

Hallintovaliokunta

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 50/2017

18.9.2017

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

Amnestyn lausunto: U 37/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vastaanottodirektiivi), jatkokirjelmä SM2017-00238 (perusmuistio 30.6.2017)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli seitsemän miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainituista asioista ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Yleisesti turvapaikkasääntelyn ja käytäntöjen harmonisoinnista EU:ssa

Amnesty International pitää tervetulleena pyrkimyksiä jäsenvaltioiden turvapaikkasääntelyn ja käytäntöjen harmonisointiin. Amnesty pitää kuitenkin huolestuttavana sitä, että yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevat komission ehdotukset johtaisivat monin paikoin vaarallisiin heikennyksiin turvapaikanhakijoiden oikeuksien suojan tasossa.

Amnesty vastustaa ankarasti turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumiseen EU:n sisällä liitettyä rankaisemiseen perustuvaa lähestymistapaa, johon moni muutosehdotuksista pohjautuu. Ehdotukset liikkumisen sanktioinnista ovat suhteettomia, rajoittavat kohtuuttomasti hakijoiden menettelyllisiä oikeuksia sekä uhkaavat rangaista turvapaikanhakijoita, jotka ymmärrettävästi pakenevat esimerkiksi epäinhimillisiä olosuhteita, systemaattisia puutteita turvapaikkamenettelyissä ja vastaanotto-olosuhteissa ja ihmisoikeusloukkauksia, joiden vuoksi jäsenvaltiot, kuten Suomi, ovat keskeyttäneet siirrot eräisiin jäsenvaltioihin.

Hakijoiden tarvetta ja halukkuutta edelleen liikkumiseen poistaisi sen sijaan se, että turvapaikkamenettelyn, vastaanotto-olojen, aseman määrittelyn, kotoutumisen tukemisen, perhe-elämän suojan ja oikeuksiin pääsyn taso olisi läpi unionin korkea ja yhtenäinen. Kannustimet ja korkeatasoisten standardien tehokas toimeenpano jäsenvaltioissa takaisivat menettelysääntöjen noudattamisen todennäköisesti sanktioita paremmin.

Vastaanottodirektiivin sisältö ja Suomen kannat

Amnesty International suhtautuu myönteisesti moniin vastaanottodirektiivin uudistamista koskevan esityksen tavoitteisiin, kuten velvoitteeseen arvioida nopeasti ja tehokkaasti hakijan erityiset vastaanottotarpeet ja työnteke-oikeuden ja työllistymismahdollisuuksien edistämiseen tähtäävät toimet. Amnesty International pitää tärkeänä ja kannatettavana jäsenvaltioiden järjestelmien yhdenmukaistamista, kunhan se tapahtuu perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Vuoden 2015 hetkellisen turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ei saa antaa määritellä tiukennuksia yhteiseen turvapaikkajärjestelmään, vaan uudistukset tulee tehdä

harkiten ja ihmisten oikeudet huomioiden. Yhteisiin ratkaisuihin tulee laskea myös turvalliset ja lailliset reitit kansainvälistä suojelua tarvitseville. Pakolaiskiintiö, perheenyhdistäminen ja oleskelulupien myöntäminen humanitaaristen syiden perusteella helpottaisivat toimiessaan myös vastaanottojärjestelmää, kun harvemmat joutuisivat turvautumaan salakuljettajiin ja muihin epätoivoisiin keinoihin Eurooppaan päästäkseen.

Edelleen liikkumisen vähentäminen

Vastaanottopalveluiden tai etuisuuksien rajoittaminen tai epääminen hakijan edelleen liikkumisen johdosta ei saa olla automaattista, vaan hakijoiden tilanne tulisi arvioida yksilöllisesti. Kaikissa tapauksissa jäsenvaltioiden tulee turvata turvapaikanhakijoiden inhimillinen ja ihmisarvoinen kohtelu. Esitys ei huomioi syitä, jotka nykyisellään ajavat turvapaikanhakijoita liikkumaan edelleen unionin sisällä, kuten turvapaikanhakijoiden epäinhimilliset olosuhteet esimerkiksi Unkarissa. On epäjohdonmukaista rangaista ihmisiä, jotka joutuvat liikkumaan maasta toiseen siksi, että EU-maat eivät ole onnistuneet luomaan yhtenäistä, oikeudenmukaista turvapaikkajärjestelmää.

Amnesty pitää valitettavana, että säilöönnoton vaihtoehtojen edistämisen sijaan esitys mahdollistaa säilöönottamisen myös sanktiona asumispaikkaa koskevien ja edelleen liikkumista rajoittavien veloitteiden laiminlyönnistä. Säilöönnotto rankaisevana toimenä, ilman aitoa menettelyllistä tarkoitusta, loukkaa turvapaikanhakijan oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. On myös valitettavaa, ettei esitys puutu lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden säilöönottoon. Amnesty International katsoo, että lasten säilöönnotto tulisi kieltää.

Vastaanottodirektiivissä esitetään myös asumisvelvollisuutta ja ilmoittautumisvelvollisuutta edelleen liikkumisen estäviksi turvaamiskeinoiksi (ehdotetun direktiivin 7 artikla). Hallitus muutti ulkomaalaislakia (HE 133/2016 vp), ja lisäsi asumisvelvollisuuden ja siihen yhdistetyn ilmoittautumisvelvollisuuden ulkomaalaislakiin säilöönnoton vaihtoehtoiksi. Asumisvelvollisuus määrätään vain tiettyjen edellytysten täytyessä. On liian aikaista arvioida muutetun lain seurauksia, sillä se on ollut voimassa vasta vuoden alusta, eikä esimerkiksi säilöönnoton tai asumisvelvollisuuden tilastoja ole kootusti saatavilla. On kyseenalaista, onko lakimuutoksella todella luotu vaihtoehtoja säilöönnotolle, vai ainoastaan lisätty uusia turvaamistoimia. Ennen uusia muutoksia, tulisi selvittää jo tehtyjen lakimuutosten vaikutukset. Kuten perustuslakivaliokuntakin (PeVL 48/2016) toteaa, säilöönnotto on aina viimesijainen toimenpide, ja turvaamistoimien tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden.

Amnesty International katsoo, että säilöönnottoa tulisi lisäämisen sijaan rajoittaa. Ulkomaalaislain suunta säilöönnoton vaihtoehtoiksi on hyvä, mikäli se todella vähentää säilöönnottoa, eikä ainoastaan lisää uusia turvaamistoimia ja siten rajoita ihmisten vapaata liikkuvuutta ja henkilökohtaista vapautta. Suomen tulisi edistää vastaanottodirektiiviä koskevissa neuvotteluissa vastaavaa lähestymistapaa. Uusia perusteita säilöönnotolle tai asumisvelvollisuudelle ei tule asettaa.

Edustajajärjestelmän kehittäminen

Edustajajärjestelmän kehittäminen ja yhdenmukaistaminen on hyvä ja tärkeä tavoite. Edustajat valvovat hyvin haavoittuvaisessa asemassa olevien lasten etua. Edustajia on oltava riittävästi, heidän on oltava päteviä ja tehtävään soveltuvia, ja heidän koulutuksestaan ja perehdytyksestään on huolehdittava. Amnesty pitää edustajien toiminnan valvomista hyvänä kehityssuuntana, eikä siitä tule tinkiä kustannussyistä. Amnesty toivoo, että Suomi tukee neuvotteluissa hyviä kehitysehdotuksia.

Hakijoiden taloudellisen omatoimisuuden ja kotoutumismahdollisuuksien lisääminen

Jokaisella on oikeus työhön. Suomen ulkomaalaislaissa ei rajoiteta turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta,

jos hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Tätä ei ole syytä muuttaa: jos alle kaksi kuukautta Suomessa oleskellut henkilö onnistuu työllistymään, mutta ei saa kansainvälistä suojelua, hän voi hakea ja saada työperustaisen oleskeluluvan. Myös muiden työllistyneiden turvapaikanhakijoiden tulisi voida nykyistä paremmin saada työlupia, vaikka kansainvälistä suojelua koskeva päätös olisi kielteinen.

Amnesty Internationalin mukaan on ehdottoman tärkeää, että ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva lakiesitys (HE 169/2016 vp) maahanmuuttajien työttömyysturvan alentamisesta kaatui juuri yhdenvertaisuuskysymykseen: kaikkia Suomessa oleskelevia on kohdeltava yhdenvertaisesti, eikä yhden ryhmän perusturvaa voi alentaa. Amnesty International kiittää Suomea siitä, että se on muuttanut kantaansa ja näkee, että työelämän oikeuksien, koulutuksen ja tutkintojen tunnustamismenettelyihin pääsyn osalta kaikkia kohdellaan yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisen kohtelun tulee koskea kaikkia Suomessa oleskelevia, sekä kansalaisia että oleskeluluvan saaneita.

Terveydenhuollon tarjoaminen on pidettävä Suomessa vähintään nykyisellä tasolla, ja Amnesty International toivoo, että Suomi edistää riittävän ja välttämättömän terveydenhuollon saamista kaikissa jäsenvaltioissa. Vastaanottodirektiivissä esitetään merkittävää muutosta haavoittuvassa asemassa olevien direktiiviin (nykyinen artikla 20, ehdotetun direktiivin artikla 21). Käsite haavoittuvainen (eng. *vulnerable*) korvattaisiin kokonaan käsitteellä erityistarpeet (eng. *special reception needs*). Amnesty International on huolestunut siitä, että muutos nostaisi kynnystä määritellä ja tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat. Suomessakin on näyttöä siitä, että turvapaikkaprosessissa ei ole tunnistettu kidutuksen uhreja. Haavoittuvassa asemassa olevat on tunnistettava ja heille on taattava riittävä hoito kaikissa jäsenmaissa.

Perheenjäsenen määritelmä

Amnesty International kannattaa komission ehdotusta perheen määritelmän laajentamisesta. Pidämme myönteisenä sitä, että myös Suomi hyväksyy kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Pakolaisuuden pitkittyessä perheitä muodostuu eri vaiheissa, ja on tärkeää tunnistaa myös kotimaasta lähdön jälkeen syntyneet perhesiteet.

Perheyhteys tulee tunnistaa ja priorisoida myös muissa turvapaikkajärjestelmää koskevissa uudistuksissa, kuten Dublin-asetuksessa. Perheellä on keskeinen merkitys onnistuneessa kotoutumisessa, ja se tulee huomioida myös kotoutumis- ja työllistymismahdollisuuksien luomisen yhteydessä.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
Amnesty International Suomen osasto



Kaisa Väkiparta
Pakolaisasiantuntija
Amnesty International Suomen osasto