PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan Ulkoasiainvaliokunnalle
18.11.2020

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selvityksestä koskien komission ehdotusta EU:n uudeksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi. Pakolaisneuvonnan lausunnossa keskitytään erityisesti turvapaikkamenettelyä ja turvapaikanhakijoina Eurooppaan saapuneiden perustavanlaatuisia oikeuksia koskeviin komission ehdotuksiin.

Pakolaisneuvonta jakaa komission tavoitteet perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräiseksi turvaamiseksi. Näin myös siltä osin, että jotain on tehtävä, sillä tällä hetkellä Euroopassa ei käytännössä ole yhtenäistä turvapaikkajärjestelmää eikä vastuunjako toimi. Oikeus hakea turvapaikkaa ja turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeet sekä kansainvälistä suojelua saaneiden oikeudet eivät toteudu jäsenvaltioissa kuten pitäisi.

Komission ehdotus sisältää kuitenkin useita esityksiä, jotka ovat omiaan heikentämään entisestään turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeita eikä se tuo vastauksia myöskään sen osalta, miten luotaisiin toimiva vastuunjako ja solidaarisuus (yhteisvastuu). Sopimus keskittyy lähinnä turvapaikanhaun vähentämiseen ja palautuksiin. Ehdotuksessa nostetaan esiin haavoittuvassa asemassa olevat, mutta esitykset eivät sisällä säädöksiä, joilla turvattaisiin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden ja heidän erityistarpeidensa tunnistaminen ja turvaaminen.

Komission ehdotus sisältää useita kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa heikentäviä esityksiä, jotka käytännössä tarkoittaisivat eräiden jäsenvaltioiden ongelmallisten ja huonojen käytäntöjen laillistamista. Näistä esimerkkinä pakolliset rajamenettelyt sekä ns. kriisi- ja *force majeure*-tilanteissa mahdollisuus lykätä kohtuuttomasti hakemusten rekisteröimistä sekä käsitellä käytännössä lähes kaikki hakemukset oikeusturvaltaan heikossa summaarisessa pikamenettelyssä.

Ehdotettujen menettelyjen (mm. alkuseulonta, rajamenettely, normaali menettely, vastuunmäärittäminen, uudelleensijoittaminen) ajoitus, menettelystä vastaava ja sen toteuttava viranomainen sekä menettelyiden suhde toisiinsa ovat erittäin epäselviä.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Ehdotus ei takaa riittävästi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamista oikeudellisella eikä käytännön tasolla. Ehdotus merkitsee tältä osin heikennystä voimassa olevaan EU-lainsäädäntöön.

Komission tiedonannossa painotetaan monessa kohtaa perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräistä noudattamista sekä lapsen edun ensisijaisuutta kaikissa menettelyissä. Varsinaiset konkreettiset esitykset sisältävät kuitenkin tämän kanssa ristiriitaisia kohtia. Tästä esimerkkinä esitys, jolla rajamenettelyiden ulkopuolelle rajataan vain lapsiperheet, joissa on alle 12-vuotiaita lapsia. Tämä on selkeästi ristiriidassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen, LOS kanssa sekä vähintään kyseenalainen EU:n perusoikeuskirjan asettamien velvoitteiden kanssa.

Rajamenettelyt, "fiction of non-entry", liikkumisvapauden rajoittaminen

Ehdotus, jonka mukaan rajamenettelyissä olevien henkilöiden ei katsota virallisesti saapuneen jäsenmaan alueelle, on harhaanjohtava ja ristiriidassa EU:n oikeuskäytännön sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja mm. EIT:n oikeuskäytännön kanssa. Se ei muuta kansainvälisen oikeuden ja EU:n perusoikeuskirjan turvaamia yksilön oikeuksia. ("fiction of non-entry")

Ehdotus rakentuu järjestelmälliseen liikkumisvapauden rajoittamiseen seulonta- ja rajamenettelyissä. Esitys mahdollistaa säilöönoton EU:n rajoilla jopa kuudeksi kuukaudeksi, 12 viikoksi rajalla tapahtuvien turvapaikkamenettelyjen kohdalla ja edelleen 12 viikkoa rajalla tapahtuvien paluumenettelyjen kohdalla. Tältä osin ehdotus on kyseenalainen muun muassa EIT:n oikeuskäytännön valossa ja on esimerkiksi Suomen osalta omiaan lisäämään kustannuksia. Ehdotus muistuttaa lähinnä Kreikan saarilla epäonnistuneeksi osoitettua "hotspot-ajattelua".

Nykyisillä minimaalisilla hakijamäärillä Suomen kaltaisessa maassa voitaisiin ehkä turvata asianmukainen menettely suurimmalle osalle hakijoita, vaikka nyt ehdotetut säädösmuutokset toteutettaisiin. Tämä edellyttäisi käytännössä takeita perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta sekä hallinnon että lainkäytön tasolla. Tällä hetkellä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta huomioidaan tosiasiallisesti vain poikkeuksellisesti Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätöksissä.

On kuitenkin muistettava, että nyt on kyse ehdotuksesta, jossa on tarkoitus luoda säännökset koko EU:n alueelle. On selvää, että osassa jäsenvaltioista, kuten tällä hetkellä esimerkiksi Unkarissa, esitetyt ehdotukset eivät lisäisi oikeusturvatakeita, vaan tarkoittaisivat lähinnä huonojen ja ongelmallisiksi todettujen käytäntöjen laillistamista EU-tasolla.

Vastuunjako (uusi monimutkaisempi Dublin menettely) ja solidaarisuus

Vastuunjaon ja solidaarisuuden (yhteisvastuun) osalta esitys sisältää hyviä tavoitteita, mutta äärimmäisen monimutkaisia ja epäselviä kompromissiehdotuk-

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

sia, jotka eivät sisällä todellisia ja realistisia keinoja ongelmien ratkaisemiseksi, esimerkiksi sisäisten siirtojen turvaamiseksi. Jäsenvaltiot saavat tarjota "palautusten sponsorointia" sen sijaan, että ne osallistuisivat turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin. Ehdotus ei sisällä mitään takeita siitä, että se edistäisi vastuunjaon oikeudenmukaisempaa jakaantumista Euroopassa ja globaalisti.

Esitys sisältää uuden nykyistä monimutkaisemman vastuunmäärittämismenettelyn, vaikka eri nimellä eli ei enää puhuttaisi Dublin-menettelystä. Vastuu hakemuksen käsittelystä jäisi edelleen pääsääntöisesti jäsenvaltiolle, johon hakija ensimmäiseksi saapuu.

Menettelyn nopeuden ja palautusten painottaminen

Komission muutosehdotuksessa painotetaan menettelyjen nopeutta ja palautuksia. Ehdotettu rajamenettely perustuu kahteen virheelliseen oletukseen: siihen, että suurimmalla osalla Eurooppaan saapuvista ihmisistä ei ole suojelutarvetta ja että turvapaikkahakemukset voidaan arvioida helposti ja nopeasti. ECREn[1] kannanottoon viitaten useimmat viimeisen kolmen vuoden aikana turvapaikkaa Euroopassa hakeneet ihmiset ovat saaneet jonkinasteisen suojeluaseman, viimeistään valituksen jälkeen tai uusintahakemuksen kautta.

Palautukset ovat osa toimivaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Kansainvälistä suojelua hakeneen palauttaminen edellyttää kuitenkin, että hänen perusteensa on selvitetty asianmukaisesti, mikä tarkoittaa perusteiden yksilöllistä arvioimista sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamista. Lisäksi on turvattava tehokkaat oikeussuojakeinot.

Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa hätiköimällä ja oikeusturvaa heikentämällä ei ole mahdollista turvata laadukasta menettelyä. Tämän saimme nähdä myös Suomessa syksyn 2015 seurauksena.

Tehostamistoimet, joissa painotetaan nopeutta laadun kustannuksella merkitsevät suurinta riskiä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Asianmukainen turvapaikkamenettely edellyttää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eli ns. haavoittuvassa asemassa olevien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamisen. Näiden toteutuminen taas edellyttää asiantuntevaa neuvontaa, aikaa, mahdollisuutta luottamuksen luomiseen ja erityisosaamista sekä viranomaisilta että vastaanoton työntekijöiltä ja oikeusapua antavilta tahoilta. Esityksessä korostetaan, että menettelylliset takeet ja myös oikeusapu turvataan kaikille hakijoille ja kaikissa menettelyissä, vaikka jokaiselle turvapaikkamenettelyä läheltä seuranneelle asiantuntijalle on selvää, että ehdotetuilla aikatauluilla ja menettelyillä näitä ei voida taata.

[1] European Council on Refugees and Exiles

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Selkeä esimerkki ehdotusten epärealistisuudesta on se, että alkuseulonnassa (max 5 + 5 päivää) voitaisiin selvittää ja tunnistaa hakijoiden erityisen haavoittuva asema.

Pakolaisneuvonnan johtopäätökset/lopuksi

Ehdotus on äärimmäisen laaja ja monimutkainen kokonaisuus täynnä epäselviä ja tulkinnanvaraisia yksityiskohtia, jossa kaikki osat vaikuttavat toisiinsa. Mitä enemmän nyt annettuihin komission lainsäädäntöehdotuksiin perehtyy, sitä selkeämmäksi käy, että ehdotetun kaltaiset kompromissit ja oikeusturvaheikennykset ovat omiaan vaarantamaan asianmukaisen eli tehokkaan ja oikeusvarman turvapaikkamenettelyn. Säädösesitysten osalta on selvää lähinnä se, että ne lisäävät rajamenettelyitä, säilöönottoja ja paperittomuutta. Niiden ihmisten osalta, joiden kohdalla maastapoistaminen on mahdollista, ehdotus lisää ehdottomien palautuskieltojen loukkausriskiä.

Ehdotus on omiaan heikentämään turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa (ml. tehokkaat oikeussuojakeinot) ja tarkoittaisi käytännössä perusteetonta puuttumista hakijoiden perustavanlaatuisin oikeuksiin Suomessa ja koko EU:n alueella. Se ei sisällä todellisia ratkaisuja nykyisiin ongelmiin.

Pakolaisneuvonta katsoo, että tällä hetkellä EU-tasolla paras vaihtoehto on kehittää yhtenäistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja perustavanlaatuisia oikeuksia entisestään heikentämättä, voimassa olevan EU-lainsäädännön pohjalta. Nykyinen EU-lainsäädäntö asettaa ehdotettua paremmin ja selkeämmin tehokkaan ja laadukkaan eli oikeusturvatakeet täyttävän turvapaikkamenettelyn vaatimukset kaikille jäsenvaltioille. Tällä hetkellä ongelma on, että voimassa olevaa lainsäädäntöä ei noudateta kaikissa jäsenvaltioissa. Komission ehdotus ja esitykset hämärtäisivät oikeusturvan, liikkumisvapauden ja perustavanlaatuisten oikeuksien osalta säädöspohjaa ja nojautuisivat aivan liikaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintaan, selkeiden säädösvelvoitteiden sijaan. Tätä ei tule hyväksyä, erityisesti kun on kyse turvapaikkamenettelystä ja ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista. Tulkinnanvaraisuus ei edistä yhtenäisen, EU:n laajuisen turvapaikkajärjestelmän toteutumista vaan tosiasiassa vain vahvistaisi jäsenvaltioiden välisiä eroja.

Esimerkiksi pakollisten nopeutettujen huonolaatuisten rajamenettelyiden painottamisen ja lisäämisen sijaan tulisi kehittää nopeutettuja menettelyjä ns. selville myönteisille tapauksille. Tällä turvattaisiin ehdottomia palautuskieltoja vaarantamatta viranomaisten resurssien käyttäminen monimutkaisiin ja vaativampiin tapauksiin.

Komission tiedonannossa nostetaan esiin tärkeä kehityskohde eli säännellyt ja turvalliset reitit, mutta ei mitään tosiasiallisia toimenpiteitä näiden edistämiseksi. Turvallisia reittejä Eurooppaan tulisi edistää ja lisätä merkittävästi. Suojelun tarpeessa olevien osalta tulisi lisätä viipymättä jo olemassa olevien

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

keinojen käyttöä, kuten uudelleensijoittaminen, perheenyhdistäminen ja humanitaarinen viisumi.

Maahanmuuttoon liittyvien kysymysten ja erityisesti turvapaikanhakijoiden määrän rajoittamisen nostaminen EU:n ulkosuhteiden keskeiseksi asiaksi on jo nyt johtanut muun muassa viisumipolitiikan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun rahoituksen vinoutumiseen. EU:n tulisi osoittaa solidaarisuutta niille EU:n ulkopuolisille maille, jotka valtaosaltaan kantavat vastuun pakolaisten vastaanottamisesta. Sen sijaan ehdotus pyrkii ulkoistamaan vastuun turvapaikanhakijoista ja pakolaisista. Ehdotetun kaltainen kumppanuuksien rakentaminen EU:n pyrkimykselle maahanmuuton hallintaan ja takaisinottosopimusten lisäämiseen, heikentää EU:n ja sen jäsenvaltioiden asemaa kansainvälisesti oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien puolestapuhujana.

Sisäministeriön perusmuistiossa tuodaan esiin, että Suomi on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuisiin keskusteluihin komission esitysten pohjalta. Pakolaisneuvonta pitää olennaisen tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Suomi painottaa johdonmukaisesti perus- ja ihmisoikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatteita myös tässä asiaryhmässä eli maahanmuutto- ja turvapaikkapolitikan uudistamisessa. Perusmuistiossa todetaan, että kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä asettaa selkeät rajat kompromisseille. Tätä ei ole riittävästi huomioitu nyt Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa komission ehdotuksessa ja käsittelyyn tulossa olevissa lainsäädäntöesityksissä.

Nykymuodossaan komission ehdotus ja esitykset ovat omiaan merkitsemään sekä säädöstasolla että käytännössä kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksien merkittävää rajoittamista oikeusturvan ja liikkumisvapauden osalta, ilman että turvataan mitään todellisia keinoja ehdotuksen kannatettavien tavoitteiden, esimerkiksi vastuunjaon osalta.

Pakolaisneuvonta viittaa laajemmin ja yksityiskohtaisemmin ehdotuksen osalta ECRE:n kannanottoon:

https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi