

Suomen Pakolaisavun lausunto Valtioneuvoston selvitykseen Suomen avaintavoitteiksi EU-vaalikaudelle 2024–2029 (E 58/2023 vp)

Eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle

Aihe: E 58/2023 vp

Kirjallinen lausunto

Annu Lehtinen

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) kiittää mahdollisuudesta lausua kirjallisesti ja tulla kuulluksi E-kirjeestä *Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024–2029* ja lausuu Maahanmuuton hallinta-asiakokonaisuuteen seuraavaa:

Suomen Pakolaisapu pitää tärkeänä perusmuistion periaatetavoitetta siitä, että ”Suomi on aktiivinen, luotettava ja ratkaisuhakuinen jäsenmaa, joka toimii aloitteellisesti, rakentavasti ja ennakoivasti edistääkseen omia tavoitteitaan.” Lisäksi Pakolaisapu kiittää, että demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet on nostettu Suomen kannassa unionin kaiken toiminnan perustaksi. Toivomekin, että näihin periaatteisiin sitoudutaan konkretian tasolla, ja kaikkia päätöksiä sekä Suomen kantaa arvioidaan aina suhteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä kansainvälisiin velvoitteisiin.

Suomen avaintavoitteisiin on kirjattu seuraavaa: ”Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Hallitusohjelman mukaan Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta.”

Suomen Pakolaisapu on äärimmäisen huolissaan Suomen linjaamista tavoitteista, jotka käytännössä tarkoittavat turvapaikkaprosessien ja kansainvälisen suojelun sekä unionin jäsenmaita velvoittavien vastuiden ulkoistamista. **Monimuotoisen pakkomuuton asiantuntijana Pakolaisapu ei suosita E-kirjeessä esitettyä tavoitetta kehittää toimia turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun tarjoamiseksi kolmansissa maissa.** Näkemyksemme mukaan Suomen ei kansainvälisen sopimusjärjestelmän sopimusvaltiona tule edistää unionissa politiikkaa, jonka tavoite on siirtää vastuu turvapaikkamenettelystä ja näin valtioiden kansainvälisistä velvoitteista.

Turvapaikkamenettelyn tai suojelun ulkoistaminen viittaa itsenäisen valtion tai useamman valtion yhteistyössä toteuttamiin toimenpiteisiin, jotka suoraan tai välillisesti estävät turvapaikanhakijoita

pääsemästä tietyn valtion alueelle, hakemasta suojelua tietyistä valtiosta tai nauttimaan suojelua kyseisessä valtiossa.

Pohjimmiltaan on kysymys kansainvälisen sopimus pohjaisen vastuun ulkoistamisesta tavalla, joka on ristiriidassa monenkeskisen sopimusjärjestelmän sitoumusten kanssa. **Tavoite ulkoistaa velvoite ja vastuu toteuttaa turvapaikanhakijoita kohtaan oikeudenmukaista, inhimillistä, ihmisoikeusperustaista ja laadullista suojelupolitiikkaa kolmansille maille rikkoo kansainvälisen ihmisoikeus- ja pakolaislainsäädännön mukaisia velvoitteita.**

Oikeus hakea ja nauttia kansainvälistä suojelua on kirjattu velvoittavana seuraaviin kansainvälisiin sopimuksiin:

- YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus 1951/1968
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C364/01) artikla 18, oikeus turvapaikkaan
- EU:n ja kansallisen lainsäädännön täytyy olla linjassa pakolaissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan kanssa. Sopimus on sisällytetty EU:n lainsäädäntöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 78 artiklan 1 kohdan nojalla.
- YK:n pakolaissopimus 77/1968, artikla 26: Liikkumisen vapaus. Jokaisen sopimusvaltion on myönnettävä sen alueella laillisesti oleskelevälle pakolaiselle oikeus valita siellä asuinpaikkansa ja liikkua siellä vapaasti, kuitenkin niin, että samojen olosuhteiden vallitessa ulkomaille yleensä määrättyjä rajoituksia sovelletaan.

Sopimusten ja velvoitteiden mukaan turvapaikkahakemukset tulee aina käsitellä siinä maassa, jossa hakemus on jätetty. Turvapaikanhakijat ja heidän oikeuksiensa toteutuminen ovat edelleen hakemuksen vastaanottaneen maan vastuulla, vaikka heidät siirrettäisiin toisen valtion alueelle. Jos oikeuksia ei voida taata, turvapaikkamenettelyn tai suojelun siirtävä maa rikkoo kansainvälistä oikeutta.

Ulkoistamisen toteuttamiseen on erilaisia malleja ja vaihtoehtoja, joihin kaikkiin liittyy kuitenkin jonkin tasoisia riskejä. Asiantuntijankemymyksemme on, että ulkoistamiskäytäntöjen edistäminen heikentää kansainvälistä sopimusperustaista suojelujärjestelmää sekä turvapaikkamenettelyn standardeja.

Suomen tulisi myös sen omien tavoitteiden mukaisesti edistää johdonmukaisesti ihmisoikeusperustaista ja kansainväliseen sopimiseen perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Suomen Pakolaisapu toteaa yksiselitteisesti, että ulkoistamisen edistäminen kolmansiin maihin ei ole tällaista politiikkaa. Esimerkiksi Iso-Britannian niin sanotun Ruanda-mallin kohdalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, YK:n pakolaisjärjestö UNHCR ja Iso-Britannian korkein oikeus ovat todenneet menettelyn yksiselitteisesti laittomaksi. Esimerkiksi Ison-Britannian korkeimman oikeuden

ratkaisussa on todettu, ettei Ruandaa voida pitää turvallisena maana. Tämä aleviivaa turvallisten kolmansien maiden varmistamisen haasteita.

Ulkoistaminen lisää aina riskiä ehdottoman palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon rikkomiseen.

Palautuskielto on kansainvälisen pakolaisoikeuden keskeinen periaate ja valtioita sitova osa kansainvälistä oikeutta:

- YK:n pakolaissopimus 77/1968, artikla 33: karkotuksen ja palauttamisen kieltäminen
- Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999, neljäs pöytäkirja, artikla 4: Ulkomaalaisten joukkokarkotuksen kiello
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C364/01) artikla 19: Suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa

YK:n pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijaa ei saa siirtää maahan, jossa hänellä on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi. Tämä palautuskiellon periaate turvaa oikeutta elämään sekä suojelee kidutukselta, vainolta ja muulta ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta.

Oikeutta elämään turvaavasta kansainvälisen oikeuden keskeisestä periaatteesta ei sellaisena saa poiketa missään tilanteessa.

Joukkopalautuksen ja joukkokarkotuksen periaate koskee ihmisryhmän palauttamista toiseen maahan ilman, että heidän tilannettaan tarkastellaan yksilöllisesti, eli heille ei tosiasiallisesti anneta mahdollisuutta hakea turvapaikkaa.

Turvapaikkaprosessien tai kansainvälisen suojelun ulkoistaminen vaarantaa oikeuden laadukkaaseen ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn. Lisäksi se voi rajoittaa turvapaikanhakijoiden tai pakolaisten oikeutta vapauteen, turvallisuuteen, työhön, koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Ulkoistamiseen liittyy usein turvapaikanhakijoiden tai pakolaisten pakkosiirtoja sekä kohtuuttoman pitkiä säilöäntaikoja.

Lisäksi on huomioitavaa, että turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä ja heitä koskettaviin ratkaisuihin liittyy veloitteita erityisten haavoittuvuuksien tunnistamiseen ja niihin vastaukseen, mukaan lukien ihmiskaupan ja kidutuksen uhrit, sairaat ja vammaiset, iäkkäät, lapsiperheet ja ilman huoltajaa matkassa olevat alaikäiset.

Pakolaisapu suhtautuu varauksella kumppanuussopimuksiin lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, ja näkemyksemme mukaan näiden sopimusten ei tulisi olla ensisijainen keino muuttoliikkeiden hallintaan. Esimerkiksi sopimukset Libyan ja Tunisian kanssa ovat johtaneet siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden kaltoinkohteluun, ihmisoikeusloukkauksiin ja kuolemiin.

Avaintavoitteisiin on kirjattu, että ”Suomi edistää rakentavasti sellaisen EU-tason mekanismin käyttöönottoa, jolla laajamittaisen laittoman tai välineellistetyin maahanmuuton tilanteessa yksilöllisten turvapaikkahakemusten käsittely voidaan väliaikaisesti keskeyttää tilanteessa, jossa valtion suvereeniteetti vaarantuu esimerkiksi vieraan valtion vihamielisten toimenpiteiden johdosta.” Jäsenvaltiolla on luonnollinen oikeus ja velvollisuus suojella sekä omia kansallisia rajojaan että unionin ulkorajoja. Kansainväliset sitoumukset ja jakamattomat ihmisoikeudet kuitenkin velvoittavat valtioita turvamaan oikeuden turvapaikanhakuun myös erinäisissä poikkeusoloissa, kuten hybrdivaikuttamisen ja välineellistämisen tilanteissa. Kun unionin tasolla kehitetään ratkaisuja maahanmuuton välineellistämiseen, välikäteen jäävien turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten oikeuksien toteutuminen tulee varmistaa.

Monimuotoisen pakkomuuton asiantuntijana Pakolaisapu haluaa muistuttaa, että turvapaikan hakemisessa ei ole kyse laittomasta maahanmuutosta edes silloin, kun hakemuksen jättämisen yhteydessä on tapahtunut laittomaksi katsottava rajanylitys. Kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti turvapaikkaa saa hakea riippumatta siitä, miten on rajalle tullut, eikä hakemuksen jättäminen edellytä esimerkiksi viisumia tai oleskelulupaa. Tältä osin toivomme tarkennusta avaintavoitteiden kirjausmuotoihin.

Suomen avaintavoitteet keskittyvät pitkälti rajojen vahvistamiseen ja unionin alueelle suuntautuvan muuttoliikkeen hillintään. Pakolaisapu tunnistaa muuttoliikkeiden hallintaan liittyvät monimutkaiset haasteet ja realiteetit. Haluamme kuitenkin kannustaa Suomea EU-tasolla toimiin, joilla tuetaan kestäviä ja pitkälle tulevaisuuteen suuntavia rakenteellisia ratkaisuja. **Pakolaisapu katsoo, että seuraavalla lainsäädäntökaudella Suomen tulisi edistää ihmisoikeusperustaista, sopimuspohjaista ja oikeudenmukaista turvapaikkajärjestelmää sekä vahvistaa sen rinnalla hallittuja ja laillisia maahanmuuttoväyliä.** Tällaisia väyliä ovat muun muassa uudelleensijoittamisjärjestelmä (pakolaiskiintiö), perheenyhdistäminen, työ- ja opiskeluperustaiset väylät sekä humanitaaristen viisumien käyttöönotto. Turvallisten ja laillisten maahanmuuttoväylien vahvistaminen ennaltaehkäisee myös salakuljetusta, ihmiskauppaa ja epäsäännöllisiä rajanylityksiä. Kannustamme Suomea edistämään myös maahanmuuttaneiden kotoutumiseen sekä hyviin väestösuhteisiin tähtääviä tavoitteita. Sosiaalista ja alueellista eriytymistä tulisi ennaltaehkäistä. Unionin alueelle saapuvien siirtolaisten, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten osaaminen ja potentiaali työvoimana sekä yhteiskunnan kokonaisvaltaisina jäseninä ja rakentajina tulisi tunnistaa nykyistä paremmin.