PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
11.3.2021

Asia: U 61/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selvityksestä koskien ehdotusta Euroopan ja parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa.

1 Yleistä

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että ehdotetun asetuksen tavoitteena on varautuminen ennalta kriisin tai ylivoimaisen esteen (force majeure) tilanteisiin. Sen tarkoituksena on luoda lainsäädännöllinen kokonaisvaltainen lähestymistapa maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyihin yhdessä turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen, seulontamenettelyä ulkorajoilla koskevan asetusehdotuksen sekä Eurodac-järjestelmän muuttamista koskevan asetusehdotuksen kanssa.

Komission ehdotus EU:n uudeksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi on erittäin laaja ja monimutkainen kokonaisuus, joka muodostuu useista vaikeaselkoisista asetusehdotuksista, jotka kaikki vaikuttavat toisiinsa, mutta joiden keskinäinen suhde on osittain erittäin epäselvä. Tämä vaikeuttaa yksittäisten asetusehdotusten arviointia ja kommentointia.

Nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen sisältyy vakavia perus- ja ihmisoikeusongelmia sekä lisäksi isoja epäselvyyksiä esitettyjen menettelyiden, niiden merkityksen ja toimivuuden kannalta. Ehdotus sisältää kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa heikentäviä esityksiä, jotka käytännössä tarkoittaisivat eräiden jäsenvaltioiden ongelmallisten ja huonojen käytäntöjen laillistamista. Näistä esimerkkinä ns. kriisi- ja *force majeure*-tilanteissa mahdollisuus lykätä kohtuuttomasti hakemusten rekisteröimistä sekä käsitellä käytännössä lähes kaikki hakemukset oikeusturvaltaan heikossa summaarisessa pikamenettelyssä.

Ehdotusta perustellaan sillä, että vuoden 2015 kriisi osoitti, että EU tarvitsee jäsentyneen, yhteisen lähestymistavan kriisien käsittelemiseksi ja siksi komissio on päättänyt täydentää lainsäädäntökehikkoa poikkeuksellista kriisitilannetta koskevilla, uusilla säännöksillä, jotka täydentävät yhteisvastuumekanismia ja normaalioloissa sovellettavia menettelyjä, sekä ylivoimaista estettä koskevalla sääntelyllä.

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

Kuten Valtioneuvoston tuoreessa ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutuksia koskevassa tutkimuksessa[1] on todettu, niin Suomi on vuodesta 2015 lähtien "osaltaan vahvistanut Euroopan unionissa vaikuttavaa trendiä, jossa EU:n jäsenvaltiot pyrkivät hakemaan kansainväliselle suojelulle alhaisinta mahdollista tasoa (ns. race to the bottom -vaikutus)". Ns. race to bottom –politiikka johti Suomessa ja lukuisissa muissa jäsenvaltioissa turvapaikkamenettelyn laadun ja oikeusturvan heikentymiseen sekä lain että menettelyjen tasolla.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon, että vuosina 2015 – 2016 saapuneista Euroopan unioniin saapuneista hakijoista suuren osan on sittemmin myös virallisesti tunnustettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Nopeuden painottaminen laadun kustannuksella sekä oikeusturvan heikentäminen johti kestävän tehostamisen sijaan kansainvälisen suojelun tunnistamisen ja tunnustamisen pitkittymiseen sekä vaarantumiseen. Seurauksena on ollut myös se, että yhä useampi hakija on joutunut ilman perusteidensa asianmukaista selvittämistä paperittomaksi tai pahimmillaan palautetuksi ehdottomien palautuskieltojen vastaisesti.

Niin kauan kuin säädöstasolla ei turvata kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksien kunnioittamista ja laadukkaita menettelyitä, niin komission ja valtioneuvoston esittämiä tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa eikä ehdotuksia tule hyväksyä. Ehdotuksen hyväksyminen edellyttää toki myös, että ymmärretään mitä se tarkoittaa ja ymmärretään sen yhteisvaikutukset muiden asetusehdotusten kanssa sekä voidaan vakuuttua, että ehdotukset turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Ehdotus sisältää myös suhteellisuusperiaatteen vastaisesti hakijoiden oikeuksiin puuttumista ja oikeusturvan rajoituksia, jotka ylittävät sen mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. On myös otettava huomioon, että EU:n perussopimukset ja lainsäädäntö sisältävät säännöksiä koskien kriisi ja *force majeure* –tilanteita.

Pakolaisneuvonta ei kannata ehdotettua asetusta**.** Pakolaisneuvonta katsoo, että asetusta tulisi muuttaa merkittävästi, jos tavoitteena on kehittää toimiva kriisimekanismi, joka tosiasiallisesti helpottaisi kriisissä oleviin maihin kohdistuvaa painetta eikä perustuisi rekisteröinnin viivästyttämiseen sekä pakollisten rajamenettelyjen ja niiden keston lisäämiseen.

Valtioneuvoston kannassa painotetaan tärkeällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksia välttämättömänä ehtona asetuksen hyväksymiseksi. Samoin sitä, että Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa sekä se, että Suomi sitoutuu varmistamaan asian jatkovalmistelussa, että Euroopan unionin perusoikeudet on asianmukaisesti otettu huomioon ehdotuksessa.

2 Ehdotuksen yksityiskohtia koskevat kommentit

Seuraavassa esimerkinomaisesti huomioita ehdotuksen yksityiskohdista ja muutostarpeista:

[1] Valtioneuvosto, TEAS, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850

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

2.1 Kriisitilanne

Kriisitilanteessa jäsenvaltiot voivat poiketa turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaisen turvapaikkamenettelyn ja paluuta koskevan rajamenettelyn määräajoista sekä laajentaa sisäisten siirtojen ja rajamenettelyn soveltamisalaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kriisin käsite tulisi määrittää selkeästi ja viittaus tällaisten tilanteiden välittömään uhkaan tulisi poistaa.

2.2 Pakolliset rajamenettelyt

Ehdotuksen mukaan rajamenettelyn käyttöä laajennetaan ja pitkitetään. Rajamenettelyjä (mukaan lukien palautusmenettely) voitaisiin pitkittää yhteensä jopa 40 viikkoon.

Ehdotus tarkoittaisi muun muassa sitä, että hakemus tutkittaisiin pakollisessa rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 75 % tapauksista (menettelyasetuksessa esitetyn 20 %:n sijaan). Käytännössä siis suurin osa hakijoista ohjattaisiin oikeusturvatakeiltaan heikkoon summaariseen rajamenettelyyn.

Pakolaisneuvonta viittaa myös menettelyasetuksen osalta esitettyyn lausuntoonsa ja katsoo, että pakollisia rajamenettelyjä ei tule hyväksyä.

2.3 Rekisteröinnin viivästyttäminen

Myös valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että "kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan tehdyksi heti, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ilmaisee haluavansa saada kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta, Turvapaikanhakija pääsee siten heti hakemuksen tehtyään kaikkien hänelle kuuluvien oikeuksien kuten vastaanottopalveluiden piiriin, hakemuksen rekisteröinnin ajankohta ei siten vaikuta hakijan oikeuksiin."

Myös ehdotetun vastaanottodirektiivin 17 artiklaan, kun hakija ilmaisee haluavansa hakea kansainvälistä suojelua, hänelle pitää antaa vastaanottodirektiivissä suojatut oikeudet.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu mahdollisuus viivästyttää rekisteröintiä tulee poistaa.

2.4. Palautusten tukeminen tukitoimena

Pakolaisneuvonta katsoo, että palautusten tukeminen (sponsorointi) ja sisäiset siirrot palautusta varten tulisi poistaa sekä tästä että turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetuksesta.

2.5 Välittömän suojelun myöntäminen

Ehdotuksen mukaan kriisitilanteessa on mahdollista myöntää välittömästi suojelua, joka vastaa toissijaista suojelua. Välitöntä suojelua voitaisiin myöntää ennalta määritellylle ihmisryhmälle, erityisesti henkilöille, jotka ovat poikkeuksellisen suuressa vaarassa joutua alkuperämaassaan mielivaltaisen väkivallan kohteeksi aseellisen selkkauksen takia

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

eivätkä voi tästä syystä palata kyseiseen maahan. Välittömän suojelun aseman saaneet henkilöt olisivat edelleen kansainvälisen suojelun hakijoita.

Pakolaisneuvonta pitää ehdotusta välittömän suojelun myöntämisestä sinänsä kannatettavana, mutta ehdotetun kaltaisen tilapäisen suojelun tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen, jotta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat tunnistetaan niin pian kuin mahdollista ja heille myönnetään asianmukainen lupa ja siihen kuuluvat oikeudet, kuten oikeus perheenyhdistämiseen. Pakolaisneuvonta katsoo, että kansainvälisen suojelun selvittäminen ja arviointi sekä tunnustaminen viiveettä on sekä yksilön että yhteiskunnan etu.

2.6 Piileskelyn riski

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotuksen sisältämiä uusia perusteita, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat olettaa, että henkilön kohdalla toteutuu piileskelyn riski. Uudelleen laaditussa palautusdirektiivissä on jo huomattavasti lisätty perusteita, jotka luovat olettaman. Ehdotus on omiaan lisäämään systemaattista säilöönottoa.

2.7 Ylivoimainen este (*force majeure*)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle ylivoimaisesta esteestä (force majeure), minkä jälkeen jäsenvaltio voi poiketa maahanmuuton hallintaa koskevan asetuksen, paluudirektiivin sekä turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaisista määräajoista. Toisin kuin kriisitilanteessa, komissio ei antaisi täytäntöönpanosäädöstä ylivoimaisen esteen tilanteessa. Ilmoitus sekä ylivoimaisen esteen tilanteen määrittäminen sekä poikkeussäännösten käyttöönotto perustuu yksinomaan jäsenvaltion omaan arvioon. Ehdotuksessa ei esitetä aikarajoja tälle menettelylle.

Pakolaisneuvonta katso, että ylivoimainen este perusteena poikkeussäännösten käyttöönotolle tulee poistaa. Ehdotettu säännös tarkoittaa avointa mahdollisuutta niille jäsenvaltioille, jotka pyrkivät kiertämään EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Suomen tulee ottaa asiaan selkeämpi kanta, sillä ehdotus on tältä osin selkeästi ristiriidassa sekä komission että valtioneuvoston tavoitteena ilmoitettujen perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisen turvaamisen, yhdenvertaisen kohtelun sekä yhtenäisen turvapaikkajärjestelmän kanssa.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

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