PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
23.11.2020

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, Välimeren tilanne on kestämätön 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 entisestään heikentämään turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeita eikä se myöskään tuo vastauksia sen osalta, miten luotaisiin toimiva vastuunjako ja solidaarisuus (yhteisvastuu). Ehdotuksessa nostetaan esiin haavoittuvassa asemassa olevat, mutta esitykset eivät sisällä säädöksiä, joilla edistettäisiin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden ja heidän erityistarpeidensa tunnistamista ja turvaamista. Sopimus keskittyy lähinnä turvapaikanhaun vähentämiseen ja palautuksiin.

Ehdotuksen sisältämät useat kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa heikentävät esitykset tarkoittaisivat käytännössä 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

Komission tiedonannossa painotetaan perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräistä noudattamista sekä lapsen edun ensisijaisuutta kaikissa menettelyissä. Säädösesitysten kompromissiehdotukset ovat kuitenkin monelta osin tämän kanssa ristiriidassa. 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.

Pakolliset rajamenettelyt, "fiction of non-entry", säilöönotto

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".

Suomen osalta ehdotus tarkoittaisi nykyisen turvapaikkamenettelyn monimutkaistamista ja erityisesti pakollisten rajamenettelyiden osalta oikeusturvatakeiden ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikentämistä. Käytännössä yhä useampi hakija ohjattaisiin summaariseen ja nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn. Seulonta, pakolliset rajamenettelyt ja vastuunmäärittäminen lisäisivät myös byrokratiaa ja kiireellisesti hoidettavien alkukuulemisten määrää. Jos seulontavaiheella ajatellaan olevan mitään tosiasiallista merkitystä esimerkiksi haavoittuvuuden tunnistamisessa ilman hakijoiden oikeusturvan vaarantamista, niin se lisäisi myös huomattavasti rajaviranomaisen tehtäviä ja koulutustarvetta sekä ainakin osittain keväällä 2016 toteutetun ja hyväksi koetun muutoksen romuttamista. Tuolloin koko turvapaikkatutkinta, myös henkilöllisyyttä ja matkareittiä koskeva alkututkinta siirrettiin määrittävän viranomaisen eli Maahanmuuttoviraston hoidettavaksi.

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

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

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 kompromissiehdotuksia, 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, turvapaikan hakijoina saapuvien ihmisten liikkumisvapauden rajoituksia 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. Tosiasiassa hätiköinti alkuvaiheessa on omiaan pitkittämään menettelyitä, lisäämään valituksia ja myös vastaanoton kustannuksia, mikä on nähty myös Suomessa kuluneen viiden vuoden aikana. Pakolaisneuvonnan työssä tulee edelleen jatkuvasti esiin se, et-

[1] European Council on Refugees and Exiles, https://www.ecre.org/

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

tä uusintahakemus on hakijalle ainoa mahdollisuus saada hakemus ja ehdottomien palautuskieltojen loukkausriski asianmukaisesti arvioitua. Tehdyistä virheistä tulisi oppia eikä tehdä samoja virheitä uudelleen.

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.

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 eikä se toisi tosiasiallista ratkaisua nykyisiin ongelmiin vastuunjaon ja solidaarisuuden osalta. 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.

Pakolaisneuvonta katsoo, että tällä hetkellä EU-tasolla paras vaihtoehto on kehittää yhtenäistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää voimassa olevan EU-lainsäädännön pohjalta. Nykyinen EU-lainsäädäntö asettaa ehdotettua paremmin ja selkeämmin tehokkaan ja laadukkaan eli oikeusturvatakeet täyttävän turvapaikka-menettelyn 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.

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

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 keinojen käyttöä, joita ovat uudelleensijoittaminen, perheenyhdistäminen ja humanitaarinen viisumi. Laillisten turvallisten reittien kehittäminen on myös paras keino taistella ihmissalakuljettajia vastaan sekä muuttaa EU:n vuosia jatkuneen rajoituksiin keskittyvän politiikan aiheuttama kehityssuuntaa, jolla ihmiset ovat joutuneet turvautumaan aina vaarallisempiin reitteihin.

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. Näitä 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, kuten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, turvallisten reittien lisäämisen ja oikeudenmukaisen 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/

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

PAKOLAISNEUVONTA

Amnestyn Suomen osasto on kääntänyt ECRE:n kannanoton myös suomen kielelle:

https://www.amnesty.fi/kannanotto-menneiden-virheiden-valttamiseksi-ja-uuden-sivun-kaantamiseksi-turvapaikka-ja-maahanmuuttosopimuksen-riskialttiisiin-osiin-on-puututtava-ja-positiivisia-nakokohtia-laajennettava/

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

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