HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

21/11 2020

Suurelle valiokunnalle

Re: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistaminen (“paketti”)

1. *Pakettiratkaisu ja näkökulma*.

Vuodesta 2015 lähtien niin EU:n sisäraja- kuin sen turvapaikkapolitiikka ovat olleet vaikeuksissa. Schengen-maat eivät ole tehneet yhteistyötä toivotuin tavoin. Turvapaikkahakemusten käsittelyä koskeva Dublin-järjestelmä ei ole toiminut. Ongelma on kaksijakoinen. Ensinnäkin turvapaikanhaun paineet kohdistuvat jäsenmaihin epätasaisesti. Välimeren rajamaat – Italia, Kreikka, Espanja – vastaanottavat suurimman osan maahantulijoista ja siis kantavat ensisijaisesti vastaanottamisen velvoitteet. Toiseksi, jäsenmaiden kannat turvapaikkakysymyksissä vaihtelevat suuresti. Itävalta, Unkari, Tsekinmaa ja Puola sulkevat rajojaan. Pakollista turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ei hyväksytä. Keskinäinen solidaarisuus puuttuu. Ongelmien ratkaisua säätelevät jossain määrin kansainvälisen oikeuden säännökset. Yhtäällä ovat vuoden 1951 Pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) turvapaikkaa ja palauttamiskieltoa koskevat määräykset. On syytä myös huomata sopimuksen 31 artikla, jossa kielletään rankaisemasta turvapaikanhakijaa laittomasta maahantulosta. Velvollisuutta turvapaikan myöntämiseen ei ole. Mutta pakolaista ei missään tilanteessa saa palauttaa maahan, jossa henkilö voi joutua vainon kohteeksi. Lisäksi tulevat moniin ihmisoikeussopimuksiin kuuluvat säännöt tasaveroisesta kohtelusta, lasten ja naisten oikeuksista, inhimillisyyden perustakeista. Nämä kohdistuvat kaikkiin henkilöihin, ei vain turvapaikan hakijoihin. Sovittaessa EU-maiden kesken maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden käsittelystä tulee ottaa huomioon monia kansainvälisiä oikeussääntöjä.

Käsiteltävänä olevat viisi säännösluonnosta ovat osa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden pakettia. Nyt haetaan moniosaista kokonaisratkaisua, jolla on tarkoitus tarjota jokaisen EU-maan edustamille näkökohdille jotain. Kyseessä on alustava esitys kompromissiksi. Siksi ei ole syytä puuttua laajasti yksittäisiin muotoiluihin. Esitys on keskustelun avaus (vaikka komissio onkin halunnut saada jotkin osat valmiiksi vuoden loppuun mennessä). Koska kyseessä on *paketti* merkitsee tämä myös, että ne jotka ylipäänsä haluavat ratkaisua eivät

Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights

P.O. Box 4 (Yliopistonkatu 3), 00014 University of Helsinki
Telephone +358 9 191 23140, Telefax +358 9 191 23076
E-mail firstname.surname@helsinki.fi, intlaw-institute@helsinki.fi
www.helsinki.fi/eci

voi esittää kovin jyrkkiä vaatimuksia. Vaaditaan valmiutta kompromisseihin. Kukaan ei tässä saa kaikkea haluamaansa. Tarkoitus on, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka saataisiin vihdoin toimivaksi tavalla, joka olisi ainakin jossain määrin sekä tehokas että oikeudenmukainen – siis oikeudenmukainen sekä jäsenmaiden kesken että suhteessa maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin.

Nämä poliittiset näkökohdat on syytä pitää mielessä myös oikeudellisesti kokonaisuutta arvioitaessa.

2. *Pakettiin sisältyy viisi säädösehdotusta*

Pakettia esittelee komission tiedonanto (609 Final), jossa korostetaan esitysten kuulumista yhteen ja niiden keskeisiä tavoitteita, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Myös esitellään niitä laajempia näkökohtia, jotka vaikuttavat maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan onnistumiseen – Schengen-järjestelmän uudistamista, maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden (salakuljetuksen) vastustamista, yhteistyötä kolmansien maiden kanssa mm. palautettavien vastaanottamisessa, osaajien houkuttelemista EU-alueelle ja kotouttamista. Vaikka nämä kysymykset liittyvät aiheeseen, ovat ne kuitenkin tässä yhteydessä toisarvoisia. Oikeudellisesti olennaisimpia ovat ehdotetut viisi säännöstä:

1) ulkorajoilla tapahtuvaa seulontaa (“screening”) koskeva asetusehdotus – 612 Final
2) turvapaikkamenettelyä koskeva asetus 611 Final
3) säännös muuttoliikkeen hallinnasta (“migration management”, korvaisi vanhan Dublin-sopimuksen) – 610 Final
4) säännös kriisiajan toimista – 613 Final
5) Eurodac-asetus (tätä ei jäljempänä käsitellä)

Esitykset eivät muuta ongelmaa, joka syntyy siitä, että turvapaikkaa pitäisi edelleenkin hakea ja hakemus tarkistaa siinä maassa, johon pakolainen saapuu. Tätä on kuitenkin tarkoitus helpottaa ns. hallinta-asetuksella, johon palataan jäljempänä kohdassa 3 C ja jossa asetetaan palauttamiset lähtökohdaltaan samanveroiseksi vaihtoehdoksi maahan ottamiselle.

Seuraavassa kiinnitän huomiota vain kolmeen oikeudellisesti keskeisimpään näistä: rajoilla tapahtuvaa seulontaa ja turvapaikkamenettelyä koskeviin

ehdituksiin sekä EU-maiden välistä taakanjakoa koskevaan muuttolikkeen hallinta-asetusluonnokseen.

3. *Analyysi*

A. **Seulontaa koskeva ehdotus** (612) on uusi. Sen tarkoituksena on ennen kaikkea nopeuttaa kaikkia maahantuloon tai palauttamiseen liittyviä menettelyjä. Sen mukaan kaikilta epätavanomaista tietä (siis Schengen-järjestelmän ulkopuolelta, ml mereltä pelastetuilta) maahan tulevilta tai jo tulleilta otettaisiin yhdenmukaiset tiedot, ja he saisivat yhdenmukaisen ohjauksen maahantulomenettelyihin – siis joko erikseen perustettavaan *rajamenettelyyn* tai *turvapaikkamenettelyyn*. Sen *ensimmäisessä vaiheessa* henkilöltä otettaisiin seuraavat tiedot: (a) alustava terveys ja haavoittuvuus; (b) identiteetti, (c) biometriset tiedot ja (d) turvallisuusselvitys. Tiedot siirrettäisiin laajennettuun eurooppalaiseen EURODAC-tietokantaan.

Esityksen mukaan kyseessä olisi pelkkä objektiivinen tarkastelu. Pitkälle toistetaan jo Schengenin rajaohjeistossa olevia ohjeita. Seulonta saisi kestää enintään 5 ja poikkeustapauksissa 10 päivää ja sen tulisi tapahtua mahdollisimman lähellä rajaa. Ehdotuksessa ei selosteta millaisissa oloissa henkilöitä säilytettäisiin tänä aikana. Tämä jää jäsenvaltioiden päätettäväksi. Siinä kuitenkin korostetaan perusoikeuksien noudattamisen tarvetta (jäsenvaltioiden tulisi perustaa “riippumaton valvontamekanismi”). Kansalaisjärjestöt ovat korostaneet, ettei ole selvää, että säilöön otetut saavat tarvitsemaansa apua. Niiden mukaan valvonnan tulisi tapahtua valtiosta riippumattoman elimen toimesta.

Seulonnan *toisessa vaiheessa* henkilö ohjataan joko *turvapaikkamenettelyyn*, mikäli tämän edellytykset täyttyvät, tai erityiseen *rajamenettelyyn* joka on tarkoitus perustaa turvapaikkamenettelyä koskevassa asetuksessa. Mikäli henkilö ei hae turvapaikkaa, eikä hänellä muuten ole maahantulon edellytyksiä, hänet ohjataan *palautusmenettelyyn* (ks. Seulonta-asetusesitys, 14 artikla). Tässä on seulonnan tosiasiallinen ja normatiivinen sisältö. Yllä mainittuihin seulonnassa saatuihin tietoihin pohjautuen määräytyy henkilön kohtelu prosessin myöhemmässä vaiheessa. Tähän sisältyy kaksi ongelmaa:

1) näin turvapaikanhakijat ja muut epätavallista tietä maahan tulleet tai tulevat otetaan saman menettelyn kohteeksi; heitä ei eroteta toisistaan tavalla, jota vuoden 1951 pakolaissopimus ja oikeuskäytäntö ovat edellyttäneet. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikan hakijat (erit. lapset)

olisi käsiteltävä erikseen muista maahan pyrkivistä (”special protection of asylum seekers”, esim Tarakhel v. Sveitsi, 29217/12). Myös perusoikeusvirasto on korostanut Kreikan ja Italian ”hotspot”-käytäntöjä koskevassa analyysissään erityisen haavoittuvassa asemassa olevien erityisasemaa (FRA Opinion – 3/2019 [Hotspots Update] Wien, 4 /3 2019).

2) vaikka ehdotuksessa korostetaan menettelyyn puhtaan objektiivista puolta, on sillä kuitenkin vaikutuksensa menettelyn myöhemmässä vaiheessa. Esityksessä ei täsmällisesti selosteta sitä, miten sen kohteena olevan henkilön perusoikeudet taattaisiin. Miten tulkinta tai neuvonta olisi järjestetty? Kyseessä on nopeaksi tarkoitettu menettely, joka tapahtuu seulovan viranomaisen ja maahantulijan kesken.

B. **Turvapaikkamenettelyä (**611) koskeva ehdotus korvaisi vuonna 2016 samasta aiheesta tehdyn ehdotuksen. Sen keskeisenä sisältönä on yhtenäistää ja nopeuttaa menettelyä luomalla uusi nopeutettu ns. **rajamenettely**. Tätä olisi tarkoitus soveltaa, milloin kyseessä olisi sääntöjenvastainen saapuminen (myös pelastustoimen yhteydessä) ulkorajalle (siis seulonnan jälkeen) kolmessa tilanteessa:

1) milloin henkilö on riski turvallisuudelle;
2) hakija on antanut vääriä tietoja
3) hakija tulee maasta, josta myönteisiä päätöksiä vähän (alle 20 %).

Poikkeuksen muodostaisivat alaikäinen, joka on tullut tai tulossa maahan yksin sekä alle 12-vuotias alaikäinen perheen kanssa. Rajamenettelyn kesto olisi enintään 12 viikkoa ja sen perusteella henkilö joko ohjattaisiin varsinaiseen turvapaikkamenettelyyn tai palautusmenettelyyn. Samassa yhteydessä voitaisiin myös tehdä maahan pääsyn estämistä koskeva päätös.

Tämä fast track –säännöstö on hankkeen **oikeudellisesti ongelmallisin osa**. Kyetäänkö nopeutetussa menettelyssä selvittämään henkilön taustaa riittävästi, jota ohjaaminen oikeaan menettelyyn mahdollistuisi? Voidaanko siinä saada riittävä tieto siitä, onko henkilö turvallisuusriski? Millaisissa oloissa henkilöitä pidettäisiin rajamenettelyn ajan? Harkittaessa saatujen tietojen oikeellisuutta, ehdotukseen sisältyy epäoikeudenmukainen viranomaisten etu suhteessa hakijaan. Miten kunnollinen kielellinen ja oikeusapu hakijalle järjestettäisiin?

Suorastaan laittomalta vaikuttaa ehdotus, jossa rajamenettelyä sovellettaisiin henkilöön, joka tulee maasta, josta myönteisiä päätöksiä on vain vähän (alle 20%). Tässähän nimeomaisesti luovuttaisiin pakolaissopimuksen edellyttämän

henkilökohtaisen tilanteen tarkastelusta. Tämähän on ollut käytännössä sekä vaikeaa että pitkäkestoista.

Lisäksi pakettiin sisältyy ehdotus väliaikaisista ja poikkeuksellisista toimista (613), joka laajentaa rajamenettelyn käyttöä, milloin jäsenmaahan kohdistuu poikkeuksellisen suuri paine. Tällöin rajamenettelyä voisi käyttää kaikkiin niihin tulijoihin, joiden hyväksymisprosentti on 75 tai tämän alle. Käsittelyaikaa voitaisiin myös pidentää enintään kahdeksalla viikolla. Kaikkiaan maksimisäilöönotto rajalla seulonnan, rajamenettelyn ja poikkeustilanteen johdosta voisi ilmeisesti venyä yhteensä 10 kuukaudeksi.

C. **Muuttoliikkeen hallinta-asetus**. (610). Tässä säännöksessä on uudistuksen poliittinen ydin, jolla on tarkoitus korvata vuodelta 2016 oleva Dublinin ehdotus, ja muut sen yhteydessä tehdyt ehdotukset. Hallinta-asetuksella toteutettaisiin EU-jäsenmaiden välinen solidaarisuus tarjoamalla niille mahdollisuus valita kahdesta tavasta osallistua perustettavaan yhteisvastuumekanismiin. Menettelyä sovellettaisiin, milloin komissio on todennut, että johonkin jäsenmaahan kohdistuu suuri turvapaikanhakijoiden tai muuttoliikkeen paine. Muu jäsenvaltio voi tällöin helpottaa tilannetta valitsemalla kahdesta vaihtoehdosta:

1) sisäinen siirto, tai
2) palauttamisen tukijärjestely.

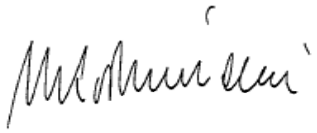
Jäsenvaltio joko ilmoittaa ottavansa vastaan sisäisen siirron avulla henkilöitä, joille on myönnetty turvapaikka. Tai sitten se osallistuu henkilön palauttamiseen tämän koti- tai muuhun turvalliseen maahan. Jälkimmäiseen menettelyyn sisältyisi myös neuvonta, palauttamisen toteuttaminen sekä palautetun kotiuttamisen avustaminen. Menettely koskisi myös – ja ehkäpä juuri ensi sijassa – mereltä pelastettuja. Komissiolle kuuluisi laaja toimivalta. Se tekisi arvion siitä, mitä määriä turvapaikkaan oikeutetusta voitaisiin sijoittaa eri jäsenmaihin (tässä käytettäisiin mm. kansantuotteen vertailua). Se tekisi vuotuisen muuttoliikkeen hallintaa koskevan kertomuksen, jossa se arvioisi järjestelmän toimivuutta ja eri jäsenmaiden osallistumista. Komissio myös vahvistaisi ne toimet, joihin jäsenvaltioiden tulisi ilmoituksensa pohjalta ryhtyä. Sisäisen siirron toteuttaminen tulisi kohdemaan asiaksi. EU avustaisi tätä kuitenkin enintään 10 000 euron summalla. Palauttamisen tukijärjestelyn kustannukset hoitaisi palauttava valtio. Palauttamisen tulisi tapahtua *kahdeksan kuukauden määräajassa*. Muutoin palauttamisen tukivaltio joutuisi itse ottamaan henkilön vastaan.

Komissio johtaisi hallinta-asetuksen toteuttamista rekisteröimällä kunkin jäsenmaan valitseman menettelyn ja jakamalla hakijamäärät ja tehtävät jäsenmaiden kesken niiden vastaanottokyvyn ja ilmoitusten perusteella. Esitys tähtää ennen kaikkea ns. Unkari-ongelman ratkaisemiseen. Sillä painostetaan maita, jotka kieltäytyvät ottamasta vastaan maahan pyrkiviä velvoittamalla maat toimimaan palauttamisten toteuttamiseksi ja tästä syntyvien kustannusten kantamiseksi. Ei ole selvää, suostuvatko nämä tähänkään järjestelyyn tai kykenisivätkö tai haluaisivatko ne avustaa palauttamisessa – siis antamaan palautettaville tarpeellista neuvontaa, huolehtimaan teknisestä järjestelystä ja pitämään huolen, että palautettava tulee kotoutetuksi maassa, jonne hänet palautetaan. Lienee kuitenkin selvää, etteivät Unkari ja muut ongelmamaat voi yksinkertaisesti jättäytyä koko järjestelmän ulkopuolelle. Komission ehdotukseen voi siis yhtyä, vaikka se yksityiskohdiltaan sisältäisikin hankalasti toteutettavissa olevia ja myös maahan pyrkijöiden oikeuksien kannalta vaikeita kohtia.

Hallinta-asetukseen sisältyy myös yksityiskohtaisia määräyksiä, joista kannattaa nostaa esiin perheenyhdistämisen pitäminen tärkeänä tavoitteena. Myös sisarukset luettaisiin nyt perheenjäseniksi (2 (g) artikla).

4. *Lopuksi*.

Kyseessä on keskustelun pohjaksi tarkoitettu kompromissiehdotus. Se ei pyri ratkaisemaan vuoden pakolaissopimuksen soveltamiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia, vaan vastaamaan EU:n jäsenmaiden väliseen poliittiseen kiistaan. Muuta ei ehkä tässä tilanteessa voi olettaakaan. Esimerkiksi välimeren ylittämiseen liittyvä humanitaarisen kriisin ratkaisuun ei tarjota uusia ehdotuksia. (Vaikka EU hakeekin ratkaisua humanitaarisen toiminnan kriminalisoinnin estämiseksi). Pääpaino on palauttamisten tehostamisessa – tätä korostaa mm. EU:n palautuskoordinaattorin viran perustaminen ja Frontexin palautuskapasiteetin vahvistaminen. Esitykseen sisältyvät osat jotka koskevat kolmansien maiden avustamista jatkavat EU:n jo aloittamaa konsultaatiopolitiikkaa ja pyrkivät ohjaamaan kehitysapua pakolaisuuden ehkäisemiseksi. “Osaajien” ohjaaminen EU:n alueelle on hyväksyttyjen politiikkalinjausten mukaista, vaikka voidaankin kysyä, eikö olisi parempi, että juuri nämä “osaajat” osallistuivat oman lähtömaansa tilanteen parantamiseen. Tältä osin esityksiin sisältyvät politiikkalinjaukset ovat ristiriitaisia.



Martti Koskenniemi
Kansainvälisen oikeuden professori (Helsingin yliopisto)