



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 3.6.2003
KOM(2003) 315 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Kohti helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallinnoituja
turvapaikkajärjestelmiä**

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kohti helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallinnoituja turvapaikkajärjestelmiä

JOHDANTO.....	3
I. Oikeudelliset puitteet ja toimintakehys maailmassa ja EU:ssa.....	3
II. Yhdistyneen kuningaskunnan asiakirjan tarkastelu	5
III UNHCR:N NÄKEMYKSET	7
3.1 Suojelu ja ratkaisut lähtöalueilla osana Convention + -aloitetta.....	8
3.2 EU-pohjainen mekanismi askeleena kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää	9
IV. Kansalaisjärjestöjen näkemykset	10
V. Kansainvälisen suojelun järjestelmää koskevan uuden lähestymistavan peruslähtökohdat	11
VI. Poliittiset tavoitteet ja lähestymistavat helpommin lähestyttävien, oikeudenmukaisempien ja paremmin hallinnoitujen turvapaikkajärjestelmien luomiseksi	14
6.1 Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu ja ohjattu tulo lähtöalueelta EU:n alueelle	15
6.1.1 Poliittiset päämäärät.....	15
6.1.2 Poliittiset toimet, joilla varmistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu ja ohjattu tulo lähtöalueelta EU:n alueelle.....	15
6.2. Rasitusten ja vastuun jakaminen EU:n sisällä ja lähtöalueiden kanssa.....	18
6.2.1 Poliittiset päämäärät.....	18
6.2.2 Poliittiset toimet, joiden avulla rasitukset ja vastuu voidaan jakaa EU:n sisällä ja lähtöalueiden kanssa.....	19
6.3. Yhdennetyn lähestymistavan kehittäminen tehokkaaseen ja täytäntöönpanokelpoiseen turvapaikkapäätösten tekemiseen ja palauttamispolitiikkaan	21
6.3.1 Poliittiset päämäärät.....	21
6.3.2 Poliittiset toimet, joiden avulla kehitetään yhdennetty lähestymistapa tehokkaaseen ja täytäntöönpanokelpoiseen turvapaikkapäätösten tekemiseen ja palauttamispolitiikkaan	22
VII. Päätelmät ja tulevat toimet	23

JOHDANTO

Yhdistyneen kuningaskunnan pääministeri pyysi 10. maaliskuuta 2003 lähettämässään kirjeessä EU:n puheenjohtajavaltiota ottamaan kevään 2003 Eurooppa-neuvoston asialistalle kysymyksen "paremmin hallinnoidun turvapaikkajärjestelmän" tarpeesta. Kirje käynnisti laajan keskustelun, jota käydään tällä hetkellä sekä EU:ssa että sen ulkopuolella ja johon kaikki turvapaikka-asioihin liittyvät sidosryhmät osallistuvat. Kirjeen liitteenä olevassa asiakirjassa esitettiin joitakin ajatuksia siitä, miten turvapaikkapolitiikkaa koskevan uuden lähestymistavan tarpeeseen voitaisiin parhaiten vastata. Pian sen jälkeen kun Yhdistynyt kuningaskunta oli julkaissut asiakirjansa myös YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) esitti konkreettisia ehdotuksia, jotka toisivat turvapaikkahakemusten käsittelyyn huomattavia uudistuksia.

Kevään Eurooppa-neuvoston hyväksymien päätelmien kohdassa 61 todetaan, että *"Eurooppa-neuvosto pani merkille Yhdistyneen kuningaskunnan kirjeen uusista lähestymistavoista kansainväliseen suojeluun ja kehotti komissiota jatkamaan siinä esitettyjen ajatusten tarkastelua erityisesti UNHCR:n kanssa sekä raportoimaan asiasta neuvoston välityksellä kesäkuussa 2003 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle."* Tämä tiedonanto on Euroopan komission vastaus Eurooppa-neuvoston kehoitukseen tarkastella Yhdistyneen kuningaskunnan asiakirjassa esitettyjä kysymyksiä. Saamansa toimeksiannon mukaisesti komissio on pohtinut ajatuksia ja aloitteita, jotka ovat olleet EU:ssa jo valmisteilla; näiden kahden Eurooppa-neuvoston kokouksen välisen ajanjakson lyhyiden vuoksi tässä vaiheessa ei ollut tavoitteenakaan laatia täydellistä ja lopullista arviota Yhdistyneen kuningaskunnan asiakirjassa esitetyistä ajatuksista ja UNHCR:n ehdotuksista. Tiedonannossa esitetään kuitenkin komission näkemys sellaisen mahdollisen uuden lähestymistavan peruslähtökohdista ja tavoitteista, jonka avulla voitaisiin luoda helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallintoituja turvapaikkajärjestelmiä.

Uuden lähestymistavan tulee perustua Euroopan unionin jäsenvaltioiden nykyisten turvapaikkajärjestelmien parhaillaan tapahtuvaan yhdenmukaistamiseen. Yhteisön lainsäädännössä asetetaan vähimmäisvaatimukset EU:n jäsenvaltioiden sisäisille turvapaikkamenettelyille, mutta uuden lähestymistavan tarkoituksena on mennä pidemmälle ja käsitellä eri ryhmistä muodostuvien maahanmuuttovirtojen ilmiötä ja niiden ulkoista ulottuvuutta laajemmin. Uusi lähestymistapa ei merkitse sitä, ettei meneillään olevaa yhdenmukaistamista enää tarvittaisi, sillä turvapaikanhakijoita saapuu EU:n alueelle oma-aloitteisesti jatkossakin, ja tätä ilmiötä on säänneltävä yhteisin vaatimuksin. Uusi lähestymistapa kuitenkin vahvistaisi tällaisia tulijoita koskevien järjestelmien luotettavuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta tarjoamalla tiettyjä tarkasti määriteltyjä vaihtoehtoja.

Euroopan komissio antoi 26. maaliskuuta 2003 *tiedonannon yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja suojelua koskevasta toimintasuunnitelmasta*. Tiedonannossa tarkastellaan osittain samoja asioita kuin tässä tiedonannossa, joten niitä olisi luettava rinnakkain.

I. OIKEUDELLISET PUITTEET JA TOIMINTAKEHYS MAAILMASSA JA EU:SSA

Vuoden 1951 Geneven pakolaisyleissopimus ja vuoden 1967 New Yorkin pöytäkirja muodostavat turvapaikka-alan maailmanlaajuiset perustavanlaatuiset oikeudelliset puitteet. Maailmanlaajuisen toimintakehityksen osalta taas on mainittava UNHCR:n aloitteet, jotka tunnetaan nimillä *"Suojelua koskeva toimintasuunnitelma"* ja *"Convention +"*

(yleissopimuksen täydentäminen). Molempien mekanismien tarkoituksena on mukauttaa ja vahvistaa kansainvälisen suojelun järjestelmää. Kansainvälinen yhteisö on laatinut suojelua koskevan toimintasuunnitelman kaksi vuotta kestäneiden maailmanlaajuisten neuvottelujen tuloksena. Toimintasuunnitelman avulla pyritään vastaamaan maailman pakolaisongelman hallinnoinnissa ilmeneviin nykyisiin haasteisiin, jotka liittyvät muun muassa siihen, että kansainvälistä suojelua koskevia sääntöjä on vaikea soveltaa tilanteessa, jossa maailmassa on eri ryhmistä muodostuvia muuttovirtoja ja vaino ja erilaiset riskit tai vaarat pakottavat miljoonia ihmisiä pakenemaan kotiseudultaan ja hakemaan suojelua muualta. Yleissopimuksen täydentämistä koskeva ehdotus puolestaan perustuu tähän toimintasuunnitelmaan, ja sen tavoitteena on edistää Geneven yleissopimuksen toimivuutta, vahvistaa yhteisvastuullisuutta ja täydentää turvapaikkaan liittyvien muuttovirtojen hallinnointia uusien välineiden ja politiikkojen avulla. Siinä myönnetään, että turvapaikan ja kansainvälisen suojelun myöntämiseksi luotu järjestelmä saattaa joutua vakavasti uhatuksi, koska erityisesti ihmisten salakuljetusta harjoittavat verkostot käyttävät sitä jatkuvasti hyväkseen väärin tarkoituksiin.

EU:n oikeudelliset puitteet perustuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklaan, joka muodostaa EU:n oikeusperustan lainsäädäntötoimien toteuttamiseksi turvapaikka-asioissa (ja maahanmuuton alalla). Lokakuussa 1999 Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä asetettiin selkeät poliittiset puitteet maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalle vaatimalla yhteisen EU:n politiikan kehittämistä. Poliitiikka käsittää seuraavat osatekijät: kumppanuus lähtömaiden kanssa, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja muuttovirtojen hallinta.

Tampereen Eurooppa-neuvosto vahvisti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän osalta, että unioni ja sen jäsenvaltiot pitävät tärkeänä, että oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan täydellisesti. Kokouksessa päätettiin, että tällainen järjestelmä pyrittäisiin luomaan kaksivaiheisen lähestymistavan avulla. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäinen vaihe koostuu neljästä EU:n lainsäädännön "rakennuspalikasta", jotka ovat turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittely, turvapaikkamenettelyä koskevat vähimmäisvaatimukset, turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden määrittely sekä pakolaisaseman ja toissijaista suojelua tarvitsevan henkilön aseman tunnustaminen ja sisältö. Tampereella päätettiin myös, että EU:n turvapaikkapolitiikan yhdenmukaistamisprosessin toisessa vaiheessa yhteisön säännöillä olisi luotava yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille myönnettävä yhtenäinen asema, joka tunnustetaan kaikkialla EU:ssa.

Kun keskustellaan turvapaikkajärjestelmiä koskevista uusista lähestymistavoista, on muistettava Tampereen Eurooppa-neuvoston perusteltu huomio, jonka mukaan turvapaikka ja maahanmuutto ovat erillisiä, mutta toisiinsa läheisesti liittyviä asioita. Erityisesti laittoman maahanmuuton torjumiseen tarkoitettujen toimenpiteiden on oltava pakolaislainsäädännön ja muun ihmisoikeuslainsäädännön periaatteiden ja velvoitteiden mukaisia. Vastaavasti turvapaikkajärjestelmän hallinnoinnin parantamiseksi toteutetut toimenpiteet eivät saa haitata muuttovirtojen hallintaa. Sekä Laekenin että Sevillan Eurooppa-neuvostot vahvistivat, että turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa noudatetaan edelleen tätä lähestymistapaa, jossa molemmat kysymykset otetaan huomioon tasapuolisesti.

Marraskuussa 2000 annetussa turvapaikkapolitiikkaa käsittelevässä komission tiedonannossa¹ todettiin myös, että olisi selvitettävä, miten suojelua tarvitseville henkilöille voitaisiin tarjota laillinen ja turvallinen keino päästä EU:n suojelun piiriin ja estää samalla ihmiskauppa ja ihmisten salakuljetus. Komissio ilmoitti tiedonannossa aloittavansa kaksi tutkimusta, joissa etsitään uusia menetelmiä edistää kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden hallittua tuloa EU:hun laatimalla suojattua maahantuloa koskevia menettelyjä ja uudelleensijoittamista koskevia järjestelyjä. Tässä tiedonannossa komissio esittää, miten näiden kahden tutkimuksen tuloksia voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti.

Tampereen Eurooppa-neuvosto korosti myös, että siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymystä on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon poliittiset sekä ihmisoikeuksiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvät näkökohdat lähtö- ja kauttakulkumaissa ja -alueilla. Se kehotti myös lisäämään unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen johdonmukaisuutta ja painotti tarvetta hallita muuttovirtoja tehokkaammin niiden kaikissa eri vaiheissa sekä totesi, että kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on tällaisen politiikan onnistumisen kannalta avaintekijä. Tähän liittyvä keskeinen EU:n väline on komission tiedonanto siirtolaisuuskysymysten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin². Komissio toteaa tiedonannossaan, että maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat olisi sisällytettävä paremmin EU:n ja kolmansien maiden välisen yhteistyön yleisiin puitteisiin. Tässä olisi noudatettava seuraavia toimintalinjoja: laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin pureutuva kokonaisvaltainen ja tasapainoinen lähestymistapa, yhteisten etujen määrittelyyn perustuva kumppanuus kolmansien maiden kanssa ja konkreettisten erityisaloitteiden tekeminen kolmansien maiden valmiuksien parantamiseksi muuttovirtojen hallinnan alalla. Lisäksi tiedonannossa korostetaan, että pakolaisten vastaanottamisesta aiheutuu monille kehitysmaille suuria rasituksia, etenkin jos ongelma pitkittyy. Tämän rasituksen lieventäminen on kotiseudultaan siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustamista koskevan budjettikohdan päätavoite. Tätä ulottuvuutta olisi vahvistettava myös muiden ulkoisten rahoitusvälineiden hallinnoinnissa.

II. YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN ASIAKIRJAN TARKASTELU

Yhdistyneen kuningaskunnan kevään Eurooppa-neuvostolle esittämä asiakirja, *“New international approaches to asylum processing and protection” (Uusia kansainvälisiä lähestymistapoja turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja suojeluun)* koostuu kahdesta osasta: analyysiosasta ja osasta, jossa esitetään kaksi konkreettista uutta lähestymistapaa kansainvälisen suojelun järjestelmän hallinnoinnin parantamiseksi. Analyysissa nimetään neljä tekijää, jotka kaikki heikentävät huomattavasti turvapaikkajärjestelmien luotettavuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta sekä kansalaisten niitä kohtaan tuntemaa luottamusta sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti:

- 1. Pakolaisille suunnattu (rahoitus)tuki jaetaan huonosti.
- 2. Nykyiset turvapaikkajärjestelmät edellyttävät, että vainoa pakenevat henkilöt saapuvat EU:hun laittomasti ihmisten salakuljettajien avulla, kun valtaosa

¹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa (KOM(2000) 755 lopullinen).

² Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin (Bryssel, 3.12.2002, KOM(2002) 703 lopullinen).

pakolaisista ja todennäköisesti juuri kaikkein heikoimmassa asemassa olevat, jäävät puutteellisesti varustetuille kolmansien maiden pakolaisleireille.

- 3. Valtaosa EU:hun tulevista turvapaikanhakijoista ei täytä pakolaisaseman tai toissijaista suojelua tarvitsevan henkilön aseman myöntämisedellytyksiä.
- 4. Niitä, joiden ei todeta olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei palauteta lähtömaahan.

Asiakirjan toisessa osassa esitellään kaksi uutta lähestymistapaa. Ensimmäinen ehdotus koskee alueellisten suojelualueiden perustamista lähtöalueille. Tarkoituksena on tarjota helposti saatavilla olevaa suojelua niin, että maailmanlaajuinen yhteisö osallistuisi tehokkaammin pysyvien ratkaisujen etsimiseen. Tietyistä maista saapuvat turvapaikanhakijat voitaisiin palauttaa kotialueilleen, missä heille tarjottaisiin "tehokasta suojelua" ja missä heidän tapauksensa käsiteltäisiin. Tavoitteena olisi hallittu uudelleensijoittaminen kotialueelle tai joidenkin kohdalla pääsy uudelleensijoittamisohjelmiin Eurooppaan. Asiakirjan mukaan turvapaikkahakemuksia olisi voitava käsitellä huomattavasti enemmän kyseisillä alueilla uudelleensijoittamisohjelmien yhteydessä siten, että menettely ei houkuttelisi ihmisiä leireille sen vuoksi, että se olisi helppo keino päästä Eurooppaan, ja että vältettäisiin virastojen hukkuminen hakemustulvaan. Parantamalla alueellista suojelua voitaisiin Eurooppaan pyrkivien laittomien maahanmuuttajien virtoja hallita oikeudenmukaisemmin. Niin kutsutuille "alueellisille suojelualueille" voitaisiin mahdollisesti palauttaa myös ne turvapaikanhakijat, jotka ovat päässeet Eurooppaan, mutta joilla ei ole todettu olevan riittäviä perusteita pakolaisaseman saamiseksi ja joita ei kuitenkaan voida välittömästi palauttaa lähtömaahan. Näin heille voitaisiin tarjota väliaikaista tukea, kunnes olosuhteet sallisivat vapaaehtoisen paluun.

Lähtöalueilla tarjottavan paremman suojelun lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan asiakirjassa ehdotetaan, että olisi suunniteltava keskipitkän aikavälin toimia sellaisten turvapaikanhakijoiden torjumiseksi, jotka tulevat EU:n alueelle laittomasti esittämään perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Asiakirjassa esitetään yhtenä mahdollisuutena, että kolmansiin maihin voitaisiin perustaa suojavyöhykkeitä, jonne EU:n jäsenvaltioihin saapuvat turvapaikanhakijat siirrettäisiin hakemuksen käsittelyn ajaksi. Nämä "kauttakulkukeskukset" voisivat sijaita EU:hun johtavilla kauttakulkureiteillä. Pakolaisaseman saaneet henkilöt voitaisiin sijoittaa aikanaan uudelleen asianomaisiin jäsenvaltioihin, ja muut palautettaisiin lähtömaahan. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan näin voitaisiin estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö ja taata samalla oikeus suojeluun niille, jotka sitä todella tarvitsevat.

Edellä esitetyistä ehdotuksista on keskusteltu viime kuukausina perusteellisesti monissa foorumeissa, joissa on mukana sekä nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden että asianomaisten kansainvälisten ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Keskusteluissa on nostettu esiin lukuisia olennaisia oikeudellisia, taloudellisia ja käytännön kysymyksiä. Keskeisin kysymys näiden keskustelujen perusteella on se, täydentävätkö ehdotetut uudet menettelyt nykyistä turvapaikkajärjestelmää vai korvaavatko ne sen. Kauttakulkukeskusten osalta pohdittiin, pitäisikö ne sijoittaa EU:n alueelle vai sen ulkopuolelle. Ennen kaikkea korostettiin, että on tutkittava, olisivatko tällaiset keskukset taikka alueelliset suojelualueet tai -vyöhykkeet EU:n lainsäädännön, kansallisten lainsäädäntöjen, niiden maiden lainsäädännön, joihin keskukset tai vyöhykkeet sijoitetaan, ja Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen mukaisia. Lisäksi on selvitettävä, minkä menettelysääntöjen mukaan tällaisia keskuksia tai vyöhykkeitä hallittaisiin (EU:n vai kansallisen lainsäädännön).

Keskusteluissa nousi esiin kaksi muutakin keskeistä oikeudellista kysymystä. Ensinnäkin missä määrin vuoden 1951 pakolaisyleissopimus, EU:n lainsäädäntö tai kansalliset lainsäädännöt sallivat sellaisten henkilöiden siirtämisen aiotuille alueellisille suojeluvyöhykkeille ja/tai kauttakulkukeskuksiin, jotka eivät ole kulkeneet näiden alueiden/maiden läpi tai muutoin oleskelleet niissä? Voitaisiinko nämä henkilöt tällaisessa tapauksessa jättää kohdemaiden lainkäytön soveltamisalan ulkopuolelle? Ehdotettuihin alueellisiin suojeluvyöhykkeisiin liittyvä keskeinen oikeudellinen kysymys näyttäisi liittyvän **"tehokkaan suojelun"** täsmälliseen määrittelyyn. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin yleisesti ottaen yhtä mieltä siitä, että suojelua voidaan pitää "tehokkaana", kun vähintään seuraavat edellytykset täyttyvät: fyysinen turvallisuus, takeet siitä, että henkilöä ei palauteta, mahdollisuus päästä UNHCR:n turvapaikkamenettelyihin tai kansallisiin menettelyihin riittävien suojatoimien turvin, kun se on välttämätöntä tehokkaan suojelun tai pysyvän ratkaisun piiriin pääsemiseksi, ja sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi, joka käsittää vähimmäisvaatimuksena oikeuden perusterveydenhuoltoon ja peruskoulutukseen sekä pääsyn työmarkkinoille tai riittävän toimeentulon kohtuullisen elintason ylläpitämiseksi. Korostettiin, että EU:n jäsenvaltioiden on tiettyjen alueiden osalta ehkä hyväksyttävä tiukemmat vaatimukset.

Keskusteluissa on käynyt selväksi, että vaikka nykyisten turvapaikkajärjestelmien puutteista ollaankin varsin yksimielisiä, ei ole suinkaan selvää, miten niiden hallinnointia voitaisiin parantaa. Turvapaikkajärjestelmien uudelleenmuotoilua Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottamalla tavalla ja erityisesti kauttakulkukeskuksia koskevia erilaisia oikeudellisia, taloudellisia ja käytännön kysymyksiä on pohdittava ja niihin on saatava vastaus ennen kuin asiaan voidaan ottaa tarkemmin kantaa.

III UNHCR:N NÄKEMYKSET

UNHCR:n tehtävänä on parantaa sen toimialaan kuuluvien henkilöiden suojelua ja heille tarjottavia ratkaisuja. Se on sitoutunut tekemään yhteistyötä muuttovirtojen turvapaikkajärjestelmille aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi. Maailmanlaajuisten neuvottelujen tuloksena laadittu suojelua koskeva toimintasuunnitelma on tuonut näiden ongelmien torjumiseen uusia virikkeitä, joista yhtenä esimerkkinä voidaan mainita pakolaisasiain päävaltuutetun Convention+ -aloitteen yhteydessä laadittavat erityissopimukset. UNHCR tutkiikin parhaillaan, miten voitaisiin parantaa suojelua ja löytää ratkaisuja lähtöalueilla, ja se ehdottaa EU-pohjaista lähestymistapaa sellaisten ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittelyyn, joiden esittäjät ovat useimmiten turvapaikkakanavan kautta maahan tulleita "elintasomuuttajia". Näiden ehdotusten tarkoituksena on täydentää nykyisiä kansallisia turvapaikkajärjestelmiä. UNHCR on myös valmis käsittelemään valtioiden kanssa kysymystä siitä, miten kansallisia turvapaikkajärjestelmiä ja etenkin niihin liittyviä menettelyjä voitaisiin tehostaa.

UNHCR:n mukaan valtion vastuu on keskeinen periaate, jonka noudattaminen on varmistettava kaikissa vaiheissa, mutta joka voidaan usein panna paremmin täytäntöön kansainvälisen yhteistyön ja yhteisten sitoumusten avulla. EU:n jäsenvaltioiden haasteena on kansallisten turvapaikkajärjestelmien toimivuuden parantamisen lisäksi myös vahvistaa turvapaikkavaltioiden toimintaedellytyksiä niissä paikoissa, joista pakolaiset ensin hakevat kansainvälistä suojelua. Jos siirtymistä maasta toiseen eli niin kutsuttua "toissijaista muuttoliikettä" ajavaa painetta halutaan vähentää, on parannettava suuria pakolaisryhmiä vastaanottavien maiden turvapaikkaoloja ja kehitettävä helpommin saatavilla olevia ratkaisuja. Nämä ovat kansainvälistä yhteisvastuullisuutta ja rasisitusten jakamista koskevien periaatteiden mukaisia yhteisiä velvollisuuksia.

3.1 Suojelu ja ratkaisut lähtöalueilla osana Convention + -aloitetta

Kaikkien valtioiden sekä asianomaisten kansainvälisten ja kansalaisjärjestöjen olisi pyrittävä yhdistämään voimavaransa, jotta pakolaisten lähtöalueiden läheisyydessä sijaitsevien alueiden tarjoaman suojelun laatua ja tehokkuutta voitaisiin parantaa ja edistää samalla pysyvien ratkaisujen löytymistä. Yleissopimuksen täydentämistä koskeva Convention + -aloite voi merkittäväällä tavalla edesauttaa kokonaisvaltaisten lähestymistapojen kehittämistä monenvälisten erityissopimusten avulla. Aloitteen osa-alueita olisivat seuraavat:

Vastaanottavien maiden suojeluvalmiuksien vahvistaminen: on taattava tehokas suojelu. Tämä edellyttää 'tehokkaan suojelun' käsitteen yhteistä määrittelyä, suojeluun liittyvien puutteiden tunnistamista ja vastaanottavien maiden halua puuttua niihin sekä huomattavia taloudellisia ja aineellisia investointeja, jotta vastaanottavat maat, UNHCR ja muut asianomaiset toimijat voivat saavuttaa sovitut tavoitteet. UNHCR tekee suojelua koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti työtä eräiden valtioiden kanssa niiden suojeluvalmiuksien kehittämiseksi keskittyen ennen kaikkea huomattavien toissijaisten muuttoliikkeiden lähtömaihin. UNHCR:n kokemusten mukaan turvallisuus sekä omatoimisuus ja sen edellytysten lisääminen ovat erityisen tärkeitä tekijöitä toissijaisten muuttoliikkeiden torjumisessa, ja ne edistävät myös merkittävästi pysyvien ratkaisujen saavuttamista. Pakolaisille annettavaa kehitysapua koskevassa päävaltuutetun ehdotuksessa (Development Assistance for Refugees, DAR) puolletaan kehitysavun lisäämistä seuraaviin tarkoituksiin: rasisiirtojen jakaminen tasapuolisemmin suuria pakolaisryhmiä vastaanottavien maiden kanssa, pakolaisten elämänlaadun parantaminen ja omatoimisuuden lisääminen pysyviä ratkaisuja odottaessa sekä vastaanottavien yhteisöjen elämänlaadun parantaminen. Ehdotus perustuu laaja-alaiseen kumppanuuteen hallitusten sekä humanitaaristen ja monen- ja kahdenvälisten kehitysyhteistyöjärjestöjen kanssa.

Kattavat pysyvät ratkaisut, jotka käsittävät seuraavat tekijät:

- **Vapaaehtoisen paluun ja pysyvän uudelleenkotouttamisen** aktiivinen edistäminen. Päävaltuutettu on ehdottanut konfliktin jälkeisiin tilanteisiin yhdenmukaisesti, ns. neljän R:n lähestymistapaa (*Repatriation, Reintegration, Rehabilitation and Reconstruction*, eli palauttaminen, uudelleenkotouttaminen, sopeuttaminen ja jälleenrakennus), jossa pyritään yhdistämään humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat edistämään pysyvää uudelleenkotouttamista ja tukemaan siirtymäkautta hätäavun ja pitkän aikavälin kehitysyhteistyön välillä.
- "Paikalliseen kotouttamiseen perustuva kehitys" (Development through Local Integration, DLI). Tätä strategiaa voidaan käyttää, kun **pakolaisten kotouttaminen** turvapaikkavaltioihin on toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.
- Monenväliset sitoumukset **uudelleensijoittamisen** käyttämisestä suojelun välineenä voivat olla sekä pysyvä ratkaisu että keino jakaa rasisiirtoja tasapuolisemmin ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden kanssa.
- **Hakemusten käsittely ensimmäisen turvapaikan tarjoavissa maissa**, jos se on tarpeen tehokkaan suojelun tai pysyvien ratkaisujen tarjoamiseksi esimerkiksi i) pysyviä ratkaisuja tarjoavissa

kokonaisvaltaisissa puitteissa tai ii) kun tehokkaan suojelun tai pysyvien ratkaisujen saaminen edellyttää yksilökohtaisen aseman virallista määrittelyä. Kaikilla ensimmäisen turvapaikan tarjoavassa valtiossa oleskelevilla hakijoilla tulisi olla yhtäläiset oikeudet päästä tällaisten järjestelyjen piiriin.

- **Helpotettu paluu** ja takaisinotto lähtöalueen turvapaikkavaltioihin, kun tehokkaasta suojelusta on sovittu ja se voidaan turvata jatkossakin mahdollisesti osana yhdennettyä lähestymistapaa, johon kuuluvat:
 - **hakemuksen käsittelyvastuun määrittäminen** sen selvittämiseksi, onko vastuu suojelun tarjoamisesta kohdemaalla vai ensimmäisen turvapaikan tarjonneella valtiolla; vastuun määrytymiseen vaikuttavat eri tekijät, mm. hakijan mahdollinen aiempi oleskelu tehokasta suojelua tarjoavassa valtiossa ja mahdollisuus saada suojelua myös sinne paluun jälkeen tai osana kattavaa pysyvien ratkaisujen strategiaa,
 - **räätälöidyt takaisinottosopimukset**, joiden avulla voidaan varmistaa hakijoiden nopea siirtäminen hyväksyttävissä olosuhteissa; lisäksi käytössä voisi olla avustusohjelmia ja muita tukialoitteita, jotka tukisivat edellä mainittuja toimia.

3.2 EU-pohjainen mekanismi askeleena kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää

UNHCR ehdottaa erityistä EU-pohjaista mekanismia sellaisten tapausten käsittelyyn, jotka koskevat pääasiassa turvapaikkaa hakevia elintasomuuttajia, ja tehostamaan niiden henkilöiden palauttamista, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua. Toimia kokeiltaisiiin tiettyjen lähtömaiden osalta. Tällainen mekanismi voisi olla merkittävä askel kohti yhteistä turvapaikkajärjestelmää, ja se perustuisi EY:n asetukseen tai direktiiviin. Ennakkoehdoksi asetettaisiin UNHCR:n mukaan etukäteen tehdyt takaisinottosopimukset, joiden nojalla hylätyt turvapaikanhakijat voitaisiin palauttaa nopeasti. Sopimuksista olisi helpompi neuvotella, kun ne voitaisiin rajata koskemaan maan omia kansalaisia, ja niiden takana olisivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen poliittinen painoarvo ja UNHCR:n tuki. EU-pohjaiseen mekanismiin sisältyisivät UNHCR:n mukaan myös seuraavat tekijät:

- **Suljetut vastaanottokeskukset**, joissa turvapaikanhakijoiden olisi pysyttävä menettelyn keston ajan (enintään kuukausi), edellyttäen että heikoimmassa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten, tarpeista huolehditaan. Tästä säännöstä voitaisiin poiketa tapauksissa, joissa ei olisi pelkoa hakijan pakenemisesta tai laittomasta siirtymisestä muualle. Keskukset voitaisiin sijoittaa yhteen tai useampaan EU:n tai vuoden 2004 laajentuneen EU:n ulkorajojen läheisyydessä sijaitsevaan jäsenvaltioon. Ne tarjoaisivat kansainvälisten vaatimusten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun EU:n direktiivin mukaiset vastaanottoedellytykset sekä tulkkauspalveluja ja oikeudellista neuvontaa kaikille turvapaikanhakijoille.
- **Välitön siirtäminen** EU:n jäsenvaltioista tiettyä kansalaisuutta edustavien turvapaikanhakijoiden yhteisiin tiloihin; poikkeuksena henkilöt, jotka eivät terveydentilansa vuoksi voi matkustaa tai asua suljetuissa vastaanottokeskuksissa, sekä ilman huoltajaa saapuneet tai huoltajasta erilleen joutuneet lapset.

- **Hakemusten nopea yksilöllinen käsittely** kansallisten turvapaikkavirkailijoiden ja toissijaisten päätöksentekijöiden yhteisvoimin. He määrittelisivät yksinkertaisessa menettelyssä yhden luukun periaatteella kansainvälisen suojelun tarpeen soveltaen myöhemmin annettavaa EU:n direktiiviä vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta. Valitusten käsittely voitaisiin UNHCR:n mukaan rajoittaa hakemuksen yksinkertaistettuun uudelleentarkasteluun. Koko prosessin tulisi olla valmis yhden kuukauden kuluessa, lukuun ottamatta erityisen monimutkaisia yksittäistapauksia, joissa hakemus olisi siirrettävä normaaliin kansalliseen turvapaikkamenettelyyn. UNHCR valvoisi arviointiprosessia, antaisi neuvoja ja voisi osallistua yksinkertaistettuun uudelleentarkasteluun.
- **Nopea siirtäminen turvapaikkavaltioon.** Henkilöt, joiden katsotaan olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, jaettaisiin tasapuolisesti jäsenvaltioiden kesken ennalta määrättyjen periaatteiden mukaan, joissa otettaisiin huomioon olemassa olevat yhteydet, kuten perhe-, koulutus- tai kulttuurisiteet.
- Niiden henkilöiden **nopea palauttaminen**, joiden ei katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa.
- Prosessi edellyttäisi valtioiden ja asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kumppanuutta. Se vaatisi UNHCR:n mukaan **EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistä rahoitusta ja toimintaa** keskuksien ylläpitämiseksi ja pakolaisten siirtämiseksi turvapaikkavaltioon tai palauttamiseksi lähtömaahan tilanteen mukaan mahdollisesti EU:n erityistalousarvion turvin, sekä voimavarojen ja asiantuntemuksen jakamista.

UNHCR:n ehdotusten täytäntöönpanoon liittyviä täsmällisiä oikeudellisia keinoja sekä taloudellisia ja käytännön vaikutuksia on vielä tutkittava tarkemmin, mutta komissio on sitä mieltä, että erityisesti UNHCR:n ehdottamaa EU-pohjaista mekanismia kannattaa pohtia lähemmin. Komissio katsoo, että tällainen malli voisi edesauttaa turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden ja luotettavuuden palauttamista, sillä se todennäköisesti vähentäisi elintasomuuttajien mahdollisuuksia käyttää näitä järjestelmiä EU:n alueelle pääsemiseen.

IV. KANSALAIJÄRJESTÖJEN NÄKEMYKSET

Useat pakolaispolitiikan alalla toimivat kansalaisjärjestöt ovat osallistuneet nykyisen suojelujärjestelmän puutteita käsittelevään keskusteluun. Puheenvuoroissa on yleensä korostettu sitä, että vaikka tehokkaaseen ongelmanratkaisuun tähtäävät aloitteet ovat periaatteessa tervetulleita, pelkona on, että mahdollisessa uudessa lähestymistavassa rasitukset pikemminkin siirrettäisiin vastaanottaville kolmansille maille sen sijaan, että ne jaettaisiin. Vastuun siirtäminen kolmansille maille olisi järjestöjen mukaan erittäin epäasianmukaista, sillä EU:n pitäisi tietää, että monet etenkin pakolaisryhmien lähtöalueiden lähellä sijaitsevat maat ovat jo vastaanottaneet paljon enemmän pakolaisia ja turvapaikanhakijoita kuin EU:n jäsenvaltiot. Pakolaiskysymyksen sisäisen käsittelyn siirtäminen kyseisille alueille olisi järjestöjen näkemyksen mukaan ristiriidassa kansainvälisen vastuunjaon ajatuksen ja pakolaisia koskevan kansainvälisen oikeuden periaatteiden kanssa.

Erityisesti kaksi järjestöä on ilmaissut kantansa ja antanut lausuntoja asiasta. Amnesty International totesi Yhdistyneen kuningaskunnan ehdotuksia koskevissa huomautuksissaan³, että ehdotukset saattavat tosiasiaissa johtaa siihen, että pääsy EU:n alueelle kielletään ja turvapaikanhakijat siirretään käsittelyvyöhykkeille, missä pakolaisten suojelua koskevan vastuun ja siihen liittyvien toimien täytäntöönpanon ja tilivelvollisuuden takaaminen olisi Amnestyn mukaan vaikeaa, vajavaista ja epäselvää. Amnesty International on myös huolissaan siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan ehdotus uhkaa kansainvälisen yhteisvastuullisuuden periaatetta, johon kansainvälinen suojelu ja pakolaisia koskevat ratkaisut perustuvat, koska turvapaikkaa tarjoavat valtiot jaetaan siinä kahteen eri luokkaan: ensimmäisen muodostavat rikkaat ja vaikutusvaltaiset valtiot, jotka voivat valita, kenet ne hyväksyvät pakolaisiksi, ja toisen muut valtiot, joiden on pakko vastaanottaa suuria määriä pakolaisia, mukaan luettuina ne, jotka palautetaan rikkaista maista.

Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta (ECRE) julkaisi yhdessä Yhdysvaltojen pakolaistoimikunnan kanssa raportin⁴ tässä yhteydessä esille nousseista kysymyksistä. Raportti perustuu useissa suurissa pakolaisryhmiä vastaanottaneissa maissa, kuten Jordaniassa, Syyriassa, Turkissa ja Keniassa, tehtyyn kenttätutkimukseen. Siinä tutkitaan mahdollisuuksia täydentää Euroopan ja Pohjois-Amerikan turvapaikkavaltioissa suoritettavaa turvapaikkahakemusten käsittelyä lähtöalueilla tapahtuvalla hakemusten käsittelyllä, jotta voitaisiin helpottaa pakolaisten hallittua ja laillista pääsyä Eurooppaan ja Pohjois-Amerikkaan. Raportissa todetaan, että kyseisissä maissa ei tällä hetkellä ole tarvittavaa oikeudellista ja sosiaalis-taloudellista infrastruktuuria, joka takaisi suurten turvapaikanhakijajoukkojen turvallisuuden, ja että oikeudellisen aseman epävarmuus saattaa nämä hakijat vaarallisiin tilanteisiin. Kansalaisjärjestöjen erittäin vähäinen toiminta näissä maissa on kirjoittajien mukaan toinen merkittävä seikka, joka rajoittaa mahdollisuuksia tarjota pakolaisille turvalliset turvapaikkaolosuhteet. Mikään asianomaisista valtioista ei raportin mukaan kannata tällä hetkellä pakolaisten kotouttamista. Raportin päätelmien mukaan turvapaikka- ja maahanpääsyongelmien asettamaan haasteeseen voidaan vastata parhaiten sitoutumalla etsimään kokonaisvaltaista ratkaisua pitkittyneisiin pakolaisongelmiin.

Ottaen huomioon edellä esiteltyjen näkemysten ja lähestymistapojen moninaisuus komissio katsoo, että EU:n on ehdottomasti jatkettava rakentavaa, ymmärrettävää ja avointa vuoropuhelua tästä turvapaikkajärjestelmien hallinnointia koskeviin uusiin lähestymistapoihin liittyvästä tärkeästä asiasta erilaisten sidosryhmien kanssa, kansalaisyhteiskunnan edustajat mukaan luettuina.

V. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN JÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAN UUDEN LÄHESTYMISTAVAN PERUSLÄHTÖKOHDAT

Yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja suojelua koskevasta toimintasuunnitelmasta annetussa tiedonannossaan⁵ komissio tunnustaa, että turvapaikkajärjestelmä on eräissä jäsenvaltioissa joutunut yhä selvemmin kriisiin, mikä aiheuttaa kansalaisten keskuudessa kasvavaa

³ "Strengthening Fortress Europe in Times of War" – Amnesty International commentary on UK proposals for external processing and responsibility sharing arrangements with third countries – Lontoo, 27. maaliskuuta 2003.

⁴ "Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations" – ECRE ja Yhdysvaltain pakolaistoimikunta – huhtikuu 2003.

⁵ Tiedonanto yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja suojelua koskevasta toimintasuunnitelmasta (komission toinen kertomus 22. marraskuuta 2000 annetun tiedonannon KOM(2000)755 täytäntöönpanosta), Bryssel 26.3.2003, KOM(2003) 152 lopullinen.

ärtymystä. Se toteaa, että turvapaikkamenettelyjä käytetään väärin yhä enenevässä määrin ja että eri ryhmistä muodostuvat maahanmuuttovirrat paisuvat, usein ihmisten salakuljettajien ja ihmiskauppiaiden myötävaikutuksella, kun EU:n jäsenvaltioiden alueelle pyrkii turvapaikkamenettelyjen avulla paitsi oikeutetusti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä myös siirtolaisia, joiden tarkoituksena on vain parantaa elinolojaan. Tiedonannon mukaan tämä ilmiö muodostaa todellisen uhkan turvapaikkajärjestelmälle ja Euroopan humanitaarisille perinteille yleensä, minkä vuoksi siihen on vastattava rakenteellisin keinoin. Oikean vastauksen löytäminen on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa voitaisiin oikeutetusti kysyä, eivätkö jäsenvaltiot voisi käyttää tehokkaammin ne osittain myös Euroopan pakolaisrahastosta saatavat mittavat taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotka nykyisin osoitetaan siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamiseen usein varsin pitkällisten menettelyjen ajaksi, joiden lopputuloksena on usein hylkäävä päätös ja palauttaminen kotimaahan pitkän odotusajan jälkeen. Tiedonannossa todetaankin, että nyt olisi tutkittava uusia keinoja toteuttaa Tampereen Eurooppa-neuvoston määrittelemää vaiheittaista lähestymistapaa.

Tällaisten uusien lähestymistapojen olisi perustuttava seuraaviin kymmeneen peruslähtökohtaan:

- 1. Jäsenvaltioiden **on noudatettava täysimääräisesti kansainvälisiä oikeudellisia velvollisuuksiaan** ja erityisesti sovellettava täysimääräisesti ja kattavasti vuoden 1951 pakolaisyleissopimusta, palauttamiskiellon periaatetta ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä eurooppalaista yleissopimusta.
- 2. Tehokkain tapa käsitellä pakolaishakemusta on vähentää pakolaisten muuttoliikkeen tarvetta. Se merkitsee **pakkosiirtolaisuuden perimmäisiin syihin** puuttumista siirtolaisuudesta ja kehitysyhteistyöstä 19. toukokuuta 2003 annettujen neuvoston päätelmien⁶ mukaisesti.
- 3. **On avattava laillisia maahanmuuttoväyliä** erityisesti helpottamalla kolmansien maiden kansalaisten laillista pääsyä EU:n alueelle työntekoa varten (ammattitaitoiset, kouluttamattomat ja kausityöntekijät) ja/tai perheen yhdistämistä varten, sillä näin

⁶ "Yhteisön olisi pidettävä pitkän aikavälin tavoitteenaan puuttumista edelleen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin yhdessä unionin ulkopuolisten maiden kanssa siten, että pitkän aikavälin kehitysyhteistyöohjelmien vaikutus muuttovirtoihin otetaan asianmukaisesti huomioon erityisesti sen osalta, mikä koskee köyhyyden poistamista, köyhiä hyödyttävän taloudellisen kasvun tukemista, työpaikkojen luomista, hyvän hallintotavan edistämistä, ihmisoikeuksien tukemista, väestöpoliittisten toimenpiteiden tukemista, yhteiskunnan rakenteiden ja vastaanottokyvyn kehittämistä ja konfliktinestoa. Kehitysyhteistyöresurssit olisi kohdennettava edelleen keskeiseksi tavoitteeksi asetettuun köyhyyden vähentämiseen ja vuosituhaten julistuksessa asetettujen kehityspäämäärien saavuttamiseen köyhyyden vähentämistä koskevien kansallisten ja mikäli mahdollista muiden strategioiden pohjalta." (Neuvoston päätelmät siirtolaisuudesta ja kehitysyhteistyöstä, 19.5.2003, kohta 2).

Samassa kokouksessa neuvosto totesi (kohta 3), että "EU:n ulkoisten politiikkojen ja toimien yleistä yhdenmukaisuutta olisi noudatettava siirtolaisuuskysymysten ottamisessa osaksi yhteisön ulkoista toimintaa. Tähän kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan olisi kuuluttava siirtolaisuutta koskeva vuoropuhelu ja toimenpiteet unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Toiminnan olisi oltava eriytettyä, siinä olisi otettava huomioon eri alueilla ja kussakin yksittäisessä kumppanuusmaassa vallitseva tilanne, ja sen olisi oltava johdonmukaista neuvoston ja komission EY:n kehitysyhteistyöpolitiikasta marraskuussa 2000 antamassa yhteisessä julkilausumassa asetettujen yleisten tavoitteiden ja kuuden prioriteetin kanssa."

siirtolaisten ei tarvitse turvautua turvapaikan hakemiseen silloin kun maahanmuutto perustuu muihin syihin kuin suojelun tarpeeseen.

- **4. Laitonta maahanmuuttoa on torjuttava edelleen**, kuten Sevillan Eurooppa-neuvosto vaati, samalla kuitenkin noudattaen kansainvälisiä humanitaarisia velvollisuuksia. **Tämä näkökohta tulee yhä tärkeämmäksi** kun uusia turvapaikkapolitiikkoja ryhdytään soveltamaan, sillä ihmiset, jotka pyrkivät sinnikkäästi EU:n alueelle näistä politiikoista huolimatta, turvautuvat entistä useammin laittoman maahantulon eri väyliin.
- 5. Mahdollisen uuden lähestymistavan on perustuttava rasisitusten todelliselle jakamiselle sekä EU:n sisällä että vastaanottavien kolmansien maiden kanssa sen sijaan, että rasisitukset siirretään viimeksi mainituille. Uuden järjestelmän on näin ollen perustuttava **lähtömaiden, kauttakulkumaiden, ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden ja kohdemaiden täysivaltaiseen kumppanuuteen**. Vastaanottavien kolmansien maiden välttämätön mukaantulo edellyttää pitkäjänteisiä toimia luottamuksen rakentamista ja suunnittelua varten.
- 6. Turvapaikkajärjestelmien hallinnoinnin parantamiseen laajentuneessa unionissa tähtäävien uusien aloitteiden on perustuttava maaliskuussa 2003 annetussa turvapaikkakysymystä käsittelevässä tiedonannossa nimettyihin poliittisiin tavoitteisiin: Euroopan unionin tekemien **päätösten laadun parantaminen** ("frontloading"), **lähtöalueen suojeluvalmiuksien lisääminen** ja **suojelupyyntöjen käsittely mahdollisimman lähellä paikkaa, jossa suojelun tarve on syntynyt**, mikä edellyttää, että pääsyä Euroopan unionin alueelle säännellään ottamalla käyttöön suojattua maahantuloa koskevia järjestelyjä ja uudelleensijoittamisohjelmia.
- **7. Uusien lähestymistapojen on täydennettävä** Tampereen Eurooppa-neuvostossa tavoitteeksi asetettua yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää sen sijaan, että ne korvaisivat sen. Tällaisen uuden ulottuvuuden tulisi perustua järjestelmän ensimmäiseen vaiheeseen ja se olisi sisällytettävä järjestelmän toiseen vaiheeseen. Sen tulisi valmistaa tietä uuteen perussopimukseen pohjautuvalle turvapaikkapolitiikalle käsittelevälle poliittiselle "Tampere-II" -toimintaohjelmalle.
- 8. Sevillan Eurooppa-neuvosto asetti selvät määräajat hyväksyessään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen "rakennuspalikat". Sevillan Eurooppa-neuvosto vaati, että pakolaisaseman määrittelyä ja toissijaista suojelua koskeva direktiivi annetaan kesäkuuhun 2003 mennessä ja turvapaikkamenettelyä koskeva direktiivi vuoden 2003 loppuun mennessä. EU:lla ei ole varaa myöhästyä näistä määräajoista, joten **uusia lähestymistapoja koskevat keskustelut eivät saa viivyttää näistä direktiiveistä parhaillaan käytäviä neuvotteluja**. Tämä ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta hyväksyä muitakin, erityisesti turvapaikkamenettelyihin liittyviä säädöksiä, jos ne katsotaan keskustelujen perusteella tarpeellisiksi.
- 9. Kaikkien turvapaikkajärjestelmän uudelleenmäärittelyä koskevien uusien EU:n tai jäsenvaltioiden aloitteiden on **noudatettava ja toteutettava maailmanlaajuisia UNHCR:n johtamia aloitteita**, jotka liittyvät suojelua koskevaan toimintasuunnitelmaan ja Geneven yleissopimuksen täydentämiseen (Convention +).
- 10. Riippumatta siitä, mihin tulokseen turvapaikkajärjestelmiä koskevaa uutta lähestymistapaa käsittelevissä keskusteluissa päädytään, yhteisön talousarvioon

mahdollisesti kohdistuvien taloudellisten vaikutusten **on pysyttävä nykyisten rahoitusnäkymien puitteissa niin kauan kuin ne ovat voimassa.** Kehitysyhteistyöresurssit olisi edelleen kohdistettava köyhyyden vähentämistä koskevan keskeisen tavoitteen sekä vuosituhaten julistuksessa asetettujen kehityspäämäärien saavuttamiseen, jotka perustuvat kansallisiin köyhyydenvähentämisstrategioihin ja mahdollisuuksien mukaan köyhyyden vähentämistä koskeviin strategia-asiakirjoihin.

VI. POLIITTISET TAVOITTEET JA LÄHESTYMISTAVAT HELPOMMIN LÄHESTYTTÄVIEN, OIKEUDENMUKAISEMPIEN JA PAREMMIN HALLINNOITUJEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMIEN LUOMISEKSI

Komissio katsoo nykyisten turvapaikkajärjestelmien puutteita koskevan tarkastelun perusteella, että on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä kehittää kyseisiä järjestelmiä täydentävä uusi lähestymistapa, joka perustuu edellä mainittuihin kymmeneen peruslähtökohtaan sekä rasisusten ja vastuun tasapuoliseen jakamiseen. Turvapaikkajärjestelmiä koskevan uuden lähestymistavan yleisenä tavoitteena on *hallita paremmin turvapaikkaan liittyviä muuttovirtoja sekä Euroopassa että lähtöalueilla, niin että tuloksena on helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallinnoituja turvapaikkajärjestelmiä.* Näiden järjestelmien tulisi tarjota kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille mahdollisuus saada suojelua mahdollisimman pian ja mahdollisimman lähellä paikkaa, jossa suojelun tarve on syntynyt, niin että tarve ja paineet hakea kansainvälistä suojelua muualta vähenevät.

Uusi lähestymistapa pohjautuu kolmeen erilliseen, mutta toisiaan täydentävään poliittiseen tavoitteeseen, jotka ovat 1) kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden **hallittu ja ohjattu tulo** lähtöalueelta EU:n alueelle, 2) **rasitusten ja vastuun jakaminen EU:n sisällä ja lähtöalueiden kanssa**, jotta ne voivat tarjota tehokasta suojelua kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille mahdollisimman pian ja mahdollisimman lähellä paikkaa, jossa suojelun tarve on syntynyt, ja 3) yhdenmukaisen lähestymistavan kehittäminen **tehokkaaseen ja täytäntöönpanokelpoiseen turvapaikkapäätösten tekemiseen ja palauttamispolitiikkaan.** Kaikki nämä tavoitteet ovat yhtä tärkeitä. Ne ovat sidoksissa toisiinsa ja tukevat strategisesti toisiaan, ja niillä pyritään yhdessä puuttumaan nykyisissä turvapaikkajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin ja palauttamaan kansalaisten luottamus turvapaikkajärjestelmään.

Näiden kolmen tavoitteen ohella yleistavoitteen saavuttamista voitaisiin edistää merkittävästi, jos elintasomuuttajat saataisiin mahdollisimman suuressa määrin luopumaan turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä, koska heidän maahantulonsa perustuu muihin syihin kuin suojelun tarpeeseen. Tämä vähentäisi turvapaikanhakijoiden määrää ja alentaisi EU:n sisällä toteutettaviin järjestelmiin käytettyjä kustannuksia, jolloin varoja vapautuisi käytettäväksi lähtöalueiden auttamiseen, jotta ne voivat tarjota kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille tehokasta suojelua mahdollisimman pian. Turvapaikkajärjestelmän käyttäminen todellisessa suojelun tarpeessa olevien ihmisten auttamiseen lisää turvapaikkajärjestelmän yleisöltä saamaa tukea. Siksi onkin välttämätöntä, että tarjolla on myös laillisia maahanmuuttokanavia ja että eri ryhmistä muodostuvien maahanmuuttovirtojen ongelmaan puututaan myös muilla keinoin, vaikka se merkitsisikin sitä, että jotkut EU:n alueelle sinnikkäästi pyrkivät ihmiset turvautuvat useammin laittomaan maahantuloon, kun turvapaikkareitti ei enää ole heille avoinna.

6.1 Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu ja ohjattu tulo lähtöalueelta EU:n alueelle

6.1.1 Poliittiset päämäärät

Tarjoamalla turvapaikanhakijoille jo lähtöalueella mahdollisuutta saada suojelua EU:n alueella voidaan edistää neljää tavoitetta:

- Helpotetaan hallittua EU:hun saapumista, mikä on taloudellisten syiden, kotouttamisen ja kansallisen turvallisuuden kannalta suotavampi vaihtoehto. Pakolaisten hallittu saapuminen lisää myös turvapaikkajärjestelmän kansalaisilta saamaa tukea, kuten Kosovon pakolaisten hallittu saapuminen EU:n jäsenvaltioihin Kosovon kriisin aikana selvästi osoitti.
- Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille tarjotaan mahdollisuus saada suojelua turvallisesti ja laillisesti ja (suojaan pääsyä koskevien menettelyjen avulla) mahdollisimman nopeasti ja siten, että se vastaa mahdollisimman hyvin heidän tarpeitaan, mikä on kansainvälisen suojelun järjestelmää koskevan uuden lähestymistavan yleinen päämäärä.
- Näin voidaan keventää näihin alueisiin kohdistuvia paineita, edellyttäen että mahdollisuus perustuu alueilla toteutettaviin suojelustrategioihin, ja edistää siten rasisien jakamiseen kyseisten alueiden kanssa liittyvän toisen tavoitteen saavuttamista.
- Laillisen maahantulon kanavien kautta voitaisiin myös tiedottaa EU:hun pyrkiville siirtolaisille niistä mahdollisuuksista ja esteistä, jotka liittyvät taloudellisista syistä tapahtuvaan EU:n alueelle tuloon. Näin voitaisiin estää elintasomuuttajia käyttämästä turvapaikkareittiiä keinona päästä EU:hun, kun he tietäisivät, että mahdollisuudet saada laillinen asema ovat erittäin pienet tai jopa olemattomat.

6.1.2 Poliittiset toimet, joilla varmistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu ja ohjattu tulo lähtöalueelta EU:n alueelle

6.1.2.1. Hallittu tulo voidaan taata siten, että EU:n jäsenvaltiot osallistuvat UNHCR:n ohjaamaan **kattavaan toimintasuunnitelmaan**, jonka mukaan osa pakolaisista voidaan sijoittaa uudelleen EU:n alueelle osana UNHCR:n ehdottamaa ratkaisua, jota sovelletaan pitkittyneissä pakolaisongelmissa esiintyviin erityistapauksiin.

6.1.2.2. Hallittu maahantulo voidaan taata myös EU:n laajuisella **uudelleensijoittamisohjelmalla**. Komissio on tilannut myöhemmin tänä vuonna julkaistavan tutkimuksen väestönsiirtojärjestelyjen toteutettavuudesta EU:n jäsenvaltioissa tai EU:n tasolla ottaen huomioon Euroopan turvapaikkajärjestelmän sekä pyrkimyksen yhteiseen turvapaikkamenettelyyn. Uudelleensijoittamisella tarkoitetaan pakolaisten siirtämistä ensimmäisestä vastaanottavasta valtiosta toiseen, yleensä vauraampaan valtioon, jossa heille voidaan antaa takeet suojelusta ja mahdollisuus lailliseen oleskeluun sekä kotoutumiseen ja itsenäiseen elämään. Uudelleensijoittamisprosessia tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon sen eri vaiheet politiikan laatimisesta valintaprosessiin, siirtämiseen, maahantuloon, asettautumiseen ja pitkän aikavälin näkymiin. Tällaisessa ohjelmassa on useita eri

tasoja, joilla voidaan sekä yhdenmukaistaa EU:n jäsenvaltioiden toimintaa että jättää niille harkinnanvaraa.

EU:n kannalta ihanteellisin malli olisi sellainen, jossa kaikki tai lähes kaikki uudelleensijoittamisprosessin kronologiset vaiheet olisi määritelty EU:n tasolla. Näin voitaisiin parhaiten ottaa huomioon maailmanlaajuinen pakolaisten suojelujärjestelmä, uudelleensijoittamisen yleistyminen suojelun välineenä ja pysyvänä ratkaisuna sekä EU:n jäsenvaltioiden ja ensimmäisen turvapaikan tarjoavien valtioiden välisen, EU:n jäsenvaltioiden keskinäisen sekä EU:n jäsenvaltioiden ja perinteisten uudelleensijoittamisvaltioiden välisen yhteisvastuullisuuden edistäminen. Kaikissa viidessätoista jäsenvaltiossa (tai laajentuneessa unionissa) ei kuitenkaan ehkä vielä ole tarvittavaa poliittista tahtoa näiden mallien omaksumiseksi välittömästi.

Komissio ehdottaakin, että tutkitaan tarkemmin mahdollisuuksia laatia **EU:n tason sääntelykehys**, jossa määritellään tavoitteet, valintaperusteet – mukaan luettuna uudelleensijoittamisjärjestelyjen piiriin otettavien henkilöiden määrittely – ja uudelleensijoittamiselle asetettava vuotuinen kokonaistavoite. Tällaisessa lähestymistavassa jätettäisiin kuitenkin jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä omat kiintiönsä kokonaistavoitteen puitteissa. Jäsenvaltiot voisivat lisäksi asettaa omia valintamenettelyjä ja määritellä vapaasti pakolaisten maahantuloon liittyvät omat toimintatapansa ja lähestymistapansa, mukaan luettuina toteutettavat maahanmuuttomenettelyt. Jäsenvaltiot voisivat tässä mallissa myös laatia itse uudelleensijoitettavien pakolaisten vastaanottoa koskevan politiikkansa ja kehittää omat lähestymistavat uudelleensijoitetun pakolaisen vaiheisiin maahantulosta pitkäkestoisempaan kotoutumiseen.

Kaikkien uusien poliittisten aloitteiden kompastuskivenä on niiden täytäntöönpanoon tarvittavat määrärahat, ja myös kyseisen uuden politiikan kannalta taloudellinen tuki on elintärkeää. Voisikin olla hyödyllistä harkita **erityisen toimintalohkon sisällyttämistä** (vuonna 2004 päättyvän) **Euroopan pakolaisrahaston jälkeen perustettavaan uuteen rahoitusvälineeseen** tukemaan EU:n uudelleensijoittamisohjelman taustalla olevaa yhteistoiminnan ja yhteistyön ajatusta. Tällainen toimintalohko tarjoaisi EU:n tason talousarviomekanismin, jolla tuettaisiin uudelleensijoittamisohjelmaa, mahdollistettaisiin rasiusten jakaminen – eikä siirtäminen – EU:n jäsenvaltioiden välillä ja taattaisiin kohtuullinen taloudellinen tuki uudelleensijoitettaville pakolaisille ensimmäisenä EU:n jäsenvaltiossa vietettynä vuotena, jolloin kansallisiin sosiaalijärjestelmiin ei kohdistuisi ylimääräisiä kustannusvaatimuksia.

- 6.1.2.3. Hallittua tuloa EU:n alueelle voidaan helpottaa myös asettamalla lähtöalueille **suojattua maahantuloa koskevia**, mielellään EU:n yhteisiä **menettelyjä**. Suojattua maahantuloa koskevilla menettelyillä tarkoitetaan sitä, että muut kuin maan kansalaiset voivat ottaa yhteyttä mahdollisen vastaanottavan valtion viranomaisiin sen alueen ulkopuolella ja esittää turvapaikkaa tai muuta kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön, ja heille voidaan myöntää maahantulolupa, jos pyyntöön annetaan alustava tai lopullinen myönteinen vastaus. Komissio on teettänyt *selvityksen turvapaikkahakemusten käsittelystä EU:n ulkopuolella ottaen huomioon Euroopan turvapaikkajärjestelmän sekä pyrkimyksen yhteiseen turvapaikkamenettelyyn*. Selvityksessä nimettiin viisi vaihtoehtoa, joita jäsenvaltiot voisivat harkita kehitettäessä suojattua maahantuloa koskevia menettelyjä

tulevaisuudessa. Ne ulottuvat viisumijärjestelmän joustavasta käytöstä Schengen-turvapaikkaviisumin käyttöönottoon.

Komissio ehdottaa, että selvityksessä esitetyn **EU:n alueellisen työryhmän** perustamista koskevan ehdotuksen toteuttamiskelpoisuutta tutkitaan tarkemmin. Tällaisen työryhmän tarkkaa oikeudellista ja institutionaalista luonnetta on vielä selvennettävä, mutta ehdotuksen pääsisältönä on luoda EU:ta edustava yhteinen alueellinen elin, joka tarjoaisi tarvittaessa paikallisviranomaisille asiantuntemusta ja hoitaisi hallintojärjestelmää, jonka puitteissa kuhunkin tarpeeseen haettaisiin sopiva ratkaisu. Se tarjoaisi monenvälisen foorumin, joka voisi käsitellä erilaisia aineellisia ja operatiivisia kysymyksiä. EU:n alueellista läsnäoloa varten voitaisiin perustaa eriytetty hallintojärjestelmä, joka kattaisi sekä maahanmuuton että suojelun. Sen työntekijöiksi valittaisiin siten EU:n ja sen jäsenvaltioiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan hyvin hallitsevia henkilöitä, ja se voisi huolehtia mm. seuraavista tehtävistä:

- *Tiedonlevitys:* EU:n edustajat jakaisivat potentiaalisille siirtolaisille ja paikallisviranomaisille täsmällistä ja arvovaltaista tietoa EU:n tarjoamista maahanmuutto- ja turvapaikkavaihtoehtoista ja ihmisten salakuljetuksen vaaroista.
- *Hakemusten käsittely:* EU:n edustajat voisivat tarvittaessa ja pyynnöstä avustaa paikallisviranomaisia tai UNHCR:ää pakolaisten aseman määrittelyssä. Näin voitaisiin tunnistaa suojelun piiriin kuuluvat henkilöt ja pysyvien ratkaisujen etsiminen voitaisiin aloittaa, eli hylätyt hakijat voitaisiin palauttaa ja hyväksytyt hakijat kotouttaa paikallisesti tai etenkin heikoimmassa asemassa olevat sijoittaa uudelleen.
- *Uudelleensijoittaminen ja suojattua maahantuloa koskevat menettelyt:* EU:n edustajat voisivat hakemusten käsittelyn yhteydessä valita läheisessä yhteistyössä UNHCR:n kanssa ne tapaukset, jotka voitaisiin siirtää alueelta EU:ssa tarjottavan suojelun piiriin. Tällaisilla hakijoilla voi olla erityisiä suojelutarpeita, joihin ei voida vastata alueellisesti, tai läheisiä siteitä johonkin jäsenvaltioon. EU voisi huolehtia myös muista tapauksista rasismin jakamiseksi tasapuolisesti alueen valtioiden kanssa. Olisi myös kiinnitettävä huomiota alueelle jäävien henkilöiden tehokkaaseen suojeluun.
- *Tietojen toimittaminen turvapaikkaratkaisua varten:* EU:n edustajat voisivat myös toimittaa lähtömaita koskevia tietoja, joita hyödynnettäisiin jäsenvaltioiden sisäisissä turvapaikkamenettelyissä.

Toinen selvityksessä esitetty ehdotus eli parhaisiin toimintatapoihin perustuvan direktiivin avulla tapahtuva asteittainen lähentäminen on komission mielestä myöskin harkinnan arvoinen. Se perustuu **alustavien suojattua maahantuloa koskevien menetelmien käyttöönottamiseen kaikissa jäsenvaltioissa**, jotka osallistuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston mukaiseen yhteistyöhön. Ehdotuksessa oletetaan, että jäsenvaltiot haluavat säilyttää jonkinlaisen valvontaoikeuden kaikissa suojattua maahantuloa koskevien menettelyjen vaiheissa, vaikka eri maiden toimintatapoja lähennetäänkin. Ehdotus perustuu yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen perusperiaatteeseen, jonka mukaan aluksi pyritään ottamaan käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita kaikki

jäsenvaltiot noudattavat omissa käytännöissään. Tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa tämän tason yhdenmukaistaminen olisikin **direktiivin** antaminen.

6.2. RASITUSTEN JA VASTUUN JAKAMINEN EU:N SISÄLLÄ JA LÄHTÖALUEIDEN KANSSA

6.2.1 Poliittiset päämäärät

Lähtöalueisiin kohdistuu tällä hetkellä suuri pakolaisvirtojen paine ja monia siitä aiheutuvia ongelmia. EU:n olisi jatkossakin annettava näille alueille merkittävää apua ongelmien lievittämiseksi ja edistettävä lähtöalueen suojeluvalmiuksien lisäämistä sekä laadullisesti että määrällisesti. Vaikka onkin totta, että myös EU on Euroopasta tai laajemmalla Euroopan ympäristöstä tulevien turvapaikanhakijoiden lähtöalue, on myös tärkeää auttaa vähemmän kehittyneitä lähtöalueita tarjoamaan suojelua sitä tarvitseville, sillä lähialueella annettava suojelu on periaatteessa järkevin ja suositeltavin suojelun muoto: näin kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt voivat saada suojelua mahdollisimman lähellä paikkaa, jossa suojelun tarve on syntynyt, eikä heidän tarvitse odottaa EU:n alueelle pääsyä. Jos huomattava osa nykyisin sisäiseen turvapaikkajärjestelmään käytetyistä EU:n varoista voitaisiin ohjata lähialueiden suojeluvalmiuksien lisäämiseen, tehokasta suojelua voitaisiin tarjota nykyistä suuremmalle ihmisjoukolle.

EU:n olisikin tuettava kauttakulkumaiden turvapaikkajärjestelmien kehittämistä siten, että näistä maista tulisi ensimmäisen turvapaikan tarjoavia valtioita. Jos tehokasta suojelua voidaan tarjota lähialueilla, tarve kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden toissijaiseen, mm. EU:hun suuntautuvaan muuttoliikkeeseen pienenee. Vasta tämän jälkeen EU voi myös soveltaa aktiivisesti, läheisessä yhteistyössä UNHCR:n kanssa, turvallisen kolmannen maan ja ensimmäisen turvapaikan tarjoavan valtion käsitteitä suhteissa lähtöalueen valtioihin. Näiden maiden kanssa tehdyt takaisinottosopimukset ovat tällaisen politiikan tehokkaan toteuttamisen kannalta välttämättömiä välineitä. Lisäksi voi olla helpompaa palauttaa kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat lähtöalueelta lähtömaahan kuin EU:sta lähtömaahan, joskaan palauttamiseen liittyviä hankaluuksia ylipäätään ei ole syytä aliarvioida. Vastaanottaville maille tarkoitetun tuen tulisi myös edistää niiden hyvää hallintotapaa ja antaa niille keinoja torjua korruptiota ja salakuljetusta. Nämä ovat kaksi kehityksen ennakkoehtoa.

Jäljempänä määritellyissä poliittisissa toimissa keskitytään rasitusten jakamiseen tasapuolisesti lähtöalueiden kanssa, mutta on syytä korostaa, että varsinainen keskustelu rasitusten ja vastuun jakamisesta olisi suotavaa käydä *horisontaalisissa ja yhdennetyissä puitteissa*. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon EU:n muuttunut poliittinen turvapaikkakehys, kun turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä annettu asetus (Dublin-II) on tullut voimaan ja sitä tukeva Eurodac-järjestelmä turvapaikanhakijoiden sormenjälkien tunnistamiseksi on täysin toiminnassa ja kun rasitusten jakamisen käsite todennäköisesti mainitaan uuden perussopimuksen turvapaikka-asioita koskevassa artiklassa. *Horisontaalisilla puitteilla* tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että rasitusten jakamista koskevat mekanismit olisi luotava paitsi EU:n ja lähtömaiden välille, myös EU:n jäsenvaltioiden välille. Voidaankin perustellusti kysyä, että kun kerran Euroopan unioni on ainoa malli tulevasta "yhteisestä turvapaikka-alueesta", miten rasitusten ja vastuun jakamista voidaan vaatia muilta, jos se ei onnistu kyseisen alueen sisällä.

Maahanmuutto- ja turvapaikkakysymykseen liittyvien rasitusten jakamista koskevalla *yhdennetyllä* EU:n lähestymistavalla tarkoitetaan puolestaan sitä, että EU:n ulkorajojen hallinnoinnista aiheutuvien kustannusten jakamisen lisäksi olisi pohdittava myös sitä, miten

kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanottamisesta aiheutuvat fyysiset rasitukset voitaisiin jakaa tasapuolisesti. Kaikkien EU:n turvapaikanhakijoiden jakaminen tasapuolisesti jäsenvaltioiden kesken ei vaikuta tässä vaiheessa poliittisesti mahdolliselta, mutta, kuten kolmannen luvun lopussa on mainittu, UNHCR:n ehdottamaa EU-pohjaista mekanismia voitaisiin harkita tilanteessa, jossa tarve jakaa tapauksia EU:n jäsenvaltioiden kesken on oletettavasti hyvin pieni. Tällaisen mallin etuja olisi myöskin se, että se estäisi osaltaan elintasomuuttajia käyttämästä turvapaikkajärjestelmää keinona päästä EU:n alueelle. Kolmannen tavoitteen osalta on myös pohdittava, mitkä ovat tällaisen EU-pohjaisen lähestymistavan yhteydet parhaillaan käsiteltävänä olevaan ehdotukseen turvapaikkamenettelyjä koskevaksi neuvoston direktiiviksi.

6.2.2 Poliittiset toimet, joiden avulla rasitukset ja vastuu voidaan jakaa EU:n sisällä ja lähtöalueiden kanssa

6.2.2.1. Jotta suojelua voitaisiin tarjota lähellä paikkaa, jossa suojelun tarve on syntynyt, eli lähtöalueella, tarvitaan vaiheittaista lähestymistapaa. Tähän tarvitaan pitkäaikaisia investointeja, mukaan luettuna toimintaedellytysten ja instituutioiden luominen, sekä turvapaikkajärjestelmän kehittämistä alueen valtioissa ja tehokkaan suojelun tarjoamista koskevien valmiuksien lisäämistä lähtöalueilla. Tämä edellyttää poliittisia ja taloudellisia sitoumuksia sekä lähtömaiden, ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden ja kohdemaiden osallistumista, mikä ei ole helppo tehtävä. **Lähtöalueen suojelevalmiuksia on lisättävä** sekä määrällisesti että laadullisesti, jos "tehokkaan suojelun" halutaan olevan todellinen vaihtoehto EU:ssa tarjottavalle suojelulle. Suojelun taso on tällä hetkellä usein kaukana "tehokkaasta suojelusta", joten paikallisten suojelevalmiuksien lisääminen edellyttää EU:lta huomattavaa taloudellista ja infrastruktuuritukea sekä asiantuntemusta. Vastaanottavat kolmannet maat pystyvät tarjoamaan kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille tehokasta suojelua vasta pitkällisen prosessin jälkeen, josta saadaan pysyviä ratkaisuja ehkä vasta keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

Neuvosto on hiljattain vahvistanut EU:n tarpeen tukea lähtöalueita suojelun tarjoamisessa, sillä 19. toukokuuta 2003 hyväksytyjen päätelmien "*Siirtolaiskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin: siirtolaisuus ja kehitysyhteistyö*" päätelmässä 11 todetaan seuraavaa: "*Ottaen huomioon monien kehitysmaiden sekä taloudelliset ja hallinnolliset valmiudet että sen, että pakolaiset voivat muodostaa huomattavan rasitteen niiden sosiaalisille ja poliittisille rakenteille, komissiota kehoitetaan harkitsemaan keinoja kehitysmaiden vastaanottokyvyn vahvistamiseksi ja käsittelemään yksityiskohtaisemmin sitä, miten kehitysyhteistyötä voitaisiin hyödyntää pakolaiskysymysten ratkaisemisessa pysyvällä tavalla, vapaaehtoisien paluumuuton ja kotimaan oloihin uudelleen sopeuttamisen alalla sekä paikallisessa integraatiossa, ja laatimaan konkreettisia ehdotuksia siitä, miten apua voitaisiin ohjata enemmän pakolaisten auttamiseen alueella, samalla kun kohteena on köyhyyden vähentäminen vastaanottavissa yhteisöissä. Tuloksia voitaisiin saavuttaa lisäämällä tukea ja kehittämällä pitkän aikavälin toimenpiteitä, joilla pakolaisten ja paikallisväestöjen oloihin saadaan pysyvää parannusta sellaisissa maissa, joissa on paljon pakolaisia.*"

Ennen kuin asiassa ryhdytään toimiin, on kuitenkin syytä arvioida tarkasti ja ryhmitellä erilaiset ensimmäisen turvapaikan tarjoavat lähdealueet ja -maat, joita uusi politiikka mahdollisesti koskee. Tässä vaiheessa edellä mainittu taloudellista tukea koskeva vaatimus on sisällytettävä osaksi nykyisiä oikeudellisia, poliittisia ja

taloudellisia puitteita (kuten Cotonoun sopimusprosessia) ja kehitysyhteistyöohjelmia, joita toteutetaan monissa todennäköisissä kohdemaissa. Suojeluvalmiuksien lisäämistä koskevien tarpeiden arviointi edellyttää kuitenkin asianmukaisia määrällisiä arvioita ja lisätutkimuksia. Niiden yhteydessä nousee todennäköisesti esiin lisävarojen tarve, jota on käsiteltävä seuraavien rahoitusnäkömyien yhteydessä.

Jotta lähtöalueella voitaisiin tarjota tehokasta suojelua, tarvitaan kattava toimenpidepaketti. Riittävien suojeluvalmiuksien luominen kehitysmaihin edellyttää lukuisia toimia kansallisen lainsäädäntökehyksen lujittamisesta hallinnollisten valmiuksien sekä infrastruktuurien ja vastaanottoa, kotouttamista ja palauttamista koskevien politiikkojen kehittämiseen. Komissio viittaa tässä yhteydessä maaliskuussa 2003 annetussa turvapaikka-asioita käsittelevässä tiedonannossa määriteltyihin tekijöihin, jotka liittyvät Euroopan ulkopuolella toteutettavan suojelupolitiikan välineisiin ja yhteistyön ja avustustoiminnan tehostamiseen.

Tämän erityistavoitteen poliittisen hyväksymisen lisäksi tarvitaan oikeusperusta budjettikohdan **"kolmansien maiden kanssa maahanmuuttoasioiden alalla tehtävä yhteistyö" (B7-667)** toteuttamiseksi asianmukaisesti. On selvää, että resurssien rajallisuuden vuoksi kyseinen budjettikohta ei voi vastata kaikkiin vastaanottavien maiden tarpeisiin pitkittyneissä pakolaisongelmissa. Tämä rahoitusväline voisi kuitenkin osoittautua hyödylliseksi, jos sen avulla voitaisiin tukea turvapaikkajärjestelmää koskevia uusia lähestymistapoja läheisessä yhteistyössä UNHCR:n ja asianomaisten vastaanottavien maiden tai alueiden kanssa hankkeissa, joissa otetaan huomioon kaikkien sidosryhmien monenväliset edut. Komissio on sitoutunut esittämään lähiaikoina asiaa koskevan asetusehdotuksen, ja se kehottaa neuvostoa ja parlamenttia käsittelemään asiaa ensisijaisena kysymyksenä.

Vuonna 2003 voitaisiin toteuttaa tulevan oikeusperustan nojalla toteuttavien toimien kokeilemiseksi käytännössä budjettikohdasta B7-667 rahoitettuja **erityisiä valmistelutoimia**. Kun näitä toimia hyväksytään ja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä UNHCR:n kanssa, komissio ottaa asianmukaisella tavalla huomioon niihin osallistuvien kolmansien maiden tilanteen erityisesti ihmisoikeuksien, oikeusvaltion periaatteiden ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Toimenpiteiden tarkoituksena olisi:

- a) nimetä, arvioida perusteellisesti ja ryhmitellä pakolaisten eri lähtöalueet ja ensimmäisen turvapaikan tarjoavat maat sekä arvioida tarpeet "tehokasta suojelua" koskevien valmiuksien luomiseksi
- b) tarkastella kolmansien maihin sijoitettaviin alueellisiin suojeluvyöhykkeisiin ja käsittelykeskuksiin liittyviä oikeudellisia, taloudellisia ja käytännön kysymyksiä (ks. tämän tiedonannon II luku),
- c) tutkia tarkemmin EU:n alueellisten työryhmien käsitettä ja teettää uusi toteutettavuustutkimus (ks. tämän tiedonannon kohta 6.1.2.3.),
- d) esittää konkreettisia ehdotuksia tuleviksi ohjelmiksi tai hankkeiksi, joita toteutetaan edellä mainittujen päämäärien edistämiseksi (ks. tämän tiedonannon kohta 6.2.2.1).

Näitä hankkeita voitaisiin myös toteuttaa alueilla, jotka kärsivät pitkittyneistä pakolaisongelmista, jotta voitaisiin lisätä tehokasta suojelua ja vähentää siten pakolaisten toissijaista siirtymistä EU:n jäsenvaltioihin. Hankkeiden yhteydessä voitaisiin myös edistää hakemusten käsittelyyn sekä pakolaisten vastaanottoon ja suojeluun liittyviä valmiuksia, myös silloin kun kyseessä ovat EU:n alueelta palautetut henkilöt.

6.2.2.2. EU:n jäsenvaltioiden tulisi toimia maailmanlaajuisista rasisusten ja vastuun jakamista silmällä pitäen ja riittävän "suojelukapasiteetin" säilyttämiseksi alueella siten, että vastaanottavien valtioiden paineet hellittävät pitkällä aikavälillä, kun niille tarjotaan pysyviä ratkaisuja. Tämä voitaisiin toteuttaa erityisesti osallistumalla UNHCR:n johtamiin **kattaviin toimintasuunnitelmiin**, jotka kohdistuvat erityisiin pitkittyneisiin pakolaisongelmiin.

6.2.2.3. Vastaanottaviin valtioihin kohdistuvia paineita voidaan helpottaa myös perustamalla **EU:n laajuisia uudelleensijoittamista koskevia järjestelyjä**, kuten edellä on ensimmäisen tavoitteen yhteydessä mainittu. Ne mahdollistavat pakolaisten ohjatun tulon kyseiseltä alueelta EU:hun. Uudelleensijoittaminen voi strategisesti käytettynä palvella monia tarkoituksia. Uudelleensijoittamisohjelmiin osallistuvien nykyisten ja tulevien EU:n jäsenvaltioiden on uudelleensijoittamisen strategiseen käyttöön pyrittäessä pohdittava, miten ensimmäisen turvapaikan tarjoaviin valtioihin voidaan luoda laajemmat yhteydet kumppanuussuhteiden avulla. Ensimmäisen turvapaikan tarjonneita maita on tuettava, jotta ne olisivat valmiimpia sitoutumaan pakolaisten suojeluun enemmän kuin mitä ensimmäisen turvapaikan tarjoamiseen liittyvä suojelu edellyttää. Tämä voi merkitä tehokkaan suojelun ylläpitämistä koskevia sitoumuksia, kotoutumisen järjestämistä tai palautettujen pakolaisten vastaanottamista toissijaisten muuttoliikkeiden jälkeen. Jos ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden kanssa voitaisiin sopia tietyistä uudelleensijoittamiseen johtavista toimista, voitaisiin saada aikaan strategisesti kestävä tilanne. Ihannetilanteessa sopimukset syntyisivät ensimmäisen turvapaikan tarjoavan maan, UNHCR:n ja jäsenvaltioiden yhteisen analyysin pohjalta. Geneven yleissopimuksen täydentämistä koskevaan **Convention + -hankkeeseen sisältyviä erityissopimuksia** voitaisiin käyttää eri toimijoiden eli lähtömaiden, ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden, kohdemaiden ja UNHCR:n vastuualueiden määrittelemiseen ja konkreettisen sopimuksen tekemiseen.

6.3. Yhdennetyn lähestymistavan kehittäminen tehokkaaseen ja täytäntöönpanokelpoiseen turvapaikkapäätösten tekemiseen ja palauttamispolitiikkaan

6.3.1 Poliittiset päämäärät

Jotta turvapaikkajärjestelmien uskottavuutta ja luotettavuutta voidaan lisätä ja samalla varmistaa todellisten pakolaisten suojelu, EY:n lainsäädännön ja muiden EU:n toimenpiteiden avulla olisi luotava sääntelykehys, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat:

(a) nopeasti ja erehtymättä tunnistaa henkilöt, jotka ovat todella kansainvälisen suojelun tarpeessa, ja myöntää heille oikeuden suojeluun,

(b) poistaa tehokkaasti jäsenvaltioiden alueelta henkilöt, joiden ei todeta olevan suojelun tarpeessa.

Riippumatta siitä, mihin tulokseen parhaillaan käytävissä turvapaikkamenettelyjen ensimmäistä lähentämisvaihetta käsittelevissä keskusteluissa päädytään, Euroopan yhteisön on vastattava perusteellisemmin kahteen suureen haasteeseen, jotka liittyvät hakemusten käsittelyn laatuun ja käsittelyn nopeuteen. Komissio tehostaa toimia EU:n päätösten laadun parantamiseksi erityisesti tekemällä lisäselvityksen yhteisestä ("yhden luukun") turvapaikkamenettelystä. Se ottaa huomioon myös komission käynnistämän, pian julkaistavan selvityksen, joka koskee yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (*Asylum – a single procedure in the context of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure*).

Päätösten laadun parantaminen ("frontloading") edistää myös merkittävästi edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamista: tavoitteen (a), koska päätösten laadun parantaminen helpottaa suojelun tarpeessa olevien ihmisten nopeaa ja virheetöntä valikoimista, ja tavoitteen (b), koska EU:n alueelta poistetaan vain ne henkilöt, joiden ei turvapaikkahakemuksen asianmukaisen käsittelyn jälkeen katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Tehokas EU:n palauttamispolitiikka lisää kansalaisten uskoa siihen, että on jatkettava EU:n humanitaarisia perinteitä tarjoamalla turvapaikkoja kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Nopeasti, turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen tapahtuva palauttaminen heti turvapaikkahakemuksen ja mahdollisen valituksen käsittelyn jälkeen, kun valituksella ei ole lykkäävää vaikutusta, estää lisäksi maahanmuuttajia käyttämästä turvapaikkakanavia väärin muihin tarpeisiin kuin suojelun saamiseen. Tähän liittyvän suurimman ongelman näyttävät muodostavan ne, jotka esittävät turvapaikkahakemuksen ilman tarvittavia asiakirjoja ja joiden hakemus hylätään, sillä näiden henkilöiden henkilöllisyyttä ja kansalaisuutta ei voida selvittää palauttamista varten. Näiden henkilöiden palauttaminen hakemuksen lopullisen hylkäämisen jälkeen aiheuttaa erityisiä ongelmia, sillä palauttaminen edellyttää henkilöllisyyden ja kansalaisuuden toteamista, mihin vaadittaisiin heidän ja/tai oletetun lähtövaltion yhteistyötä. Yhteistyöstä kieltäytyminen johtaa usein siihen, ettei jäsenvaltioiden viranomaisille jää mitään keinoa poistaa kyseiset henkilöt alueeltaan. Jos tätä vakavaa ongelmaa ei pystytä ratkaisemaan tyydyttävällä tavalla Sevillan Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2002 antamien päätelmien, marraskuussa 2002 vahvistetun palauttamista koskevan toimintaohjelman ja muuttovirtojen hallintaa koskevasta tiiviistä yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa marraskuussa 2002 tehtyjen yleisten asioiden neuvoston päätelmien mukaisesti, uudet mallit osoittautuvat todennäköisesti pitkällä tähtäimellä tehottomiksi, vaikka ne lyhyellä tähtäimellä näyttäisivätkin tehokailta.

6.3.2 Poliittiset toimet, joiden avulla kehitetään yhdenmukainen lähestymistapa tehokkaaseen ja täytäntöönpanokelpoiseen turvapaikkapäätösten tekemiseen ja palauttamispolitiikkaan

6.3.2.1. Sevillassa asetettua määräaikaa turvapaikkamenettelyjä käsittelevän direktiivin hyväksymiselle on noudatettava, mutta **direktiiviä voitaisiin mukauttaa siten, että siinä säädettäisiin erityistoimista, joilla perustetaan täydentävä mekanismi tiettyjen, direktiivissä esitetyn määritelmän mukaisesti EU:n alueella tai sen rajalla esitettyjen hakemusten käsittelemiseksi**. Toimenpiteet muodostuisivat yhdenmukaisista säännöistä, joiden mukaan näiden hakemusten kohdalla tehtäisiin joutuisammin päätös pääsystä EU:n alueella sijaitseviin tiettyihin paikkoihin, kuten EU:n ulkorajoilla sijaitseviin suljettuihin käsittelykeskuksiin. Tämä edellyttäisi, että tällaiseen kohteluun oikeutetut hakemusluokat määritellään neuvostossa UNHCR:n kuulemisen pohjalta. Tällainen väline lisäisi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän joustavuutta, sillä se muodostaisi tilapäisestä suojelusta annetun direktiivin kaltaisen poikkeuksen.

6.3.2.2. Siinä tapauksessa, että joidenkin ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden katsottaisiin pystyvän antamaan tehokasta suojelua, kuten tiedonannossa on aiemmin esitetty ja kuten myös tässä luvussa toisen tavoitteen yhteydessä selitetään, **EU:n jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjä voitaisiin muokata vielä siten, että kyseisistä maista tulevien henkilöiden hakemukset valikoituisivat joukosta nopeammin.** Tätä varten voitaisiin määritellä EY:n antamalla säädöksellä ja turvapaikkamenettelyistä annettavassa direktiivissä säädetyissä puitteissa, mitä tarkoittaa a) tehokas suojelu tiettyjen ihmisryhmien kohdalla ja b) tarvittaessa tästä päätelmästä johtuvat erityiset menettelyyn liittyvät seuraukset.

6.3.2.3. **EU:n ja lähtömaiden sekä ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden välille olisi luotava läheisemmät yhteistyösuhteet palauttamiskysymyksissä.** Tämä olisi tehtävä kesäkuussa 2002 pidetyn Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmiä, marraskuussa 2002 laadittua palauttamista koskevaa toimintaohjelmaa sekä muuttovirtojen hallintaa koskevasta tiiviistä yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa marraskuussa 2002 tehtyjä yleisten asioiden neuvoston päätelmiä noudattaen ja sen tulisi toimia lähtökohtana, jonka pohjalta palauttamispolitiikkaa tehostetaan.

6.3.2.4. Nykyistä lähestymistapaa (muuttuvaan) **EY:n takaisinottopolitiikkaan voitaisiin tarkistaa turvapaikkajärjestelmiä koskevan uuden lähestymistavan synnyttämien mahdollisten uusien tarpeiden valossa.** Erityisesti olisi otettava huomioon **tarve rekisteröidä turvapaikanhakijat ja tallentaa turvapaikanhakijoiden biometriset tunnisteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.**

6.3.2.5. Takaisinottosopimusten ohella **voitaisiin harkita muiden, yhdenmukisten EU:n paluuhjelmien perustamista.** Tässä yhteydessä on otettava huomioon kaikki Afganistania koskevasta paluuhjelmasta ja sen tulosten perusteellisesta arvioinnista saadut kokemukset. Jos "tehokasta suojelua" koskevat edellytykset täyttyvät, tulevat ohjelmat voisivat olla hyödyksi pyrittäessä luomaan palaajille taloudellisia tulevaisuudennäkymiä lähtömaissa, kunhan nämä mahdollisuudet ovat samalla avoimia myös paikallisväestölle, jotta vältetään uusien pakolaisten tulo EU:n alueelle. Convention + -aloitetta voitaisiin hyödyntää tässäkin vaiheessa sisällyttämällä sellaisten henkilöiden palauttaminen, joiden ei ole todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, kattaviin erityissopimuksiin, jolloin korostuu valtion velvollisuus ottaa palaavat kansalaisensa takaisin.

VII. PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen on nyt käännekohdassa, kun ensimmäinen vaihe on lähestulkoon valmis ja se on saavuttamassa kriittisen massansa. Nyt on aika päättää, miten turvapaikkajärjestelmän toista vaihetta muokataan Tampereella sovittujen suuntauksien pohjalta. Yhdistyneen kuningaskunnan asiakirja on siten varsin ajankohtainen ja se liittyy läheisesti myös suojelua koskevan toimintasuunnitelman ja Convention + -aloitteen pohjalta käytyyn maailmanlaajuiseen keskusteluun. Yhdistyneen kuningaskunnan asiakirjassa esitetään lisäksi täsmällinen analyysi nykyisen kansainvälisen suojelun järjestelmän puutteista ja esitetään kysymyksiä, jotka auttavat vastaamaan EU:n turvapaikkajärjestelmiin kohdistuviin haasteisiin.

Vastausten antamiseen on kuitenkin suhtauduttava huolellisesti tässä prosessissa, jolla on merkittäviä vaikutuksia moniin politiikan aloihin. Turvapaikkajärjestelmiä koskevissa uusissa lähestymistavoissa olisi siten noudatettava tiettyjä peruslähtökohtia, joista yksi on Tampereella tavoitteeksi asetetun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täydentäminen. Poliittisten toimien tulisi perustua tämän järjestelmän ensimmäiseen

vaiheeseen ja ne olisi sisällytettävä osaksi toista vaihetta, jolloin ne valmistavat tietä Tampere II -asialistalle.

Komissio ehdottaa, että asialistalle voitaisiin lisätä turvapaikkapolitiikan osalta myös suojattua maahantuloa koskevien menettelyjen ja uudelleensijoittamista koskevien järjestelyjen strateginen hyödyntäminen ja käyttöönotto. Lisäksi olisi pohdittava mahdollisuutta laatia uusia lainsäädäntötoimia, joissa määriteltäisiin turvapaikkamenettelyt uudelleen siten, että ne edistäisivät turvapaikkajärjestelmien parempaa hallinnointia ja varaisivat turvapaikat niille henkilöille, jotka ovat niihin oikeutettuja. Kansainvälisen suojelun järjestelmää koskevan uuden lähestymistavan tuloksena ei missään tapauksessa saa olla turvapaikka-asioihin liittyvien rasitusten siirtäminen yhdelle osapuolelle, vaan tasapuolinen jakaminen. Komissio ehdottaakin, että harkittaisiin lähtömaille annettavan avun lisäämistä ja monipuolistamista, jotta niiden suojeluvalmiudet kasvavat ja jotta ne selviytyvät paremmin niihin tällä hetkellä kohdistuvasta valtavasta taakasta. Komissio suosittelee myös, että päättyneistä hankkeista ja nykyisistä Afganistanin paluuhjelman kaltaisista aloitteista saatuja kokemuksia hyödynnetään tiedottamisessa ja seurantastrategioiden kehittämisessä.

Komissio pyytää lopuksi neuvostoa ja Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan tämän tiedonannon lähtökohdaksi, josta pyritään kohti helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallintoituja turvapaikkajärjestelmiä, kun otetaan huomioon Tampere II -ohjelman valmistelu, laajentunut EU ja uusi perustuslaillinen sopimus.

Komissio pyytää Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan erityisesti seuraavat tekijät, joita tarvitaan lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä seuraavien tässä tiedonannossa määriteltyjen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen: 1) hallittu tulo EU:n alueelle, 2) rasitusten ja vastuun jakaminen EU:n sisällä ja lähtöalueiden kanssa ja 3) tehokas ja täytäntöönpanokelpoinen turvapaikka-asioita koskeva päätöksenteko ja palauttamispolitiikka:

- (1) säädös EU:n uudelleensijoittamista koskevista järjestelyistä ja niiden rahoittamisesta**
- (2) säädös suojattua maahantuloa koskevista menettelyistä**
- (3) budjettikohdasta B7-667 "kolmansien maiden kanssa maahanmuuttoasioiden alalla tehtävä yhteistyö" rahoitettuihin valmistelutoimiin perustuva oikeusperusta, josta tuettaisiin erityisesti ja muita olemassa olevia ohjelmia täydentäen uusia lähestymistapoja kolmansien maiden turvapaikkajärjestelmiin.**

Komissio pyrkii toteuttamaan tässä tiedonannossa asetetut tavoitteet tekemällä tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden, tulevien jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa ja täysivaltaisena lähtö- ja kauttakulkumaiden sekä ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden kumppanina sekä läheisessä yhteistyössä UNHCR:n ja muiden asianomaisten sidosryhmien kanssa.