

## 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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 22/2017 vp — U 37/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja Hanna Helinko, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- Amnesty International, Suomen osasto ry

#### *Viitetiedot*

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 37/2016 vp.

### VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio antoi 13.7.2016 ehdotuksen vastaanottodirektiiviksi, joka rakentuu nykyisen vastaanottodirektiivin pohjalle. Ehdotuksella on merkittäviä liittymäkohtia muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä.

## **Valiokunnan lausunto HaVL 26/2017 vp**

Vastaanottodirektiiviä koskevan ehdotuksen tavoitteena on vähentää hakijoiden edelleen liikkumista EU:n sisällä, yhdenmukaistaa vastaanotto-olosuhteita unionin alueella sekä lisätä hakijoiden taloudellista omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisenäkymiä.

Ehdotuksen käsittely alkoi neuvoston turvapaikkatyöryhmässä syyskuussa 2016 ja jatkui kesään 2017, jolloin käsittely siirtyi oikeus- ja sisäasioiden neuvoksiin. Puheenjohtajavaltio Viron tavoitteena on saavuttaa osittainen neuvoston yleisnäkemyks lokakuussa, jotta kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa voidaan aloittaa. Parlamentti on hyväksynyt raporttinsa täysistunnossa 17.5.2017.

U-jatkokirjelmässä käsitellään komission ehdotusta ja keskusteluiden etenemistä neuvoston turvapaikkatyöryhmässä puheenjohtajavaltion kompromissiehdotusten pohjalta. Keskeisiä osialueita ovat edelleen liikkumisen vähentäminen, edustajajärjestelmän kehittäminen, hakijoiden taloudellisen omatoimisuuden ja kotoutumismahdollisuuksien lisääminen sekä perheenjäsenen määritelmä.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää.

EU:ssa on jo pitkään pyritty yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseen ja muuttovirtojen hallintaan. Jäsenvaltioiden järjestelmät eroavat edelleen merkittävästi toisistaan. Tarvitaan tehokkaita yhteisiä ratkaisuja.

Ehdotuksella vastaanottodirektiiviksi on merkittäviä liittymäkohtia muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin. Suomi pitää tärkeänä sitä, että asiaan kiinnitetään huomiota ehdotuksia käsiteltäessä, ja että lopputuloksena syntyy johdonmukainen ja ristiriidaton kokonaisuus.

### ***Edelleen liikkumisen vähentäminen***

Turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen vähentäminen on turvapaikkajärjestelmän uudistamisen keskeisimpiä tavoitteita. Vastuuvaltion määrittämistä koskevan Dublinasetuksen tehokkaan soveltamisen kannalta on välttämätöntä, että mahdollisuus turvapaikanhakijoiden liikkuvuutta rajaaviin toimenpiteisiin on olemassa.

Lähtökohtana turvaamistoimia käytettäessä tulee aina olla säilöönottoa lievempien turvaamistointien, kuten ilmoittautumis- ja asumisvelvoitteiden hyödyntäminen. Säilöönotto tulee kyseeseen vasta viimesijaisena keinona. Hakija on toisaalta voitava ottaa säilöön, jos asumisvelvoitteen ei katsota olevan riittävä turvaamistoimi.

### ***Edustajajärjestelmän kehittäminen***

Suomi tukee ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Suomen tavoitteena on selkeä järjestelmä, jossa lapsen etu otetaan ensisijaisesti huo-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 26/2017 vp**

mioon. Edustajan on kyettävä hoitamaan tehtävänsä asianmukaisella tavalla, ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että edustettavien määrä edustajaa kohden ei ole liian suuri. Määrällisten rajoitusten asettaminen EU-tasolla ei ole tarkoituksenmukaista, vaan määrät tulisi voida määritellä kansallisesti ja tilannekohtaista arviota hyödyntäen. Terminologia sekä edustajan tehtävät ja toimivalta on määriteltävä selkeästi. Edustajien toiminnan valvonnan järjestäminen on yhtäläillä kannatettavaa. Edustajan nimittämistä koskevan määrärajan on oltava kohtuullinen, jotta edustajamääräyksen saaminen käräjäoikeudelta on se puitteissa mahdollista, ottaen kuitenkin huomioon lapsen etu, joka edellyttää edustajan määräämistä mahdollisimman nopeasti.

### *Hakijoiden taloudellisen omatoimisuuden ja kotoutumismahdollisuuksien lisääminen*

Suomi kannattaa pyrkimyksiä yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden välillä hakijoiden pääsyä työmarkkinoille. Näin voidaan osaltaan ehkäistä hakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. On perusteltua, että pääsyä työmarkkinoille ei ole ainakaan tilanteissa, joissa hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että hakijoita, joilla on pääsy työmarkkinoille, kohdellaan yhdenvertaisesti omien kansalaisten kanssa työelämän oikeuksien sekä koulutukseen ja tutkintojen tunnustamismenettelyihin pääsyn osalta, ja että ansiotyössä olevien osalta yhdenvertainen kohtelu kattaa sosiaaliturvan siten, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus rajoittaa yhdenvertaista kohtelua direktiivissä tarkemmin määritellyillä sosiaaliturvan aloilla.

