

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2002 vp**

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 1 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisen määritelmä ja toissijainen suojele) (U 90/2001 vp) perustuslakivaliokunnalle lausuntoa varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho ja ylitarkastaja Marjo Waismaa, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Tapio Kuosma
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Martin Scheinin.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 9.11.2001 tehnyt ehdotuksen neuvoston direktiiviksi, jonka tarkoituksena on asettaa vähimmäisvaatimukset edellytyksistä antaa kansainvälistä suojeleu kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille. Direktiiviehdotus sisältää säännökset siitä, millä edellytyksillä kansainvälistä suojeleu hakevalle henkilölle myönnetään pakolaisen ja toissijaista suojeleu saavan asema. Säännösehdoetukset perustuvat pakolaisten oikeusasemasta Genevessä vuonna 1951 tehtyyn yleissopimukseen ja sitä täydentävään vuonna 1967 New Yorkissa tehtyyn pöytäkirjaan sekä asiaa koskeviin muihin kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Direktiiviehdotus sisältää lisäksi säännöksiä kansain-

välistä suojeleu saavalle henkilölle jäsenvaltiossa myönnettävistä oikeuksista ja etuuksista.

Ehdotetulla direktiivillä pyritään varmistamaan kansainvälisen suojeleu antaminen sitä todella tarvitseville. Tavoitteena on myös rajoittaa suojeleu hakijoiden tarpeetonta liikkumista jäsenvaltiosta toiseen sekä ehkäistä turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöä. Tarkoitus on vähentää jäsenvaltioiden tätä alaa koskevien lainsäädäntöjen ja käytäntöjen eroja.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotukseen erittäin myönteisesti ja pitää hanketta hyvin tärkeänä. Ehdotukset tulee valtioneuvoston kannan mukaan toteuttaa mahdollisimman pian.

Keskeistä on, että direktiiviehdotus perustuu Geneven yleissopimuksen ja sen sisältämien sitovien velvoitteiden täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Hyvä lähtökohta on, että toissijaisen suojelun antaminen pohjautuu ehdotuksessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteisiin ja kattaa myös aseellista selkkausta pakenevat henkilöt.

Direktiivillä ei valtioneuvoston kannan mukaan tule luoda uutta maahanmuuttajaryhmää, jonka sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset

oikeudet poikkeaisivat pakolaisten vastaavista. Kansainvälistä suojelua saaville tulee antaa tällaisen aseman myöntämisestä lukien oikeus haakeutua työhön ja tarvittaessa parantaa omia työllisyysmahdollisuuksiaan työllisyyskoulutuksen, ammattikoulutuksen ja työharjoittelun avulla sekä osallistua kotoutumista edistäviin muihinkin toimenpiteisiin. Direktiivin vähimmäisvaatimusluonteesta johtuen ehdotus ei kuitenkaan näiltäkään osin ole Suomen lainsäädännön kannalta ongelmallinen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiivin tarkoituksena on panna täytäntöön EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan määräyksiä Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Kyseessä on yksi niistä toimenpiteistä, joilla tähdätään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseen. Direktiiviehdotus sisältää säännöksiä kansainvälisen suojelun antamisen edellytyksistä kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille sekä suojelua saavien henkilöiden oikeusasemasta. Ehdotettu sääntely perustuu keskeisiltä osiltaan Geneven yleissopimuksen ja jäsenvaltioita velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen määräyksiin. Valiokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen valtioneuvoston tavoin myönteisesti ja pitää ehdotetun sääntelyn toteuttamista tärkeänä.

Jäsenvaltiot voivat direktiiviehdotuksen 4 artiklan mukaan säätää tai pitää voimassa suotuisampia vaatimuksia kansainvälisen suojelun antamisedellytysten ja suojelun sisällön määrittelemiseksi, kunhan kansallinen sääntely on sopusoinnussa ehdotetun direktiivin vaatimusten kanssa. Direktiivin tällaisesta vähimmäisvaatimuksia asettavasta luonteesta johtuu, että sillä ei velvoiteta jäsenvaltiota heikentämään kansallista sääntelyä kansainvälisen suojelun myöntämisedellytyksistä tai sitä saavien henkilöiden oikeusasemasta. Tämän vuoksi ehdotus ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Direktiiviehdotuksen 15 artikla sisältää säännökset toissijaisen suojelun myöntämisen perusteista. Artiklan a alakohdan perusteella toissijaista suojelua myönnetään, kun hakijalla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kärsimään kidutuksesta taikka epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta tai rangaistuksesta. Kuolemanrangaistuksen uhka on valiokunnan mielestä aiheellista mainita säännöksessä toissijaisen suojelun antamisperusteena. Perustuslain 7 §:n 2 momentti sisältää kuolemanrangaistuksen kiellon ja perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetään kuolemanrangaistuksen uhkaan perustuvasta ulkomaalaisen karkottamisen, luovuttamisen ja palauttamisen kiellosta. Kuolemanrangaistuksen kiellosta sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 2 artiklan 2 kappaleeseen.

Toissijaista suojelua saavan henkilön oikeusasema poikkeaa ehdotuksen mukaan jossain määrin pakolaisen oikeusasemasta. Toissijaista suojelua saavalle on 24 artiklan 3 kohdan mukaan annettava työlupa viimeistään kuuden kuukauden kuluttua suojelun myöntämisestä. Saman artiklan 4 kohdan mukaan tällaiselle henkilölle on annettava mahdollisuus osallistua työllisyyskoulutukseen, ammattikoulutukseen ja käytännön työharjoitteluun viimeistään vuoden kuluessa suojelun myöntämisestä. Toissijaista suojelua saavan tulee 31 artiklan 2 kohdan mukaan voida osallistua tukiohjelmiin kotoutumisen helpottamiseksi viimeistään vuoden kuluessa suojelun myöntämisestä. Pakolaiselle jäsenvaltion on

annettava nämä oikeudet heti pakolaisaseman myöntämisen jälkeen.

Ehdotettu sääntely ei muodostu direktiiviehdotuksen vähimmäisvaatimuksia asettavan luonteen vuoksi perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Ehdotusta on kuitenkin jatkovalmistelussa vielä syytä arvioida ennen muuta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeusaseman eroavaisuuksille on vaikea nähdä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä erityisesti tilanteissa, joissa suojelun antamisen perusteet ja sen ennakoitavissa oleva ajallinen kesto eivät olennaisesti poikkea toisistaan.

Ehdotetulla direktiivillä ei ole tarkoitus säännellä kansainvälistä suojelua annettaessa noudatettavaa menettelyä jäsenvaltioissa. Direktiivin vähimmäisvaatimuksia asettavaan luonteeseen kuitenkin sopii, että siinä kiinnitetään huomiota myös hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksiin. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa käsitellään oikeutta hyvään hallintoon (41 artikla) ja oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Näistä asioista säädetään myös perustuslain 21 §:ssä. Direktiiviin on valiokunnan mielestä asianmukaista lisätä säännökset hyvän hallinnon vaatimuksiin sisältyvästä oikeudesta tulla kuulluksi (ks. esim. PeVL 1/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2002 vp, s. 3). Valiokunta huomauttaa, että direktiiviehdotuksen 13 artikla (pakolaisaseman lakkauttaminen) ja 16 artikla (toissijaisen suojelun lakkauttaminen) eivät sisällä säännöksiä oikeudesta hakea päätökseen muutosta (vrt. 14 artiklan 3 kohta ja 17 artiklan 3 kohta).

Kansainvälistä suojelua hakevan avopuolisoa pidetään direktiiviehdotuksen 2 artiklan j alakohdan mukaan hakijan perheenjäsenenä, jos

avopuoliset rinnastetaan aviopuolisoihin asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä tai käytännössä. Ehdotus on ongelmallinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräysten kannalta perhe-elämän suojasta, minkä lisäksi se asettaa kansainvälistä suojelua hakevat erilaiseen asemaan jäsenvaltiosta riippuen (ks. PeVL 42/2000 vp, s. 3—5 ja PeVL 37/2001 vp, s. 2—3).

Valiokunta kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen 30 artiklan poikkeukselliseen ehdotto-muuteen. Säännösehdotuksen sanamuodon perusteella jäsenvaltio ei saa lainkaan rajoittaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden liikkumisvapautta alueellaan. Valiokunnan mielestä kieltoa on aiheellista täsmentää kohdistumaan esimerkiksi syrjiviin tai muutoin perusoikeusjärjestelmän vastaisiin liikkumisvapauden rajoituksiin.

Direktiiviehdotuksen 35 artiklan säännös kielletyistä syrjintäperusteista on syytä muotoilla perustuslain 6 §:n 2 momenttia ja EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kappaletta vastaavasti niin, että kiello kattaa myös muut henkilöön liittyvät syyt (ks. esim. PeVL 10/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksessa käytetään ihmisistä sanaa rotu. Tälle sanalle ei nykyaikaisen käsityksen mukaan ole tieteellisiä perusteita. Sana on korvattavissa esimerkiksi termillä alkuperä (ks. PeVL 26/2002 vp, s. 3/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa vähäisin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

PeVL 27/2002 vp — U 90/2001 vp

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Saara Karhu /sd	vjäs. Jukka Mikkola /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.