PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
25.2.2021

Asia: U 62/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selvityksestä koskien ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi koskien turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa. Pakolaisneuvonta keskittyy lausunnossa kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksiin keskeisimmin vaikuttaviin ja erityisesti oikeuksia ja oikeusturvaa rajoittaviin ehdotuksiin. Ehdotus on erittäin laaja, monimutkainen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Lausunnossa nostetaan esiin yksittäisiä esimerkkejä ongelmakohtien osalta.

Komission ehdotus sisältää vastuunjaon ja solidaarisuuden (yhteisvastuun) osalta hyviä tavoitteita, mutta äärimmäisen monimutkaisia ja epäselviä kompromissiehdotuksia, jotka eivät sisällä todellisia ja realistisia keinoja ongelmien ratkaisemiseksi, esimerkiksi sisäisten siirtojen turvaamiseksi. Asetusehdotus ei tuo ratkaisuja eikä vastauksia sen osalta, miten luotaisiin toimiva vastuunjako sekä solidaarisuus (yhteisvastuu). Ehdotukseen sisältyy yhteisvastuun toteutumisen osalta vakavia epäselvyyksiä - sekä esitettyjen menettelyiden merkityksen että toimivuuden kannalta. Ehdotus ei sisällä mitään takeita siitä, että se edistäisi vastuunjaon oikeudenmukaisempaa jakaantumista Euroopassa ja globaalisti.

Solidaarisuuden ja todellisen vastuun jakamisen sijaan ehdotuksessa esitellään monimutkaisempi Dublin-järjestelmä (toisella nimellä). Ehdotus tarkoittaisi myös sitä, että EU menettäisi mahdollisuuden uudistaa Dublin-järjestelmä perusteellisesti. Vastuu turvapaikkahakemusten käsittelystä säilyisi edelleen jäsenvaltiolle, johon hakija ensimmäiseksi saapuu. Ehdotus sisältää myös erittäin kyseenalaisia ratkaisuehdotuksia, kuten "sponsoroidut palautukset" vaihtoehtona kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien sisäisille siirroille.

Komission ehdotus EU:n uudeksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi perustuu lähinnä turvapaikanhaun ulkoistamiseen, ehkäisemiseen, hillitsemiseen ja turvapaikanhakijoiden palautukseen. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus jatkaa edelleen palautusten ja oikeuksien rajoittamisen painottamista muiden turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien keskeisten aspektien sijaan ja kustannuksella.

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että Suomi edellyttää oikeusvaltio-periaatteen sekä olemassa olevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja myös EU-lainsäädännön noudattamisen priorisoimista. Näin erityisesti ottaen huomioon jäsenvaltioissa jatkuvat, rankaisemattomat ja räikeät EU-lainsäädännön loukkaukset.

Pakolaisneuvonta katsoo, että asetusta ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa.

Yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys

Ehdotus perustuu kestämättömällä tavalla ulkoistamisen varaan, rakentuen aivan liikaa kolmansien maiden valtion vastuulle, EU-jäsenvaltioiden vastuun sijaan. Ehdotetun kaltainen kumppanuuksien rakentaminen EU:n pyrkimykselle maahanmuuton hallintaan ja takaisinottosopimusten lisäämiseen, heikentää EU:n ja sen jäsenvaltioiden asemaa kansainvälisesti oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien puolestapuhujana. Ehdotus hallintakehyksen osalta on erittäin epäselvä, lähinnä poliittinen kannanotto kirjattuna asetukseen, eikä sitä voi sellaisenaan hyväksyä.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen.

Ehdotus sisältää uuden nykyistä monimutkaisemman vastuunmäärittämismenettelyn, vaikka eri nimellä eli ei enää puhuttaisi Dublin-menettelystä. Ehdotus kuitenkin muistuttaa pitkälti nykyistä Dublin järjestelmää ja vastuu hakemuksen käsittelystä jäisi edelleen pääsääntöisesti jäsenvaltiolle, johon hakija ensimmäiseksi saapuu.

Järjestelmä edellyttäisi perusteellisempaa muutosta. Ehdotus ei sisällä ratkaisuja Dublin-järjestelmän keskeisten ongelmien osalta. Ehdotus sisältää toki joitain positiivisia muutosehdotuksia, mutta painottuu negatiivisiin muutoksiin, jotka tulee poistaa tai joihin tulee vähintään tehdä merkittäviä muutoksia. Hyvää ehdotuksessa on perhekäsitteen laajentaminen koskemaan sisaruksia.

Esimerkki ongelmakohdista on ehdotettu vastuun katkeamattomuus sekä se että ehdotuksen ja ehdotetun vastaanottodirektiivin mukaan hakija olisi oikeutettu aineellisiin vastaanottopalveluihin vain valtiossa, jonka katsotaan olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä. Käytännössä ehdotukset tukisivat sen tavoitteen vastaisesti epäoikeudenmukaista vastuunjakoa sekä loisi kannustimia sääntelemättömälle maahanmuutolle. Ehdotus on tältä osin omiaan käytännössä lisäämään paperittomuutta ja vähentämään säädösten mukaista toimintaa. Asian arvioinnissa on muistettava myös se, että kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin todetaan, niin myös unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen elintaso on aina varmistettava. Myös perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

<u>Muutoksenhaku (määräajat, valitusperusteiden rajaaminen)</u>

Ehdotuksessa muutoksenhaulle ehdotetaan kahden viikon määräaikaa ja tuomioistuimen on annettava ratkaisunsa täytäntöönpanokieltoa koskevaan hakemukseen kuukauden määräajassa. Jos täytäntöönpano keskeytetään, valitus tulisi käsitellä kuukauden tavoiteajassa. Oikeus muutoksenhakuun ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä sen arviointi, onko rikottu ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja perhesiteitä koskevia vastuuperusteita (artikla 33).

Myös valtioneuvoston kirjelmässä esille nostettuihin perustuslain 21 §:än sekä perustuslakivaliokunnan kannanottoihin (mm. 8/2018) viitaten ehdotusta ei tule hyväksyä ehdotettujen tuomioistuimelle asetettujen määräaikojen ja valitusperusteiden

rajoittamisen osalta. Myös valitusaika on mitoitettava siten, että turvataan tosiasiallinen mahdollisuus muutoksenhakuun ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Yhteisvastuumekanismi

Ehdotuksen yhteisvastuumekanismi koostuu kahdesta osasta: toimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisissä maihinnousutilanteissa (SAR) sekä toimet painetilanteissa.

Ehdotus sisältää myös tältä osin hyviä tavoitteita ja periaatteita, kuten haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asettaminen etusijalle sekä hakijan siteiden painottaminen siirron kohdevaltiota ehdotettaessa (artiklat 49, 52 ja 57). Ehdotus on kuitenkin äärimmäisen monimutkainen, sisältää kyseenalaisia tukitoimia ja kokonaisuudessaan herättää vähintään vahvoja epäilyksiä siitä, voiko se toimia käytännössä.

Ehdotettu menettely rakentuu toistuvien arviointien, raportointien ja neuvotteluiden sekä yksittäisten jäsenvaltioiden valitsemien tukitoimien ja komission jokseenkin epäselvän täytäntöönpanosäädöksen toteuttamisen varaan. Kyse ei siis ole niinkään ennustettavaa vastuunjakoa tukevista mekanismeista, vaan pikemminkin kaikille jo liiankin tutuiksi tulleista jäsenvaltioiden pitkittyneistä neuvotteluista ilman tehokasta täytäntöönpanokeinoa.

Ehdotuksen mukaan tukitoimina voisi tulla kyseeseen turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot, palauttamisen tukijärjestelyt (”palautusten sponsorointi”), kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot tai muut tarvittavat tukitoimet, joita voivat olla valmiuksien kehittäminen, operatiivinen tuki sekä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa (artikla 45). Jäsenvaltioiden osuus toteutettavista tukitoimista laskettaisiin varsin epäselvän laskukaavan perusteella (artikla 54).

Ehdotetun painetilannemekanismin soveltaminen voi alkaa joko jäsenvaltion tai komission aloitteesta. Ehdotus on puutteellinen ja epäselvä myös esimerkiksi siltä osin, mitä painetilanteella tarkoitetaan.

<u>Palautusten sponsorointi (artikla 55)</u>

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot saavat myös tarjota palautusten sponsorointia sen sijaan, että ne uudelleen sijoittaisivat turvapaikanhakijoita alueelleen. Tällöin tukea antava jäsenvaltio ottaisi vastuun henkilöstä, jos palauttaminen ei toteudu asetuksessa säädetyn 8 kuukauden määräajassa. Jäsenvaltio on tuolloin velvollinen siirtämään henkilön alueelleen, jolloin vastuu siirtyy sponsoroivalle jäsenvaltiolle. On lievästi ilmaistuna epäselvää mitä tämän jälkeen tapahtuu, mikä on siirretyn henkilön asema sekä mikä on tämän tukitoimen lisäarvo? Palautusmenettelyn ja säilöönoton sekä ns. limbo tilanteen pitkittymiseen liittyy vakavia ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien osalta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että palautusten sponsorointia koskeva säännös vaihtoehtoisena tukitoimena tulee poistaa ehdotuksesta.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry