Punainen Risti
Röda Korset

LAUSUNTO

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 16.11.2020

Suomen Punaisen Ristin lausunto Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta (E 125/2020)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta (E 125/2020).

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (811/2005). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Suomen Punainen Risti on allekirjoittanut sisäministeriön kanssa yhteistyöpöytäkirjan, joka perusteella se ylläpitää varautumista laajamittaiseen maahantuloon sekä edistää säilöönotettujen ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista monitorointitoiminnalla.

Suomen Punainen Risti ylläpitää Maahanmuuttoviraston kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti vastaanottokeskuksia sekä vastaa Suomeen saapuvien kiintiöpakolaisten vastaanotosta ja perheenyhdistämisestä. Suomen Punaisen Ristin muita maahanmuutto- ja pakolaistyön toimintoja ovat henkilötiedustelu, kotoutumista tukeva vapaaehtoistoiminta sekä hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Suomen Punainen Risti on lausunut uudistuksesta eduskunnan suuren valiokunnan työjaostolle 5.11.2020. Tässä lausunnossa nostamme uudelleen esille keskeisiä huomioita komission tiedonannosta.

Huomioimme lisäksi, että Suomen Punainen Risti on antanut eduskunnan hallintovaliokunnalle lausunnot Menettelyasetusta koskevan ehdotuksen, Turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamista koskevan asetusehdotuksen, sekä Määritelmäasetuksen ja Vastaanottodirektiivin muutosehdotusten osalta 21.9.2016 (U 34/2016, U 35/2016, U 36/2016, U 37/2016), sekä Paluudirektiivin muutoksen osalta 19.11.2018 (U 96/2018), ja näissä lausunnoissa esiin nostetut huomiot ovat edelleen ajankohtaisia.

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, 00140 Helsinki, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin 020 701 2000 Faksi 020 701 2310

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabriksgatan 1 a, 00140 Helsingfors, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon 020 701 2000 Telefax 020 701 2310

Y-tunnus / FO-nummer 0116988-7

punainenristi.fi
rodakorset.fi

Suomen Punainen Risti kuuluu Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen.

Punainen Risti
Röda Korset

LAUSUNTO

1. Keskeiset huomiot

Komission tiedonannossaan esittelemä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (*New Pact on Migration and Asylum,)* on tulos neuvotteluista, joissa on pyritty sovittamaan yhteen toisaalta hyvin erilaisia näkemyksiä maahanmuuton hallinnasta, ja toisaalta erilaisia maahanmuuttotilanteita. **Suomen Punainen Risti pitää valitettavana, että uudistuksen keskiössä on maahanmuuton hallinta palautusten, kriisitoimien sekä rajoitusten ja sanktioiden kautta** sen sijaan, että ongelmaan olisi pyritty löytämään aidosti rakentavia, juurisyihin puuttuvia ratkaisuja.

Vaikka komission tiedonannossa nostetaan esiin maahanmuuton myönteiset vaikutukset, on selvää, että uudistuksella on ensisijaisesti tarkoitus estää ei-säännönmukaista pääsyä Euroopan unioniin ja tulijoiden eteenpäin siirtymistä unionin alueella. **Maahanmuuton hallinnan, käytännössä rajoittamisen, ulkoistaminen kolmansiin maihin on uudistuksessa keskeisessä roolissa.**

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että Suomi on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuisiin keskusteluihin komission esitysten pohjalta. Samoin todetaan, että kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. **Suomen Punainen Risti pitää sinänsä hyvänä, että Suomi on valmis joustaviin ratkaisuin kestävän ratkaisun löytämiseksi, mutta korostaa, että kompromissihakuisuus ei saa johtaa kansallisen järjestelmän takaamien oikeuksien heikentymiseen nykyisestä.** Olemassa olevista toimivista kansallisista menettelyistä tulisi voida pitää kiinni.

Suomella on haastava tehtävä toteuttaa ehdotettujen säädösten puitteissa ihmisoikeuslähtöistä maahanmuuton hallintaa. **Turvapaikanhakijoiden kontrollitoimien lisääntyminen on myös Suomen Punaisen Ristin viranomaisia tukevan roolin kannalta ongelmallista.**

Turvapaikkajärjestelmän uudistuksen osalta ehdotetut muutokset uhkaavat toteutuessaan mahdollistaa ja vakiinnuttaa sellaisia muualla olemassa olevia käytäntöjä, jotka tällä hetkellä poikkeuksellisinakin johtavat merkittävään inhimilliseen kärsimykseen. Komission esityksen lähtökohtana näyttävät olleen lähinnä Kreikan hotspot-tyyppiset ratkaisut, jotka soveltuvat Suomen olosuhteisiin huonosti. **Ehdotukset jättävätkin monin paikoin tilaa kansallisille soveltamiskäytännöille**, joilla pyritään turvaamaan ihmisten oikeuksien toteutuminen ja jonka puitteissa mm. Suomen kriittiset kannat valittuun lähestymistapaan tulevat todennäköisesti huomioiduiksi. **On kuitenkin riskialtista perustaa eurooppalaista maahanmuuttajien oikeudet turvaavaa järjestelmää pelkästään perusoikeusmyönteisen soveltamiskäytännön varaan**. Esimerkiksi säilöönotosta vaikuttaa tulevan yhä keskeisempi osa turvapaikkajärjestelmää ja vaikka muutokset eivät välttämättä Suomessa suoraan johda systemaattiseen säilöönottoon, ehdotetut säädökset tekevät mahdolliseksi hyvin laajan vapauden rajoittamisen, mikäli rajoitustoimia sovelletaan täysimääräisesti. Toisaalta myös Suomessa turvapaikanhakijoiden

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, 00140 Helsinki, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin 020 701 2000 Faksi 020 701 2310

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabriksgatan 1 a, 00140 Helsingfors, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon 020 701 2000 Telefax 020 701 2310

Y-tunnus / FO-nummer 0116988-7

punainenristi.fi
rodakorset.fi

Suomen Punainen Risti kuuluu Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen.

oikeusturvaan liittyen on käyty keskustelua, joka tällä hetkellä on näyttänyt johtavan parannuksiin. Tällaiset tulokset uhkaavat käydä merkityksettömiksi, jos ehdotetut rajoitukset toteutuvat sitovasti EU-tasolla.

Valtioneuvoston selvityksessä on useaan otteeseen ilmaistu, että **muuttuvat menettelyt eivät saa johtaa oikeusturvatakeiden, yksilöllisen arvioinnin tai perusoikeuksien heikkenemiseen.** Suomen Punainen Risti yhtyy Suomen näkemykseen ja pitää tärkeänä, että nämä, sinänsä itsestään selvät, periaatteet on myös Suomen kantaan erikseen kirjattu.

Samalla on kuitenkin jossain määrin epäselvää, miten komission ehdotukset tulevat käytännössä vaikuttamaan Suomessa käytössä oleviin menettelyihin ja niihin liittyviin oikeusturva- ja ihmisoikeusperiaatteisiin. Esimerkiksi seulonta- ja rajamenettelyiden osalta on olemassa ilmeinen vaara, että ne voivat johtaa hakijan oikeusturvan heikentymiseen käytännössä, ellei niiden kansalliseen toimenpanoon kiinnitetä erityistä huomiota.

Suomen Punainen Risti kiinnittää myös huomiota siihen, että ulkorajavaltiona Suomella on erityinen intressi harkita tarkasti, **miten ulkorajalla tapahtuvia menettelyitä käytännössä Suomessa sovellettaisiin.** Mahdollisuus siihen, että Suomen ulkorajojen kautta saapuisi yllättäen suuri määrä turvapaikanhakijoita ei ole poissuljettu. Suomen ulkoraja on kuitenkin luonteeltaan hyvin erityyppinen kuin esimerkiksi Välimeren maiden meri- tai saaristorajat, ja edellyttänee myös eri tyyppisiä ratkaisuja.

Komission tiedonannon mukaan kuusi aiemmin annettua ehdotusta jätetään neuvotteluiden pohjaksi. Suomen Punainen Risti on antanut Menettelyasetusta koskevan ehdotuksen, Turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamista koskevan asetusehdotuksen, sekä Määritelmäasetuksen ja Vastaanottodirektiivin muutosehdotusten osalta lausunnon eduskunnan hallintovaliokunnalle 21.9.2016 (U 34/2016, U 35/2016, U 36/2016, U 37/2016), sekä Paluudirektiivin muutoksen osalta 19.11.2018 (U 96/2018).

Kuten yllä mainitussa lausunnossamme vuonna 2016 nostimme esiin, on selvää, että EU-maiden turvapaikkamenettelyjä ja vastaanotto-olosuhteita on yhdenmukaistettava. **Yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa alimman mahdollisen yhteisen nimittäjän järjestelmää, jossa turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia rajoitetaan niin paljon, kuin on mahdollista**.

Vastuunjakoon ja solidaarisuuteen liittyvä komission ehdotus muuttoliikkeeseen vastaamisesta yhdessä on sinänsä kannatettava. Komission ehdotus on periaatteellisella tasolla tärkeä askel kohti yhteisvastuuta. **Erityisesti turvapaikanhakijan tiettyyn jäsenvaltioon kohdistuvien siteiden huomiointi vastuuvaltiota määriteltäessä on hyvä kehityssuunta**, vaikka sen tosiasiallinen vaikutus siirrettävien henkilöiden määrään lieneekin vähäinen.

Suomen Punainen Risti huomioi kuitenkin, että käsillä olevien asiakirjojen perusteella on epäselvää, **vastaako ehdotettu uusi vastuunjako- ja solidaarisuusmenettely siihen tarpeeseen, johon se on tarkoitettu**. Komission esityksen mukaan palautusta tukeva valtio voisi mm. kohdistaa toimensa yksittäisten valtioiden kansalaisiin. Tämä voi johtaa siihen, että sellaisista maista, joihin kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden palauttaminen on vaikeaa tai mahdotonta, tulevien turvapaikanhakijoiden osalta yksikään jäsenmaa ei halua ottaa vastuuta. Kriisitilanteessa tällaisten turvapaikanhakijoiden määrä saattaa olla huomattava.

Politiikan ulkoisen ulottuvuuden osalta komission tavoitteena on tiedonannon mukaan "tasaveroisten ja molempien osapuolten intressit huomioonottavien suhteiden rakentaminen sekä muuttoliikenäkökulman sisällyttäminen kaikkeen kumppanuustoimintaan." **Suomen Punainen Risti pitää erittäin ongelmallisena, että maahanmuutto sidotaan osaksi kaikkea kumppanuustoimintaa.** Pahimmillaan muuttoliikenäkökulman sitominen osaksi muita politiikkaohjelmia johtaa humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyörahoituksen politisoitumiseen. Tämä on erittäin huolestuttava kehityssuunta.

2. Yksityiskohtaiset huomiot komission esityksestä

2.1. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus

Komission pyrkimys etsiä ratkaisuja EU:n turvapaikkajärjestelmän vaikeisiin ongelmiin on tervetullut. Turvapaikkajärjestelmän uudistusten tavoitteena ovat tehokkaat ja virtaviivaiset säännöt ja menettelyt, jotka noudattavat kansainvälisiä velvoitteita. Tavoitteet ovat tuettavia. Erityisen tärkeää on, että esitys pitää tiukasti kiinni kaikissa tilanteissa palautuskiellosta sekä mahdollisuudesta hakea turvapaikkaa. **Suomen Punainen Risti kuitenkin huomauttaa, että komission esitys sisältää useita hyvin monimutkaisia menettelyitä ja tiukkoja aikamääreitä**, joiden uhkana on, ettei niitä pystytä käytännössä toteuttamaan vaan turvapaikanhakijoiden oikeudet vaarantuvat viivästysten seurauksena.

Suomen Punainen Risti on erityisen huolestunut hakijoiden oikeuksien kaventumisesta ja rajoitustoimien selvästä lisääntymisestä. **Erityisesti esitämme huolen siitä, että säilöönotosta vaikuttaa tulevan yhä keskeisempi osa turvapaikkajärjestelmää.** Suomen Punainen Risti muistuttaa, että turvapaikanhakijan vapauden pitää olla pääasiallinen käytäntö, ja mahdolliset vapautta rajoittavat toimet pitää voida perustella ja niiden täytyy olla välttämättömiä ja suhteellisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Ne pitää myös voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. **Säilöönoton tulee olla viimesijainen keino, jota ei käytetä rankaisemis-tarkoituksessa.** Tiedonannossaan komissio viittaa erityisesti haavoittuvien ihmisten ja lasten oikeuksista huolehtimiseen. Näihin ryhmiin kuuluvia ei pitäisi ottaa lainkaan säilöön, riippumatta onko lapsi yksin vai vanhemman kanssa.

Punainen Risti
Röda Korset

LAUSUNTO

Seulontamenettely

Komission esitys seulontamenettelystä soveltaa järjestelykeskus (hotspot) -tyyppistä menettelyä tilanteisiin, joissa maahantulon edellytykset eivät täyty. Seulontamenettely koostuu henkilön tunnistamisesta, rekisteröinnistä ja turvallisuustarkastuksista, sekä terveystarkastuksesta ja haavoittuvuuksien tunnistamisesta. Menettelyn enimmäiskesto ulkorajalla on viisi päivää, tai poikkeuksellisissa tilanteissa 10 päivää, ja maan sisällä 3 päivää. **Suomen Punainen Risti pitää hyvänä, että haavoittuvuuksien tunnistaminen ja erityisesti lastensuojelun rooli on huomioitu heti menettelyn alusta lähtien.**

Esitys jättää kuitenkin kansallisen sääntelyn varaan olosuhteet, joissa seulontamenettely tapahtuu ja liittyykö tähän säilöönottoa. Vaarana on, että seulontamenettelystä muodostuu turvapaikanhakijoille säännönmukainen alkuvaiheen säilöönotto sopimattomissa olosuhteissa raja- tai poliisiasemilla. Asianmukaisen henkilökunnan saatavuus terveystarkastuksia ja haavoittuvuuksien huomioimista varten voi myös muodostua ongelmalliseksi. Suomen tilanteessa niinkin erilaiset menettelyt kuin järjestelykeskus tai verrattain nopea rekisteröinti raja-asemalla mahtunevat pääsääntöisesti seulontamenettelyasetuksen piiriin. **Suomen Punainen Risti katsoo, että seulontamenettelyn edellyttämän vapauden rajoittamisen pitäisi olla hyvin lyhytaikaista, eikä haavoittuvuuksien tunnistaminen tai terveystarkastusten järjestäminen riitä perusteeksi poiketa tästä periaatteesta. Perusteellinen haavoittuvuuksien arviointi voidaan ja täytyy tehdä seulontamenettelyn jälkeen.** Olosuhteiden täytyy myös olla tarkoitukseen soveltuvat, erityisesti jos menettely kestää yön yli, ja vähimmäisedellytyksistä olisi parempi säätää asetuksessa kuin jättää kansallisen tulkinnan varaan.

Komission ehdotuksessa tuodaan selvästi ilmi, että seulontamenettely ei sisällä päätöksentekoa eikä siitä siten voi valittaa. Kolmannen maan kansalainen kuitenkin ohjataan seulonnan jälkeen joko paluudirektiivin, menettelydirektiivin tai mahdollisesti hallinta-asetuksen (relokaatio) mukaiseen menettelyyn. **Epäselväksi jää, missä menettelyssä tämä oikeuksienkin toteutumisen kannalta olennainen ohjaus tapahtuu ja erityisesti mahdollinen jatko-ohjaus rajamenettelyyn tai normaaliin turvapaikkamenettelyyn.**

Erityisesti palautuskiellon toteutumiseen ja mahdolliseen säilönottoon liittyvistä syistä seulontamenettelyyn liittyy pakollinen kansallinen monitorointimekanismi. Suomen Punainen Risti pitää tätä järjestelyä hyvänä.

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, 00140 Helsinki, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin 020 701 2000 Faksi 020 701 2310

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabriksgatan 1 a, 00140 Helsingfors, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon 020 701 2000 Telefax 020 701 2310

Y-tunnus / FO-nummer 0116988-7

punainenristi.fi
rodakorset.fi

Suomen Punainen Risti kuuluu Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen.

Punainen Risti
Röda Korset

LAUSUNTO

Rajamenettely

Suomen Punainen Risti pitää komission esitystä pakollisesta rajamenettelystä hyvin ongelmallisena. Rajamenettelyyn samoin kuin seulontamenettelyyn liittyy riski lisääntyvästä säilöönotosta. Vaikka säilöönotto ei ole rajamenettelyn yhteydessä esityksen mukaan pakollista, esittää komissio kuitenkin rajamenettelyä lisättäväksi vastaanottodirektiiviin yhdeksi säilöönottoperusteista. Aiemman menettelyasetuksen perusteluissa säilöönottoa pidettiin rajamenettelyn olennaisena osana (”normally imply detention”).

Selvää on kuitenkin tarkoitus, että turvapaikanhakija ei poistu menettelyn aikana rajalta tai sen läheisyydestä tai transit-alueelta (”shall be kept at or in proximity”). Riippuen menettelyn suorittamispaikasta, tämä voi merkitä myös tosiasiallista säilöönottoa, vaikka varsinaista päätöstä säilöönotosta ei tehtäisi. Menettelyasetuksen rajamenettelyä koskevasta 41 artiklasta käy myös selväksi menettelyn läheinen yhteys säilöönottoon ja useissa unionin jäsenmaissa, joissa rajamenettely on käytössä, se merkitsee säilöönottoa. Rajamenettelyn enimmäiskesto on 12 viikkoa. Tämän jälkeen, mikäli henkilö päätetään poistaa maasta, säilöönotto voi jatkua rajamenettelyssä toiset 12 viikkoa.

Suomessa rajamenettelyä ei ole tällä hetkellä käytössä. **Toteutuessaan asetus edellyttäisi ilmeisesti mahdollisuutta hoitaa turvapaikkaprosessia rajalla tai sen läheisyydessä sekä mahdollisesti lentokentillä ja satamissa. Ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden määrät, tämä vaikuttaa erityisen ongelmalliselta.** Muissakaan pohjoismaissa rajamenettelyä ei tiettävästi käytetä.

Rajamenettelyn lyhyet määräajat asettavat vaatimuksia järjestelmälle, kuten tuomioistuinmenettelylle ja oikeudelliselle avulle. Menettelyn hoitaminen siten, ettei henkilön oikeusturva vaarannu, voi muodostua käytännössä haastavaksi. Menettelyyn ohjautuu sellaisten kolmansien maiden kansalaisia, joille kansainvälistä suojelua myönnetään keskimäärin alle 20% tapauksista, sekä ilmeisen perusteettomia hakemuksia tai hakijoita, jotka muodostavat uhan yleiselle turvallisuudelle. Näidenkin henkilöiden oikeusturvasta on kuitenkin huolehdittava asianmukaisella tavalla.

Asetus muuttoliikkeen hallinnasta

Esitettyihin turvapaikkajärjestelmän uudistuksiin kuuluu myös muuttoliikkeen hallinnan asetus, joka korvaa Dublin-asetuksen ja sisältää solidaarisuusmekanismin. Dublin-asetuksen kumoamisesta huolimatta sen keskeinen sisältö jää edelleen osaksi uutta asetusta, mukaan lukien saapumismaan vastuu hakemuksen käsittelystä. **Suomen Punainen Risti pitää tervetulleena muutoksia, jotka vahvistavat olemassa olevien perheyhteyksien roolia turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa valtiota määritettäessä.** Määrällinen vaikutus siirtoihin jäänee pieneksi, mutta toteutuessaan ja toimiessaan muutos vahvistaa asetuksen roolia perheyhteyden ylläpitämisessä.

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, 00140 Helsinki, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin 020 701 2000 Faksi 020 701 2310

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabriksgatan 1 a, 00140 Helsingfors, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon 020 701 2000 Telefax 020 701 2310

Y-tunnus / FO-nummer 0116988-7

punainenristi.fi
rodakorset.fi

Suomen Punainen Risti kuuluu Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen.

Myös vastuunmäärittämisen osalta säilöönoton ja rajoitustoimien käyttö saattaa lisääntyä. Säilöönoton kynnystä alennetaan. Lisäksi jo aiemmin esitelty vastaanottodirektiivin muutosesitys sisältää pakenemisen vaaran uudelleen määrittelyn, joka on varsin laaja, ja vastaanottopalveluita voi saada vain siinä maassa, joka vastaa hakemuksen käsittelystä.

Punainen Ristin näkemyksen mukaan hallinta-asetuksen sisältämä solidaarisuus-mekanismi on toteutuessaan erittäin tarpeellinen osa EU:n turvapaikkajärjestelmää. Solidaarisuusjärjestely voi edesauttaa ratkaisemaan tilanteita, jotka aiheuttavat jatkuvasti inhimillistä kärsimystä Välimeren eri reiteillä. **Suomen Punainen Risti kuitenkin huomauttaa, että mekanismi yksin ei riitä, vaan tarvitaan menettelyjä, jotka turvaavat meripelastuksen toimivuuden alueella. Ehdotettu mekanismi on myös erittäin monimutkainen, mikä voi pahimmassa tapauksessa rajoittaa sen toimivuutta.** Jäsenvaltioiden vastuun määrittymisen mekanismin lisäksi menettely ja perusteet, joilla hakijat ohjataan edelleen vastaanottavaan valtioon, mukaan lukien tilanteet, joissa kyse on paluun sponsoroinnista, jää varsin avoimeksi. Sisäisten siirtojen toteuttaminen voi muodostua ongelmalliseksi, mikäli hakijat vastustavat siirtoa kyseiseen maahan.

Lisäksi asetukseen liittyy velvoite säätää kansallisessa lainsäädännössä tehokkaista hallinnollisista tai rikosoikeudellisista seuraamuksista, mikäli asetusta rikotaan. Epäselväksi jää, minkä tasoisia näiden seuraamusten on tarkoitus olla.

2.2. Paluujärjestelmän tehostaminen

Suomen Punainen Risti on lausunut komission ehdotuksesta Paluudirektiivin muuttamiseksi (U-kirjelmä 96/2018) eduskunnan hallintovaliokunnalle 19.11.2018. Kyseisen esityksen on tarkoitus edelleen toimia neuvotteluiden pohjana. Näiltä osin Suomen Punainen Risti muistuttaa lausunnossaan esiin tuomistaan huomioista, erityisesti niiltä osin kuin valtioneuvoston muistiossa oli painotettu ehdottoman palautuskiellon (*non-refoulement*) merkitystä.

Vaikka valtioilla on oikeus valvoa rajojaan ja päättää kuka niiden alueella saa oleskella, tulee näihin liittyvissä toimenpiteissä kuitenkin aina ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeudet. Valtioiden tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia kuten ehdotonta palautuskieltoa, oikeutta oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sekä oikeutta vapauteen ja perhe-elämän suojaan, ja turvata niiden toteutuminen.

Paluudirektiivin ehdotukset koskien etenkin rajamenettelyn valitusprosessin määräaikoja aiheuttavat käytännössä hyvin vakavan palautuskiellon loukkausriskin. Valitusmääräajan ollessa 48 tuntia, on asiantuntevan oikeusavun saaminen erittäin haasteellista. Valitusajan tulee olla riittävän pitkä, jotta oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaaseen oikeussuojakeinoon toteutuvat. **Ehdotettua sääntelyä tulee siten**

tarkastella erityisesti ottaen huomioon perustuslain oikeusturvaa koskeva 21 § sekä Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 6 ja 13 artiklat.

2.3. Valmius ja toiminta kriisitilanteissa

Suomen Punainen Risti yhtyy komission näkemykseen siitä, että laajamittaiseen maahantuloon ja force majoure -tilanteisiin tulee varautua riittävässä määrin ennalta. **Ehdotus mahdollisuudesta myöntää määritellylle ryhmälle erityinen suojelu-asema esimerkiksi akuutin aseellisen konfliktin tilanteessa, on erityisen kannatettava.**

Kuten muissakin tilanteissa, myös normaalista poikkeavien tilanteisiin varautumisessa ja sitä koskevissa säännöksissä **tulee varmistaa avuntarvitsijoiden oikeuksien toteutuminen** ja sisällyttää perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen toimintaa ohjaaviin periaatteisiin ja suunnitelmiin. **Suomen Punainen Risti on erityisen huolissaan ihmisoikeuksien toteutumisesta tilanteissa, joissa vastuunotto palautettavista henkilöistä tulisi kriisiaikanakin kysymykseen vaihtoehtoisena solidaarisuuden muotona.**

Ehdotettu varautumisen ja kriisinhallinnan suunnitelma voi tuoda selkeyttä olemassa oleviin kriisinhallinnan keinoihin ja työkaluihin, mutta **toimiakseen sen on selkeytettävä varsinaista operatiivista toimintaa sen sijaan, että siinä keskitytään muuttoliikkeen estämiseen**. Lisäksi huomioimme, että aihepiiriä koskevista esityksistä jää epäselväksi kriisitilanteen määritelmä, ja tätä olisi syytä täsmentää valmistelun edetessä.

2.4. Oikeudenmukainen ja tehokas toiminta ulkorajoilla

Viimeisten kuuden vuoden aikana sadat tuhannet ihmiset ovat lähteneet vaaralliselle matkalle ylittämään Välimerta. Heistä monet pakenevat aseellista selkkausta, ihmisoikeusloukkauksia, luonnonkatastrofeja tai äärimmäistä köyhyyttä. On inhimillinen tragedia, että lähes 20 000 heistä on hukkunut tai kadonnut merellä. Kaikkien menehtyneiden määrää ei tiedetä, mutta vaikutukset eivät rajoitu menetettyihin ihmishenkiin, vaan ne ulottuvat myös heidän perheisiinsä ja läheisiinsä. Suurta osaa menehtyneistä ei ole tunnistettu, eivätkä perheet ja läheiset ole päässeet suremaan ja käsittelemään menetystä. Matkalla siirtolaiset joutuvat usein vakavien ihmisoikeusloukkausten kuten kidutuksen, ihmiskaupan, tai seksuaalisen tai muun hyväksikäytön uhreiksi.

Suomen Punainen Risti haluaa muistuttaa, että valtiot ovat muun muassa Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisessä konferenssissa 2011 sitoutuneet menettelyihin, jotka takaavat turvallisen ja ihmisarvoisen kohtelun kaikille siirtolaisille valtion ulkorajoilla. Valtioiden maahanmuuton hallinnassa on pyrittävä rajoittamaan toimenpiteiden kielteisiä

humanitaarisia vaikutuksia ja noudatettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita, erityisesti palautuskieltoa.

Valtioiden velvollisuutena on järjestää merihädässä olevien avustaminen ja pelastaminen, ja myös Suomen tulee tukea ja edistää aktiivisesti sellaisia ratkaisuja, joilla meripelastus Välimerellä voidaan turvata. Kansalaisjärjestöille on jäänyt merkittävä rooli Välimeren meripelastustehtävissä. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden täytyy pidättäytyä suoraan tai välillisesti estämästä ja haittaamasta etsintä- ja pelastustehtäviä.

Monet nyt käsillä olevat komission esitykset, vaikka pintapuolisin pyrkivät parantamaan operaatioiden laatua, käytännössä lisäävät hallinnollista taakkaa ja tekevät operaatioista vaikeampia toteuttaa. Esitykseen sisältyy myös järjestöjä koskevia raportointi- ja hallintorakennevaatimuksia, jotka voivat olla ristiriidassa järjestöjen itsenäisen roolin kanssa. Vaikka Suomen Punainen Risti tai Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liike eivät itsenäisesti ylläpidä pelastustoimintaa esimerkiksi Välimerellä, huomioimme, että esitys ei saa johtaa sellaisiin hallinnollisiin tai esimerkiksi käytettävää pelastusvälineistöä koskeviin vaatimuksiin, jotka tekevät järjestöjen pelastustoiminnan mahdottomaksi, tai joilla pyritään kiertoteitse saattamaan järjestöt asemaan, jossa niitä voidaan syyttää kansallisen lainsäädännön rikkomisesta pelastustoiminnan seurauksena.

Tähän liittyen tiedonannossa todetaan, että komissio pyrkii soveltamisohjeilla takamaan, ettei humanitaaristen toimijoiden pelastustoimintaa kriminalisoida jäsenmaissa. **Suomen Punainen Risti pitää ensisijaisen tärkeänä, että humanitaaristen toimijoiden toimintamahdollisuudet taataan, ja komission tavoite näiltä osin on erittäin tärkeä ja kannatettava.**

Komissio esittää lisäksi, että etsintä- ja pelastusoperaatioihin liittyvät kysymykset tuotaisiin koordinoidusti yhteen perustamalla **poikkihallinnollinen asiantuntijaryhmä**, johon kuuluisivat paitsi jäsenvaltiot, myös Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO ja relevantit kansalaisjärjestöt. Suomen Punainen Risti pitää esitystä kannatettavana, vaikka ryhmän toimeksianto on vielä varsin epäselvä. Ideaalitilanteessa asiantuntijaryhmä voi lisätä tiedonkulkua eri toimijoiden kesken ja johtaa entistä toimivampiin operaatioihin. **Ryhmän toimeksianto on kuitenkin syytä rajata riittävän täsmälliseksi**, eikä sen toiminta saa muodostua niin raskaaksi, että se johtaa järjestöjen hallinnollisten vastuiden lisääntymiseen ja varsinaisen operatiivisen toiminnan vaikeutumiseen.

2.5. Ihmissalakuljetuksen torjunta

Komissio pyrkii tehostamaan ihmissalakuljetuksen torjuntaa mm. yhteistyötä parantamalla. Suomen Punainen Risti pitää tavoitetta tärkeänä. Komission esityksen keskiössä vaikuttaa kuitenkin tässäkin yhteydessä olevan maahanmuuton kannustimien vähentäminen ja sanktioiden lisääminen, eikä aidosti ongelman juurisyihin puuttuminen.

Suomen Punainen Risti muistuttaa tiedonannossakin mainitusta riskistä, että yhä tehostuvien sanktioiden seurauksena myös humanitaariset operaatiot ovat vaarassa tulla kriminalisoiduiksi. **Muistutamme, että humanitaarista apua annetaan aina puolueettomasti ja inhimillisistä lähtökohdista käsin, eikä maahanmuuton hallintaa tule käyttää syynä avun antamisen estämiselle.**

2.6. Politiikan ulkoinen ulottuvuus

Politiikan ulkoisen ulottuvuuden osalta komission tavoitteena on tiedonannon mukaan "tasaveroisten ja molempien osapuolten intressit huomioonottavien suhteiden rakentaminen sekä muuttoliikenäkökulman sisällyttäminen kaikkeen kumppanuustoimintaan." **Suomen Punainen Risti pitää erittäin ongelmallisena, että maahanmuutto sidotaan osaksi kaikkea kumppanuustoimintaa.**

Kehitysyhteistyöllä ja investoinneilla voidaan edistää ihmisten elämän edellytyksiä ja mahdollisuutta elää sekä työskennellä yhteisöissään. Ihmiset kuitenkin liikkuvat monista eri syistä, ja vaikutukset ovat moninaisia. Ihmisten liikkuminen on myös taloudellisen kehityksen edellytys.

Suomen Punainen Risti katsoo, että kehityspolitiikassa tulisi välttää kehitysyhteistyön yhdistämistä ihmisten liikkumisen hallintaan. **Sen sijaan tulisi keskittyä taustalla olevien monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen ja ihmisten tarpeisiin. Kehitysrahoitusta ei pidä koskaan sitoa valtioiden halukkuuteen tai edellytyksiin vastaanottaa kansalaisiaan tai muita maasta lähteneitä ihmisiä.**

Pahimmillaan muuttoliikenäkökulman sitominen osaksi muita politiikkaohjelmia johtaa humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyörahoituksen politisoitumiseen. Tämä on erittäin huolestuttava kehityssuunta. **Inhimillisyyden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden periaatteiden mukaisesti etenkin humanitaarista apua tulee voida antaa tarveperustaisesti riippumatta valtioiden muista poliittisista intresseistä.**

Uudelleensijoittaminen

Pakolaisten, kuten kaikkien muidenkin liikkeessä olevien ihmisten, suojelun pitää olla Suomen ja kansainvälisen yhteisön yhteinen tavoite. Suomen tulee EU-maiden joukossa edistää turvallisia muuttoreittejä ja tukea esimerkiksi perheiden yhdistämistä, uudelleensijoittamisjärjestelmää ja humanitaarisen viisumin käyttöönottoa.

Suomen Punainen Risti näkee tärkeänä uudelleensijoitettujen pakolaisten määrän kasvattamisen. Turvallisten reittien lisääminen kansainvälistä suojelua tarvitseville on kotimaiden olosuhteiden parantamisen ja rauhan saavuttamisen pyrkimysten jälkeen paras tapa vähentää hallitsematonta maahanmuuttoa ja tarjota turvaa kaikkein heikoimmassa ja haavoittuvammassa asemassa oleville henkilöille.

Yhteistyön kolmansien maiden kanssa ei tulisi olla ehtona uudelleensijoitusohjelman laajentamiselle.

Suomen Punainen Risti katsoo myös, että EU:n uudelleensijoitusohjelman tulee olla lisämekanismi pakolaisten sijoittamisessa, eikä sen tulisi vaikuttaa EU-maiden tukeen vakiintuneelle ja hyvin toimivalle UNHCR:n uudelleen-sijoitusohjelmalle.

Komission suosituksessa laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa (uudelleensijoittamisen, humanitaarisen maahanpääsyn ja muiden täydentävien väylien edistäminen) mainitaan yksityisen tuen järjestelmät, joilla voidaan tukea uudelleensijoittamista, humanitaarista maahanpääsyä ja muita täydentäviä väyliä. Suosituksen kohdassa 26 sanotaan, että ”[k]aikissa näissä tapauksissa yksityisillä tukijoilla, yksityishenkilöiden ryhmillä tai voittoa tavoittelemattomilla järjestöillä voi olla jäsennelty rooli kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanottamisessa ja kotouttamisessa.” Yksityisen tuen malleissa kuten private sponsorship -mallissa yksittäiset henkilöt, yhteisöt tai esim. yritykset voivat sponsoroida eli vastata osittain pakolaisten kustannuksista sekä osallistua pakolaisten kotoutumiseen. Mallin on katsottu mm. aktivoivan kansalaisyhteiskuntaa. **Suomen Punainen Risti näkee myönteisenä, että erilaisia perinteistä kiintiötä täydentäviä malleja tarkastellaan ja vahvistetaan siten kansalaisyhteiskunnan roolia kotoutumisessa. Suomen Punainen Risti painottaa kuitenkin, että uudelleen-sijoitus kaikkein haavoittuvamassa asemassa oleville tulee taata, ja täydentävien väylien käyttöönotto ei saa johtaa valtioiden kansallisten kiintiöiden laskemiseen.**

Suomen Punainen Risti näkee myönteisenä, että komission suosituksessa kiinnitetään huomiota uudelleensijoitusohjelman laadukkuuteen ja haavoittuvuuksiin. Pidämme tärkeänä, että Suomen uudelleensijoitusohjelmassa eri toimijat tunnistavat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet ja huomioivat vaadittavat kehitys- ja tukitoimet. **Kokonaiskuva suojelua saaneiden tarpeesta ja tarvittavasta kotoutumisen tuesta tulee arvioida yhteistyössä viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.**

Perheenyhdistäminen

Suomen Punainen Risti on nostanut useissa eri yhteyksissä ja kuulemissa huolen erityisesti kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuudesta perheenyhdistämiseen ja sen vaikeutumisen vaikutuksista kotoutumiselle. Ulkomaalaislainsäädännön muutosten ja hallinnollisten esteiden myötä perheenyhdistäminen on tehty lähes mahdottomaksi.

Suomen Punainen Risti näkee erittäin myönteisenä komission suosituksen kohdan 31, jossa ”jäsenvaltioita kannustetaan ottamaan käyttöön perheenyhdistämistä edistäviä ohjelmia, joilla parannetaan tiedonsaantia ja yksinkertaistetaan

viisumihakemusmenettelyä. Lisäksi jäsenvaltioita kehotetaan perustamaan perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä tapauksia varten humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia, kuten perheperusteisen tuen järjestelmiä.” **Suomen tulisi kannassaan antaa vahva tukea perheenyhdistämisen helpottamiseksi.**

2.7. Osaajien houkuttelu ja kotoutumisen edistäminen

Suomen Punainen Risti pitää tervetulleena komission esitystä yhteisestä kotouttamisen ja osallisuuden toimintasuunnitelmasta, ja toivomme sen tuovan aidosti uusia keinoja jäsenmaiden keskeiseen ja eri toimijoiden kansaa tehtävään yhteistyöhön. Punainen Risti on osaltaan valmis osallistumaan suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon.



Kristiina Kumpula
pääsihteeri

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, 00140 Helsinki, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin 020 701 2000 Faksi 020 701 2310

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabriksgatan 1 a, 00140 Helsingfors, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon 020 701 2000 Telefax 020 701 2310

Y-tunnus / FO-nummer 0116988-7

punainenristi.fi
rodakorset.fi

Suomen Punainen Risti kuuluu Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen.