Eduskunnan hallintovaliokunnalle,

Lausunto: E-asia/Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

1. Kohti Euroopan unionin ’uutta’ yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa – yleisiä näkökohtia

Euroopan unionin yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on ollut vaikeuksissa vuoden 2015 jälkeen. Kansainvälistä suojaa hakevien henkilöiden määrän kasvu nosti tuolloin keskusteluun järjestelmän rakenteelliset heikkoudet, joihin komissio on sittemmin vastannut lukuisilla uudistusehdotuksilla.[1] Käsillä oleva ehdotus uudeksi muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseksi[2] on kokonaisvaltainen paketti, joka rakentuu osittain vanhojen ehdotusten varaan, mutta se sisältää myös uusia elementtejä.

EU:n pyrkimys maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseen on sinänsä kannatettava, sillä nykyinen järjestelmä on ongelmallinen sekä EU:n jäsenvaltioiden, maahanmuuttajien että turvapaikanhakijoiden kannalta. Uudistusehdotuksen yleinen lähtökohta, jossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa pyritään tarkastelemaan kokonaisuutena, on samoin perusteltu. Tältä osin on kuitenkin huomautettava, että laillisen maahantulon mekanismien kehittely jää ehdotuksessa varsin pintapuoliseksi.

Tässä yhteydessä on samoin syytä korostaa, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan yhtenäistäminen on monessa mielessä vapaan liikkuvuuden tae. Vapaan liikkuvuuden Euroopassa jokaisen jäsenvaltion on kyettävä luottamaan siihen, että toiset jäsenvaltiot toimivat yhteisten intressien mukaisesti. Sisäisen liikkuvuuden turvaaminen edellyttää yhteisten ulkorajojen valvontaa yhtenäisten linjausten mukaisesti. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan linjanvedoilla on siten välillisesti erittäin tärkeä merkitys myös vapaan liikkuvuuden toteutumisen kannalta.

Oikeudellisesta näkökulmasta on olennaista huomata, että EU:n yhteisellä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalla on vahva perusta EU:n perussopimuksissa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”[u]nioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.” Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 artiklan 2 kohdan mukaan EU varmistaa, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevan yhteisen politiikan. Tämä politiikka ”perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan.” SEUT 77-80 artikloissa täsmennetään, mistä asioista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla voidaan ottaa käyttöön EU-lainsäädäntöä. Ehdotukseen sisältyvät yksityiskohtaiset lainsäädäntöehdotukset ovat nähdäkseni kaikki luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan hyväksyä enemmistöpäätöksin. Täysin toinen kysymys tietysti on, missä määrin viisasta se olisi ottaen huomioon EU:n poliittisen tilanteen.

[1] Tältä osin ks. erityisesti Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, Euroopan muuttoliikeagenda, 13.5.2015, COM(2015) 240 final ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja laillisten maahanpääsyväylien kehittäminen, 6.4.2016, COM(2016) 197 final ja näiden pohjalta tehdyt yksityiskohtaisemmat ehdotukset.

[2] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, 23.9.2020, COM(2020) 609 final.

Ehdotus uudeksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi *pyrkii entisestään yhtenäistämään EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa*, mikä näkyy ehdotuksessa monin tavoin. Samalla on hyvä huomioida, että ehdotus on luonteeltaan pragmaattinen ja *reaalipoliittinen.* Siinä omaksutut työvälineet eivät perustu uudenlaiseen ajatteluun tai maahanmuuton syiden aiempaa syvällisempään ymmärtämiseen, vaan pikemminkin on haettu ratkaisuja, jotka jäsenvaltiot mahdollisesti voisivat hyväksyä. On siten hyvin kyseenalaista, onko ehdotuksesta sellaiseksi 'uudeksi aluksi,' jolla komissio ehdotusta on kuvannut.

Jatkossa lausuntoni keskittyy ainoastaan säädösehdotuksiin, erityisesti siltä osin kuin niissä on havaittavissa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta olennaisia näkökohtia. Yksityiskohtaista säädösehdotusten arviota ei tähän lausuntoon sisälly.

2. Tiedonannon liitteenä olevat säädösehdotukset

Tiedonannon liitteenä on annettu viisi lainsäädäntöuudistusta, joista kolme on uutta ja kaksi on vuoden 2016 ehdotuksista edelleen työstettyä uudistusta. Ensinnä mainitut uudet ehdotukset ovat:

- turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus COM(2020) 610 final;
- asetus kriisi- ja force majeure- tilanteisiin COM (2020) 613 final ja
- asetus seulonnoista ulkorajoilla COM(2020) 612 final.

Muutetut ehdotukset ovat puolestaan:

- turvapaikkamenettelyasetus COM(2020) 611 final ja
- Eurodac-asetus COM(2020) 614 final.

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla asetusehdotuksella korvataan nykyinen Dublin-asetus. Tavoite on teoriassa hyvä, sillä uudella asetuksella pyritään löytämään ratkaisuja niihin ongelmiin, joita Dublin-mekanismi on tuottanut eli jakaa vastuuta ja rasitteita EU:n alueelle tulevista kolmannen maiden kansalaisista. Siihen sisältyy *yhteisvastuumekanismi*, jossa on erilaisia toimia, joiden osalta jäsenvaltiot voivat tietyiltä osin valita, mihin ne osallistuvat. Yhteisvastuun korostaminen on linjassa yhtäältä perussopimusten kanssa ja toisaalta lähtökohta myös seuraa EU:n tuomioistuimen ratkaisuja unionin turvapaikkapolitiikan suhteen.[3] Asetuksella luotaisiin siten eräänlainen *jäsenvaltioiden välisen pakollisen solidaarisuuden malli*, jossa olisi kuitenkin jonkin verran joustovaraa sen suhteen, mitä toimia kukin jäsenvaltio ottaa käyttöön. Jäsenvaltio voi esimerkiksi tukea erityisen paineen alle joutunutta jäsenvaltiota ottamalla vastaan ns. sisäisiä siirtoja tai kantamalla vastuun palauttamisesta. Mainittakoon tässä, että solidaarisuus ymmärretään ehdotuksessa nimenomaan jäsenvaltioiden välisenä, eikä turvapaikanhakijoihin suuntautuvana.

[3] Ks. erit. EU:n tuomioistuimen tuomiot yhdistetyissä asioissa C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, kohta 80: "On nimittäin muistutettava, että päätöksissä 2015/1523 ja 2015/1601 säädettyihin väliaikaisiin toimenpiteisiin sisältyneet rasitteet oli siksi, että nämä päätökset oli annettu SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla, jotta autettaisiin Helleenien tasavaltaa ja Italian tasavaltaa selviytymään paremmin hätätilanteesta, joka oli aiheutunut kolmansien maiden kansalaisten äkillisestä joukoittaisesta maahantulosta niiden alueelle, lähtökohtaisesti jaettava kaikkien muiden jäsenvaltioiden kesken jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteen mukaisesti, koska SEUT 80 artiklan mukaan tätä periaatetta on noudatettava unionin turvapaikkapolitiikassa."

Yleisesti tarkastellen vaikuttaa siltä, että uusi asetusehdotus näyttäisi olevan melko samankaltainen vuoden 2016 Dublin IV ehdotuksen kanssa, joten tältä osin voidaan kysyä, missä määrin sillä lopultakaan kyetään ratkaisemaan Dublin-järjestelmän olennaisia ongelmia.

Asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure- tilanteissa täydentää edellä mainittua asetusta ja määrittää tarkemmat säännöt yhteisvastuumekanismin toiminnasta. Tältä osin on luontevaa, että oikeudellinen perusta olisi molemmissa sama. Asetus kumoaisi ns. tilapäisen suojelun direktiivin,[4] joka on jäänyt täysin kuolleeksi kirjaimeksi, sillä sitä ole koskaan sovellettu. Asetukseen sisältyy kohtia, joiden osalta *jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityinen huomio siihen, että asetus ei johda palauttamiskiellon rikkomiseen*. Tällainen riski on muun muassa artiklassa 4, jossa palauttaminen ns. rajamenettelyssä olisi kytköksissä siihen, että hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen, ”jonka osalta määrittävän viranomaisen tekemien kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus on Eurostatin viimeisimpien saatavilla olevien unionin laajuista vuosittaista keskiarvoa koskevien tietojen mukaan enintään 75 prosenttia.” Prosentuaalisten osuuksien ottaminen yksilöllisen päätöksenteon pohjaksi on lähtökohtaisesti riskialtista palauttamiskiellon valossa. Rajamenettely ylipäätään on mekanismi, joka sisältää olennaisia riskejä perus- ja ihmisoikeusloukkauksista.

Asetus seulonnoista ulkorajoilla pyrkii nopeuttamaan menettelyä ja sisältää samoin *riskin siitä, että palautuskieltoa ei kyetä seulontamenettelyssä noudattamaan ja että oikeutta hakea turvapaikkaa heikennetään*. Näitä riskejä on ehdotuksessa pyritty minimoimaan liittämällä ehdotukseen perusoikeuksien seurantamenettely. Jokaisen jäsenvaltion on perustettava *riippumaton seurantamekanismi perusoikeuksien turvaamisen valvomiseksi*. Mekanismin yleisestä ohjeistuksesta vastaisin EU:n perusoikeusvirasto. Perusoikeuksien seurantamekanismi on nähdäkseni välttämätön edellytys sille, että seulonta-asetus voidaan hyväksyä. Jatkovalmistelussa on yhtä kaikki syytä pitää huolta siitä, että mekanismista tulee vaikuttava ja että seulontavaiheessa hakijoilla on saatavilla asianmukaista oikeudellista apua. Esimerkiksi hakijan haavoittuva asema ei välttämättä ole kovin helposti selvitettävissä, vaikka seulonnan yhteydessä järjestettäisiin terveystarkastus. Kaikkien osapuolten etu on, että hakijat osoitetaan oikeaan menettelyyn heti prosessin alussa.

Turvapaikkamenettelyasetus on jo ollut valmisteilla aiemmin. Asetuksella kumottaisiin voimassa oleva ns. menettelydirektiivi 2013/32/EU. Perusteena säädöstyypin muutokseen on komission näkemys siitä, että kansallisten menettelyjen yhdenmukaisuuden taso ei ole osoittautunut riittäväksi poistamaan eroja käytetyissä menettelyissä, määräajoissa sekä oikeuksissa ja menettelyllisissä takeissa. Komission näkemyksen mukaan tavoitteet voidaan saavuttaa vain asetuksella, jonka säännöksiä sovelletaan suoraan. Turvapaikkamenettelyä koskevan sääntelyn *harmonisointi on sinänsä perusteltu tavoite*, mutta se myös tarkoittaa, että asetusta suotuisampaa menettelyä ei saisi jatkossa soveltaa. Tätä taustaa vasten on erittäin tärkeää arvioida jatkovalmistelussa hyvin tarkkaan, *ettei kansainvälistä suojaa hakevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojan taso heikkene harmonisoinnin myötä*. Tämä koskee palauttamiskieltoa, oikeutta hakea turvapaikkaa ja muita turvapaikkaprosessissa relevantteja oikeuksia. EU:n on jatkossakin turvattava turvapaikanhakijoille se suoja, jonka kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n perusoikeuskirja edellyttävät.

Eurodac-asetukseen tehdyillä muutoksilla laajennetaan erityisesti hakijoista kerättävän tiedon määrää. Sen aiempaan versioon liittyi lukuisia ongelmia, joihin on kiinnittänyt huomionsa mm. EU:n

[4] Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi.

perusoikeusvirasto[5] ja EU:n tietosuojavaltuutettu.[6] Jatkovalmistelussa on tärkeää pitää huoli siitä, että tietosuojan taso on kolmannen maan kansalaisillakin korkea.

3. Kokoavia huomioita

Tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta on iso ja monimutkainen kokonaisuus, josta tässä on kommentoitu vain pientä osaa. Sen lähtökohta on perusteltu, maahanmuuttoa ja turvapaikkakysymyksiä on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti. Muuttoliikkeiden syyt ovat moninaiset, mistä syystä mitään sellaista yhtä yksittäistä ratkaisua ei ole, jolla muuttoliikkeisiin voidaan olennaisesti vaikuttaa. Tiedonannossa korostuu maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyjen yhtenäistämisen tavoite, mikä sekin on eurooppalaisessa mittakaavassa perusteltua. Monet nykyisen järjestelmän ongelmat ovat nimenomaan seurausta siitä, että jäsenvaltioiden halukkuus noudattaa yhteisesti sovittua sääntöjä on osin heikohko tai siihen ei suurten hakijamäärien paineessa ole tosiasiallista mahdollisuutta. Pyrkimys vastuun ja rasitteiden jakamiseen jäsenvaltioiden kesken on koko hankkeen keskeinen elementti ja se on erittäin perusteltu. Yhtenäisten linjojen tärkeys on koko tiedonannon punainen lanka ja se näkyy myös lakiehdotusten säädöstyypissä. Pääpaino on asetuksissa eli säädökset olisivat voimassa automaattisesti ja yhtäläisesti kaikissa EU-maissa heti niiden tultua voimaan ilman erillistä voimaansaattamista.

Toisaalta on kuitenkin huomautettava, että ehdotus ei sisällä mitään sellaisia olennaisia uudenlaisia avauksia, jotka antaisivat syytä puhua ’uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta.’ Monet omaksutuista ratkaisuista ovat sellaisia, joiden tehoa voidaan perustellusti epäillä. Ehdotusta värittää samoin varsin reaalipoliittinen ote, eikä sitä voi pitää mitenkään erityisen perusoikeustietoisena. Lisäksi ehdotus sisältää paikoin ratkaisuja, jotka ovat erittäin monimutkaisia, mikä ei luonnollisesti ole omiaan vahvistamaan järjestelmän toimivuutta. Koska ehdotuksilla haetaan aiempaa syvempää harmonisoinnin tasoa, on erittäin tärkeää pitää kiinni siitä, että EU:n lainsäädäntö vastaa sitä tasoa, jota kansainväliset ihmisoikeussopimukset, Suomen perustuslaki ja EU:n perusoikeuskirja edellyttävät.

Yksityiskohtaiset säädösehdotukset eivät olleet tässä tarkasteltavana lähemmin. Lainsäädännössä yksityiskohdat ovat luonnollisesti hyvin keskeisiä. Jännite sinänsä oikeutetun maahanmuuton hallinnan ja esimerkiksi kansainvälistä suojaa hakevan henkilön oikeuksien välillä on tosiasia, eikä uudistuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voi arvioida ilman lähempää yksityiskohtien analyysiä. Näin ollen säädösehdotusten jatkovalmistelussa on olennaista jatkuvasti arvioida ehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Suomen perusmuistiossa omaksuma perus- ja ihmisoikeuksia sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteita korostava kanta näyttäisi tältä osin olevan pääosin selkeä.

Turussa, 23.11.2020



Elina Pirjatanniemi
Kansainvälisen oikeuden professori
Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin johtaja
elina.pirjatanniemi@abo.fi

[5] FRA Opinion – 6/2016 [Eurodac] Vienna, 22 December 2016, The impact of the proposal for a revised Eurodac Regulation on fundamental rights, Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights.
[6] European Data Protection Supervisor, Opinion 4/2018 on the Proposals for two Regulations establishing a framework for interoperability between EU large-scale information systems, 16 April 2018.