

Sisäministeriön rajavartio-osasto

AI FI 47/2020

14.8.2020

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO**

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 050 465 5490

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

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

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty Internationalin Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Kyseessä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kyse EU-asetuksen eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta edellyttämistä täydentävistä kansallisista säännöksistä. Tarkoitus on perustaa pysyviä joukkoja jäsenmaiden sekä raja- ja merivartioston henkilöstöstä, joita voidaan lähettää operaatioihin jäsenmaihiin tai kolmansiiin maihiin. Asetuksen valmistelussa Eurooppa-neuvoston näkemyksenä oli, että jäsenvaltioiden on EU:n tuella varmistettava ulkorajojen tehokas valvonta ja lisäksi tehostettava merkittävästi palautusten määrää. Amnesty toteaa, että valtioilla on oikeus valvoa omia rajojaan sekä päättää siitä, kuka saa ylittää valtion rajan sekä asettua sen alueelle asumaan. Rajavalvonta sekä maahanmuuton ja turvapaikanhaun sääntely ja niiden toteuttaminen on kuitenkin tehtävä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen riippumatta siitä vastaako toimeenpanosta EU vai sen jäsenvaltiot itsenäisesti.

Täydentävissä kansallisissa säännöksissä on tärkeä varmistaa palautuskiellon periaatteen toteutuminen, ettei palautusten tehostamisen vaatimus johda palautuskiellon vastaisiin palauttamisiin. Muutenkin perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen on varmistettava. Amnesty pitää hyvänä, että asetuksessa mainitaan useaan otteeseen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, mutta Suomen on myös varmistettava, että oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat kaikissa tilanteissa - myös niissä, joissa joukkoja lähetetään Suomeen. Suomella on osaltaan vastuu joukkojen toimista ja mahdollisista ihmisoikeusloukkauksista Suomessa, sillä joukkoja vastaanottavalle jäsenvaltiolle on säädetty ohjausvastuu joukoista – joukot toimivat tämän valtion johdolla.

Amnesty pitää tärkeänä, että Suomen viranomaiset johtavat Suomeen mahdollisesti lähetettäviä joukkoja, eikä niille siirretä itsenäistä toimeenpano- tai voimankäyttövaltaa. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, ettei Suomi tule käyttämään EU-asetuksen kansallista liikkumavaraa eli valtuuttamaan ryhmien jäseniä toimimaan puolestaan, sallimaan voimankäyttöä alueellaan ilman suomalaisten viran-

omaisten läsnäoloa tai sallimaan joukkojen jäsenten tekevän päätöksiä maahanpääsyn tai viisumin epäamisestä tai myöntämisestä rajalla. Suomi ei esityksen mukaan myöskään anna ryhmien jäsenille lupaa käyttää kansallisia tietokantoja. Amnesty katsoo, että nämä rajoitukset tulee ehdottomasti säilyttää ja sisällyttää kansallisiin täydentäviin säännöksiin, jotta voidaan varmistua kansallisen lainsäädännön ja Suomen perustuslain mukaisesta viranomaistoiminnasta. Ohjausvastuu muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta olisi oletettavasti hankalammin toteutettavissa, mikäli joukkojen jäsenille annettaisiin itsenäiset toimintavaltuudet, kuin että heidän tulisi toimia valvonnan alaisina.

Amnesty toteaa, että toimeenpano- ja voimankäyttövallan antaminen joukkojen jäsenille olisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta riskialtista, kun otetaan huomioon, mitä esimerkiksi Kreikan ja Turkin rajalla on tapahtunut kevään aikana. Amnesty on 6.4.2020 [raportoinut](#) kreikkalaisten rajavartioiden laittomista ja ihmisoikeuksien vastaisista toimista siirtolaisia ja turvapaikanhakijoita kohtaan. Rajaviranomaiset ovat muun muassa pahoinpidelleet ihmisiä, pidättäneet heitä mielivaltaisesti jopa useiden päivien ajan sekä vieneet heidän omaisuuttaan. Ihmisille ei ole aina annettu mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta, vaan heitä on käännytetty rajalta takaisin. Tämän lisäksi Amnesty on 14.5.2020 [kertonut](#) Unkarin lainvastaisista toimista Serbian rajalla, jossa turvapaikanhakijoita pidettiin säilönkaltaisissa oloissa laittomasti ilman mahdollisuutta oikeussuojakeinojen käyttöön. Amnesty on 11.6.2020 [kertonut](#) myös Kroatiassa tapahtuneista siirtolaisiin ja turvapaikanhakijoihin kohdistuneista oikeudenloukkauksista, kuten poliisiväkivallasta sekä laittomista käännytyksistä rajalta. Kaikki nämä EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamat turvapaikanhakijoihin kohdistuneet ihmisoikeusloukkaukset huomioiden, on tärkeä varmistaa, ettei Suomessa pääse tapahtumaan vastaavia oikeudenloukkauksia esimerkiksi tilanteessa, jossa eurooppalaisen raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisia joukkoja lähetetään Suomeen.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 97 §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin Suomeen lähetettävien pysyvien joukkojen jäsenten oikeudesta avustaa Maahanmuuttovirastoa kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten turvapaikkapuhuttelujen suorittamisessa. Amnesty huomauttaa, että vaikka toimivaltaa itse turvapaikkapäätösten tekemiseen ei joukkojen jäsenillä ole, turvapaikkapuhuttelujen suorittaminen antaa joukkojen jäsenille tosiasiallisen vallan vaikuttaa siihen, millaisia päätöksiä kansalliset viranomaiset tekevät.

Kansainvälisen suojelun perusteet selvitetään turvapaikkapuhuttelussa ja puhuttelujen pitäminen vaatii erityisosaamista pakolaisoikeudesta, lapsen oikeuksista ja ylipäänsä kansainvälisistä ihmisoikeussäännöksistä. Puhuttelujen pitäminen vaatii myös sensitiivisyyttä ja hakijan yksilöllistä kohtaamista sekä osaamista erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen. Puhuttelussa hakijan turvapaikkaperusteet on osattava selvittää niin huolella, että päätöksentekijällä on kaikki tarvittavat tiedot päätöksentekoa varten. Mikäli osa perusteista on jäänyt selvittämättä joko puutteellisen pakolaisoikeuden osaamisen takia tai esimerkiksi siitä syystä, ettei hakijaa ole osattu kohdata oikealla tavalla, turvapaikkapäätös saatetaan ratkaista väärin.

Edellä mainituista syistä turvapaikkapuhuttelulla on erityisen suuri vaikutus itse päätöksentekoon ja puhuttelujen pitäminen antaisi siten joukkojen jäsenille tosiasiallista valtaa vaikuttaa myös päätöksiin. Tämä on huomionarvoista erityisesti tilanteessa, jossa turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijoiden oikeusturva Suomessa ylipäänsä kaipaa pikaisia parannuksia. Owl Groupin 27.6.2019 julkaisema turvapaikkaprosessia koskeva [selvitys](#) tunnistaa sen, että turvapaikkaprosessin alkuvaiheen onnistuminen heijastuu myös myöhempisiin vaiheisiin ja että koko turvapaikkaprosessissa on useita kehittämistarpeita. Amnesty katsookin, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi turvapaikkapuhutteluja saavat suorittaa vain siihen erityisen koulutuksen saaneet henkilöt. Lisäksi puhuttelujen asianmukaisuuden ja sensitiivisyyden varmistaminen on olennaista. Maahanmuuttoviraston puhuttelijat ovat myös virkavastuussa pitämistään puhutteluista, mihin liittyy muun muassa selvittämisvelvollisuus ja kuulemisen asianmukaisuus. Näin ollen puhuttelujen suorittamista ei tule antaa joukkojen

jäsenten tehtäväksi, sillä pelkkä ohjausvastuu ei voi riittävällä tavalla taata puhuttelujen laadun ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan varmistamista.

Asetuksessa säädetään myös henkilötietojen luovuttamisesta raja- ja merivartiostolle sekä kolmansille maille. Amnesty huomauttaa, että turvapaikanhakijoiden henkilötietojen luovuttamisessa on otettava huomioon palautuskiellon periaate ja varmistettava, ettei kolmansille maille luovuteta tietoja henkilöistä, joita saattaisi kyseisessä maassa uhata vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Lopuksi Amnesty toteaa, että Yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssit on nostettava riittävälle tasolle, jotta valtuutettu pystyy suoriutumaan maastapoistamisen valvontavastuun lisääntymisestä. Lisäksi on varmistettava, etteivät valtuutetun muut tehtävät kärsi resurssien puutteen vuoksi.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen  
Oikeudellinen asiantuntija