

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus 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)

(2002/C 221/11)

Neuvosto päätti 15. marraskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 13. toukokuuta 2002. (Esittelijä oli An Le Nouail Marliere).

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 29. ja 30. toukokuuta 2001 pitämässään 391. täysistunnossa (toukokuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta, 2 vastaan ja 1 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission tekemä ehdotus on osa komiteassa käsiteltävänä olevien direktiiviehdotusten kokonaisuutta, jolla pyritään luomaan yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Ehdotetun direktiivin tavoitteena on panna täytäntöön EY:n perustamissopimuksen 63 artikla, Wienin toimintasuunnitelma, Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 14 kohta sekä neuvostolle ja parlamentille marraskuussa 2001 esitettyyn tulostauluun sisältyvät asiaa koskevat suositukset.

1.2. Ehdotettu direktiivi on olennainen apuväline tehostettaessa valtiollisia turvapaikkajärjestelmiä ja lisättäessä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta. Pakolaisasemasta säädetään Geneven yleissopimuksessa vuodelta 1951. Sitä on täydennetty vuonna 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla ja 19. elokuuta 1997 voimaan tulleella Dublinin yleissopimuksella, jossa määrätään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevasta jäsenvaltiosta.

1.3. Komissio on tehnyt joukon ehdotuksia turvapaikkapolitiikan yhtenäistämiseksi. ETSK on antanut niistä lausuntoja seuraavasti: vuoden 2000 syyskuussa pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyistä, vuoden 2001 huhtikuussa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista vähimmäisvaatimuksista ja vuoden 2001 heinäkuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisestä.

1.4. Tarkasteltavana olevan ehdotetun direktiivin tavoitteena on luoda yhteinen pakolaisuuden määritelmä henkilöille, jotka ovat joko yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia, sekä heidän oikeuksiaan Euroopan unionissa säätelevät yhteiset normit.

1.4.1. Ehdotetun direktiivin mukaan myös muut kuin valtiolliset organisaatiot tai toimijat voidaan lukea pakolaisten vainoajiin, mikäli valtio ei tarjoa tehokasta suojelua. Komissio pyrkii tällä lähestymistavalla noudattamaan EU:n jäsenvaltioiden valtaenemmistön käytäntöä, sillä niiden mielestä vainon alkuperällä ei ole merkitystä, mikäli pelko joutua vainotuksi on perusteltu.

1.4.2. Ehdotetussa direktiivissä säädetään kuitenkin, että jos jotakin toista osaa turvapaikanhakijan lähtömaan alueesta voidaan pitää turvallisena, hänet voidaan palauttaa sinne.

1.4.3. Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota myös naisten ja lasten erityisongelmiin. Se sisältää erityissäännökset heidän hakemustensa arvioimiseksi, ja siinä veloitetaan jäsenvaltiot järjestämään erityistä sairaanhoito- tai muuta apua niille, jotka ovat joutuneet kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psykologisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi.

1.5. Huomattakoon, että komissio on päättänyt sisällyttää samaan asiakirjaan sekä pakolaisaseman myöntämisen- ja peruuttamiseksi koskevat vähimmäisvaatimukset että toissijaisen suojelun myöntämisen vähimmäisvaatimukset.

1.6. Ehdotuksessa ei käsitellä pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun myöntämiseen tai peruuttamiseen liittyviä menettelyjä.

1.7. Ehdotuksen mukaan järjestelmän perustana on oltava Geneven yleissopimuksen täysimääräinen ja kokonaisvaltainen soveltaminen. Siten säilytetään palauttamiskiellon periaate eli varmistetaan, ettei ketään palauteta takaisin alueelle, jossa hän on vaarassa joutua uudelleen vainottavaksi. Yleissopimuksen soveltamista täydennetään toimenpiteillä toissijaisen suojelun tarjoamiseksi niille, joita yleissopimus ei kata, mutta jotka siitä huolimatta tarvitsevat kansainvälistä suojelua.

1.8. Komissio toteaa, että ehdotuksella pyritään yhtenäistämään turvapaikkalainsäädännön soveltaminen jäsenvaltioissa ja vähentämään turvapaikanhakijoiden liikkumista heille edullisimpien järjestelmien mukaan (asylum shopping).

1.9. Tällä direktiiviehdotuksella komissio pyrkii seuraaviin tavoitteisiin:

- Asetetaan vähimmäisvaatimukset sille, mitä edellytetään henkilöltä, joka hakee kansainvälistä suojelua pakolaisena tai toissijaisen suojelun saajana, ja mikä on tällaisen henkilön asema.
- Varmistetaan, että kaikissa jäsenvaltiossa voidaan antaa vähimmäisvaatimukset täyttävää kansainvälistä suojelua niille, jotka sitä todella tarvitsevat, ja vähennetään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen ja käytäntöjen välisiä eroja tällä alalla, mikä on ensimmäinen askel kohti täydellistä yhdenmukaistamista.
- Rajoitetaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden toissijaista siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen pelkästään sen vuoksi, että pakolaisaseman tunnustamista ja toissijaisen suojelun myöntämistä koskevat sovellettavat säännöt vaihtelevat maittain.
- Taataan korkeatasoinen suojelu sitä tarvitseville ja ehkäistään samalla sellaisten turvapaikkahakemusten jättämistä, jotka heikentävät järjestelmän uskottavuutta. Lisäksi tunnustetaan vaikeudet erottaa joskus taloudellisista syistä muuttavat ja turvapaikanhakijat.

1.10. Seitsemään lukuun jaetussa direktiiviehdotusasiakirjassa käsitellään peräkkäin ehdotuksen yleisimpiä näkökohtia, kansainvälisen suojelun yleispiirteitä, pakolaisaseman tunnustamisen edellytyksiä, täydentävää toissijaista suojelua, jäsenvaltioille asetettuja vähimmäisvelvoitteita niitä henkilöitä kohtaan, joille ne myöntävät kansainvälistä suojelua, sekä sääntöjään sen varmistamiseksi, että direktiivi pannaan täytäntöön kokonaisuudessaan.

2. Yleistä

2.1. Vähimmäisvaatimusten asettaminen

2.1.1. Suojelua koskevan hakemuksen jättäminen on perusluonteinen yleismaailmallinen oikeus, riippumatta siitä, perustuuko suojelu johonkin Geneven yleissopimuksen viidestä kriteeristä vai onko suojelu täydentävää tai toissijaista. Vaatimukset voivat olla vähimmäistasoisia mikäli niissä tunnustetaan kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin kirjatut perusihmisoikeudet sekä kunnioitetaan ja suojellaan niitä.

2.1.2. Vaikka komitea kannattaa komission yhtenäistämistä ja yhdenmukaistamistavoitteita, se korostaa, että jäsenvaltioissa on tarpeen säilyttää hakijoille suotuisimmat käytänteet.

2.2. Aseman tunnustaminen

2.2.1. Kukin hakija voi vaatia kansainvälistä suojelua, mutta jäsenvaltio voi myöntää hänelle suojaa saavan henkilön aseman tai evätä sen.

2.2.2. Komitea on tyytyväinen siihen, että on käynnistetty prosessi, jonka tavoitteena on sopia pakolaisaseman tai täydentävää suojelua saavan henkilön aseman tunnustamista koskevista yhteisistä vaatimuksista.

2.2.3. Komitea kuitenkin pahoittelee sitä, että komissio käyttää edelleen ilmausta "aseman myöntäminen", kun kyseessä on Geneven yleissopimuksen 1 artiklan mukaan yksinkertaisesti sellaisen aseman tunnustaminen, joka hakijalla jo tilanteen perusteella on jäsenvaltion tunnustamisesta riippumatta ⁽¹⁾.

2.2.4. Komitea panee merkille, että Dublinin yleissopimuksen ja sen soveltamisen parantamiseksi on valmisteilla asetus-ehdotus ⁽²⁾.

2.2.5. Komitea korostaa, että pakolaisaseman tunnustamiseen tai toissijaisen suojelun myöntämiseen liittyvistä yhteisistä vaatimuksista sopiminen on askel kohti Tampereella kokoon-tuessa Eurooppa-neuvostossa asetettuja tavoitteita. Se muistuttaa kuitenkin, että hakemuksen käsittelyyn vaikuttaa myös siitä vastuussa olevan valtion määräämismenettely.

2.2.6. Komitea korostaa, että sopimalla pakolaisaseman tunnustamisen vähimmäisvaatimuksista vähennettäisiin lisäksi hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämisen merkitystä, koska kohdemaan valinta perustuisi muihin kriteereihin kuin mahdollisiin eroihin jäsenvaltioiden tavoissa käsitellä hakemuksia.

2.2.7. Kuten komitea esittää edellisessä lausunnossaan ⁽³⁾, näin turvapaikanhakijoille voidaan tarjota nykyistä paremmin mahdollisuus valita, mihin maahan he haluavat jättää hakemuksensa, kun otetaan huomioon valintaan vaikuttavat kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät, jotka ovat ratkaisevia nopean kotouttamisen kannalta

⁽¹⁾ Neuvoston päätöslauselma, annettu 20. kesäkuuta 1995, turvapaikkamenettelyjen vähimmäistakuista. EYVL C 274, 19.9.1996, s. 13–17.

⁽²⁾ Ks. TSK:n 20. maaliskuuta 2002 antama lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi" (esittelijä: Sukhdev Sharma).

⁽³⁾ EYVL C 260, C 17.9.2001, kohta 2.3.4.3 (esittelijä: Dario Mengozzi).

2.3. Hakemuksen käsittely

2.3.1. On syytä erottaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, turvapaikkahakemus ja toissijaista suojelua koskeva hakemus.

2.3.2. Monien ihmisten tarpeiden yhteisarviointiin perustuvaa väliaikaista suojelua ei käsitellä tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa, koska neuvosto on jo hyväksynyt sitä koskevan säädöksen 20. heinäkuuta 2001. Sen voimassaolo on määrääkainen, ja sitä sovelletaan suuriin ihmisryhmiin (1).

2.3.3. Komitea on tyytyväinen komission tarkennukseen, jonka mukaan jokaista kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta pidetään turvapaikkahakemuksena, paitsi jos yhteisön ulkopuolisen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö nimenomaisesti pyytää muunlaista suojelua (2 artiklan g kohta).

2.3.4. Mikäli toissijaista suojelua koskeva hakemus määrittellään pyynnöksi, jonka ei voida katsoa perustuvan siihen, että kyseinen henkilö on Geneven yleissopimuksen 1 A artiklassa tarkoitettu pakolainen tai pyynnöksi, joka on tehty hakemuksen hylkäämisen jälkeen (2 artiklan i kohta) oletetaan, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ja käsitelty turvapaikkahakemuksena tai sitä on pidetty ja käsitelty sellaisena. On syytä tarkentaa tai lisätä, että hakemus itse on toissijainen, kun taas suojelu täydentää Geneven yleissopimuksen 1 A artiklan tarkoittamassa mielessä tunnustamatta jäänyttä pakolaisasemaa.

2.3.5. Komissio itse muistuttaa etusijasäännöstä, jonka mukaan hakemusta käsiteltäessä pakolaisasema on aina käsiteltävä ensimmäiseksi. Toissijainen suojelu ei siis voi olla keino heikentää pakolaisasemaan kuuluvaa suojelua. Lisäksi vuoden 1951 yleissopimuksessa tarkoitettuun pakolaisasemaan kuuluu ekstraterritoriaalisia oikeuksia ja etuja, jotka saattavat olla laajempia kuin toissijaiseen suojeluun kuuluvat.

2.4. Perheenjäsenet (6 artikla)

2.4.1. Komitean mielestä on hyvä, että kansainvälistä suojelua hakevan seurassa olevat perheenjäsenet voivat vaatia samaa asemaa.

2.4.2. On pidettävä erillään oikeus hakea turvapaikkaa ja hakemuksen käsittelyn myöhempi vaihe, joka päättyy pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun edun myöntämiseen tai epäämiseen.

2.4.3. Vaikka hakijat ovat yksilöitä ja heidän on aina saatava hakemuksensa käsiteltyä perusteellisesti ja yksilöllisesti, toissijaista suojelua koskevien vaatimusten täytäntöönpano ei saa olla ristiriidassa perheenyhdistämiseen tähtäävien määräysten kanssa. Tämä on itse asiassa perustavan tärkeää, mikäli halutaan luoda normaalit ja ihmisarvoiset elinolot mahdollisimman nopeasti.

2.5. Naiset

2.5.1. Vaikka sukupuoleen perustuvan vainon erityismuotoja (esimerkiksi naisten sukuelinten silpominen, pakkoavioliitot, kivittäminen oletetun aviorikoksen vuoksi, naisten ja tyttöjen järjestelmällinen raiskaaminen taistelutekniikkana) ei suoraan mainitakaan vuoden 1951 Geneven yleissopimuksessa, ne tulisi määritellä jäsenvaltioissa turvapaikkahakemuksen jättämisen perustelluiksi syiksi ja turvapaikan myöntämisen hyväksytyiksi perusteluiksi.

2.5.2. Tämän vuoksi direktiiviehdotukseen tulee liittää suuntaviivat, joilla sukupuolinäkökohdat sisällytetään turvapaikkahakemusten käsittelyyn. Näin voidaan taata nykyistä paremmin mies- ja naispuolisten turvapaikanhakijoiden yhdenvertainen tunnustaminen, sillä turvapaikkoja on myönnetty poliittisten mielipiteiden perusteella vähemmän naisille kuin miehille. Mikäli naiset uhmaavat vallitsevia sosiaalisia normeja, he eivät aina voi luottaa asuinvaltionsa suojeluun.

2.5.3. Sukupuolinäkökohta tulee niin ikään aina ottaa huomioon turvapaikkahakemusten käsittelyssä: pätevät ja asianmukaisesti koulutetut naispuoliset haastattelijat ja tulkit, haastattelujen luottamuksellisuus, avoimiin kysymyksiin perustuvat haastattelut ilman vastakkainasetteluja, jotta naiset voivat kertoa vainon kokemuksistaan luottamuksellisesti, sekä toimet, joilla varmistetaan naispuolisten turvapaikanhakijoiden fyysinen turvallisuus ja yksityisyys vastaanotto- tai säilöntökeskuksissa, naisten mahdollisuus saada tarvitsemiaan terveyspalveluja, oikeudellisen avun ja edustuksen saatavuus, myös oikeus ottaa yhteyttä johonkin valtioista riippumattomaan naisten organisaatioon ja/tai turvapaikkakysymysten parissa työskentelevään valtioista riippumattomaan organisaatioon tai vastata tällaisten organisaatioiden yhteydenottoon.

2.5.3.1. Tällaisten yhteyksien helpottamiseksi naisille tulisi antaa luettelot valtioista riippumattomista organisaatioista, jotka voivat auttaa heitä. Lisäksi olisi aiheellista ilmoittaa näille organisaatioille, että vastaanottokeskuksissa on naisia.

2.5.3.2. Pakolaisaseman saaminen ei ole mielekästä, ellei siihen liity riittävää suojelua. Prostituoituiksi joutuneiden naisten esimerkki osoittaa sen hyvin. Heille on tarpeen taata pääsy työmarkkinoille ja järjestäytymisvapaus.

2.5.4. On etsittävä kestäviä ratkaisuja kuten naispuolisten turvapaikanhakijoiden kannustaminen kehittämään ammattitaitoaan ja -pätevyyttään turvapaikkamenettelyn aikana. Näin voidaan edistää heidän riippumattomuuttaan ja kotoutumistaan vastaanottomaahan, mikäli hakemus hyväksytään ja uudelleenkotoutumista kotimaahansa, mikäli hakemus hylätään. Tämän lisäksi toteutetaan muita, heidän elämäntilanteeseensa mukautettuja toimia, joilla pyritään palauttamaan täydellisesti ja mahdollisimman nopeasti normaalit ja ihmisarvoiset elinolot.

(1) Ks. TSK:n lausunto EYVL C 155, 29. toukokuuta 2001 (esittelijä: Giacomina Cassina).

3. Erityistä

3.1. Pakolaisaseman lakkauttamisen seuraukset (13 artikla)

3.1.1. Komitea kiinnittää komission huomiota siihen, että mikäli oleskelulupa peruutetaan silloin kun henkilö ei ole vielä saanut kotimaassaan matkustusasiakirjoja ja todistusta kansalaisuudesta, hänellä ei enää ole oikeutta suojeluun eikä voimassa olevaan oleskeluasiakirjaan.

3.1.2. Komitea ehdottaa, että komissio harkitsee pakolaisaseman epäämisen (lakkauttamisen) käsittelemistä samojen tekijöiden pohjalta, jotka olivat aseman tunnustamisen pohjana.

3.2. Pakolaisaseman epääminen (14 artikla)

3.2.1. Komitea ei hyväksy 1 a kohdassa mainittua perustetta. Hakijalla, jolla on tällä hetkellä oikeus saada suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä ja toimistoilta kuin pakolaisasiain päävaltuutetulta, olisi tässä tapauksessa oikeus saada suojelua elimeltä tai toimistolta, joka ei kuulu vuoden 1951 yleissopimuksen piiriin ja joka ei ehkä pystyisi takaamaan hänelle täysimääräisesti pakolaisaseman tunnustamiseen kuuluvia oikeuksia.

3.3. Toissijaisen suojelut syyt (15 artikla)

3.3.1. Komitea korostaa, että voi olla olemassa muitakin syitä kuin artiklassa mainitut. Lisäksi se varoittaa vaarasta lisätä toissijaisen suojelun syihin sellaisia syitä, jotka normaalisti kuuluvat Geneven yleissopimuksen 1 A artiklan 2 kohdan ⁽¹⁾ piiriin.

(1) Yleissopimuksessa tarkoitetaan "pakolaisella" jokaista henkilöä, [...] 2) "joka ennen 1 päivää tammikuuta 1951 sattuneiden tapausten vuoksi ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne".

Siinä tapauksessa, että henkilöllä, on useamman kuin yhden maan kansalaisuus, käsitteellä "kansalaisuusmaa" tarkoitetaan jokaista maata, jonka kansalainen hän on. Sellaisen henkilön, joka ilman pätevää, perusteltuun pelkoon pohjautuvaa syytä ei ole vedonnut jonkin kansalaisuusmaansa suojelukseseen, ei katsota olevan vailla kansalaisuusmaansa suojaa.

Ks. myös vuoden 1951 yleissopimuksen soveltamista koskeva "Pakolaisaseman määrittämiseen sovellettavien menettelyjen ja perusteiden käsikirja" ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja vuodelta 1967.

3.4. Toissijaisen suojelun lakkauttaminen (16 artikla)

3.4.1. On syytä parantaa toissijaista suojelua, joka täydentää vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen 1 A artiklassa tarkoitettulla tavalla tunnustetulle pakolaiselle myönnettävää suojelua. Tämän vuoksi sen tulisi perustua hyödyllisiin ja tarkoituksenmukaisiin humanitaarisiin käytänteisiin, jotka koskevat suojelua hakevien henkilöiden kohtelua. Suojelua ei siis saisi lakkauttaa kiireellisessä menettelyssä vaan päinvastoin sen tulisi perustua samojen seikkojen tutkimiseen, jotka ovat mahdollistaneet suojelun myöntämisen.

3.4.2. Komitea ehdottaa myös, että 16 artiklassa käytettäisiin samaa sanamuotoa kuin 13 artiklan 2 kohdassa: "Pakolaisaseman myöntäneellä jäsenvaltiolla on todistustaakka esittäessään, että henkilö on lakannut tarvitsemasta kansainvälistä suojelua".

3.5. Oleskeluluvat (21 artikla)

3.5.1. Toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnettäisiin artiklan mukaan vuoden mittainen oleskelulupa (kun taas Geneven yleissopimuksessa tarkoitetuille pakolaisille myönnettään viideksi vuodeksi). Tämä periaate on ristiriidassa Geneven yleissopimuksen sen tulkinnan kanssa, jonka mukaan lukuisissa tapauksissa hakemuksia voidaan arvioida erityisellä tavalla ja yksilöllisesti. Täydentävään suojeluun tulisi turvautua vain silloin, kun yksilöllisen käsittelyn jälkeen todetaan, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruste ei kuulu Geneven yleissopimuksessa määritettyjen perusteiden piiriin. Sitä ei kuitenkaan ole syytä määrätä toista suojelun muotoa lyhyempikestoiseksi.

3.5.2. Kuten aiemmissa kohdissa (2.3.5 ja 3.3.1) on todettu, toissijaisella suojelulla ei saa myöskään heikentää vuoden 1951 yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisasemaa.

3.6. Matkustusasiakirjat (23 artikla)

3.6.1. Kun on kyse vapaan liikkuvuuden rajoituksista, on syytä tarkentaa, että artiklassa mainitut erittäin painavat syyt koskevat samoin perustein ja ilman syrjintää sekä yhteisön ulkopuolisesta maasta tulevaa tai kansalaisuudetonta henkilöä kuin jäsenvaltioiden kansalaisia.

3.7. Mahdollisuus työntekoon (24 artikla)

3.7.1. Kuten 21 artiklaa käsittelevässä kappaleessa on selitetty, suojelun toissijaisuus ei tarkoita sitä, että se olisi rajoitettua. Pakolaisille ja jäsenvaltioiden kansalaisille kuuluva oikeus saada yhdenvertaiset mahdollisuudet työntekoon tulee myöntää myös toissijaista suojelua saaville siitä alkaen, kun heidän asemansa on tunnustettu. Komitea tukee laittoman työnteon torjuntaa ja painottaa, että ihmiset, joille on myönnetty turvapaikka ilman työskentelyoikeutta ovat yhteiskunnallisen syrjäytymisen, irrallisuuden ja sosiaalisen eristyneisyyden vaarassa.

3.7.1.1. Se että naisilla on työskentelyoikeus vasta, kun heille on myönnetty suojelu, lisää vaaraa joutua prostituutioon pakottavien järjestäytyneiden verkostojen käsiin.

3.7.1.2. Komitea muistuttaa työskentelystä samoin kuin 3.9 kohdassa käsiteltävästä kotoutumisen helpottamisesta, että pakolaisten vastaanottamista ja sosiaalista kohtelua (yhteisvastuullisuusrahastot, järjestöjen toiminta, vastaanotto kouluissa, majoittaminen) tuetaan lopulta suoraan alueyhteisöjen alimalta tasolta (kaupunki, alue).

3.8. *Liikkumisvapaus jäsenvaltiossa (30 artikla)*

3.8.1. Pakolaisilla, joiden aseman jokin jäsenvaltio on tunnustanut, tai toissijaista suojelua saavilla on oltava oikeus liikkua myös muissa jäsenvaltioissa.

3.8.2. Komitea muistuttaa, että kun kansainvälinen suojelu on myönnetty ja asema tunnustettu, pakolainen tai toissijaista suojelua saava luovuttaa passinsa jäsenvaltion haltuun suojelun ja turvapaikan voimassaoloajaksi. Koska henkilö on hänelle suojelua myöntävän jäsenvaltion vastuunalainen, hänen täytyy pystyä hyötymään täysimääräisesti vapaasta liikkuvuudesta jäsenvaltioiden alueella samoin edellytyksin kuin niiden kansalaisten ⁽¹⁾.

3.9. *Kotoutumisen helpottaminen (31 artikla)*

3.9.1. Tässä kohdin on syytä tehdä samat huomautukset kuin 21 ja 24 artiklaa (oleskeluluvat ja mahdollisuus työntekoon) tarkasteltaessa. Komitea ihmettelee, millä perusteilla toissijaista suojelua nauttivien pitää odottaa vuosi, sitten kun suojelu on myönnetty, päästäkseen hyötymään kotoutumisen helpottamiseen tähtäävistä, heidän tarpeitaan vastaavista toimista muun muassa työllisyyden, koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaaliturvan aloilla. Luetteloon voitaisiin jopa lisätä heidän tarpeisiinsa suunniteltuja kielellisiä ja kulttuurisia toimia. (Tarve päästä mahdollisimman nopeasti normaaliin ja ihmisarvoiseen elämään).

3.10. *Vapaaehtoinen kotiinpaluu (32 artikla)*

3.10.1. Komitea kannattaa mahdollisuutta osallistua vapaaehtoiseen paluuhjelmiin, mutta se korostaa kotimaahan uudelleenkotouttamiseen tähtäävien lyhytkestoisten ohjelmien laatimisen ja kestävän kehityksen välistä kiinteää yhteyttä. Kestävä kehitys on paras keino turvata rauha, turvallisuus ja väestöryhmien vakaat suhteet. Henkilöillä, joiden hakemus on hylätty

sekä niillä, joiden pakolaisasema on tunnustettu, mutta jotka valitsevat jossain vaiheessa vapaaehtoisen kotiinpaluun, on erityistarpeita palatessaan kotimaahansa. Ne on otettava nykyistä paremmin huomioon kehitettäessä unionin kestävän kehityksen ja yhteistyön politiikkoja.

3.11. *Henkilöstö ja resurssit (34 artikla)*

3.11.1. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että "viranomaisilla" ja "muilla tätä direktiiviä soveltavien järjestöjen edustajilla" on oltava riittävä peruskoulutus ennen kuin heille osoitetaan direktiivissä tarkoitettuja tehtäviä. Komitea pitää lisäksi tarpeellisena jatkuvaa ohjausta tai erityiskoulutusta hakemuksen käsittelyn kaikissa vaiheissa. Tämä pätee erityisesti esimerkiksi raiskauksen tai seksuaalisen väkivallan uhreiksi joutuneiden naisten sekä alaikäisten, jotka saapuvat ilman heistä vastuussa olevia aikuisia, vastaanottoon. Edelleen tämä pätee erityisesti pyrittäessä ehkäisemään heidän joutumisensa ihmiskauppiain tai parittajien helpoiksi saaliiksi.

4. **Loppumääräykset**

4.1. *Rotu*

4.1.1. Komitea kannattaa ehdotuksen loppusäännöksistä ilmenevää syrjimättömyyden periaatetta ja suosittaa, että komissio ottaa huomioon Euroopan unionin kannanoton rasmin, muukalaisvihan ja suvaitsemattomuuden vastaisessa maailmankonferenssissa sekä puheenjohtajavaltio Belgiaa edustavan ministerin Louis Michelin Euroopan parlamentille esittämän kannanoton, jonka mukaan "nyt on osoitettu, että kaikki teoriat eri ihmisrotujen olemassaolon osoittamiseksi ovat tieteellisesti pätemättömiä. Euroopan unioni toivoo, että tämä kehitys ilmenee myös kielenkäytössä. Unionin mielestä tulisi välttää sellaisten ilmaisujen käyttöä, joilla viitataan eri rotujen olemassaoloon. Unionin tavoitteena ei ole kieltää ihmisrodun moninaisuutta vaan pelkästään korostaa ihmislajin yhtenäisyyttä ja näin torjua tämänhetkisiä rasmin ilmenemismuotoja, joissa käytetään säännöllisesti perusteluina tämänkaltaisia toteamuksia. Tiettyjen jäsenvaltioiden voimakkaan vastustuksen vuoksi ei tässä asiassa ole kuitenkaan ollut mahdollista edetä merkittävästi. Euroopan unionin mielestä on tärkeää ilmaista periaatteellinen kantansa kysymyksen loppupuheenvuorossa, joka otetaan huomioon konferenssin päätösasiakirjassa ⁽²⁾."

4.1.2. Lukuisat pakolaiset ja turvapaikanhakijat ovat paenneet kansallisen tai etnisen syrjinnän vuoksi. Joskus he huomaavat joutuvansa pakenemaan valtiosta toiseen samaa syrjintää, joka oli ollut heidän suojelua koskevan hakemuksensa perusteena.

⁽¹⁾ Ks. TSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta" EYVL C 36, 8.2.2002, CES 1321/2001. (Esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽²⁾ Louis Michelin puheenvuoro Euroopan parlamentissa 2.10.2001: Durbanin konferenssin pöytäkirja.

4.1.3. Komitea toistaa, kuten se teki jo yhteistä turvapaikkamenettelyä koskevaa komission tiedonantoa käsittelevässä lausunnossaan ⁽¹⁾, neuvoston 4. maaliskuuta 1996 ilmaiseman yhteisen kannan ⁽²⁾, jossa kansallisuus ymmärretään laajasti jonkin valtion kansalaisuudesta riippumattomaksi mutta sukulaisuussiteet sisältäväksi.

4.1.4. Komitea kehottaa komissiota edistämään ehdotuksissaan kantoja, jotka Euroopan unioni on hyväksynyt kansainvälisessä yhteisössä.

5. Päätelmät

5.1. Komitea kannattaa komission aloitetta ja erityisesti

- pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien yhdenvertaista kohtelua jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa työllisyyden, koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaaliturvan sekä fyysisen ja psyykkisen terveydenhuollon aloilla sen estämättä vielä edullisempien toimien toteuttamista soveltuviissa tapauksissa
- toissijaisen suojelun ymmärtämistä sellaisten henkilöiden laajennettuna suojeluna, joiden turvapaikkahakemuksen

⁽¹⁾ KS. TSK:n lausunto EYVL C 260, 17.9.2001. (Esittelijä: Dario Mengozzi).

⁽²⁾ EYVL L 63, 13.3.1996, s. 2–7.

peruste ei kuulu Geneven yleissopimuksen alaan ja jotka kuitenkin tarvitsevat yhä kansainvälistä suojelua palauttamiskiellon periaatteen nojalla

- vainon uhrien suojelun laajentamista, kun vainoaja on ollut muu kuin valtiollinen organisaatio tai toimija.

5.2. Komitea katsoo kuitenkin, että ehdotuksen tiettyjä osia voitaisiin tarkastella uudelleen, jotta päästäisiin kansainvälisen suojelun periaatteiden vaatimalle tasolle ja Tampereella koontuneessa Eurooppa-neuvostossa asetettuihin tavoitteisiin.

5.3. Syyskuun 11. päivän traagisten tapahtumien jälkeen ilmennyt alati lisääntyvä into parantaa turvallisuutta vaikuttaa heikentävän sen suvaitsevaisuuden, hyväksymisen ja humanitaarisen ilmapiirin, joka on vallinnut Euroopan pakolais- ja maahanmuuttopalveluissa sekä yhteisön lainsäädännön tarkoituksessa ja sanamuodossa. ETSK:n mielestä maailmanlaajuistumisen aikana pakolaisten, turvapaikanhakijoiden kansainvälistä suojelua saavien suojelu on humanitaarista rikkautta. Suojelu edellyttää oikeudenmukaista tasapainoa alueellisen turvallisuuden ja väestön turvallisuuden välillä. Komitea on vakuuttunut, että keskipitkällä aikavälillä strategia Euroopan kansalaisten ja pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden välisen kunnioituksen elvyttämiseksi on yksi tuottavimpia investointeja, jotta Euroopan unioni säilyy vapauden, oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin sijana maailman epätoivoisille, joille heidän omassa maissaan ei ole tarjolla toivoa, oikeudenmukaisuutta ja vapautta.

Bryssel, 29. toukokuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS