

AI FI 03/2016

Hallintovaliokunnalle

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**AMNESTY INTERNATIONAL** SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

F: 09 5860 4460

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

15.2.2016

**Asia: Lausuntopyyntö valtioneuvoston kirjelmästä (U 2/2016) eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä)**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton.

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Valtioilla on oikeus valvoa rajojaan. Rajavalvonta tulee kuitenkin toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia ja kansainvälisoikeudellisia veloitteita kunnioittaen, riippumatta siitä vastaako sen toimeenpanosta EU vai jäsenvaltiot itsenäisesti. Rajavalvonnan tehostamisen tavoitteena ei voi olla muurien rakentaminen unionin ulkorajoille ja kansainväliseen suojeluun hakeutuvien unioniin pääsyn estäminen.

EU:n ja jäsenvaltioiden on kunnioitettava oikeutta hakea turvapaikkaa. Turvapaikanhakijoille on taattava pääsy oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn ja jos heidät palautetaan perustellun kielteisen päätöksen jälkeen, se on tehtävä turvallisesti ja heidän arvokkuutensa säilyttäen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklaan sisältyvä joukkokarkoituksen kieltä, samoin kuin mm. perusoikeuskirjan 19 artiklan, ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja Suomen perustuslain 9 §:n turvaama sekä sitovan kansainvälisen tapaoikeuden alaan luettava palautuskielto edellyttävät, että jokaisen turvapaikanhakijan tilanne tutkitaan huolellisesti, yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti.

Viime vuosina Euroopan valtiot ovat kiristäneet rajavalvontaansa estääkseen pakolaisten ja siirtolaisten saapumisen Eurooppaan. EU:n jäsenvaltiot ovat käyttäneet huomattavasti enemmän rahaa rajavalvontaan kuin tehokkaiden turvapaikkajärjestelmien kehittämiseen ja esimerkiksi kotouttamisen edistämiseen. Tiukentuneet rajavalvontatoimet ovat uhanneet pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja johtaneet vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin

Amnesty on viime vuosien aikana raportoinut EU:n rajoilla tapahtuneista, usein väkivaltaisista laittomista käännytyksistä (*pushbacks*), joissa kansainvälisen suojelun piiriin hakeutuvilla ei ole ollut mahdollisuutta

hakea turvapaikkaa tai pääsyä kansainvälisen oikeuden edellyttämien oikeussuojakeinojen piiriin. Suojelua tarvitsevia ihmisiä on palautettu rajoilta laittomasti valtioihin, joissa heitä ovat uhanneet vakavat ihmisoikeusloukkaukset. Pyrkinessään yksinomaan maahanmuuton rajoittamiseen Euroopan valtiot ovat viime vuosina laiminlyöneet jopa velvollisuutensa auttaa merihätään joutuneita. Amnestyn raportoimat ihmisoikeusloukkaukset muun muassa Unkarin, Kreikan, Bulgarian ja Espanjan rajoilla korostavat tarvetta uskottaville vastuumekanismeille rajavalvontatoimissa.

Pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten oikeusturvaa uhkaavat vakavasti myös pyrkimys rajavalvontatoimien ulkoistamiseen Euroopan rajojen ulkopuolelle sekä rajavalvontatoimia leimaava läpinäkyvyyden ja valvonnan puute. Pakolaisten ja siirtolaisten matka Eurooppaan pyritään usein keskeyttämään jo lähtömaissa tai kansainvälisillä merialueilla ennen heidän pääsyään mantereelle. Toiminnan siirtäminen maan omien rajojen ulkopuolelle ja valvonnan ulottumattomiin ei vapauta valtioita velvollisuudesta turvata ihmisoikeuksien toteutuminen.

On hyvä, että käsiteltävässä asetusehdotuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa rajavalvontatoimiin osallistuvien ihmisoikeuskoulutuksen tarpeeseen. Myös jo perustettavan viraston edeltäjän, Frontexin, aikana on erityisesti vuonna 2011 hyväksytyt muutokset ((EU) N:o 1168/20011) myötä säädetty nykyistä ehdotusta vastaavasti yleisellä tasolla muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, perusoikeusvaltuutetun tehtävistä ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta rajavalvontaoperaatioita koskevista menettelyohjeissa. Käytännössä Frontexin toimintaa ja jäsenvaltioiden rajavalvontatoimia on kuitenkin leimannut läpinäkyvyyden puute. Ihmisoikeusloukkausten uhreiksi EU:n rajoilla joutuneet eivät ole saaneet oikeutta, eikä ketään ole saatettu vastuuseen laittomista käännetyksistä ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien polkemisesta. Amnesty toivookin, että nyt luotavassa organisaatiossa kiinnitetään erityishuomiota toiminnan läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen kaikilla toiminnan tasoilla. Menettelytapojen on oltava selkeät koskien ihmisoikeusloukkausten selvittämistä, seuranta, tutkimista, seuraamusjärjestelmää ja raportointia, riippumatta siitä nousevatko ihmisoikeusongelmat unionin, jäsenvaltion tai yksittäisen jäsenvaltion tai rajavalvontaviraston virkamiehen toimista.

Asetusehdotukseen sisältyvä yksilövalitusmekanismien luominen, jollaista Amnesty on pitkään toivonut, on tervetullut uudistus. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, mitä mekanismi tulee käytännössä pitämään sisällään. Ollakseen aidosti tehokas tapa rajoilla tapahtuvien ihmisoikeusloukkausten ehkäisemiseksi, käsittelemiseksi ja tuomiseksi päivänvaloon, menettelystä on säädettävä ehdotettua yksityiskohtaisemmin. Yksilövalitusten käsittelyn paljastaessa puutteita perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisessa menettelyn on johdettava tehokkaihin seuraamuksiin. Viraston, perusoikeusvaltuutetun, jäsenvaltioiden ja esimerkiksi järjestöjen on myös kyettävä uskottavasti seuraamaan, miten puutteisiin ja ongelmiin puututaan.

Kuten valtioneuvosto painottaa, EU:n yhteisen rajavalvontatoiminnan ja unionin toimivallan vahvistuessa eri toimijoiden vastuiden on oltava kirkkaasti selvillä. Rajavalvontatoimiin liittyvistä vastuista ja vastuunjaoista viraston ja eri jäsenvaltioiden viranomaisten välillä on säädettävä täsmällisesti. Tämä on erityisen merkittävää suhteessa rajavalvontatoimissa aiheutuvien ihmisoikeusloukkausten ehkäisemiseen, selvittämiseen ja uhrien oikeuksiin. Kansainvälisen oikeuden vastaisiin toimiin syyllistyvät on jatkossa asetettava vastuuseen teoistaan ja uhrien on saatava oikeutta.

Asetusehdotuksessa varaudutaan myös viraston rooliin rajoille saapuvien siirtolaisten identifioimiseksi ja rekisteröimiseksi luotavien rekisteröintikeskusten, eli niin sanotun Hotspot-toiminnan kehittämisessä. Myös Hotspotien kehittämisessä on ensiarvoisen tärkeää turvata kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien pääsy tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn ja riittävien vastaanotto-olosuhteiden takaaminen kaikille turvapaikanhakijoille. Rekisteröintikeskusten sijaintivaltion turvapaikkamenettely on kunnioitettava ihmisoikeuksia ja yhteisiä eurooppalaisia standardeja. Kriittisessä asemassa olevia ulkorajavaltioita on tuettava tehokkaasti turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ja turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Samaan aikaan unionin yhteistä turvapaikkamenettelyä ja sisäistä vastuunjakoa on kehitettävä. Luotaessa Hotspot-

järjestelmiä ja voimistettaessa EU:n rajavalvontaviranomaisen roolia maastapoistamisten täytäntöönpanossa, myös säilöönoton ja vastaavien vapaudenmenetysten käytön, voimankäytön ja maastapoistamisten käytäntöjä on kehitettävä ihmisoikeuslähtöisesti.

Raja- ja rannikkovartioston tulee painottaa kaikessa tiedonhankinnassaan ja riskianalyseissään ihmisoikeusperustaista arviointia. Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tulee liittyä kaikkeen viraston toimintaan, erityisesti sen toimeenpannessa rajavalvontaan liittyviä operaatioita unionin ulkorajoilla ja jäsenvaltioissa.

Ihmisoikeusarviointi on kriittisen tärkeää myös raja- ja rannikkovartioston tai jäsenvaltioiden harkitessa yhteistyötä kolmansien valtioiden kanssa. Rajavalvontaan ja turvapaikanhakija- ja siirtolaistilanteen hallintaan liittyvään yhteistyöhön tulee ryhtyä vain sellaisten kolmansien valtioiden kanssa, jotka kunnioittavat täysimääräisesti pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten ihmisoikeuksia.

Rajavalvonnan kehittäminen ja koordinointi EU-tasolla on perusteltua, mutta valvonnan tehostaminen ei saa tapahtua heikoimmassa asemassa olevien ihmisoikeuksien kustannuksella.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro  
Toiminnanjohtaja



Mikko Aarnio  
Oikeudellinen asiantuntija