PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
2.12.2020

Asia: U 34/2016 Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle Euroopan komission muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston selvityksestä koskien muutettua ehdotusta Euroopan ja parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/13/EU kumoamisesta (menettelyasetus).

Lausunnossa käsitellään muutetun asetusehdotuksen keskeisiä osa-alueita ja lausunnon lopussa on yhteenveto Pakolaisneuvonnan keskeisistä huomioista ja johtopäätöksistä ehdotuksen ja sisäministeriön perusmuistion osalta.

1 Yleistä

Pakolaisneuvonta jakaa valtioneuvoston näkemyksen sen osalta, että EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä, johon sisältyisi yhdenmukaisemmat sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt. Ehdotus sisältää kuitenkin muutoksia, jotka eivät edesauta tämän tavoitteen saavuttamisessa, vaan ovat omiaan heikentämään kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ja perustavanlaatuisia oikeuksia perusteettomasti.

Ehdotuksen sisältämät pakolliset rajamenettelyt tarkoittavat käytännössä oikeusturvaltaan heikon summaarisen pikamenettelyn ja säilöönoton lisäämistä. Ehdotettu rajamenettely perustuu kahteen virheelliseen oletukseen: siihen, että suurimmalla osalla Eurooppaan saapuvista turvapaikanhakijoista ei ole suojelutarvetta ja että turvapaikkahakemukset voidaan arvioida helposti ja nopeasti.[1]

Muutosehdotuksessa painotetaan menettelyjen nopeutta, turvapaikanhakijoina saapuvien ihmisten liikkumisvapauden rajoituksia ja palautuksia. Palautukset ovat osa toimivaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Kansainvälistä

[1] ECRE, European Council on Refugees and Exiles, Joint statement 6.10.2020: https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/

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

suojelua hakeneen palauttaminen edellyttää kuitenkin, että hänen perusteensa on selvitetty asianmukaisesti, mikä tarkoittaa perusteiden yksilöllistä arvioimista sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamista. Lisäksi on turvattava tehokkaat oikeussuojakeinot. Näitä ei ehdotuksessa ole riittävästi huomioitu eikä turvattu.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse kaikkein perustavanlaatuisimpien oikeuksien, kuten ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista. Väärän kielteisen päätöksen seuraamukset ovat korjaamattomat ja korvaamattomat.

2 Yleistä vaikutuksista Suomen turvapaikkamenettelyyn

Suomen osalta ehdotus tarkoittaisi nykyisen turvapaikkamenettelyn monimutkaistamista ja erityisesti pakollisten rajamenettelyiden osalta oikeusturvatakeiden ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikentämistä. Käytännössä yhä useampi hakija ohjattaisiin summaariseen ja nopeutettuun rajamenettelyyn.

Seulonta, pakolliset rajamenettelyt ja vastuunmäärittäminen lisäisivät myös byrokratiaa ja kiireellisesti hoidettavien alkukuulemisten määrää. Muutokset lisäisivät myös kiireellisten täytäntöönpanokieltohakemusten määrää tuomioistuimissa. Ehdotus on näin ollen myös omiaan lisäämään kustannuksia.

Rajamenettely epärealistisine määräaikoineen tarkoittaisi käytännössä myös resurssien suuntaamista summaariseen menettelyyn, jossa tarkoituksena on käsitellä perusteettomia hakemuksia. Toisin kuin perusmuistiossa arvioidaan, niin tämä tarkoittaa lähes väistämättä riskiä siihen, että muiden ns. normaali-menettelyssä olevien hakemusten käsittely pitkittyy. 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 Maahan-muuttovirastossa venyi ja on ollut lähes säännönmukaisesti täysin kestämättömän pitkä, usein kaksi vuotta.

3 Pakolliset rajamenettelyt

Uutena seikkana komissio ehdottaa, että hakemus on tutkittava rajamenettelys-sä, jos 1) hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista tai 2) hakijan voidaan katsoa olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai 3) hakija erehdyttää viranomaisia esim. esittämällä väärää tietoa tai asiakirjoja taikka jättää kertomatta olennaisen seikan.

Täysin uutena perusteena ehdotetaan sitä, että hakija tulee maasta, jossa kesimääräinen tunnistamisprosentti on enintään 20 %. Tämä on omiaan ohjaa-maan nopeutettuun summaariseen menettelyyn hakemuksia, jotka eivät sinne

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

kuulu. Perusmuistiossa nostetaan esille esityksen kyseenalaisuus myös yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Luku on myös aivan liian korkea toimiakseen missään määrin edes tukena oletukselle hakemuksen perusteettomuudesta. Esimerkiksi Venäjän federaation osalta tunnistamisprosentti on ollut noin 22 %.

Perusmuistiossa painotetaan, että turvapaikkahakemus ratkaistaan myös rajamenettelyssä samojen sääntöjen mukaan kuin normaalissakin menettelyssä ja että rajamenettelyssä toteutuu samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely. Myös haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus, palautuskielto ja valitusmahdollisuus huomioidaan ja taataan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoille annettavista menettelyllisistä takeista ja oikeuksista huolehditaan täysimääräisesti. Jokaiselle turvapaikkamenettelyä seuranneelle asiantuntijalle on selvää, että ehdotetuilla määräajoilla ja menettelyillä rajamenettelyissä näitä ei voida taata.

Nykyisillä minimaalisilla hakijamäärillä Suomen kaltaisessa maassa olisi ehkä mahdollista toteuttaa asianmukainen menettely isolle osalle hakijoita, vaikka nyt ehdotetut säädösmuutokset toteutettaisiin. Tämä kuitenkin edellyttäisi käytännössä takeita perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta sekä hallinnon että lainkäytön tasolla. Tosiasiassa perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta huomioidaan tällä hetkellä vain poikkeuksellisesti Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätöksissä. On kuitenkin muistettava, että nyt on kyse ehdotuksesta, jossa on tarkoitus luoda säännökset koko EU:n alueelle.

Rajamenettelylle asetetaan tiukka määräaika eli se saisi kokonaisuudessaan kestää enintään 12 viikkoa. Tähän sisältyy koko hallintomenettelyvaihe, valitusaika ja valitusvaihe. Ehdotus on haasteellinen jo siitäkin näkökulmasta, että perustuslain 21 §:n perusteella ja kansainvälistä suojelua koskevien valitusten korostunut oikeusturvan tarve huomioiden, tuomioistuimille ei tule lähtökohtaisesti asettaa määräaikaa valituksen käsittelylle (ks. esim. PeVL 24/2016 vp).

Perusmuistiossa tuodaan esiin, että hakija tulee päästää maahan, jos rajamenettelyä ei pystytä hoitamaan 12 viikossa tai jos menettelyn yhteydessä huomataan, että edellytyksiä hakemuksen käsittelylle nopeutetussa menettelyssä tai tutkimatta jättämiselle ei ole. Valitusvaiheessa tämä edellyttäisi, että tuomioistuin on antanut täytäntöönpanokiellon, sillä muuten määräajan ylittymisellä ei ole merkitystä, vaan henkilö siirrettäisiin suoraan paluurajamenettelyyn. Esitys on tältä osin erittäin epäselvä ja ristiriidassa oikeusturvatakeiden ja ehdotuksen tavoitteiden kanssa.

Perusmuistiossa nostetaan esiin, että lyhyiden määräaikojen vuoksi yksilöllisen laadukkaan oikeusavun merkitys korostuu sekä hallintomenettelyssä että valitusvaiheessa. Esityksessä ei ole riittävästi huomioitu miten yksilöllinen laadukas oikeusapu turvattaisiin kaikille hakijoille.

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

Jokaiselle hakijalle tulee turvata pääsy oikeusvarmaan ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn (artikla 41). Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettuja pakollisia rajamenettelyitä ei tule hyväksyä. Vähintään tulee poistaa ehdotettu uusi peruste rajamenettelylle eli että hakemukset, joissa hakija tulee alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista (artikla 40(1)(i)). Lisäksi tulee varmistaa, että pelkästään se, että pakolaisuuden takia henkilö on joutunut turvautumaan väärään matkustusasiakirjaan päästäkseen hakemaan kansainvälistä suojelua, ei ole peruste pakolliselle rajamenettelylle.

4 Henkilökohtainen vapaus, säilöönotto,"Fiction of non-entry"

Ehdotus, jonka mukaan rajamenettelyissä olevien henkilöiden ei katsota virallisesti saapuneen jäsenmaan alueelle, on harhaanjohtava ja ristiriidassa EU:n oikeuskäytännön sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja mm. EIT:n oikeuskäytännön kanssa. Se ei muuta kansainvälisen oikeuden ja EU:n perusoikeuskirjan turvaamia yksilön oikeuksia. ("fiction of non-entry")

Perusmuistiossa käytetään oikeudellisesti erittäin hämärää ilmaisua, että "hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä."

Ehdotus rakentuu järjestelmälliseen liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen seulonta- ja rajamenettelyissä pelkästään sillä perusteella, että henkilö hakee kansainvälistä suojelua. Esitys mahdollistaa säilöönoton EU:n rajoilla jopa kuudeksi kuukaudeksi, 12 viikoksi rajalla tapahtuvien turvapaikkamenettelyjen kohdalla ja edelleen 12 viikkoa rajalla tapahtuvien paluumenettelyjen kohdalla. Tältä osin ehdotus on erittäin kyseenalainen muun muassa EIT:n oikeuskäytännön valossa.

Ehdotus muistuttaa lähinnä Kreikan saarilla epäonnistuneeksi osoitettua "hotspot-ajattelua" täydennettynä tiukemmalla liikkumisvapauden rajoituksilla.

Komission ehdotuksen mukaan hakijat pidetään jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, kun hakemusta tutkitaan. Esitys jättää jäsenvaltion harkintaan miten määritellään ulkorajan läheisyys, jossa rajamenettelyä voidaan soveltaa. Perusmuiston mukaan kansallisessa valmistelussa on tulkittu, että esimerkiksi Joutsenon vastaanottokeskus lähellä itärajaa ja Robert-Huberintien vastaanottokeskus Helsinki-Vantaan lentoaseman lähellä täyttäisivät määritelmän. Miten rajamenettelyä sovellettaisiin näissä keskuksissa ja ellei ole kyse säilöönotosta, niin mitä käytännössä tarkoittaa se, että keskuksessa oleskeleva ei virallisesti ole saapunut Suomen alueelle, jää epäselväksi.

Valtioneuvosto painottaa, että säilöön ottaminen tai muiden turvaamistoimien käyttäminen edellyttää rajamenettelyn yhteydessäkin, että se on välttämätön-

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

tä tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Pakolaisneuvonta katsoo, että ottaen huomioon sen, että hakijan ei katsota virallisesti saapuneen jäsenvaltion alueelle, niin käytännössä koko rajamenettelyn ajan on kyse hakijan liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta eli säilöönotosta.

Viitaten myös valtioneuvoston perusmuistoon (s. 7) unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään (mm. EUTIn tuomio 14.5.2020, C-924-19 ja C-925-19 PPU) katsonut, että kolmannen maan kansalaiselle asetettu velvollisuus pysyä jatkuvasti sellaisella rajoitetulla ja suljetulla kauttakulkualueella, jonka sisällä kyseisen kansalaisen liikkumista on rajoitettu ja sitä valvotaan ja josta viimeksi mainittu ei voi laillisesti lähteä, merkitsee sellaista vapaudenriistoa, kuin vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä tarkoitetaan "säilöönotolla".

Pakolaisneuvonta katsoo, että henkilökohtaisen vapauden osalta perustavanlaatuisten oikeuksien turvaaminen edellyttää vähintään useita muutoksia ainakin artikloihin 41 ja 41 a sekä lisäksi erillisen säännöksen säilöönoton osalta. On otettava huomioon, että hakijaa ei voi ottaa säilöön yksinomaan sillä perusteella, että hän on hakenut kansainvälistä suojelua.

5 Muutoksenhaun rajaaminen vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä

Komissio ehdottaa valitusoikeuden rajaamista rajamenettelyn osalta vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Käytännössä tämä tarkoittaisi Suomessa valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ottaen huomioon, että turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista ja korostunut oikeusturva tarve, niin myös perusmuistiossa (s. 12) esille nostettuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (mm. PeVL 11/2009 ja 23/2013 vp sekä PeVL 24/2016 vp) viitaten ehdotusta ei ole mahdollista toteuttaa Suomessa.

Käytännössä rajaus myös tarkoittaisi, että jatkossa ei olisi mahdollista saada rajamenettelyiden osalta korkeimman hallinto-oikeuden linjaavaa oikeuskäytäntöä säädösten tulkinnasta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esitys on tältä perusteeton ja ristiriidassa perustuslain kanssa.

6 Oikeus jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista, jolloin tehokkaat oikeussuojakeinot edellyttävät, että hakija saa oleskella maassa valituksen käsittelyn ajan. Ehdotuksen mukaan lähtökohta on edelleen hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaissut valituksen. Esityksessä ehdotetaan poikkeusta pääsäännöstä rajamenettelyssä

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

tehtyjen päätösten, uusintahakemusten ja suojeluaseman lakkauttamista koskevien päätösten osalta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamiseksi tulisi hakijalle turvata oikeus oleskella jäsenvaltion alueella valituksen käsittelyajan (valituksen lykkäävä vaikutus, artikla 54). Tämä turvaisi parhaiten tehokkaat oikeussuojakeinot sekä palautuskiellon noudattamisen käytännössä. Se myös selkeyttäisi menettelyjä ja vapauttaisi tuomioistuinten resursseja keskittyä itse valitusten käsittelyyn, sen sijaan että nyt käsiteltävänä oleva ehdotus lisäisi huomattavasti tuomioistuimen tehtäviä kiireellisten täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyssä.

7 Uusintahakemusten ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen osalta

Pakolaisneuvonnan työssä tulee edelleen jatkuvasti esiin se, että syksyn 2015 jälkeen kun turvapaikkamenettelyssä painotettiin nopeutta laadun kustannuksella ja oikeusturvatakeita heikennettiin syksyllä 2016, niin aiempaa useammalle hakijalle uusintahakemus on ainoa mahdollisuus saada hakemus ja ehdottomien palautuskieltojen loukkausriski asianmukaisesti arvioitua.

Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen tiukentumisen seurauksena tällä hetkellä esimerkiksi Pakolaisneuvonnassa joudutaan liian monen hakijan kohdalla harkitsemaan ylikansallisiin viemistä. Esimerkiksi marraskuussa jouduttiin valittamaan ja hakemaan täytäntöönpanokieltoa YK:n kidutuksen vastaisesta komiteasta, vaikka Maahanmuuttovirastolle ja hallinto-oikeudelle ilmoitettiin vastaavasta tapauksesta, jossa YK:n kidutuksenvastainen komitea oli heinäkuussa antanut täytäntöönpanokiellon Pakolaisneuvonnan asiakkaalle.

Ehdotuksessa rajamenettelyiden oikeussuojakeinojen heikentäminen ja valitusoikeuden rajaaminen vain ensimmäiseen tuomioistuimeen, on myös omiaan lisäämään uusintahakemusten merkitystä mahdollisuutena tunnistaa tosiasiallisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat. Nyt ehdotetussa muodossa esitys olisi näin ollen omiaan lisäämään palautuskieltojen loukkausriskiä ja siirtää palautuskiellon loukkauksen arviointia kestämättömällä tavalla täytäntöönpanevalle viranomaiselle (Suomessa poliisi).

Pakolaisneuvonta katsoo, että uusintahakemusten osalta hakijalle tulisi turvata vähintään mahdollisuus hakea täytäntöönpanokieltoa ja odottaa välipäätös hakemuksen osalta.

8 Valitusaika

Ehdotuksen mahdollistamat minimivalitusajat eli 5 päivää rajamenettelyssä ja 14 päivää normaalimenettelyssä ovat aivan liian lyhyitä ja vaarantavat hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun oikeusturvan kannalta keskeisen muutoksenhaun osal-

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

ta EU:n alueella. Sinänsä on hyvä, että komission ehdotus mahdollistaa asianmukaisen valitusajan.

Kansainvälistä suojelua hakevan erityistilanne huomioiden ehdotuksen mahdollistamat lyhyet valitusajat, erityisesti rajamenettelytilanteissa vaarantaisivat vakavasti hakijan mahdollisuuden hakea muutosta kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Liian lyhyt valitusaika on omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa hakijat eivät löydä ajoissa avustajaa tai ainakaan pätevää avustajaa. Lisäksi valitusajassa tulisi turvata avustajan ja valittajan tapaaminen (tulkin välityksellä), asiakirjojen hankkiminen sekä avustajan tulisi laatia asianmukainen valitus.

Nämä ongelmat nähtiin Suomessa, kun valitusaikoja lyhennettiin kansainvälistä suojelua hakevien osalta syyskuussa 2016 voimaan tulleella lainmuutoksella. Yhdenvertaisuuden ja yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi on oikeusministeriössä valmisteltu lainmuutos, jolla valitusajat ehdotetaan muutettavan samoiksi kuin muissakin asiaryhmissä. Hallituksen esitys luonnoksessa on todettu, että valitusaikojen lyhentämisen ei ole havaittu tehostaneen tai nopeuttaneen valitusasioiden käsittelyä. Lyhyempien valitusaikojen on arvioitu hankaloittaneen prosessia ja aiheuttaneen lisätyötä erityisesti hallinto-oikeuksille. Lyhyemmät valitusaikoja on todettu myös joissakin tapauksissa heikentäneet valitusten laatua ja lisänneen myöhemmin tehtävien täydennysten määrää.

Pakolaisneuvonta katsoo, että Suomen tulee myös valitusaikojen osalta vaatia kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvatakeiden toteutumista koko EU:n alueella ja säädöstasolla.

9 Nopeus, sujuva ja laadukas menettely, erityisen haavoittuvassa asemassa olevat

Sujuva ja laadukas menettely edellyttää, että hakijoille turvataan mahdollisimman varhaisesta vaiheesta etupainotteisesti (ns. frontloading) tiedottaminen, oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkinta. Pakollisten nopeutettujen ja ehdotetussa muodossa lähes väistämättä huonolaatuisten rajamenettelyiden painottamisen ja lisäämisen sijaan tulisi kehittää nopeutettuja menettelyjä ns. selville myönteisille tapauksille. Tällä turvattaisiin ehdottomia palautuskieltoja vaarantamatta viranomaisten resurssien käyttäminen monimutkaisiin ja vaativampiin tapauksiin. Jo voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa myös perusteettomien hakemusten viiveettömän käsittelyn.

Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa hätiköimällä ja oikeusturvaa heikentämällä ei ole mahdollista turvata laadukasta menettelyä. Tosiasiassa hätiköinti lisää kokonaiskustannuksia (ml. vastaanotto ja valitusvaihe), mikä on nähty syk-

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

syn 2015 jälkeen eli kuluneen viiden vuoden aikana myös Suomessa. Tehdyistä virheistä tulisi oppia eikä tehdä samoja virheitä uudelleen.

Syksyn 2015 jälkeen yhä useamman hakijan kohdalla kansainvälisen suojelun tarve on tunnistettu vasta useiden vuosien viiveellä, koska perusteita ja hakijan yksilöllisiä olosuhteita ei ole saatu selvitettyä ja/tai tulevaisuuden riskiä ole arvioitu asianmukaisesti. Esimerkiksi tänä vuonna moni Pakolaisneuvonnan asiakas on saanut myönteisen päätöksen 3-5 vuotta ensimmäisen hakemuksen jättämisen jälkeen. Osan kohdalla on ollut kyse uusintahakemuksesta ja osan kohdalla ensimmäisestä hakemuksesta, joka on palautettua kerran tai jopa useamman kerran valituksen jälkeen Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Tehostamistoimet, joissa painotetaan nopeutta laadun kustannuksella merkitsevät suurinta riskiä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Asianmukainen turvapaikkamenettely edellyttää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eli ns. haavoittuvassa asemassa olevien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamisen. Näiden toteutuminen taas edellyttää asiantuntevaa neuvontaa, aikaa ja mahdollisuutta luottamuksen luomiseen, erityisosaamista sekä viranomaisilta että vastaanoton työntekijöiltä ja oikeusapua antavilta tahoilta.

10 Lapsen oikeudet

Suomi on sitoutunut edistämään lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista. Myös tämän osalta Suomen tulee vaatia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista myös koko EU:n alueella ja myös säädöstasolla.

Esitys, jolla rajamenettelyiden ulkopuolelle rajataan vain lapsiperheet, joissa on alle 12-vuotiaita lapsia, on selkeästi ristiriidassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen, LOS kanssa sekä vähintään kyseenalainen EU:n perusoikeuskirjan asettamien velvoitteiden kanssa.

Lapsen oikeuksien osalta Pakolaisneuvonta vaatii vähintään, että kaikki alaikäiset eli alle 18 vuotiaat ja heidän perheenjäsenensä suljetaan rajamenettelyiden ulkopuolelle (artikla 41 (5)). Vastaava poikkeus tulisi sisällyttää myös paluurajamenettelyn osalta (artikla 41 a). Lapsen oikeuksien yleissopimukseen viitaten jokainen alle 18 vuotias on lapsi (artikla 1).

11 Lopuksi/johtopäätökset

Pakolaisneuvonta pitää hyvänä asiana sitä, että perusmuistiossa nostetaan toistuvasti esiin, että kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia täysimääräisesti.

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

PAKOLAISNEUVONTA

Keskeisimmät perustavanlaatuiset oikeudet, joiden osalta ehdotusta rajamenettelyiden osalta tulee arvioida ovat ehdoton palautuskielto (perusoikeuskirjan 4 ja 19.2 art, EIS, 3 art, CAT 3 art, PL 9.4 §), oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen (perusoikeuskirja 6 art, EIS 5 art, PL 7.3 §), oikeus turvapaikkaan (perusoikeuskirjan 18 art), lapsen oikeudet ja etu (perusoikeuskirjan 24 artikla ja lapsen oikeuksien yleissopimus), oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (perusoikeuskirja 47 art, EIS 6.1 ja13 art, PL 21§) ja yhdenvertainen kohtelu (perusoikeuskirja 20 ja 21 art, PL 4 §). Näitä ei ole riittävästi huomioitu nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa.

Ehdotettu pakollinen rajamenettely ei turvaa perusmuistion edellyttämällä tavoin turvapaikkahakemusten yksilöllistä tutkintaa, menettelyllisiä takeita ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Epärealistiset määräajat - sekä menettelyiden että valitusaikojen osalta - tarkoittavat käytännössä hätiköintiä alkuvaiheessa ja lisäävät riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta. Kun tehokkaita oikeussuojakeinoja heikennetään ja uusintahakemusten tekemistä vaikeutetaan entisestään, niin ehdotus on omiaan lisäämään riskiä siihen, ettei kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia tunnisteta missään vaiheessa. Tämä on omiaan lisäämään paperittomuutta. Ja niiden ihmisten osalta, joiden kohdalla maastapoistaminen on mahdollista, ehdotus lisää ehdottomien palautuskieltojen loukkausriskiä.

Ehdotuksen sisältämissä kompromissiehdotuksissa ei perustavanlaatuisia oikeuksia ole riittävästi huomioitu. Viitaten myös valtioneuvoston selvitykseen, tähän tulee jatkokäsittelyssä kiinnittää erityistä huomiota. Perusmuistioon kirjatulla tavoin perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa tulee olla välttämätön ehto asetuksen hyväksymiselle. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet asettavat selkeät ja ehdottomat rajat kompromisseille.

Suomen kantoja muodostettaessa on tärkeä huomioida, että on kyse ehdotuksesta, jossa on tarkoitus luoda säännökset koko EU:n alueelle. Sen sijaan, että EU:n tasolla rakennettaisiin yhtenäistä turvapaikkajärjestelmää oikeusturvaa heikentäen, erittäin ongelmallisten rajamenettelyjen pohjalta ja niihin resursseja suunnaten, tulisi panostaa tehokkaan ja oikeusvarman ns. normaalin turvapaikkamenettelyn kehittämiseen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että pakolliset rajamenettelyt sisältävää esitystä ei tule hyväksyä.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

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