



Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite: HaV lausuntopyyntö 16.3.2021

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen

Hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta kirjallista lausuntoa siitä, kuinka etenkin käytännössä toimii turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen ja kuinka toimivat siihen liittyvät turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot.

Vastuuvallion määrittäminen

Vastuunmäärittämisasetus sisältää määräykset sekä perusteista että menettelystä, joilla määritetään EU:n alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Asetus on jäsenvaltioita velvoittava ja kirjoitettu muotoon, jossa jäsenvaltioille ei pääosin jää harkintavaltaa. Asetuksen tavoite on varmistaa, että EU:n alueella jätetty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään, mutta samalla varmistaa, että hakemuksen käsittelee vain yksi valtio. Vastuunmäärittämisasetusta ei ole suunniteltu oikeudenmukaista vastuunjakoa eikä muuttopainetilanteita varten. Sen tarkoitus on vain ja ainoastaan määrittää yksittäisen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio.

Vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen menettelyn (ns. Dublin-menettely) tulisi toimia yksinkertaistettuna siten, että ensimmäinen valtio, jossa turvapaikkahakemus jätetään, määrittää mikä valtio on vastuuvaltio. Jos vastuuvaltio on joku muu kuin ensimmäinen valtio, hakija siirretään siihen valtioon, joka käsittelee hakemuksen ja joko antaa kansainvälistä suojelua tai poistaa kielteisen päätöksen saaneen henkilön jäsenvaltioiden alueelta. Vastuuperusteet on lueteltu asetuksessa tyhjentävästi ja etusijajärjestyksessä. Tämän tarkoituksena on painottaa tärkeimpiä vastuuperusteita, joita ovat perhesiteisiin liittyvät perusteet. Jos vastuuperusteet järjestyksessä tarkastellen eivät täyty, vastuussa on se valtio, jossa ensimmäinen hakemus on tehty. Tällä taataan, että aina on vastuuvaltio, joka käsittelee hakemuksen. Asetuksessa on myös määräykset siitä, että jos turvapaikanhakija siirtyy muuhun jäsenvaltioon, hänet voidaan siirtää takaisin aiemmin määritettyyn vastuuvaltioon. Tällöin ei enää sovelleta uudestaan vastuuperusteita vaan

tarkastellaan mikä valtio on aiemmin määritetty vastuuvaltioksi. Jäsenvaltion vastuun kestolle ei ole säädetty mitään määräaika, vaan se päättyy asetuksessa säädetyin perustein. Käytännössä useimmiten vastuu päättyy, kun kielteisen päätöksen saanut henkilö poistetaan jäsenvaltioiden alueelta. Jos henkilö saa kansainvälistä suojelua, hän ei enää lainkaan kuulu vastuunmäärittämisasiäsetuksen soveltamisalaan.

Vastuu määritetään siten, että valtio, jossa hakija on, esittää toiselle valtiolle kirjallisen vastaanottopyynnön tai takaisinottopyynnön, joka sisältää pyynnön käsittelyyn tarvittavat tiedot. Pynnön muoto ja menettely riippuu siitä, onko kyse ensimmäisen hakemusvaltion tekemästä vastaanottopyynnöstä vai takaisinottopyynnöstä ottaa edelleen liikkunut henkilö takaisin vastuuvaltioon. Vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaiseen menettelyyn on rakennettu sisään sitovia määräaikoja, jotka on kohdistettu jäsenvaltioille. Määräaikojen ylittäminen johtaa siihen, että kyseisestä valtiosta tulee vastuuvaltio eli vastuu siirtyy tälle valtiolle vastuuperusteista riippumatta. Määräaikojen tarkoituksena on ollut taata, että hakija pääsee turvapaikkamenettelyyn jossakin jäsenvaltiossa. Vastuun siirtymisen seurauksena yhden henkilön turvapaikkahakemus voikin tulla käsitellyksi useassa eri valtiossa, mutta kuitenkin vastuussa siitä on vain yksi jäsenvaltio kerrallaan.

Vastuunmäärittämisen toimiminen käytännössä

Maahanmuuttoviraston näkemys perustuu vastuunmäärittämisasiäsetuksen käytännön soveltamisessa Suomessa tehtyihin havaintoihin edellisen kymmenen vuoden ajalta. Dublin-järjestelmän toimivuudesta on olemassa myös vuonna 2015 komissio tilauksesta laadittu tutkimus¹ sekä Euroopan parlamentin toimeksiannosta vuonna 2020 ECRE:n tekemä tutkimus².

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan merkittävimmät ongelmat vastuunmäärittämisasiäsetuksen tehokkaassa soveltamisessa liittyvät hakijoiden edelleen liikkumiseen. Takaisinottopyyntöjen määrä on ollut aina selkeästi isompi kuin vastaanottopyyntöjen määrä, mikä kuvaa sitä, että henkilö on jo aiemmin hakenut turvapaikka jossain toisessa valtiossa. Jos hakija pysyisi siinä valtiossa, jossa hänen hakemuksensa käsitellään, ei takaisinottopyyntöjä esitettäisi. Vaikka Dublin-järjestelmä pyrkii estämään edelleen liikkumista, se ei vaikuta poistavan kannustimia tähän. On huomioitava, että nykyinen Dublin-järjestelmä perustuu olennaisin osin vuoden 2003 Dublin-asetukseen

¹ DG Migration and Home Affairs: Evaluation of the Dublin III Regulation, Final report 4.12.2015 osoitteessa https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

² Dublin Regulation on international protection applications; European Implementation Assessment, February 2020 osoitteessa [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642813/EPRS_STU\(2020\)642813_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642813/EPRS_STU(2020)642813_EN.pdf)

343/2003/EY eikä siten välttämättä ole tarkoituksenmukainen nykyisessä maailmantilanteessa.

Yhtenä juurisyyinä edelleen liikkumiseen pidetään sitä, että vaikka järjestelmä pyrkii estämään hakemuksen käsittelyn useassa valtiossa eikä anna hakijalla oikeutta valita vastuuvaltiota, se kuitenkin mahdollistaa vastuun siirtymisen ja sitä kautta antaa hakijoille mahdollisuuden saada hakemus tutkituksi useassa eri valtiossa. Vastuun siirtyminen valtiolta toiselle perustuu määräaikojen ylittämiseen, mikä on alun perin tarkoitettu takaamaan hakijalla pääsyn turvapaikkamenettelyyn ja estämään hänen jäämisen tilanteeseen, jossa ei pääse vastuuvaltioon ja turvapaikkamenettelyyn. Määräajat ovat käytännössä kääntyneet omaa tarkoitustaan vastaan. On jopa havaittu, että hakijat tietävät tarkkaan miten vastuu siirtyy määräaikojen seurauksena ja pyrkivät aktiivisesti käyttämään tätä hyväkseen. Dublin-menettelyssä hakijoiden kuulemisissa tehtyjen havaintojen mukaan syitä toiseen valtioon siirtymiselle ovat olleen muun muassa paremmat tai kattavammat palvelut tai niiden parempi saavutettavuus taikka oletettu parempi mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua. Kuitenkin myös Suomesta lähtemisen syyksi on havaittu oletettu parempi mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua toisesta valtiosta. Yksi Dublin-menettelyssä näkyvä hakijaryhmä on myös pitkään EU:n alueella laittomasti asuneet henkilöt, joilla ei varsinaisesti ole perusteita kansainvälisen suojelun hakemiselle.

Edelleen liikkuminen valtiosta toiseen johtaa siihen, että sama henkilö on Dublin-menettely kohteena useassa eri valtiossa. Vaikka hänen hakemustaan ei tutkittaisi missään näistä, aiheuttaa tämä kuitenkin merkittävän hallinnollisen taakan jopa useille valtioille. Prosessin keston ajan henkilö on myöskin vastaanottopalveluiden piirissä. Tällaisessa tilanteessa määräaikojen puitteissa Dublin-prosessiin (hakemuksesta siirron toteuttamiseen) yhdessä valtiossa voi kuluja jopa 8,5 kuukautta. Jos verrataan aikaa siihen, että itse kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulisi käsitellä 6 kuukaudessa, kyse on huomattavan pitkästä ajasta. Yksi selvästi menettelyä hidastava tekijä onkin nykyisen pituiset määräajat varsinkin takaisinottotilanteissa. Toisaalta, määräaikojen lyhentäminen ei estä sitä, että hakija voi siirtyä edelleen maasta toiseen. Jos kyse on jo kielteisen päätöksen saaneesta hakijasta, hän myös välttää koko tämän ajan palauttamisen vastuuvaltiosta kotimaahansa.

Dublin-järjestelmän kritiikiksi esitetään usein huono suhde toteutuneiden siirtojen ja tehtyjen pyyntöjen välillä. Osaltaan edelleen liikkuminen selittää tätä, sillä yhdestä henkilöstä voidaan esittää vastuuvaltiolle takaisinottopyyntö useasta eri valtiosta, mutta hänen siirretään niiden seurauksena korkeintaan kerran. Toisaalta siirtojen tehokkuuteen vaikuttaa myös kansallisten viranomaisten tehokkuus maasta poistamisten täytäntöönpanoissa. Käytännössä on havaittu, että siirroissa Suomeen on huomattavia eroja eri valtioiden tehokkuudessa. Suomi vaikuttaa olevan yksi tehokkaimmista siirtoja täytäntöönpanevista valtioista.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan konkreettinen vastuun määrittäminen yksittäisessä hakemuksessa toisen valtion kanssa toimii pääosin kohtuullisen hyvin. Unionin tuomioistuimen lisääntynyt oikeuskäytäntö on ohjannut oikeudellista tulkintaa ja EU:n turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO:n organisoima jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on osaltaan auttanut tässä. Vastuun määrittämisessä noudatetaan tiettyjä asetuksessa säädetyjä todistesääntöjä ja näyttötaakkaa. Vastuuperusteiden soveltaminen ei sisällä harkintavaltaa jäsenvaltioille vaan kyse on ainoastaan siitä, onko menettelyssä pystytty osoittamaan toisen valtion vastuu. Nykyisin valtaosa käytetyistä todisteista on sellaisia, jotka suoraan osoittavat vastuun, kuten eri rekistereistä saatavat tiedot. Tällöin asetuksen vastuuperusteiden soveltaminen on suhteellisen yksinkertaista, kun vastuun määrittämisessä korostuu oikeudellinen tulkinta eikä tosiasiaharkinta. Ainostaan perhesiteiden olemassa olon osoittaminen on haasteellista, koska niistä harvoin on varsinaisia todisteita ja ne jäävät aiheodisteiden, kuten henkilöiden oman kertoman varaan. Edellä todetut nykyiset pitkät määräajat, jotka koskevat myös pyyntöön vastaamista, kuitenkin hidastavat käytännön vastuunmäärittämistä.

Vastuun määrittäminen pyyntö-vastaus -mekanismilla tapahtuu vakimuotoisilla lomakkeilla, jotka lähetään salatun sähköpostikanavan kautta. Toimintatapa on ollut käytännössä muuttumaton vuodesta 2003 lähtien ja perustuu voimassa olevaan Dublin-asetukseen ja sen soveltamisasetukseen (1560/2003 muutettuna 118/2014). Malli ei ole nykyaikainen ja edellyttää paljon manuaalista työtä, mikä myös hidastaa ja kuormittaa kansallisia Dublin-toimistoja.

Nykyisin pystytään yhä useammin selvittämään, miten henkilö on saapunut EU-alueella esimerkiksi Eurodac- tai VIS-järjestelmän tietojen perusteella. Saapumiseen liittyvät seikat ovat olennaisia vastuun määrittämiseksi. Tästä huolimatta edelleen havaitaan huomattava määrä hakijoita, joiden saapumista EU- tai Schengen-alueelle ei pystytä selvittämään eikä näin ollen voida määrittää mikä valtio olisi vastuuvaltio. Tulevina vuosina käyttöön otettavien EU:n rajanylitystietojärjestelmä EES:n, matkustustieto- ja -lupajärjestelmä ETIAS:n, viisumitietojärjestelmän VIS:n laajennuksen sekä yhteentoimivuusasetusten komponenttien ja erityisesti biometristen tunnisteen (sormenjäljet) käytön odotetaan tuovan merkittävän parannuksen tilanteeseen.

Dublin-järjestelmää ei voida arvioida irrallaan muusta EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmästä. Dublin-järjestelmä rakentuu sille keskinäisen luottamuksen periaatteelle, että jokainen EU-valtio noudattaa sitä sitovia kansallisia ja EU:n oikeusnormeja ja että muut valtiot voivat luottaa tähän siirtäessään henkilön kyseiseen maahan. Kuitenkin sekä kansainväliset että kansalliset tuomioistuimet ovat todenneet valtioissa sellaisia puutteita, joiden vuoksi henkilöitä ei voida siirtää niihin loukkaamatta Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU:n perusoikeuskirjan epäinhimillisen kohtelun

kieltoa. Esimerkiksi Kreikan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tämä vuonna 2011, minkä jälkeen Kreikka on käytännössä ollut yksipuolisesti Dublin-järjestelmän ulkopuolella. Toimiakseen suunnitellusti nykyinen Dublin-järjestelmä tai mikä tahansa sen korvaava järjestelmä vaatii, että EU-valtioiden olosuhteet täyttävät edes minimitason.

Sisäiset siirrot ja vapaaehtoiset siirrot

Vuosien 2015-17 aikana EU:n sisäiset siirrot perustuivat neuvoston päätöksiin 2015/1523 ja 2015/1601, jotka sitoivat jäsenvaltioita. Niissä määriteltiin sovellettava menettely ja se, miten siirrot ovat yhteensopivat vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaisen järjestelmän kanssa. Suomen osuus siirrettävistä henkilöistä oli yhteensä 2078 henkilöä, joista 1299 henkilöä Kreikasta ja 779 henkilöä Italiasta. Lopullinen siirrettyjen määrä oli 1981 henkilöä. Siirtämättä jäi yhteensä 97 henkilöä Kreikasta, koska Kreikalla ei ollut esittäjä Suomelle riittävästi siirtokelpoisia henkilöitä.

Vuonna 2019 valtioneuvosto teki 11.7.2019 ulkomaalaislain 93 §:n nojalla päätöksen ottaa Suomeen kahdeksan henkilöä Italiasta ja 8.8.2019 päätöksen ottaa Suomeen viisi henkilöä Maltalta. Vuonna 2020 valtioneuvosto teki 27.2.2020 päätöksen ottaa Suomeen 175 henkilöä Kreikasta, Italiasta, Maltalta ja Kyprokselta. Kaikissa päätöksissä kyse oli meripelastusoperaatioiden kautta maihin nousseista henkilöistä, joiden jakamista vapaaehtoisten jäsenvaltioiden kesken komissio on koordinoanut. Vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä määräytyy EU:ssa vastuunmäärittämisasiäsetuksen perusteella eikä siitä voida toisin sopia jäsenvaltioiden kesken. Vastuu vapaaehtoisista siirrettävien henkilöiden hakemuksista on siirtynyt Suomelle asetuksen 17.2 artiklan mukaisessa menettelyssä sitä laevasti soveltaen ja muilta osin menettelyssä on noudatettu vastuunmäärittämisasiäsetuksen velvoittavia menettelysääntöjä. Kyse on kuitenkin sekä valtioiden että siirrettävien henkilöiden vapaaehtoisuuteen perustuvasta menettelystä, johon onkin lisätty elementtejä, jotka eivät sisälly vastuunmäärittämisasiäsetukseen. Näitä ovat muun muassa sen arviointi, vaarantaako henkilö kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja toisaalta kattavammat terveystarkastukset, COVID-testaukset sekä siirrettävien henkilöiden kattava informointi prosessita myös Suomeen saapumisen jälkeen. Vapaaehtoisten siirtojen menettely perustuu pääosin komission yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatimaan standard operating procedure -malleihin.

Vuonna 2019 siirrettiin kaikki 8+5 henkilöä vuoden loppuun mennessä. Vuoden 2020 päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä 175 henkilön määrä jaettiin seuraavasti: Italia 6, Kreikka 111, Kypros 30 ja Malta 28. 16.3.2021 mennessä on siirretty Italiasta 4/6, Kreikasta 98/111, Kyprokselta 30/30 ja Maltalta 25/28 henkilöä. Siirtojen toteutumisen hitaus on johtunut lähettävien valtioiden viiveistä joko tunnistaa Suomelle esitettäviä henkilöitä, tehdä varsinaiset esitykset tai järjestää hyväksytyjen siirto. Suomi vastaanottavana maana olisi ollut valmis siirtämään kaikki henkilöt kesän 2020 aikana.

Sisäisten siirtojen ja vapaaehtoisten siirtojen järjestelyt ovat olleet Dublin-menettelyn ja kiintiöpakolaismenettelyn hybridi. Osaltaan tämä on johtunut siitä, että kyse on ollut isommista henkilömääristä kerrallaan, kyse on ollut vapaaehtoisesti siirrettävistä henkilöistä ja on ollut mahdollisuus järjestää siirrot koordinoitummin. Verrattuna Dublin-siirtoihin, näiden siirtojen organisoiminen ja järjestäminen on kuitenkin vaatinut huomattavasti enemmän henkilöresursseja. Koska kyse on ollut isoista henkilömääristä, siirrot ovat myös edellyttäneet vastaanottokapasiteetin tarkastelua.

Maahanmuuttovirasto on laatinut vuosien 2015-17 sisäisten siirtojen ohjelmasta loppuraportin, jossa on myös arvioitu niiden käytännön toimivuutta Suomen näkökulmasta. Raportti on lausunnon liitteenä.

Ylijohtaja Jari Kähkönen

Tulosalueen johtaja Mikko Montin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 17.03.2021 klo 08:31. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet Sisäisten siirtojen loppuraportti 24.11.2017

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Migri/turvapaikkayksikkö, oikeuspalvelu