2.11.2020 VVTDno-2020-975

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Suuri valiokunta

Asia: E 125/2020 Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

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

1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tehtävistä

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

2. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uusi suunta: yleisiä huomioita komission tiedonannosta 23.9.2020

EU:n yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka. jonka suuntaa viitoitettiin Tampereen huippukokouksessa lokakuussa 1999, on viimeisten vuosien aikana ollut vakavien ristiriitojen ja haasteiden edessä, kuten hallituksen E-kirjeessä todetaan. On sinänsä tärkeää, että jäsenvaltioille löytyisi yhteinen suunta, johon sisältyy myös yhteistyö kolmansien maiden kanssa niin unionin rajoilla kuin niiden ulkopuolella. Sekä unionin yhteisten toimien että sen yhteistyön muiden valtioiden kanssa on perustuttava perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle, sekä näiden oikeuksien edistämiselle. Tämä on tärkeä lähtökohta, joka on myös kirjattu perusmuistioon.

Tässä lausunnossa keskitytään koko laajan maahanmuutto- ja turvapaikkatiedonannon kohtiin, jotka liittyvät läheisimmin yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattiin. Valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana, valvoo maasta poistamisen toimeenpanoa, ja seuraa ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista. Tässä lausunnossa keskitytään tämän pohjalta kahteen kokonaisuuteen: ehdotettuun seulontamenettelyyn, sekä ehdotettuun pakolliseen rajamenettelyyn.

Yleisesti on syytä todeta, että komission ehdotuksessa on voimakas painotus laajamittaiseen maasta poistamiseen, maasta poistamisten lisäämiseen, ja näin yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ”tehostamiseen”. Tämä heijastuu

”paktin” jokaiseen osaan, ja näyttäytyy myös keskeisenä mittarina mahdollisten tulosten arvioinnissa. Sen sijaan se, kykeneekö unioni tehokkaasti tarjoamaan suojaa sitä hakeville jää kokonaisuudessa vähäiselle osalle.

Palautusten lisääminen ei voi unionin päätöksenteossa ohittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on usein hyvin konkreettisesti otettu kantaa jäsenvaltioiden turvapaikkaan liittyviin käytäntöihin, ja komission ehdotuksia on syytä huolellisesti arvioida tämän, sekä esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen, oikeuskäytännön pohjalta.

3. Seulonta- ja rajamenettelystä

Perusmuistiossa on todettu toisaalta, että sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonnasta lähtien takaavat, että turvapaikanhakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn, sekä kohtuullisessa ajassa tehtävään ratkaisuun. Toisaalta muistiossa korostetaan riittäviä oikeusturvatakeita.

Säädösehdotus ulkorajalla tehtävästä seulonnasta, sekä turvapaikkamenettelyasetuksen muutosehdotukset rajamenettelyn osalta muodostavat kuitenkin kokonaisuuden, jossa näyttäytyy ongelmia ja epäselvyyttä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Nämä liittyvät erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien ja ihmiskaupan uhrien suojattuun asemaan, seulonnan oikeusvaikutuksiin ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen, seulonta- ja rajamenettelyn liikkumisvapauden rajoituksiin, sekä nopeutettujen menettelyjen suhteesta turvapaikkamenettelyyn kokonaisuudessaan.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden asema

Säädösehdotuksessa seulontamenettelystä seulonta on ulotettu kolmeen henkilöryhmään: ulkomaalaiset, jotka ovat tulleet maahan rajavalvonnan ulkopuolella, ilman maahantulolupaa saapuvat turvapaikanhakijat tietyin kriteerein, sekä henkilöt, jotka nousevat maihin etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen. Kaikki nämä ryhmät ohjattaisiin samaan, viisi päivää (poikkeustilanteissa 10 päivää) kestävään seulontamenettelyyn.

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

vaara, että turvapaikanhakijoiden haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta riittävästi seulontamenettelyssä.

Seulonnan oikeusvaikutukset sekä haavoittuvien henkilöiden tunnistaminen

Seulontamenettelyn oikeusvaikutukset jäävät säädösehdotuksessa osittain epäselviksi: onko kyseessä vain laajennettu henkilötietojen kerääminen, vai alustava kannanotto maahantulon perusteisiin? Kuitenkin menettely sisältäisi tietoyhteenvedon, jonka pohjalta seulonnalla olisi kolme mahdollista lopputulosta: ohjaus joko raja- tai tavalliseen turvapaikkamenettelyyn, palautusmenettelyyn tai maahantulon kieltämiseen. Näin ollen niillä tiedoilla, joita maahantulija antaa saapuessaan on kauaskantoisia vaikutuksia hänen oikeusasemaansa.

