



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.11.2001
KOM(2001) 710 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja avoimen koordinaation menetelmän
käyttöönnotosta**

**Komission ensimmäinen raportti 22. marraskuuta 2000 annetun tiedonannon
KOM(2000) 755 täytäntöönpanosta**

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja avoimen koordinaation menetelmän käyttöönnotosta

Komission ensimmäinen raportti 22. marraskuuta 2000 annetun tiedonannon
KOM(2000) 755 täytäntöönpanosta

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO.....	3
1. ENSIMMÄISEN VAIHEEN LAINSÄÄDÄNTÖOHJELMAN JA.....	4
RINNAKKAISTOIMENPITEIDEN TOTEUTTAMINEN	
2. KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVIEN VELVOITTEIDEN SUHDE	11
TURVALLISUUSVAATIMUKSIIN	
3. YHTEINEN ANALYYSI	13
4. TOIMET YHTEISÖN ULKOPUOLELLA.....	14
5. AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄN SOVELTAMINEN.....	
YHTEISEEN TURVAPAIKKAPOLITIikkaAN	17
6. SUOSITUKSET	23
LIITTEET	
Liite 1 Tilastokatsaus.....	25
Liite 2 Tiedonantoa KOM(2000) 755 lopullinen koskevat kommentit ja selvitykset	28
Liite 3 Euroopan pakolaisrahastosta rahoitetut toimenpiteet	31

JOHDANTO

Amsterdamin sopimuksessa annetaan yhteisölle toimivaltaa turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä. Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati yhteisen eurooppalaisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan luomista, johon sisältyisi erityisesti yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä ja sen myötä pitkällä aikavälillä yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa.

Joulukuussa 2000 vahvistetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on kaksi tähän liittyvää artiklaa: 18 artikla koskee oikeutta turvapaikkaan, joka taataan pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti; 19 artikla koskee suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa.

Komissio on jo esittänyt kaikki Tampereella vahvistetun työohjelman ensimmäiseen vaiheeseen sisältyvät lainsäädäntöehdotukset; ne on esitelty tulostaulussa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittymisen seuraamiseksi Euroopan unionissa. Neuvoston käsiteltävänä ovat jo direktiiviehdotukset turvapaikkamenettelyistä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteista sekä ehdotus yhteisön asetukseksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittämisestä (Dublinin yleissopimuksen seuraaja). Komission 12. syyskuuta 2001 hyväksymä ehdotus pakolaisen ja toissijaisen suojelun käsitteiden sekä niihin liittyvien asemien määrittelystä on viimeinen linkki siinä toimenpide-ehdotusten sarjassa, joka muodostaa ensimmäisen vaiheen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisessa. Pakolaisen asemaan liittyviä näkökohtia käsitellään myös perheenyhdistämistä ja EU:n alueella pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevissa direktiiviehdotuksissa. Neuvosto on tähän mennessä hyväksynyt päätöksen Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat osoittaa yhteisvastuullisuutta turvapaikkakysymyksissä, Eurodac-asetuksen, jonka tarkoituksena on helpottaa Dublinin yleissopimuksen soveltamista, sekä direktiivin tilapäisen suojelun myöntämisestä siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoalaisen maahantulon yhteydessä.

EU:n alueelle on vuodesta 1997 alkaen tullut yhä enemmän turvapaikanhakijoita. Liitteessä 1 on lyhyt tilastokatsaus eräistä turvapaikkakysymyksiin liittyvistä kehityssuuntauksista ja suojelun myöntämistä koskevista jäsenvaltioiden päätöksistä.

Komissio antoi 22. marraskuuta 2000 tiedonannon, jonka aiheena oli turvapaikkamenettely ja koko unionissa yhtenäinen asema turvapaikan saaneille (KOM(2000) 755 lopullinen). Siinä komissio esitti näkemyksensä tästä EU:n turvapaikkapolitiikan lopullisesta päämäärästä ja esitteli siihen liittyviä tavoitteita ja vaihtoehtoja korostaen, että on luotava yhteisiä tilanneanalyysseja ja ehdotti menetelmää, jonka avulla niitä voitaisiin laatia. Tiedonannosta on käyty laajaa keskustelua, jonka kuluessa esitettyjä näkemyksiä tarkastellaan yhteenvedonomaaisesti liitteessä 2. Siinä todetaan myös, mihin vaiheeseen ovat edenneet neljä tiedonannossa mainittua selvitystä.

Tiedonannossa komissio korosti myös sitä, että vaikka yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen perustuukin ensisijaisesti lainsäädännön laatimiseen kahdessa eri vaiheessa, se vaatii erityispiirteidensä vuoksi myös rinnakkaistoimenpiteitä ja lähentämistekniikoita. Tätä varten komissio ehdotti käytettäväksi avoimeen koordinaatioon perustuvaa menettelyä, joka soveltuu erityisesti turvapaikkakysymysten käsittelyyn ja säädöskehityksen täydentämiseen. Menetelmä tarkoittaa sitä, että luodaan strategiset

suuntaviivat, vahvistetaan kiintopisteet (*benchmarking*), asetetaan tavoitteet ja toteutetaan seuranta edistymisen arvioimista varten. Tässä tiedonannossa määritellään täsmällisemmin turvapaikkapolitiikan alalla sovellettava avoimen koordinaation menetelmä ja esitetään komission alustavat ehdotukset yhteisön suuntaviivoiksi, joista kuullaan eri tahoja ennen lopullisen ehdotuksen esittämistä.

Komissio on ehdottanut, että julkaistaisiin säännöllisesti turvapaikkakysymyksiä koskeva raportti, jossa arvioitaisiin vireillä olevia hankkeita ja esitettäisiin suosituksia. Ensimmäinen tällainen raportti esitetään tässä tiedonannossa näin Laekenin Eurooppa-neuvoston kynnyksellä. Raportissa EU:n yhteisestä turvapaikkapolitiikasta on tarkoitus esittää yhteisön turvapaikkapolitiikan keskeiset periaatteet, ja komissio laatii raportin aluksi vuosittain. Raportti tukee toimien seurattavuutta ja antaa tilaisuuden käydä niistä avointa keskustelua. Siinä myös esitetään kiteytetyssä muodossa parhaillaan toteutettavista toimista tai eri välineiden täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia. Komissio voi kuitenkin raportin esittämisajankohdasta riippumatta harjoittaa milloin tahansa lainsäädäntöä koskevaa aloiteoikeuttaan tai tarkastella johdettuun oikeuteen kuuluvien säädösten toimivuutta myös muissa yhteyksissä. Raportissa tuodaan suosituksena esiin ajatus avoimen koordinaation menetelmän soveltamisesta siinä muodossa kuin se on aiemmin esitetty maahanmuuttopolitiikan yhteydessä. Raportissa esitetään myös muita suosituksia toimien edistämiseksi. Raportin muoto ja sisältö kehittyvät vähitellen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän myötä.

I OSA. ENSIMMÄISEN VAIHEEN LAINSÄÄDÄNTÖOHJELMAN JA RINNAKKAISTOIMENPITEIDEN TOTEUTTAMINEN

1.1. Ensimmäisen vaiheen lainsäädäntötoimet

Eurodac

Neuvosto on hyväksynyt 11. joulukuuta 2000 asetuksen (EY) N:o 2725/2000¹ Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi. Valmistelutoimet on jo aloitettu, ja järjestelmän on tarkoitus olla kokonaisuudessaan toiminnassa vuoden 2002 loppuun mennessä. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot ryhtyvät pian soveltamaan täytäntöönpanosäännöksiä ja toteuttavat tarvittavat toimet voidakseen osallistua järjestelmän toimintaan. Asetuksen mukaan Eurodac voi aloittaa toimintansa vasta kun kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle toimintavalmiudestaan. Näin ollen Eurodacin toiminta voi alkaa, kun viimeinen jäsenvaltio on antanut ilmoituksensa.

Euroopan yhteisön, Norjan ja Islannin välillä tehtiin 15. maaliskuuta 2001 sopimus², jossa periaatteessa toistetaan Dublinin yleissopimukseen ja Eurodaciin sisältyvät velvollisuudet ja oikeudet.

¹ EYVL L 316, 15.12.2000, s. 1–10.

² Euroopan yhteisön sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio (EYVL L 93, 3.4.2001, ss. 38–46).

Tilapäinen suojelu siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon yhteydessä

Neuvosto on hyväksynyt 20. heinäkuuta 2001 direktiivin 2001/55/EY³ vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi. Direktiivi tuli voimaan elokuussa 2001, ja jäsenvaltioiden on saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2002 loppuun mennessä. Komissio esitti alkuperäisen ehdotuksensa toukokuussa 2000.

EU:n vahvistaessa 20. syyskuuta 2001 strategiansa Yhdysvaltojen syyskuun 11. päivän tapahtumien seurausten varalta neuvostossa sovittiin, että on tarkasteltava tilannetta niissä maissa ja niillä alueilla, missä voidaan erilaisten uhkien vuoksi odottaa ilmenevän laajamittaisia väestöliikkeitä. Neuvosto kehotti komissiota ja jäsenvaltioita pohtimaan, voitaisiinko tilapäisestä suojelusta annettua neuvoston direktiiviä soveltaa väliaikaisesti siinä tapauksessa, että EU:n alueella on tarpeen toteuttaa erityisiä suojelutoimia. Komissio ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimet tilanteen seuraamiseksi.

Turvapaikkamenettelyjä koskeva direktiiviehdotus

Komissio esitti 20. syyskuuta 2000 direktiiviehdotuksen pakolaisaseman myöntämistä ja peruuttamista koskevista vähimmäisvaatimuksista.⁴ Ehdotus perustuu palautteeseen, jota komissio sai maaliskuussa 1999 esittämäänsä valmisteluasiakirjaan "Kohti yhteistä turvapaikkamenettelyä" sekä yhteisön oikeuden asiaa koskeviin päätöslauselmiin ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja käytäntöihin.

Talous- ja sosiaalikomitea esitti 26. huhtikuuta 2001 ehdotuksesta myönteisen lausunnon, vaikka ehdottikin turvapaikanhakijoille myönnettäviä menettelyllisiä takeita lisättävän. Euroopan parlamentti esitti direktiiviehdotusta koskevan päätöslauselmansa 20. syyskuuta 2001. Esittämässään tarkistuksissa parlamentti haluaa selkeyttää ja vahvistaa turvapaikanhakijoiden asemaa myös muutoksenhaun yhteydessä. Toisaalta parlamentti haluaa lisätä turvallisen maan käsitteelle asetettuja ehtoja ja vähentää säilöönottomahdollisuuksia. YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) esitti kantansa heinäkuussa 2001.

Belgian puheenjohtajakauden aikana neuvostossa käydyissä keskusteluissa on käsitelty lähinnä tarvetta erottaa eri menettelyt toisistaan (hakemusten ottaminen käsiteltäväksi, nopeutettu ja normaali käsittely), muutoksenhakuasteiden lukumäärää, muutoksenhaun lykkäävää vaikutusta, määräaikoja ja niiden laiminlyönnistä määrättäviä seuraamuksia, päätöksen ja päätöksentekomenettelyn laatuun liittyviä normeja sekä rajamenettelyjä ja toissijaista suojelua. Komissio suhtautuu myönteisesti puheenjohtajamaa Belgian ilmoitukseen, jonka mukaan se pyrkii saavuttamaan poliittisen yhteisymmärryksen useissa edellä mainituissa kysymyksissä sekä eräissä niihin liittyvissä asioissa, jotka koskevat kahta seuraavaa ehdotusluonnosta.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeva direktiiviehdotus

Neuvosto hyväksyi joulukuun alussa 2000 turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevat päätelmät. Päätelmissä jätettiin toistaiseksi auki kolme asiaa: se, ketkä kuuluvat

³ EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12.

⁴ KOM(2000)578 lopullinen, 20.9.2000.

turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan tulevan säädöksen soveltamisalaan, liikkumisvapaus ja sen rajoittaminen sekä pääsy työmarkkinoille. Joulukuussa 2000 komissio alkoi käsitellä asianomaista yhteisön säädösehdotusta kahdenvälisissä neuvotteluissa jäsenvaltioiden, UNHCR:n ja tärkeimpien valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa.

Komissio esitti toukokuussa 2001 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista.⁵ Ehdotuksessa käsitellään lähinnä seuraavia kysymyksiä: tulevan yhteisön säädöksen kohderyhmän määrittely (soveltamisala), tiedottaminen, asiakirja-aineisto, liikkumisvapaus, vastaanoton aineelliset edellytykset (majoitus, ruoka, vaatetus, päiväraha), terveydenhuolto, alaikäisten koulutus ja opiskelu, työllistäminen, vastaanotto-olosuhteiden supistaminen ja peruuttaminen, henkilöt joilla on erityistarpeita sekä toimet vastaanottojärjestelyjen tehostamiseksi.

Ehdotus on parhaillaan neuvoston ja Euroopan parlamentin käsiteltävänä.

Ehdotus Dublinin yleissopimuksen seuraajaksi laadittavasta asetuksesta

Ruotsin puheenjohtajuuskaudella vuoden 2001 alkupuoliskolla neuvosto sai päätökseen Dublinin yleissopimuksen tarkistamista koskevan strategiakeskustelun, joka käynnistettiin komission sisäisellä valmisteluasiakirjalla "Dublinin yleissopimuksen tarkistaminen: yhteisön lainsäädännön kehittäminen sen ratkaisemiseksi, mikä jäsenvaltio vastaa Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä"⁶. Komissio on tällä välin saanut päätökseen myös Dublinin yleissopimuksen toimivuutta koskevan arvioinnin, jota neuvosto oli siltä pyytänyt. Arvioinnin perusteella tehdyt päätelmät on koottu komission sisäiseen valmisteluasiakirjaan "Dublinin yleissopimuksen arviointi"⁷. Siinä käydään läpi yleissopimuksen soveltamiseen liittyviä hankaluuksia.

Valmisteluasiakirjasta käydyn keskustelun perusteella selkiytyneiden suuntaviivojen ja arvioinnista tehtyjen päätelmien perusteella komissio hyväksyi 26. heinäkuuta 2001 ehdotuksen asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi⁸ EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 1 alakohdan a alakohdan mukaisesti. Komission ehdotus perustuu samoihin periaatteisiin kuin Dublinin yleissopimus, eli sen mukaan vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä kuuluu yhdelle jäsenvaltiolle, joka määritetään objektiivisten perusteiden mukaan; yleensä kyseessä on se jäsenvaltio, jolla on ollut merkittävin osuus turvapaikanhakijan tulossa jäsenvaltioiden alueelle tai hänen oleskelussaan siellä. Asetusehdotuksessa on kuitenkin myös joitakin uusia säännöksiä, joiden tarkoituksena on:

- nopeuttaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä lyhentämällä menettelyjen määräaikoja,
- lisätä säädöksen tehokkuutta helpottamalla vastuuvaltion määrittämiseen tähtäävää jäsenvaltioiden yhteistyötä,
- antaa perheiden yhtenäisyydelle parempi suojia.

⁵ KOM(2001) 181 lopullinen.

⁶ SEC(2000) 522.

⁷ SEC(2001) 756.

⁸ KOM(2001) 447, 27.7.2001.

Ehdotus on parhaillaan neuvoston ja Euroopan parlamentin käsiteltävänä.

Direktiiviehdotus pakolaisaseman ja muun kansainvälisen suojelun määrittelystä ja niiden perusteella suojelua saavien henkilöiden asemasta

Komissio hyväksyi 12. syyskuuta 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.⁹ Ehdotuksen käsittelyn on määrä alkaa neuvoston asianomaisissa yksiköissä vuoden 2002 alussa.

Ehdotuksessa esitetään vähimmäisvaatimukset pakolaisen käsitteen yhteiselle määritelmälle Geneven pakolaisyleissopimuksen nojalla sekä toissijaista suojelua saavan henkilön yhteinen määritelmä. Kaikissa jäsenvaltioissa otetaan käyttöön toissijaista suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka täydentävät Geneven yleissopimuksen määräyksiä.

Ehdotuksessa käsitellään mm. sitä, miten on arvioitava hakijan pelkoa joutua vainotuksi, "sur place" -suojelutarpeita, mahdollisuutta saada suojaa muualla kotimaassa sekä vainon syitä. Siinä käsitellään myös kysymystä vainon aiheuttajasta. Vaino on ilmeisintä silloin, kun sitä harjoittaa valtio. Ehdotuksessa kuitenkin todetaan, että vainoa voivat harjoittaa myös muut kuin valtion viranomaiset silloin, kun valtio on kykenemätön tai haluton tarjoamaan tehokasta suojelua tällaista vainoa vastaan. Pakolaisasema voidaan myöntää myös tällaisessa tapauksessa. Ehdotuksessa todetaan, että hakijalla ei ole oikeutta kansainväliseen suojeluun, jos jotakin hänen kotivaltionsa osaa voidaan pitää turvallisena alueena tai jos jonkin valtiota vastaavan elimen (esim. YK:n hallinnoiman alueen) katsotaan voivan tarjota hänelle suojaa. Ehdotuksessa käsitellään myös kansainvälisen suojelun lakkaamista ja sen epäämistä.

Lisäksi ehdotuksessa on säännökset niistä vähimmäisoikeuksista ja etuuksista, jotka olisi myönnettävä sekä pakolaisille että toissijaista suojelua saaville henkilöille. Nämä oikeudet ja etuudet ovat kumpaankin ryhmään kuuluvien henkilöiden osalta pääasiassa samat. Koska pakolaisyleissopimusta kuitenkin pidetään ensisijaisena perusteena suojelun myöntämiselle ja koska toissijaisen suojelun tarve on periaatteessa luonteeltaan lyhytaikaisempaa, eräät tärkeät oikeudet ja etuudet, kuten pääsy työmarkkinoille ja kotouttamisohjelmien piiriin sekä oikeus saada monivuotinen oleskelulupa, myönnetään toissijaista suojelua saaville henkilöille vain asteittain.

Yhteinen lainsäädäntö sekä kolmansien maiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu, maahantulo, oleskelu ja liikkuminen EU:n alueella

Komissio haluaa muistuttaa, että sen mielestä kolmansien maiden kansalaisten tasavertaisesta kohtelusta ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asemasta on säädettävä samoissa säädöksissä, ellei ole erityistä syytä tehdä ero näiden ryhmien välillä. Näin ollen kahta seuraavaa ehdotusta on määrä soveltaa myös henkilöihin, joille on myönnetty pakolaisasema Geneven yleissopimuksen nojalla. Tässä tarkoitetaan 10. lokakuuta 2000 esitettyä muutettua ehdotusta neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheen yhdistämiseen¹⁰ ja 13. maaliskuuta 2001 esitettyä ehdotusta neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden

⁹ KOM(2001) 510 lopullinen, 12.9.2001.

¹⁰ KOM(2000) 624 lopullinen.

kansalaisten asemasta¹¹. Ehdotukset täydentävät lainsäädäntöohjelman ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvaa kyseisten henkilöryhmien aseman yhdenmukaistamista.

Neuvosto on hyväksynyt 28. kesäkuuta 2001 direktiivin 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi.¹² Direktiivi koskee liikenteenharjoittajan vastuuta. Se sisältää suojalausekkeen, jonka tarkoituksena on varmistaa, että rangaistusten määrääminen ei rajoita jäsenvaltioiden velvollisuuksia tilanteissa, joissa kolmannen maan kansalainen hakee kansainvälistä suojelua. Lauseke sisältyy myös laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi tehtyyn puitepäätökseen (puitepäätöstä viimeistellään neuvostossa, jonka on määrä hyväksyä se lopullisesti lähiaikoina). Neuvostossa viimeistellään myös puitepäätöstä ihmiskaupan torjunnasta ja rikosoikeudellisista toimenpiteistä laittomassa maahantulossa avustavia henkilöitä vastaan, ja sen yhteydessä jokainen jäsenvaltio voi päättää kansallisen lainsäädäntönsä ja käytäntöjensä mukaisesti olla määräämättä seuraamuksia silloin kun toiminnan tarkoituksena on antaa humanitaarista apua. Neuvoston on määrä hyväksyä kyseinen puitepäätös lopullisesti lähiaikoina.

Komissio haluaa lisäksi muistuttaa, että sen 10. heinäkuuta 2001 esittämää ehdotusta neuvoston direktiiviksi edellytyksistä, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, erityisen matkustusluvan käyttöön ottamisesta ja maahantulon edellytysten vahvistamisesta enintään kuuden kuukauden matkaa varten¹³, voidaan soveltaa myös henkilöihin, jotka saavat jossakin jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua.

1.2 Rinnakkaistoimenpiteet

Euroopan pakolaisrahasto (ERF)

Euroopan pakolaisrahasto (216 milj. euroa) on perustettu 28. syyskuuta 2000 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2000/596/EY¹⁴ edistämään jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuutta turvapaikka-asioissa. Rahastosta tuetaan jäsenvaltioiden työtä pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamiseksi ja autetaan niitä kattamaan tästä aiheutuvat kustannukset. Varat jaetaan suhteessa kullekin jäsenvaltiolle aiheutuviin kustannuksiin, koska eri jäsenvaltioihin hakeutuu eri määrä suojelun tarpeessa olevia henkilöitä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi rahastosta myönnetään jäsenvaltioille varoja kolmeen eri toimintamuotoon: vastaanottoon, kotouttamiseen ja vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen. ERF tukee myös yhteisön etua edistäviä sekä innovatiivisia ja rajatylittäviä hankkeita. Rahastosta voidaan rahoittaa myös hätätoimenpiteitä tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon yhteydessä.

Rahaston on tarkoitus toimia nykyisessä muodossa vuoden 2004 loppuun jäsenvaltioiden esittämien vuosittaisten ohjelmien pohjalta. Tämä mahdollistaa yhtäältä monivuotisen ohjelmasuunnittelun ja toisaalta joustavuuden, mikä on tarpeen kun otetaan huomioon vaihtelu suojelua tarvitsevien henkilöiden määrässä ja alueellisessa jakautumisessa. Toinen tärkeä piirre on se, että rahaston täytäntöönpano on nykyisellään hajautettu. Jäsenvaltioiden tehtävänä on sekä esittää vuosittaisia ohjelmia koskevat ehdotukset, valita rahoitusta saavat hankkeet että vastata seurannasta, valvonnasta ja arvioinnista.

¹¹ KOM(2001) 127 lopullinen.

¹² Neuvoston direktiivi 2001/51/EY, EYVL L 187, 10.7.2001, s. 45.

¹³ KOM(2001) 388.

¹⁴ EYVL L 252, 6.10.2000, s. 12.

Komissio hyväksyi vuosien 2000 ja 2001 yhteisrahoitusta koskevat jäsenvaltioiden hakemukset 3. huhtikuuta 2001. Pakolaisrahastosta myönnettiin jäsenvaltioille vuodeksi 2000 yhteensä 24 miljoonaa euroa ja vuodeksi 2001 yhteensä 32,5 miljoonaa euroa. Liitteessä 3 esitetään varojen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken kolmen päätoimintamuodon alalla. Kaavioista käy ilmi, että kumpanakin vuonna suurin osa ERF:n varoista käytetään vastaanotto-olosuhteiden parantamiseen jäsenvaltioissa, minkä lisäksi kotouttamiseen ja vapaaehtoisen kotiinpaluun tukemiseen käytetään jokseenkin yhtä suuri osa ERF:n varoista.

Yhteisön toimia koskevien ehdotuspyyntöjen perusteella on lisäksi hyväksytty vuodeksi 2000 yhteensä 1,3 miljoonan euron arvosta ja vuodeksi 2001 yhteensä 1,7 miljoonan euron arvosta hankkeita, jotka käsittävät verkottumistoimia, valistus- ja tiedotuskampanjoita sekä selvitysten laatimista ERF:n kolmeen toimintamuotoon liittyvästä lainsäädännöstä, politiikasta ja käytänteistä. Hankkeilla odotetaan olevan huomattavat kerrannaisvaikutukset, ja ne edistävät osaltaan ERF:n toimintamallien kehittämistä sekä yhteisön tasolla että jäsenvaltioissa.

ARGO

Euroopan komissio esitti 16. lokakuuta 2001 ehdotuksen toimintaohjelmaksi¹⁵, jonka tarkoituksena on lujittaa hallinnollista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä; tämä tarve on todettu sekä turvapaikka- että maahanmuuttoasioita koskevassa komission tiedonannossa. Tämän Argo-toimintaohjelman tavoitteena on vahvistaa asianmukaisten menettelyjen tehokkuutta turvapaikka-, viisumi- ja maahanmuuttopolitiikan sekä ulkorajojen valvonnan alalla, avustaa kansallisia hallintoelimiä EY:n perustamissopimuksen 62 ja 63 artiklaan perustuvan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa sekä varmistaa kyseisen lainsäädännön soveltamisen avoimuus.

Ohjelman mukaisten toimenpiteiden tavoitteena on oltava asianmukaisten yhteisön sääntöjen täytäntöönpano riippumatta siitä, mitkä kansalliset hallintoelimet ovat vastuussa kyseisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Varsinaisena tavoitteena on välttää kansallisten käytäntöjen keskinäiset eroavuudet, jotka voisivat haitata vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen muodostamista. Ehdotuksessa määritellään toimintamuodot, joita kansalliset hallintoelimet voivat ehdottaa (koulutus, henkilöstövaihto, hyvien käytänteiden luominen, selvitykset yms.). Yhteisön toimissa tällä alalla keskitytään

- parhaiden uusien työmenetelmien kehittämiseen ja levittämiseen kiinnittäen erityisesti huomiota tietokoneistamiseen ja sähköiseen tietojenvaihtoon, jotta voidaan auttaa kansallisia hallintoelimiä parantamaan tehokkuuttaan,
- yhteisen koulutuspolitiikan määrittelyyn ja vahvistamiseen,
- yhteisten työmenetelmien ja toimintatapojen kehittämiseen jäsenvaltioiden välille muiden jäsenvaltioiden hallinnollisten prosessien tuntemuksen parantamiseksi.

Turvapaikkapolitiikan alalla tuetaan seuraavia toimia: edistetään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamista ja toimintaa, jotta voidaan luoda yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa; helpotetaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määräämistä; tuetaan pakolaisaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentämistä; lisätään

¹⁵ KOM(2001) 567 lopullinen.

turvapaikkamenettelyn tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta ja turvapaikkahakemuksia koskevien päätösten yhdenmukaisuutta; kehitetään uudelleensijoittamista ja maahanpääsyä koskevia menettelyjä sekä säädöksiä, joiden perusteella maahanpääsy jäsenvaltioiden alueelle voidaan sallia humanitaarisista syistä.

1.3. Muut turvapaikkapolitiikkaan liittyvät toimenpiteet ja säädökset

EQUAL

EQUAL-yhteisöaloitteen tarkoituksena on torjua syrjäytymistä ja epätasa-arvoisuutta työmarkkinoilla. Sen soveltamisalaan kuuluvat myös turvapaikanhakijat. EQUALin hankkeiden rahoituksesta puolet on peräisin Euroopan sosiaalirahastosta (2,973 milj. euroa kaudelle 2000–2006); toisen puolen rahoittavat jäsenvaltiot. Aloitteen perusteella hyväksytyjä hankkeita toteutetaan koordinoitusti eri puolilla EU:ta. Hankkeet on jaoteltu aihepiireittäin, ja niiden avulla on tarkoitus parantaa työllisyyttä, yrittäjyyttä, työntekijöiden sopeutumista työmarkkinoille ja sukupuolten yhtäläisiä mahdollisuuksia sekä tukea turvapaikanhakijoiden sosiaalista ja ammatillista integroitumista. Tarkoituksena on kehittää ja testata innovatiivisia toimintatapoja yhteistyössä muissa jäsenvaltioissa toimivien kumppanien kanssa, jotta voidaan luoda hyviä käytäntöjä ja ottaa ne huomioon luotaessa yleisiä toimintatapoja.

Kukin jäsenvaltio vahvistaa itse omat EQUAL-aloitteeseen liittyvät painopistealueensa ja laatii kansallisen ohjelmansa niiden pohjalta. Kaikkia jäsenvaltioita on kuitenkin kehoitettu myöntämään varoja turvapaikanhakijoiden tarpeisiin. Vuonna 2001 EU sai päätökseen kaikkien jäsenvaltioiden kanssa käydyt neuvottelut EQUAL-aloitteen kansallisten ohjelmien sisällöstä. Turvapaikanhakijoiden tarpeisiin myönnettyjen varojen osuus vaihtelee jäsenvaltioittain, mutta keskiarvo on 4 prosenttia kokonaisvaroista (yhteensä lähes 125 milj. euroa kaudella 2000–2006).

EQUAL-aloitetta toteutetaan ns. kehittämiskumppanuuksien muodossa, jotka perustuvat erilaisten yhteistyökumppanien yhteistoimintaan. Muodostettaessa verkostoja EU:n tasolla on myös varmistettava, että EQUAL-aloitteen yhteydessä otetaan huomioon muiden yhteisön rahoituslähteiden (erityisesti ERF:n) avulla toteutetut toimet sekä yleisten politiikkojen muutoksista turvapaikanhakijoille aiheutuvat vaikutukset.

Syrjinnän, rasismien ja muukalaisvihan torjunta

Neuvosto on hyväksynyt vuoden 2000 puolivälin jälkeen komission ehdotusten perusteella joukon säädöksiä, jotka antavat EY:n perustamissopimuksen 13 artiklalle uuden merkityksen. Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/43/EY¹⁶ on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä 19. heinäkuuta 2003 mennessä. Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27 päivänä marraskuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY¹⁷ on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä 2. joulukuuta 2003 mennessä. Neuvosto on tehnyt niin ikään 27. marraskuuta 2000 päätöksen syrjinnän torjumista koskevan yhteisön

¹⁶ EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22.

¹⁷ EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16.

toimintaohjelman perustamisesta.¹⁸ Sen määrärahat ovat 100 miljoonaa euroa kaudella 2001–2006.

Lisäksi komissio esittää rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvien rikosten torjuntaa koskevan yhteistyön puitteissa samaan aikaan tämän tiedonannon kanssa ehdotuksen vuonna 1996 hyväksytyn yhteisen toiminnan¹⁹ kehittämisestä ja sen muuttamisesta puitepäättökseksi. Ehdotuksella on kaksi tavoitetta: ensinnäkin rasismista ja muukalaisvihasta tulisi määrätä kaikissa jäsenvaltioissa tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset, jotka voivat johtaa rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen, ja toiseksi oikeudellista yhteistyötä olisi parannettava ja lisättävä poistamalla sen mahdolliset esteet.

II OSA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAT VELVOITTEET SUHTEESSA TURVALLISUUSVAATIMUKSIIN

2.1. Taustaa

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kokoontui 20. syyskuuta 2001 ylimääräiseen kokoukseen Yhdysvalloissa 11. syyskuuta sattuneiden traagisten tapahtumien vuoksi. Kokouksen päätelmien 29 kohdassa neuvosto kehottaa *"komissiota tarkastelemaan kiireellisesti yhtäältä sisäisen turvallisuuden takaamisen ja toisaalta kansainvälisten suojeluvelvoitteiden ja -välineiden noudattamisen välistä suhdetta"*. Tässä luvussa esitetään komission selvitystyön alustavat tulokset. Komissio on valmis laatimaan valmisteluasiakirjan, jossa tarkastellaan lähemmin kansainvälistä suojelua koskevien velvoitteiden suhdetta sisäiseen turvallisuuteen. Siinä on tarkoitus käydä läpi erityisesti EY:n lainsäädäntö(ehdotukset) maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden alalla ja selvittää, millaisen menettelyn mukaan ne, jotka eivät ansaitse saada kansainvälistä suojelua, voidaan sulkea pois ja mitä heille tulisi tehdä, sekä laatia etenemissuunnitelma yhteisön toimia varten.

2.2 Pääsy turvapaikkamenettelyihin ja pakolaisaseman epääminen

Riippumatta siitä, miten asiassa päätetään menetellä, on varmistettava etteivät pakolaiset ja turvapaikanhakijat joudu kärsimään viimeaikaisten terrorismi-iskujen seurauksista. Tältä osin komissio katsoo, että kaikille turvapaikanhakijoille tulisi taata pääsy asianomaisen menettelyn piiriin siinä jäsenvaltiossa, joka on vastuussa heidän hakemuksensa käsittelystä. Jotta vuoden 1951 pakolaisyleissopimusta voidaan soveltaa vilpittömästi (ja "täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti"), on ehdottomasti määriteltävä, kuka täyttää siinä asetetut vaatimukset. Ei ole pakolaisyleissopimuksen mukaista kieltäytyä automaattisesti joidenkin turvapaikkahakemusten käsittelystä eli turvapaikkamenettelyn aloittamisesta edes sillä perusteella, että hakijaa epäillään rikoksesta.

Yhtä tärkeää on varmistaa, että henkilöt, jotka tekevät tai suunnittelevat vakavia rikoksia, esimerkiksi terroristit, eivät pääse hyötymään menettelyistä, joiden tarkoituksena on suojella pakolaisia. Jäsenvaltioiden vastuulla on soveltaa tiukasti Geneven yleissopimuksen määräyksiä pakolaisaseman epäamisestä, jotta tällaiset väärinkäytökset voidaan torjua.

¹⁸ EYVL L 303, 2.12.2000, s. 23.

¹⁹ 96/443/YOS: Yhteinen toiminta, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3. artiklan perusteella, rasismin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta (EYVL L 185, 24.7.1996, s. 5).

Pakolaisyleissopimuksen 1 artiklan F kohdan määräyksissä²⁰ ei ainoastaan hyväksytty pakolaisaseman epäämistä tiettyjen henkilöiden kohdalla vaan nimenomaan velvoitetaan yleissopimuksen osapuolet sulkemaan tietyt henkilöryhmät yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä perustuu käsitykseen, jonka mukaan tietyt teot ovat niin vakavia, etteivät niihin syylistyneet henkilöt ansaitse saada suojelua pakolaisaseman perusteella. Tarkoituksena on myös suojella vastaanottavia valtioita henkilöiltä, jotka uhkaavat maan yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta. Koska pakolaisaseman epäämisellä saattaa kuitenkin olla hakijan kannalta kohtalokkaat seuraukset, tällaiset päätökset tulisi aina tehdä turvapaikkamenettelyn mukaisesti sellaisen viranomaisen toimesta, jolla on pakolaislainsäädäntöön ja aseman määrittämiseen liittyvää asiantuntemusta ja koulutusta.

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen suositusten ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmien, viimeksi 28. syyskuuta 2001 annetun päätöslauselman nro 1373, sekä pakolaisia koskevan kansainvälisen oikeuskäytännön mukaan terroritekoihin syylistyneiltä henkilöiltä voidaan evätä pakolaisasema minkä tahansa 1 artiklan F kohdassa luetellun kolmen perusteen nojalla tapauksesta riippuen.

Sopimuspuolet ovat tulkinneet yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan ilmaisua "vakavaa aihetta epäillä" siten, ettei asiasta ole tarpeen esittää varsinaisia tai täydellisiä todisteita. Komission valmisteluasiakirjassa on tarkoitus käsitellä mahdollisuutta, ettei yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan määräyksiä pakolaisasemaan oikeutetuista henkilöistä tarvitsisi tutkia lainkaan silloin kun tutkitaan lähemmin sitä, voidaanko 1 artiklan F kohtaa soveltaa terroritekoihin. Valmisteluasiakirjassa käsitellään myös ilmaisua "vakavaa aihetta epäillä", tutkintamenettelyn luonnetta ja yksittäisen henkilön henkilökohtaista osallisuutta tiettyyn tekoon.

2.3 Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen, syytetoimet tai suoja palauttamista vastaan

Kansainvälinen oikeusperiaate *aut dedere aut judicare* määrittää, miten on toimittava silloin kun vastakkain ovat valtion tarve ja sille asetettu velvollisuus torjua rikollista toimintaa, kuten terrorismia, ja yksilön oikeus saada suojaa palauttamista vastaan. Tämän periaatteen mukaan valtion on joko luovutettava asianomainen henkilö tai aloitettava häntä vastaan syytetoimet sen jälkeen kun pakolaisaseman epäämistä koskevaa päätöstä koskeva muutoksenhaku on evätty.

Jos henkilöä vastaan ei voida nostaa syytettä esimerkiksi siksi, ettei ole olemassa kansainvälistä rikostuomioistuinta, joka voisi käsitellä asian, hänet on ensisijaisesti luovutettava; nimittäin jos hänet on mahdollista lain mukaan ja käytännössä luovuttaa joko lähtömaahan, toiseen EU:n jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan. Luovuttamiselle saattaa kuitenkin olla laillisia esteitä. Palauttamiskielto, josta määrätään eri ihmisoikeussopimuksissa, kuten kidutuksen vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, on nimittäin luonteeltaan absoluuttinen eli siitä ei voida poiketa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen vahvistanut, että

²⁰ Tämän yleissopimuksen määräyksiä ei ole sovellettava henkilöön, johon nähden on **perusteltua aihetta epäillä**, että:

(a) hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti,
(b) hän on tehnyt törkeän ei-poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tähän maahan pakolaisena,
(c) hän on syylistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.

Euroopan ihmisoikeussopimus kieltää ehdottomasti kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista on kuitenkin pidettävä lainmukaisena, jos oikeudenkäynnistä vastaavan valtion kanssa päästään sopimukseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mahdolliseen loukkaamiseen liittyvistä kysymyksistä.

Koska missään kansainvälisessä oikeusvälineessä ei säädetä sellaisten henkilöiden asemasta ja oikeuksista, joilta voidaan evätä pakolaisasema mutta joita ei kuitenkaan voida poistaa maasta, myös EU:n tasolla on edelleen ratkaisematta kysymys siitä, mitä tällaisille henkilöille tulisi tehdä. Osa heistä katoaa laittomasti, osa pidetään säilössä, jos sovellettava lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden. Kysymystä on tarkasteltava pikaisesti lähemmin.

2.4 Sisäisen turvallisuuden tarkasteluun liittyvät säännökset komission aloitteesta laadituissa turvapaikkadirektiiveissä (tai niitä koskevissa ehdotuksissa)

Kaikissa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvää yhteisön lainsäädäntöä koskevissa komission ehdotuksissa on vakiosäännökset, joiden perusteella keneltä tahansa kolmannen maan kansalaiselta, jonka voidaan katsoa olevan uhkana kansalliselle / yleiselle turvallisuudelle, voidaan evätä oikeus kansainväliseen suojeluun, oleskelulupa tai tiettyihin etuuksiin. Tässä tarkoitetaan erityisesti seuraavia säännöksiä: tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 28 artikla, pakolaisen asemaa ja toissijaista suojelua koskevan direktiiviehdotuksen 14, 17 ja 19 artikla, turvapaikkamenettelyä koskevan direktiivin 4, 26 ja 28 artikla sekä 33 artiklan 2 kohdan c alakohta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoedellytyksiä koskevan direktiivin 22 artiklan 1 kohdan d alakohta. Komissio on kuitenkin valmis tarkastelemaan näitä säännöksiä uudelleen parhaillaan käytävien keskustelujen ja neuvottelujen pohjalta ja pohtimaan, millä tavoin terrorismin torjuntaa voitaisiin tehostaa estämättä samalla ehdotusten taustalla olevien kansainvälisten velvollisuuksien toteutumista. Tämän tarkastelun tulokset esitetään edellä mainitussa valmisteluasiakirjassa.

III OSA YHTEINEN ANALYYSI

3.1. Tilastoja koskeva politiikka

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 28.–29. toukokuuta 2001 pidetyssä kokouksessaan päätelmät yhteisten analyysien tekemisestä ja turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tilastotietojen vaihdon kehittämisestä. Sovittiin, että tilastotietoja levitetäisiin yleisölle avoimemmin ja että niitä analysoitaisiin perusteellisemmin.

Virittääkseen keskustelua näistä päätelmistä komission yksiköt ovat laatineet sisäisen valmisteluasiakirjan²¹, jonka mukaan (a) tietojen keräämistä olisi jatkettava entiseen tapaan ja tarvittaessa laajennettava ja täsmennettävä, (b) tilastotietojen vertailtavuutta ja saatavuutta olisi parannettava ja (c) olisi laadittava jäsenvaltioiden ja EY:n toimielinten tarpeisiin perustuva raportointijärjestelmä, jonka perustamiseen olisi myös saatava varat. Valmisteluasiakirjassa myös korostetaan, että nykyiset vuosittain kerättävät tiedot muuttoliikkeistä eivät ole riittävät muuttoliikkeitä koskevan EU:n yhteisen politiikan laatimista varten.

Päätelmissä myös todetaan, että tulevia toimia varten on laadittava kattava ja johdonmukainen kehys tilastotietojen parantamiseksi. Neuvosto kehottaa komissiota laatimaan tällaisen

²¹ Komission valmisteluasiakirja turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tilastotietojen vaihdosta (SEC(2001) 602).

kehyksen päätelmien liitteessä esitettyjen periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Komissio esittää asiaa koskevan toimintasuunnitelman vuoden 2002 alkupuolella. Siitä tulee jatkoa vuoden 1998 toimintasuunnitelmalle, jonka perusteella Euroopan yhteisöjen tilastotoimisto Eurostat alkoi kerätä kuukausittaisia tilastotietoja turvapaikanhakijoista ja laittomista maahanmuuttajista neuvoston CIREA²²- ja CIREFI²³-työryhmien kautta. Vuoden 1998 toimintasuunnitelman perusteella tietoja alettiin kerätä myös ehdokasmaista, Norjasta ja Islannista, ja kaikki asetetut tavoitteet toteutuivat vuonna 2000.

Uusi toimintasuunnitelma voisi olla voimassa EY:n perustamissopimuksen 67 artiklassa tarkoitetun siirtymäkauden ajan, ja siinä voitaisiin käsitellä mm. tilastotietojen luottamuksellisuutta koskevien yhteisten menetelmien käyttöönottoa (yksilön suoja henkilötietojen käsittelyssä) ja kerättävien tietojen uusia muuttujia sekä määritelmiä, kerättävien tietojen soveltamisalaa sekä tietojen antajien ja komission velvollisuuksia koskevan yhteisön lainsäädännön laatimista. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioilta näkemyksiä siitä, miten asiassa tulisi edetä.

Vuoden 2002 turvapaikkatilastojen laatimisessa olisi kuitenkin jo keskityttävä tulevan toimintasuunnitelman keskeisiin aiheisiin kuten uusien julkaisusääntöjen täytäntöönpanoon ja turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien yhteisön tilastoja käsittelevän ensimmäisen vuosiraportin valmisteluun.

3.2. Tietojen kerääminen, vaihto ja analysointi

Pelkkien lukujen perusteella ei ole mahdollista ymmärtää turvapaikka-asioita tai tehdä niitä koskevia päätöksiä. Tarvitaan syvällistä analyysia ilmiön taustatekijöistä, lähtö- ja kauttakulkumaiden tilanteesta, ihmisoikeusloukkauksista, yksittäisten ihmisten kohtaloista, maahantulossa käytetyistä menetelmistä ja muista asiaan liittyvistä näkökohdista. Jäsenvaltiot ovat keränneet laajalti tietoja ja kokemusta tältä alalta, mutta yhteisön ulottuvuutta ei ole vielä riittävästi tutkittu. Vaikka vuosien varrella on kehitetty tietojenvaihtoa varten sekä virallisia että epävirallisia verkostoja, tiedustelu- ja tietojenvaihtotoimintaa Euroopassa on edelleen parannettava, jotta yhteisö voi kehittää asianmukaisen yhteisen turvapaikkapolitiikan.

Komissio tutkii mahdollisuuksia perustaa Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskus, jonka tehtävänä olisi seurata turvapaikanhakua ja sekä laillisia että laittomia muuttoliikkeitä ja laatia niitä koskevia vertailevia analyysseja. Lisäksi komissio korostaa, että EY:n tasolla on edelleen kehitettävä tarvittavia rakenteita, jotta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat koordinoita toimiaan tehokkaammin.

Komissio kehittelee näitä ideoita perusteellisemmin yhteistyössä eri tahojen kanssa vuonna 2002.

IV OSA TOIMET YHTEISÖN ULKOPUOLELLA

4.1. Laajentuminen

Turvapaikka-asiat ovat keskeinen kysymys EU:n toiminnassa sekä laajentumisen valmistelussa että laajentumisneuvotteluissa. Kaikkien EU:n jäsenyyttä hakeneiden maiden kanssa (Romaniaa lukuun ottamatta) on jo aloitettu neuvottelut 24 luvusta (oikeus- ja sisäasiat). Romanian kanssa neuvottelut kyseisestä luvusta on tarkoitus aloittaa vuoden 2002

²² Turvapaikka-asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskus.

²³ Rajanylitys- ja maahanmuuttoasioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskus.

kuluessa. Liittymisen yhteydessä uusien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja otettava osaksi kansallista oikeusjärjestystänsä koko turvapaikka-asioita koskeva yhteisön säännöstö, *acquis communautaire*, joka perustuu pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehtyyn yleissopimukseen. Liittymisneuvotteluissa EU korostaa, että kaikilla ehdokasmailla on oltava liittymiseen mennessä valmiina oikeudenmukainen, tehokas ja toimiva järjestelmä turvapaikkahakemusten käsittelyä varten. Niiden on erityisesti voitava antaa riittävät takeet palauttamiskiellon periaatteen täysimääräisestä noudattamisesta ja muutoksenhakumenettelyn riippumattomuudesta.

Yhteisön säännösten noudattaminen edellyttää ehdokasmailta voimakasta instituutioiden kehittämistä ja täytäntöönpanokapasiteetin parantamista. Sekä turvapaikkahakemuksia käsitteleville kansallisille yksiköille että rajavartiostoon on järjestettävä riittävästi henkilöstöä ja tarkoituksenmukaista koulutusta, minkä lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita on lisättävä ja parannettava. EU antaa ehdokasmaille tätä varten laajaa apua sisä- ja oikeusasioita käsittelevän Phare-ohjelman kautta; tämän monialaisen ohjelman piiriin kuuluvat kaikki ehdokasmaat Maltaa ja Kyprosta lukuun ottamatta. Lisäksi EU tukee kutakin Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasmaata jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden julkisen hallinnon yhteistyönä toteutettavien kumppanuushankkeiden muodossa.

Vuosina 1999 ja 2000 toteutettiin oikeus- ja sisäasioita koskevan monialaisen Phare-ohjelman perusteella kaikissa ehdokasmaissa Maltaa, Kyprosta ja Turkia lukuun ottamatta hanke, jonka avulla maita autettiin hyväksymään ja panemaan täytäntöön turvapaikka-asioita koskeva yhteisön säännöstö. Kussakin ehdokasmaassa laadittiin joko kumppanuushankkeiden tai kansainvälisten toimien avulla kansallinen toimintasuunnitelma, joka on toisissa maissa jo pantu täytäntöön; toisissa täytäntöönpano on vielä kesken. Turkin osalta ohjelmasuunnittelu on jo alkanut ja pilottihankkeet käynnistetään vuonna 2002. Kyproksessa ja Maltassa oikeus- ja sisäasioiden lainsäädännön yhtenäistämistä tuetaan liittymisen valmisteluun tarkoitetuista varoista. Kypros ja Malta osallistuvat lisäksi joihinkin oikeus- ja sisäasioita koskevan monialaisen Phare-ohjelman toimiin omalla kustannuksellaan.

4.2 Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmä

Euroopan yhteisön on otettava turvapaikka-asiat huomioon myös suhteissaan muihin kolmansiin maihin. Aloittaessaan maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiä koskevan kattavan politiikan laatimisen neuvosto perusti joulukuussa 1998 turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmän (HLWG). Vuosina 1999 ja 2000 neuvosto hyväksyi yhteensä kuusi toimintasuunnitelmaa (joiden kohteena ovat Afganistan ja lähialueet, Irak, Marokko, Somalia, Sri Lanka sekä Albania ja lähialueet). Muuttoliikkeiden ja maastapaon taustatekijöitä koskevassa analyysissään korkean tason työryhmä kiinnittää erityistä huomiota lähtömaiden olosuhteisiin, jotka saattavat antaa aiheita "perusteltuun pelkoon joutua vainotuksi" pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehdyssä yleissopimuksessa tarkoitetuista syistä. Muuttoliikkeiden keskeisten syiden selvittämiseksi kussakin toimintasuunnitelmassa esitetään tiettyjä toimenpiteitä, joista osa liittyy joko suoraan tai epäsuorasti turvapaikan hakemiseen. Niihin sisältyy myös toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ihmisoikeuksien, oikeusvaltion periaatteen ja vähemmistöjen oikeuksien toteutumista. Erityisesti pyritään tukemaan kolmansia maita niiden vahvistaessa institutionaalista toimintakykyään käsitellä kansainväliset vähimmäisvaatimukset täyttäviä turvapaikkahakemuksia. Korkean tason työryhmä on myös kehottanut lujittamaan yhteistyötä EU:n ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun välillä sekä EU:n ja sellaisten kolmansien maiden välillä, joihin suuntautuu mittavia pakolaisvirtoja, kuten Pakistan ja Iran. Toimintasuunnitelmissa yhteisö sitoutuu avustamaan edelleen pakolaisia ja kotiseudullaan siirtymään joutuneita henkilöitä rahoittamalla erilaisia toimintoja ja ohjelmia. Korkean tason

työryhmän toiminta on edistänyt myös yhteisön ja jäsenvaltioiden toiminnan koordinoitua, jonka avulla kolmansia maita on tuettu niiden alueella ilmenevien pakolaisongelmien selvittämisessä.

Toimintasuunnitelmissa esitettyjen turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanomahdollisuuksia on pyritty lisäämään perustamalla kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten vuonna 2001 uusi budjettikohta (B7-667), johon otettiin määrärahoja 10 miljoonaa euroa. Toteutettavaksi on valittu hankkeita, joiden tavoitteena on kehittää tiettyjen kauttakulkumaiden turvapaikkajärjestelyjä. Budjettikohdasta ei rahoiteta pakolaisille ja siirtymään joutuneille henkilöille annettavaa humanitaarista apua, koska siihen on varattu määrärahoja humanitaarisen avun budjettikohdissa.

Marraskuussa 2000 korkean tason työryhmä laati raportin Nizzan Eurooppa-neuvostoa varten. Se arvioi omaa työtään ja esitti ideoita ja toimenpiteitä sovellettavan lähestymistavan ja työmenetelmien kehittämisestä. Korkean tason työryhmä on valmistellut tietä innovatiiviselle yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalle ottaen huomioon muuttoliikkeiden ja niiden seurausten taustatekijät sekä lähtö- ja kauttakulku- että kohdemaissa. Työmenetelmien parantaminen ja uusien toimintasuunnitelmien laatiminen edellyttää mm. asianomaisten kolmansien maiden nivomista entistä tiiviimmin alalla tehtävään työhön erilaisten kumppanuushankkeiden perusteella sekä jäsenvaltioiden ja kyseisissä maissa toimivien kansainvälisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön ja toimien koordinoimisen vahvistamista. Uuden budjettikohdan käyttöön ottaminen vuonna 2001 on jo parantanut toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa. Budjettikohdan määrärahoja lisäämällä voidaan turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvien ulkoisten toimien toteuttamista varmasti kehittää edelleen.

4.3. Yhteistyö muiden maiden kanssa

Intensiivisiä neuvotteluja on käyty myös ehdokasmaiden muiden naapurien eli lähinnä Länsi-Balkanin maiden, Venäjän federaation ja Ukrainan kanssa. Neuvottelut ovat perustuneet sopimussuhteisiin EU:n ja kyseisten maiden välillä ja soveltuviin tapauksissa myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin säännöksiin. Turvapaikka-asioita ja yhteisön sääntöjen soveltamista tällä alalla on käsitelty myös maiden kanssa käydyissä poliittisissa keskusteluissa, ja asiaan on kiinnitetty huomiota vastaavissa yhteisön talousarviosäännöksissä. EU:n ministeritroikka antoi 28. maaliskuuta 2001 yhdessä Länsi-Balkanin maiden vastaavien ministerien kanssa ns. Sarajevon julistuksen alueellisesta yhteistyöstä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden mukauttamisesta yhteisön sääntöihin. Käytännön toimia tuetaan Länsi-Balkania koskevasta yhteisön jälleenrakennus-, kehitys- ja vakautusapuohjelmasta (CARDS), joka edellyttää alueen mailta jatkuvaa voimakasta sitoutumista. Äskettäin on laadittu luonnos EU:n ja Ukrainan välisestä oikeus- ja sisäasioiden alan toimintasuunnitelmasta, jossa turvapaikka- ja maahanmuuttokysymykset ovat keskeisellä sijalla. Pilottihankkeita rahoitetaan budjettikohdasta B7-667 samoin kuin Albaniassa ja sen lähialueilla.

Turvapaikka-asioiden tulevaisuudennäkymiä käsitellään myös Barcelonan prosessin yhteydessä.

Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa käytävä vuoropuhelu on niin ikään ollut hedelmällistä. Kummankin maan kanssa on sovittu yhteistyön tiivistämisestä turvapaikkapolitiikan alalla.

4.4. Suhteet YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun

Komissio ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) ovat tehostaneet yhteistyötään turvapaikkakysymyksissä, ja komissio on vuonna 2001 pyytänyt UNHCR:ltä säännöllisesti lausuntoja esittämistään poliittisista ja säädösehdoista sekä tietoja UNHCR:n toteuttamasta kansainvälisen suojelun järjestelmän vahvistamisesta. Komissio on osallistunut yhdessä jäsenvaltioiden kanssa maailmanlaajuiseen kuulemismenettelyyn ja maksanut myös osuutensa siihen kuuluvien kokousten järjestämiskustannuksista. Komissio seuraa edelleen tiiviisti tätä prosessia vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen sopimuspuolten ministerineuvoston kokouksessa, jonka Sveitsi ja UNHCR järjestävät vuoden 2001 joulukuun puolivälissä. Se haluaa myös seurata kansainvälisen suojelun kehittämistä koskevan toimintasuunnitelman laatimista ja antaa siitä lausuntonsa. Maailmanlaajuinen kuulemismenettely ja yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen ovat toinen toistaan tukevia prosesseja.

Yhteisön rooli suhteessa YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun on vahvistunut niiden käytyä strategiakeskustelua humanitaarisista kysymyksistä ja kehitysyhteistyöstä. Keskustelun tarkoituksena on ollut lisätä avoimuutta ja parantaa yhteistyötoimien ja rahoituksen ennakoitavuutta sekä tukea UNHCR:n keskeisiä vahvuuksia. Euroopan yhteisö on sitoutunut vahvasti tukemaan UNHCR:n kansainvälisiä toimivaltuuksia, jotta pakolaisille annettavaa suojelua voidaan parantaa ja löytää kestäviä ratkaisuja. Vuonna 2001 yhteisö on ollut UNHCR:n kolmanneksi suurin rahoittaja.

VOSA AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄN SOVELTAMINEN TURVAPAIKKAPOLITIikkaan

5.1. Yleistä

Marraskuussa 2000 antamassaan turvapaikka-asioita koskevassa tiedonannossa komissio toteaa, että turvapaikkapolitiikan alalla on tarpeen kehittää avoimen koordinaation menetelmä lainsäädäntöpolitiikan ja lainsäädäntöjen lähentämisen tueksi. Komissio on jo esittänyt avoimen koordinaation menetelmän soveltamista maahanmuuttopolitiikkaan 11. heinäkuuta 2001 antamassaan tiedonannossa KOM(2001) 387 lopullinen. Siitä voidaan vetää joitakin yhtäläisyyksiä turvapaikkapolitiikkaan. Turvapaikan myöntämiseen liittyvät kysymykset ovat edelleen vahvasti sidoksissa kunkin jäsenvaltion itsemääräämisoikeuteen ja perustuslaillisiin perinteisiin. EU:ssa turvapaikka-asioita käsiteltiin vuoteen 1999 asti lähinnä hallitustenvälisellä tasolla. Kansainvälisen suojelun myöntämisestä päättää kukin jäsenvaltio itse. Muuttovirtojen kansainvälistyminen ja siihen liittyvät kansainvälisen suojelun ongelmat sekä niiden vuorovaikutus muuttoliikkeitä koskevan politiikan eri ulottuvuuksien kanssa edellyttävät kuitenkin sellaisen mekanismin luomista, jonka avulla yhteisten eurooppalaisten tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida ja tarvittaessa mukauttaa. Hyviksi havaittujen käytäntöjen vaihtaminen soveltuu erinomaisesti myös turvapaikkakysymyksiin.

EY:n perustamissopimuksessa ja erityisesti sen 63 artiklan määräyksissä sekä Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä vaaditaan kuitenkin turvapaikkapolitiikan tavoitteiden ja säädösten yhtenäistämistä selvästi täsmällisemmin ja kunnianhimoisemmin kuin maahanmuuttopolitiikan alalla. Lisäksi turvapaikkaoikeutta säätelevät useat EU:n jäsenvaltioita sitovat kansainväliset velvoitteet, joiden peruspilareina ovat pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehty Geneven yleissopimus ja sen pöytäkirja vuodelta 1967. Turvapaikka-asioita on käsitelty EU:ssa jo vuosien ajan Dublinin yleissopimuksen perusteella, joka on muodostanut pohjan erilaisille velvoittaville kriteereille ja järjestelyille.

Jäsenvaltioissa ratkaisevassa asemassa on tuomioistuinten ja muutoksenhakutuomioistuinten oikeuskäytäntö.

Avoimen koordinaation menetelmän soveltamista on siten mukautettava erikseen turvapaikka-asioita varten. Menetelmän on tarkoitus tukea ja täydentää perustamissopimuksessa vahvistettua yhteisön lainsäädäntöä, joka muodostaa yhteisen politiikan ytimen, helpottamalla siirtymistä tiedonannossa KOM(2000) 755 kuvatun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen toteuttamiseen. Koska turvapaikka-asioissa pyritään EU:n tasolla suureen yhdenmukaisuuteen, komissio katsoo myös, että neuvosto voi kohdassa 5.2 esitetyt suuntaviivat hyväksymällä osoittaa, että avoimen koordinaation menetelmää sovelletaan turvapaikka-asioissa kunnianhimoisemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin maahanmuuttopolitiikan alalla.

Komissio ehdottaa, että menetelmää sovellettaisiin alustavasti kunnes se esittää ensimmäiset toisen vaiheen säädösehdotukset.

Komissio aikoo osallistua täysipainoisesti avoimen koordinaation menetelmän täytäntöönpanoon. Siksi se haluaa säädöskehityksen luomisen ohessa tukea menetelmän soveltamista esittämällä ehdotuksia yhteisön suuntaviivojen ja kansallisten toimintasuunnitelmien sisällöstä, koordinoimalla kansallisia politiikkoja ja parhaiden käytänteiden vaihtoa sekä yhteisön politiikan vaikutusten seurantaan ja arviointia sekä kuulemalla säännöllisesti kolmansia maita ja alalla toimivia kansainvälisiä järjestöjä.

5.2. Turvapaikkakysymyksiä koskevat yhteisön suuntaviivat

Avoimen koordinaation menetelmä perustuu ensisijaisesti neuvoston hyväksymiin monivuotisiin yhteisön suuntaviivoihin sekä aikatauluun, jonka mukaan lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet on tarkoitus toteuttaa. Suuntaviivoja sovelletaan jäsenvaltioiden kansallisessa politiikassa vahvistamalla erityistavoitteet, joissa otetaan huomioon kansalliset eroavuudet. Komissio esittää Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien sekä yhteistä turvapaikkamenettelyä ja koko unionissa yhtenäistä asemaa turvapaikan saaneille koskevan tiedonannon perusteella, että ensimmäiseksi olisi määriteltävä suuntaviivat seuraavilla aloilla: muuttovirtojen tuntemus; tehokkaan turvapaikkajärjestelmän luominen siten, että ne, jotka todella tarvitsevat suojelua, myös saavat sitä ja että Geneven yleissopimusta sovelletaan täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti; turvapaikanhakijoiden kotiinpaluu; suhteet kolmansiin maihin; kotouttaminen vastaanottavan maan yhteiskuntaan. Avoimen koordinaation menetelmää tulisi myös säännöllisesti mukauttaa tarpeisiin.

Seuraavassa esitetään komission alustava ehdotus turvapaikkapolitiikkaa koskeviksi yhteisön suuntaviivoiksi. Komissio laati virallisen ehdotuksensa niistä annetun palautteen pohjalta.

Ensimmäinen suuntaviiva: humanitaarisista syistä sallittavaan maahantuloon liittyvien maahanmuuttovirtojen tuntemuksen parantaminen

a. Parannetaan muuttoliikkeitä ja turvapaikanhakua koskevien tilastotietojen keräämistä ja analysointia EU:n toimintasuunnitelman toteuttamista varten.

b. Selvitetään haluttujen tietojen keräämistä koskevat painopisteet sekä oikeat lähteet ja tietojenhakukumppanit (tilanne lähtö- ja kauttakulkumaissa, ihmisoikeusloukkaukset, yksittäisten henkilöiden toimintaan vaikuttavat syyt ja heidän vaiheensa, matkareitit jne.).

Toinen suuntaviiva: tehokkaan turvapaikkajärjestelmän luominen siten, että ne, jotka todella tarvitsevat suojelua, myös saavat sitä ja että Geneven yleissopimusta sovelletaan täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti

a. Kannustetaan lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivia jäsenvaltioiden konsuliviranomaisia tekemään yhteistyötä ja vaihtamaan tietoja mm. viisumipolitiikan alalla.

b. Selvitetään, millaisten toimenpiteiden ja käytäntöjen avulla voidaan varmistaa mm. ulkorajoilla suoritettavien tarkastusten yhteydessä, että laittoman maahanmuuton ja/tai ihmiskaupan torjuntaan liittyvät oikeutetut tavoitteet ovat tasapainossa niiden tavoitteiden kanssa, jotka koskevat pääsyä turvapaikkamenettelyihin.

c. Selvitetään menettelyissä, vastaanotossa ja turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämisessä sovellettavat painopisteet ja tätä varten käytettävissä olevat resurssit, jotta voidaan varmistaa, että hakemukset käsitellään oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti.

d. Laaditaan koulutustavoitteet turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämisestä vastaavien viranomaisten, diplomaatti- ja konsuliviranomaisten, rajavartiostojen sekä muutoksenhakutuomioistuinten asianomaista henkilöstöä varten sekä tavoitteet muiden jäsenvaltioiden kanssa toteutettavaa henkilövaihtoa varten.

e. Selvitetään, mitä menetelmiä sovelletaan niiden toimien lisäksi, joiden tarkoituksena on varmistaa parhaillaan hyväksyttävänä olevien yhteisön säädösten täytäntöönpano, ja vahvistetaan mahdollisesti niille yksityiskohtaiset tavoitteet sekä arvioidaan niiden konkreettisia vaikutuksia, niin että voidaan

- varmistaa turvapaikkahakemuksen ensimmäisen käsittelyn laadukkuus,

- nopeuttaa käsittelyä ja lisätä menettelyyn liittyvien määräaikojen noudattamista (sekä hakijoiden että hallinto- ja oikeusviranomaisten etujen varmistamiseksi),

- parantaa hakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämisen perusteella tehtävien siirtopäätösten toteuttamista,

- parantaa käännös- ja tulkkauspalvelujen saatavuutta (sekä hakijoiden että hallinto- ja oikeusviranomaisten etujen varmistamiseksi),

- parantaa todisteiden saatavuutta.

f. Laaditaan selkeät kansalliset säännökset turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten sekä toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottoa varten.

g. Selvitetään, millaisten periaatteiden ja menetelmien avulla voidaan parhaiten tunnistaa henkilöt, joilla ei ole oikeutta saada kansainvälistä suojelua epämislausukkeiden perusteella.

h. Laaditaan oppaita hyväksi havaituista tavoista ratkaista turvapaikanhakijoiden kohtelussa ja heidän hakemustensa käsittelyssä esiin tulleita kysymyksiä; näitä oppaita voidaan mahdollisesti käyttää pohjana EU:n yhteisen oppaan laatimisessa (oppaissa tulisi käsitellä mm. hakemusten rekisteröintiä, hakijoille annettavaa tiedotusta ja sitä, mihin heille osoitettu hallinnollinen kirjeenvaihto olisi osoitettava turvapaikkamenettelyn aikana, väärinkäytösten torjumista, väriiden asiakirjojen havaitsemista, todisteiden hallinnointia ja hakemusten uskottavuuden tarkastelua, kielitaitotestejä jne.).

i. Kiinnitetään erityistä huomiota ilman huoltajaa tulevien alaikäisten sekä erityistarpeita omaavien henkilöiden tilanteeseen ja tarpeisiin sekä turvapaikanhakijoiden sukupuoleen liittyviin kysymyksiin.

j. Arvioidaan uudelleensijoittamisohjelmien vaikutuksia, mahdollisuuksia käsitellä turvapaikkahakemuksia jäsenvaltioiden ulkopuolella, pakolaisaseman lakkaamista ja epäämistä koskevien lausekkeiden soveltamista sekä sääntöjä ja menettelyjä, joiden mukaan suojelu voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon.

k. Selvitetään, millä tavoin ja minkä tietolähteiden perusteella kansainvälisen suojelun tarpeen päättymistä tulisi arvioida yksittäisen henkilön tapauksessa.

l. Luodaan järjestelyt, jotka suosivat paikallisten ja alueellisten yhteisöjen ja toimijoiden, työmarkkinaosapuolten, kansalaisyhteiskunnan, valtiosta riippumattomien järjestöjen ja turvapaikanhakijoiden itsensä osallistumista.

Kolmas suuntaviiva: turvapaikanhakijoiden kotiinpaluuta koskevan politiikan tehostaminen

a. Selvitetään, miten voitaisiin parantaa yhteistyötä vastaanottavan jäsenvaltion, lähtömaiden, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun, kansainvälisen siirtolaisjärjestön (IOM) ja valtiosta riippumattomien järjestöjen välillä sekä vapaaehtoisien että muulla tavoin tapahtuvan kotiinpaluun helpottamiseksi.

b. Kehitetään paluumuuttoon liittyvää tiedotusta ja valmistelua mm. arvioimalla paluuta valmistelevista tutustumiskäynneistä saatavaa hyötyä.

c. Selvitetään toimintamenetelmät ja vahvistetaan mahdollisesti niille yksityiskohtaiset tavoitteet sekä arvioidaan niiden konkreettisia vaikutuksia, niin että voidaan parantaa maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoastetta.

d. Laaditaan oppaita hyväksi havaituista tavoista ratkaista kysymyksiä, jotka liittyvät turvapaikanhakijoiden kotiinpaluuseen, myös pakkokeinoin tapahtuvaan paluuseen (saattaja, kuljetusmuoto, säilöönottamisen edellytykset ennen maastapoistamista jne.); näitä oppaita voidaan mahdollisesti käyttää pohjana EU:n yhteisen oppaan laatimisessa.

Komissio esittää lähiaikoina vihreän kirjan turvapaikanhakijoiden kotiinpaluuseen liittyvistä kysymyksistä. Komissio täsmentää tätä suuntaviivaa vihreän kirjan perusteella saatavan palautteen pohjalta.

Neljäs suuntaviiva: Kansainväliseen suojeluun liittyvien kysymysten huomioon ottaminen suhteissa kolmansiin maihin

a. Tuetaan toimenpiteitä ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi kolmansissa maissa, jotta voidaan ehkäistä, rajoittaa tai lopettaa ihmisoikeusloukkaukset.

b. Otetaan huomioon kansainväliseen suojeluun liittyvät kysymykset valmisteltaessa ja toteutettaessa kehitysyhteistyöohjelmia asianomaisissa kolmansissa maissa mm. koulutuksen, terveydenhuollon ja ympäristön alalla sekä sosiaalis-taloudellisissa yhteyksissä ja pakolaisten palatessa kotimaihinsa sekä varmistetaan miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien toteutuminen.

c. Kannustetaan kolmansia maita hallitsemaan eri lähteistä tulevia maahanmuuttovirtoja ja laatimaan kansainvälistä suojelua koskevien kansainvälisten velvoitteiden mukaisia säännöksiä ja rakenteita.

d. Tuetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa turvapaikanhakijoiden kotiinpaluuta mm. edistämällä sellaisten henkilöiden sopeutumista uudelleen kotimaan yhteiskuntaan ja työelämään, jotka ovat saaneet suojelua jossakin jäsenvaltiossa mutta eivät enää tarvitse sitä tai jotka haluavat palata kotimaahansa vapaaehtoisesti.

Viides suuntaviiva: Laaditaan kotouttamista ja sopeuttamista koskeva toimintamalli niitä henkilöitä varten, jotka saavat kansainvälistä suojelua jossakin jäsenvaltiossa, niiden toimien lisäksi, joiden tarkoituksena on varmistaa parhaillaan hyväksyttävänä olevien yhteisön säästöjen täytäntöönpano

a. Selvitetään painopisteet ja resurssit, joiden perusteella voidaan laatia kokonaisvaltaisia toimenpiteitä pakolaisten, toissijaista suojelua tai joukottaisen maahantulon yhteydessä tilapäistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamista ja yhteiskuntaan sopeuttamista varten ottaen huomioon alaikäisten ja erityisesti ilman huoltajaa tulevien lasten erityistarpeet.

b. Luodaan järjestelyt, jotka suosivat paikallisten ja alueellisten toimijoiden, työmarkkinaosapuolten, kansalaisyhteiskunnan ja asianomaisten henkilöiden osallistumista kansallisen strategian suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

c. Tuetaan asianomaisten henkilöiden kotoutumista ja sopeutumista tiedotus- ja valistuskampanjoiden avulla yhteistyössä eri tahojen kanssa.

d. Laaditaan erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää naisten kotoutumista ja yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumista.

e. Laaditaan ohjelmia, joiden avulla voidaan helpottaa uusien tulokkaiden ja heidän perheidensä asettautumista, mm. lasten sopeutumista kouluun, sekä järjestää sopivia kielikursseja ja asianomaisten vastaanottavan maan kulttuuria, politiikkaa ja yhteiskuntaa sekä kansalaisuutta ja eurooppalaisia perusarvoja koskevaa tietotusta.

f. Laaditaan toimenpiteitä, joiden avulla voidaan antaa sosiaalista, taloudellista ja terveydenhuoltoapua muita heikommassa asemassa oleville henkilöille tai henkilöille, jotka ovat joutuneet kokemaan väkivaltaa, henkisiä traumoja, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai jotka ovat joutuneet ihmisten salakuljettajien tai ihmiskauppiaiden uhreiksi.

g. Tuetaan pakolaisia osallistumaan aktiivisesti kotouttamispalvelujen ja -politiikkojen laatimiseen, kehittämiseen, organisointiin ja arviointiin.

h. Tarkastellaan kansallistunteen käsitettä määrittelemällä ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka takaavat asianomaisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun, ja selvitetään, mitä edellytyksiä asetetaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kansalaiseksi ottamiselle Geneven yleissopimuksen 34 artikla huomioon ottaen.

Tämä suuntaviiva ei koske turvapaikanhakijoita, ja sen täytäntöönpanoa voidaan koordinoida jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisstrategioiden yhteydessä.

5.3. Turvapaikkapolitiikan välineet

5.3.1. Kansalliset toimintasuunnitelmat

Turvapaikkapolitiikkaa koskevat suuntaviivat toteutetaan siten, että jäsenvaltiot laativat kansallisia toimintasuunnitelmia, joita tarkistetaan ja mukautetaan vuosittain. Toimintasuunnitelmassa esitettäisiin ensinnäkin yleiskatsaus edellisen vuoden aikana toteutettujen toimien tuloksiin EU:n suuntaviivojen kannalta ja ehdotuksia siitä, miten suuntaviivat toteutetaan tulevan vuoden aikana. Lisäksi tarkastellaan toteutettujen toimenpiteiden sekä laillisten ja laittomien muuttovirtojen vuorovaikutusta. Toimintasuunnitelmien tässä osassa voitaisiin myös esitellä kiinnostavia kokemuksia ja hyviksi havaittuja käytäntöjä sekä eteen tulleita ongelmia, erityisesti sellaisia joihin voitaisiin mahdollisesti löytää ratkaisu yhteisön tasolla. Lisäksi siinä voitaisiin esittää tietoja yhteisön johdettuun oikeuteen kuuluvien säädösten täytäntöönpanosta ja saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tarkastella kyseisen lainsäädännön vaikutusta maan tilanteeseen. Toimintasuunnitelman toisessa osassa kuvailtaisiin kyseisen vuoden suuntaviivojen edellyttämiä toimia, jotka jäsenvaltio aikoo toteuttaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tässä yhteydessä esitettäisiin kutakin suuntaviivaa koskevat kansalliset tavoitteet ja alustava toteuttamisaikataulu.

Toimintasuunnitelmat muodostavat perustan yhteisen turvapaikkapolitiikan toteuttamisen ja tulosten yleisarvioinnille ja antavat tietoa siitä, miten suuntaviivoja olisi kehitettävä tarpeiden muuttuessa. Arviointiraporttien perusteella komissio laatii yhteenvetoraportin tämän tiedonannon mallin mukaan. Yhteenvetoraporteissa tuotaisiin esiin yhteiset ongelmat ja selvitetäisiin, millä aloilla on mahdollista löytää yhteisiä ratkaisuja.

5.3.2 Yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittäminen ja arviointi

Komissio tukee ja kehittää aktiivisesti yhteistä turvapaikkapolitiikkaa laatimalla erityisesti ehdotuksia yhteisön säädöksiksi ja valvomalla niiden täytäntöönpanoa ja noudattamista sekä valmistelemalla yhteisön suuntaviivoihin ja kansallisten toimintasuunnitelmien laatimiseen liittyviä ehdotuksia ja edistämällä yhteistyötä, parhaiden käytäntöjen vaihtoa, arviointia ja seurantaa. Komissio järjestää laajan kuulemisprosessin, jota varten se perustaa tarvittavat komiteat ja työryhmät. Niihin kutsutaan kuultavaksi johtavia virkamiehiä, jäsenvaltioiden asiantuntijoita, YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu, työmarkkinajärjestöjen sekä paikallis- ja alueviranomaisien edustajia, tarkasteltavana olevien erikoisalojen asiantuntijoita ja muita kansalaisyhteiskunnan edustajia.

Koordinaatioprosessista on tiedotettava ehdokasmaille ja on toteutettava tarvittavat järjestelyt niiden saamiseksi mukaan sen toteuttamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin ne tutustuvat yhteisön politiikkaan ja työskentelytapoihin ja saavat hyödyllistä valmennusta EU-jäsenyyteen.

Komissio huolehtii siitä, että turvapaikkapolitiikka jatkaa ja täydentää yhteisön sisäisen ja ulkosuhteisiin liittyvän politiikan eri aloja siten, että ne vahvistavat toisiaan ja edistävät kestävää kehitystä. Näitä aloja ovat muun muassa sosiaalipolitiikka ja sen osana sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja yhteisön strategia syrjinnän torjumiseksi sekä yhteisön ulkosuhteet ja humanitaarinen toiminta. Turvapaikkapolitiikan yhteydessä on myös edistettävä miesten ja naisten välistä tasa-arvoa EY:n perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisesti.

5.3.3 EU:n toimielinten, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen

Turvapaikkapolitiikan monitahoisuuden vuoksi myös Euroopan parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean on osallistuttava aktiivisesti sen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Komissio toimittaa turvapaikkakysymyksiä koskevan vuosiraporttinsa myös näille toimielimille. Lisäksi on kuultava toimielimiä itseään siitä, miten ne voisivat tehokkaimmin osallistua EU-tason koordinaatiojärjestelyihin ja antaa siten täyden panoksensa alan kehittämiseen.

Amsterdamin sopimukseen liitetyn julistuksen nro 17 mukaan komissio huolehtii myös siitä, että YK:n pakolaisasiain päävaltuutettua kuullaan asianmukaisella tavalla.

Maahanmuuttopolitiikan onnistumisen ja suuntaviivoissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta ratkaisevaa on politiikantekijöiden, työmarkkinaosapuolten, alue- ja paikallisviranomaisten, kansalaisjärjestöjen, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten etujärjestöjen ja muiden järjestöjen sekä tiedotusvälineiden aktiivinen osallistuminen sekä kansallisella että EU:n tasolla. Jäsenvaltioita kehoitetaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kansallisella tasolla. Komissio toteuttaa puolestaan järjestelyt vuoropuhelun aloittamiseksi kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa EU:n tasolla.

VI OSA SUOSITUKSET

Komissio

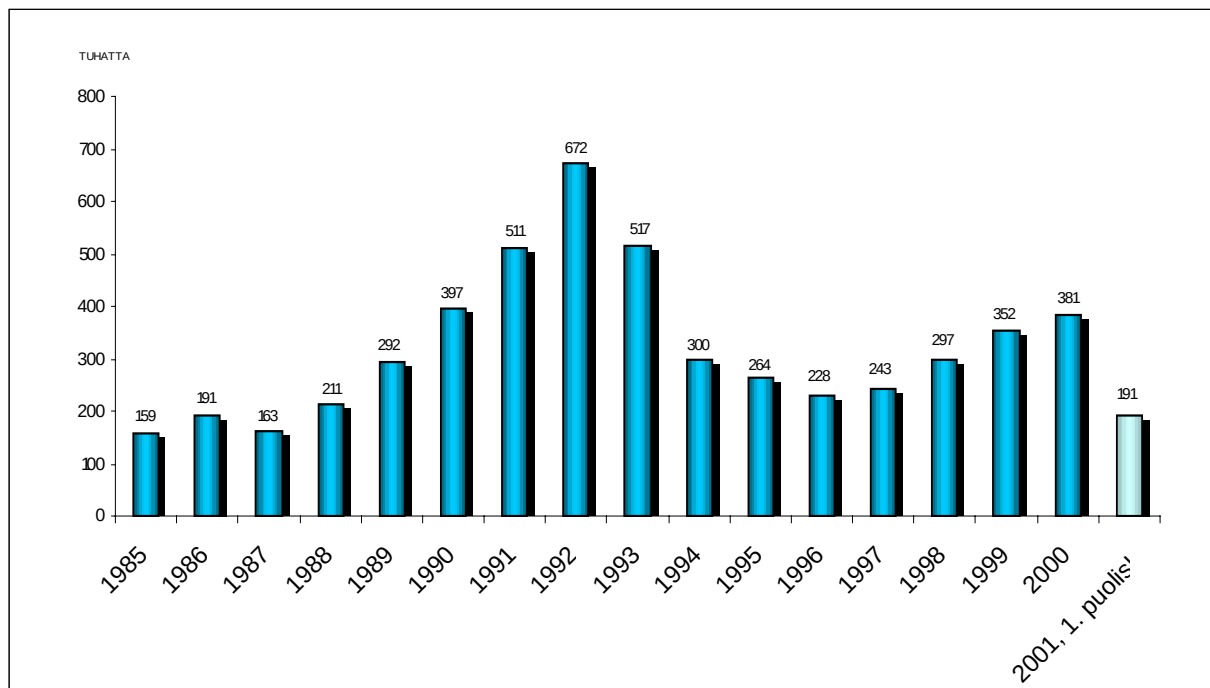
- suosittaa, että neuvosto panee merkille sen ensimmäisen raportin yhteisestä turvapaikkapolitiikasta,
- suosittaa, että hyväksytään avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen turvapaikka-asioihin väliaikaisesti, niin että turvapaikkapolitiikan suuntaviivat voidaan hyväksyä ennen Espanjan puheenjohtajakauden päättymistä; tämän jälkeen kansalliset toimintasuunnitelmat olisi toimitettava komissiolle, jotta ensimmäinen arviointikierros saataisiin päätökseen viimeistään vuoden 2003 lopussa,
- suosittaa, että vahvistetaan määräajat ja luodaan pysyvä seurantamekanismi, niin että voidaan hyväksyä ne ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvat, turvapaikka-asoiden yhdenmukaistamiseen tähtäävät säädökset, joiden käsittely on tulostaulun mukaan vielä kesken,
- kehottaa jäsenvaltioita toteuttamaan nopeasti täytäntöönpanotoimet, joiden avulla Eurodac-järjestelmä voidaan ottaa pikaisesti käyttöön yhteisön tasolla,
- kehottaa jäsenvaltioita saattamaan elokuussa 2001 voimaan tulleen direktiivin tilapäisen suojelun myöntämisestä siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon yhteydessä nopeasti osaksi kansallista lainsäädäntöään,
- pyytää, että päätös Argo-toimintaohjelman perustamisesta hyväksytään jo vuoden 2002 ensimmäisen puoliskon aikana, niin että ensimmäiset toimet voidaan käynnistää mahdollisimman nopeasti,
- suosittaa, että 28.–29. toukokuuta 2001 kokoontuneen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmissä vaaditut toimet, jotka koskevat turvapaikka-asioita koskevien tilastotietojen keräämistä ja analysointia, toteutetaan ripeästi,

- kehottaa neuvostoa pohtimaan kumppanuuden vahvistamista lähtö- ja kauttakulkumaina olevien kolmansien maiden kanssa turvapaikka-asioiden ja kansainvälisen suojelun alalla ottaen huomioon turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmän valmistelutyöt ja niiden seurannan sekä Nizzassa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle esitetyn raportin ryhmän työskentelystä.

Tilastokatsaus

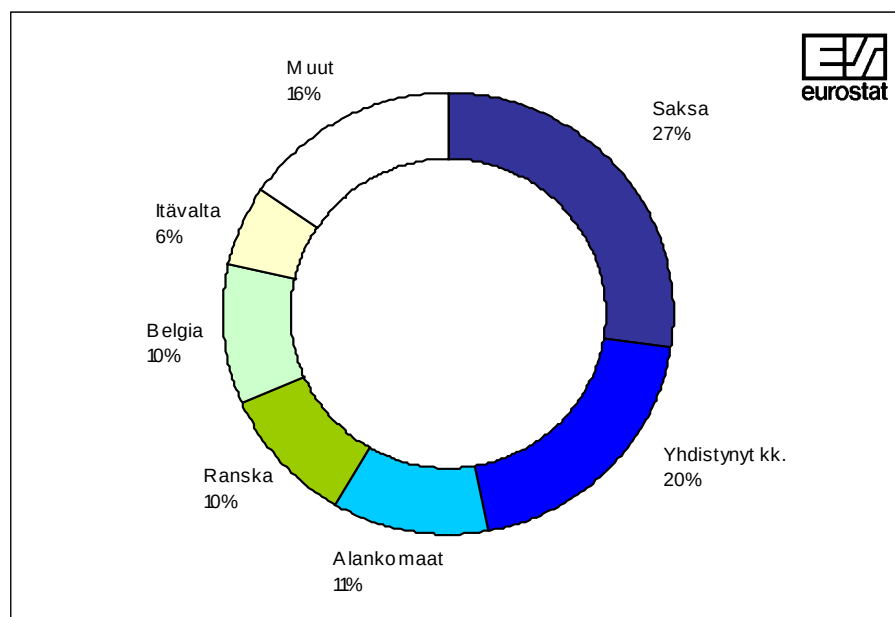
KAAVIO 1: TURVAPAIKKAHAKEMUKSET EU:SSA VUODESTA 1985 VUODEN 2001 ALKUPUOLISKOLLE (tammi–kesäkuu 2001)

LUVUT TARKOITTAVAT TUHANSIA, ERI MAISTA TULEVAT HAKIJAT YHTEENSÄ



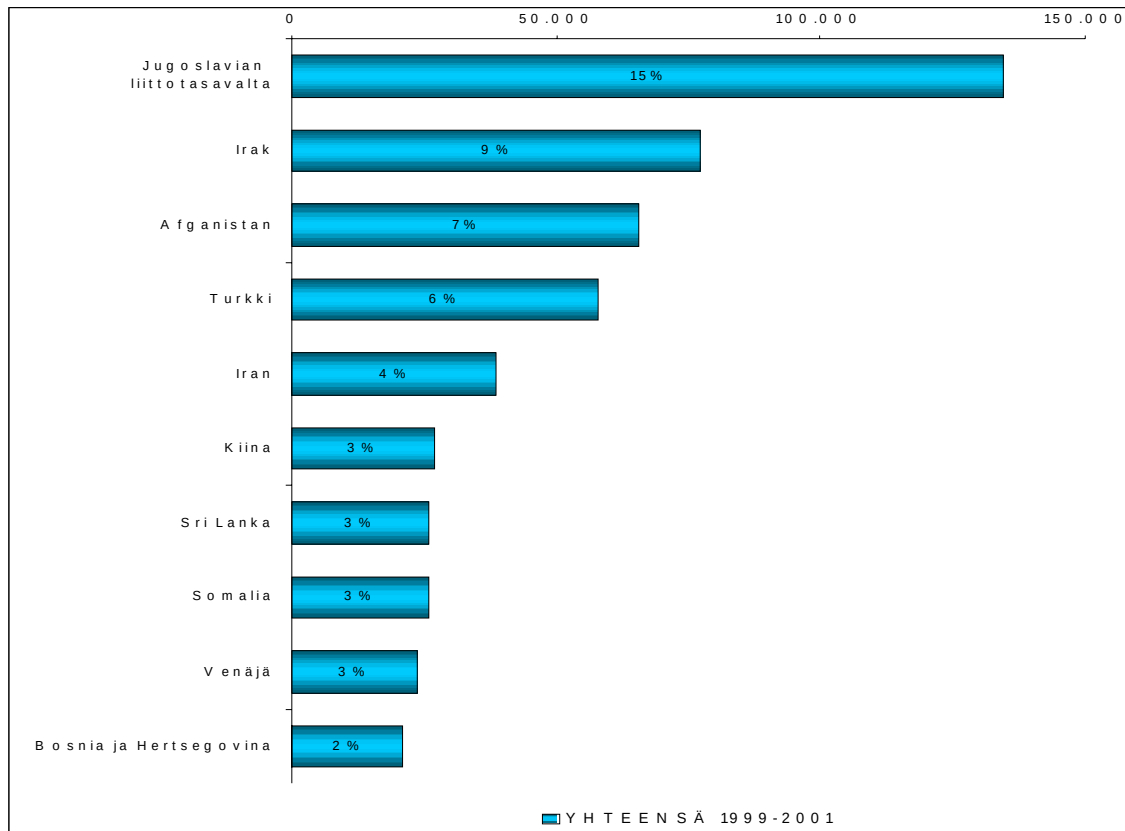
KAAVIO 2: TURVAPAIKKAHAKEMUKSET JÄSENVALTIOITTAIN VUODESTA 1998 VUODEN 2001 ALKUPUOLISKOLLE

ERI MAISTA TULEVAT HAKIJAT YHTEENSÄ

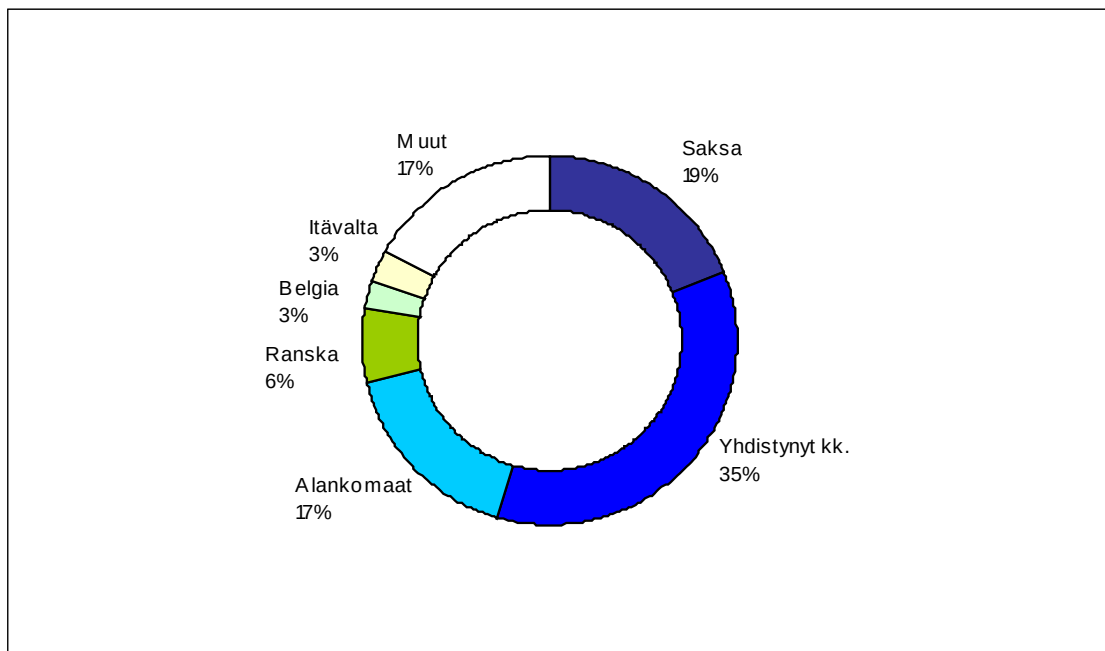


KAAVIO 3: 10 TÄRKEINTÄ TURVAPAIKANHAKIJOIDEN LÄHTÖMAATA VUODESTA 1999 VUODEN 2001 ALKUPUOLISKOLLE

YLEISIMPIEN LÄHTÖMAIDEN PROSENTTIOSUUS HAKIJOIDEN YHTEISMÄÄRÄSTÄ JA ABSOLUUTTISINA LUKUINA

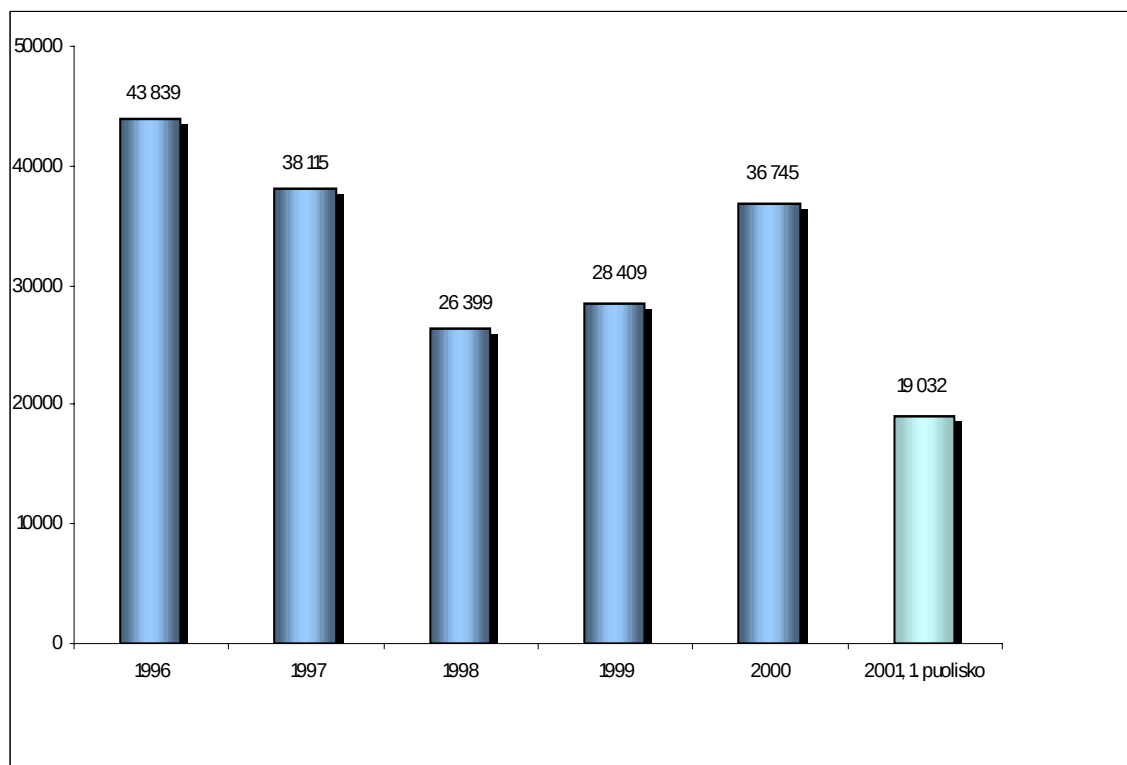


KAAVIO 4: MYÖNTEISET TURVAPAIKKAPÄÄTÖKSET JÄSENVALTIOITTAIN VUODESTA 1999 VUODEN 2001 ALKUPUOLISKOLLE



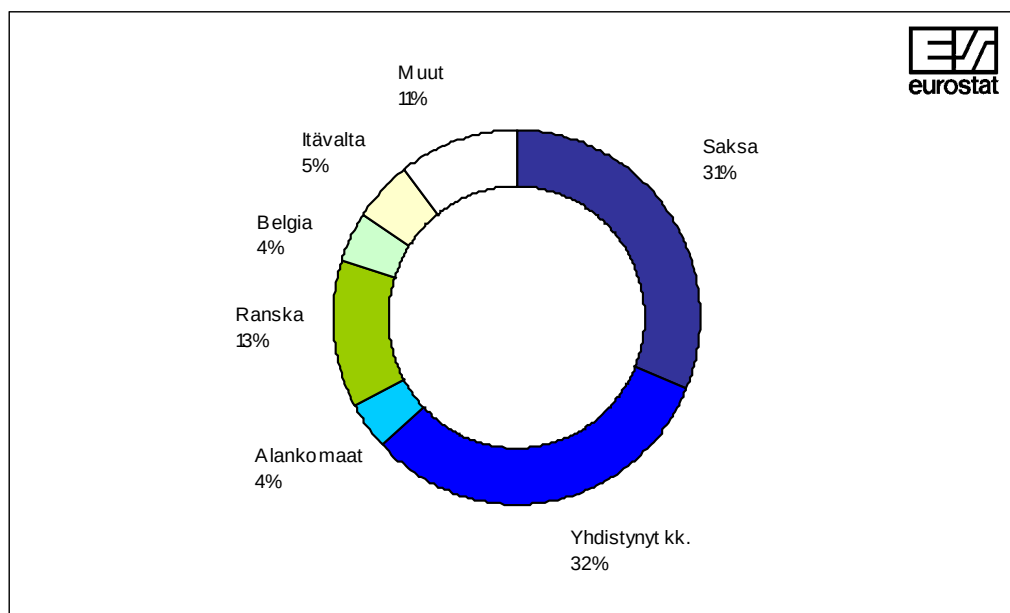
KAAVIO 5: GENEVEN YLEISSOPIMUKSEN PERUSTEELLA PAKOLAISASEMAN SAANEET HENKILÖT EU:SSA VUODESTA 1996 VUODEN 2001 ALKUPUOLISKOLLE

PAKOLAISASEMAN SAANEET HENKILÖT, ERI MAISTA TULEVAT HAKIJAT YHTEENSÄ



KAAVIO 6: GENEVEN YLEISSOPIMUKSEN PERUSTEELLA PAKOLAISASEMAN SAANEET HENKILÖT JÄSENVALTIOITTAIN VUODESTA 1999 VUODEN 2001 ALKUPUOLISKOLLE

PAKOLAISASEMAN SAANEET HENKILÖT, ERI MAISTA TULEVAT HAKIJAT YHTEENSÄ



Tiedonantoa KOM(2000) 755 lopullinen koskevat kommentit ja selvitykset**A. Euroopan parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean lausunnot**

Euroopan parlamentti on antanut tiedonantoa koskevan päätöslauselman 2. lokakuuta 2001. Parlamentti kehottaa hyväksymään korkeatasoiset normit sekä turvapaikanhakijoille ja kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille myönnettävien oikeuksien ja takeiden että niiden soveltamisalan osalta. Parlamentti haluaa kiinnittää erityistä huomiota ensimmäisen yhtenäistämisvaiheen onnistumiseen. Valtaosa parlamentin huomautuksista koskee parhaillaan hyväksyttävänä olevien ehdotusten sisältöä. Parlamentti haluaa myös parantaa keinoja tulkita tilannetta turvapaikanhakijoiden tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden lähtö- ja kauttakulkumaissa yhdenmukaisella tavalla.

Talous- ja sosiaalikomitea on antanut lausuntonsa heinäkuussa 2001. Komitea kannattaa yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja yhtenäiseen asemaan liittyviä tavoitteita ja periaatteita siinä muodossa kuin ne on esitetty komission ehdotuksessa, mutta toteaa, että on syytä kiinnittää huomiota eräisiin seikkoihin, kuten turvallisen maan käsitteeseen ja yhden luukun menettelyyn, sekä tarkastella mahdollisuuksia soveltaa uudelleensijoittamisohjelmien tapaisia menettelyjä tai menettelyjä, jossa turvapaikkahakemukset käsitellään EU:n ulkopuolella. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä Geneven yleissopimuksen perusteella pakolaisaseman saaneiden ja toissijaista suojelua saavien asema olisi yhdenmukaistettava. Komitea kannattaa yhdenmukaistamisen toteuttamista kahdessa vaiheessa EY:n perustamissopimuksen mukaisesti ja lähentämistekniikoiden avulla. Se myös ehdottaa, että yhteisö liittyisi vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Lausunnossa korostetaan, että työmarkkinaosapuolilla ja kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä asema turvapaikkapolitiikan määrittelyssä, koska asia koskettaa myös niitä ja niillä on paljon siihen liittyvää asiantuntemusta.

Alueiden komitea on antanut lausuntonsa syyskuussa 2001. Komitea korostaa, että turvapaikkakysymykset on syytä pitää erillään maahanmuuttoasioista. Sen mielestä on liian aikaista keskustella yhden luukun menettelystä niin kauan kuin toissijaiseen suojeluun liittyviä näkökohtia ei ole yhdenmukaistettu. Alueiden komitean mielestä olisi voitava luoda oikeudenmukainen, tehokas ja nopea menettely. Se suhtautuu epäilevästi uudelleensijoittamisohjelmien kaltaisiin vaihtoehtoihin. Alueiden komitea suosittaa, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoa parannettaisiin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ja esittää, että alue- ja paikallisviranomaiset tekisivät tiivistä yhteistyötä turvapaikkapolitiikan määrittelyä varten.

B. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kommentit

Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) on toimittanut asiasta yksityiskohtaisen lausunnon marraskuussa 2001. UNHCR suhtautuu erittäin myönteisesti komission kunnianhimoiseen aloitteeseen. UNHCR kannattaa yhtenäistä / yhden luukun menettelyä sillä edellytyksellä, että todisteita suojelun tarpeesta tarkastellaan hierarkkisessa järjestyksessä Geneven yleissopimuksesta alkaen. Maahantuloa koskevat kysymykset ovat keskeisiä, ja suojeluun liittyvät takeet on sisällytettävä säädöksiin, joilla säännellään rajoilla tehtäviä tarkastuksia ja maahanmuuttovirtojen hallintaa. UNHCR suosittaa, että nykyään sovellettavista Dublinin yleissopimuksen perusteista luovuttaisiin ja että hakemus

käsiteltäisiin siinä jäsenvaltiossa, jossa se on tehty. UNHCR on kiinnostunut pohtimaan lähemmin uudelleensijoittamiseen liittyviä kysymyksiä EU:n tasolla, mutta toteaa, että tämä vaihtoehto ei saa korvata turvapaikkaoikeutta EU:ssa. UNHCR toivoo, että yhtenäistämistä koskeva ensimmäisen vaiheen säädöspaketti perustuu korkeisiin vaatimuksiin, joiden sisältö on määritelty yksityiskohtaisesti ja joissa kansainvälisen suojelun periaatteita tulkitaan laajasti. Se kannattaa mallia, jossa toissijaiseen suojeluun perustuva asema yhtenäistetään kaikissa jäsenvaltioissa niin, että se antaa vähintään samat oikeudet kuin Geneven yleissopimus, mutta kuitenkin niin, että yleissopimukseen perustuvan aseman ominaispiirteet säilyvät. UNHCR ilmoittaa olevansa valmis osallistumaan aktiivisesti tilasto- ja analyysivälineiden kehittämiseen, esimerkiksi alaan erikoistuneen eurooppalaisen keskuksen perustamiseen, lähentämistekniikoiden käyttöönottoon yhteisen turvapaikkapolitiikan alalla ja lainsäädännön laatimiseen yhteisön oikeuden soveltamisen perusteella.

Valtiosta riippumattomien järjestöjen parissa tästä aiheesta on käyty laajaa keskustelua. Osa niistä on esittänyt kommenttinsa komissiolle kirjallisesti.

ECRE²⁴ on toimittanut kesäkuussa 2001 erittäin yksityiskohtaisen lausunnon, jossa se ilmaisee kannattavansa komission esittämiä tavoitteita ja periaatteita. Se on kuitenkin huolissaan siitä, että neuvoston hyväksyttäväksi tarkoitettujen toimenpide-ehdotusten tavoitteena näyttäisi olevan pikemminkin turvapaikanhakijoiden pitäminen poissa EU:sta kuin suojelun myöntäminen. ECRE kannattaa sitä, että Geneven yleissopimuksen perusteella pakolaisaseman saaneiden ja toissijaista suojelua saavien asema olisi yhdenmukainen ja että heihin sovellettaisiin samaa menettelyä. Myös ECRE on kiinnostunut uudelleensijoittamisohjelmiin liittyvien kysymysten käsittelystä EU:ssa. Se on niin ikään kiinnostunut tarkastelemaan lähemmin riippumattoman keskuksen perustamista, jonka tehtävänä olisi erityisesti lähtömaiden tilannetta koskevien tietojen kerääminen.

Kristillisten kirkkojen verkosto²⁵ on niin ikään toimittanut komissiolle kommenttinsa toukokuussa 2001. Se korostaa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten maahanpääsyyn liittyviä ongelmia. Kirkkojen verkosto suosittaa lainsäädännön yhtenäistämistä ylhäältä alaspäin, hakemusten sisällön tutkimisen parantamista sekä yhtenäisen / yhden luukun menettelyn käyttöönottamista. Kirkkojen edustajat ovat yhtä mieltä siitä, että yhtenäistämisen tavoitteena ei voi olla vain se, että jokin yhteisön elin tekee hyväksyviä tai hylkääviä päätöksiä suojelun myöntämisestä yksittäisissä tapauksissa, vaan se katsoo, että suojelun myöntämistä koskevia rajoituksia on tarkasteltava uudelleen EY:n perustamissopimuksen IV osaston (68 artiklan) pohjalta; kyseisen artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuimelta voidaan pyytää ratkaisua suojelun myöntämistä koskevien säädösten tulkinnasta ja vahvistaa siten yhtenäistämistä ja oikeudellista seurantaa.

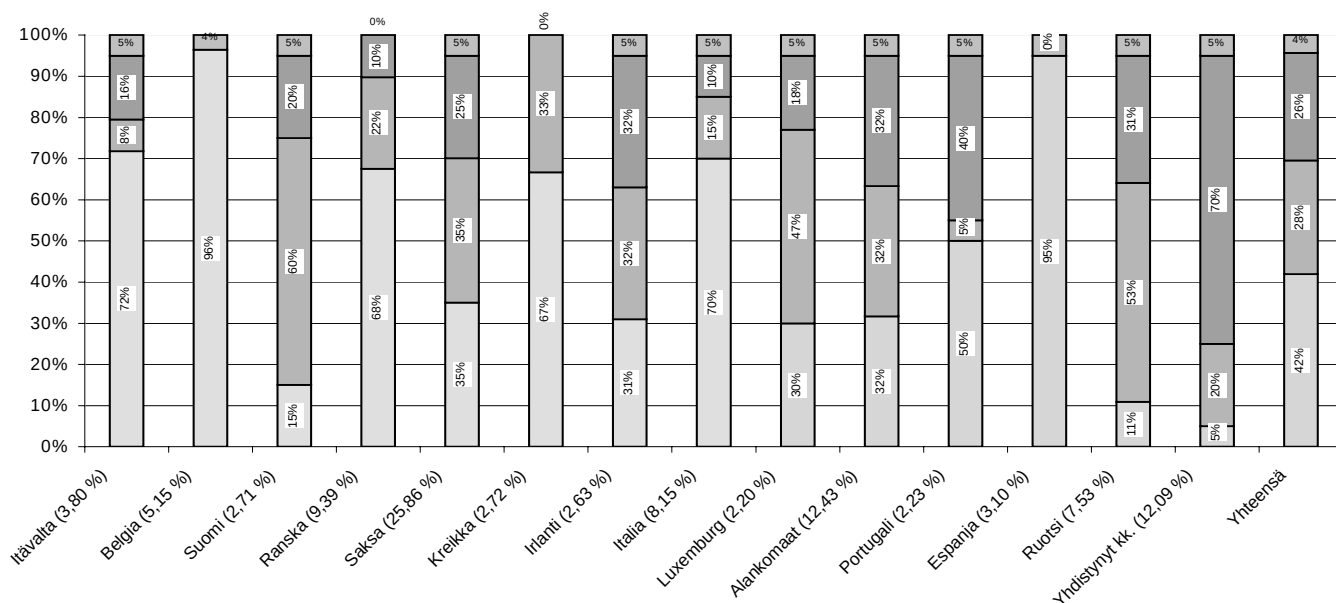
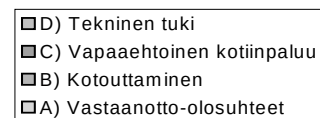
Amnesty International on ilmoittanut lokakuussa 2001 suhtautuvansa myönteisesti komission kunnianhimoiseen tavoitteeseen. Se on huolestunut laittoman maahanmuuton vuoksi määrättävistä rangaistuksista ja vaatii, että yhteinen turvapaikkamenettely ja yhdenmukainen asema on toteutettava korkeatasoisten vaatimusten pohjalta kansainvälisiä ihmisoikeussääntöjä ja palauttamiskiellon periaatetta noudattaen.

²⁴ Eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen kattojärjestö.

²⁵ Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Commission of the Bishops' Conferences of the European Community (COMECE), European Conference of the Commissions for Justice and Peace, International Catholic Migration Commission (ICMC), Jesuite Refugee Service Europe ja Quaker Council for European Affairs.

C. Komission suunnitteleminen selvitysten tilanne

Komissio ilmoitti marraskuussa 2000 antamansa tiedonannon yhteydessä käynnistävänsä neljä selvitystä, jotka koskevat yhtenäistä / yhden luukun menettelyä, turvapaikkahakemusten käsittelyä EU:n ulkopuolella, uudelleensijoittamisohjelmia sekä suojelun siirtämistä. Kolme ensimmäistä selvitystä käynnistetään vuoden 2001 loppuun mennessä, ja niiden tulokset ovat käytettävissä vuoden 2002 viimeisellä neljänneksellä. Neljäs selvitys on tarkoitus käynnistää vuoden 2002 loppuun mennessä.

Euroopan pakolaisrahasto – Toimenpiteiden jakautuminen jäsenvaltioittain**2000****2001**