



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Suositus

1 (8)

23.9.2022

VTDno-2022-823

Jakelussa mainituille

Kreikassa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden palautukset

1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nykyisessä tilanteessa, kun toisaalta on tiedossa kansainvälistä suojelua saaneiden heikkenevä tilanne Kreikassa ja toisaalta se, että ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat toistuvasti pyytäneet pidättäytymään palautusten täytäntöönpanosta Kreikkaan valitusten tutkimisen ajaksi, on perusteltua kysyä, turvaako julkinen valta Kreikkaan palautettavien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että ihmisoikeussopimusvalvontaelinten ja Suomen viranomaisten näkemykset siitä, minkälaisiin oloihin lapsia tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä voidaan palauttaa, poikkeavat selvästi toisistaan.

Siksi on tarpeen arvioida päätöskäytäntöjä ja myös varmistaa, ettei palautuksia täytäntöön panemalla aseteta henkilöitä vaaraan joutua epäinhimillisen kohtelun tai muiden vakavien ihmisoikeusloukkausten kohteeksi Kreikassa. Käsitykseni on, Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallitusten vastauksen perusteella, että Kreikkaan tapahtuvat palautukset jatkuvat. Kreikan tilanne on kuitenkin saatavilla olevan tuoreen tiedon perusteella erittäin vaikea, ja tilanne on vaikeutunut myös ukrainalaisten pakolaisten Kreikkaan saapumisen myötä.

Siksi esitän seuraavat suositukset:

1. Sisäministeriö

Sisäministeriö yhteistyössä Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen kanssa varmistaa, että Suomi pidättäytyy palautuksista Kreikkaan, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut siellä vireillä olevat, Kreikassa kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden valituslupahakemukset ja kunnes YK:n sopimusvalvontaelimet ovat ratkaisseet Suomea vastaan tehdyt valitukset.

2. Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto pidättäytyy tekemästä palautuspäätöksiä Kreikkaan, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut siellä vireillä olevat, Kreikassa kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden valituslupahakemukset ja kunnes YK:n sopimusvalvontaelimet ovat ratkaisseet Suomea vastaan tehdyt valitukset.

3. Poliisiviranomaiset

Poliisi pidättäytyy maasta poistamispäätösten täytäntöönpanosta Kreikkaan kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut siellä vireillä olevat valitukset näiden henkilöiden osalta ja YK:n sopimusvalvontaelimet ovat ratkaisseet Suomea vastaan tehdyt valitukset.

2. Taustaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositti 23.6.2022 Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle, että Kreikassa kansainvälistä suojelua saaneiden ja Suomessa kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden palautuksista Kreikkaan pidättäydyttäisiin, ja että Maahanmuuttovirasto arvioisi ratkaisukäytäntöjään tämän ryhmän osalta.

Valtuutettu sai suositukseensa vastaukset Maahanmuuttovirastolta ja Poliisihallitukselta. Maahanmuuttovirasto totesi, että kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset arvioidaan yksilöllisesti, ja että tarvetta erillisen linjauksen tekemiseksi kyseisen ryhmän osalta ei ole. Poliisihallitus totesi, että poliisi noudattaa täytäntöönpanokieltoja sekä ylikansallisten organisaatioiden täytäntöönpanon keskeytys suosituksia arvioiden myös palautuskieltoa, eikä nähnyt aiheelliseksi keskeyttää Kreikkaan palautuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää tässä päivitettyssä suosituksessaan lisätietoja Kreikan tilanteesta sekä Kreikasta tulleiden henkilöiden tilanteesta Suomessa.

Tiedossa on, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asema joissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa on niin vaikea, ettei kyseisiä jäsenmaita ole aina voitu pitää nk. turvallisina turvapaikkamaina kolmansien maiden kansalaisille. Kreikka on ollut pitkään näiden maiden joukossa. Esimerkiksi Alankomaissa on annettu ratkaisuja, joissa Kreikassa kansainvälistä suojelua saaneen henkilön palautus Kreikkaan on kumottu. Palautuksen on katsottu johtavan riskiin siitä, että palautettava joutuu Kreikassa epäinhimillisiin oloihin.¹ Silloin kun turvapaikanhakijan tai pakolaisen tilanne on asunnottomuuden, työttömyyden, sosiaaliturvan puutteen ja fyysisen turvattomuuden johdosta vaikea, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on voinut katsoa tilanteen muodostavan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan epäinhimillisen kohtelun kiellon loukkauksen. Näin tuomioistuin katsoikin Kreikan osalta päätöksessään M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (hakemus no. 30698/09, 21.1.2011).

Vuosien 2015–2016 turvapaikanhakijatilanteen jälkeen Euroopan unioni ryhtyi erilaisiin toimiin parantaakseen mm. yhteistyössä YK:n pakolaispäävaltuutetun UNHCR:n kanssa turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tilannetta Kreikassa. Mm. AMIF-rahaston hankkeilla on pyritty kohentamaan asuntotilannetta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla, mutta tästä huolimatta monen tilanne on erittäin vaikea.

Erytisesti vuoden 2020 jälkeen Kreikan hallitus on lukuisilla politiikkapäätöksillä ja lainsäädäntömuutoksilla kuitenkin tiukentanut kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asemaa. Pyrkimyksenä on vähentää turvapaikanhakijoiden määrää, ja Kreikkaa vastaan on tällä hetkellä paljon epäilyjä siitä, että maan viranomaiset käännäyttävät kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä erityisesti Turkkiin. Mm. UNHCR on nostanut esiin huolensa näistä pushback-tilanteista². YK:n erityisraportoija ihmisoikeuspuolustajien tilanteesta, Mary Lawlor, vieraili kesällä Kreikassa ja esitti huolensa turvapaikanhakijoita ja pakolaisia auttaviin kansalaisjärjestöihin kohdistuvasta painostuksesta ja syytteistä³. Tämä on omiaan vaikeuttamaan järjestöjen

¹ <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/netherlands-council-state-suspends-return-greece-basis-cjeu%E2%80%99s-ibrahim-case>

² UNHCR. Greece highlights. <https://reporting.unhcr.org/document/220>, toukokuu 2021. "Council of Europe urges investigation on pushbacks. UNHCR is concerned over continued pushback reports", s. 6

³ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Greece: Migration policy having "suffocating effect on human rights defenders says UN Expert. 22.6.2022. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/greece-migration-policy-having-suffocating-effect-human-rights-defenders>

humanitaarista työtä, ja näin turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asemaa.

Kreikassa oleskelevien turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tilannetta on kuvattu laajasti mm. Kreikan pakolaisavun European Council on Refugees and Exiles´in AIDA-tietokantaan kootussa raportissa vuoden 2021 osalta.⁴ Raportin loppuosassa (s. 227-) käsitellään erityisesti kansainväliseen suojeluun perustuvan luvan saaneiden asemaa. Raportista käy ilmi, että vaikka muodollisesti pakolaiset olisivatkin oikeutettuja moniin palveluihin, niin esimerkiksi asunnottomuus tai henkilötunnuksen puute aiheuttavat sen, että palveluja on käytännössä mahdoton saada.

AIDA-tietokannan raportti Kreikan osalta on päivitetty toukokuussa 2022⁵. Muutoksia vuoden 2021 raportissa kuvatusta tilanteesta on kirjattu tiivistelmään, jossa kansainvälistä suojelua saavien aseman kehitystä kuvataan seuraavasti:

Housing of recognised refugees: Beneficiaries of international protection residing in accommodation facilities must leave the centres within 30 days after being granted international protection. Given the limited integration of recognised beneficiaries of international protection in Greece, this results in a high risk of homelessness and destitution. In 2021, a number of national Courts across the EU, including Administrative Courts in Germany and the Council of State in the Netherlands, suspended the return to Greece of beneficiaries of international protection by taking into account the conditions that they would face upon return.⁶

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sen aiheuttama laajamittainen pakolaistilanne heijastuu vahvasti Eurooppaan, ja myös Kreikkaan. Tuoreessa raportissaan Kreikan pakolaisapu, Oxfam ja Pelastakaa Lapset tuovat esiin, miten tällä hetkellä muiden kansalaisuuksien tilanne heikkenee nopeasti, kun ukrainalaisille tilapäistä suojelua saaville henkilöille mm. järjestetään asuinpaikkoja⁷.

⁴ https://www.gcr.gr/media/k2/attachments/aida_2021_update_en.pdf

⁵ <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/>

⁶ <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/overview-main-changes-previous-report-update/>

⁷ Greek Refugee Council, Oxfam ja Save the Children. Greece: a two-tier system. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-05/GCR_Oxfam_STC_Advocacy_Update_April_2022_final.pdf. Oxfamin tiedote: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/two-tier-refugee-response-greeces-welcome-people-fleeing-ukraine-stands-stark>

YK:n lapsen oikeuksien komitea käsitteli istunnossaan kesäkuussa 2022 Kreikan määräaikaisraporttia, ja nosti esiin muun muassa seuraavia huolia turvapaikanhakija- ja pakolaislaisten osalta:

Asylum-seeking, refugee and migrant children

39. The Committee notes the draft legal framework to establish a uniform national guardianship system for unaccompanied migrant children, the launch of a dedicated helpline in 2021 and the relocation of over 1,000 unaccompanied migrant children to European Union member States. It also notes the establishment of the Special Secretariat for the Protection of Unaccompanied Migrant Children under the Ministry of Migration and Asylum, the adoption of the national protection strategy (2021–2025) and the national protection mechanism for unaccompanied children living in precarious conditions. Noting the numerous violations of the rights of asylum-seeking, refugee and migrant children in Greece and noting also that the State party hosts a high number of unaccompanied migrant children and Ukrainian children, the Committee is seriously concerned about:

- (a) The reports of forced returns (“pushbacks”) of migrant families and children, and of harassment of human rights defenders who rescue migrants and provide assistance to them;
- (b) The immigration detention of children for identification purposes;
- (c) The generalized and inappropriate age determination procedure;
- (d) The lack of safeguards to protect children’s rights in Law No. 4636/2019;
- (e) The delays in activating the guardianship system for unaccompanied children;
- (f) The precarious living conditions in reception centres on the Aegean islands, including the risk of lead poisoning in the Mavrovouni camp on Lesbos, while adequate and sustainable accommodation is lacking and “safe zones” remain in place;
- (g) The lack of access to food and health care, and the alarming rates of physical and mental health conditions, including self-harm and suicide attempts;
- (h) “A two-tier refugee response”, one for Ukrainians and one for all other refugees.⁸

⁸ [Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined fourth to sixth periodic reports of Greece. 28.6.2022. CRC/C/CRC/CO/4-6](#)

Komitea esittää erityisesti turvapaikanhakija- ja pakolaislasten osalta suosituksina mm. turvallisen asumisen ja ylläpidon:

40. Recalling joint general comments No. 3 and No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/No. 22 and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child, and the Committee's general comment No. 6 (2005) on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, the Committee urges the State party to:

(...)

(h) Provide all refugee, asylum-seeking and unaccompanied children with sustainable, open and quality accommodation and shelter outside detention, including by increasing reception capacity and quality, implementing the European Union relocation initiative, promptly closing “safe zones” and developing a protection database; (...)

(j) Ensure access to essential services, including food and hygiene;

(k) Address the barriers hindering access to education, including by ensuring transportation to school, and access to vaccination, medical examinations and documentation, ensuring access to distance learning, reviewing the school curriculum, providing catch-up courses and Greek language classes, ensuring an adequate number of teachers and building their intercultural capacity, and increasing the presence of “refugee education coordinators” in schools;

(l) Provide all possible facilities, services and protection to all refugees on an equal basis with Ukrainian refugees.

Lapsen oikeuksien komitean tuoreet kannanotot osoittavat, että Kreikan olosuhteet ovat lapsen oikeuksien näkökulmasta varsin puutteelliset myös kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla. Myös jotkut EU-maiden tuomioistuimet ovat kumonnet päätöksiä, joissa on ollut kyseessä Kreikassa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden palauttamisesta sinne. Oikeuskäytäntöä Alankomaista, Belgiasta ja Saksasta vuosilta 2020-2021 on kuvattu Kreikan pakolaisavun AIDA-raportissa (viite 4, raportin sivuilla 245-246).

3. Suomen käytännöt sekä valitukset kansainvälisiin valvontaelimiin

Suomessa viranomaiskäytännöissä on edelleen lähtökohtana ollut, että henkilöitä, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua Kreikassa, on myös palautettu.

Palautuspäätöksiä Kreikkaan on kuitenkin viety kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten yksilövalitusmenettelyihin. Joulukuusta 2020 lähtien YK:n ihmisoikeusvalvontaelimet ovat pyytäneet Suomea pidättäytymään Kreikkaan palautuksista seuraavasti:

- Lapsen oikeuksien komitea: 7 valitusta, joiden yhteydessä Suomea on pyydetty pidättäytymään Kreikkaan palautuksesta. Pyynnöt koskevat 14 lasta ja 12 aikuista
- Ihmisoikeuskomitea: 2 valitusta, joiden yhteydessä Suomea on pyydetty pidättäytymään Kreikkaan palautuksesta. Pyynnöt koskevat 2 lasta ja 6 aikuista.

Valitukset koskevat lapsiperheitä, ja perheitä, joissa on myös aikuisia lapsia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietojen mukaan tällä hetkellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä 17 valitusta koskien Kreikkaan palautuksia. Valituksista 14 yhteydessä korkein hallinto-oikeus on kieltänyt valittajien käännytyspäätöksen täytäntöönpanon välipäätöksellään. Korkeimman hallinto-oikeuden täytäntöönpanokiellot koskevat yhteensä 10 lasta ja 17 aikuista. Näiden valittajien joukossa on sekä lapsiperheitä että yksin olevia aikuisia. Korkein hallinto-oikeus on arvioinut, että Kreikkaa koskevia valituslupa-asioita käsitellään tuomioistuimessa tämän vuoden aikana.

Kun otetaan huomioon, että korkein hallinto-oikeus on kieltänyt käännetyksen täytäntöönpanon kaikissa lapsiperheiden Kreikkaan käännetyksiä koskevissa valituslupahakemuksissa, pitää valtuutettu erityisen huolestuttavana sitä, että lapsiperheitä palautetaan asian ollessa vireillä vasta hallinto-oikeudessa.

Niin ylikansallisten sopimusvalvontaelinten kuin korkeimman hallinto-oikeuden tekemät monet täytäntöönpanon keskeyttämisspäätökset viittaavat tämän ryhmän osalta ongelmiin heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa suojelemisessa. On keskeistä, että niin valvontaelinten kuin KHO:n ratkaisut otetaan huomioon jokaisen Kreikasta tulleen kohdalla. Tämän huomioon ottaminen ei saa olla kiinni esimerkiksi siitä sattumanvaraisesta seikasta, onko Kreikkaan palautettavan oikeudellisella avustajalla aikaa ja osaamista viedä asia ylikansalliselle sopimusvalvontaelimelle, mikäli hallinto-oikeus ei kiellä käännetyksen täytäntöönpanoa. Vain pidättäytymällä tässä vaiheessa palautuksista, voidaan tähän turvapaikanhakijaryhmään kuuluvien perus- ja ihmisoikeudet turvata yhdenvertaisella tavalla.

Pyydän lähettämään tietoa suositusten käsittelystä sekä toimenpiteistä viranomaisissa osoitteeseen yvv@oikeus.fi viitaten asianumeroon VVTDno-2022-823.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Jakelu

Sisäministeri Krista Mikkonen
Sisäministeriö/
erityisavustaja Tiina Kinnunen,
kansliapäällikkö Kirsi Pimiä,
ylivohtaja Minna Hulkkonen,
ylivohtaja Tomi Vuori

Maahanmuuttovirasto/Kirjaamo,
ylivohtaja Ilkka Haahtela,
johtaja Jaana Vuorio,
Oikeuspalvelu,
johtaja Antti Lehtinen

Poliisihallitus/ Kirjaamo,
poliisiylivohtaja Seppo Kolehmainen, valvonta- ja
hälytystoiminnan vastuualue
Yhdenvertaisuusvaltuutettu/Virastoposti

Tiedoksi

Ulkoministeriö/
Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikkö OIK-40
Oikeuspalvelu, yksikön päällikkö Krista Oinonen
Poliisihallitus/
poliisijohtaja Sanna Heikinheimo,
poliisitarkastaja Ari Jokinen
Korkein hallinto-oikeus
Helsingin hallinto-oikeus
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Turun hallinto-oikeus
Oikeuskansleri
Eduskunnan oikeusasiamies
Pakolaisneuvonta ry