Hallintovaliokunta

AI FI 93/2020
2.12.2020

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 050 465 5490
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus), U 34/2016 vp, U-jatkokirjelmä UJ 40/2020 vp.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 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 Internationalin Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Komission ehdotus menettelyasetukseksi

Euroopan komissio on antanut 23.9.2020 tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta, joka sisältää useita lainsäädäntöehdotuksia, joista osa on täysin uusia ja osa muutettuja ehdotuksia vuonna 2016 annetuista esityksistä. Näistä käsitellään nyt komission muutettua ehdotusta asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta (menettelyasetus).

Komissio pyrkii menettelyasetusta koskevalla ehdotuksellaan tehostamaan ja nopeuttamaan turvapaikkamenettelyä sekä palautuksia. Komissio ehdottaa rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn eli rajamenettelyjen käytön huomattavaa laajentamista ja linkittää turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn kiinteämmin yhteen. Tämä viittaa nopeutettuun turvapaikkaprosessiin ja kielteisten turvapaikkapäätösten jälkeisiin nopeisiin palautuksiin sekä ihmisten pitämiseen koko tämän ajan raja-alueella päästämättä heitä maahan, mihin liittyvät riskit oikeussuojakeinojen heikkoudesta, turvapaikkaperusteiden ei-yksilöllisestä tutkinnasta sekä säilöönoton systemaattisesta käytöstä tai vähintään liikkumisvapauden rajoituksista automaattisesti puolen vuoden ajaksi. Erityisen huolestuttavaa on lisäksi se, että näiden toimenpiteiden myötä myös riski ehdottoman palautuskiellon periaatetta loukkaaville palautuksille kasvaa.

Komissio ehdottaa rajamenettelyyn otettavaksi nopeutetussa menettelyssä tutkittavien hakemusten lisäksi uutena ryhmänä hakemukset, joissa turvapaikanhakija tulee maasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa kansainvälistä suojelua keskimäärin alle 20 % tapauksista. Kyseinen kansalaisuuteen pe-

rustuva jaottelu ei takaa yksilöllistä turvapaikkamenettelyä, vaan ohjaa ratkaisemaan hakemuksia virheellisiin oletuksiin perustuen kuten, että tietyistä maista tulevilla ihmisillä ei olisi suojeluntarvetta ja että turvapaikkaperusteet voitaisiin selvittää helposti ja nopeasti. Tämä johtaa helposti siihen, että ei huomata niitä yksilöllisiä perusteita, joita osalla näistä maista tulevista henkilöistä on ja ehdottoman palautuskiellon loukkaamisen riski kasvaa.

Rajamenettelyissä turvapaikanhakijoilla on usein myös alhaisemmat oikeusturvan takeet. Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä olevat ihmiset eivät saisi pääsyä jäsenmaan alueelle, vaan hakemukset käsiteltäisiin rajalla tai sen läheisyydessä. Tästä seuraa, että ihmisten liikkumisvapautta olisi pakko rajoittaa voimakkaasti, mikä tarkoittaisi käytännössä säilöönottoa. Ihmisten vapautta ei tule riistää pelkästään turvapaikanhakuun liittyvistä syistä, mutta juuri tästä ehdotuksessa on kyse. Ihmisten eristäminen rajatuille alueille ei ole toimiva keino, kuten olemme saaneet huomata Kreikan pakolaisleirien suhteen. Nyt komissio on kuitenkin ehdotuksellaan käytännössä laajentamassa Kreikan saarten pakolaisleirimallia muuallekin unioniin. Ehdotus myös poistaa ihmisiltä mahdollisuuden saada oleskelulupa muista kuin suojeluntarpeesta johtuvista syistä, kun ihmisten liikkumisvapautta rajoitetaan rajoilla sijaitseviin keskuksiin.

Komission ehdotus on myös vastoin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta, jonka mukaan jokainen alle 18-vuotias on lapsi. Komission ehdotuksen mukaan perheet, joissa on yli 12-vuotiaita lapsia, ovat rajamenettelyjen piirissä. Vain yksin tulleet lapset ja alle 12-vuotiaat perheensä kanssa tulleet lapset pääsevät automaattisesti tavalliseen turvapaikkamenettelyyn eli heille suodaan paremmat oikeusturvan takeet ja pääsy maahan lapselle sopivampien elinolosuhteiden piiriin. Ehdotus jakaa näin ollen lapset eri menettelyihin iän perusteella.

Ylipäänsä rajamenettelyt ja tehostetut palauttamiset heikentävät oikeusturvatakeita, altistavat pitkille säilöönottoajoille tai rajoittavat muuten liikkumisvapautta. EU:n turvapaikkalainsäädännön harmonisointi ei saa johtaa oikeussuojatason alenemiseen, etenkään kun on kyse ihmisryhmästä, jolla on erityisen korkea oikeussuojan tarve. Turvapaikka-asioissa on kyse päätöksistä, jotka saattavat johtaa väärin perustein tehtyinä vakaviin oikeudenloukkauksiin, jopa teloituksiin tai kidutukseen. EU:n tulee varmistaa, että ihmisille tarjotaan tehokkaat oikeussuojakeinot ja menettelylliset takeet, mukaan lukien tiedonsaantioikeus, oikeudellinen apu ja riippumattomat tukipalvelut. Oikeusturvatakeiden vähentäminen ja ihmisten luokittelu eivät nopeuta ja tehosta turvapaikkamenettelyjä, mikä on nähty myös Suomessa, kun turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentäminen päinvastoin pitkitti prosesseja.

2. Suomen kanta

Menettelyasetuksen käytännön toimivuus on tärkeää, sillä EU:n yhteinen turvapaikkamenettely on edellytys koko EU:n kattavalle oikeudenmukaiselle turvapaikkaprosessille, jossa hakijat vastaanotetaan ja heidän suojeluperusteitaan käsitellään yhteneväisesti kaikissa jäsenmaissa, eivätkä vastaanotto ja päätökset ole riippuvaisia siitä, mihin maahan hakija ensimmäiseksi saapuu. Asetuksen uudistaminen tulee kuitenkin tehdä ihmisoikeudet huomioiden ja niitä kunnioittaen eikä uudistuksella tule vaarantaa ihmisoikeuksien täysimääräistä toteutumista, vaan edistää sitä.

Valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtana on U-jatkokirjelmän mukaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen kaikissa tilanteissa, ja sen on ilmaistu olevan välttämätön ehto asetuksen hyväksymiselle. Tähän liittyen kirjelmässä mainitaan erityisesti oikeusturva. Amnesty katsoo, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen kaikissa tilanteissa on ehdoton minimivaatimus kaikelle lainsäädännölle. Mikäli tästä poiketaan, loukataan samalla kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, joiden mukaan ihmisoikeuksia saa rajoittaa vain rajatusti ja hyväksyttävästä syystä. Rajoittamisen tulee olla myös suhteessa sillä saavutettavaan hyötyyn nähden. Ihmisoikeuksia siis ei voi milloinkaan hylätä ja niiden rajoittamisenkin

on oltava poikkeuksellista ja väliaikaista. Ihmisoikeuksien turvaamisen lisäksi niiden toteutumista pitää myös valtion ja sen viranomaisten taholta edistää, mikä ei näy komission ehdotuksessa.

Valtioneuvoston kannassa todetaan sujuvien ja laadukkaiden turvapaikkamenettelyjen takaavan oikeudenmukaisen käsittelyn ja kohtuullisessa ajassa tehdyn ratkaisun. Lisäksi tehokas tutkinta, perusteettomien hakemusten ehkäiseminen ja kielteisen päätösten saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistaa kirjelmässä esitetyn mukaan suojelun myöntämisen nopeasti sitä tarvitseville. Amnesty toteaa, että turvapaikkaprosessin tehokkuus ja nopeus ovat kannatettava asia, mutta tehokkuus tulee saavuttaa kestävällä ja humaanilla tavalla eikä tehokkuus saa olla itseisarvo. Se, että rajamenettelyistä tehdään pakollisia ja säädetään niille hyvin lyhyet määräajat, ei tuota humaania eikä myöskään tehokasta turvapaikkaprosessia. Turvapaikkarajamenettelylle on ehdotettu 12 viikon määräaika, mihin sisältyy sekä turvapaikkaperusteiden tutkinta hallintoviranomaisessa että valitusmahdollisuus tuomioistuimeen ja valituksen käsittely. Näiden lisäksi hakijalla tulee olla saatavilla kaikki menettelylliset oikeudet, kuten alkuvaiheen oikeudellinen neuvonta sekä oikeus tietoon menettelystä ja omasta asemasta, mahdollisuus oikeudelliseen apuun, laadukkaan tulkkauksen käyttäminen turvapaikkapuhuttelussa sekä erityisen haavoittuvan aseman tunnistaminen. Mikäli turvapaikkaprosessi on tarkoitus saattaa laadukkaasti, yksilöllisesti ja oikeudenmukaisesti läpi rajamenettelyssä, tätä ei ole mahdollista toteuttaa 12 viikon määräajassa. Onkin suuri riski, että turvapaikkarajamenettelystä muodostuu oikeusturvaltaan heikompi menettely, missä hakijoiden turvapaikkaperusteita ei käydä aidosti yksilöllisesti läpi.

Jo nyt oikeusturvaa heikentää ehdotuksessa se, että valitusmahdollisuus säädetään vain yhteen valitusasteeseen, mikä asettaisi tässä menettelyssä olevat turvapaikanhakijat eri asemaan kuin minkään muun ihmisryhmän Suomessa. Suomessa valitusmahdollisuus on aina säädetty kahteen instanssiin ja kyseinen ehdotus muuttaisi siten Suomessa vallalla olevaa käytäntöä huomattavasti. Valitusmahdollisuuden sisällyttäminen kyseiseen 12 viikon määräaikaan vaikuttaa myös muutoksenhakuoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen. Tuomioistuimille tulee olemaan mahdotonta käsitellä valitukset erittäin lyhyessä ajassa asianmukaisesti, yksilölliset perusteet huomioiden. Amnesty pitää hyvänä, että myös valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota samaan ongelmaan. Amnesty huomauttaa myös, että jo valituksen vireille pano voi vaikeutua merkittävästi, sillä oikeudellisen avustajan löytäminen ja valituksen laatiminen erittäin lyhyissä määräajoissa ei ole useinkaan mahdollista. Tästä syystä valituksen tekemisen määräaikaa ei saisi laskea, vaan se tulisi itse asiassa nostaa samaan kuin kaikissa muissakin asiaryhmissä eli 30 päivään. Liian lyhyiden valitusten määräaikojen ongelmallisuus on tuotu esille jo Suomessa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaongelmia tutkivissa selvityksissä.[1]

Rajamenettelylle ehdotettu lyhyt määräaika johtaisi myös siihen, että viranomaisten resurssit kohdistuisivat tässä menettelyssä olevien hakemusten käsittelyyn. Näin ollen on odotettavissa, että tavallisessa turvapaikkamenettelyssä olevien hakijoiden hakemusten käsittely venyisi eikä valtioneuvoston toive nopeasta suojelun myöntämisestä sitä tarvitseville toteutuisi. Tämä on nähtävissä jo Suomessa, kun uusille turvapaikkahakemuksille säädettiin vuonna 2018 kuuden kuukauden käsittelyaikavaatimus. Käsittely onkin tämän jälkeen keskittynyt uusiin hakemuksiin, ja tätä ennen tehdyt hakemukset ovat joutuneet odottamaan käsittelyä kohtuuttomia aikoja. Amnesty toteaakin, että nopea käsittely tulisi suunnata niihin hakemuksiin, joissa on selkeitä perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle. Tällä tavoin Suomesta oletettavasti kansainvälistä suojelua saavat ihmiset pääsisivät kotoutumisprosessin alkuun eikä heidän kotoutumisensa kärsisi kohtuuttoman pitkästä, epävarmasta ajanjaksosta, jolloin he joutuvat odottamaan käsittelyä ja päätöstä.

[1] Esimerkiksi Sisäministeriön teettämä turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019: https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf

Erityisen ongelmallinen komission ehdotus on tiettyjen kansalaisuuksien automaattisesta päätymisestä rajamenettelyyn. On suuri riski, että yksilöllisestä käsittelystä laistetaan tapauksissa, joissa hakijat tulevat maista, joista myönnetään EU:ssa kansainvälistä suojelua alle 20 %. Amnesty toteaa, että tiettyä kansalaisuutta olevien hakijoiden automaattinen siirto rajamenettelyyn johtaa luultavasti siihen, että hakemuksia käsitellään sillä oletuksella, että hakijoilla ei suurella todennäköisyydellä ole erityisiä turvapaikkaperusteita. Tuleekin varmistaa, että ne hakijat, joilla on suojeluperusteita, myös tosiasiassa osataan havaita. Tämä ei välttämättä ole yksinkertaista, koska hakijoilla saattaa olla esimerkiksi lähisuhdeväkivaltaan tai seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuoli-identiteettiin liittyviä suojeluperusteita, joita voi olla vaikea tehostetussa rajamenettelyssä tuoda esille. Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen on olennainen osa toimivaa turvapaikkaprosessia ja tähän pitää kiinnittää huomiota erityisesti kansalaisuutensa perusteella rajamenettelyyn päätyvien ihmisten osalta. Amnesty pitää erittäin tervetulleena valtioneuvoston kantaa, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemusten perusteet on tutkittava yksilöllisesti ja menettelytakeista huolehditaan. Valtioneuvoston mukaan on varmistettava, että kansainvälistä suojelua myönnetään näistäkin maista tulleille, jos hakija on suojelun tarpeessa. Amnesty toivottaa tervetulleeksi myös kirjauksen, että valtioneuvosto kiinnittää vakavaa huomiota siihen, voiko hakemuksen tutkiminen nopeutetussa menettelyssä tai sen ohjautuminen rajamenettelyyn hakijan alkuperämaan perusteella muodostaa riskin, että hakijan alkuperämaa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Amnesty katsoo, että kyseinen riski on todellinen.

Kansalaisuuteen perustuva jaottelu on ylipäänsä kansainvälisen pakolaisoikeuden vastainen, koska sen mukaan kansainvälisen suojelun perusteet tulee selvittää yksilöllisesti eikä hakijoita saa syrjiä muun muassa alkuperämaan perusteella. Heikompitasoiseen menettelyyn päätyminen alkuperämaan perusteella voidaan katsoa olevan syrjintää, sillä yksistään alempi hakemusten hyväksymisprosentti ei tee tästä hyväksyttävää. Kansalaisuuteen perustuva jaottelu tulisikin jättää kokonaan pois menettelyasetuksesta ja taata yksilöllinen turvapaikkaprosessi jokaiselle hakijalle.

Ehdotuksen mukaan kielteisen päätöksen turvapaikkarajamenettelyssä saaneiden ihmisten palauttaminen tulee käsitellä paluurajamenettelyssä. Tämä paluurajamenettely saisi kestää myös vain 12 viikkoa. Amnesty katsoo olevan suuri riski sille, että ihmisiä pidetään säilöönotettuina jopa puolen vuoden ajan, kun otetaan huomioon turvapaikkarajamenettely sekä heti sen perään mahdollisesti alkava paluurajamenettely ja niihin liittyvät ihmisten liikkumisvapauden rajoittamiset ja tehostetun menettelyn vaatimukset. Toisaalta kirjelmässä todetaan, että säilöönoton suhteen sen käytön edellytyksen oikeussuojakeinot tulee huomioida myös rajamenettelyissä. Amnesty huomauttaa, että rajamenettelyissä ihmisten liikkumisvapautta tullaan kuitenkin rajoittamaan voimakkaasti, vaikka häntä ei otettaisi säilöön. Tällainen voimakas liikkumisvapauden rajoitus voi johtaa säilönkaltaisiin oloihin. Tuleekin varmistaa, että ihmisillä on rajamenettelyissä tapahtuvista liikkumisvapautensa rajoituksista valitusoikeus ja muut oikeussuojakeinot, jotta tilanne ei johtaisi säilönkaltaisiin oloihin ilman säilöönottoon kuuluvia oikeussuojakeinoja.

Amnesty katsoo, että komission ehdotus pakollisista rajamenettelyistä on niin ongelmallinen, että se tulisikin suoraan hylätä ja keskittyä jo olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanoon humaanisti ja oikeudenmukaisesti sekä yhteneväisesti jäsenmaissa. Mikäli ehdotettuja rajamenettelyitä kuitenkin otetaan käyttöön, oikeusturvan heikentäminen ja säilöönoton lisääminen eivät voi olla vaihtoehto, vaan lainsäädännöstä on tehtävä turvapaikanhakijoille oikeudenmukainen ja heidän ihmisoikeuksiaan kunnioittava. Palauttamisiin keskittyvän politiikan sijaan tulee keskittyä ihmisten auttamiseen ja pakolaistilanteesta vastuun ottamiseen.

Myönteistä ehdotuksessa on se, että hakijoille annettavaa ilmaista oikeusapua laajennettaisiin koko turvapaikkaprosessiin. Myös valtioneuvoston kanta tähän on positiivinen. Suomi edistää kirjelmän mukaan myös lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista. Amnesty toteaa, että tätä tukisi myös yli 12-vuotiaiden lasten perheineen siirtäminen pois rajamenettelyn piiristä. Korkeammat

oikeusturvatakeet lasten ja muiden haavoittuvien ryhmien suojelemiseksi tulee sisällyttää tulevaan lainsäädäntöön.

Lisäksi valtioneuvoston kanta laillisten väylien kehittämisen ja niiden saavutettavuuteen osana kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikka on hyvin tervetullut. Amnesty katsookin, että turvallisia reittejä Eurooppaan tulee kehittää huomattavasti ehdotuksessa esitettyä laajemmin ja kehottaa Suomea pitämään tätä vaatimusta vahvasti yllä jäsenmaiden välisissä neuvotteluissa.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija