Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

23.02.2021

MIG-212552
00.03.00
MIGDno-2021-294

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite: HaV:n asiantuntija- ja lausuntopyyntö 10.2.2021

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus; U 62/2020, Maahanmuuttoviraston lausunto

Menettely ja sitä koskevat säännökset

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan kannatettavia elementtejä ehdotuksessa ovat erityisesti menettelyn nopeutta ja sujuvuutta koskevat ehdotukset, joita ovat määräaikojen lyhentäminen, takaisinottoilmoitukset ja niihin liittyvä vastuuvaltiotieto Eurodac-järjestelmässä, hakijalle asetetut velvollisuudet myötävaikuttaa prosessiin sekä pysyvämpi vastuu.

Pysyvämpi vastuu on merkittävä parannus nykytilaan, jossa edelleenliikkumisen seurauksena vastuu hakemuksen käsittelystä ja siten myös vastuu hakijasta siirtyy valtiolta toiselle. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, ettei vastuu koskaan siirtyisi hakijan oman toiminnan perusteella. Ehdotuksen perusteella vastuun siirtyminen voisi jatkossakin tapahtua, jos hakija katoamalla välttää siirron tilanteessa, jossa on vain vähän määräaikaa jäljellä. Siirron järjestäminen myöhemmin voi olla mahdotonta annetussa määräajassa. Komission ehdotus siitä, että jäljellä oleva siirtoaika keskeytyisi, on myös käytännössä erittäin työläs ja hankala toteuttaa, koska tilanteessa on laskettava jäljelle jäänyt määräaika päivinä ja esimerkiksi katoamisen päivä ei ole välttämättä tiedossa. Hakijan ilmaantuessa uudelleen, siirron määräpäivä laskettaisiin päivinä ilmaistulla määräajalla. Dublin-järjestelmän ja ehdotuksen muut määräajat lasketaan viikkoina tai kuukausina 65 artiklan mukaisesti, jolloin määräpäivä on yksinkertaista selvittää kalenterista. Maahanmuuttovirasto pitää parempana, että katoamisen jälkeen siirtomääräaika (6kk) alkaisi joko aina alusta tai se olisi muuten kiinteän pituinen ja riittävän pitkä, esimerkiksi kolme kuukautta.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan takaisinottoilmoitukset vaikuttavat toimivalta ratkaisulta, sillä edellytyksellä, että edellä mainittu pysyvämpi vastuu sekä vastuuvaltion merkitseminen Eurodac-järjestelmään toteutuvat säädöstasolla ja tosiasiassa. Näiden edellytysten toteutuessa takaisinottoilmoitus, johon on annettava kuittaus viikossa, tehostaisivat menettelyä merkittävästi. Tältä osin on korostettava, että kyse olisi nimenomaan tilanteesta, jossa hakija on liikkunut valtiosta toiseen hakemuksensa tekemisen jälkeen, eli edelleenliikkumisesta.

Maahanmuuttovirasto pitää kannatettavana lyhentää vastuun määrittämisen määräaikoja. Nykyiselläänkin Maahanmuuttovirasto pystyisi pääosin noudattamaan ehdotettuja määräaikoja. Siirtopäätöksen tekemiselle asetettu yhden viikon määräaika laskettuna hyväksynnästä tai takaisinottoilmoituksesta

www.migri.fi

PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10
00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

PO Box 10
FI-00086 Maahanmuuttovirasto
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

edellyttänee kuitenkin kansallisen lainsäädännön tarkastelua. Ulkomaalaislain 94 § 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla ja hakijalla voi olla samaan aikaan vireillä muu oleskelulupahakemus. Ehdotuksen määräaikojen noudattaminen ei mahdollistaisi enää jatkossa, että samaan aikaan voitaisiin käsitellä ja ratkaista oleskelulupahakemuksia. Samaan aikaan vireillä olevat ja vireille jäävät oleskelulupahakemukset estävät myös maastapoistamispäätöksen tekemisen, jolloin asetuksen määräaikojen noudattaminen vaarantuu.

Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia nykyiseen tapaan, jolla kaikki tiedonvaihto ja kommunikointi jäsenvaltioiden välillä tapahtuu (artikla 41.4 luettuna yhdessä muun muassa artikloiden 29.3 ja 31.3 kanssa). Maahanmuuttovirasto katsoo, että vastuun määrittämistä varten tulisi olla nykyisen Dublin II -asetukseen perustuvan manuaaliseen tiedonvaihdon sijaan ensisijaisesti nykyaikainen sähköinen, salattu kanava, jossa tiedonvaihto voidaan toteuttaa sanomamuodossa ja joka voidaan integroida kansallisiin asiankäsittelyjärjestelmiin.

Vastuuperusteet

Ehdotuksessa muutetaan hakijalla jäsenvaltioon olevien siteiden merkitystä vastuuperusteina. Tämä tehtäisiin pitämällä perheenjäsenyyttä koskevat vastuuperusteet pääosin ennallaan (artiklat 15-18 ja 24), mutta muuttamalla perheenjäsenen määritelmää. Lisäksi vastuuperusteeksi lisättäisiin uusi suoritettuja tutkintoja koskeva vastuuperuste (artikla 20). Maahanmuuttovirasto ei pidä kumpaakaan kannatettavana.

Perheenjäsenyys on ehdotuksessa vastuuperuste vain, jos perheenjäsen on kansainvälistä suojelua saava (16 artikla) tai sitä hakeva eli turvapaikanhakija (17 artikla). Muulla perusteella jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleva henkilö, kuten jäsenvaltion kansalainen tai oleskeluluvalla oleskeleva kolmannen maan kansalainen, ei muodosta vastuuperustetta riippumatta miten läheinen perheside kyseessä on. Esimerkiksi aviopuoliso ei näissä tilanteissa muodosta vastuuperustetta. Ehdotuksessa esitetään laajennettavaksi 16 ja 17 artiklojen soveltamisalaa kattamaan myös sisarukset. Usein kyse olisi tilanteesta, että aikuisella hakijalla on jossain jäsenvaltiossa aikuinen sisarus. Tilanteessa ei ole kyse perhe-elämästä siten kuin se Suomessa ymmärretään. Aikuisilla henkilöillä on hyvin usein oma, erillinen ydinperhe, ja sisarukset ovat voineet jo vuosia asua eri valtioissa. Vaikka kyse muodollisesti on hakijan sukulaisuussiteestä, niin hyvin usein kyse ei kuitenkaan olisi sellaisesta tosiasiallisesta ja läheisestä siteestä, johon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvastuun tulisi perustua. Maahanmuuttovirasto myös nostaa esiin käytännön vaikeudet osoittaa sisaruussuhteen olemassaolo. Dublin-järjestelmässä ja ehdotuksessa (artikla 29.3) pääsääntönä on, että vastaanottopyynnön esittävällä valtiolle on näyttötaakka siitä, että pyynnön saanut valtio on vastuussa. On erittäin harvinaista, että turvapaikanhakijalla olisi mukanaan sellaista luotettavaa asiakirjanäyttöä, jolla sisaruussuhde voitaisiin todentaa. Aikuisten henkilöiden sisaruussuhteita ei myöskään selvitetä turvapaikka- eikä oleskelulupamenettelyissä sellaisella tarkkuudella, että myöhemmin voitaisiin verrata hakijan kertomaa väitetyn sisaruksen aiemmin kertomaan. Edellä

todetuin perustein Maahanmuuttovirasto ei pidä perheenjäsenen määritelmän laajentamista kannatettavana.

Komissio ehdottaa uutena vastuuperusteena tutkinnon suorittamista jäsenvaltiossa (artikla 20). Vastuuperuste on sijoitettu etusijajärjestyksessä sellaiseen kohtaan, että se tulisi sovellettavaksi vain tietyssä tilanteessa. Hakija olisi tällöin suorittanut määrätyn tutkinnon EU-valtiossa, sen jälkeen palannut kotimaahansa, josta hän olisi palannut jäsenvaltioiden alueelle ilman voimassa olevaa oleskelulupaa tai viisumia eli käytännössä joko laittomasti ulkorajan yli tai viisumivapaasti. Lisäksi ehdotuksen perusteella (19 artikla) hakijalla ei olisi tilanteessa oleskelulupaa tai viisumia, joka olisi vanhentunut alla kolme vuotta aiemmin. Koska tutkinnon suorittamisen perusteella on oletettavaa, että hakijalla on tuolloin ollut joko oleskelulupa tai esimerkiksi D-viisumi, kyseinen valtio olisi sen perusteella vastuussa myös kolmen vuoden ajan oleskeluun oikeuttaneen luvan tai viisumin vanhentumisesta. Maahanmuuttovirasto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että suoritettu tutkinto olisi myös pitkän ajan jälkeen ja ehdotuksen mukaan kokonaan ilman aikarajaa vastuuperuste. Ehdotuksen mukaisen vastuuperusteen soveltaminen käytännössä edellyttäisi myös, että kullakin jäsenvaltiolla olisi tiedonsaantioikeus omassa valtiossaan toimivien oppilaitosten myöntämiin tutkintoihin.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota ehdotuksen artikloihin 15.6 ja 24.3. Kummassakin annetaan komissiolle toimivalta antaa delegoituja säädöksiä koskien kyseisen vastuuperusteen sisältöä ja joilla on siten merkittävä vaikutus vastuuperusteen soveltamiseen. Vastaava toimivalta annettiin komissiolle jo vuonna 2013 nykyisessä Dublin-asetuksessa 604/2013 vastaaviin artikloihin (8.5 ja 16.5), mutta komissio ei ole käyttänyt toimivaltaansa eikä ole antanut säädöksiä. Maahanmuuttovirasto pitää tilannetta, jossa komissio ei anna tarvittavia säännöksiä kestämättömänä asetuksen soveltajan kannalta ja katsoo, ettei näitä seikkoja tulisi enää jättää komission delegoidun säädöksen varaan vaan sisällyttää itse asetustekstiin.

Yhteisvastuumekanismi

Maahanmuuttoviraston tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi yhteisvastuumekanismin 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 siihen liittyvän rajoitettavan valinnanvapauden vuoksi. Sisäisiä siirtoja koskevan sääntelyn tulisi käytännön toiminnan näkökulmasta olla asetustasolla ehdotettua yksityiskohtaisempaa. Alla selostetaan tarkemmin Maahanmuuttoviraston näkemyksiä siirtomenettelyyn liittyen.

Sisäisten siirtojen siirtomenettely on ehdotuksessa säädetty artikloissa 57 ja 58. Maahanmuuttovirasto arvioi menettelyä sekä vuosien 2015-17 sisäisten siirtojen sekä vuosien 2019 ja 2020 valtioneuvoston ulkomaalaislain 93 §:n perusteella tekemän päätöksen nojalla toteutettujen vapaaehtoisten siirtojen järjestelyistä saatujen kokemusten perusteella. Historiallisesti ja tämän hetken tilanteen perusteella on oletettavaa, että Suomi tulisi olemaan jäsenvaltio, johon siirretään muista maista hakijoita.

Menettelyn sääntely on jätetty artiklassa 57 hyvin yleiselle tasolle. Siinä ei esimerkiksi määritellä mitä asiakirjoja ja tietoja kohdassa 5 tarkoitetaan ja missä muodossa ne toimitetaan. Artiklan lopussa jätetään nämä seikat osin komission implementointisäädösten varaan. Tämä ei ole tyydyttävä ratkaisu, koska koko menettelyn arviointia varten olisi nimenomaan tiedettävä mitkä tiedot ehdotetuista hakijoista saadaan. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan 57 artiklan menettelyn tulisi olla säädöstasolla lähempänä artiklan 29 mukaista vastaanottomenettelyä, jossa on säädetty vakiomuotoisen lomakkeen käytöstä sekä todisteista ja aihetodisteista. Menettelyyn ei ole ehdotettu muita sitovia määräaikoja kuin vastaamiselle asetetut määräajat, joiden puitteissa tulisi myös tehdä arvio hakijan mahdollisesti kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle muodostamasta uhasta (artiklan kohta 7). Vastaamismääräajan kohtuullisuuden arviointia varten olisi tiedettävä mitä tietoja henkilöistä saadaan ja missä muodossa ne saadaan (vakiolomake vai kansalliset asiakirjat, asiakirjojen kieli). Muiden kuin vastaamiseen ehdotetun määräajan ylittämisellä ei vaikuttaisi olevan oikeusvaikutuksia.

Toisena seikkana Maahanmuuttovirasto nostaa esiin, ettei artiklassa 57 aseteta mitään määräaikoja hyötyvälle valtiolle tai siirtoprosessille kokonaisuudessaan. Siirroille ei myöskään ehdoteta vastaavaa jaksottamismekanismia kuin vuosien 2015-17 sisäisissä siirroissa[1]. Käytännössä on huomattu, että siirroista hyötyvät valtiot eivät kykene toimimaan kohtuullisessa ajassa. Vuosien 2015-17 aikana Kreikka ei saanut tunnistettua kaikkia siirrettäviä henkilöitä, joten Suomelle määrätty kiintiö jäi hieman vajaaksi (tuolloin määräaikainen järjestelmä päättyi eikä Suomi ole enää velvollinen täyttämään kiintiötään). Valtioneuvoston helmikuussa 2020 tekemän 175 henkilön vapaaehtoisia siirtoja koskevan päätöksen täytäntöönpanossa Kreikka ja Italia eivät ole tähän mennessä pystyneet siirtämään kaikkia henkilöitä Suomeen. Maahanmuuttovirasto pitääkin huolestuttavana ehdotuksen mekanismia, jonka perusteella tukeva jäsenvaltio olisi velvoitettu siirtoihin, mutta nämä velvoitteet eivät milloinkaan lakkaisi, jos siirtoja ei toteuteta hyötyvästä valtiosta johtuvista syistä. On oletettavaa, että siirrettävien henkilöiden määrät olisivat huomattavia, jotta niillä on konkreettisesti hyötyvän valtion tilannetta helpottava vaikutus. Tukevan jäsenvaltion tulisi pystyä varautumaan 6 artiklan mukaisessa kansallisen strategiassa siirtoihin riittävällä kapasiteetilla vastaanotossa ja turvapaikkatutkinnassa, mikä ei ole mahdollista, jos siirroille ei ole selkeää aikataulua ja päättymisaikaa. Siirtojen päättyminen voisi olla joko sidottu komission 53 artiklan mukaisen implementointisäädöksen voimassaoloon tai päivämäärä voitaisiin säätää sillä.

Konkreettista henkilön siirtoa hyötyvästä valtiosta tukevaan valtioon koskisi artiklan 57 perusteella vastaava menettely kuin muitakin asetuksen perusteella tehtäviä siirtoja sisältäen vakiomuotoisen ilmoituksen siirrosta sekä henkilön terveystietojen toimittamisen. Maahanmuuttovirasto pitää tätä erittäin kannatettavana asiana, koska vastuu siirtomenettelystä on tällöin selkeästi osoitettu siirtävälle jäsenvaltiolle riippumatta siitä, onko siirron järjestämistä tukemassa jokin yksityinen taho, kuten IOM. Tällöin myös siirron yhteydessä toimitettavat tiedot saadaan tavanomaista kanavaa pitkin (”DubliNET”), jolloin tietoturvan ja tietosuojan toteutumisesta voidaan varmistua.

[1] Neuvoston päätökset 2015/1523 ja 2015/1601

Maahanmuuttovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota tässäkin yhteydessä siihen, ettei hyväksytyn henkilön siirron toteuttamiselle ehdoteta mitään aikarajoja.

Solidaarisuusmekanismi sisältää myös paluusponsoroinnin epäonnistumisen jälkeisen henkilön siirron sekä jo kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden siirrot. Näiden tilanteiden osalta ehdotus ei vaikuta riittävän yksityiskohtaiselta. Kansainvälistä suojelua saaneiden siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon ei ole aiemmin ollut oikeusperustaa. Maahanmuuttovirasto tunnistaa tähän liittyen paljon sääntelytarpeita kuten esimerkiksi kysymykset mitä henkilön suojeluasemalle ja oleskeluluvalle tapahtuu lähettävässä valtiossa. Tilanteessa, jossa Suomi olisi hyötyvä valtio, tulisi arvioitavaksi myös, että miten voitaisiin karkottaa luvallisesti maassa oleskeleva ja kansainvälistä suojelua nauttiva henkilö toiseen jäsenvaltioon. Paluusponsoroinnin kohteena olevien henkilöiden osalta tulisi täsmentää esimerkiksi, miten henkilöiden katoaminen ja uusintahakemuksen jättäminen eri tilanteissa huomioidaan sekä miten henkilöitä koskevia tietoja voidaan luovuttaa sponsoroivalle valtiolle.

Ylijohtaja Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija Tuomas Koljonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 23.02.2021 klo 13:06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Migri/oikeuspalvelu, turvapaikkayksikkö, johdon assistentti