



Tulevaisuusvaliokunta
AI FI 20/2024
14.3.2024

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: Suomen avaintavoitteet EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Amnesty keskittyy lausunnossaan muuttoliikkeen hallintaa koskevaan osioon ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä E-kirjeestä

Eurooppa-neuvosto hyväksyy strategisen ohjelman, jossa määritetään EU:n prioriteetit seuraavalle viisivuotiskaudelle Euroopan parlamentin vaalien jälkeen. Prioriteetit ohjaavat Euroopan unionin toimia ja ovat perustana tulevan Euroopan komission poliittisille painopisteille.



Nyt lausunnolla olevassa E-kirjeessä määritellään Suomen avaintavoitteet seuraavalle EU-vaalikaudelle 2024–2029. Suomen tavoitteena on esimerkiksi, että "[d]emokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta".

Amnesty katsoo, että ihmisoikeusperustaisuuden ja ihmisoikeuksien läpileikkaavuuden tulee olla lähtökohta Suomen EU-politiikalle. Amnesty kehottaa Suomen prioriteeteissa asettamaan ihmisoikeusperustaisuuden niiden ytimeen ja erityisesti varautumaan muuttoliikkeeseen ihmisoikeuksia kunnioittavalla ja kestävällä tavalla.

Suomen kanta muuttoliikkeen hallintaan

Muuttoliikkeen hallinnan osalta Suomen tavoitteena on, että kukin jäsenvaltio hoitaa niin sanottuina normaaliaikoina omat muuttoliikepolitiikkaan liittyvät velvoitteensa sekä turvaa ulkorajansa kaikissa tilanteissa. Suomi painottaa tehokasta ulkorajavalvontaa hallitun muuttoliikepolitiikan keskeisenä osa-alueena.

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että vastuu muuttoliikkeestä ei jakaudu EU:n jäsenmaiden kesken tasaisesti, vaan erityisesti eteläisillä ulkorajoilla jäsenvaltiot kantavat suurempaa vastuuta. Näin ollen keskinäisen solidaarisuuden ja vastuunjaon tulisi olla kaikissa tilanteissa prioriteetti, jotta turvapaikanhakijat ja muut siirtolaiset saisivat kestävän ja oikeudenmukaisen vastaanoton. **Suomen tulisi kannattaa oikeudenmukaista vastuunjakoa kaikkina aikoina.**

Voimakasta ulkorajavalvontaa korostavaa politiikkaa toimivampi hallitun muuttoliikepolitiikan toteutustapa on ennakoiva ja kestävä muuttoliikepolitiikka, jossa keskitytään turvallisten reittien luomiseen kotimaistaan pakon edessä pois lähteville ihmisille. Yksi tärkeä muuttoliikkeen hallintaa edistävä ja turvallinen keino on **pakolaiskiintiö, jota tulisi edistää sekä Suomessa että EU:n tasolla**. Lisäksi Amnesty toteaa, että muuttoliikkeen syihin vaikutetaan parhaiten muun muassa yhteiskuntien yhdenvertaisuutta edistämällä sekä ihmisoikeusloukkauksiin puuttumalla.

Suomi edistää EU-tasolla yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tavoitteena on panostaa kumppanuuksiin lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa hyödyntäen siinä EU-virastoja. Tavoitteena tässä yhteistyössä on muuttoliikepaineen hillintä sekä ihmissalakuljetuksen ehkäisy.

Amnesty toteaa, että yhteistyö ei saa johtaa EU:ta kolmansien maiden kustannuksella hyödyttäviin järjestelyihin, joissa kehitysapua, viisumijärjestelmiä sekä muita välineitä väärinkäytetään yhteistyöhön painostamiseksi ja muuttoliikkeeseen liittyvien vastuiden ulkoistamiseksi. Kyse ei tällöin ole aidosta kumppanuudesta. Lisäksi yhteistyö muuttoliikkeen valvonnassa ja hillinnässä sellaisten maiden kanssa, joilla on itsellään ongelmia pakolaisten tai yleisemmin muuttoliikkeen tarpeisiin vastaamisessa ja ihmisoikeuksien turvaamisessa¹, lisää ihmisoikeusloukkausten vaaraa ja kasvattaa epävakautta. Amnesty katsoo, että kumppanuuksien tulee perustua ihmisoikeuksien kunnioittamiselle ja edistämiseksi. **Suomen tulee pyrkiä EU:ssa vaikuttamaan siihen, että kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa.**

Myöskään Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin osallistuminen ulkorajavalvontaan ei ole aina estänyt ihmisoikeusloukkauksia ja viraston on katsottu olleen myös jollain tasolla osallisena loukkauksiin joissain tapauksissa.² **Suomen tuleekin vaatia virastojen kanssa tehtävältä yhteistyöltä ihmisoikeuksien täysimääräistä kunnioittamista.**

Suomi pitää EU:n yhteisen palautuspolitiikan kehittämistä ja vahvistamista tärkeänä. Suomi edistää ja tukee aloitteita turvallisten kolmansien maiden määrittämiseksi sekä turvapaikkaprosessissa että palautuksissa. Lisäksi Suomi edistää EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa.

Amnesty toteaa, että palautuspolitiikan tulee perustua ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tunnistamiseen ja heidän tarpeidensa huomioimiseen sekä oikeusturvatakeiden noudattamiseen. Ehdottoman palautuskiellon periaatetta tulee kunnioittaa kaikissa tilanteissa.

Amnesty katsoo, että turvallinen kolmas maa on ongelmallinen käsite. Turvapaikanhakijoille tulee taata pääsy oikeudenmukaiseen menettelyyn sekä heidän ollessa suojelun tarpeessa, pääsy tehokkaaseen ja kestäväan suojeluun. Turvapaikanhakijan kolmanteen maahan palauttava valtio ei pysty takaamaan, että nämä oikeudet vieraassa valtiossa toteutuvat. Turvallisen kolmannen maan käsitteen käyttöön liittyy aina myös palautuskiellon loukkauksen riski tästä kolmannesta maasta, mitä ei voida koskaan täysin sulkea pois.

Amnesty vaatii, että pyrkimykset ulkoistaa turvapaikkamenettely lopetetaan. Turvapaikkaprosessin ulkoistaminen ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen kolmansissa maissa EU-maiden sijaan on täysin epäinhimillinen ja myös hyvin mahdollisesti kansainvälisen oikeuden vastainen toimi.

Turvapaikkamenettelyn kolmanteen maahan ulkoistanut valtio ei pysty valvomaan ihmisoikeuksien toteutumista kyseisessä maassa, koska lähettävällä valtiolla ei ole toimivaltaa kolmannessa maassa. Ulkoistamistoimissa onkin suuri riski sille, että turvapaikanhakijoita pidetään mielivaltaisesti säilössä, heille ei taata kunnollista vastaanottoa ja heihin saatetaan kohdistaa ihmisoikeusloukkauksia. Lapsen oikeuksia ei välttämättä kunnioiteta eikä ole varmuutta siitä, tunnistetaanko haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat tai saavatko he tarvitsemaansa tukea. Lisäksi kolmannessa maassa voidaan jopa loukata palautuskieltoa. Myöskään itse kansainvälisen suojelun perusteiden tunnistaminen ei ole taattua.

Mikäli EU-maa lähettää turvapaikanhakijan maahan, jossa hänen ihmisoikeuksiaan loukataan, on lähettävä maa tästä vastuussa. Lähettävä valtio esimerkiksi loukkaa itse palautuskieltoa, mikäli turvapaikanhakija palautetaan kiellon vastaisesti kolmannesta maasta. Ehdottoman palautuskiellon periaatteen mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Lähettävä valtio syyllistyisi siten itse palautuskiellon loukkaamiseen, mikäli kolmas maa, minne turvapaikanhakija olisi lähetetty, näin tekisi.

Amnesty on seurannut vastaavia toimia turvapaikkamenettelyn ulkoistamiseksi ja raportoinut niihin liittyvistä ihmisoikeusloukkauksista. Esimerkiksi Australian ulkoistaessa turvapaikkamenettelyn Naurun ja Manus'n saarille turvapaikanhakijoiden henkinen hyvinvointi on romahtanut ja itsetuhoista käytöstä on esiintynyt hakijoiden keskuudessa valtavia määriä. Hakijat ovat myös

kohdanneet seksuaalista ja muuta väkivaltaa ja nöyryytystä. Ylipäänsä ulkoistamistoimissa turvapaikanhakijoita monesti lähetetään maihin, joilla on huonommat mahdollisuudet antaa heille tarvitsemaansa tukea – usein näissä maissa on esimerkiksi jo valmiiksi paljon siirtolaisia.³

Kaikkein epäinhimillisin pyrkimys on saattaa myös kansainvälisen suojelun tarjoaminen kolmansien maiden vastuulle. Suomen tavoitteena näyttää olevan saattaa EU eräänlaiseksi linnakkeeksi, jonka rajat on suljettu turvapaikanhakijoilta kokonaan. Suomen ja EU:n tulee kantaa vastuunsa globaalista pakolaistilanteesta eikä siirtää vastuutaan muille maille.

Ulkoistamispyrkimysten sijaan, Suomen tulisi edistää ihmisoikeuksia kunnioittavaa muuttoliikepolitiikkaa EU:ssa, jossa taataan turvapaikanhakijoiden vastaanotto, pääsy tehokkaisiin ja oikeudenmukaisiin menettelyihin sekä kehitetään turvallisia reittejä päästä Eurooppaan kodeistaan pakon edessä lähtemään joutuneille ihmisille.

Suomen tavoitteena on edistää EU-tason mekanismin käyttöönottoa, jolla turvapaikkahakemusten käsittely voitaisiin väliaikaisesti keskeyttää, jos kyse olisi laajamittaisesta laittomasta tai välineellistetyistä maahanmuuton tilanteesta.

Amnesty kiinnittää huomiota puhuntaan ja toteaa, että turvapaikanhaku ei ole laitonta maahantuloa – siinäkin tapauksessa, että maahantulossa olisi käytetty muita kuin virallisia rajanylityspaikkoja tai turvapaikanhakijalla ei olisi ollut virallisia maahantuloon oikeuttavia asiakirjoja.

Amnesty toteaa, että turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttäminen on ongelmallista, koska se altistaa turvapaikanhakijat oikeuksien loukkauksille. Turvapaikkahakemusten käsittely on jo nyt saattanut kestää Maahanmuuttovirastossa pitkiä aikoja, joten hakemusten käsittelyn keskeyttäminen ei tätä tilannetta paranna. On kaikkien etu, että hakemukset käsitellään viiveettä tehokkaassa, mutta oikeudenmukaisessa menettelyssä ilman, että hakijoita tarkoituksellisesti pidetään epätietoisuudessa tulevaisuudestaan nykyistä pidempään. Panostaminen laatuun turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa lisäisi hallittavuutta, kun valitukset ja uusintahakemukset vähenisivät. Hakemusten käsittelyn keskeyttäminen nostaa myös kysymyksiä vastaanottopuolen osalta. Turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluiden osalta olisi tärkeää, että ne toimisivat silti kaikissa tilanteissa, myös mahdollisen keskeytyksen aikana. **Amnesty katsoo, että Suomen ei tule edistää kyseistä tavoitetta.**

Amnesty muistuttaa, että rajojen sulkeminen ja muuttoliikkeen kovaotteinen hallinta eivät ole ihmisoikeusperustaisia keinoja vastata turvapaikanhakuun ja muuttoliikkeeseen. Tällä ei myöskään torjuta vieraiden valtioiden vaikuttamisyrityksiä, vaan päinvastoin mahdollistetaan ne, kun ihmisoikeuksista ei pidetä kiinni vaan niitä rajoitetaan poliittisin perustein. Siksi onkin erityisen tärkeää, ettei turvapaikanhakuoikeutta rajoiteta edes niin sanotuissa välineellistämisen tilanteissa. Mahdolliset vaikuttamisyritykset eivät vähennä tai poista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeudet eivät voi olla riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti ”välkappaleina” tällaisissa tilanteissa. **Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on turvattava ja tätä tavoitetta Suomen tulisi EU:ssa avaintavoitteenaan edistää.**

Lopuksi Amnesty toteaa, että kuten edellä on mainittu, E-kirjeeseen on kirjattu Suomen tavoitteeksi, että demokratia, oikeusvaltioperiaate ja perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta. Kuitenkaan nyt käsitellyissä muuttoliikkeen hallinnan tavoitteissa näin ei näytä olevan, vaan kaikki muuttoliikkeen hallintaan liittyvät Suomen tavoitteet heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista. Amnesty pitää tätä erittäin ristiriitaisena ja ongelmallisena tavoitteiden määrittelynä. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille. Oikeusvaltioperiaatteen tulee päteä myös muuttoliikkeen



hallinnassa. Turvallisuutta, joka on myös Suomen EU-politiikan tavoite, edistetään kunnioittamalla ihmisoikeuksia sekä kansainvälisiä velvoitteita.

Kunnioittavasti

A handwritten signature in blue ink that reads "Niina Laajapuro".

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

¹ Katso esimerkiksi Amnesty Internationalin raportit Libyasta: [Libya: 'Between life and death': Refugees and Migrants trapped in Libya's cycle of abuse - Amnesty International](#) ja [Libya: 'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya - Amnesty International](#)

² Amnesty Internationalin kirjelmä liittyen Euroopan oikeusasiamiehen tiedusteluun: [Submission Redacted.pdf](#)

³ Amnestyn lausunto Italian ja Albanian siirtolaisuussopimuksesta: [Amnesty Public Statement](#)