Silti säädösehdotus seulonnan osalta ei sisällä mitään oikeusturvatakeita esimerkiksi neuvonnan, tulkkauksen, tai oikeusavun osalta, eikä menettely sisällä mitään oikeussuojakeinoa. Oikeussuoja on tarkoitus korvata monitoroijatoiminnolla, jota suorittaisi jokin riippumaton toimija. Seulonta on myös erittäin nopeatempoista toimintaa. Koko menettelyssä on huomattava riski, etteivät ihmiskaupan uhrit tai turvapaikanhakijat kykene tai uskalla esittää riittäviä perusteita sille, että heille voidaan turvata oikeusturvan vaatimukset täyttävä menettely. Turvapaikanhakijoita voi tulla myös maista, joissa vain jokin rajoitettu henkilöryhmä on oikeudenloukkausten vaarassa. Ihmiskaupan uhrit ja traumatisoituneet tai eri syistä pelkäävät turvapaikanhakijat kertovat kokemuksistaan usein vasta turvallisissa olosuhteissa, kun riittävä luottamus esimerkiksi avustajaan tai auttajatahoon on saavutettu.

On välttämätöntä, että seulontaa koskevaan sääntelyyn sisältyy oikeusturvatakeet, ja esimerkiksi se, että kansalaisjärjestöillä ja oikeusavustajilla on vapaa pääsy seulonnan piirissä olevien luo. Menettelyllisten takeiden toteutuminen ja erityisesti haavoittuvien henkilöiden saada oikeusapua tulee varmistaa myös seulontatilanteessa. Myös olosuhteet ja minimitaso majoitukselle tulisi määritellä. Monitoroinnin sisältöä, sekä monitorien vastuuta ja toimivaltaa tulee täsmentää.

Seulontamenettelyyn, ja ilmeisesti pääsääntöisesti rajamenettelyyn, ohjattaisiin mekaanisilta vaikuttavin perustein sellaiset turvapaikanhakijat, jotka tulevat maasta, josta saapuvien hakijoiden myönteisten päätösten osuus olisi alle 20 %. Tällainen kaavamainen tarkastelutapa on kuitenkin varsin ongelmallinen, kun turvapaikkamenettelyn tulee lähtökohtaisesti sisältää seikkaperäisen kuvaus ja arvio hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta. Myös maissa, joissa ihmisoikeus- tai turvallisuustilanne ei laajasti ottaen olisi ongelmallinen, voi tiettyihin rajattuihin ryhmiin kohdistua

vakaviaoikeudenloukkauksia, ja näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt tulee tunnistaa turvapaikkamenettelyssä.

Seulonta- ja rajamenettelyt: säilöönottoa vai ei?

Sekä seulonta- että rajamenettelyn osalta on kirjattu, että nämä tapahtuisivat rajalla, tai alueella lähellä rajaa. Molempien menettelyjen kohdalla on todettu, että maahantulijoiden tulisi menettelyn aikana pysytellä heille osoitetuilla alueilla. Vähintäänkin näiden henkilöiden liikkumisvapautta siten rajoitetaan, ja voidaan kysyä, muodostaako tämä vapaudenriistoa, joka tulisi sen pitkittyessä voida saattaa tuomioistuinkäsittelyyn. Suomessa on kansallisesti otettava kantaa siihen, miten seulonta- ja rajamenettelyä arvioidaan suhteessa perustuslain 7 ja 9 pykälään.

On erityisen ongelmallista, että seulontaa koskevassa säädösehdotuksessa on todettu, että sen ulkopuolelle rajataan ilman huoltajaa maahan tulevat lapset, sekä lapsiperheet, joissa lapset ovat alle 12-vuotiaita. Tämä ikärajaus ei perustu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, eikä voida katsoa, että esimerkiksi 14-vuotiaan lapsen olisi ikänsä tai kehitystasonsa perusteella soveliasta elää mahdollisesti usean kuukauden ajan (jos lapsiperhe on seulonnassa ja tämän jälkeen rajamenettelyssä) säilöönottoa vähintään muistuttavissa olosuhteissa. Ikärajauksen tulisi noudattaa lapsen määritelmää, joka kattaa lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ja Suomen oikeusjärjestyksessä kaikki alle 18-vuotiaat henkilöt.

Nopeutettujen menettelyjen suhde turvapaikkamenettelyyn

Komission tiedonannon pohjalta seulonta- ja rajamenettely muuttuisivat jäsenvaltioissa pakollisiksi. Vaikka tiedonannossa ei tarkemmin kuvailla, minkälaiset järjestelyt on tarkoitus rakentaa rajamenettelylle, sekä prosessien että esimerkiksi asumisen osalta, niin kyse on kaikesta päätellen massiivisesta resursoinnista. Tiukat aikarajat edellyttävät varsin laajamittaista resurssien kohdentamista, todennäköisesti niin, että laajamittaisemman maahantulon tilanteissa esimerkiksi tulkkaus-, haastattelu- ja päätöksentekoresurssia olisi kohdennettava uudestaan. Tämä tarkoittaisi, että normaalissa turvapaikkamenettelyssä tulisi huomattavia viiveitä, ja kansainvälistä suojelua tarvitsevien odotus pitkittyisi.

Monilla jäsenvaltioilla, myös Suomella, on tällä hetkellä huomattavia ongelmia käsitellä hakemuksia nykyisen EU-sääntelyn aikarajojen puitteissa, ts. 6 kuukaudessa ensi vaiheessa. Valtuutetun tiedossa on, että hallinto-oikeuksista uuteen käsittelyyn palautetut turvapaikkahakemukset odottavat Maahanmuuttovirastossa uutta käsittelyä jopa kaksi vuotta.

Jotta seulonta- ja rajamenettely eivät uhkaisi normaalin turvapaikkamenettelyn toimivuutta, tulee järjestelmään kohdentaa mittavia lisäresursseja, eikä silti ole takeita, että useiden perättäisten menettelyjen seurauksena menettely kokonaisuudessaan paranisi tai tehostuisi.

4. Tehokas ja oikeudenmukainen turvapaikkapolitiikka ja toimiva maahanmuuttopolitiikka

Komission tiedonannossa on esitetty kunnianhimoisia tavoitteita ja näköaloja yhteiselle maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalle. Esityksistä herää kuitenkin huoli, että yhteisen politiikan pohjaksi kootaan jo aiemmin ongelmallisiksi todettuja käytäntöjä EU:n yhteiseksi toimintatavaksi. Esimerkiksi erilaiset jäsenvaltioiden raja- ja nopeutetut turvapaikkamenettelyt ja niihin liittyvät oikeudenloukkaukset kuormittavat niin kansallisia tuomioistuimia kuin kansainvälisiä ihmisoikeusmenettelyjä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti kantaa rajamenettelyihin mm. vuonna 2018 ratkaisussa M.A. ja muut v. Liettua, ja äskettäin, syyskuussa 2020 ratkaisussa M.K. ja muut v. Puola. Hyvä lähtökohta EU:n yhteiselle politiikalle olisi jo se, että turvapaikanhakijoiden asema toteutuisi nykyisen EU-lainsäädännön mukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

On siten erittäin tärkeää, että Suomen kantojen jatkovalmistelussa arvioidaan kriittisesti ehdotettuihin säädöksiin liittyviä riskejä perus- ja ihmisoikeuksien valossa, ja haetaan ratkaisuja, jotka aidosti tukevat kansainvälistä suojelua tarvitsevien ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumista. Edellä esitettyjen ongelmien lisäksi mm. kriisi- ja force majeure-tilanteisiin liittyvissä ehdotuksissa on lukuisia, haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöön liittyviä riskejä. Laajamittaisen maahantulon tilanteissa voitaisiin esimerkiksi luopua turvapaikanhakijoiden rekisteröinnistä 12 viikoksi. Kuitenkin henkilöiden rekisteröinti on välttämätön, perustavanlaatuinen suoja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten ilman huoltajaa tullut lapsi, tai ihmiskaupan uhri.

Voisi myös olla perusteltua hakea jatkovalmistelussa vahvempia yhteisiä elementtejä säädöksiin, esimerkiksi niin, että EU:n turvapaikkaviraston EASO:n roolia vahvistettaisiin laajamittaisen maahantulon tilanteissa. EASO voisi koordinoida, että jäsenvaltioista voitaisiin koota yhteistä käsittelijöiden poolia samalla tavalla kuin Frontex nyt koordinoi palautuksia ja järjestää yhteisiä palautuslentoja. Unionin yhteistyötä ja solidaarisuutta tulee voida vahvistaa konkreettisesti myös kansainvälisen suojelun tehostamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman