

Vastaus kirjalliseen kysymykseen turvapaikkahakemusten käsitlemisestä

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Mika Niikon/ps näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 573/2018 vp:

Miksi Suomi ei noudata Dublin-sopimusta ja palauta turvapaikanhakijoita, jolloin turvapaikanhakijan unionin alueelle päästäneen valtion vastuuta turvapaikkahakemuksen käsittelystä noudatettaisiin ja

voidaanko Suomessa ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus ohjata Ranskan mallin mukaisesti määräaikaiseen pikakäsittelyyn ja voiko hakemuksen jättänyt turvapaikanhakija olla viranomaisen hallussa käsittelyn ajan maasta poistamisen helpottamiseksi?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Suomen lainsäädäntö ja EU-velvoitteet edellyttävät, että maamme viranomaisille esitetty turvapaikkahakemus tutkitaan. YK:n pakolaissopimuksessa ei suoraan turvata oikeutta hakea turvapaikkaa tai turvata oikeutta oleskella tietyn valtion alueella hakemuksen käsittelyn aikana. Pakolaissopimus kieltää kuitenkin henkilön palauttamisen sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan. Oikeus hakea turvapaikkaa perustuu siihen, että palautuskiellon noudattaminen edellyttää valtiota selvittämään henkilön suojelun tarpeen ennen palauttamista. Näin ollen ollakseen varmoja siitä, ettei palautuskieltoa rikota, valtion on otettava vastaan turvapaikkahakemus ja taattava hakijalle pääsy turvapaikkamenettelyyn.

Euroopan unionissa turvapaikka-asioita koskee yhteinen politiikka ja yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. EU:ssa on sovittu, että kun kolmannen maan kansalainen jättää EU-jäsenvaltioon turvapaikkahakemuksen, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määrittellään EU:n niin sanotun vastuunmäärittämisasetuksen perusteella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta). Jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Vastuunmäärittämisasetuksessa ei säädetä, että ulkomaalaisen on tehtävä hakemus jossain maassa. Sen sijaan siinä säädetään perusteet vastuuvaltion määrittämisestä sen jälkeen, kun turvapaikkahakemus on jätetty. On siis huomattava, että asetuksen soveltaminen alkaa turvapaik-

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 573/2018 vp

kahakemuksen jättämisestä ja asetuksella taataan pääsy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelymenettelyyn. Tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemuksen Suomen viranomaisille esittänyt ulkomaalainen on otettava vastaan ja asiaa tutkittaessa hakija on Suomen alueella. Ei ole mahdollista, että henkilön, joka esittää turvapaikkahakemuksen, maahantulo suoraan torjuttaisiin rajalla tutkimatta hänen hakemustaan.

Vastuunmäärittämisasetuksessa on säädetty perusteet, miten hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään. Perusteita sovelletaan asetuksessa määritellyssä etusijajärjestyksessä. Perusteena voi olla esimerkiksi alaikäisyys, perheenjäsenet toisessa jäsenvaltiossa, viisumi tai oleskelulupa toiseen jäsenvaltioon tai turvapaikkahakemuksen tekeminen toisessa jäsenvaltiossa. Yksi kriteeri on se, että hakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, jonka alueelle hakija on ensimmäiseksi saapunut kolmannelta maasta. Jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty.

Sikäli kuin on todisteita toisen jäsenvaltion vastuusta, sille esitetään pyyntö hakijan vastaanottamisesta tai takaisinottamisesta. Pyyntöä esittävällä valtiolla on näyttöä siitä, että nimenomaan pyynnön vastaanottava valtio on vastuussa. Ei siis riitä, että tiedetään hakijan tulleen muiden EU-maiden kautta, jos sitä ei voida todistaa ja vieläpä tietyn valtion tarkkuudella. Myöskään toisen valtion kautta (esim. Ruotsi) kulkeminen tai sisärajan ylittäminen ei muodosta tuolle valtiolle vastuunmäärittämisasetuksen mukaista vastuuta,

Suomi soveltaa ja on koko ajan soveltanut vastuunmäärittämisasetusta täysimääräisesti ja pyrkii kussakin yksittäistapauksessa ennen asian tutkittavaksi ottamista määrittelemään, onko joku muu jäsenvaltio vastuussa hakemuksen käsittelystä. On myös huomattava, että kansainvälinen tai kansallinen oikeuskäytäntö on estänyt käännättämiset tiettyihin tulovaltioihin esimerkiksi Kreikkaan vuoden 2011 jälkeen tai Unkariin kevään 2016 jälkeen. Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuosina 2015-2018 yli 5 000 vastuunmäärittämispyyntöä eri maihin.

Vuonna 2015 Euroopassa kolmansien maiden kansalaisten oli mahdollista siirtyä hallitsemattomasti jäsenvaltioista toiseen ja lopulta myös Suomeen. Hakijat eivät jättäneet turvapaikkahakemuksia ennen kuin Suomessa, eikä hakijoita yleensä ollut rekisteröity turvapaikanhakijoiksi tai heiltä otettu sormenjälkiä, kun he olivat saapuneet EU:n alueelle. Tästä johtuen oli tuolloin hyvin vaikea määrittää turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota. Jos muuta vastuuvaltioita ei löydy, vastuu hakemuksen tutkimisesta ja käsittelystä siirtyy Suomelle.

On selvää, että vuonna 2015 yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä ei toiminut niin kuin sen olisi pitänyt. EU:n olisi tullut valvoa ulkorajojaan ja käännättää ulkomaalaiset, joilla ei ollut oikeutta tulla alueelle, tai vaihtoehtoisesti heti rekisteröidä alueelle turvapaikkaa hakemaan tulleet. Hallitsematon tilanne johti ennennäkemättömään turvapaikanhakijamäärään Suomessa. Sitten jäsenvaltiot ovat rajoittaneet kolmansien maiden kansalaisten liikkumista asettamalla tilapäisiä sisärajatarkastuksia, jotka ovat rajoittaneet liikkumista Schengen-alueella. Sisärajatar-

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 573/2018 vp

kastuskaan ei poista velvollisuutta tutkia turvapaikkahakemusta, jos henkilö sellaisen rajalla esittää.

Euroopan unionissa neuvotellaan tällä hetkellä Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevasta seitsemän säädöksen kokonaisuudesta, jossa muun muassa täsmennettäisiin ensimmäisen valtion vastuuta käsitellä turvapaikkahakemukset. Lisäksi EU:ssa keskustellaan mahdollisuuksista laajemmin muuttaa nykyistä turvapaikkajärjestelmää siten, että turvapaikkahakemukset voitaisiin jättää keskitetysti EU:n ulkorajoilla. Suomi pyrkii aktiivisesti edistämään näitä keskusteluja.

Turvapaikkamenettelystä on säädetty EU:n niin sanotulla menettelydirektiivillä (Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi (2013/32/EU) kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä). Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on asetettava tietyissä ensimmäiseen päätökseen liittyvissä nopeutetuissa menettelyissä päätöksen tekemiselle kohtuulliset määräajat. Ulkomaalaislain 104 §:n mukaan käytettäessä nopeutettua menettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä. Nopeutetuissa menettelyissä käännättämisen täytäntöönpano on mahdollista tehdä ulkomaalaislain 201 §:ssä säädetyissä menettelyissä nopeammin kuin normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Direktiivin puitteissa on mahdollista säätää kansallisesti erilaisia määräaikoja asian käsittelystä nopeutetussa menettelystä. Jos asiaa ei ehditä käsittelemään säädetyssä määräajassa, asia siirtyy normaaliin menettelyyn ja asia käsitellään pidemmän kaavan mukaan, eikä käännättämistäkään voida suorittaa nopeutetusti. Hakija voisi tällöin odottaa Suomessa myös hallinto-oikeuden päätöstä valitukseensa. Maahanmuuttovirastossa ilmeisen perusteettomat hakemukset pyritään ensi vaiheessa tunnistamaan ja ne on viraston turvapaikkaohjeen mukaan käsiteltävä kiireellisesti. Sisäministeriön näkemyksen mukaan säätämällä laissa hyvin lyhyestä kansallisesta käsittelymääräajasta ei saavutettaisi mitään hyötyä. (Se pikemminkin lisäisi riskiä siihen, että selviäkään asioita ei ehdittäisi käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos hakemuksia tulee niin paljon, että viranomaisen voimavarat eivät riitä.)

Menettelydirektiivi antaa mahdollisuuden niin sanotun rajamenettelyn käyttämiseen. Rajamenettelyssä turvapaikanhakijat pidetään raja- tai kauttakulkualueella turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan, jos hakemus jätetään tutkimatta tai sovelletaan nopeutettua menettelyä. Näillä alueilla tulee olla menettelyyn sopivat ja riittävät tilat, joiden käytännössä tulisi olla säilöönottotiloja vastaavia tiloja. Hakemus on rajamenettelyssä käsiteltävä neljän viikon kuluessa. Suomessa rajamenettelystä ei ulkomaalaislaissa ole säädetty, mutta sisäministeriö tulee asettamaan hankkeen rajamenettelyjen sisällyttämisestä Suomen lainsäädäntöön. Rajamenettelyä voidaan käyttää ainoastaan EU:n ulkorajalla.

Ulkomaalaislain 7 luvussa säädetään turvaamistoimista, joista viimesijainen on ulkomaalaisen säilöönotto. Säilöönoton yleisenä edellytyksenä on 117 a §:n mukaan se, että säilöönotto on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi taikka hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 573/2018 vp

täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Lisäksi säilöön ottamisen erityisistä edellytyksistä on säädetty 121 §:n 1 momentin kuudessa eri kohdassa. Perusteita ovat muun muassa henkilöllisyyden selvittäminen tai perusteltu oletus, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. EU:n vastaanottodirektiivin mukaan ketään ei saa ottaa säilöön vain siitä syystä, että hän on turvapaikanhakija. Suomen lainsäädännönkään mukaan ulkomaalaista ei voi ottaa säilöön pelkästään sen vuoksi, että hänen turvapaikkahakemuksensa olisi pikäksittelyssä. Turvapaikkahakemuksen perusteisiin tai menettelyn nopeuteen liittyvät perusteet eivät sellaisenaan anna mahdollisuutta säilöönnotolle, vaan sekä edellä mainittujen yleisten että erityisten edellytysten tulee täytyä.

Helsingissä 8.2.2019

Sisäministeri Kai Mykkänen