Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite: Eduskunnan asiantuntija- ja lausuntopyyntö 11.11.2020

E 125/2020 vp; EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus, Maahanmuuttoviraston lausunto hallintovaliokunnalle

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta EU:n turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa keskeisiä yleistavoitteita ovat:

- että turvapaikkapäätöksentekoa koskevat ja uudistuksen osana luotavat vastuunjaon ja/tai hakemusten käsittelyvastuun uudet säännöt ja mekanismit olisivat mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä sekä normaali- että kriisitilanteissa

- että uudistetut turvapaikka- ja Dublin-järjestelmät olisivat sellaiset, että niiden täysimääräinen noudattaminen EU:ssa on mahdollista myös erilaisissa kriisi- tai poikkeustilanteissa (esimerkiksi 2015 turvapaikkahakemuskriisi ja 2020 koronaviruskriisi) tai niissä on täsmälliset säännöt siitä, mistä menettelyjä koskevista vaatimuksista voidaan poiketa poikkeusolojen aikana;

- EU:n turvapaikkajärjestelmä sisältäisi tehokkaat säännöt ja mekanismit edelleen liikkumisen estämiseen.

Maahanmuuttovirasto tuo alla esille alustavia huomioitaan komission ehdottamista uudistuksista ja ehdotetun lainsäädännön sisällöstä.

1. Turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinnan asetus (COM 610) sekä kriisitilanteita ja ylivoimaisia esteitä koskeva ehdotus (COM 613)

Käytännön ratkaisutoiminnan kannalta ja edelleen liikkumisen ehkäisemiseksi on keskeistä, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio voidaan määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. Komission ehdotus turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinnan asetukseksi (COM 610) sisältää tavoitteeseen nähden sekä kannatettavia elementtejä (takaisinottoilmoitukset ja lyhyemmät määräajat, hakijalle asetettavat velvollisuudet ja sanktiot, pysyvämpi vastuu) että toisaalta vähemmän kannatettavia elementtejä tai puutteita (ehdotetut vastuuperusteiden muutokset, vastuun siirtyminen hakijan oman toiminnan perusteella,). Yhtenä ehdotuksen merkittävänä puutteena voidaan pitää sitä, että Dublinetin (artikla 41.4) ja nykyisten manuaalisten lomakkeiden käyttöä ei esitetä muutettavaksi.

Maahanmuuttoviraston tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi turvapaikkajärjestelmän uudistuksen puitteissa luotavan vastuunjaon järjestelyn tulisi olla mahdollisimman selkeästi säännelty ja käytännössä toimiva. Neuvotteluissa olisi varmistettava, että mekanismia koskevat säännökset ovat selkeät ja johdonmukaiset, jotta jokaisessa prosessin vaiheessa on selvää, mitä toimia jäsenvaltioilta odotetaan ja missä ajassa. Komission ehdottamassa muodossa mekanismi vaikuttaa raskaalta ja hallinnollisesti työläältä. Sisäisiä siirtoja koskeva

sääntelyn tulisi käytännön toiminnan näkökulmasta olla asetustasolla ehdotettua yksityiskohtaisempaa.

Kriisitilanteita ja ylivoimaisia esteitä koskevan ehdotuksen (COM 613) tarkoitus on kannatettava. Ehdotuksen mukaisten poikkeussäännösten soveltamisalan ja soveltamisen ajallisen keston tulee olla tarkasti etukäteen määriteltyä. Force majeure -mekanismin soveltaminen tulee rajata asetuksen johdantotekstissä kuvatun mukaisesti jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin poikkeuksellisiin, yllättäviin ja ennalta arvaamattomiin tilanteisiin.

2. Turvapaikkamenettelyn ja Eurodac-järjestelmän kehittäminen: Seulonta, rajamenettely ja Eurodac-järjestelmän kehittäminen (COM 611, COM 612, ja COM 614)

Jäsenvaltioiden menettelyjä turvapaikkahakemusten käsittelyn osalta on tarvetta yhtenäistää. Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt sekä yhtenäisempi päätöskäytäntö ehkäisevät osaltaan hakijoiden edelleen liikkumista.

Komission ehdottamassa *seulontamenettelyssä* (COM 612) olisi kyse uudesta toimintatavasta, joka edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista. Komission ehdottama pakollinen *rajamenettely* (COM 611) on Maahanmuuttoviraston näkökulmasta uusi turvapaikkamenettelyn muoto, jossa hakemukset tutkitaan nopeasti hakijoiden ollessa rajalla tai sen läheisyydessä.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan laittomasti maassa tavattujen henkilöiden pakollinen seulonta yhdessä Eurodac-asetusta koskevien muutosehdotusten (COM 614) kanssa merkitsee huomattavaa parannusta EU:n sisäisen edelleen liikkumisen havaitsemisessa ja siihen puuttumisessa.

Seulontaa ulkorajoilla, rajamenettelyä ja Eurodac-järjestelmän kehittämistä koskevien ehdotusten vuoksi aiheutuu Suomessa tarve tarkastella kansallisesti työnjakoa poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston välillä turvapaikkaprosessin alkuvaiheen osalta.

Seulonta- ja rajamenettelyn käytännön toteuttamisen osalta tulee kansallisesti ratkaistavaksi erityisesti kysymys menettelyssä olevien henkilöiden majoittamisesta, huomioiden ehdotusten ja voimassa olevan lainsäädännön säännökset henkilöiden liikkumisen rajoittamisesta. Arvioitavaksi tulee myös, minkä viranomaisen henkilöstölle luodaan toimivaltuudet rajoittaa henkilöiden vapaata liikkumista toisaalta seulonnan ja toisaalta rajamenettelyn aikana.

Suomessa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan turvapaikkamenettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä. Maahanmuuttovirasto arvioi, että normaalioloissa turvapaikkaprosessin voidaan rajamenettelyn myötä katsoa tehostuvan.

Seulonnassa kerätyt tiedot voivat Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tukea turvapaikkapuhuttelun suorittamista ja tietoja voidaan hyödyntää turvapaikkaprosessissa, kun selvitetään hakijan henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa sekä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa valtiota.

Komission ehdotuksen COM 614 perusteella *Eurodac-järjestelmän* käyttötarkoitus laajenee ja sen on tarkoitus jatkossa olla EU:n yhteinen tietokanta kansainvälistä suojelua, uudelleensijoittamista ja laitonta maahanmuuttoa koskevissa asioissa. Eurodaciin tallennettavien henkilötietojen laajuus kasvaisi merkittävästi, vaikka nyt annetussa ehdotuksessa ei lisätä laajuutta merkittävästi vuoden 2016 ehdotukseen nähden. Muutos on kuitenkin Eurodacin operatiivisen käytön kannalta merkittävä ja edellyttää, että ennen henkilön rekisteröintiä on jo selvitetty kyseiset tiedot. Muutos edellyttänee turvapaikkaprosessin alkuvaiheen tarkastelua. Vaadittujen tietojen siirtäminen Eurodaciin tulisi

pyrkiä tekemään mahdollisimman automaattisesti hyödyntäen jo tietojärjestelmiin kirjattuja 3 tietoja ja ilman, että eri viranomaisten manuaalinen työ lisääntyy. Tällä voidaan myös osaltaan varautua laajamittaisen maahantulon tilanteeseen.

Maahanmuuttovirasto korostaa, että Eurodac on työkalu, jolla helpotetaan muiden säädösten noudattamista ja soveltamista. Ehdotuksen tätä koskevat muutokset ovatkin kokonaisuutena kannatettavia, vaikka jotkin yksityiskohdat eivät täysin vastaa tavoitteita. Kaikkia erillisiä säädösehdotuksia koskevissa neuvotteluissa on varmistettava, että mahdolliset muutokset huomioidaan myös Eurodac-ehdotuksessa.

3. Ehdotusten taloudellisista vaikutuksista

Maahanmuuttovirastolle komission ehdottamista uudistuksista niiden toteutuessa aiheutuvia kustannuksia on valmistelun tässä vaiheessa identifioitu ja arvioitu seuraavasti:

- Eurodac-asetuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset sisältäen tietojärjestelmien yhteensopivuushankkeen (interoperability) kustannukset ovat hieman alle 800 000 euroa (sis. ALV 24%). Maahanmuuttovirasto on esittänyt ao. kustannuksia meneillään olevaan kehykseen 2022-2025 tietojärjestelmien yhteensopivuus-kokonaisuuden alla. Tietojärjestelmämuutosten kustannusarviot on tehty olettamien pohjalta ja erittäin karkealla tasolla, koska muutoksen lopullista laajuutta ei vielä tiedetä. Tarvittavien tietojärjestelmämuutosten tosiasiallisten kustannusten arviointi on mahdollista vasta, kun käytössä on asiakirja, jossa määritellään tarvittavat rajapinnat sekä muut edellytykset.

- Turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinnan asetuksen muutosten johdosta tarvitaan kansallisesti tietojärjestelmäkehitystä (UMA), mitä varten on erikseen osoitettava rahoitus. Tämän hetkinen arvio järjestelmäkehityksen osalta on hieman alle 210 000 euroa (sis. ALV 24%). Dublin-muutosten osalta muutostarpeet sisältävät vielä enemmän epävarmuustekijöitä kuin Eurodac, koska asetusehdotuksen vaikutuksia ei ole vielä ehditty arvioimaan samalla tarkkuudella ja koska lopullisen asetuksen sisältöön arvioidaan liittyvän enemmän epävarmuutta kuin Eurodacin kohdalla.

- Seulonta- ja rajamenettelyn toteuttamisesta Suomessa Maahanmuuttovirastolle mahdollisesti aiheutuvien uusien tehtävien toteuttamiseen on osoitettava erikseen rahoitus. Mahdolliset kustannukset liittyisivät todennäköisesti erityisesti infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon ja niiden laajuus riippuu kansallisesta toteuttamistavasta. Maahanmuuttovirasto tuokin tässä yhteydessä esille, että seulonnan ja rajamenettelyn järjestämistä kansallisesti tulee tarkastella taloudellisesti ja prosessiekonomisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta tehtävät voidaan hoitaa tehokkaasti, tuottavasti ja sujuvasti.

- Maahanmuuttovirasto arvioi, että normaalioloissa turvapaikkaprosessin voidaan rajamenettelyn myötä katsoa tehostuvan ja näin ollen rajamenettelyyn päätyvät hakemukset pystyttäisiin ratkaisemaan arviolta 4-6 viikon käsittelyajassa hakijamäärään nähden riittävin resurssein.

Ylijohtaja Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija Tuomas Koljonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 12.11.2020 klo 12:06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet	-
Jakelu	Hallintovaliokunta
Tiedoksi	Migri/Apulaispäällikkö, johdon assistentti, oikeuspalvelu, turvapaikkayksikkö