PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan Suurelle valiokunnalle

Asia: Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko VNS 10/2021 vp

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selonteosta. Lausunnossa nostetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä keskeisiä ongelmakohtia maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Lisäksi lausunnon lopussa nostamme valiokunnan lausuntopyyntöä täydentäneen pyynnön mukaisesti esiin ns. push back -menettelyiden käyttöön ja ihmiskauppaan Euroopassa liittyviä näkökohtia.

Yleistä

Selonteossa nostetaan hyvin esiin se, että perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertainen kohtelu ja oikeusvaltioperiaate ovat olennainen osa demokraattisen oikeusvaltion ja myös EU:n perustaa. Kaikessa EU:n ja sen jäsenvaltioiden kansallisessa toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita (ml. Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä perus - ja ihmisoikeuksia. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys korostuu yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Turvapaikanhakijat, kansainvälistä suojelua saaneet ja paperittomat ovat lähtökohtaisesti aina haavoittuvassa asemassa.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista, kuten oikeudesta hakea turvapaikkaa ja ehdottomasta palautuskiellosta. Ehdottomia oikeuksia on noudatettava aina ja jokaisen kohdalla, myös kriisitilanteissa. Lisäksi turvapaikkamenettelyssä ja laajemmin ulkomaalaisasioissa on usein kyse myös muista perustavanlaatuisista oikeuksista kuten lapsen etu ja oikeudet sekä oikeus perhe-elämään.

Suomen tulee turvata ja vaatia sekä kansallisesti että EU-tasolla perus- ja ihmisoikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista johdonmukaisesti ja tosiasiallisesti myös maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa.

Tosiasiassa erityisesti syksyn 2015 poikkeustilanteen jälkeen Suomi on omalta osaltaan ollut mukana vahvistamassa EU:ssa vaikuttavaa trendiä, jossa EU:n jäsenvaltiot pyrkivät hakemaan kansainväliselle suojelulle mahdollisimman alhaista tasoa (ns. race to bottom -vaikutus). Tämä on näkynyt huolestuttavalla tavalla myös keskustelussa ja suhtautumisessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustavanlaatuisia oikeuksia rajoittavia lainmuutoksia runnottiin läpi ilman asianmukaista tarve- ja vaikutusarviointia- ja vaikka perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava vaikutus oli selvä. Vastaava kehitys on ollut nähtävissä myös paperittomuuteen ja perheenyhdistämiseen vaikuttavien säädösten ja niiden tulkinnan tiukentamisessa. Nämä seikat todettiin muun muassa ulkomaalaislainsäädäntöä koskevien säädösmuutosten ja soveltamiskäytäntöjen vaikutuksia selvittäneessä VN TEAS -tutkimuksessa (VNTEAS 2020:10).

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

Se, että perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu turvapaikkamenettelyssä johtaa menettelyiden pitkittymiseen, paperittomuuteen sekä pahimmillaan ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen. Ehdoton palautuskielto tarkoittaa, että ainoatakaan väärää kielteistä päätöstä ei saa tehdä. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on kuitenkin jouduttu toistuvasti huomaamaan, että selviäkään tapauksia ei aina tunnisteta. Tästä näyttönä esimerkiksi se, että Pakolaisneuvonta on vuodesta 2009 lähtien joutunut viemään17 tapausta YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan (CAT) estääkseen palautuskiellon loukkaus. Näistä viisi on vireillä, mutta kaikki muut valitukset ovat johtaneet siihen, että hakijoille on myönnetty turvapaikka (8 tapauksessa) tai vähintään oleskelulupa yksilöllisistä inhimillisistä syistä (4 tapauksessa). Neljä valitusta on johtanut CAT:n lopullisiin ratkaisuihin, joissa on todettu, että kansallinen päätös on ollut kidutuksen kieltoa koskevan sopimuksen 3 artiklan vastainen.

Suomessa on erityisesti kesästä 2015 lähtien tehty myös useita lain ja käytännön tiukennuksia, jotka ovat lisänneet paperittomuutta ja lisäksi tehneet paperittomien oleskelun laillistamisen lähes mahdottomaksi. Myös perheenyhdistämiseen liittyvää lainsäädäntöä on Suomessa tiukennettu monin tavoin viimeisen vuosikymmenen aikana. Käytännössä kaikkein heikoimmassa asemassa olevilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta perheenyhdistämiseen sekä taloudellisten että käytännön teknisten esteiden takia. Tähän liittyen Pakolaisneuvonta on joutunut viemään lyhyessä ajassa useita perheenyhdistämistapauksia ylikansallisiin. Lokakuusta 2021 lähtien Pakolaisneuvonta on tehnyt 3 valitusta lapsen oikeuksien komiteaan, joissa kaikissa on kyse kansainvälistä suojelua saaneen oikeudesta perhe-elämään, lapsen oikeuksien ja lapsen edun arvioinnista. Useita vastaavia valituksia valmistellaan. Pakolaisneuvonnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) elokuussa 2020 viemä perheenyhdistämistapaus on juuri kommunikoitavana.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tosiasiallinen sivuuttaminen konkretisoituu myös esimerkiksi nyt Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa komission ehdotuksessa EU:n uudeksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseksi ja siihen liittyvissä lainsäädäntöesityksissä. Komission ehdotukset sisältävät useita esityksiä, jotka ovat omiaan heikentämään entisestään turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeita eikä se tuo vastauksia myöskään todellisiin ongelmiin eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä eli sen osalta, miten saadaan jäsenvaltiot noudattamaan unionin lainsäädäntöä ja miten luotaisiin toimiva vastuunjako ja solidaarisuus (yhteisvastuu). Ehdotukset tarkoittaisivat monelta osin huonojen käytäntöjen laillistamista.

Tämä korostuu myös juuri käsiteltävänä olevissa komission ehdotuksissa välineellistämistä koskevaksi väliaikaiseksi ja pysyväksi mekanismiksi. Marraskuussa 2021 Euroopan komissio esitti ehdotuksen väliaikaisesta päätöslauselmasta liittyen niin kutsuttuun turvapaikanhakijoiden välineellistämiseen Valko-Venäjän ja EU:n rajalla. Joulukuussa annettiin jo uusi ehdotus pysyvästä mekanismista tällaisiin tilanteisiin. Ehdotusten keskeinen ajatus on lakiin perustuvista velvoitteista poikkeamisen laajentaminen ja normalisointi. Ehdotukset loisivat käytännössä mallin, jossa ns. välineellistämisen tilanteessa jokainen turvapaikanhakija ohjataan summaariseen huonolaatuiseen turvapaikkamenettelyyn ilman oikeusturvatakeita ja tosiasiallisen säilöönoton kohteeksi. Edes lapsien kohdalla ei tehtäisi poikkeusta, mikä on selkeästi ristiriidassa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi ehdotus

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

tarkoittaisi, että eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä tulisi entistä hajanaisempi ja monimutkaisempi luomalla erityissäännöt niille jäsenvaltioille, jotka vetoavat välineellistämisasetukseen.

Menettelyasetukseen ja välineellistämistä koskeviin ehdotuksiin sisältyvät pakolliset rajamenettelyt ja tosiasiallinen säilöönotto, heikentävät turvapaikkamenettelyssä keskeisiä suojelun standardeja, mutta lisäksi ne tosiasiassa lisäävät jäsenvaltioiden viranomaisten tehtäviä ja kustannuksia. Ehdotetut rajamenettelyt täysin epärealistisine määräaikoineen tarkoittaisivat käytännössä myös resurssien suuntaamista summaariseen menettelyyn, jossa tarkoituksena on käsitellä perusteettomia hakemuksia, mikä olisi poissa muiden hakemusten käsittelystä. Suomessa heinäkuussa 2018 voimaan tullut kuuden kuukauden käsittelyaikavaatimuskin jo aiheutti sen, että Maahanmuuttovirasto suuntasi resurssinsa käsittelyaikavaatimuksen piiriin kuuluviin hakemuksiin, jolloin vireillä olleiden hakemusten ja hallinto-oikeuksien uudelleen selvitettäväksi palautettujen tapausten käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa venyi ja on ollut lähes säännönmukaisesti täysin kestämättömän pitkä, usein kaksi vuotta. Ehdotusten epärealistisuutta korostaa myös se, että esimerkiksi viime vuoden aikana hakemusmäärien ollessa jopa Suomen mittakaavassa erittäin pienet, Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt noudattamaan käsittelyaikavelvoitetta (6/15/18 kk).

Kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassaan Suomi on perinteisesti asemoinut itsensä tukemaan kansainvälistä sopimusperustaista järjestelmää sekä perus- ja ihmisoikeuksien puolustajana, minkä kanssa turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden aseman heikentäminen, minimitason suojan tavoittelu sekä perustavanlaatuisten oikeuksien perusteeton rajoittaminen suhteellisuusperiaatteen vastaisesti ovat selkeästi ristiriidassa.

Push back -menettelyiden käyttö Euroopassa

Tilanteet, joissa EU-jäsenvaltiot loukkaavat kansainvälistä suojelua hakemaan pyrkivien ihmisten keskeisimpiä, ehdottomia ihmisoikeuksia - esimerkiksi Välimerellä ja Balkanilla sekä Englannin kanaalissa - ovat jatkuneet jo vuosia ja jatkuvat edelleen. Satoja ihmisiä, myös lukuisia lapsia on kuollut EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnan johdosta. Push back -menettelyiden käyttöä on viime vuosina tapahtunut raportoidusti useissa EU-maissa, kuten Kreikassa, Kroatiassa, Sloveniassa, Romaniassa, Puolassa, Unkarissa, Bulgariassa ja Liettuassa. Liian monessa jäsenvaltiossa menettelystä on tullut uusi normaali ja sen "laillistamista" vaaditaan.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, EIT on todennut toistuvasti tämän toiminnan ja yritykset sulkea silmät ihmisoikeusluokkauksilta laittomaksi. EIT on todennut *push back* -menettelyyn liittyvän sopimusloukkauksen muun muassa artiklojen 2 (oikeus elämään), 3 (epäinhimillisen kohtelun kielto) ja 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan (joukkokarkotuskielto) osalta muun muassa 23.7.2020 tapauksessa *M.K. ja muut v. Puola* (applications no. 40503/17, 42902/17 ja 43643/17) ja 18.11.2021 tapauksessa *M.H. ja muut v. Kroatia (applications no 15670/18 ja 43115/18)*, jossa afgaaniperheen 6 vuotias lapsi kuoli junaraiteilla Kroatian ja Serbian rajalla. 8.7.2021 tapauksessa *Shahzad v. Unkari* (application no. 12625/17) tuomioistuin totesi Unkarin loukanneen joukkokarkotuskieltoa. Vireillä olevista voidaan mainita esimerkkinä tapaus R.A. ja muut v. Puola (application no. 42120/21), jossa EIT 25.8.2021 väliaikaistoimenpiteenä (interim

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

measure) vaati Puolan valtiota muun muassa tarjoamaan Valko-Venäjän ja Puolan rajalla oleville hakijoille ruokaa, vettä ja vaatteita ja riittävää terveydenhuoltoa. EIT uudisti määräyksen 27.9.2021 ja vaati myös mahdollistaman hakijoiden ja lakimiehen yhteydenpidon sekä kielsi hakijoiden palauttamisen Valko-Venäjälle.

Suomen tulisi vaatia, että myös EU:n tulisi puuttua johdonmukaisesti näihin jäsenvaltioissa tapahtuviin oikeusvaltioperiaatteen vakaviin loukkauksiin. Suomen tulee yksiselitteisesti vastustaa perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia ja myös säädösehdotuksia, jotka tosiasiallisesti lisäävät riskiä kaikkein perustavanlaatuisimpien oikeuksien loukkaamiseen.

Myös esimerkiksi nyt Eduskunnassa käsiteltävänä olevat komission ehdotus menettelyasetukseksi ja välineellistämistä koskevaksi asetukseksi ovat omiaan lisäämän ulkorajavaltioiden vastuuta entisestään ja on näin ollen käytännössä myös omiaan lisäämään ns. *push back* -tilanteita eli sitä, että hakijoilta evätään pääsy hakemaan kansainvälistä suojelua. Ehdotusten ja myös niihin liittyvien valtioneuvoston selvitysten taustalla on nähtävissä erittäin kyseenalainen ajatus siitä, että on parempi laillistaa huono käytäntö, kuin jättää nämä käytännöt laittomiksi, koska katsotaan, että tällä tavalla asetettaisiin rajat huonoille käytännöille. Tosiasiassa ei ole myöskään ole mitään näyttöä siitä, että erityisesti ne jäsenvaltiot jotka eivät ole EU-lainsäädäntöä noudattaneet, noudattaisivat myöskään näitä rajoja.

Ihmiskauppa

Myös ihmiskaupan osalta Pakolaisneuvonnan työssä tulee jatkuvasti esiin Suomessa ja Euroopassa turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyssä korostuva ongelma eli haavoittuvassa asemassa olevien ja heidän erityistarpeittensa tunnistamiseen liittyvät ongelmat. Monessa jäsenvaltiossa ei edelleenkään kyetä tarjoamaan riittävää tukea ja apua, jolla EU-lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla turvattaisiin, ettei haavoittuvassa asemassa oleva uhriudu uudelleen.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on jo vuosien ajan noussut esiin se, että Suomi palauttaa ihmiskaupan uhreja sellaisiin EU-maihin, joissa nämä ovat jo joutuneet aiemmin ihmiskaupan uhreiksi. Toisessa jäsenvaltiossa, esimerkiksi Italiassa ihmiskaupan uhriksi joutuneiden hakijoiden haavoittuvaa asemaa, erityistarpeita, uudelleen uhriutumisen riskiä ja lapsen etua ei arvioida lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla riittävällä huolellisuudella ja yksilöllisesti. Tämä konkretisoituu useissa tapauksissa, joissa Suomesta hakee suojelua traumatisoitunut ihmiskaupan uhri ja pienen lapsen yksinhuoltaja lapsensa kanssa, joissa hakijaa lapsensa kanssa ollaan palauttamassa toiseen jäsenvaltioon, vaikka maatiedon perusteella hakijalle ei siellä voida taata hakijan tarvitsemaa riittävää ja pysyväisluonteista tukea. Näissä tapauksissa korostuu myös turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyssä pitkään jatkunut ongelma sen osalta, että lapsen etua ja oikeuksia ei arvioida eikä oteta huomioon lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Viittaan tältä osin myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun tuoreeseen tutkimukseen koskien ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntöä. Tutkimus tukee

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

Pakolaisneuvonnan työssä jo vuosien ajan havaittua sen osalta, että kynnys tunnistaa ihmiskaupan uhrin olevan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevalla tavoin erityisen haavoittuvassa asemassa, on aivan liian korkealla. Tutkimuksessa Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntö haavoittuvuusarvioinnissa osoittautui epäyhtenäiseksi.[1]

Viitaten esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin 28.12.2021 antamaan ratkaisuun, myös poliisilla on vaikeuksia tunnistaa ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö esitutkinnassa. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä tulee jatkuvasti esille, että ihmiskaupan uhrille myönnettävät oleskeluluvat ovat liikaa sidoksissa erityisen haavoittuvan aseman tunnistamiseen ja rikosprosessiin.

Lopuksi

Kuten selonteossa tuodaan esiin, niin turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Näillä on suuri merkitys eriarvoisuuden ja yhteiskunnallisen syrjäytymisen sekä epäluottamuksen ja turvattomuuden tunteen kasvun torjumisessa. Selonteossa viitataan hallitusohjelman listaukseen, että merkittäviä puutteita on edelleen esimerkiksi lähisuhdeväkivallan uhrien, vanhusten, vammaisten, sukupuolivähemmistöjen, etnisten vähemmistöjen sekä turvapaikanhakijoiden asemassa. Nämä kaikki ovat yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä.

Kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien joukossa on näillä perusteilla moninkertaisesti haavoittuvassa asemassa olevia. Se miten yhteiskunnassa heikoimmassa asemassa olevien perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat kertoo parhaiten yhteiskunnan todellisesta perus- ja ihmisoikeustilanteesta.

Suomen tulee turvata ja vaatia sekä kansallisesti että EU-tasolla perus- ja ihmisoikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista johdonmukaisesti ja tosiasiallisesti myös maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

[1] Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö, Yhdenvertaisuusvaltuutettu 20201, https://syrjinta.fi/-/ihmiskaupan-uhreja-ei-suojella-riittavasti-ulkomaalaislain-avulla.

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