Lisäselvitys
johtava asiantuntija Berit Kiuru
10.2.2025

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Viite:
E 55/2024 vp

Asia:
OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen 13.12.2024 klo 11.15; E 55/2024 vp; Valtioneuvoston selvitys: Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteinen täytäntöönpanosuunnitelma

Hallintovaliokunta on kuulemisen yhteydessä pyytänyt toimittamaan lisäselvitystä uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) sisältämistä tiukennuksista, joilla pyritään ehkäisemään edelleen liikkumista ja perusteettomia uusintahakemuksia.

Alla on tarkasteltu keinovalikoimaa pääpiirteittäin ottaen myös huomioon hallitusohjelman toimeenpano kokonaiskuvan luomiseksi.

Sisäministeriö on asettanut kaksi hanketta (SM020:00/2024 ja SM032:00/2024), joissa valmistellaan paktin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Paktin mukanaan tuomat uudet työkalut sovitetaan yhteen sekä nykyisen sääntelyn että sen sääntelyn kanssa, jota valmistellaan Petteri Orpon hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen.

Hakijan velvollisuuksien korostaminen

Paktin yleisenä tavoitteena on estää turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttöä ja luvatonta edelleen liikkumista. Hakijoiden velvollisuuksista turvapaikkamenettelyn aikana säädetään menettelyasetuksessa[1] tarkemmin kuin nykyisessä menettelydirektiivissä. Hakijan tulee muun muassa tehdä täysimääräistä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä aiheutuu helpommin seurauksia. Hakemus voidaan esimerkiksi aiempaa helpommin epäsuorasti peruuttaa, jos hakija ei suostu antamaan tarvittavia tietoja itsestään hakemusta tehdessään tai hän ei saavu puhutteluun ilman pätevää syytä tai ei vastaa puhuttelussa esitettyihin kysymyksiin. Epäsuoralla peruuttamisella tarkoitetaan sitä, että hakijan kansainvälisen suojelun tarvetta ei tutkita. Asiasta tehdään kuitenkin päätös, josta voi valittaa. Vastaanottodirektiivin[2] mukaan hakijan aineellisia vastaanotto-olosuhteita voidaan rajoittaa, jos hän ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa tai noudata viranomaisten asettamia menettelyvaatimuksia. Myös Dublin III-asetuksen korvaavaan hallinta-asetukseen[3] on sisällytetty säännöksiä hakijan velvollisuuksista ja niiden noudattamatta jättämisen seurauksista.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (ns. menettelyasetus)
[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1346, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (ns. vastaanottodirektiivi)
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta (ns. hallinta-asetus)

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Jotta hakijan voidaan edellyttää noudattavan säädettyjä velvollisuuksia, hänen on saatava tieto niistä ja niiden noudattamatta jättämisen seurauksista viranomaisilta. Hakijalle on kerrottava, että hän ei voi valita maata, josta hakee turvapaikkaa, ja että hänellä on oikeus vastaanottopalveluihin ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, jossa hänen edellytetään olevan. Hakijalle on kerrottava hakemuksen epäsuorasta peruuttamismahdollisuudesta.

Edelleen liikkumisen ehkäiseminen

Alla on tarkasteltu esimerkin avulla, mitä keinoja on käytettävissä luvattoman edelleen liikkumisen ehkäisemiseen tapauksessa, jossa henkilö: 1) hakee turvapaikkaa Suomen itärajalla; 2) katoaa ja hakee myöhemmin turvapaikkaa Espanjassa; 3) siirretään takaisin Suomeen, joka on hallinta-asetuksen nojalla vastuussa hakemuksen käsittelystä.

1) Henkilön hakiessa turvapaikkaa itärajalla hänelle annetaan tieto siitä, että hänen edellytetään oleskelevan Suomessa hakemuksensa käsittelyn ajan, eikä hänellä ole oikeutta vastaanottopalveluihin muissa jäsenvaltioissa. Jos menettelyasetuksen 43 artiklan edellytykset täyttyvät, voidaan hakemus tutkia rajamenettelyssä. Rajamenettelyssä olevan hakijan liikkumisvapautta rajoitetaan vastaanottodirektiivin 9 artiklan mukaisesti edelleen liikkumisen estämiseksi, koska lähtökohtaisesti rajamenettelyyn ohjautuvat hakemukset ovat perusteettomia. Kuten nykyinen rajamenettelyyn liittyvä liikkumisvapauden rajoittaminen, vastaanottodirektiivin 9 artiklaan perustuva rajoittaminen ei ole turvaamistoimi. Hakijalla on oikeus direktiivin 19 artiklan mukaisiin vastaanotto-olosuhteisiin (majoitus, ruoka, vaatteet, henkilökohtainen hygienia, päivittäinen etuus) sekä 22 artiklan mukaiseen terveydenhuoltoon, jotta hakijalle turvataan riittävä elintaso. Vastaanottopalveluita voidaan 23 artiklan mukaan rajoittaa esimerkiksi siten, että hakijan vastaanottorahaa alennetaan, jos hän ei tee yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tai ei noudata niiden asettamia menettelyvaatimuksia. Säilöönotto on ulkomaalaislaissa säädettyjen lievempien turvaamistoimien lisäksi mahdollista sekä rajamenettelyn että normaalin turvapaikkamenettelyn aikana yksilöllisen harkinnan perusteella, kuten nykyisin.

2) Hallinta-asetuksen 18 artiklan ja vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan hakijan vastaanotto-olosuhteet tulee peruuttaa Espanjassa sen jälkeen, kun hänelle on annettu päätös siitä, että hänen hakemuksensa käsitellään Suomessa ja hänet siirretään vastuuvaltioon. Hakijalle tulee edelleen turvata välttämätön majoitus, ruoka, henkilökohtainen hygienia sekä direktiivin artiklan 22 mukainen terveydenhuolto. Hakijan liikkumisvapautta voidaan rajoittaa direktiivin artiklan 9 mukaisesti. Kuten nykyisin, säilöönotto on mahdollista yksilöllisen harkinnan perusteella siirtomenettelyn varmistamiseksi, jos on olemassa pakenemisen vaara.

3) Kun hakija on siirretty takaisin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan Suomeen, hakemus voidaan tapauksesta ja perusteista riippuen jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai normaalissa menettelyssä. Hakijalla on oikeus edellä 1) vaiheessa kuvattuihin vastaanotto-olosuhteisiin. Liikkumisvapautta voidaan tarvittaessa rajoittaa vastaanottodirektiivin 9 artiklan mukaisesti rajoitetun ajan. Säilöönotto on mahdollista yksilöllisen harkinnan perusteella, kuten nykyisin.

Hallinta-asetuksen vastuuta koskevien säännösten läpileikkaavana teemana on edelleen liikkumisen estäminen. Siirtomenettely vastuuvaltioon on pyritty tekemään suoraviivaisemmaksi ja nopeammaksi. Pyyntöjen esittämistä ja niihin vastaamista koskevat määräajat on lyhennetty. Takaisinottopyyntö on muuttunut takaisinottoilmoitukseksi ja perustuu Eurodac-järjestelmästä

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

saatavaan tietoon (siihen, että on hakenut turvapaikkaa aiemmin toisessa jäsenvaltiossa). Hakijoiden katoamista koskevaan haasteeseen on pyritty vastaamaan muun muassa sillä, että katoamistilanteessa siirtoaika on nykyistä pidempi.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys HE 143/2024 vp, jossa muun muassa ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi yhteistyövelvollisuus viranomaisten kanssa paluumenettelyn kaikissa vaiheissa ja aiempaa täsmällisemmät pakenemisen vaaran arvioinnin kriteerit. Nämä muutokset edistäisivät osaltaan pakenemisen vaaran aiempaa aktiivisempaa arviointia menettelyjen eri vaiheissa ja sitä kautta turvaamistoimien tehokkaampaa käyttöä.

Uusintahakemukset

Vastaanottolain uudistamishankkeessa valmistellaan hallitusohjelman mukaisesti vastaanottopalveluiden rajaamista vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin uusintahakemusten käsittelyajan osalta. Muutoksen myötä ensimmäinen uusintahakemus loisi uuden oikeuden vastaanottopalveluihin, kunnes uusi maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Jos ensimmäinen uusintahakemus olisi jätetty maasta poistamisen välittömän täytäntöönpanon estämiseksi tai viivyttämiseksi, ei hakijalle syntyisi oikeutta vastaanottopalveluihin. Toisen tai tätä myöhemmän uusintahakemuksen jättäminen ei loisi oikeutta vastaanottopalveluihin. Uusintahakijan vastaanotto-olosuhteita voidaan lisäksi rajoittaa 23 artiklan mukaisesti. Parhaillaan selvitetään toteuttamisvaihtoehtoja.

Paktin säädöksissä uusintahakemuksista käytetään käsitettä myöhempi hakemus. Menettelyasetuksen myötä Suomessa jätetty hakemus katsotaan myöhemmäksi hakemukseksi myös silloin, jos taustalla on missä tahansa muussa jäsenvaltiossa lainvoimaisesti ratkaistu hakemus.