

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vastaanottodirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vastaanottodirektiivi) (U 37/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Mirkka Mykkänen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- ylitarkastaja Max Janzon, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja, tulosalueen johtajan sijainen Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Monica Harju, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pelastakaa Lapset ry
- Suomen Punainen Risti
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio pyrkii ehdotuksella kolmeen tavoitteeseen. Ehdotuksen tarkoituksena on 1) vähentää hakijoiden edelleen liikkumista, 2) yhdenmukaista vastaanotto-olosuhteita unionin alueella ja 3)

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2016 vp

lisätä hakijoiden omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisnäkyviä. Ehdotus vastaanottodirektiiviksi rakentuu nykyisen vastaanottodirektiivin pohjalle.

Edelleen liikkumista pyritään vähentämään

Ehdotuksessa on useita kohtia, joilla pyritään rajoittamaan kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Tähän pyritään erityisesti hakijalle asetetulla velvollisuudella oleskella tietyllä alueella ja velvollisuuden rikkomisesta seuraavilla muutoksilla vastaanottopalveluihin.

Hakija saa lähtökohtaisesti liikkua vapaasti jäsenvaltion alueella tai jäsenvaltion osoittamalla alueella. Hakija olisi kuitenkin määrättävä oleskelemaan tietyssä paikassa, esimerkiksi vastaanottokeskuksessa, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen tai turvapaikkamenettelyn sujuvuuden turvaamiseksi.

Jos hakija on oikeutettu vastaanottopalveluihin, ne tulisi tarjota siinä tapauksessa, että hakija asuu hänelle osoitetussa paikassa. Jos hakija oleskelee laittomasti toisen jäsenvaltion alueella, hänellä ei olisi oikeutta aineellisiin vastaanottopalveluihin, ammatilliseen koulutukseen, peruskoulutukseen tai työntekoon. Kuitenkin myös näissä tilanteissa hakijalla olisi oikeus kiireelliseen ja välttämättömään terveydenhuoltoon ja ihmisoikeussopimusten edellyttämään ihmisarvoiseen elämään.

Hakija olisi velvoitettava ilmoittautumaan säännöllisesti viranomaisille, jos on syytä epäillä, että on olemassa pakenemisen vaara. Luvattoman edelleen liikkumisen tai pakenemisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy myös uusi säilöönottoperuste. Jos hakija on määrätty oleskelemaan tietyssä paikassa, mutta hän ei ole noudattanut tätä määräystä ja on olemassa pakenemisen vaara, hakija voitaisiin ottaa säilöön.

Jäsenvaltion tulisi myöntää hakijalle matkustusasiakirja pääsääntöisesti vain vakavista humanitaarisista syistä. Matkustusasiakirjan voimassaolo tulisi rajata tarvittavan tarkoituksen ja keston mukaan.

Vastaanotto-olosuhteita yhdenmukaistetaan

Majoitusta, ruokaa, vaatetusta tai muita elintärkeitä vastaanottopalveluja ei voisi vähentää tai peruuttaa. Maksettavan avustuksen määrää olisi kuitenkin mahdollista leikata tai avustuksen voisi tietyissä poikkeuksellisissa tapauksissa myös peruuttaa. Jos majoitus, ruoka, vaatetus ja muut elintärkeät tarvikkeet on annettu rahallisen tuen muodossa, kyseiset palvelut olisi mahdollista tietyissä tapauksissa korvata luontoissuorituksilla. Aineellisia vastaanottopalveluita voitaisiin kuitenkin rajoittaa hakijan vakavien väärinkäytösten, esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon siirtymisen, vuoksi.

Ehdotuksessa täsmennetään erityisiä vastaanottopalveluita tarvitsevien henkilöiden määritelmää. Ehdotus sisältää nykyistä tarkemmat määräykset muun muassa erityisten vastaanottotarpeiden arvioinnista. Myös perheenjäsenen määritelmää ehdotetaan muutettavaksi. Se laajennetaan

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2016 vp

koskemaan perheitä, jotka on muodostettu lähtömaasta lähdön jälkeen, mutta ennen saapumista jäsenvaltion alueelle.

Ehdotuksessa säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustajan määräämiselle viiden työpäivän aikaraja turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Edustajan edustamien alaikäisten määrä ei saisi olla niin suuri, että edustajan tehtävän suorittaminen kävisi mahdottomaksi. Jäsenmaiden tulisi valvoa, että edustajat suorittavat tehtävänsä asianmukaisesti ja jäsenvaltion viranomaisten tulisi käsitellä alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajistaan tekemät valitukset.

Hakijalle olisi kerrottava tämän oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka liittyvät vastaanottopalvelujen saamiseen ja niiden rajoittamiseen.

Jäsenvaltioiden olisi laadittava valmiussuunnitelma vastaanottopalvelujen turvaamiseksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Jäsenvaltioiden tulisi myös valvoa vastaanottotoiminnan laatu unionin turvapaikkaviraston (nykyisin EASO) antamien ohjeiden mukaisesti.

Hakijoiden taloudellista omatoimisuutta ja kotoutumismahdollisuuksia korostetaan

Hakijoiden kotoutumismahdollisuuksia ja taloudellista omatoimisuutta on tarkoitus yhtenäistää asettamalla yhteiset aikarajat työnteko-oikeudelle ja vahvistamalla hakijoiden oikeus tasa-arvoiseen kohteluun suhteessa jäsenvaltion kansalaisiin työelämässä.

Valtioneuvoston kanta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen Euroopan unionin alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. On tärkeää, että ratkaisuja muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi haetaan unionin tasolla ja että EU:n turvapaikkalainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Valtioneuvosto kannattaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on hakijoiden edelleen liikkumisen vähentäminen. Ehdotuksen mukaan hakija voitaisiin määrätä oleskelemaan tietyllä alueella ja ilmoittautumaan tietyissä tilanteissa viranomaisille.

Jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite, eivätkä sen edistämiseksi ehdotetut muutokset pääosin edellytä suuria toimenpiteitä Suomessa. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistaminen on perusteltua, mutta edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan ei valmistelun tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Perheenjäsenen määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille. Erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että vastaanottodirektiiville ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on sekä toissijaisuusperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2016 vp

Ehdotukseen otetaan kantaa muilta osin, taloudelliset sekä työntekoon ja kotouttamiseen liittyvät vaikutukset mukaan lukien, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vastaanottodirektiivi on alun perin vuodelta 2003, ja sen tarkoituksena on ollut säätää turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenmaissa koskevista vähimmäisvaatimuksista. Uudelleen laadittu vastaanottodirektiivi 2013/33/EU on aiempaa tiukempi, ja se on kansallisesti implementoitu hallituksen esityksen HE 171/2014 vp pohjalta (HaVM 28/2014 vp) muuttamalla vastaanottolakia (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta; 746/2011). Uudelleen laaditun direktiivin tavoitteena on ollut varmistaa entistä yhdenmukaisemmat vastaanotto-olosuhteet jäsenmaissa.

Käsiteltävänä oleva komission ehdotus uudeksi vastaanottodirektiiviksi rakentuu nykyisen vastaanottodirektiivin pohjalle. Ehdotus on osa komission lainsäädäntöehdotuksia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (Common European Asylum System; CEAS; U 29/2016 vp, U 30/2016 vp, U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp) tilanteessa, jossa nykyinen säännöstö on etenkin syntyneessä maahanmuuttokriisissä osoittautunut toimimattomaksi.

Valiokunta kannattaa ehdotuksen tavoitteita vastaanotto-olosuhteiden edelleen harmonisoimiseksi sekä toimenpiteitä turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen rajoittamiseksi ja hakijoiden kotoutumisedellytysten lisäämiseksi. Valitettava tosiasia on, että vastaanottojärjestelmät EU-jäsenmaissa eroavat edelleen paljon toisistaan. Ne noudattelevat eri jäsenmaiden kansallisia periaatteita ja toimintamalleja sekä voivat olla osassa jäsenmaita kovin puutteellisia. Myös vastaanottoon liittyvät käsitteet ja terminologia vaihtelevat. Lisäksi samoilla käsitteillä ja termeillä voidaan tarkoittaa eri jäsenmaissa erilaisia asioita. Valiokunta painottaa, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen edellyttää käsitteiden, toimintatapojen ja käytäntöjen mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta.

Alustavien arvioiden mukaan vastaanotto-olosuhteiden harmonisoiminen ei edellytä merkittäviä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöömme.

Direktiiviehdotus sisältää kohtia, joilla pyritään rajoittamaan kansainvälistä suojelua hakeneiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Tähän pyritään erityisesti hakijalle asetetulla velvollisuudella oleskella tietyllä alueella ja velvollisuuden rikkomisesta seuraavilla muutoksilla vastaanottopalveluihin. Valiokunta pitää ehdotusta kannatettavana. Käytännön soveltaminen edellyttää valiokunnan käsityksen mukaan toimintamallin tarkempaa tarkastelua ja suunnittelua.

Valiokunta kannattaa ehdotettua velvoitetta ilmoittautua säännöllisesti viranomaisille, jos on syytä epäillä, että on olemassa pakenemisen vaara. Luvattoman edelleen liikkumisen tai pakenemisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy uusi säilöönottoperuste, jota valiokunta alustavasti tukee. Jos hakija on määrätty oleskelemaan tietyssä paikassa, mutta hän ei ole noudattanut tätä määrä-

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2016 vp

ystä ja on olemassa pakenemisen vaara, hakija voidaan ottaa säilöön. Tässä kohdin valiokunta viittaa useammassa CEAS-lainsäädäntöehdotuksia koskevassa lausunnossaan toteamaansa, ettei turvapaikan hakija kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin. Euroopan maahanmuuttokriisin syntyyn on vaikuttanut keskeisesti se seikka, että ihmiset ovat päässeet ilman laillista oikeutta liikkumaan laajalti hallitsemattomasti Schengen-alueella. Turvapaikanhakijalla ei myöskään Schengen-alueella ole oikeutta valita maata, josta hakee suojelua.

Mitä tulee vastaanottopalveluiden mahdolliseen rajoittamiseen valiokunta toteaa, että majoitus, ruoka, vaatetus ja muut mahdolliset elintärkeät vastaanottopalvelut on turvattava. Jos ne on annettu rahallisen tuen muodossa, ne voidaan tietyissä tapauksissa korvata luontoissuorituksilla. Direktiivin perusteella maksettavan rahallisen avustuksen määriä on myös mahdollista leikata tai avustuksen voi tietyissä poikkeuksellisissa tapauksissa peruuttaa. Jos henkilö oleskelee laittomasti toisen jäsenvaltion alueella, hänellä ei ole ehdotetun direktiivin mukaan oikeutta aineellisiin vastaanottopalveluihin, ammatilliseen koulutukseen, peruskoulutukseen tai työntekoon. Kuitenkin myös näissä tilanteissa hakijalla olisi oikeus kiireelliseen ja välittömään terveydenhuoltoon ja ihmisoikeussopimusten edellyttämään ihmisarvoiseen elämään. Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä sellaista ajattelua, että henkilön, jonka turvapaikkahakemus on käsiteltävä toisessa valtiossa, sallitaan jatkavan laitonta oleskelua toisessa jäsenvaltiossa (vrt. HaVL 34/2016 vp — U 31/2016 vp; Dublin-asetus).

Ehdotus sisältää määräykset vastaanottoa koskevien valmiussuunnitelmien laatimisesta sekä nykyisen EASO:n pohjalta perustettavan Euroopan turvapaikkaviraston (European Union Agency for Asylum) kehittämien vastaanotto-olosuhteiden operationaalisten kriteerien huomioon ottamisesta (ks. HaVL 33/2016 vp — U 29/2016 vp). Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta toteaa, että Suomessa on valmis ja vähintään vuosittain päivitettävä "Turvapaikan hakijoiden vastaanoton valtakunnallinen valmiussuunnitelma". Lisäksi on olemassa sisäministeriön ja ELY-keskusten suunnitelma laajamittaisen maahantulon hallitsemiseksi. Ehdotuksen määräys valmiussuunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä on näiden tietojen valossa ilmeisesti Suomen näkökulmasta ongelmaton, mutta EU:n eri jäsenmaiden varautumisen kannalta hyvin perusteltu. Valiokunta tähdentää, että kaikkien unionin jäsenmaiden vastaanottojärjestelmissä tulee varautumista kehittää siten, että ne pystyvät toimimaan myös lisääntyvien paineiden alaisena.

Ehdotuksella nopeutetaan turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta päästä työmarkkinoille, mitä seikkaa valiokunta pitää kannatettavana muun muassa hakijoiden hyvinvoinnin, itsenäisen taloudellisen selviytymisen ja kotoutumisedellytysten lisäämiseksi. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on jo yhteneväinen direktiivissä ehdotetun 6 kuukauden aikarajan kanssa ja että työskentely on mahdollista jo 3 kuukauden jälkeen silloin, kun henkilöllä on ulkomaalaislain (301/2004) 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu voimassa oleva matkustusasiakirja.

Edustajan määräämistä alaikäiselle koskevien ehdotusten osalta valiokunta kannattaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee rajoittaa edustettavien määrää. Määräyksellä edistettäisiin sitä tavoitetta, että edustaja pystyy hoitamaan tehtävänsä asianmukaisesti. Edustajan määräämisen lapselle tiukka ja ehdoton viiden päivän aikaraja ei näyttäisi olevan alustavan selvityksen mukaan erityisen ongelmallinen, ja valiokunta puoltaa ehdotuksen hyväksymistä tältä osin.

Valiokunnan lausunto HaVL 37/2016 vp

Valiokunta ottaa ehdotukseen kantaa muilta osilta osin ja tarvittaessa muutoinkin edellä lausuttua tarkemmin, kun direktiiviehdotuksen sisällöstä ja sen merkityksestä on saatu tarkemmin tietoa neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä CEAS-lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin eri lausuntoihinsa. Valiokunnan saaman informaation perusteella on mahdollista, että komission ehdotuksiin sisältyy yksityiskohdissa päällekkäisyyttä ja jonkin asteista ristiriitaisuutta. Erikseen onkin aiheellista korostaa tarvetta koordinoida lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi prosessin edetessä sen eri vaiheissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 6.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto