kotimaisia tutkintoja viranomaisia vastaan esitetystä väitteistä laatimalla objektiivisia, näyttöön perustuvia ja tasapuolisia analyyseja ja raportteja. Näin parannetaan avoimuutta ja vastuullisuutta ja lisätään siten luottamusta viranomaisia kohtaan.

Tehokkain vaihtoehto on riippumaton kansallinen rajoilla käytettävä seurantamekanismi, joka perustuu selkeästi kotimaiseen lainsäädäntöön. Tällaisella mekanismilla voidaan lisäksi tukea asiaankuuluvien kansainvälisten ja EU:n mekanismien työtä, koska ne voivat ottaa huomioon kansallisen tilanteen erityispiirteet ja hyödyntää muiden kansallisten ihmisoikeuksia seuraavien elinten työtä.

Perusoikeuksien noudattamisen seuranta valtion toimissa on erityisen tärkeää paikoissa, joihin suuri yleisö pääsee rajoitetusti tai ei pääse lainkaan, kuten EU:n maa- ja merirajoilla. Rajavalvonnan työkaluja, kapasiteettia, resursseja ja infrastruktuuria (myös fyysisiä esteitä) on viime vuosina parannettu EU:n ulkorajoilla huomattavasti, jotta voidaan puuttua entistä monimutkaisempiin haasteisiin. Jotkin näistä parannuksista ovat kuitenkin aiheuttaneet haasteita perusoikeuksille. Siksi perusoikeuksien seuranta on tehostettava vahvistamalla mekanismeja, joilla pystytään seuraamaan seuraavien perusoikeuksien kunnioittamista ulkorajoilla:

- oikeus elämään (EU:n perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 2 artikla)
- palauttamiskiellon periaate (perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta)
- joukkokarkotuksen kieltö (perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohta)
- kaltoinkohtelun kieltö (perusoikeuskirjan 4 artikla), joka edellyttää asianmukaisten elinolojen ja terveydenhoitoon pääsyn takaamista
- oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin (perusoikeuskirjan 47 artikla).

Tehokkaat seurantamekanismit voivat auttaa saamaan EU:n ulkorajoilla aikaan ympäristön, jossa ihmiset pystyvät tosiasiallisesti käyttämään perusoikeuksiaan ja pääsemään turvapaikkamenettelyihin ja muihin suojelun muotoihin (esim. tilapäiseen suojeluun) sekä käyttämään oikeussuojakeinoja ja valitusmekanismeja. Nämä mekanismit auttavat myös vastaamaan tehokkaasti kysymyksiin vastuullisuudesta rajaturvallisuuden ylläpitämisestä vastaavien kansallisten viranomaisten ja muiden viranomaisten toimissa (esim. kun joukoittaisen maahantulon vuoksi otetaan varautumissuunnitelmia käyttöön).

Kansalliset seurantamekanismit antavat suosituksia asiaankuuluvissa valtion toimissa havaittuihin puutteisiin ja mahdollisiin rakenteellisiin vikoihin puuttumisesta. Suositusten noudattamista olisi seurattava tekemällä säännöllisesti, esimerkiksi vuosittain, perusoikeuksia koskevia vaikutustensarviointeja rajaturvallisuuden ylläpitämisestä koskevissa toimissa. Niiden avulla kyseisiä toimia voidaan ajan myötä parantaa.

LIITE I

EU:N ULKORAJOILLA SOVELLETTAVA PERUSOIKEUSKEHYS

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJA

Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksilla, ja se on perusoikeuksien seuranta-ajaksi koskevan EU:n primaarilainsäädännön keskeinen väline. Perusoikeuskirjaa sovelletaan unionin toimielimiin ja laitoksiin sekä jäsenvaltioihin silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta). Sen sovellettavuus jäsenvaltioihin on merkityksellistä rajaturvallisuuden ylläpitämisessä, koska jäsenvaltiot ovat vastuussa ulkorajavalvonnasta (pyydettyä Frontexin tuella). Jäsenvaltiot toimivat tätä tehtävää suorittaessaan kaikkien jäsenvaltioiden ja unionin **yhteisen edun** mukaisesti. Perusoikeusviraston kertomuksessa ***Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa – Ohjeet*** (lokakuu 2018) annetaan lisäohjeita perusoikeuskirjan soveltamisesta.

Perusoikeuskirjassa esitetään rajavalvonnan kannalta merkityksellisiä oikeuksia ja periaatteita. Niitä ovat erityisesti ihmisarvo (1 artikla), oikeus elämään (2 artikla), oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla), orjuuden ja pakkotyön kielto (5 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus henkilötietojen suojaan (8 artikla), omistusoikeus (17 artikla), oikeus turvapaikkaan ja suojaan palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (18 ja 19 artikla), yhdenvertaisuus (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla), oikeus hyvään hallintoon (41 artikla – se sitoo jäsenvaltioita EU:n yleisenä periaatteena) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Joistakin näistä oikeuksista ei voida poiketa edes hätätilanteissa. Tällaisia oikeuksia ovat oikeus elämään, kidutuksen ja muun kaltoinkohtelun kielto ja palauttamiskielto.

EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS

Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuuluvat perusoikeuskirjan oikeudet on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla tulkittava samalla tavalla kuin vastaavat oikeudet ihmisoikeussopimuksessa. Tämä tarkoittaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava asianmukaisesti huomioon määritettäessä sekä perusoikeuskirjassa että ihmisoikeussopimuksessa esitettyjen oikeuksien merkitystä ja sisältöä. Tämä pätee moniin edellä mainittuihin perusoikeuskirjan oikeuksiin.

KANSAINVÄLISET OIKEUDELLISET VÄLINEET

Aloilla, joilla unionin oikeutta ei sovelleta, jäsenvaltioiden on edelleen noudatettava ihmisoikeussopimuksessa ja niissä muissa **alueellisissa** ja **kansainvälisissä ihmisoikeusvälineissä** sekä **pakolaisoikeuden välineissä** suojattuja oikeuksia, joiden osapuolia ne ovat. Näistä sekä yleismaailmallisista että alueellisista välineistä ja niiden ratifiointitilanteesta EU:n jäsenvaltioissa saa yleiskuvan perusoikeusviraston, ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston turvapaikka-, raja- ja muuttoliikeasioihin liittyvä EU:n lainsäädäntöä koskevan käsikirjan **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration** (joulukuu 2020) liitteistä 2–4

YK:ssa ja Euroopan neuvostossa on kehitetty oikeudellisesti sitovien välineiden perusteella erilaisia (ei oikeudellisesti sitovia) **suosituksia, työkaluja ja standardeja**. Niistä neljä voivat olla erityisen hyödyllisiä rajoilla tehtävässä seurantatyössä:

- **lainvalvontaviranomaisten voiman ja tuliaseiden käyttöä koskevat YK:n peruseriaatteet** (1990)
- YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ihmisoikeuksia kansainvälisillä rajoilla koskevat suositeltavat periaatteet ja suuntaviivat **Recommended principles and guidelines on human rights at international borders** (2014)
- YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ohjeet vähemmän tappavista aseista lainvalvonnassa **Guidance on less-lethal weapons in law enforcement** (2020)
- kidutuksen vastaisen komitean **säilöönnottoa muuttoliikkeen yhteydessä koskevat vaatimukset**.

RAJATURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMISEEN LIITTYVÄ EU:N LAINSÄÄDÄNTÖ

EU:n toimintaa rajaturvallisuuden ylläpitämisen alalla koskeva yleinen kehys esitetään **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osastossa** (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue). Sopimuksen V osaston 2 luvussa esitetään vielä tarkempi kehys EU:n rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikalle. Tärkein ulkorajoihin sovellettava EU:n sekundaarilainsäädännön väline on **Schengenin rajasäännöstö (asetus (EU) 2016/399)**. Sillä säädellään rajavalvontaa Schengen-alueen rajoilla ja muilla EU:n ulkorajoilla. Säännöstöä ei sovelleta Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliseen maarajaan, jolla ovat käytössä näiden maiden välistä **yhteistä matkustusalueetta** koskevat järjestelyt (Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta **ei lähtökohtaisesti vaikuta** tähän).

Schengenin rajasäännöstössä ja muissa rajavalvontaa sääntelevissä EU:n oikeudellisissa välineissä on perusoikeuksien suojalausekkeita. Näillä lausekkeilla korostetaan sitä, että perusoikeuksia, jotka vahvistetaan perusoikeuskirjassa ja jotka ovat usein vaakaaludalla rajaturvallisuuden ylläpitämisessä, on noudatettava.

Taulukossa 1 esitetään, miten asiaankuuluvaa unionin oikeutta sovelletaan rajavalvontaan. Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välistä maarajaa lukuun ottamatta valtaosaa unionin oikeuden säännöksistä sovelletaan samalla tavalla EU:n ulkorajoilla ja Schengen-alueen rajoilla. Ulkorajoilla perusoikeuksia seuraavien henkilöiden olisi tunnettava hyvin unionin oikeuden asiaankuuluvat välineet, joilla voi olla vaikutusta heidän työhönsä, ja tiedettävä, sovelletaanko niitä tietyllä alueella tai tietyssä paikassa.

Taulukko 1: Ulkorajavalvonnan kannalta merkitykselliset unionin oikeuden välineet

Unionin oikeuden väline	Aihe (valittu)	Ei sovelleta (jäsenvaltioissa)
Schengenin rajasäännöstö (EU) 2016/399	Rajatarkastusten ja rajavartiointin (rajavalvonnan) sääntely	Kypros (Yhdistyneen kuningaskunnan suvereniteettiin kuuluvien Akrotirin ja Dhekelian tukikohta-alueiden vastainen raja) ja Irlanti
Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettu asetus (EU) 2019/1896	Eurooppalaisen raja- ja merivartioston, myös Frontexin, perustaminen varmistamaan Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus sekä jäsenvaltioiden välisen ja jäsenvaltioiden ja Frontexin välisen tietojenvaihtokehyksen sääntely	Irlanti
Merirajoja koskeva asetus (EU) N:o 656/2014	Frontexin koordinoimien merioperaatioiden sääntely, muun muassa säännöt maihin laskemisesta ja säännökset etsinnästä ja pelastuksesta	Irlanti
Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus , 19. kesäkuuta 1990	Vapaan liikkuvuuden takaamiseksi toteutettavien toimien sääntely (tekstiä on muutettu paljon myöhemmillä unionin oikeuden välineillä)	Irlanti
Turvapaikkamenettelydirektiivi 2013/32/EU	Velvoite tunnistaa turvapaikanhakijat ja ohjata heidät eteenpäin (6 ja 8 artikla)	Tanska ja Irlanti
Ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU)	Velvoite tunnistaa epäillyt ihmiskaupan uhrit (11 artikla)	Irlanti
Palauttamisdirektiivi (2008/115/EY)	Velvoite antaa palauttamispäätös kolmannen maan kansalaiselle, jolla ei ole oleskelulupaa	Irlanti
Laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamista koskeva direktiivi 2002/90/EY ja siihen liittyvä puitepäätös (2002/946/YOS)	Velvoite määrätä seuraamuksia ihmissalakuljettajille	Irlanti
Eurodac-asetus (EU) N:o 603/2013	Velvoite käsitellä tietoja, muun muassa turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahantulijoiden biometrisiä tietoja	-
Rajanylitystietojärjestelmää koskeva asetus (EU) 2017/2226	Vuodesta 2022 lähtien kaikkien lyhytaikaista oleskelua varten saapuvien kolmansien maiden kansalaisten rajanylitys on tallennettava sähköisesti	Kypros, Kroatia ja Irlanti Osittainen käyttö Bulgariassa ja Romaniassa (esim. ei biometrinen tietojen käsittely)
Schengenin tietojärjestelmää koskevat asetukset (EU) 2018/1862, (EU) 2018/1861 ja (EU) 2018/1860	Oikeudellisissa välineissä vaaditaan todentamaan, onko kolmansien maiden kansalaisista kuulutuksia, ja lisäämään kuulutuksia tietyissä tapauksissa (esim. maahantuloikielloissa)	Kypros, Kroatia ja Irlanti Bulgaria ja Romania voivat hakea kuulutuksia mutta eivät anna niitä järjestelmässä
Viisumitietojärjestelmä (EY) N:o 767/2008	Vaatus viisuminhaltijoiden tarkastamisesta saavuttaessa ja tarvittaessa poistuttaessa	Kypros, Kroatia ja Irlanti

Huomautukset: Sarakkeen "aihe" teksti ei ole kokonaisvaltainen. Siihen on valittu näiden ohjeiden kannalta merkityksellisiä aiheita. Taulukossa ei ole tietoa näiden välineiden soveltamisesta Ranskan ja Alankomaiden merentakaisilla alueilla.

Lähde: FRA, 2022.

Palauttamisdirektiivin (direktiivi 2008/115/EY) sovellettavuus ulkorajoilla tekee poikkeuksen. Direktiivillä säännellään menettelyä, jota on noudatettava, kun EU:n jäsenvaltio pysäyttää laittoman maahantulijan, joka ei hae turvapaikkaa. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta useita sen säännöksiä ihmisiin, joita toimivaltaiset viranomaiset pysäyttävät tai ottavat kiinni näiden ylittäessä laittomasti EU:n ulkorajoja. Tätä vapauttavaa lauseketta ei voida soveltaa sisärajoilla, vaikka rajatarkastukset olisi otettu niillä uudelleen käyttöön.¹ Valtaosa jäsenvaltioista, joilla on EU:n maaukorojaa, on käyttänyt tätä vapauttavaa lauseketta, kuten taulukosta 2 käy ilmi. Niitä kuitenkin sitovat direktiivin 4 artiklan 4 kohdan tietyt säännökset ja suojatoimet, muun muassa palauttamiskielto.

Taulukko 2: Palauttamisdirektiivin vapauttavan lausekkeen käyttö ulkorajoja koskevissa tapauksissa

EU:n jäsenvaltiot, joilla on maaukoroja ja jotka ovat käyttäneet palauttamisdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan vapauttavaa lauseketta.	Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Puola, Ranska, Romania, Slovenia ja Unkari
EU:n jäsenvaltiot, joilla on maaukoroja ja jotka eivät ole käyttäneet palauttamisdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan vapauttavaa lauseketta.	Slovakia, Suomi ja Viro

Lähde: FRA, 2022 (perusoikeusviraston kansallisten yhteys henkilöiden tietojen perusteella).

Viisumi-, raja-, turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaiset käyttävät entistä enemmän tietotekniikkaa tehdessään yksittäisiin ihmisiin vaikuttavia päätöksiä. EU on perustanut kuusi **laaja-alaista tietojärjestelmää**, joihin eivät kuulu Europolin tietokannat. Näillä tietojärjestelmillä tuetaan muuttoliikkeen, turvapaikka-asioiden ja rajojen hallintaa, parannetaan oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja edistetään EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamista. **Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto** (tietotekniikkavirasto) vastaa EU:n laaja-alaisten tietojärjestelmien kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista. Se varmistaa jatkuvan ja keskeytymättömän tietojen vaihdon näitä järjestelmiä käyttävien kansallisten viranomaisten välillä.

Perusoikeuksien seuranta rajoilla edellyttää kohtuullisen tasoista tietämystä asiaankuuluvista EU:n tietojärjestelmistä ja siitä, miten niillä tuetaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä. Tällaisten tietokantojen käytöllä voi olla vaikutuksia henkilötietojen suojaan koskevaan oikeuteen, yksityiselämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen, turvapaikkaoikeuteen, lapsen oikeuksiin, hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen jne. Perusoikeusviraston, ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston käsikirjan **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (joulukuu 2020)** luvussa 2 on lisätietoa näistä EU:n tietokannoista ja niiden vaikutuksista perusoikeuksiin, erityisesti tietosuojan kannalta.

¹ Ks. Euroopan unionin tuomioistuin, C-444/17, *Préfet des Pyrénées-Orientales v. Abdelaziz Arib*, 19.3.2019.

LIITE II

PERUSOIKEUSVIRASTON OHJEET JA MUUT AINEISTOT RAJOILLA SOVELLETTAVISTA EU:N VAATIMUKSISTA

Perusoikeusvirasto, ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan neuvosto ovat julkaisseet kolmannen painoksen turvapaikka-, raja- ja maahanmuuttoasioihin liittyvää unionin oikeutta koskevasta käsikirjasta **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration (joulukuu 2020)**. Ajan tasalle saatetussa käsikirjassa tarkastellaan turvapaikka-, raja- ja maahanmuuttoalan asiaankuuluvaa lainsäädäntöä, joka johtuu molemmista Euroopan oikeudellisista järjestelmistä eli EU:n ja Euroopan neuvoston (ks. erityisesti luvut 1, 2, 7 ja 10). Se on tarkoitettu EU:n jäsenvaltioissa ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa toimivien juristien, tuomarien, syyttäjien, maahanmuuttoviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen käyttöön.



Perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto tekivät yhteenedot **keskeisistä unionin oikeuden suojaustoimista maahantulijoille, turvapaikanhakijoille ja pakolaisille, nämä tekevät hakemuksen EU:n ulkorajoilla (maaliskuu 2020) ja oikeussuojakeinoja, valitusmekanismeja ja tehokkaita tutkintoja rajoilla koskevasta EU:n vaatimuksista (heinäkuu 2021)**. On pantava merkille, että Euroopan neuvoston asiaankuuluvia välineitä sovelletaan kaikilla rajoilla (ei vain EU:n ulkorajoilla). Molemmat asiakirjat ovat saatavilla englanniksi ja ranskaksi.



Perusoikeusvirasto laati rajavartijoille ja muulle toimivaltaisten viranomaisten henkilöstölle **käytännön ohjeet (kymmenen kehotusta)** siitä, miten perusoikeuksia voidaan vaalia heidän päivittäisessä työssään EU:n maaukorojoilla (heinäkuu 2020). Nämä kehotukset ovat saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Ne on tarkoitettu kiinteäksi osaksi rajavalvontaviranomaisten henkilöstön koulutusta eri tasoilla. Monet ohjeiden kohdista pätevät maa-, meri- ja ilmarajoihin, vaikka niissä keskitytään EU:n maaukorojoihin sekä maarajoihin Schengeniin kuulumattomien EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Nämä käytännön ohjeet voivat olla avuksi myös riippumattomien kansallisten mekanismien tarkkailijoille, koska niistä saa nopeasti yleiskuvan maaukorojoilla tehtäviin tarkastuksiin liittyvistä unionin oikeuden tärkeimmistä perusoikeuksia koskevista suojaustoimista ja vaatimuksista.



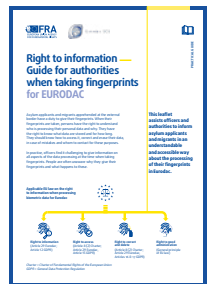
Perusoikeusviraston englanninkielisessä muistiossa **ensimmäisistä vastaanottotiloista ulkorajoilla ja niiden osalta huomioon otettavista perusoikeuskysymyksistä** esitetään yleisesti, miten voidaan auttaa varmistamaan EU:n ulkorajoilla pysäytettyjen tai kiinniotettujen muiden kuin EU:n kansalaisten ihmisarvoinen oleskelu. Siinä määritetään 12 kohtaa suojelun huomioon ottavien ja perusoikeuksien mukaisten ensimmäisten vastaanottotilojen suunnittelu varten kyseisillä rajoilla. Ne perustuvat perusoikeusviraston ulkorajoilla tekemään työhön, muun muassa tietojen keräämiseen ja tutkimukseen. Muistion yleisenä tarkoituksena on auttaa estämään sellaisten vastaanottotilojen suunnittelu ja perustaminen, joissa maahantulijoiden ja pakolaisten olosuhteet eivät ole ihmisarvoisia.



Contents

- 1. Introduction
- 2. The scope of the report
- 3. The report's findings
- 4. Recommendations
- 5. Conclusions

Perusoikeusvirasto ja Eurodacin valvonnan koordinoitiryhmä laativat ja julkaisivat **esitteen, jonka avulla maahantuloille ja turvapaikanhakijoille voidaan antaa aiempaa tehokkaammin tietoa sormenjälkien ottamisesta Eurodac-järjestelmässä**. Esite auttaa viranomaisia noudattamaan velvollisuuttaan kertoa asianomaisille ihmisille selkeästi, miksi sormenjälkiä otetaan ja mitä heidän biometrisille tiedoilleen tapahtuu Eurodac-järjestelmässä. Kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat kääntäneet esitteen useimmille EU:n virallisille kielille.



Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (nykyään Euroopan unionin turvapaikkavirasto) on kehittänyt **turvapaikkamenettelyyn pääsyä koskevia käytännön työkaluja**, joilla tuetaan alan toimijoita helpottamaan turvapaikan saamista sitä tarvitseville. Alla oleva juliste on siitä yksi esimerkki.



Lähde: Euroopan turva-asioiden tukivirasto ja Frontex: *pääsy turvapaikkamenettelyyn, saatavilla osoitteessa Practical tools for first-contact officials*, 2016.

FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta
Puh. +43 158030-0 – Faksi +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

Kuvakkeet/kuvat: © iStock.com/Marvid; © iStock.com/Varijanta; © iStock.com/da-vooda

© European Union Agency for Fundamental Rights, 2023

Luxembourg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2023

Print ISBN 978-92-9461-983-9

doi:10.2811/84961

TK-08-22-079-FI-C

PDF ISBN 978-92-9461-987-7

doi:10.2811/224531

TK-08-22-079-FI-N



**Euroopan unionin
julkaisutoimisto**