

Hallintovaliokunnalle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 16/2016
9.5.2016

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

Asia: Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja laillisten maahanpääsyyväylien kehittämiseksi (E 31/2016 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton.

Euroopan komissio antoi 6.4.2016 tiedonannon, joka sisältää ehdotuksia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi, mukaan lukien Dublin-järjestelmän muokkaamiseksi, sekä laillisten maahanpääsyyväylien kehittämiseksi. Komissio julkaisi 4.5. lainsäädäntöehdotuksia, jotka konkretisoivat tiedonannossa hahmoteltuja uudistuksia. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa. Amnesty ottaa tässä vaiheessa esitettyihin uudistuksiin kantaa yleisellä tasolla.

Amnesty International jakaa komission esityksissä ja 20.4. päivätyssä perusmuistiossa alustavasti esitellyssä Suomen kannassa mainitun huolen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ja Dublin-järjestelmän toimimattomuudesta. Sen sijaan Amnesty ei voi allekirjoittaa toistuvia viittauksia ”virtoihin” ja ”mahdollisuuksiaan kokeileviin” turvapaikanhakijoihin, ”jotka tietävät, ettei heillä ole laillisesti mahdollisuutta päästä Eurooppaan”, tilanteessa, jossa EU-maat ovat kilpaa pyrkineet ennen kaikkea sulkemaan rajojansa eikä vainoa pakenevilla ole juuri käytössään laillisia ja turvallisia keinoja päästä hakemaan turvaa Euroopasta.

Vastuunmäärittämisen ja vastuunjaon kehittäminen (Dublin-järjestelmä)

Amnesty katsoo, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon kehittäminen on oikeasuuntainen tavoite. Kuten komissio ja Suomi ovat tuoneet esiin, Dublin-järjestelmän heikkoudet liittyvät sekä toimeenpanoon että itse järjestelmään. Nämä ongelmat on mahdollista korjata vain lähestymällä asiaa aivan uudesta näkökulmasta. Tulevan järjestelmän tulee perustua jäsenvaltioiden väliselle solidaarisuudelle, nykyistä tasapuolisemmalle vastuunjaolle ja turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten ihmisoikeuksia täysimääräisesti kunnioittavalle kohtelulle. On epäoikeudenmukaista, epärealistista ja kestänytöntä olettaa ulkorajajäsenvaltioiden jatkavan suhteettoman suuren vastuun kantamista suojelun tarpeen arvioinnista, turvan myöntämisestä ja pitkäkestoisen oleskelun tarjoamisesta niille, joille suojelustatus myönnetään. Tämä on myös osoittautunut toimimattomaksi ratkaisuksi pitkäkestoisen muuttoliikkeen hallitsemisessa ja aiheuttaa vakavaa inhimillistä kärsimystä, kuten muun muassa Amnestyn viimeaikaiset havainnot esimerkiksi Kreikasta jälleen osoittavat.

Amnesty katsoo, että seuraavien ydinperiaatteiden tulee ohjata Dublin-uudista:

- Nopea pääsy kansainvälisen suojelun piiriin;
- Ihmisoikeuksien, erityisesti oikeuden hakea turvapaikkaa, perhe-elämän suojan, palautuskiellon ja syrjinnän kiellon, kunnioittaminen;
- Vahvat menettelylliset oikeudet, kuten oikeus tiedonsaantiin, oikeudelliseen avustajaan ja yksilölliseen haastatteluun sekä muut tehokkaat oikeussuojakeinot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimusten mukaisesti;
- Henkilökohtaisten olosuhteiden ja tarpeiden joustava, yksilöllinen arviointi ja huomioiminen.

Näiden periaatteiden noudattaminen tarkoittaa uudelleensijoitus- ja vastuunjakojärjestelmää, joka koskee kaikkia turvapaikanhakijoita, eikä ainoastaan henkilöitä, joilla on ilmeinen suojelun tarve. Pääsyä turvapaikkamenettelyyn ei myöskään tule viivästyttää altistamalla turvapaikanhakijoita useille siirroille ennen heidän suojelutarpeensa arviointia.

Amnesty vastustaa jyrkästi turvapaikka- ja vastuunjakojärjestelmää, jonka lähtökohtana on turvapaikanhakijoihin kohdistuva pakko ja sanktiot. Myös tehokkaan kotoutumisen ja oleskelumaahan integroitumisen kannalta turvapaikkatutkinnassa on kyettävä tehokkaasti arvioimaan turvapaikanhakijan yksilöllisiä olosuhteita, ja nämä on otettava huomioon myös vastuuvaltiota määriteltäessä. Järjestelmän toimivuutta tuleekin edistää pakon ja sanktioiden sijaan joustavuudella ja yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisella. Rangaistuslähtöinen lähestymistapa on omiaan synnyttämään vakavia ihmisoikeusriskejä turvapaikanhakijoiden kohtelussa ja myös sen toimivuus käytännössä on epätodennäköistä.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen

Vastuunjaon kehittämisen lisäksi jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien harmonisointi on tarpeen, ottaen huomioon nykyiset huomattavat erot vastaanotto-olosuhteissa, turvapaikkamenettelyn toimivuudessa, kansainvälisen suojelun myöntämisen kynnyksessä ja suojelun tasossa eri jäsenvaltioissa. On selvää, että turvapaikanhakijoiden menettelylliset oikeudet eivät nykyisellään toteudu tyydyttävästi läpi unionin. Jäsenvaltioiden standardien lähentäminen ei kuitenkaan saa tapahtua nykyisiä standardeja laskemalla. Kilpajuoksu kohti heikointa yhteistä nimittäjää uhkaa tehdä turvapaikan saamisen EU:sta mahdottomaksi monille kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville. Näin toimimalla EU ei kantaisi sille kuuluvaa vastuuta maailman pakolaistilanteesta.

Amnesty pitää syvästi ongelmallisena tavoitetta edistää nopeutettuja menettelyjä, hakemusten käsittelemättä jättämistä tai valitusoikeuden rajauksia, jotka uhkaavat vakavasti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa sekä menettelyllisiä oikeuksia ja aiheuttavat varteenotettavan riskin kansainvälisen oikeuden ehdottoman palautuskiellon loukkauksista.

Amnesty vastustaa turvallisten alkuperämaiden tai kolmansien maiden listoja. Tällaiset keinotekoiset määritelmät uhkaavat johtaa syrjintään turvapaikanhakijoiden kansallisuuden tai lähtömaan perusteella ja nostaa näyttökynnyksen niin katsotusta ”turvallisesta maasta” saapuvan turvapaikanhakijan kokemasta vainosta kohtuuttoman korkeaksi. Ennen kaikkea ne vaarantavat jokaisen turvapaikanhakijan oikeuden yksilöllisen tutkintaan ja arviointiin, mikä on ensiarvoisen tärkeää sen varmistamiseksi, ettei ketään palauteta kansainvälisen oikeuden ehdottoman palautuskiellon vastaisesti alueelle, jossa häntä uhkaa vaino, epäinhimillinen kohtelu, väkivalta tai muu vakava ihmisoikeusloukkaus. Turvallisten turvapaikkamaiden listat ovat ongelmallisia myös globaalin vastuunkannon näkökulmasta, koska ne lisäävät entisestään painetta, joka kohdistuu pakolaisten yleisimpien lähtömaiden naapurimaihin, jotka jo nykyisellään kantavat maailman pakolaistilanteesta Eurooppaan verrattuna täysin kohtuuttoman vastuun.

Pidämme myös ongelmallisina ehdotuksia ankarista rangaistusluonteisista seuraamuksista, joilla pyritään ehkäisemään liikkumista edelleen EU-maasta toiseen. Rankaisevuuden lisääminen on täysin vastoin tavoitetta edistää turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista ja tätä kautta pakolaisten liikkumisvapauden entistä parempaa kunnioittamista unionin alueella. Amnesty katsoo, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen tulee paitsi lisätä pyrkimyksiä kohti aidosti yhdenmukaista eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa, myös panna täytäntöön Lissabonin sopimuksen tavoite yhteisestä, koko EU:n alueella voimassa olevasta turvapaikkastatuksesta kolmansien maiden kansalaisille. Ensimmäisenä askeleena tulisi edistää myönteisten turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman välisen eron lisääminen ja niihin liittyvien oikeuksien eriyttäminen esimerkiksi heikentämällä toissijaiseen suojeluasemaan liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, olisi merkittävä ja huolestuttava taka-askel verrattuna nykyiseen määritelmädirektiiviin, joka takaa pääsääntöisesti samansuuntaiset oikeudet myönnetystä suojelustatuksesta riippumatta.

Turvallisten, laillisten ja hallittujen maahantuloväylien kehittäminen

Amnesty suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio antoi tiedonannossa 6.4. asiaankuuluvaa painoarvoa tarpeelle turvata ja lisätä turvallisia ja laillisia maahantuloiteitä. Uskomme, että ehdotettu uudelleensijoitusjärjestelmä voi tuoda lisäarvoa EU:n uudelleensijoituspyrkimyksille, kunhan se on pakollinen, linjassa UNHCR:n asettamien uudelleensijoitustavoitteiden kanssa ja sen tavoitteena pidetään kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien oikeuksien suojelua.

Ajatus uudelleensijoitustoimenpiteiden asettamisesta riippuvaiseksi rajojen sulkemisesta ja maahanmuuton hallintaan liittyvän yhteistyön etenemisestä esimerkiksi Turkin kanssa solmitun, ihmisoikeusnäkökulmasta äärimmäisen hälyttävän pakolaissopimuksen tapaan, on kuitenkin hyvin ongelmallinen ja sitä tulisi vastustaa. Myös muuhun siirtolaisuuteen, kuten työperäiseen maahanmuuttoon, liittyvän yhteistyön sitominen palautusyhteistyöhön potentiaalisesti eräiden yleisimpien pakolaisten lähtömaiden kanssa on syvästi huolestuttavaa.

Lopuksi

Sen sijaan, että jäsenvaltiot pyrkivät pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kohtelussa kilpajuoksuun pohjalle, tarvitaan nyt poliittista tahtoa ja aitoa sitoutumista yhteistyöhön ja solidaarisuuteen, niin EU:ssa kuin globaalisti. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen ensisijaisena tavoitteena tulee olla oikeudenmukaisen, vastuunkantoon perustuvan järjestelmän takaaminen kansainvälisen suojelun tarjoamiseksi vainon ja ihmisoikeusloukkausten uhreille.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro
Toiminnanjohtaja (vt)



Mikko Aarnio
Oikeudellinen asiantuntija