Hallintovaliokunta

AI FI 07/2021
25.2.2021

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 041 313 4778
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, U 62/2020 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä komission ehdotuksesta asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta, joka sisältää viisi lainsäädäntöehdotusta. Näistä kolme on uusia ja kahdella muutetaan vuonna 2016 annettuja ehdotuksia. Komissio ilmoitti peruuttavansa vuoden 2016 ehdotuksen Dublin-asetuksen muuttamisesta (KOM(2016)270 lopullinen) ja sen korvaamisesta tässä U-kirjelmässä tarkasteltavana olevalla ehdotuksella asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (KOM(2020)610 lopullinen).

Dublin-asetuksen muutoksen pohjalta käytyjen neuvottelujen takia on komission mukaan selvää, että tarvitaan uusi lähestymistapa muuttoliikkeen hallinnalle. Komission mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämistä koskevien sääntöjen tulee olla osa yhtenäistä kehystä. Tämän kehyksen on tarjottava jäsenvaltioille aiempaa tarkoituksenmukaisempia ja joustavampia välineitä turvapaikanhaun ja muuttoliikkeen hallintaan. Komission tarkoituksena on siten luoda muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys, jonka lähestymistapa muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun olisi kokonaisvaltainen ja poliittisesti yhtenäinen. Yhteisvastuun eli solidaarisuuden ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteet ja kolmansien maiden kanssa tehtävä yhteistyö paluuta ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä ovat ehdotuksessa tärkeässä osassa. Tähän liittyvät kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen sekä uuden yhteisvastuumekanismin (solidaarisuusmekanismi) luominen etsintä- ja pelastustilanteiden jälkeisiä rantautumistilanteita sekä muuttoliikkeen painetilanteita varten.

Ehdotuksen tavoitteena on nopeuttaa turvapaikkahakemuksesta vastaavan jäsenvaltion määrittelyä sekä selkiyttää hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia turvapaikkamenettelyssä. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä väärinkäytöksiä ja hakijoiden luvatonta liikkumista EU:n alueella.

Amnesty katsoo, että komission ehdotuksessa korostuvat maahanmuuton hallinta ja ehkäisy sekä prosessien, mukaan lukien palautusten, tehostaminen kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan sijaan. Lisäksi komission ehdotus ei riittävällä tavalla muuta lähtökohtaa, jossa vastuu turvapaikkahakemusten arvioinnista säilyisi käytännössä ensimmäisellä saapumismaalla. Komissio ehdottaa myös solidaarisuuteen kehottavan järjestelmän kehittämistä, jonka monimutkaisuus herättää epäilyksiä vastuunjaon ennustettavuudesta ja siitä, onko järjestelmä todella käytännössä toimiva.

2. Yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys

Komission asetuksella velvoitettaisiin jäsenvaltiot toimimaan niin sanotun kokonaisvaltaisen lähestymistavan sekä yhdennetyn päätöksenteon puitteissa. Solidaarisuuden ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteiden mukaiset toimet olisivat jäsenvaltioita velvoittavia. Muuttoliikkeen hallintaan sisältyisi paluuta ja takaisinoton edistämistä koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet unionin ja kolmansien maiden kesken mainitaan osana takaisinottoa koskevaa yhteistyötä. Muuttoliikkeen hallintaa koskeva ehdotus pohjautuu neuvostossa kesäkuussa 2020 sovittuun koordinaatiomekanismiin, jolla mahdollistetaan eri politiikkatoimien hyödyntäminen takaisinottoa edistettäessä. Toiminta perustuisi strategiatyöhön unionin ja jäsenvaltioiden tasolla ja muun muassa unionin virastojen raporteista saatavaan tietoon sekä kansallisiin valmiussuunnitelmiin.

Valtioneuvosto suhtautuu kirjelmässään myönteisesti kokonaisvaltaisen lähestymistavan käyttöön muuttoliikkeen hallinnassa ja katsoo, että EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen palautuskiellon periaatetta kunnioittaen on tarpeellinen osa tätä lähestymistapaa. Uudelleenkotouttamisen tukeminen palautusmaissa ja eri politiikkasektoreihin liittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyön edistämisessä ovat osa kokonaisuutta, ja valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissiolla olisi mahdollisuus esittää näitä toimenpiteitä, ottaen kuitenkin huomioon suhteet kolmansien maiden kanssa sekä perus- ja ihmisoikeuksien noudattaminen.

Valtioneuvoston mukaan on tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää EU:n tavoitteita muun muassa pakotetun muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamisesta. Valtioneuvosto lausuu kirjelmässään, että EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa.

Amnesty katsoo, että kokonaisvaltainen ymmärrys muuttoliikkeestä on tarpeellista ja kannatettavaa, mutta komission ehdottama kokonaisvaltainen lähestymistapa ei saa johtaa yksilöllisen turvapaikkakäsittelyn sivuuttamiseen. Amnesty myös toteaa, ettei ole selvää mitä kokonaisvaltainen lähestymistapa käytännössä merkitsee. Yhteisen muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan hallintakehyksen osatekijöitä ovat ehdotuksen mukaan palautusten tehokas hallinnointi, unionin ulkorajojen tehokas hallinta sekä yhteistyö takaisinottoasioissa. Ehdotuksessa säilytetään siten yhteys turvapaikanhaun ja ulkorajojen hallinnan välillä. Yhteinen kehys keskittyy turvapaikanhaun hillitsemiseen sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttamiseen, ja muuttoliikkeen hallinta sekä tehokkuusvaatimus korostuvat ihmisoikeuksien ja esimerkiksi ehdottoman palautuskiellon periaatteen noudattamisen kustannuksella. Turvapaikkaperusteet tulee tutkia yksilöllisesti ja perusteellisesti, jotta ehdottoman palautuskiellon periaatetta kunnioitetaan valtioneuvoston esittämällä tavalla eikä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita loukata.

Amnesty katsoo, että Suomen tulee edistää neuvotteluissa perus- ja ihmisoikeuksien ja erityisesti ehdottoman palautuskiellon periaatteen kunnioittamista ja varmistaa, että ulkorajojen valvontatavoite ei syrjäytä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista.

Ehdotuksessa mainitaan unionia ja kolmansia maita hyödyttävien kumppanuuksien käyttö maahanmuuton hallinnassa ja takaisinottoa koskevassa yhteistyössä. Käytännössä kyse näyttäisi kuitenkin olevan pikemminkin EU:ta kolmansien maiden kustannuksella hyödyttävistä järjestelyistä, joissa kehitysapua, viisumijärjestelmiä sekä muita välineitä väärinkäytetään yhteistyöhön painostamiseksi ja turvapaikka-asioihin sekä muuttoliikkeeseen liittyvien vastuiden ulkoistamiseksi. Kyse ei siten ole aidosta kumppanuudesta, mikä heikentää EU:n kansainvälistä asemaa kasvattamalla kolmansien maiden EU:ta kohtaan tuntemaa

epäluottamusta. Lisäksi yhteistyö muuttoliikkeen valvonnassa sellaisten maiden kanssa kuin Libya tai Turkki lisää ihmisoikeusloukkauksia ja kasvattaa epävakautta. Erilaiset sopimukset ja järjestelyt kauttakulkumaiden kanssa ovat toistaiseksi vähentäneet Eurooppaan suuntautuvaa epäsäännöllistä muuttoliikettä, ja Eurooppaan saapuukin tällä hetkellä vain vähän ihmisiä. Tämä on kuitenkin tapahtunut turvapaikanhakijoiden oikeuksien kustannuksella ja johtanut merkittäviin ihmisoikeusloukkauksiin.

Muuttoliikkeen hallintaan tähtäävät komission ehdottamat sopimukset kolmansien maiden kanssa eivät tue Suomen kantaa perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen perustuvasta palautuspolitiikasta. Kumppanuudet tulee perustaa ihmisoikeuksien kunnioittamiselle ja edistämiselle. Amnesty pitää tervetulleena Suomen kantaa, että EU:n tulisi pyrkiä vaikuttamaan kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan, jotta se olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Amnesty katsookin, että Suomen tulee vaatia lähestymistavan muutosta kumppanuuksista neuvotellessa ihmisoikeuksia kunnioittavaksi.

3. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen

Komission ehdotuksessa painotetaan Dublin-asetuksen tapaan jäsenvaltion velvollisuutta tutkia turvapaikkahakemus. Käsittelystä vastaava jäsenvaltio määriteltäisiin vain yhden kerran, eikä vastuu sen jälkeen enää periaatteessa siirtyisi jäsenvaltion tai hakijan toimenpiteiden seurauksena. Käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määriteltäisiin vastuuperusteiden nojalla, joissa lapsen edun ensisijaisuus olisi läpileikkaavana periaatteena. Ilman huoltajaa olevan lapsen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaava valtio olisi se jäsenmaa, jossa lapsen ensimmäinen turvapaikkahakemus on rekisteröity, jollei tämä olisi lapsen edun vastaista. Lisäksi asetukseen otettaisiin lapsia koskevia takeita.

