

U 37/2016 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä heinäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä elokuuta 2016

Sisäministeri Paula Risikko

Ylitarkastaja Mirkka Mykkänen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
25.8.2016

EU/2016/1292

EHDOTUS DIREKTIIVIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVIEN HENKILÖIDEN VASTAANOTTOA JÄSENVALTIOISSA KOSKEVISTA VAATIMUKSISTA (VASTAANOTTODIREKTIIVI) SEKÄ DIREKTIIVIN 2013/33/EU KUMOAMISEKSI

1 Tausta

Komissio antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 tiedonannon yhteisen eurooppalaisen turvapaikka-järjestelmän uudistamisesta. Tiedonannossa tarkoitettu ensimmäinen säädöspaketti annettiin 4 päivänä toukokuuta 2015 ja se sisälsi Dublin-asetusta, Eurodac-rekisteriä ja EU:n turvapaikkavirastoa koskevat ehdotukset. Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan toisen säädöspaketin, joka sisälsi neljä ehdotusta. Yksi näistä on ehdotus (KOM (2016) 465 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu) (jäljempänä vastaanottodirektiivi). Toiseen pakettiin kuuluvat myös ehdotus (KOM (2016) 467 lopullinen) menettelyasetukseksi, ehdotus (KOM(2016) 466 lopullinen) määritelmäasetukseksi ja ehdotus (KOM (2016) 468 lopullinen) asetukseksi uudelleensijoittamisesta.

2 Pääasiallinen sisältö

Komissio pyrkii ehdotuksella kolmeen tavoitteeseen. Ehdotuksen tarkoituksena on 1) vähentää hakijoiden edelleen liikkumista, 2) yhdenmukaista vastaanotto-olosuhteita unionin alueella ja 3) lisätä hakijoiden omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisenäkymiä. Ehdotus vastaanottodirektiiviksi rakentuu nykyisen vastaanottodirektiivin pohjalta.

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 kii-reelliseen 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 määrittelyä. Ehdotus sisältää nykyistä tarkemmat määräykset muun muassa erityisten vastaanottotarpeiden arvioinnista. Myös perheenjäsenen määrittelyä ehdotetaan muutettavaksi. Se laajennetaan 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 viranomaisien 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 laatua 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.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio katsoo direktiivin oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan f alakohdan. Alakohdan nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat turvapaikkaa tai toissijaista suojelua hakevien vastaanottoolosuhteita koskevia vaatimuksia.

Komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot pysty yksin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita vaan vastaanottotoiminnan yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvitaan EU-tason toimia. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnistettuja periaatteita. Ehdotus pyrkii varmistamaan turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä ihmisarvon kunnioittamisen ja oikeuden turvapaikkaan sekä edistämään perusoikeuskirjan artikloita, jotka koskevat ihmisarvoa, yksityis- ja perhe-elämän suojaa, ilmaisun ja tiedonsaannin vapautta, oikeutta koulutukseen, oikeutta valita ammatti ja oikeutta työskennellä, oikeutta elinkeinonharjoittamiseen, oikeutta turvapaikkaan, syrjimättömyyttä, lapsen oikeuksia, sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa sekä terveydenhoitoa.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Taloudellisia vaikutuksia kansalliseen talousarvioon tullaan arvioimaan, kun direktiivin sisältö täsmentyy sen käsittelyn aikana. Taloudellisia vaikutuksia voi olla erityisesti alaikäisen edustajan määräämiselle asetetulla tiukalla aikataululla, joka johtaisi hallinnollisen työmäärän kasvun myötä kustannusten lisääntymiseen. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotuksella on vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta sekä ulkomaalaislakiin.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaistosta.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkanee syksyllä 2016. Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4 - 12 päivänä elokuuta 2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18 ja 19 päivänä elokuuta 2016.

8 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.

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.