

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 9 päivänä marraskuuta 2001 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolman-

sien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2002

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EURODOC EU/121101/0893

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA SIITÄ, MILLOIN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISIA JA KANSALAISUUDETTOMIA HENKILÖITÄ ON PIDETTÄVÄ PAKOLAISINA TAI MUUTA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA TARVITSEVINA HENKILÖINÄ, JA NÄIDEN HENKILÖIDEN ASEMASTA

Komissio on antanut 9 päivänä marraskuuta 2001 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta (KOM [2001] 510 lopullinen, 2001/0207 [CNS]). Direktiiviehdotuksen käsittely turvapaikkatyöryhmässä ei ole vielä alkanut. Komission edustaja on arvioinut, että käsittely voitaneen aloittaa aikaisintaan Espanjan puheenjohtajuuskaudella kevään 2002 kuluessa.

1. Säädösehdotuksen tavoite

Direktiiviehdotuksella pyritään osaltaan panemaan täytäntöön Amsterdamin sopimusta, Wienin toimintasuunnitelmaa ja Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmiä. Tampereen päätelmissä todetaan, että lyhyellä aikavälillä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulisi sisältää muun muassa ”pakolaisaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentäminen. Sitä olisi myös täydennettävä toissijaista suojelua koskevilla toimenpiteillä, joiden avulla tällaista suojelua tarvitsevalle henkilölle myönnetään asianmukainen asema”.

Direktiiviehdotuksen tärkein tavoite on asettaa yhteiset vähimmäisvaatimukset sille, mitä edellytetään henkilöltä, jolle annetaan kansainvälistä suojelua pakolaisena tai toissijaista suojelua tarvitsevana henkilönä, ja sille, mikä on tällaisen henkilön asema. Direktiiviehdotuksella pyritään varmistamaan, että kaikissa jäsenvaltioissa myönnetään vähimmäisvaatimukset täyttävää kansainvälistä

suojelua niille, jotka sitä todella tarvitsevat. Sillä pyritään myös vähentämään jäsenvaltioiden alan lainsäädäntöjen ja käytäntöjen välisiä eroja.

Tavoitteena on lisäksi rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden aiheutonta liikkumista jäsenvaltiosta toiseen pelkäämään sen vuoksi, että pakolaisaseman tunnustamista ja toissijaisen suojelun myöntämistä koskevat säännökset ovat eri jäsenvaltioissa erilaiset. Tavoitteena on vielä taata korkea kansainvälisen suojelun taso suojelua todella tarvitseville henkilöille ja samalla ehkäistä sellaista jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöä, joka on omiaan heikentämään järjestelmien uskottavuutta.

2. Säädösehdotuksen pääasiallinen sisältö

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

Direktiiviehdotuksessa asetetaan säännöt sen määrittelemiseksi, keille kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille voidaan myöntää pakolaisasema ja keille voidaan myöntää toissijaista suojelua. Ehdotusta ei uloteta koskemaan sellaisia jäsenvaltioiden alueella oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saavat oleskella jäsenvaltioiden alueella muista kuin kansainvälisen suojelun 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 lähtökoh- tia ovat EU:n jäsenvaltioiden yhteinen kanta 'pakolainen'-käsitteen yhdenmukaistetusta soveltamisesta sekä Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menette- lyistä ja perusteista.

Pakolaisasema myönnetään ehdotuksen mukaan henkilölle, jolla on perusteltua aihet- ta pelätä joutuvansa vainotuksi Geneven yleissopimuksen 1 A artiklassa tarkoitetulla tavalla. Siinä määritellään tarkemmin vainon luonne, syyt sekä seikat, joiden pohjalta ha- kemuksia arvioidaan. Ehdotuksessa määritel- lään myös haitan aiheuttaja, joka voi olla val- tio, valtiota valvovat puolueet tai järjestöt se- kä muutkin kuin valtiolliset toimijat silloin, kun valtio on kykenemätön tai haluton tar- joamaan suojelua haittaa vastaan. Ehdotuk- seen sisältyvät myös säännökset pakolais- aseman lakkauttamisesta ja epäamisestä. Näiden säännösten sanamuoto vastaa Gene- ven yleissopimuksen asianomaisia artikloja.

Direktiiviehdotuksessa käyttöön otettu toissijaisen suojelun määritelmä perustuu pääosin kansainvälisten ihmisoikeusasiakir- jojen määräyksiin. Näistä keskeisimmät ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suoja- miseksi tehty Euroopan yleissopimus (3 a- tikla), kidutuksen ja muun julman, epäinh- millisen tai halventavan kohtelun tai rangais- tuksen vastainen Yhdistyneiden Kansakunti- en yleissopimus (3 artikla) ja kansalaisoike- uksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kan- sainvälinen yleissopimus (7 artikla). Ehdo- tuksessa todetaan, ettei siinä haluta luoda henkilöryhmiin perustuvia uusia suojeluvel- voitteita, vaan siinä pyritään selkeyttämään ja kokoamaan EU-lainsäädännön avulla yhteen voimassa olevia kansainvälisiä ja yhteisön velvoitteita ja käytäntöjä.

Toissijaista suojelua myönnetään ehdotuk- sen mukaan henkilölle, jolle ei voida myön- tää direktiivin mukaista pakolaisasemaa tai jonka kansainvälistä suojelua koskeva hake- mus perustuu nimenomaisesti syihin, joita ei ole mainittu Geneven yleissopimuksessa. Tässä yhteydessä tarkoitettuja syitä ovat k-

dutus tai epäinhimillinen tai halventava koh- telu tai rangaistus; ihmisoikeusloukkaus, joka on niin vakava, että jäsenvaltion on toteutet- tava siihen liittyvät kansainväliset velvoit- teensa; tai hakijan elämää, turvallisuutta tai vapautta koskeva uhka, joka johtuu mielival- taisesta väkivallasta, joka puolestaan johtuu aseellisesta konfliktista taikka järjestelmälli- sistä tai laajoista ihmisoikeusloukkauksista.

Direktiiviehdotukseen sisältyvät säännök- set myös toissijaista suojelua saavan henki- lön aseman lakkauttamisesta ja epäamisestä. Epäamisen osalta säännös vastaa Geneven yleissopimuksen pakolaisia koskevan vastaa- van artiklan sisältöä.

Direktiiviehdotus sisältää lisäksi säännök- set niistä vähimmäisoikeuksista ja - etuuksista, jotka jäsenvaltion on myönnettävä pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun ase- man saaneille henkilöille. Sekä pakolaisase- maan että toissijaisen suojelun saajan ase- maan liittyvät oikeudet ja etuudet ovat pää- sääntöisesti samat. Useimmissa jäsenvaltiois- sa toissijaisen suojelun myöntämisen katso- taan olevan ainakin lähtökohtaisesti tilapä- luontoisempi ratkaisu kuin pakolaisaseman myöntäminen, vaikka komissio toteaaakin, et- tä todellisuudessa toissijaisen suojelun tarve osoittautuu usein pitkälliseksi. Tämän lähtö- kohdan vuoksi jäsenvaltioille annetaan mah- dollisuus myöntää tietty osa toissijaista suo- jelua saavien henkilöiden oikeuksista ja etuuksista vasta lyhyehkön ajan kuluttua toissijaisen suojelun myöntämisestä.

Direktiiviehdotuksen mukaan suojelua saa- ville henkilöille on annettava tiedoksi suoje- lua koskevat säännökset kielellä, jota he to- dennäköisesti ymmärtävät. Pakolaisille on myönnettävä oleskelulupa, jonka on oltava voimassa vähintään viisi vuotta ja joka on uusittava ilman eri toimenpiteitä. Toissijaista suojelua saaville henkilöille on myönnettävä oleskelulupa, joka on voimassa vähintään yhden vuoden ajan ja joka on uusittava ilman eri toimenpiteitä enintään yhden vuoden vä- lein niin kauan, kuin toissijaisen suojelun an- tamisen tarve jatkuu.

Pakolaisille on annettava pakolaisen mat- kustusasiakirja ja toissijaista suojelua saaville henkilöille muunlainen matkustusasiakirja, mikäli nämä henkilöt eivät saa matkustus- asiakirjaa omasta kotivaltiostaan. Kansainvä-

listä 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 tarvittaviin sosiaalipalveluihin ja toimeentuloturvaan sekä terveydenhuoltoon sekä mahdollisuus osallistua yleiseen koulutusjärjestelmään, täydennyskoulutukseen tai uudelleen koulutukseen oleskeluvuoden 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 työllisyyskoulutukseen, 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.

3. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu, ja siihen saattaa sisältyä joitakin kohtia, joiden sisältö ja merkitys Suomen lainsäädännön kannalta täsmentyvät vasta tulevilla keskusteluilla turvapaikkatyöryhmässä. Se sisältää myös kohtia, joiden hyväksyminen saattaa olla vaikeata niiden jäsenvaltioiden kannalta, joissa ei ole käytössä minkäänlaista toissijaisen suojelun järjestelmää. Täysin tarkkojen lainsäädännöllisten vaikutusten ennakoiminen ei ennen käsittelyn aloittamista ole tarkoituksenmukaista. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, ettei direktiiviehdotus ehdotetussa muodossaan edellyttäisi kovin mittavia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä johtuu

siitä, että tässä vaiheessa kyse on vähimmäisvaatimuksia sisältävästä direktiiviehdotuksesta, josta voidaan kansallisesti poiketa kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden eduksi.

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa (378/1991) on säännökset sekä pakolaisaseman myöntämisestä (30 §) että toissijaisen suojelun antamisesta (31 §). Nämä säännökset näyttäisivät vastaavan pitkälti direktiiviehdotukseen sisältyviä säännöksiä. Direktiiviehdotuksen perusteluihin sisältyvä maininta siitä, että toissijaisen suojelun myöntämisen katsottaisiin olevan ainakin lähtökohdaisesti tilapäisluontoisempi ratkaisu kuin pakolaisaseman myöntäminen, ei kuitenkaan vastaa Suomen käytäntöä. Pakolaisasema ja toissijaista suojelua saavan henkilön asema eivät Suomessa poikkea toisistaan keston suhteen, vaan molemmat asemat ovat luonteeltaan pysyviä.

Suomen lainsäädännön mukaan vakinaista asumista varten oleskeluluvan saaneen henkilön oikeudet ovat heti luvan myöntämisestä lukien käytännöllisesti katsoen samanlaiset kuin Suomen kansalaisen. Pakolaiset ja suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt ovat maahantulon alkuvaiheessa hieman edullisemmassa asemassa kuin muut ulkomaalaiset. Yhteiskunta järjestää heille ensimmäisen asunnon sekä tulkkipalveluja. Palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon suojelun tarpeesta johtuvat erityistarpeet, jotka saattavat liittyä esimerkiksi kietettujen hoidon järjestämiseen tai naisten asemaan. (Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettu laki (493/1999)).

On huomattava, että vähimmäisvaatimukset sisältävän direktiiviehdotuksen hyväksymisen jälkeenkin toissijaista suojelua saavien henkilöiden sosiaaliturva ja mahdollisesti myös terveydenhuollon palvelut jäisivät erilaisiksi eri jäsenvaltioissa. Monissa jäsenvaltioissa sosiaaliturvaoikeudet määräytyvät työperusteisesti, kun taas Suomessa sosiaaliturvaoikeudet on pääsääntöisesti sidottu asumiseen. Se mahdollisuus, että toissijaista suojelua saavilla henkilöillä ei olisi oikeutta tehdä työtä, mutta he saisivat samantasoisien sosiaaliturvan kuin Suomen kansalaiset, olisi kokonaan uusi järjestely.

Euroopan unionin onkin tarkoitus jatkaa eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaistamista. Toisessa vaiheessa säännöksiä yhdenmukaistettaneen entistä sitovampaan suuntaan. Jo annettujen direktiiviehdotusten sisältö huomioon ottaen tämä saattaa merkitä tulevaisuudessa sitä, että Suomi voi joutua tarkistamaan maahanmuuttajien vahingoksi nykyistä tasa-arvoperiaatetta, joka koskee kaikkia maassa vakinaisessa tarkoituksessa asuvia henkilöitä.

4. Taloudelliset vaikutukset

Suomen lainsäädäntö ja käytäntö vastaavat pitkälti direktiiviehdotuksen sisältöä. Ehdotus ei siten ainakaan nyky muodossaan aiheuttane merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Kyse on kuitenkin komission ehdotuksesta, josta neuvottelut eivät ole vielä alkaneet ja jonka sisällöllistä lopputulosta ei näin ollen ole mahdollista tässä vaiheessa arvioida.

5. 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 kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin. Koska tässä vaiheessa kyse on vain vähimmäisvaatimuksia sisältävästä direktiiviehdotuksesta, josta voidaan poiketa hakijoiden eduksi, se ei kuitenkaan ainakaan nyky muodossaan näyttäisi edellyttävän edellä tarkoitettuja oikeuksia koskevan Suomen lainsäädännön muuttamista.