YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

26.2.2021 VVTDno-2021-147

Hallintovaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto – Valtioneuvoston U-kirjelmä U 62/2020 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

Valtuutettu haluaa kunnioittavasti nostaa esille seuraavat keskeiset kysymykset, jotka liittyvät käsittelyssä olevaan komission säädösehdotukseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tehtävistä

Toiminnastamme, julkaisuista sekä ajankohtaisista teemoista on tietoa verkkosivuillamme, https://syrjinta.fi

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta

Komission ehdotus asetukseksi turvapaikka- asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta on osa pyrkimystä rakentaa jäsenvaltioiden turvapaikkapäätöksenteolle ja keskinäiselle vastuunjaolle yhteinen kehys. Tavoite on sinänsä kannatettava, monien vuosien lukkiutuneen tilanteen jälkeen, jossa turvapaikanhakijoiden oikeudet ovat nyt vaarassa useissa jäsenvaltioissa.

Ehdotus, jonka tavoitteena on luoda muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys, näyttäytyy kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta epäselvältä ja ongelmalliselta. Asetuksen keskeiset ongelmakohdat liittyvät vastuuvaltion määrittämiseen, oikeusturvan takaamiseen, jäsenvaltioiden vastuunjaon todelliseen onnistumiseen sekä monimutkaisiin keinoihin, jolla tavoite yritetään saavuttaa.

Vastuuvaltion määrittäminen

Kirjelmästä ei käy ilmi, missä menettelyssä vastuuvaltio määritetään. Turvapaikanhakija joutuu uusien EU-asetusehdotusten mukaan ensin seulontamenettelyyn, jonka jälkeen hänet ohjataan joko raja- tai turvapaikkamenettelyyn. Seulonta- ja rajamenettelyissä olevan henkilön oikeudellinen tila on ehdotuksissa hyvin epäselvä, samoin kuin hänen oikeutensa menettelyissä sekä hänen oikeusturvansa.

Ehdotuksen konkreettiset muutokset turvapaikkahakemuksen tutkinnasta vastuussa olevasta valtiosta muuttavat nykytilannetta lähinnä tekemällä siitä joustamattomamman ja epäinhimillisemmän.

Kirjelmän mukaan määrittämisessä painotettaisiin aiempaa enemmän henkilön siteitä vastuuvaltioon ja ehdotuksen mukaan määrittämisessä otettaisiinkin aiempaa paremmin huomioon sukulaissuhteista sisarussuhde. Valtuutettu pitää hyvänä sitä, että sisarussuhteelle annetaan määrittelyssä merkitystä, mutta katsoo, että merkitystä tulisi antaa myös vähintään aikuisen ja hänen vanhempansa väliselle sukulaissuhteelle.

Vastuuvaltionmäärittämisestä kirjelmässä todetaan, että turvapaikanhakijan yhteistyövaatimusta painotetaan asettamalla hänelle velvollisuuksia kuten se, että hänen tulee toimittaa viranomaiselle vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittavat tiedot. Toimittaakseen tarvittavat tiedot viranomaiselle, tulee jäsenvaltioiden varmistaa, että turvapaikanhakija on saanut riittävän ja ymmärrettävän yleisen tiedon turvapaikkamenettelystä ja velvollisuuksistaan siinä sekä tosiasiallisen mahdollisuuden saada oikeudellista apua toimittaakseen vastuuvaltion määrittämiselle merkityksellisen informaation viranomaiselle. Ehdotuksen mukaan vastuuvaltion määrittäminen tehdään vain kerran, minkä vuoksi asiaan erikoistuneen oikeudellisen avun saanti määrittämisvaiheessa on erityisen tärkeää. Tiedon toimittamiselle on myös varattava riittävä aika.

Turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan valtion määrittäminen asetuksen ehdotuksen mukaisesti ei juurikaan muuta nykytilaa, vaan edelleenkin suurin vastuu turvapaikkahakemusten tutkinnasta olisi Etelä-Euroopan mailla, joihin turvapaikanhakijat useimmiten ensimmäisenä Eurooppaan saapuvat ja jotka ovat suurissa vaikeuksissa vastaanotto-olosuhteiden sekä luvan saaneiden oikeuksien toteuttamisen osalta tälläkin hetkellä.

Ehdotuksen mukaan vastuuvaltio määritellään vain kerran. Turvapaikanhakijoiden liikkumista Euroopassa pyritään ehdotuksessa ehkäisemään siten, että turvapaikanhakija saa vastaanottopalveluita vain siinä maassa, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä sen jälkeen, kun hänelle on annettu siirtopäätös kyseiseen maahan. Suomessa on tämän kaltaista menettelyä noudatettu joitakin vuosia. Vuonna 2015 voimaan tullut ulkomaalaislain 51 §:n muutos yhdistettynä vastaanottolain 14 a §:n muutokseen johti tilanteeseen, jossa vastaanottopalvelut loppuvat henkilöltä, joka on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa, mutta jota poliisi ei pysty käännyttämään. Muutoksen tavoitteena oli luoda tilanne, jonka johdosta henkilö palaa ”vapaaehtoisesti” kotimaahansa. Viiden vuoden käytäntö on osoittanut, että lainmuutoksilla ei päästy tavoitteeseen, joka niiden taustalla oli, vaan paperittomien ihmisten määrä lisääntyi. Paperittomuus ei ole yhteiskunnan, eikä yksilön etu, vaan tila, jossa ihminen syrjäytetään yhteiskunnasta, jolloin hän on alttiina hyväksikäytölle sekä vailla tulevaisuuden näkymiä. Ihmisten tahallista saattamista tällaiseen tilanteeseen tulisi siksi välttää.

Valtuutettu ei kannata vastaanottopalveluiden lakkauttamista tilanteessa, jossa henkilö jää paperittomaksi. Valtuutettu katsoo myös, että vastuuvaltion määrittämisessä vain kerran tulisi olla joustoa. Uudelleen määrityksen mahdollisuus tulisi olla, vähintään jos henkilö on vakavasti sairas ja hänellä on toisessa maassa aloitettu hoitosuhde tai sukulaisia, joiden olinpaikkaa hän ei tiennyt ensimmäisen kerran vastuuvaltiota määritettäessä. Tilanne voisi tulla kyseeseen myös, kun olosuhteet ensimmäiseksi määritetyssä vastuuvaltiossa ovat ihmisoikeussopimusten tai EU:n perusoikeuskirjan vastaiset taikka vaarana on, että käännytys kyseiseen maahan loukkaa palautuskieltoa, ml. ketjupalautuskieltoa. Lisäksi vastuunmäärittämisessä ja vastuuvaltioon palauttamispäätöksen tekemisessä tulee ottaa kansainvälistenkin velvoitteiden mukaisesti huomioon lapsen edun ensisijaisuus, mikä tarkoittaa eri asiaa kuin sen arviointi, onko joku asiantila lapsen edun vastaista.

Ehdotettu vastuunmäärittäminen ei käytännössä muuta vastuunjaon osalta nykytilannetta, vaan suurin määrä turvapaikkahakemuksista tulisi edelleen tutkittavaksi maille, jotka ovat tähänkin saakka kantaneet suurimman vastuun. Vastuunmäärittäminen ei myöskään tue solidaarisuusvaatimusta, jota myöhemmin ehdotuksessa painotetaan, eikä menettely ole perus- ja ihmisoikeusmyönteinen.

Yhteisvastuumekanismit

Ehdotukseen sisältyy sinänsä tärkeät yhteisvastuumekanismit. Ne koskevat ehdotuksessaetsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiä maihinnousun tilanteita sekä muuttoliikepaineen tilanteissa. Kirjelmässä kuvattu yhteisvastuumenettelyn toimintatapa on kuitenkin monimutkainen, aikaa ja resursseja vievä sekä vapaaehtoisuuteen pohjautuva. Valtuutettu viittaa tämänhetkiseen tilanteeseen Euroopassa sekä siihen, että useat Euroopan maat eivät ole osoittaneet edes lupaamaansa solidaarisuutta ottamalla turvapaikkahakemuksia tutkittavakseen. Siksi on aihetta epäillä ehdotetun vapaaehtoisuuteen perustuvan mekanismin toimivuutta jatkossakaan.

Vuosittain tehtävä päätös jäsenvaltioiden solidaarisuustoimista etsintä- ja pelastusoperaatioiden (SAR) jälkeisen maihinnousun tilanteissa vie sekä komission että jäsenvaltioiden resursseja kohtuuttomasti sillä todennäköisesti saavutettavaan tilanteeseen nähden.

Ehdotuksessa ei ole määritelty mitä tarkoitetaan muuttoliikepaineella, joka toimisi toisena, yhteisvastuumekanismin käynnistävänä tilanteena. Näin ollen ei myöskään ole selvää, kuinka usein tilanne aktualisoituu tai miten pitkäaikaiset vaikutuksen yhteisvastuunjaolla tilanteelle on. Myös tämä yhteisvastuuseen osallistumisen keino perustuu vapaaehtoisuuteen ja mikäli halukkuutta ei löydy, monimutkaisiin neuvotteluihin.

Osallistumiskeinoina yhteisvastuumekanismeihin on mekanismista riippuen joko turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen sisäisinä siirtoina tai kansainvälistä suojelua saaneiden vastaanotto, tai osallistuminen paluun järjestelyihin tai muihin tarpeellisiin toimiin. Ehdotuksessa on määritelty, miten kunkin jäsenvaltion vastuu

muodostuu, mitä valtuutettu pitää hyvänä asiana. Valtuutettu katsoo, että vastuunjaon tulisi kuitenkin ensisijaisesti toteutua pakollisten sisäisten siirtojen muodossa varmistaen, että kaikissa jäsenvaltioissa turvapaikkamenettelyt, vastaanottojärjestelmät sekä luvan saaneiden oikeudet ja mahdollisuudet kotoutua on tosiasiallisesti järjestetty säädösten edellyttämällä tavalla.

Valtuutettu katsoo, että esimerkiksi Etelä-Euroopan maat ovat olleet jo pitkään muuttoliikepaineessa, johon unionin olisi löydettävä pysyvä ratkaisu esimerkiksi siten, että muut jäsenvaltiot ovat sitoutuneet vuosittain vastaanottamaan joko turvapaikanhakijoita taikka kansainvälistä suojelua saaneita tietyn, riittävän suuren määrän. Pysyvä käytäntö ei edellyttäisi mekanismin aloittamista aina kun tilanne kärjistyy, mikä säästäisi valtioiden resursseja ja sillä vältettäisiin myös mekanismin hitaudesta aiheutuva inhimillinen kärsimys kriisiytyneessä maassa.

Muutoksenhaku

Ehdotuksen mukaan päätöksissä, jotka koskevat vastuuvaltioon takaisin siirtoa taikka sisäistä siirtoa toiseen valtioon, olisi valitusaika kaksi viikkoa. Tuomioistuimen tulisi ratkaista täytäntöönpanokieltohakemus kuukauden kuluessa ja jos se kieltää käännytyksen, tulisi lopullinen päätös tehdä kuukauden kuluessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen toteutuminen on taattava, eikä tuomioistuimelle tule asettaa lyhyitä määräaikoja. Kirjelmässä viitataan valituksen laatimiselle ehdotettuun kahden viikon määräaikaan siten, ettei tämä heikentäisi nykytilannetta, jossa täytäntöönpanokieltoa on joissain tapauksissa haettava seitsemän päivän määräajassa. Valtuutettu muistuttaa, että myös näissä menettelyissä valitusaika Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen on 21 päivää. Eduskunnan käsittelyssä on nyt myös hallituksen esitys HE 247/2020, jossa valitusaika pidennettäisiin turvapaikka-asioissa 30 päivään. Valitusmääräaika on ainoa ehdoton määräaika turvapaikkamenettelyssä. Siksi valtuutettu pitää tärkeänä, että asetuksen mukaisesta vastuuvaltion siirtoasiassa täytäntöönpanokieltohakemukselle asetetusta määräajasta huolimatta, valitusmääräaika olisi 30 päivää kuten kaikissa hallintopäätöksissä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo myös, ettei oikeutta muutoksenhakuun voi vastuunmäärittämisvaltiota koskevassa päätöksenteossa rajata kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riskiä sekä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan asiaa ja perhesidettä koskevien vastuuperusteiden rikkomista.

Ehdotuksessa on viitattu siihen, että hakijan etu on se, että häntä koskeva siirtopäätös ratkaistaan ilman aiheetonta viivästystä. Valtuutettu toteaa, että hakijan etu on hänen oikeusturvansa toteutuminen, mikä ei saa vaarantua lyhyiden aikarajojen vuoksi. Täytäntöönpanokieltoa ja valitusta ratkaistaessa voi tulla arvioitavaksi valittajalle keskeisiä oikeuksia, palautuskielto, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tai kysymys YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen tulkinnasta. Täytäntöönpanokieltohakemuksia ja valituksia ratkaisevien tuomareiden sekä valituksia

hoitavien avustajien olla erikoistuneita kyseiseen oikeudenalaan. Tämä voidaan varmistaa parhaiten niin, että menettelyille on varattu riittävät määräajat.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kannan mukaan on tärkeää, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Valtuutettu toteaa, että tältä osin on valmistelussa täysimääräisesti huomioitava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja YK-järjestelmän ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö.

Valtuutettu yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että riittävä oikeusturvan taso on taattava menettelyn kaikissa vaiheissa, eikä tuomioistuimille tule asettaa määräaikoja. Lisäksi tosiasiallisesti riittävä muutoksenhakuaika on turvattava.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella ehdotukseen rajoittaa perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi arvioida valituksen. Valtuutettu katsoo, ettei tällaisia rajoituksia tutkittavista perusteista tule muutoksenhakuun asettaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä valtionneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtaa perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien oikeusturvan, turvaamisesta kaikissa tilanteissa. Nyt käsittelyssä olevassa esityksessä ei kuitenkaan ole huomioitu perus- ja ihmisoikeuksia eikä yksilön oikeusturvanäkökohtia riittävällä tavalla.

Helsingissä 26.2.2021

Kristina Stenman
yhdenvertaisuusvaltuutettu

Liisa Välimäki
ylitarkastaja

Jakelu Hallintovaliokunta