### *Perheenjäsenen määritelmä*

Suomi on kannanmuodostuksessaan lähtenyt siitä, että perheenjäsenen määritelmän tulee säilyä ennallaan ja että perheen tulee olla muodostettu alkuperämaassa. Suomi voi kuitenkin vastaanotodirektiivin puitteissa hyväksyä myös sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa kauttakulku- maissa muodostetut perheet.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

### *Yleistä*

Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama ehdotus uudeksi vastaanottodirektiiviksi pohjautuu voimassa olevaan vuonna 2003 annettuun ja vuonna 2013 uudelleen laadittuun direktiiviin. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vähentää kansainvälistä suojelua hakevien edelleen liikkumista EU:n sisällä, yhdenmukaistaa vastaanotto-olosuhteita unionin alueella sekä lisätä hakijoiden taloudellista omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisenäkymiä. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Ehdotus liittyy kiinteästi muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä. Käsittelyssä on yhteensä seitsemän eri vaiheissa olevaa säädösehdotusta EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämiseksi ja jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Säädöspohja perustuu jatkossa nyt

## Valiokunnan lausunto HaVL 26/2017 vp

esillä olevaa vastaanottodirektiiviä lukuun ottamatta jäsenvaltioissa suoraan sovellettaviin asetuksiin, mikä osoittaa pyrkimystä säädösten velvoittavuuden lisäämiseen.

Säädösehdotusten tavoitteena on uudistaa EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Ehdotusten läpileikkaavana tavoitteena on menettelyiden tehostaminen, väärinkäytöksiin puuttuminen ja hakijoiden edelleen liikkumisen torjuminen. Samalla hakijoiden ja suojelua saavien työntekoon ja yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä oikeuksia pyritään eräiltä osin vahvistamaan ja erityisesti yksin tulleiden alaikäisten suojaa parantamaan.

Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt mahdollisena, että komission mainittuun lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin ehdotuksiin sisältyy yksityiskohdissa päällekkäisyyttä ja jonkin asteista ristiriitaisuutta. Valiokunta onkin korostanut tarvetta koordinoida lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi prosessin edetessä. Tästä näkökulmasta valiokunta pitää myönteisenä, että yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien ehdotusten toisiinsa yhteydessä olevia kysymyksiä on saadun selvityksen mukaan tarkasteltu neuvoston työryhmissä horisontaalisesti yhdessä.

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle on kuormittanut jäsenvaltioiden ja koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. EU:ssa on jo pitkään pyritty yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseen ja muuttovirtojen hallintaan. Suomen vastaanottojärjestelmä on moneen muuhun jäsenvaltioon verrattuna korkeatasoinen. Direktiiviehdotuksen vastaanotto-olosuhteita koskevat säännökset eivät näin ollen ole Suomen kannalta ongelmallisia. Jäsenvaltioiden vastaanottojärjestelmät poikkeavat kuitenkin edelleen huomattavasti toisistaan. Valiokunta pitää tästä syystä välttämättömänä, että myös kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoa koskevien säännösten yhdenmukaistamista jatketaan.

### *Edelleen liikkumisen vähentäminen*

Kansainvälistä suojelua hakevien edelleen liikkumisen vähentäminen EU:n sisällä on turvapaikkajärjestelmän uudistamisen keskeisimpiä tavoitteita. Direktiiviehdotuksessa tähän tavoitteeseen pyritään turvaamistoimia hyödyntämällä ja sillä, että hakijalle tarjotaan täydet vastaanotto-olosuhteet vain siinä jäsenvaltiossa, jossa hänen edellytetään Dublin-asetuksen mukaisesti olevan saapuvilla. Valiokunta ei ole pitänyt hyväksyttävänä, että henkilön, jonka turvapaikkahakemus on käsiteltävä toisessa jäsenvaltiossa, sallitaan jatkavan laitonta oleskelua muussa jäsenvaltiossa (HaVL 37/2016 vp). Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin mahdollisuutta turvapaikanhakijoiden liikkuvuutta rajaaviin toimenpiteisiin välttämättömänä, jotta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevaa Dublin-asetusta voidaan soveltaa tehokkaasti.

Komission ehdotukseen sisältyy uusia perusteita hakijan asumisvelvollisuudelle ja myös uusi säilönnötoperuste. Hakija voidaan ehdotuksen mukaan ottaa säilöön, jos hän ei ole noudattanut tiettyssä paikassa asumista koskevaa velvoitettaan ja on olemassa pakenemisen vaara. Valiokunta tähdentää, että lähtökohtana turvaamistoimia käytettäessä tulee aina olla säilöönnottoa lievempien toimien, kuten ilmoittautumis- ja asumisvelvoitteiden, hyödyntäminen. Säilöönnotto on viimeisin toimenpide. Valiokunta kuitenkin toteaa, että hakija on voitava ottaa säilöön, jos asumisvelvoitteen ei katsota tilanteen yksilöllisen arvioinnin perusteella olevan riittävä turvaamistoimi.

## Valiokunnan lausunto HaVL 26/2017 vp

Turvaamistoimista säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 7 luvussa. Mainittu luku sisältää säännökset muun muassa ilmoittautumisvelvollisuudesta (118 §), asumisvelvollisuudesta (120 a §) ja säilöön ottamisen edellytyksistä (121 §). Asumisvelvollisuutta koskevat säännökset lisättiin ulkomaalaislakiin hiljattain, ja ne tulivat voimaan 1.2.2017. Näitä säännöksiä voidaan soveltaa, jos lievemmat lain mukaiset turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Ulkomaalainen voidaan puolestaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos muut ulkomaalaislaissa säädetyt turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Komission ehdotuksista saattaa aiheutua tarve muuttaa ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevaa sääntelyä, koska direktiivin mukaiset perusteet asuinpaikan määrittämiselle ja säilöönnotolle on sisällytettävä kansalliseen lakiin.

### *Edustajajärjestelmän kehittäminen*

Jäsenvaltioiden on komission ehdotuksen mukaan asetettava edunvalvoja mahdollisimman pian ja viimeistään viiden työpäivän kuluessa siitä, kun ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Neuvoston kompromissiehdotuksessa määräaika edunvalvojan määräämiseen on pidennetty 15 työpäivään. Määräajan tulee olla kohtuullinen, jotta edustajamääräys ehditään saada tuomioistuimelta. Samalla on kuitenkin otettava huomioon lapsen etu, joka edellyttää edustajan määräämistä mahdollisimman nopeasti.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että edunvalvoja on vastuussa asianmukaisesta ja rajoitetusta määrästä yksin tulleita alaikäisiä. Jäsenvaltioiden on ehdotuksen mukaan myös huolehdittava edustajien toiminnan valvonnan järjestämisestä. Valvovan tahon on määrä myös vastata edunvalvojista tehtyjen kantelujen käsittelystä.

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevia säännöksiä ehdotetaan nyt esillä olevan vastaanottodirektiivin lisäksi ns. Dublin-asetukseen, menettelyasetukseen ja määritelmäasetukseen. Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoin ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Tavoitteena on selkeä järjestelmä, jossa lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon. Ehdotukset aiheuttavat muutostarpeita myös kansalliseen lainsäädäntöön. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) ei nykyisin rajoiteta edustettavien alaikäisten määrää. Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Edustajan määräämiselle ei ole säädetty määräaika. Myöskään edustajien toiminnan valvonnasta ei ole kattavia säännöksiä.

Saadun selvityksen mukaan Suomessa jo käynnissä olevassa edustajajärjestelmän kehittämissä työssä otetaan huomioon valmisteilla olevan EU-lainsäädännön vaikutukset. Edustajajärjestelmän kehittämisellä ja toiminnan valvonnan järjestämisellä saattaa olla kustannusvaikutuksia.

### *Hakijoiden taloudellisen omatoimisuuden ja kotoutumismahdollisuuksien lisääminen*

Valiokunta on aiemmin (HaVL 37/2016 vp) pitänyt komission ehdotuksen mukaista turvapaikanhakijoiden työmarkkinoille pääsyn nopeuttamista kannatettavana muun muassa hakijoiden hyvinvoinnin, itsenäisen taloudellisen selviytymisen ja kotoutumisedellytysten lisäämiseksi. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijat pääsevät työmarkkinoille

## Valiokunnan lausunto HaVL 26/2017 vp

viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa tämä enimmäisaika on yhdeksän kuukautta, kuten voimassa olevassa direktiivissä. Hakijalle ei komission ehdotuksen mukaan myönnetä pääsyä työmarkkinoille, jos hänen hakemuksensa käsitellään nopeutetussa menettelyssä.

Suomessa ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin mukaan oikeus tehdä ansiotyötä kolmen kuukauden oleskelun jälkeen, jos hänellä on voimassa oleva matkustusasiakirja, ja muussa tapauksessa kuuden kuukauden oleskelun jälkeen. Kumpikaan esillä oleva vaihtoehto ei ole Suomen voimassa olevan kansallisen lainsäädännön näkökulmasta ongelmallinen. Ulkomaalaislaissa ei kuitenkaan rajoiteta turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta tilanteissa, joissa hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä.

Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoin pyrkimystä yhdenmukaistaa työmarkkinoille pääsyä koskevaa sääntelyä. Yhdenmukaisella lainsäädännöllä voidaan osaltaan ehkäistä hakijoiden liikumista jäsenvaltiosta toiseen. Jos hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä, on valiokunnan mielestä perusteltua, että hakijalla ei ole pääsyä työmarkkinoille. Niin ikään EU:n toimieliimissä käsitellyssä olevan menettelyasetusehdotuksen mukaan hakemus on nopeutetussa menettelyssä ratkaistava pääsääntöisesti kahden kuukauden kuluessa sen jättämisestä.

Komission ehdotuksessa edellytetään, että kansainvälistä suojelua hakevia kohdellaan yhdenvertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa, kun kysymys on työelämän oikeuksista sekä koulutukseen ja tutkintojen tunnustamisenmenettelyihin pääsystä. Ehdotettua säännöstä on ehdotuksen jatkovalmistelussa täsmennetty siten, että yhdenvertainen kohtelu koskee vain niitä hakijoita, joilla on pääsy työmarkkinoille. Sosiaaliturvan osalta yhdenvertainen kohtelu koskee saadun selvityksen mukaan vain työssä olevia hakijoita. Jäsenvaltio voi jättää yhdenvertaisen kohtelun ulkopuolelle perhe-etuudet ja työttömyysetuudet, jos hakija ei ole suorittanut näihin etuuksiin liittyviä vakuutusmaksuja. Saadun selvityksen mukaan tämä tarkoittaa Suomessa mahdollisuutta rajoittaa asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia, mutta ei työttömyysetuuksia.

Valiokunta korostaa, että hakijalla tulee aina olla oikeus kiireelliseen terveydenhuoltoon. Direktiiviehdotuksen terveydenhuoltoa koskeva säännös on nykyisen direktiivin mukainen.

### *Perheenjäsenen määritelmä*

Komission ehdotuksessa perheenjäsenen määritelmää laajennettaisiin koskemaan ns. kauttakulkumaissa muodostettuja perheitä. Valiokunta on määritelmäasetuksesta antamassaan lausunnossa suhtautunut kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen (HaVL 36/2016 vp).

Perheenjäsenen määritelmän laajentamista on perusteltu kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla ja oikeudella perheen muodostamiseen. Jäsenvaltioiden huomiota on määritelmäasetuksen valmistelussa kiinnitetty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka on katsottu tukevan perheenjäsenen määritelmän laajentamista.

Perheenjäsenen määritelmän ulottaminen kauttakulkumaissa muodostuneisiin perhesiteisiin ei saadun selvityksen mukaan merkittävästi poikkea Suomen kansallisen sääntelyn nykytilasta. Ulkomaalaislain 37 §:n perheenjäsenen määritelmä koskee yleisesti Suomessa asuvan henkilön per-

## Valiokunnan lausunto HaVL 26/2017 vp

heenjäseniä, eikä sillä, onko perhe muodostettu alkuperä- vai kauttakulkumaassa, ole vaikutusta määritelmän soveltamiseen. Perheen perustamisen ajankohta, paikka ja muut olosuhteet voivat kuitenkin vaikuttaa perhesiteen aitouden kokonaisarviointiin. Ehdotuksella ei saadun selvityksen mukaan ole vaikutusta tämän kokonaisarvioinnin tekemiseen.

Aiemmassa valmistelussa lähtökohtana on ollut perheenjäsenen määritelmän säilyttäminen nykyisenä, jolloin perheen tulisi olla muodostettu jo alkuperämaassa. Tämä on ollut myös aiemmin Suomen kanta, mitä hallintovaliokunta on määritelmäasetuksen osalta tukenut (HaVL 13/2017 vp). Jatkokirjelmän (UJ 22/2017 vp) mukaan mainittu kanta ei ole saavuttamassa riittävää tukea jäsenvaltioiden keskuudessa. Suomi onkin jatkokirjelmän mukaan valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Saadun selvityksen mukaan määritelmän laajentaminen ei ole ristiriidassa nykyisen kansallisen soveltamiskäytännön kanssa, eikä siitä arvioida aiheutuvan lisäkustannuksia. Näin ollen hallintovaliokunta voi tukea Suomen kannan joustavoittamista tältä osin. Valiokunta kuitenkin toteaa, että jos perheenjäsenen määritelmän säilyttäminen nykyisellään vaikuttaa jatkoneuvotteluissa mahdolliselta, tulee siihen edelleen pyrkiä (ks. myös HaVL 25/2017 vp).

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 3.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Elsi Katainen kesk  
jäsen Kari Kulmala si  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Veera Ruoho kok  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Vesa-Matti Saarakkala si  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo