Hallintovaliokunta

AI FI 13/2021
11.3.2021

AMNESTY INTERNATIONAL

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 unionin asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa, U 61/2020 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 asetusehdotuksesta

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. Nyt käsittelyssä oleva asetusehdotus liittyy kriisiin tai ylivoimaisen esteen eli force majeure -tilanteisiin varautumiseen.

Komission tavoitteena on hakea ratkaisuja niihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän ongelmakohtiin, joihin ei löydetty edellisten, vuonna 2016 annettujen lainsäädäntöehdotusten pohjalta ratkaisua. Tarkoituksena on luoda kokonaisvaltainen ja vakaa muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka, joka tarjoaa suojaa myös kriisitilanteiden varalta. Odottamattomiin tilanteisiin on silti oltava valmis ja varauduttava niihin ennalta yhteisellä lähestysmistavalla. Tästä syystä komissio esittää uusia säännöksiä koskien poikkeuksellista kriisitilannetta sekä force majeure -tilannetta. Kriisitilanteisiin voidaan vastata sekä yhteisvastuutoimin että turvapaikka- ja paluumenettelyä koskevin poikkeusjärjestelyin. Force majeure -tilanne taas sisältää poikkeuksia määräaikoihin sekä vastuuvaltion määrittämistä koskeviin toimiin.

Ehdotuksella luodaan kriisiajan yhteisvastuumekanismi, jonka on tarkoitus täydentää turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa ehdotuksessa tarkoitettua yhteisvastuumekanismia. Kriisiajan mekanismin on oltava vahvempi, jäsenvaltioiden välisten sisäisten siirtojen laajempia ja järjestelmän määräaikojen lyhyempiä kuin normaaliolojen mekanismissa, koska olosuhteet edellyttävät kiireellisiä toimia. Näitä toimia olisivat jäsenvaltioiden sisäiset siirrot sekä palauttamisessa toiselle jäsenvaltiolle annettava tuki. Sisäisissä siirroissa voivat tulla kyseeseen muutkin kuin turvapaikanhakijat ja kansainvälistä suojelua saavat

henkilöt. Lisäksi mahdollista olisi tilapäinen poikkeaminen tietyistä menettely- ja määräaikasäännöistä. Lisäksi mahdollistettaisiin välittömän suojelun myöntäminen henkilöille, jotka ovat poikkeuksellisen suuressa vaarassa joutua kotimaassaan mielivaltaisen väkivallan uhriksi aseellisen selkkauksen takia.

Amnesty katsoo, että komission ehdotuksessa kriisitilanteita arvioidaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden näkökulmasta eli kriisinä EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden toiminnalle eikä niinkään kriisinä turvapaikkaa hakeville ihmisille. Tilanteissa, joissa turvapaikanhakijoita tulee maahan tavanomaista suurempia määriä, on oletettavasti kyse hyvin vaikeista tilanteista hakijoiden lähtömaissa, jotka ovat pakottaneet ihmiset lähtemään suurina määrinä etsimään suojelua muualta. Tällaisissa tilanteissa EU:n ja sen jäsenmaiden tulisi pikemminkin miettiä keinoja, miten tehokkaasti auttaa näitä ihmisiä, kuin miten pitää ihmisiä poissa rajoiltaan. Ehdotetussa kriisimekanismissa ei ole kyse kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, vaan jäsenmaiden häiriöttömän tilan pysyttämisestä. Ehdotuksella heikennetään muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, oikeutta turvapaikanhakuun sekä ehdottoman palautuskiellon periaatteen noudattamista. Myönteistä ehdotuksessa on esitys välittömästä suojelusta.

Amnesty ei kannata komission kyseessä olevaa asetusehdotusta kriisitilanteisiin liittyen. Ehdotuksella rajoitetaan voimakkaasti turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia ja riski ehdottoman palautuskiellon periaatteen loukkaamisille kasvaa. Ehdotus edustaa poliittiseen sopuun pyrkimistä eikä niinkään aidosti toimivan yhteisen järjestelmän luomista ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamista. **Mikäli ehdotus kuitenkin etenee jäsenmaiden neuvotteluissa, on Suomen pyrittävä saamaan asetuksesta mahdollisimman ihmisoikeusmyönteinen.**

2. Kriisitilanne

2.1. Komission ehdotus

Komission ehdotuksen mukaan kriisitilanne tarkoittaisi sellaisia poikkeuksellisia tilanteita tai näiden tilanteiden välittömiä uhkia, joissa kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt saapuvat jäsenvaltioon joukoittain ja maahantulon laajuus suhteessa jäsenvaltion väestöön ja bruttokansantuotteeseen lamauttaa jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai paluujärjestelmän toimintakyvyn. Kriisitilanteella tulee lisäksi olla mahdollisia vakavia seurauksia EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuudelle tai turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen yhteiselle hallintakehykselle.

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen painetilannetta koskeva menettely yhteisvastuutoimien aloittamiseksi toimii osin perustana myös kriisitilanteessa. Samoin kuin painetilanteessa, myös kriisitilanteessa komissio tekee joko jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan arvion jäsenvaltion tilanteesta, jonka pohjalta annettavassa raportissa todetaan mahdollinen kriisi sekä arvio tarvittavista toimista. Muiden jäsenvaltioiden tulee antaa komissiolle viikon kuluessa suunnitelma yhteisvastuutoimistaan, joita ne ovat valmiita toteuttamaan. Tämän perusteella komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen komiteamenettelyssä. Menettelyssä annettava täytäntöönpanosäädös on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, mutta se pitää kumota, mikäli jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea antaa siitä kielteisen lausunnon.

Kriisitilanteissa mahdollisia yhteisvastuutoimia ovat jäsenvaltioiden väliset sisäiset siirrot tai palauttamisen tukeminen. Sisäisiä siirtoja olisi mahdollista tehdä laajasti. Siirrot voisivat koskea turvapaikanhakijoita riippumatta siitä, missä menettelyssä heidän hakemustaan käsitellään eli myös rajamenettelyssä olevat hakijat kuuluisivat sisäisten siirtojen alaan kriisitilanteissa. Lisäksi myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä tai ilman maassaolo-oikeutta oleskelevia voitaisiin siirtää toiseen jäsenvaltioon. Palauttamisessa annettavan tuen osalta palautettava henkilö siirtyisi tukea antavan jäsenvaltion alueelle neljän kuukauden määräajan kuluttua, mikäli palautus ei olisi onnistunut. Määräaika vastaavalle siirrolle painetilanteessa on ehdotettu kahdeksaksi kuukaudeksi.

Kriisitilanteessa on mahdollista ottaa käyttöön myös muita poikkeusjärjestelyjä eli jäsenvaltiot voivat poiketa turvapaikka- ja rajamenettelyjen määräajoista ja lisäksi rajamenettelyyn valikoituu ihmisiä eri perustein kuin

normaali- tai painetilanteissa. Komissio antaa täytäntöönpanosäädöksessä luvan soveltaa poikkeussäännöksiä tietyn aikajakson ajan. Poikkeuksia voidaan soveltaa kuuden kuukauden ajan ja pidennettynä enintään vuoden ajan. Jäsenvaltio voi jo ennen komission arviota tilanteesta alkaa soveltaa poikkeusjärjestelyjä, mikäli se pyyntöä tehdessään ilmoittaa pitävänsä tätä välttämättömänä. Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi soveltaa poikkeuksia itsenäisesti pidempään kuin 15 päivän ajan.

Määräaikoihin liittyvänä poikkeusjärjestelynä jäsenvaltio voisi pidentää turvapaikkaa koskevassa rajamenettelyssä tapahtuvaa hakemusten käsittelyä kriisitilanteissa kahdestatoista viikosta vielä kahdeksalla viikolla. Lisäksi kriisitilanteissa rajamenettelyyn otettavien turvapaikanhakijoiden määrä kasvaisi huomattavasti, koska ehdotuksen mukaan rajamenettelyyn voitaisiin ottaa myös turvapaikanhakijat, jotka tulevat sellaisista kolmansista maista, joiden osalta kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus EU:ssa on unionin vuosittaisen keskiarvon mukaan ollut enintään 75 prosenttia. Lisäksi kriisitilanteessa jäsenvaltio voi poikkeusjärjestelynä pidentää myös paluuta koskevassa rajamenettelyssä käsittelyä kahdestatoista viikosta vielä kahdeksalla viikolla. Myös henkilön pitämistä säilössä voidaan vastaavasti pidentää.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnin määräaikaa voitaisiin kriisitilanteissa pidentää kolmesta päivästä neljään viikkoon. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsottaisiin kuitenkin tehdyksi heti, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ilmaisee hakevansa kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta. Turvapaikanhakija pääsisi siten heti hakemuksen tehtyään kaikkien hänelle kuuluvien oikeuksien kuten vastaanottopalveluiden piiriin eikä hakemuksen rekisteröinnin ajankohta vaikuttaisi hänen oikeuksiinsa.

2.2. Suomen kanta

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen olevan kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välillä. Tasapainon luomisessa on tärkeää kaikille jäsenvaltioille toimivan ja oikeudenmukaisen järjestelmän aikaansaaminen. Lisäksi turvapaikanhakijoiden asioiden sujuva ja laadukas käsittely kaikissa jäsenvaltioissa on valtioneuvoston mukaan tärkeää ja lähtökohtana on perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on valtioneuvoston mukaan välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko EU:ssa. Valtioneuvosto korostaa kirjelmässään, että toimivan järjestelmän rakentaminen normaalitilanteisiin on tehokkain tapa varautua kriiseihin ja ehkäistä niitä. Kuitenkin kriisien ja ylivoimaisten esteiden varalta on lähtökohtaisesti tarpeellista ja perusteltua luoda uusi mekanismi ja EU-tason sääntely parantaa jäsenvaltioiden valmiutta vastata näihin tilanteisiin.

Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan, että komission ehdotus pyrkii huomioimaan EU:n perusoikeuskirjan sisältämät perusoikeudet, mutta perusoikeuksien mukaisuutta tulisi kuitenkin pyrkiä täsmentämään esityksen jatkokäsittelyssä. Näitä tarkasteltavia perusoikeuksia ovat erityisesti yhdenvertaisuussääntely ja syrjinnän kielto. Kirjelmässä todetaan turvapaikanhakijoiden olevan lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Valtioneuvosto myös toteaa, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tulee aina ratkaista yksilöllisesti huomioiden täysimääräisesti hakijan oikeusturva. Valtioneuvoston mukaan komission uusilla asetusehdotuksilla ei kuitenkaan puututa henkilöiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotettu sääntely esimerkiksi rajamenettelyn osalta merkitsee kuitenkin ihmisten kohtelua eri tavalla kansalaisuuden tai entisen asuinmaan perusteella ja tämän hyväksyttävyyttä tulisi tarkastella erityisesti rajoitusperusteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen nähden. Sääntelyn tavoitteita ja hyväksyttävyyttä arvioidaan tarkemmin vielä ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa esitetty sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta, jonka mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa todetaan kielletyksi syrjinnäksi nimenomaisesti myös kansalaisuuden perusteella tapahtuva eriarvoinen kohtelu. Valtioneuvosto lausuu perustuslakivaliokunnan kuitenkin todenneen, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja

lainsäätäjän harkinnalle kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatiman sääntelyn laadinnassa, vaan keskeistä on, voidaanko erilainen kohtelu perustella hyväksyttävällä tavalla. Erilainen kohtelu ei saa olla mielivaltaista eikä muodostua kohtuuttomaksi.

Valtioneuvosto katsoo, että kriisitilanteissa ehdotettu rajamenettelyn käytön laajentaminen tarvitsee lisäselvitystä EU-tasolla erityisesti sen oikeudellisten perusteiden ja reunaehtojen osalta. Ehdotuksen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys tulee punnita suhteessa sen tavoitteisiin. Valtioneuvosto lausuu tarkastelevansa tätä jatkoneuvotteluissa huolellisesti.

Lisäksi kriisitilanteessa yhteisvastuun ja siihen liittyvien tukitoimien toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenvaltioita velvoittava. Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi, että käytössä on vaikuttava keinovalikoima yhteisvastuutoimiksi, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvilla toimilla. Jäsenvaltioilla tulisi myös olla mahdollisuus päättää, millaisiin tukitoimiin ne ovat valmiita sitoutumaan ja sisäisten siirtojen osalta tulisi olla joustovaraa sen suhteen, missä asemassa olevia henkilöitä jäsenvaltio sitoutuu vastaanottamaan. Valtioneuvosto lausuu tarkastelevansa avoimesti sitä mahdollisuutta, että tukea voisi kriisitilanteessa osoittaa myös edistämällä ilman oleskeluoikeutta oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

Valtioneuvoston mukaan on tärkeää myös säätää EU-tasolla poikkeuksista turvapaikkamenettelyihin kriisitilanteessa. Kuitenkin poikkeussäännösten soveltamisala ja niiden ajallinen kesto tulee olla etukäteen määritelty sekä perustua riittävään ja luotettavaan tietopohjaan. Perus- ja ihmisoikeuksien, kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön on oltava jatkoneuvotteluissa arvioitavina. Hakijoiden oikeusturva ei saa vaarantua.

2.3. Amnestyn kanta

Komission ehdottama asetus rajoittaa useita perus- ja ihmisoikeuksia ja vaarantaa niiden toteutumisen. Näitä ovat esimerkiksi oikeus turvapaikkaan, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, syrjinnän kielto, joukkokarkotuksen kielto sekä ehdottoman palautuskiellon periaate, lapsen oikeudet sekä oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Monet näistä liittyvät kyseessä olevan asetusehdotuksen lisäksi myös muihin samassa yhteydessä annettuihin asetusehdotuksiin ja niissä esitettyihin menettelyihin, kuten rajamenettelyyn. Komission ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jossa menettelyt ovat sidoksissa toisiinsa. Amnestyn lausuntoa kyseessä olevaan asetusehdotukseen tuleekin lukea yhdessä muiden Amnestyn antamien lausuntojen kanssa koskien komission maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta annettuja asetusehdotuksia, erityisesti rajamenettelyä koskevaa ehdotusta.

Amnesty katsoo, että ehdotetut poikkeusjärjestelyt kriisitilanteeseen eivät luultavasti lieventäisi niin sanottua kriisiä. Sen sijaan ne rajoittaisivat turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia suhteettomalla tavalla. Amnesty ei näe ehdotuksen tuovan lisäarvoa, vaan jo olemassa olevalla EU:n lainsäädännöllä voitaisiin vastata mahdollisiin kriisitilanteisiin, mikäli unionin oikeutta täytäntöönpantaisiin jäsenmaissa tehokkaammin ja solidaarisemmin.

Komission ehdotus ei määrittele tarkasti, mikä tilanne oikeastaan katsotaan kriisiksi, vaan jättää määrittelyn epämääräiseksi. Ehdotuksessa kriisinä pidetään aikaa, jolloin suojelua hakevien ihmisten määrä kasvaa Euroopassa, ja tässä tarkoitetaan erityisesti vuoden 2015 tilannetta. Samalla tavoin kuin vuonna 2015, suojelua hakevien määrä on kasvanut vuosina 2000-2002 Kosovon sodan seurauksena sekä vuonna 1992 Neuvostoliiton hajoamisen ja Berliinin muurin murtumisen jälkeen, Bosnian ja Serbian konfliktin seurauksena erityisesti Saksaan tulleiden hakijoiden tähden.[1] YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n mukaan suurin osa vuonna 2015 tulleista turvapaikanhakijoista tuli Syyriasta, Afganistanista ja Irakista ja he pakenivat konflikteja ja vainoa.[2] On siis nähtävissä, että niin sanotuissa kriisitilanteissa eli tilanteissa, joissa suojelua hake-

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5285137/KS-SF-07-110-EN.PDF/c95cc2ce-b50c-498e-95fb-cd507ef29e27 ja https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf

[2] https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html

vien määrä Euroopassa kasvaa, on kyse tosiasiallisesti konflikteja ja vainoa pakenevista, suojelun tarpeessa olevista ihmisistä. Mahdolliset tulevat kriisit ovat siten todennäköisesti samankaltaisia. Näin ollen ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat juurikin suojelun tarpeessa olevien ihmisten oikeuksia heikentäen.

Amnesty katsoo, että kriisitilanne tulisi määritellä tarkemmin ja että pelkkä kriisitilanteen uhka ei saa oikeuttaa poikkeusjärjestelyjä. Pelkän uhan perusteella poikkeusjärjestelyjen käyttöönottaminen laajentaa niiden käyttöä huomattavasti ja tekee ehdotuksesta vielä entistä epämääräisemmän. **Uhka poikkeusjärjestelyjen oikeuttajana tuleekin poistaa ehdotuksesta.**

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus päättää, millaisiin tukitoimiin ne ovat valmiita sitoutumaan ja että sisäisten siirtojen osalta on joustovaraa. Amnesty katsoo, että yhteisvastuutoimenpiteet ovat ehdotuksessa hyvin rajalliset. Jäsenvaltioiden mahdollisuus sisäisten siirtojen lisäksi valita palautustoimien tukeminen heikentää aitoa solidaarisuutta. Valtioneuvosto on myös valmis tarkastelemaan avoimesti palautusten tukemista. Amnesty huomauttaa, että palautusten tukeminen on ongelmallista hakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Kyseinen toimenpide johtaa todennäköisesti säilöönoton käytön lisääntymiseen sillä riskinä on, että vapaudenmenetys jatkuu myös tilanteissa, joissa palautettava siirtyy palautusta tukeneen maan vastuulle palautuksen epäonnistuttua. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden hakijoiden kohtelua heidän saapuessaan palautuksen tukitoimien epäonnistuttua niitä tukeneisiin maihin, ei myöskään ole mietitty ehdotuksessa. Tukevat maat ovat näissä tapauksissa niitä, jotka ovat alun perin 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 palautusten tukeminen tulee poistaa mahdollisista tukitoimenpiteistä ja keskittyä sisäisten siirtojen vahvistamiseen ja aitoon solidaarisuuteen jäsenmaiden välillä. Suomen kannan tuleekin muotoutua ennemmin sisäisten siirtojen vahvistamiseen, kuin muiden tukitoimien edistämiseen.**

Ehdotettu poikkeusjärjestely, jossa ne turvapaikanhakijat, jotka tulevat maista, joiden osalta myönteisten suojelupäätösten keskimääräinen osuus EU:ssa on enintään 75 prosenttia, ohjataan rajamenettelyyn, on erityisen ongelmallinen. Rajamenettelyssä turvapaikanhakijaa ei päästetä maahan, vaan häntä pidetään säilön kaltaisissa olosuhteissa rajalla tai sen läheisyydessä. Valtioneuvosto katsoo, että kyseinen rajamenettelyn laajentaminen kriisitilanteissa vaatii lisäselvitystä ja että ehdotuksen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys tulee punnita suhteessa sen tavoitteisiin. Amnesty pitää ongelmallisena, että oikeusturvatakeet olisivat rajamenettelyssä tavallista heikommat. Tämä johtaisi laajamittaisiin vapaudenmenetyksiin kriisitilanteessa. Lisäksi Amnesty pitää ehdotettua 75 prosentin rajaa täysin käsittämättömänä, eikä sitä perustella esityksessä mitenkään. Esityksen mukaan rajamenettelyyn joutuisivat nekin turvapaikanhakijat, jotka tulevat maista, joista suurin osa saa EU:ssa kansainvälistä suojelua. Ehdotus johtaisi myös eriarvoiseen kohteluun kansalaisuuden perusteella. Se loisi esimerkiksi perusteettomia eroja ja mielivaltaista kohtelua niiden kansalaisuuksien välille, joiden suojelupäätösten osuudella on taipumusta vaihdella kyseisen 75 prosentin ylä- ja alapuolella. Ylipäänsä kansalaisuuteen perustuva jaottelu vaarantaa turvapaikkaperusteiden tutkinnan yksilöllisyyden ja on harvoin hyväksyttävää ja suhteellista. Toteutuessaan ehdotus aiheuttaa sen, että kriisitilanteessa hakijoiden oikeusturva heikkenee entisestään ja riski palautuskiellon loukkaukselle kasvaa huomattavasti. **Amnesty katsoo, että Suomen tulee neuvotteluissa tuoda esille laajennuksen suhteettomuus ja riskit oikeudenloukkauksiin. Amnesty vaatii, että kyseistä 75 prosentin suojelurajaa ei oteta käyttöön.**

Valtioneuvoston mukaan komission uusilla asetusehdotuksilla ei puututa henkilöiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Amnesty katsoo, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnin viivästyttämisessä on kuitenkin riski, että se käytännössä estää oikeuden turvapaikanhakuun sekä muihin oikeuksiin pääsyn. Rekisteröinnin viivästyttäminen estää hakijoita todistamasta asemaansa turvapaikanhakijoina, mikä mahdollisesti loukkaa turvapaikanhakuun liittyviin oikeuksiin pääsyä, kuten oikeutta vastaanottoon sekä suojelua palauttamista vastaan. **Amnesty vaatii, että mahdollisuus turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin viivästyttämiseen poistetaan ehdotuksesta. Vähintäänkin asetuksessa tulee varmistaa, että turvapaikanhakijan asemaan liittyvät oikeudet kuuluvat täysimääräisesti myös niille, joiden hakemuksen rekisteröintiä viivästytetään.** Ylipäänsä määräajoista poikkeaminen vaarantaa turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista ja esimerkiksi rajamenettelyissä pidemmät määräajat tarkoittavat hakijoiden vapaudenmenetysaikojen pidentymistä.

Amnesty pitää tervetulleena Suomen kantaa, että turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Suomen tuleekin neuvotteluissa pitää kantaa esillä ja vaatia oikeusturvatakeiden vahvistamista poikkeusjärjestelyihin kuuluvissa menettelyissä sekä rajamenettelyssä.

3. Välitön suojelu

3.1. Komission ehdotus

Ehdotuksen mukaan kriisitilanteissa on mahdollista myöntää välitön suojeluasema tietyille suuressa vaarassa oleville kolmansista maista tuleville hakijoille heidän odottaessaan päätöstä kansainvälisen suojelun hakemukseensa. Välittömän suojelun tarpeessa olisivat ne henkilöt, jotka ovat suuressa vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi poikkeuksellisissa aseellisissa selkkauksissa eivätkä voi palata alkuperämaihinsa. Välittömän suojelun aseman saaneet henkilöt katsottaisiin edelleen turvapaikanhakijoiksi. Välittömällä suojelulla voitaisiin lykätä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista enintään yhdellä vuodella.

Myöntämällä välitöntä suojelua varmistetaan henkilölle taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia. Näitä oikeuksia ovat ehdotuksen mukaan muun muassa suoja palauttamiselta, tiedonsaanti heidän asemaansa liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, perheen yhtenäisyyden säilyttäminen, oikeus saada oleskelulupa, liikkua vapaasti jäsenvaltiossa, päästä työhön, päästä koulutukseen ja tutkintojen tunnustamista ja osaamisen hyväksymistä koskevien menettelyjen piiriin, oikeus sosiaaliturvaan, sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon, ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeudet, oikeus majoitukseen, mahdollisuus hyödyntää kotouttamistoimenpiteitä ja paluumuuttoapua.

3.2. Suomen kanta

Valtioneuvosto lausuu kirjelmässään suhtautuvansa avoimesti ehdotukseen välittömän suojelun myöntämisestä kriisitilanteessa tilapäisesti tietylle hakijaryhmälle.

3.3. Amnestyn kanta

Amnesty pitää ehdotusta välittömän suojelun myöntämisestä myönteisenä. Välitön suojelu tarjoaa suojelua tarvitseville ihmisille pääsyn oikeuksiin, kuten esimerkiksi työnteko-oikeuteen, koulutukseen, sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon odottaessaan päätöstä turvapaikkahakemukseensa.

Amnesty toteaa kuitenkin, että kyseisille henkilöille voisi saman tien tehdä päätöksen kansainvälisestä suojelusta, sillä heidän voidaan useimmiten olettaa olevan jonkinasteisen kansainvälisen suojelun tarpeessa, mikäli he ovat välittömän suojelun tarpeessa suhteessa kotimaahansa. Kansainvälisen suojelun tarve olisikin hyvä tutkia välittömästi, sillä se takaisi nopean kansainvälisen suojelun saatavuuden sitä tarvitseville ihmisille ja varmistaisi, että suojelua tarvitsevat saavat nopeasti asianmukaisen suojeluaseman ja että he voivat tarvittaessa aloittaa perheenyhdistämismenettelyn. Turvapaikkahakemuksen nopea tutkiminen myös vähentäisi jäsenvaltioon kohdistuvaa hallinnollista painetta.

4. Force Majeure -tilanne

4.1. Komission ehdotus

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle ylivoimaisesta esteestä (force majeure), minkä jälkeen jäsenvaltio voi poiketa tietyistä määräajoista. Toisin kuin kriisitilanteessa, komissio ei anna täytäntöönpanosäädöstä force majeure -tilanteessa. Ilmoitus sekä tilanteen määrittäminen perustuvat siis jäsenvaltion omaan arvioon. Ilmoituksessa jäsenvaltion on kuitenkin annettava tarkat perustelut arviolleen. Jäsenvaltion tulee myös ilmoittaa komissiolle ylivoimaisen esteen lakkaamisesta.

Force majeure -tilanteesta on kyse, kun jäsenvaltio on poikkeavassa ja ennalta arvaamattomassa tilanteessa, joka ei ole sen hallinnassa ja jonka seurauksia ei olisi voinut edes erityistä huolellisuutta noudattaen välttää. Esimerkkinä mainitaan COVID-19 -pandemia. Ylivoimaisen esteen seurauksena jäsenvaltion olisi mahdotonta noudattaa yhteisvastuutoimia koskevia velvoitteita määräajassa.

Jäsenvaltio voisi soveltaa pidempiä määräaikoja liittyen turvapaikkahakemusten rekisteröintiin, Dublin-menettelyyn sekä yhteisvastuumekanismin velvoitteiden täytäntöönpanemiseen.

4.2. Suomen kanta

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta, että force majeure -tilanteisiin luodaan lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely. EU:n on varmistuttava ja jäsenvaltioiden huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös näissä tilanteissa.

4.3. Amnestyn kanta

Ehdotuksessa ei määritellä selkeästi, milloin voidaan katsoa olevan force majeure -tilanne, vaan se jätetään jäsenvaltioiden omaan harkintaan. **Amnesty katsoo, että asetukseen ei tule ottaa säännöstä force majeure -tilanteista**, sillä kyseinen ehdotus jättää liian suuren riskin väärinkäytöksille luomalla epämääräisen ja avoimen oikeutusperusteen perustavista määräajoista poikkeamiselle. **Mikäli neuvottelut force majeure -tilanteen osalta kuitenkin etenevät, tilanteet tulee vähintäänkin määritellä asetuksessa ja varmistaa etteivät jäsenvaltiot voi vedota force majeure -tilanteeseen vilpillisessä mielessä.**

5. Lopuksi

Kuten aiemmin on todettu, Amnesty katsoo, että erilliselle kriisimekanismille ei ole tarvetta. EU-oikeutta voitaisiin jo nykyisellään soveltaa riittävällä tavalla, jotta suuremmat hakijamäärät voitaisiin ottaa huomioon ja turvapaikkamenettely toimisi yhtenäisemmin. Ehdotus rajoittaa turvapaikanhakijoiden oikeuksia hyvin voimakkaasti ja suhteettomalla tavalla. On myös epäselvää, saavutetaanko ehdotetuilla toimenpiteillä komission asettamat tavoitteet eli kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeen hallintaan, jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen edistäminen sekä kriisitilanteessa sovellettava yhteinen toimintatapa. Ehdotetut tukitoimenpiteet pikemminkin pahentavat kriisiä, kun riittäviä ja sopivia, aitoa solidaarisuutta osoittavia toimia jää puuttumaan.

Amnesty toteaa, että komission ehdotuksessa on monia vakavia ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta edellä esitetyn mukaisesti eikä ehdotusta tule hyväksyä. Mikäli ehdotus kuitenkin jäsenvaltioiden välisissä jatkoneuvotteluissa etenee, tulee Suomen 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. Lisäksi Suomen tavoitteena kirjelmän mukaan on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko EU:ssa. Suomen tuleekin vaatia neuvotteluissa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen lisäksi niiden edistämistä valtion ja sen viranomaisten taholta tavoitteensa mukaisesti.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija