

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2002 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisen määritelmä ja toissijainen suojele)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 1 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisen määritelmä ja toissijainen suojele) (U 90/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marjo Waismaa, sisäasiainministeriö
- tulosalueen johtaja Arja Kekkonen, Ulkomaa-laisvirasto
- vanhempi lakimies Sari Sirva, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- työministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus muodostaa neljännen ja viimeisen osan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäistä vaihetta. Se sisältää vähimmäisvaatimuksia, joista voidaan siis vielä haluttaessa poiketa kansallisilla säännöksillä hakijan kannalta edullisempaan suuntaan.

Direktiiviehdotuksessa asetetaan säännöt sen määrittämiseksi, keille kansainvälistä suojelelu hakeville henkilöille voidaan myöntää pakolaisasema ja keille voidaan myöntää toissijaista suojelelu. Ehdotusta ei uloteta koskemaan sellaisia jäsenvaltioiden alueella oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saavat oleskella jäsenvaltioi-

den alueella muista kuin kansainvälisen suojelelun tarpeeseen liittyvistä syistä. Tällaisia syitä ovat lähinnä humanitaarisiin tai omantunnon vaatimuksiin liittyvät syyt.

Direktiiviehdotuksessa esitetään, että EU:n turvapaikkajärjestelmän perustana on oltava 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen täysimääräinen ja kokonaisvaltainen soveltaminen. Muita lähtökohtia ovat EU:n jäsenvaltioiden yhteinen kanta "pakolainen"-käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta sekä Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista.

Pakolaisasema myönnetään ehdotuksen mukaan henkilölle, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi Geneven yleissopimuksen 1 A artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Direktiiviehdotuksessa käyttöön otettu toissijaisen suojelun määritelmä perustuu pääosin kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen määräyksiin.

Toissijaista suojelua myönnetään ehdotuksen mukaan henkilölle, jolle ei voida myöntää direktiivin mukaista pakolaisasemaa tai jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perustuu nimenomaisesti syihin, joita ei ole mainittu Geneven yleissopimuksessa.

Direktiiviehdotus sisältää lisäksi säännökset niistä vähimmäisoikeuksista ja -etuuksista, jotka jäsenvaltion on myönnettävä pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun aseman saaneille henkilöille. Sekä pakolaisasemaan että toissijaisen suojelun saajan asemaan liittyvät oikeudet ja etuudet ovat pääsääntöisesti samat.

Pakolaisille on annettava pakolaisen matkustusasiakirja ja toissijaista suojelua saaville henkilöille muunlainen matkustusasiakirja, mikäli nämä henkilöt eivät saa matkustusasiakirjaa omasta kotivaltiostaan. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden liikkumisvapautta jäsenvaltion alueella ei saa rajoittaa.

Direktiiviehdotuksessa pakolaisstatuksen saaneen henkilön asema, siltä osin kuin on kysymys sosiaalisista, taloudellisista ja sivistyksellisistä oikeuksista, rinnastetaan jäsenvaltion kansalaisen asemaan heti kun pakolaisasema on myönnetty. Ehdotuksen mukaan toissijaista suojelua saavallekin olisi annettava oikeus tarvittaessa sosiaalipalveluihin ja toimeentuloturvaan sekä terveydenhuoltoon sekä mahdollisuus osallistua yleiseen koulutusjärjestelmään, täydennyskoulutukseen tai uudelleen koulutukseen oleskeluluvan myöntämisestä lukien yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa.

Eräiden oikeuksien saamista voitaisiin toissijaista suojelua saavien henkilöiden osalta lykätä 6—12 kuukaudella suojelun myöntämisestä lukien. Työlupa olisi annettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua suojelun myöntämisestä. Mahdollisuus osallistua työllisyyskoulutuk-

seen, ammattikoulutukseen ja työharjoitteluun olisi annettava viimeistään vuoden kuluessa suojelun myöntämisestä. Direktiiviehdotuksen jäsenvaltioiden on annettava toissijaista suojelua saavien henkilöiden osallistua kotoutumisen helpottamiseksi tukiohjelmiin viimeistään vuoden kuluttua suojelun myöntämisestä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu direktiiviin erittäin myönteisesti ja katsoo, että pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saavan henkilön aseman sekä näihin asemiin liittyvien oikeuksien ja etuuksien tason vähimmäisvaatimuksia koskeva harmonisointi EU:n jäsenvaltioiden kesken on hyvin tärkeä hanke, joka pitäisi toteuttaa mahdollisimman pian. Direktiiviehdotus muodostaa olennaisen osan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäistä vaihetta ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien täytäntöönpanoprosessia.

Suomi pitää keskeisenä sitä, että direktiiviehdotus perustuu Geneven yleissopimuksen ja sen sisältämien sitovien säännösten täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Suomi pitää myös hyvänä lähtökohtana sitä, että toissijaista suojelua annettaisiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien velvoitteiden pohjalta kattaen niiden ohella myös aseellista selkkausta pakenevat henkilöt.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että direktiiviehdotuksella ei luotaisi uutta maahanmuuttajaryhmää, jonka sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet olisivat erilaiset kuin pakolaisten oikeudet, vaikka heidän tarpeensa olisivat rinnastettavissa pakolaisten tarpeisiin. Hallinnon ja palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta jäsenvaltiossa asuvien ulkomaalaisten erottelu moniin eri oikeuksia saaviin ryhmiin on hankalaa. Koska direktiiviehdotus antaisi myös lähes täydet sosiaaliturvaoikeudet suojelun tarpeeseen perustuvan aseman myöntämisestä lukien, asianomaisille tulisi antaa samanaikaisesti oikeus hakeutua työhön ja tarvittaessa parantaa omia työllistymismahdollisuuksiaan työllisyyskoulutuksen, ammattikoulutuksen ja työharjoittelun avulla sekä osallistua muihinkin kotoutu-

mista edistäviin toimenpiteisiin. Koska tässä vaiheessa kyse on vain vähimmäisvaatimuksia sisältävästä direktiiviehdotuksesta, josta voidaan poiketa hakijoiden eduksi, se ei kuitenkaan

ainakaan nykymuodossaan näyttäisi edellyttävän edellä tarkoitettuja oikeuksia koskevan Suomen lainsäädännön muuttamista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää direktiiviehdotusta tarpeellisena, koska yhteisten vähimmäisvaatimusten asettaminen kansainväliselle suojelulle jäsenvaltioissa on välttämätöntä. Näin kyetään takaamaan korkea kansainvälisen suojelun taso suojelua tarvitseville henkilöille.

Valiokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen vaikutukset Suomessa ovat vähäiset. Suomen lainsäädäntö täyttää tämän minimisäännösdirektiivin määräykset.

Pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan henkilön aseman tulee olla mahdollisimman samankaltainen. Uusia maahanmuuttajaryhmiä ei tule luoda.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota perhekäsitteen erilaisuuteen eri direktiiviehdotuksissa. Tässä ehdotuksessa ydinperheen lapsille ei ole asetettu alaikäisyyden vaatimusta. Valiokunta korostaa jatkotyössä yhtenäisen perhekäsitteen merkitystä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaissihteerinä Jukka Savola.