Ehdotuksessa korostetaan aiempaa enemmän hakijan siteitä – kuten perhesiteitä, opiskelua jäsenvaltiossa, myönnettyä viisumia tai oleskelulupaa – johonkin jäsenvaltioon. Uusiksi vastuuperusteiksi ehdotetaan jonkin jäsenvaltion myöntämää tutkinto- tai opintotodistusta ja perhesiteen perusteella määrittyvää vastuuperustetta laajennetaan sisaruksiin. Uudet vastuuperusteet voivat aiempaa useammin ohjata vastuun jollekin muulle jäsenvaltiolle, kuin ensimmäiselle tulomaalle. Käytännössä kuitenkin ensimmäisen tulomaan vastuu pysyisi suurena.

Ehdotuksessa pyritään vähentämään turvapaikanhakijoiden liikkumista EU-maiden välillä muun muassa asettamalla hakijalle velvollisuus olla läsnä tietyssä jäsenvaltiossa eli käytännössä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa maassa tai ennen sen määrittelyä ensimmäisessä tulomaassa. Hakija olisi oikeutettu vastaanottopalveluihin vain siinä maassa, jossa hänen on oltava läsnä. Ehdotuksen mukaan unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen elintaso on kuitenkin aina varmistettava. Hakijalla olisi myös velvollisuus toimia yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa ja toimittamaa ajoissa vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittava tieto.

Ehdotuksen mukaan vastuuvaltion määrittämis- ja takaisinottopäätösten muutoksenhaulle annettaisiin kahden viikon määräaika. Täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevalle hakemukselle olisi annettava kohtuullinen aika ja tuomioistuimen tulisi antaa siihen ratkaisunsa kuukauden kuluessa. Mikäli täytäntöönpano kielletään, ratkaisu asiassa tulisi antaa kuuden kuukauden määräajassa. Oikeus muutoksenhakuun ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä sen arviointi, onko rikottu ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja perhesiteitä koskevien vastuuperusteita.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti sitä, että hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon ovat ensisijaisia vastuuperusteita. Samaan aikaan tulee kuitenkin varmistaa sääntelyn selkeys ja yksiselitteisyys sekä nopeuttaa vastuuvaltion määrittämistä koskevaa menettelyä. Menettelyä ja muutoksenhakua koskevien säännösten tulee valtioneuvoston mukaan taata riittävä oikeusturvan taso, eikä tuomioistuimille tule lähtökohtaisesti asettaa määräaikoja valituksen käsittelylle. Lisäksi muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, valitus on mahdollista tosiasiallisesti valmistella. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida ja pitää tavoiteltavana, ettei tällaisia rajoituksia asetettaisi.

Amnesty vaatii, että Suomen tulee neuvotteluissa puolustaa kantaansa oikeusturvan tason takaamisesta ja siihen liittyen muutoksenhaun määräaikojen riittävyydestä sekä tuomioistuinten päätöksille ehdotettujen määräaikojen poistamisesta. Suomen kannan tulisi myös olla vahvemmin kielteinen muutoksenhakuperusteiden rajaamista koskevalle ehdotukselle. Oikeusturvatakeiden heikentäminen muun muassa valitusperusteita rajaamalla ja tiukkojen määräaikojen luomisella eivät tehosta menettelyä, vaan kuten Suomessakin on nähty, ne päinvastoin pitkittävät prosesseja.

Uuden yhteisvastuu- eli solidaarisuusmekanismin tarkoitus on korvata Dublin-järjestelmä. Amnesty toteaa, että turvapaikanhakijoista vastuussa olevaksi valtioksi määriteltäisiin uudessakin ehdotuksessa pääsääntöisesti ensimmäinen tulomaa. Nykyiset kriteerit vastaanottavan jäsenmaan määrittelylle säilyvät siis olennaisilta osin ennallaan, mutta perheenjäsenen määritelmän laajennus sisaruksiin ja johonkin jäsenmaahan luotujen siteiden korostaminen on tervetullut uudistus. Vastuu turvapaikanhakijoista säilyisi kuitenkin edelleen suurelta osin Välimeren EU-mailla, joissa turvapaikanhakijoiden vastaanottotilanne on heikko. Erityisesti Kreikan vastaanotto-olosuhteet saarien hotspot-leireillä loukkaavat ihmisoikeuksia. Kaikille turvapaikanhakijoille ei ole esimerkiksi löytynyt leireiltä majoitusta, vaan he ovat joutuneet nukkumaan itse kyhäämissään teltoissa leirien laitamilla. Tähän nähden vastaanottopalveluiden rajaaminen vastuuvaltion alueelle on erittäin ongelmallista. Lisäksi siihen liittyy riski siitä, että ihmisten kuitenkin liikkuessa jäsenvaltion alueelta toiselle, he jäävät vastaanottopalveluiden ja siten huolenpidon ja toimeentulon ulkopuolelle, mikä loukkaa oikeutta riittävään elintasoon. Ehdotuksessa mainittu velvoite säilyttää EU-oikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen elintaso ei sisällä konkreettisia toimia siitä, mitä se tarkoittaa esimerkiksi silloin, kun vastuuvaltio ei tähän kykene tai mikäli hakija liikkuu toisen jäsenvaltion alueelle.

Amnesty katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa pyrkiä ihmisoikeusmyönteisempään ratkaisuun vastaanottopalveluiden ja riittävän elintason takaamisessa kaikille turvapaikanhakijoille riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he ovat.

Lisäksi perhe- ja muiden siteiden painottaminen vastuun määrityksessä on olennaista, jotta näistä perusteista muodostuu tosiasiallisesti ensisijaisia eikä vastuu määrity käytännössä pelkästään ensimmäisen maahantulomaan mukaan, kuten nykyään. **Suomen tulisi kannassaan vahvistaa entisestään hakijan siteiden ensisijaisuutta ja perhe-elämän kunnioittamista vastuuperusteita määritettäessä Myös lapsen edun ensisijaisuuden periaate tulee näkyä Suomen kannassa ja itse neuvotteluissa huomattavasti vahvemmin. Lapsen edun toteutumisen tulee olla määrittävä tekijä lasta koskevissa päätöksissä, kuten vastuuvaltion määrittämisessä, eikä pelkästään lapsen edun vastaisuus riitä arviointiperusteeksi päätöksiä tehtäessä.**

Amnesty pitää ongelmallisena hakijalle esitettävää yhteistyövelvoitetta, sillä riskinä on, että haavoittuvassa asemassa oleva, kuten esimerkiksi traumatisoitunut hakija, ei kykene täyttämään velvollisuuttaan. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisilla on neuvontavelvollisuus ja turvapaikkamenettelyssä viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä, vaikka hakijalla onkin myötävaikuttamisvelvollisuus. Asian selvittäminen on kuitenkin selkeästi viranomaisen vastuulla. **Suomen tuleekin katsoa neuvotteluissa, ettei hakijoilta edellytetä missään vaiheessa, edes vastuuvaltion määrittelyssä, korostunutta velvollisuutta asian selvittämiseen ja siinä on otettava huomioon hakijan yksilölliset edellytykset velvollisuuden täyttämiseen.**

4. Yhteisvastuumekanismi

Komissio ehdottaa uutta yhteisvastuu- eli solidaarisuusmekanismia, jolla tuettaisiin jäsenvaltioita muuttoliikkeen hallinnassa. Ehdotus on kaksiosainen sisältäen yhtäältä toimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin sekä niin sanottuihin muuttoliikepaineen tilanteisiin, joissa turvapaikanhakijoita tulee maahan suuria määriä. Jäsenvaltioilla on näissä tilanteissa velvollisuus osallistua tukitoimiin, mutta samalla mahdollisuus päättää, mihin konkreettisiin toimiin ne osallistuvat auttaakseen tukea tarvitsevaa jäsenvaltiota. Tukitoimia voivat olla niiden turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot jäsenmaiden välillä, joiden hakemusta ei käsitellä rajamenettelyssä, kansainvälistä suojelua jo saavien sisäiset siirrot tai tarvittavat muut tukitoimet, kuten tuettavan maan valmiuksien kehittäminen esimerkiksi turvapaikkamenettelyn tai vastaanoton suhteen tai yhteistyö kolmansien maiden kanssa maahanmuuton hallintaan tai palautuksiin

liittyen. Mikäli jäsenvaltio ottaa ihmisiä sisäisinä siirtoina, etusijalle tulee asettaa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt sekä ottaa huomioon hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon. Sisäisissä siirroissa jäsenvaltiokohtainen osuus laskettaisiin niin sanotun jakoavaimen kautta ottaen huomioon bruttokansantuote ja väestömäärä.

Palautuksiin liittyvissä tukitoimissa jäsenvaltiot voivat keskittyä niihin kansalaisuuksiin, joiden kohdalla ne pitävät palauttamisen toteutumismahdollisuuksia parempina. Tukea palautuksiin antava jäsenvaltio ottaisi vastuun henkilöstä ja tämä siirrettäisiin tukea antaneeseen jäsenvaltioon, mikäli palauttaminen ei toteudu kahdeksan kuukauden määräajassa.

Valtioneuvosto katsoo, että turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon turvapaikanhakijoista on oltava normaalitilanteessa oikeudenmukainen ja kestävä siten, että jokainen jäsenvaltio kykenee suoriutumaan velvoitteistaan. Kuitenkin painetilanteille ja erilaisiin kriisitilanteisiin on luotava selkeä ja toimiva järjestely, jotta nopea ja kohdennettu tuki sekä yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus mahdollistetaan. Valtioneuvosto painottaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös painetilanteissa. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä järjestelmän toimivuuden kannalta sitä, että jäsenvaltiot osallistuvat kattavasti sisäisiin siirtoihin.

Amnesty toteaa, että komission ehdottama yhteisvastuumekanismi ja sen toimintaperiaatteet ovat erittäin monimutkaiset ja eivät välttämättä takaa aitoa solidaarisuutta ja vastuunjakoa jäsenmaiden kesken. Komission ehdotus jakoavaimesta sisäisten siirtojen osuuksia laskettaessa on sinänsä kannatettava, koska sen tarkoitus on johtaa oikeudenmukaiseen vastuunjakoon maiden välillä. Ehdotus on kuitenkin epäselvä sen suhteen, miten laskentakaava käytännössä toimisi. Aitoa vastuunjakoa ei synny myöskään siitä syystä, että jo turvapaikkahakemuksen vastuuvaltion määritysvaiheessa hakijat tulevat jakautumaan jäsenmaiden kesken hyvin epäsuhtaisesti, suurimman vastuun jäädessä edelleen Välimeren jäsenmaille. Tämä aiheuttaa epäsuhdan, jota komissio yrittää yhteisvastuumekanismilla korjata. Nykyisessäkään tilanteessa esimerkiksi Kreikka ei ole kyennyt ihmisoikeuksia kunnioittavaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, ja on suuri riski sille, että myöskään tulevaisuudessa normaalitilanteessakaan kaikki jäsenvaltiot eivät kykene suoriutumaan velvoitteistaan, mikäli ehdotusta ei muuteta kestävämmäksi ja vastuunjakoa tukevammaksi.

Tukitoimina esitetyt jäsenvaltioiden toimet ovat myös erittäin monimutkainen kokonaisuus. Mekanismi tuo uutena toimena jäsenmaille mahdollisuuden sisäisten siirtojen sijaan avustaa toista jäsenmaata tukemalla palauttamisia. Palautettavat ihmiset pidettäisiin heistä vastuussa olevassa maassa, mutta toinen jäsenmaa tukisi erilaisin toimin heidän palauttamistaan ja epäonnistuessaan tässä, ottaisi heidät vastaan määräajan kuluttua. Kyseinen järjestely luo suuria riskejä ihmisoikeusloukkauksille ja johtaa todennäköisesti säilöönoton käytön lisääntymiseen. Riskinä on myös, että säilöönotto jatkuu myös tilanteissa, joissa palautettava siirtyy palautusta tukeneen maan vastuulle palautuksen epäonnistuttua. Ehdotuksessa ei ole mietitty, kuka seuraa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden hakijoiden kohtelua heidän saapuessaan palautuksen tukitoimien epäonnistuttua niitä tukeneihin maihin, jotka siis alun perin ovat kieltäytyneet vastaanottamasta sisäisiä siirtoja. On myös epäselvää, miten palautusten tukemisessa ja niiden epäonnistuessa ihmisten siirroissa, tunnistetaan haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja kohdistetaanko heihin erityisiä toimia.

Amnesty katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa vaatia selkeämpää vastuunjakoa ja aitoa solidaarisuutta jäsenmaiden välille. Tämä edellyttää sisäisten siirtojen ensisijaisuutta sekä velvoittavuutta. Neuvotteluissa tulee pitää esillä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kaikissa tilanteissa. Tämä taas edellyttää sitä, että Suomi ei kannata palautuksia koskevia tukitoimia, sillä niihin liittyvät ihmisoikeusloukkausten riskit ovat suuret. Mikäli Suomi ei tässä saisi muilta jäsenmailta kannatusta, tulee palaututukitoimien kohteena olevien ihmisten kohtelun varmistaa olevan perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Esitykseen tulee sisällyttää vahvat mekanismit sen varmistamiseksi, ettei vapautustukitoimien kohteena olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia loukata

4.1. Etsintä- ja pelastusoperaatiot

Etsintä- ja pelastusoperaatioihin liittyvät tukitoimet voisivat olla turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot ja tarvittaessa muut tukitoimet, kuten edellä on esitelty. Komissio esittäisi jäsenvaltioille pyynnön ilmoittaa ne tukitoimet sekä montako hakijaa jäsenvaltion tulisi jakoavaimeen perustuvan laskutavan perusteella ottaa sisäisinä siirtoina vastaan, mikäli jäsenvaltio päätyy siirtoihin tukitoimenaan. Mikäli komissio pitäisi jäsenvaltioiden ilmoittamia tukitoimia riittävinä, komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksen, jolla vastataan maihinnousutilanteisiin. Mikäli komissio taas katsoisi, etteivät ilmoitetut tukitoimet ole riittäviä, komissio kutsuisi koolle jäsenmaiden välisen solidaarisuusfoorumin, jossa tavoitteena on jäsenmaiden sitoutuminen lisätoimiin, ja vahvistaisi tukitoimien kokonaisuuden eli yhteisvastuureservin. Mikäli tukitoimet edelleen jäisivät riittämättömiksi, määritetään täytäntöönpanosäädöksessä ne lyhyen tähtäimen välttämättömät tukitoimet, joihin jäsenvaltioiden on osallistuttava. Mikäli jäsenvaltio ilmoittaisi osallistuvansa muihin tukitoimiin kuin sisäisiin siirtoihin, komissio huolehtisi niiden oikeasuhtaisuudesta. Täytäntöönpanosäädös laadittaisiin noudattaen tarkastelumenettelyä, jossa jäsenvaltioista koostuva komitea voisi joko hyväksyä tai hylätä sen.

Komissio on myös ohjeistanut maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta antamansa tiedonannon yhteydessä, että merihädässä olevien ihmisten pelastamista koskevan oikeudellisen velvoitteen täyttämistä ei voida kriminalisoida.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että maihinnousutilanteisiin luodaan pysyvä ja jäsenmaita sitova menettely tapauskohtaisten ratkaisujen sijaan. Samalla on tarve kehittää keinoja ihmishenkien menetysten välttämiseksi Välimerellä. Valtioneuvoston mukaan kullakin jäsenmaalla tulisi olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Amnesty pitää hyvänä Suomen kantaa pysyvästä menettelystä tapauskohtaisten ratkaisujen luomisen sijaan sekä ihmishenkien pelastamisen tärkeydestä. Samalla Amnesty toteaa, että ehdotuksessa ei edelleenkään luoda riittävän pysyvää ja sitovaa mekanismia sisäisille siirroille maihinnousutilanteissa. Mekanismi on laadittu erittäin monimutkaiseksi ja menettely tukitoimien sopimiseksi jättää jäsenmaille vallan myös olla hyväksymättä niitä tarkastelumenettelyssä. Mekanismi kuulostaa myös hyvin paljon entisen kaltaisiin neuvotteluihin jäsenmaiden ja komission välillä pohjautuvalta eikä siten välttämättä sisällä tarpeeksi kannustinta vastuunjaolle ja tukitoimiin sitoutumiselle. Sitoutumiset tiettyyn määrän sisäisiä siirtoja myös riippuvat siitä, kuinka paljon pelastustehtäviä sattuu kyseiselle ajankohdalle ja tukitoimia saatetaan joutua harkitsemaan uudelleen tilanteiden muuttuessa. Näin mekanismi ei tule tarjoamaan ennakoitavaa ja pysyvää apua maihinnousutilanteisiin.

Amnesty katsoo, että Suomen tulee pyrkiä saamaan neuvotteluissa aikaan yksinkertaisempi mekanismi, jolla mahdollistetaan tosiasiallisesti sitovat ja pysyvät tukitoimet ja jäsenvaltioiden vastuiden määrittäminen etsintä- ja pelastustilanteissa. Sisäisten siirtojen tulee olla ensisijainen tukitoimi myös näissä tilanteissa.

Välimeren humanitaariseen tragediaan on puututtava jatkossakin muun muassa EU:n rahoittamien ja järjestämien etsintä- ja pelastusvalmiuksien avulla ja Amnesty pitää myönteisenä, että Välimeren tilanteeseen puuttuminen on myös Suomen kannassa esillä. Merellä tapahtuvaan etsintään ja pelastukseen sekä maihinnousuun liittyvät velvoitteet tulee sisällyttää kaikkiin niihin ehdotuksiin, joissa se on tarpeen. Näin myönnetään meneillään olevan humanitaarisen kriisin olemassaolo.

Amnesty katsoo myös, että Suomen tulee aktiivisesti vaatia merihädässä olevien pelastamisen sallimista myös jäsenmaita velvoittavalla tavalla ja siten, ettei minkäänlainen humanitaarinen toiminta maalla tai merellä jää kriminalisoinnin piiriin.

4.2. Muuttoliikepaineen tilanteet

Ehdotuksessa ei ole määritelty täsmällisesti, mitä muuttoliikepaineen tilanteilla tarkoitetaan. Yhteisvastuumekanismin soveltaminen näissä tilanteissa alkaa joko jäsenvaltion omasta aloitteesta esittämällä pyyntö komissiolle jäsenvaltion muuttoliikepaineen arvioimiseksi, tai komission aloitteesta, jos muun tiedon perus-

teella vaikuttaa siltä, että jokin jäsenvaltio olisi painetilanteessa. Komissio antaa tämän jälkeen arviostaan raportin, jossa se toteaa, onko painetilanne käsillä. Raportin perusteella jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa ne tukitoimet, joita ne ovat valmiit toteuttamaan. Komissio voi kutsua koolle solidaarisuusfoorumin varmistaakseen toimien riittävyyden, minkä jälkeen annetaan täytäntöönpanosäädös. Sisäisten siirtojen ja mahdollisesti palauttamisten tukemisen tulee kattaa suurin osa ilmoitetuista tukitoimista.

Valtioneuvosto katsoo, että painetilanteessa tukitoimien on velvoitettava kaikkia jäsenmaita, mutta keinovalikoiman on oltava riittävän laaja, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten vaikuttavilla toimilla.

Amnesty katsoo, että muuttoliikepaineen tilanteet on esityksessä jätetty hyvin epäselviksi, mikä luo riskin sille, että painetilannetta käytetään turhaan ja että se muuttuu käytännössä normiksi tiettyjen jäsenmaiden osalta. Sisäisiä siirtoja ja siten aitoa vastuunjakoa tulisi tapahtua myös ilman painetilannetta, sillä osalla jäsenmaista on muihin nähden suhteettoman suuri vastuu turvapaikanhakijoista. Painetilanteesta puhuttaessa luodaan kriisiajattelua, vaikka paine voi johtua myös siitä, että tietyillä jäsenmailla on jo valmiiksi heikko vastaanottokyky siihen nähden, kuinka paljon hakijoita maassa on. **Amnesty katsookin, että vastuunjako tulisi tehdä velvoittavaksi jo ennen painetilanteiden syntyä.**

5. Lopuksi

Amnesty toteaa, että komission ehdotuksessa on monia vakavia ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta edellä esitetyn mukaisesti. Suomen tuleekin vaatia perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista kaikissa tilanteissa ja pyrkiä neuvotteluissa tekemään asetuksesta mahdollisimman perus- ja ihmisoikeusmyönteinen. Näiden oikeuksien turvaamisen on oltava välttämätön ehto asetuksen hyväksymiselle.

Ihmisoikeuksien turvaamisen lisäksi niiden toteutumista pitää myös valtion ja sen viranomaisten taholta edistää, mikä ei näy komission ehdotuksessa muutamia kohtia, kuten perhesiteen merkityksen laajentamista, lukuun ottamatta. Amnesty katsoo, että Suomen tulee pitää tämä velvoite esillä neuvotteluissa.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija