



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 22.11.2000  
KOM(2000) 755 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa**

## JOHDANTO

Tampereella 15.–16. lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto toteaa päätelmiensä kohdassa 15, että yhteisön säännöillä olisi pidemmällä aikavälillä luotava yhteinen turvapaikkamenettely ja koko unionissa yhtenäinen asema turvapaikan saaneille. Komissio sai tehtäväksi laatia asiasta tiedonannon.

Portugali järjesti puheenjohtajakaudellaan kesäkuussa 2000 konferenssin, jossa käsiteltiin yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkamenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Epäviralliseen keskusteluun saivat tilaisuuden osallistua mm. ministeritason poliittiset päättäjät, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja muiden kansainvälisten järjestöjen sekä tiedemaailman ja kansalaisjärjestöjen edustajat.

Tässä tiedonannossa esitetään komission näkemys yhteisestä turvapaikkamenettelystä ja turvapaikan saaneiden yhtenäisestä asemasta koko unionissa. Tiedonannossa ei ole tarkoitus ehdottaa mitään tiettyä järjestelmää vaan käynnistää keskustelu yhteisön tasolla pitkän aikavälin näkymistä. Ratkaisu- ja toteuttamisvaihtoehdot ovat vielä melko lailla auki. Komissio pyrkii tutkimaan kaikkia asiaan liittyviä näkökohtia ja esittämään joitakin vaihtoehtoja, joiden pohjalta neuvosto, Euroopan parlamentti ja turvapaikkakysymyksiä käsittelevät järjestöt voivat pohtia asiaa perusteellisesti ja muodostaa yksityiskohtaiset suuntaviivat.

Tiedonannon alussa tarkastellaan yhteisen turvapaikkamenettelyn ja turvapaikan saaneiden yhtenäisen aseman kontekstia ja tavoitteita. On tärkeää ottaa huomioon jäsenvaltioihin suuntautuvat muuttovirrat sekä oikeudellisen ympäristön ominaispiirteet ennen kuin määritellään yhteiset tavoitteet ja ehdotetaan Euroopan unionin kannalta sopivaa soveltamisalaa. Tämän jälkeen tiedonannossa käydään läpi eri vaihtoehtoja, joiden pohjalta yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtenäinen asema voitaisiin luoda. Tässä yhteydessä korostetaan, että niiden tulee perustua yhteisiin taustaoletuksiin. Lopuksi komissio esittää ehdotuksen yleiseksi rakenteeksi ja tiedonannon tarkastelumenetelmäksi.

Komissio on esittänyt neuvostolle ja Euroopan parlamentille toukokuusta 1999 lähtien seuraavat turvapaikka-asioita koskevat aloitteet: asetus turvapaikanhakijoiden sormenjälkien vertailua koskevan Eurodac-järjestelmän perustamisesta (neuvosto vahvistaa asetuksen lähiviikkoina), direktiivi perheen yhdistämisestä, päätös Euroopan pakolaisrahastosta (jonka neuvosto on hyväksynyt syyskuussa 2000), direktiivi tilapäisestä suojelusta tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, direktiivi turvapaikkamenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista (pakolaisaseman myöntäminen ja peruuttaminen). Tätä säädöspakettia on tarkoitus täydentää vuoden 2001 loppuun mennessä seuraavilla aiheilla: turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet, kriteerit ja menettelyt turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittämiseksi (Dublinin yleissopimuksen seuraajaksi laadittava yhteisön säädös), pakolaisaseman tunnustamista ja sen sisältöä koskevat säännöt sekä toissijainen suojelu, jonka perusteella sitä tarvitseville henkilöille voidaan myöntää asianmukainen asema.

## SISÄLLYS

<b>I OSA: YHTEINEN TURVAPAIKKAMENETTELY JA TURVAPAIKAN SAANEILLE YHTENÄINEN ASEMA KOKO UNIONISSA – KONTEKSTI JA TAVOITTEET</b>	<b>s. 4</b>
1.1 Yleiskatsaus turvapaikkatilanteeseen Euroopan unionissa	s. 4
1.2 Haasteet ja tavoitteet	s. 6
1.3 Soveltamisala	s. 7
<b>II OSA: SUPPEASTA YHTEISESTÄ MENETTELYSTÄ YHDENNETTYYN YHTEISEEN MENETTELYYN</b>	<b>s. 8</b>
2.1 Toisen vaiheen menettelysäännöt	s. 8
2.2 Yhteinen menettely	s. 8
2.3 Maahanpääsy	s. 9
2.4 Vaikutukset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin	s. 10
2.5 Turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuuta koskevat kriteerit ja menettelyt	s. 10
2.6 Turvapaikanhakijoiden palauttaminen	s. 11
<b>III OSA: TURVAPAIKAN SAANEIDEN ASEMAN YHTENÄISTÄMINEN KOKO UNIONISSA</b>	<b>s. 12</b>
3.1 Pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun tarpeen yhteinen tulkinta	s. 12
3.2 Yhteen tai useampaan malliin perustuva yhtenäinen asema pääpiirteittäin	s. 12
3.3 Asiakirjat, oikeudet, vapaa liikkuvuus ja oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa	s. 13
3.4 Kotouttaminen ja kansalaisuuden saaminen	s. 14
<b>IV OSA: YHTEISET ANALYYSIT</b>	<b>s. 15</b>
4.1 Tiedot, niiden vaihtaminen ja yhteiset arvioinnit	s. 15
4.2 Tilastotietojen kerääminen on asetettava etusijalle	s. 16
4.3 Ulkopoliittiset näkökohdat	s. 17
<b>V OSA: RAKENNE JA TARKASTELUMENETELMÄ</b>	<b>s. 17</b>
5.1 "Pidemmällä aikavälillä"	s. 17
5.2 Keinot	s. 17
5.3 Yhteistyö YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa	s. 19
5.4 Tiedonannon jatkotoimenpiteet	s. 19

# I OSA: YHTEINEN TURVAPAIKKAMENETTELY JA TURVAPAIKAN SAANEILLE YHTENÄINEN ASEMA KOKO UNIONISSA – KONTEKSTI JA TAVOITTEET

## *1.1 Yleiskatsaus turvapaikkatilanteeseen Euroopan unionissa*

Oikeusperustana kansainvälisen suojelun antamiselle Euroopan unionin jäsenvaltioissa on ensisijaisesti pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehty Geneven yleissopimus ja sitä koskeva pöytäkirja vuodelta 1967, mutta sen ohella myös perustuslain tai muun kansallisen lainsäädännön säännökset sekä muut kansainväliset yleissopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen (3 artiklan) määräysten vaikutus turvapaikka-asioihin tai kidutuksen vastainen yleissopimus (3 artikla) sekä YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Eräissä jäsenvaltioissa myös hallintokäytännöllä on huomattava vaikutus suojelun antamiseen yleensä. Lisäksi jäsenvaltioiden turvapaikkaoikeuden kannalta ovat keskeisiä sekä kansallinen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Yleisesti voidaan siis todeta, että vaikka Geneven yleissopimus onkin turvapaikkakysymyksissä keskeinen väline, sen peruskäsite 'henkilökohtainen vaino' ei suinkaan ole ainoa syy, jonka perusteella henkilölle voidaan myöntää turvapaikka Euroopan unionissa.

Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa todetaan, että oikeus turvapaikkaan taataan Geneven yleissopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

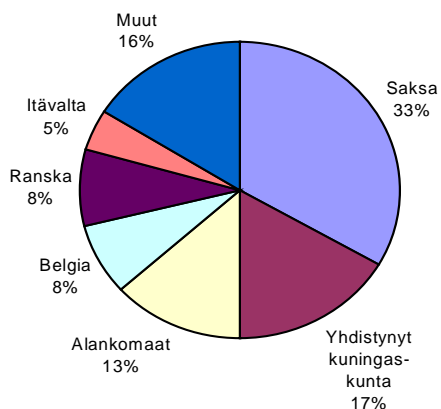
Euroopan turvapaikkakysymystä on tarkasteltava keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Näin voidaan todeta, että vaikka Euroopan unionin jäsenvaltioihin tehtyjen turvapaikkahakemusten määrä onkin laskenut voimakkaasti vuosien 1992–93 huippulukemista, ne ovat alkaneet jälleen lisääntyä vuoden 1996 puolivälistä. Toisaalta muuttovirrat suuntautuvat eri jäsenvaltioihin eri vahvuisina. Eräisiin jäsenvaltioihin hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt jokseenkin ennallaan tai suhteellisesti jopa laskenut (Saksan osuus on supistunut niin, että se oli vuonna 1995 vain 25 % EU:n kokonaismäärästä), kun taas esimerkiksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Belgiaan on tullut varsinkin kahden viime vuoden aikana selvästi aiempaa enemmän turvapaikanhakijoita.

Kaaviot: Eurostatin arvio – lähteet: jäsenvaltiot ja Eurostat

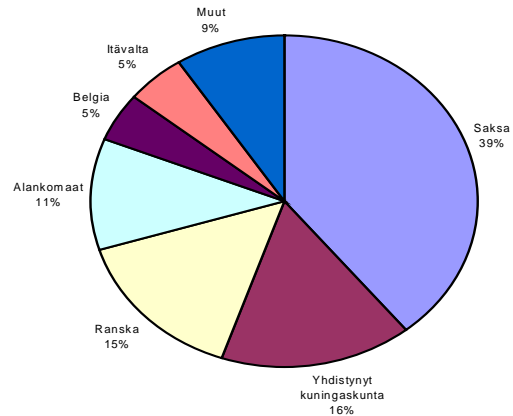
Kaavio1 – Turvapaikkahakemukset 15 jäsenvaltiossa, 1985–2000 (tuhatta)



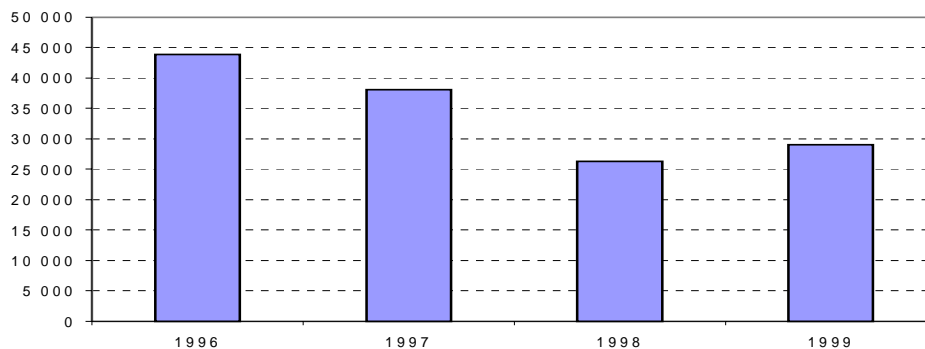
Kaavio 2 – Hakemusten jakautuminen jäsenvaltioiden kesken, keskiarvo 1997–1999 (kokonaismäärä = 892 381)



Kaavio 3 – Geneven yleissopimuksen perusteella myönnetty turvapaikat jäsenvaltioittain, keskiarvo 1997–1999 (kokonaismäärä: 89 576)



Kaavio 4 – Geneven yleissopimuksen perusteella myönnetty turvapaikat 15 jäsenvaltiossa 1996–1999



Geneven yleissopimuksen perusteella pakolaisaseman saaneiden määrä näytti 1990-luvun alussa olevan varsin vakiintunut kysynnän vaihteluista huolimatta. Viime vuosina luvut ovat kääntyneet laskuun, mikä johtuu todennäköisesti seuraavista syistä:

- jäsenvaltiot ja Euroopan unioni ovat toteuttaneet toimenpiteitä, joiden seurauksena osa pakolaisvirroista on kenties suuntautunut muualle tai osa pakolaisista ei ole hakenut turvapaikkaa,
- erään oletuksen mukaan tulijoiden tausta vaihtelee aiempaa enemmän ja mukana on ns. elintasopakolaisia, mikä tietysti selittää hakemusten hylkäämisen,
- hakemuksen perustelujen ja Geneven yleissopimuksessa esitettyjen kriteerien välinen kuilu kasvaa. Tämä johtuu paljolti siitä, että kun aseelliset selkkaukset pahenevat, syntyy tilanne, jota on yleisestä turvattomuudesta ja ihmisoikeusloukkauksista huolimatta vaikea rinnastaa vainon käsitteeseen sellaisena kuin sitä on Euroopassa perinteisesti tulkittu Geneven yleissopimuksen perusteella. Olisi uskallettava selittää tunnustettujen pakolaisten määrän vähenemisen koko unionin alueella johtuvan siitä, että Geneven yleissopimusta tulkitaan

tällaisissa tilanteissa aiempaa tiukemmin. Ensinnäkin pakolaisasema myönnetään edelleen suurelle osalle niistä hakijoista, joiden lähtömaassa esiintyy henkilökohtaista vainoa helposti tunnistettavassa muodossa. Toisaalta Geneven yleissopimuksen soveltamisalaan on valitustuomioistuimien oikeuskäytännön kehityksen myötä voitu lisätä uusia tilanteita. Nämä suuntauksukset aiheuttavat oikeuskäytännön eroihin liittyviä ongelmia, jolloin käytäntö vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen.

On syytä tarkastella myös muita keinoja, joiden avulla jäsenvaltiot vastaavat lisääntyneeseen suojelun tarpeeseen. Jäsenvaltiot ovat luoneet toissijaisen eli täydentävän suojelun muotoja, niin että turvapaikanhakijoille voidaan myöntää heidän tarvitsemaansa kansainvälistä suojelua myös silloin kun heidän ei voida katsoa kuuluvan Geneven yleissopimuksen soveltamisalaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla on tällaisissa tilanteissa keskeinen oikeusperusta. Tällaisia suojelun muotoja on kehitetty yksilöllisesti eri jäsenvaltioissa, ja niihin tehdään jatkuvasti muutoksia. Monessa jäsenvaltiossa on enemmän tällaisen suojelun piirissä olevia henkilöitä<sup>1</sup> kuin Geneven yleissopimukseen perusteella tunnustettuja pakolaisia.

## **1.2 Haasteet ja tavoitteet**

Ennen kuin voidaan laatia suuntaviivat yhteisen turvapaikkamenettelyn ja yhtenäisen aseman määrittämiseksi, on päästävä yhteisymmärrykseen tähän liittyvistä haasteista ja tavoitteista, joihin halutaan päästä. Komissio ehdottaa seuraavaa:

- Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti olisi hyväksyttävä selkeät periaatteet, jotka antaisivat takeet niille, jotka perustellusta syystä hakevat suojaa Euroopan unionista ja pyytävät pääsyä sen alueelle. Näiden periaatteiden tulee perustua tiiviisti pakolaisten oikeusasemasta tehtyyn Geneven yleissopimuksen ja muihin asiaa koskeviin ihmisoikeusasiakirjoihin, niin että unioni voi niiden pohjalta vastata humanitaarisiin tarpeisiin yhteisvastuullisesti.
- On ehdottomasti kunnioitettava oikeutta hakea turvapaikkaa; Geneven yleissopimusta on sovellettava täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti; on varmistettava, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi, eli on noudatettava edelleen palauttamiskiellon periaatetta.
- Jäsenvaltioiden on voitava selvittää, ketkä todella ovat suojelun tarpeessa, jotta ne voivat vastata tarpeisiin asianmukaisella tavalla. Hyväksyttävien sääntöjen on oltava tasapuoliset ja tehokkaat, ja niiden perusteella on voitava nopeasti tehdä perusteltuja päätöksiä.
- On luotava yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema osana kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa (yhteistyökumppanuus lähtömaiden kanssa, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu, maahanmuuttovirtojen hallinta). Tätä varten on erityisesti:

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi vuosina 1998 ja 1999 toissijaista suojelua saavia henkilöitä oli seuraavissa jäsenvaltioissa vähintään kaksi kertaa niin paljon kuin Geneven yleissopimuksen perusteella tunnustettuja pakolaisia: Alankomaat, Kreikka, Suomi, Ruotsi, Tanska, Portugali. Muissa jäsenvaltioissa (Itävallassa, Ranskassa, Espanjassa), missä toissijaisen suojelun käsite on otettu käyttöön vasta hiljattain, voidaan havaita tällaisten tapausten lisääntyvän. Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa huomattava osa myönteisistä suojelupäätöksistä merkitsee toissijaisen suojelun myöntämistä.

- säilytettävä humanitaarisin perustein hyväksyttävän maahantulon ja turvapaikkaoikeuden erityisasema Euroopan unionissa suhteessa muista syistä sallittavaan maahantuloon,

- asetettava eri näkökohdat keskenään tasapainoon siten, että humanitaarisista syistä hyväksyttävän maahantulon erityisaseman kunnioittaminen ei ole ristiriidassa laittoman maahanmuuton estämiseen ja torjuntaan liittyvien oikeutettujen tavoitteiden kanssa.

Komissio katsoo, että jäsenvaltiot voisivat ehkäistä turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä tehokkaammin, jos niillä olisi käytössään laaja valikoima poliittisia keinoja säädellä maahanmuuttovirtoja. Tällaisten keinojen olisi oltava avoimia ja läpinäkyviä ja niissä olisi otettava paremmin huomioon kunkin unionin jäsenvaltion talouden ja väestön tilanne. Näiden seikkojen keskinäisiä yhteyksiin keskitytään toisessa tiedonannossa.

- On rajoitettava sitä, että maahanmuuttajat siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen vain siksi, että jäsenvaltiot soveltavat maahanmuuttajiin erilaisia sääntöjä. Tätä varten on tasoitettava jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikan eroavuuksia ja pyrittävä yhtenäisiin edellytyksiin, jotta voidaan välttää jäsenvaltioiden etuihin kohdistuvat haitat. Lisäksi pakolaisten ja suojelua hakevien henkilöiden on voitava luottaa siihen, että heidän hakemuksensa tutkitaan kaikissa jäsenvaltioissa samojen edellytysten pohjalta ja että heille myönnetään suojelua ja oleskeluoikeus samoin edellytyksin jäsenvaltiosta riippumatta. Myös niiden, jotka eivät (enää) ole suojelun tarpeessa, on saatava tasapuolinen kohtelu jäsenvaltiosta riippumatta.

- On otettava Tampereen päätelmien 14, 16 ja 17 kohdassa ja keväällä 2000 esitetyssä tulostaulussa esitetty ensimmäinen vaihe perustaksi, jonka pohjalta voidaan luoda yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtenäinen asema turvapaikan saaneille.

- Maahanmuuttopolitiikkaa koskevat säännöt on laadittava perustamissopimuksen pohjalta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen. Koska säännöt ovat osa yleistä tavoitetta luoda Euroopan unionista vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, niiden on osaltaan mahdollisimman laajalti edistettävä henkilöiden vapaata liikkuvuutta.

- Amsterdamin sopimukseen liitetyn julistuksen nro 17 mukaisesti on kuultava alalla toimivia kansainvälisiä järjestöjä, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettua.

### **1.3 Soveltamisala**

Yhteisen turvapaikkamenettelyn ja yhtenäisen aseman turvapaikan saaneille on täytettävä kaikki kansainvälisen suojelun tarpeet. Niitä ei pidä rajoittaa koskemaan pelkästään Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua suojelun tarvetta. Tämä on selvää, kun otetaan huomioon muuttovirtojen luonne, edellä kohdassa 1.1 mainitut seikat, eri perusteet pyytää kansainvälistä suojelua, perustamissopimukseen ja Tampereen päätelmiin sisältyvät viittaukset yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkamenettelyyn, edellä mainitut tavoitteet ja erityisesti tehokkuuden ja tasapainon periaate.

Komissio katsoo, että on tärkeää selvittää heti alkuun eräs keskeinen seikka: sen mielestä yhteisen turvapaikkamenettelyn ja turvapaikan saaneille annettavan yhtenäisen aseman tarkoituksena ei ole puuttua niihin käytännön järjestelyihin, jotka koskevat Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisaseman tunnustamista tai myönteisen tai kielteisen päätöksen tekemistä jossakin yhteisön elimessä toissijaisen suojelun myöntämisestä yksittäiselle henkilölle. Tällainen vaihtoehto ei ole millään tavoin toissijaisuus- ja

suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Sitä paitsi se edellyttäisi, että perustettaisiin erityinen oikeuselin käsittelemään yksittäisiä päätöksiä koskevia valituksia.

Voitaisiin ajatella, että yhteisen turvapaikkamenettelyn ja turvapaikan saaneiden yhtenäisen aseman luomisen seuraavassa vaiheessa syvennettäisiin niitä mekanismeja ja käsitteitä, jotka liittyvät tilapäisen suojelun myöntämiseen tilanteissa, joissa unionin alueelle tulee äkillisesti suuri määrä kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä. Komissio esitti tästä aiheesta toukokuussa 2000 direktiiviehdotuksen, jonka tavoitteena on määritellä säännöt ja vähimmäisvaatimukset, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat selviytyä tällaisesta tilanteesta. Komissio on jättänyt tämän ongelman tämän tiedonannon ulkopuolelle.

## **II OSA: SUPPEASTA YHTEISESTÄ MENETTELYSTÄ YHDENNETTYYN YHTEISEEN MENETTELYYN**

### ***2.1 Toisen vaiheen menettelysäännöt***

Pakolaisaseman myöntämistä ja peruuttamista koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiiviehdotuksen tarkoituksena on luoda lyhyellä aikavälillä yhteiset vähimmäisvaatimukset, joita voitaisiin soveltaa tällä alalla koko yhteisön alueella. Jäsenvaltioita ei kuitenkaan veloiteta soveltamaan yhdenmukaisia menettelyjä. Ne voivat säilyttää omat kansalliset järjestelmänsä, kunhan noudattavat toimivaltaisten viranomaisten ja sovellettavien menettelyjen osalta tiettyjä sääntöjä ja edellytyksiä. Edellä mainittu direktiiviehdotus on ensimmäinen toimenpide, jonka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa siinä esitettyjä sääntöjä myös toissijaisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin niiden henkilöiden osalta, joiden ei katsota täyttävän pakolaisaseman edellytyksiä.

Yhteistä turvapaikkamenettelyä laadittaessa on myöhemmin varmasti tarpeen rajoittaa tällaista valinnanmahdollisuutta aloilla, joilla aluksi on voitu soveltaa tiettyä joustavuutta tai myöntää poikkeuksia joistakin säännöksistä. Yhteisen turvapaikkamenettelyn luomiseksi jossakin vaiheessa on todennäköisesti tarpeen rajoittaa jäsenvaltioille nyt annettua mahdollisuutta määrittää itse turvapaikka-asiassa ensimmäisen päätöksen tekevä viranomais- ja valitusviranomais- sekä niiden toimivalta (yhteisenä edellytyksenä riippumattomuus mm. poliittiseen päätöksentekoon nähden), hakemusten käsiteltäväksi ottamista koskevat menettelyt, nopeutetut menettelyt ja rajoilla sovellettavat menettelyt. Toiseksi saattaisi olla mahdollista yhdenmukaistaa mm. määräaikoja koskevien joustavien sääntöjen kansalliset tulkintasäännöt.

On myös päätettävä, miten jatkossa tulkitaan mm. turvallisen lähtömaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteitä. Vaihtoehtoja on useita: voidaan joko laatia yhteiset luettelot tällaisista maista tai luopua näiden käsitteiden soveltamisesta. Unionin laajentuminen on tässä yhteydessä merkittävä tekijä, joka on syytä ottaa huomioon.

Lisäksi on tutkittava, onko tarpeen antaa säännöksiä joistakin sellaisista näkökohdista, joita ensimmäisessä vaiheessa ei ole otettu huomioon (esimerkiksi hakemusten tutkinnan ja päätösten laatua koskevat säännöt, hakijan esittämien asiakirjojen käsittely, asiakirjojen kääntäminen, haastattelujen suorittamistapa ja kesto, kuuleminen muutoksenhaun yhteydessä).

### ***2.2 Yhteinen menettely***



Eräät jäsenvaltiot ovat jo alkaneet soveltaa turvapaikka-asioissa ns. yhden luukun palvelua, ja samaan ratkaisuun ollaan päätyvässä myös monissa niistä valtioista, joissa parhaillaan tehdään muutoksia turvapaikkalainsäädäntöön. Tarkoituksena on koota kaikkien suojelua edellyttävien tapausten käsittely samalle viranomaiselle. Näin hakijalle voidaan antaa takeet siitä, ettei mikään vainon tai vaaran muoto jää ottamatta huomioon hänen tapauksensa käsittelyssä. Toisaalta näin voidaan myös lyhentää kansainvälisen suojelun tarvetta koskevan hakemuksen käsittelyaikaa. Hakemus tutkitaan siis ensin Geneven yleissopimuksen perusteella, ja jos siinä esitetyt edellytykset pakolaisaseman saamiseksi eivät täyty, sama viranomainen tutkii, voidaanko hakijalle myöntää suojelua jollakin muulla perusteella. Tämä poikkeaa käytännöstä, jossa yksi viranomainen tutkii hakemuksen ensin Geneven yleissopimuksen perusteella, ja vasta sitten, jos hakemus hylätään viimeisessä valitusasteessa, se tutkitaan uudelleen toissijaisen suojelun perusteiden kannalta. Tämän tutkinnan suorittaa toisinaan eri viranomainen. Yhden luukun menettely edistää osaltaan merkittävästi yhteisen menettelyn muodostumista.

Tällaisen menettelyn käyttöönotto edellyttää kuitenkin mm. seuraavien kysymysten ratkaisemista:

- Onko vaarana, että Geneven yleissopimuksen perusteella tunnustettava pakolaisasema menettää merkitystään, ja jos on, miten tämä voidaan välttää asettamalla esimerkiksi vaatimuksia asian tutkimisesta eri perustein tietyssä järjestyksessä (velvollisuus tutkia hakemus ensin Geneven yleissopimuksen kriteerien perusteella ja viedä asia päätökseen, jos kriteerit täyttyvät; tutkia muut suojelun tarpeet, jos kriteerit eivät täyty) ja vaatimuksia perustelujen esittämisestä?
- Miten hoidetaan muutoksenhakumenettelyä ja tilanteita, joissa hakija kiistää Geneven yleissopimukseen perustuvan pakolaisaseman hylkäämisen, vaikka hänelle on myönnetty oikeus toissijaiseen suojeluun?
- Onko tästä menettelystä suljettava pois maastakarkotusta vaikeuttavia seikkoja?

Komissio aikookin aloittaa tutkimuksen näiden kysymysten selvittämiseksi.

## **2.3 Maahanpääsy**

### **2.3.1 Viisumit ja ulkorajojen valvonta**

Viisumipolitiikkaa ja ulkorajojen valvontaa varten voitaisiin ottaa käyttöön yhteisiä toimintaperiaatteita, joissa huomioidaan turvapaikka-asoiden erityispiirteet. Tässä yhteydessä olisi tarkasteltava lähemmin viisumipakon palauttamista äkillisen muuttotulvan välttämiseksi sellaisten kolmansien maiden kansalaisille, joilta viisumia ei yleensä vaadita. Olisi myös harkittava viisumimenettelyn helpottamista erikseen määriteltävissä tilanteissa ja kansainvälisen suojelun tarpeiden huomioonottamista laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan vastaisissa oikeutetuissa toimenpiteissä ottaen mallia järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen pöytäkirjoista.

### **2.3.2 Euroopan unionin ulkopuolella tehdyt turvapaikkahakemukset ja uudelleensijoittaminen**

Suojelua koskevan hakemuksen käsittely hakijan lähtöalueella ja pakolaisten saapumisen helpottaminen jäsenvaltioiden alueille uudelleensijoittamista koskevin järjestelyin nopeuttavat suojelun saamista ilman että pakolaiset joutuisivat laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa

harjoittavien verkostojen uhreiksi tai odottamaan ehkä useitakin vuosia pakolaisaseman saamista.

Uudelleensijoittamista koskevia ohjelmia on käytössä vain neljässä Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Niitä toteutetaan yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa. Yhdysvalloissa on kaksi eri turvapaikkamenettelyä: toinen menettely on tarkoitettu omatoimisesti saapuville turvapaikanhakijoille ja toinen perustuu uudelleensijoittamista koskevaan ohjelmaan, jolloin menettelyvaiheet ovat aivan erilaiset. Jälkimmäinen menettely perustuu julkisten viranomaisten toimien tiukkaan sisäiseen koordinointiin ja yhteistyöhön kansalaisjärjestöjen ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa. Tätä vaihtoehtoa on komission mielestä täydennettävä eikä se saa rajoittaa omatoimisesti maahan saapuvien henkilöiden tekemien hakemusten asianmukaista käsittelyä.

Ennen kuin näitä vaihtoehtoja voidaan tarkastella yhteisen turvapaikkamenettelyn kannalta on tarkasteltava useita kysymyksiä: jäsenvaltioiden viranomaisten, lähtöalueilla sijaitsevien diplomaattiedustustojen sekä Euroopan yhteisön ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimielinten roolit; kustannukset ja investoinnit; hakemusten käsittelyedellytykset; lähtöalueiden tai -maiden valinta; soveltaminen suojeluasioissa (soveltaminen ainoastaan Geneven yleissopimuksen tarkoitamiin pakolaisiin tai myös henkilöihin, joilla on jokin muu tarve saada kansainvälistä suojelua); turvapaikanhakijoiden kiintiöt ja jakautuminen jäsenvaltioiden välillä; uudelleensijoittamista koskevan ohjelman osana tehtyjen hakemusten ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa tehtyjen omatoimisten hakemusten välinen suhde jne. Komissio tekee asiasta toteutettavuustutkimuksia.

#### ***2.4 Vaikutukset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin***

Yhteinen turvapaikkamenettely ei sinänsä tarkoita turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden yhtenäistämistä. Komissio katsoo, että vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamiseen liittyy kaksi päätavoitetta: yhtäläisten elinolojen tarjoaminen turvapaikanhakijoille kaikkialla Euroopan yhteisössä (riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa turvapaikanhakija on) sekä sen välttäminen, että turvapaikanhakijat siirtyvät maasta toiseen jäsenvaltioiden erilaisten vastaanotto-olosuhteiden vuoksi. Komissio tekee ensimmäistä vaihetta koskevan lainsäädäntöesityksen vuoden 2001 alussa.

Sen jälkeen kun edellä mainitut tavoitteet on vastaanotto-olosuhteita koskevien yhteisten vähimmäisvaatimusten avulla saavutettu, on vielä toteutettava lisätoimia, joilla yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden vastaanottojärjestelmiä saman menetelmän mukaisesti kuin kohdassa 2.1 (rajataan vaihtoehdot, lähennetään joustavien sääntöjen kansallisia tulkintasääntöjä, otetaan mukaan uusia asioita). Yhteinen turvapaikkamenettely edellyttää lisää henkilöstöä hakemusten käsittelyvaiheeseen vastaanottojärjestelmiin ennen lopullista päätöstä suojelemistarpeesta, varsinkin jos valitaan yhden menettelyn vaihtoehto. Näin kaikki kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt (eivät siis vain Geneven yleissopimukseen perustuvaa turvapaikkaa hakevat) kävisivät läpi saman menettelyn, ja heitä kohdeltaisiin siis vastaanoton osalta samalla tavalla.

#### ***2.5 Turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuuta koskevat kriteerit ja menettelyt***

Yhteisen turvapaikkamenettelyn käyttöön ottaminen ja yhtenäisen aseman takaaminen turvapaikan saaneille tuo uusia näkökohtia jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuullisuuteen. Yhteisten sääntöjen käyttöönotto saattaa lieventää nykyisin usein havaitun ns. asylum shopping -ilmiön vaikutuksia ja vähentää siihen liittyvää turvapaikan hakijoiden siirtymistä maasta toiseen. Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, että yhteisvastuullisuuden vaatimus on

olemassa jo nyt. Ensimmäisiä toimenpiteitä sen toteuttamiseksi oli Euroopan pakolaisrahaston perustaminen. Keskustelua jatketaan neuvoteltaessa direktiiviehdotuksesta tilapäisen suojelun myöntämiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä.

Vastaanotto-olosuhteita, turvapaikkamenettelyjä ja kansainvälisen suojelun saantiehtoja koskevat yhteiset vaatimukset vähentävät turvapaikanhakijoiden siirtymistä maasta toiseen. Tästä huolimatta jäsenvaltioilla on oltava selkeät ja tehokkaat mekanismit, joilla määritellään, mille jäsenvaltiolle turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu kuuluu. Aina löytyy syitä, joiden vuoksi turvapaikanhakijoiden maahantulovirrat suuntautuvat epätasaisesti jäsenvaltioihin. Tällaisia syitä voivat olla muun muassa kieli, maassa olevat sukulaiset tai hakijan kansalaisuutta edustava yhteisö jne. Komissiossa tehdään parhaillaan arviointia Dublinin yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Keväällä 2001 tehdään ehdotus yhteisön säädöksestä, jonka on tarkoitus toimia yleissopimuksen seuraajana. Säädöksen laatimiseksi on useita vaihtoehtoja, joita on esitelty komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SEC (2000)522.

Dublinin yleissopimuksen seuraajaksi laadittava säädös perustuu todennäköisesti samoihin periaatteisiin kuin yleissopimukseen ja tuo siihen kokemuksen mukanaan tuomia parannuksia. Luotaessa yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhtenäistä asemaa turvapaikanhakijoille voidaan kuitenkin nykyistä paremmin harkita järjestelmää, jossa ainoana kriteerinä käytetään hakemuksen tekopaikkaa. Tämän lisäksi järjestelmään voisi kuulua yksinkertainen takaisinottomenettely, jota on tehostettu Eurodacin avulla.

## **2.6 Turvapaikanhakijoiden palauttaminen**

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja yhteisen turvapaikkamenettelyn uskottavuus edellyttää ehdottomasti tehokkaita toimenpiteitä turvapaikanhakijoiden palauttamiseksi tai karkottamiseksi. Kun suojelun hakijalle on tarjottu oikeudenmukainen ja perusteellinen menettely, jonka yhteydessä on tutkittu kaikki kansainvälisen suojelun tarpeet ja esteet hänen palauttamiselleen, ja kun hänen hakemuksensa on hylätty eikä hänellä enää ole mitään muuta oleskeluoikeutta, hänen on lähdettävä unionin alueelta ja palattava lähtömaahansa tai johonkin kolmanteen maahan. Muutoin koko turvapaikkahakemuksen hyväksymis- ja käsittelymenettely vaarantuu. Vaarantuminen on lähellä erityisesti silloin kun hakemuksensa jättää suuri joukko henkilöitä epärehellisessä tarkoituksessa. Palauttamisperiaatteen tehokas soveltaminen tehostaa osaltaan koko turvapaikkajärjestelmää ja auttaa suojelemaan sitä. Tarvittaessa voidaan laatia myös koko Euroopan unionia koskevat yhteiset periaatteet.

Palauttamistoimenpiteissä on aina pyrittävä turvapaikanhakijoiden vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen. Komissio toivookin, että Euroopan pakolaisrahaston toiminta auttaa kehittämään vapaaehtoista kotiinpaluuta koskevia ohjelmia. Vapaaehtoisen kotiinpaluun lisäksi on kuitenkin voitava tarvittaessa palauttaa turvapaikanhakijoita myös pakkokeinoin, jotta turvapaikkajärjestelmä ja tehokas karkotuspolitiikka säilyttäisivät uskottavuutensa.

Pakolaisaseman saaneet henkilöt tai kansainvälistä suojelua saavat henkilöt saattavat haluta palata lähtömaahansa vapaaehtoisesti, vaikka heillä on vielä laillinen oikeus oleskella maassa, joka heidät on ottanut vastaan. Koska kotiinpaluu perustuu tällöin vapaaseen tahtoon, sitä voitaisiin tukea asianmukaisesti Euroopan yhteisön toimilla. Asiasta voitaisiin myös tarvittaessa laatia Euroopan unionin yhteiset suuntaviivat, jotta vapaaehtoista kotiinpaluuta tuettaisiin johdonmukaisesti.

## **III OSA: TURVAPAIKAN SAANEIDEN ASEMAN YHTENÄISTÄMINEN KOKO UNIONISSA**

### ***3.1 Pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun tarpeen yhteinen tulkinta***

Komissio tekee vuonna 2001 lainsäädäntöesityksiä tarkoituksenaan lähentää pakolaisaseman tunnustamista ja sisältöä koskevia sääntöjä sekä toissijaista suojelua koskevia sääntöjä, joilla suojelua tarvitsevalle henkilölle voidaan myöntää asianmukainen asema. Tämän ensimmäisen vaiheen jälkeen ja sen tuloksista riippumatta on myös tarkasteltava mahdollisuuksia laatia menettelyjä mahdollisten erojen korjaamiseksi ja yhteisön sääntöjen mahdollisten tulkintaerojen välttämiseksi.

Suojelun hakijan on voitava olla riittävän varma siitä, että hänellä on yhtäläiset mahdollisuudet saada asianmukaista suojelua riippumatta siitä, mistä jäsenvaltiosta hän sitä hakee. Tämän asiakirjan neljännessä osassa esitetään keinoja tulkintaerojen vähentämiseksi. Yksi vaihtoehto olisi, että jäsenvaltioilla olisi käytettävissään ainakin yksi toissijaisen suojelun muoto, jonka avulla hakijalle voidaan antaa toissijaista suojelua, vaikka hän olisi mahdollisesti saanut pakolaisaseman jossain toisessa jäsenvaltiossa. Näin voidaan varmistua siitä, ettei hakijalle koidu kohtuutonta haittaa. Toissijaiseen suojeluun liittyvien oikeuksien taso on siis erityisen tärkeä.

Jäsenvaltioissa sovellettavien suojelutarpeiden määrittämismenettelyjen ja suojelun lakkauttamisedellytysten yhdenmukaistaminen on yhteisen järjestelmän toimivuuden kannalta välttämätöntä, varsinkin jos halutaan saada kielteiset päätökset vastavuoroisen tunnustamisen piiriin ja kehittää yhdessä yhteistyömuotoja tällaisten päätösten täytäntöönpanemiseksi. Suojelun lakkauttamispäätökseen johtaneet syyt on siis ehdottomasti ymmärrettävä samalla tavoin eri jäsenvaltioissa. Jos yksi jäsenvaltio päättää lakkauttaa tietystä kolmannesta maasta lähtöisin olevalle suurelle ryhmälle myönnetyn toissijaisen suojelun mutta toinen ei, suojelun hakijat siirtyvät maasta toiseen, mikä vie pohjaa ajatukselta turvapaikan saaneiden yhtenäisestä asemasta koko unionin alueella.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun hiljattain aloittama neuvotteluprosessi vaikuttaa epäilemättä Euroopan unionissa aloitettuihin neuvotteluihin.

### ***3.2 Yhteen tai useampaan malliin perustuva yhtenäinen asema pääpiirteittäin***

#### ***3.2.1 Geneven yleissopimuksen mukaisen pakolaisaseman kirjaaminen yhteisön lainsäädäntöön?***

Kaikkien Geneven yleissopimuksen osapuolten on tunnustettava pakolaisasema. Myös pakolaisten oikeudet ja edut on kirjattu Geneven yleissopimukseen, ja jäsenvaltioiden on kunnioitettava niitä. Kysymys ei ole näiden oikeuksien korvaamisesta alueellisella järjestelmällä vaan niiden mahdollisesta kirjaamisesta yhteisön lainsäädäntöön, jotta voidaan yhdenmukaistaa kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja soveltaa niitä yhdenmukaisesti, edistää vapaata liikkuvuutta ja oikeutta oleskella toisessa jäsenvaltiossa sekä viedä eteenpäin perusoikeuksia koskevaa yhteisön säännöstöä.

#### ***3.2.2 Yksi vai useampia toissijaisen suojelun malleja?***

Geneven yleissopimuksen mukainen pakolaisasema ei ole välttämättä lopullinen, ja toissijaisella suojelullakin vastataan yleensä lyhytkestoisin suojelun tarpeisiin. Toissijaista suojelua myönnetään usein yksittäisten henkilöiden suojelun tarpeisiin, jotka saattavat olla

erittäin yksilöllisiä, mutta myös kokonaisten ihmisryhmien tarpeisiin (esim. laajalle levinneeseen väkivaltaan liittyvissä tapauksissa). Suojelua saavien aseman yhtenäistämiseen voidaan siis käyttää useaa eri mallia, jotka poikkeavat toisistaan sen perusteella, miten suojelu lakkaa. Onkin tutkittava, voiko toissijaisen suojelun muotoihin sisältyä oikeuksia, jotka vaihtelevat suojelun myöntämisperusteiden tai keston mukaisesti, vai tekevätkö ne turvapaikkajärjestelmästä turhan monimutkaisen.

### 3.2.3 Yksi yhtenäinen asema

Yksi yhtenäinen asema eli se, että Geneven yleissopimuksen perusteella pakolaisaseman saaneet ja toissijaista suojelua saavat nauttivat samankaltaisista oikeuksista saattaisi olla keino käytännön työn ja itse järjestelmän yksinkertaistamiseen. Sen avulla voitaisiin myös täydentää yhden luukun vaihtoehtoa, jotta turvapaikanhakijat eivät hakisi järjestelmällisesti muutosta Geneven yleissopimuksen mukaisen pakolaisaseman epäämistä koskeviin päätöksiin. On myös tutkittava, miten voidaan välttää, ettei tällainen asema heikennä perinteiseen pakolaisasemaan kuuluvia oikeuksia. Tällöin ilmeisin vaihtoehto olisi myöntää asianomaisille samantyyppiset oikeudet kuin Geneven yleissopimuksessa. Voitaisiin myös tutkia, miten yhtenäinen asema voitaisiin sitoa oleskelun keston.

### 3.3 *Asiakirjat, oikeudet, vapaa liikkuvuus ja oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa*

Vertailukohtana suojelua saavien henkilöiden oikeuksille on pidettävä Euroopan unionin alueella laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia, joiden vertailukohtana on puolestaan pidettävä Euroopan unionin kansalaisten oikeuksia. On kuitenkin tutkittava, missä määrin suojelua saaville henkilöille myönnettävissä oikeuksissa on otettava huomioon suojelutilanne ja suojelua saavien haavoittuvuus sekä se, etteivät he ole lähteneet omasta yhteisöstään vapaaehtoisesti.

Yhdenmukaistettavia tekijöitä ovat pääsypalkkatyöhön ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen, työluvan hankintaedellytykset tai vapautus työluvan hankkimisesta, sosiaalisten oikeuksien saaminen (sosiaalinen suojelu ja sosiaaliavustukset), kolutukseen pääsy ja terveydenhuoltopalvelujen saanti (tämä saattaa edellyttää erityistä lähestymistapaa siksi, että eräät suojelua saavat henkilöt ovat haavoittuvia poliittiseen vainoon, vankeuteen, kidutukseen ja pako-olosuhteisiin liittyvien kokemusten vuoksi) samoin kuin perheen yhdistäminen ja yhdistettyjen perheiden jäsenille myönnettävä asema. Komissio on esittänyt perheen yhdistämistä koskevia ehdotuksia jo joulukuussa 1999.

Yhtenäinen asema tai yhtenäiset asemat edellyttävät myös, että oleskelu- ja matkustusasiakirjojen kesto, kaavaa ja uusimisedellytyksiä yhdenmukaistetaan.

Tarkasteltavaksi on otettava myös edellytykset oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Esimerkiksi perinteisen pakolaisaseman saaneelle henkilölle, joka oleskelee pitkäaikaisesti unionin alueella, koko unionissa yhtenäinen asema saattaisi tarjota mahdollisuuden asettautua tietyn ajan kuluttua toiseen jäsenvaltioon tai lähteä sinne opiskelemaan tai saamaan koulutusta samoin oleskeluedellytyksin kuin Euroopan unionin kansalaiset (häneltä voitaisiin vaatia riittävästi varallisuutta tai työpaikka). Asuinmaan muutoksen yhteydessä olisi myös tarkasteltava suojelun siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen ja suojelun lakkauttamista sekä tiedonvälitystä ja pakolaisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä laadittujen asiakirjojen toimittamista maasta toiseen. On perusteltua pohtia, ovatko kaikki vastuun siirtämistä koskevat menettelyt – jotka on määritelty pakolaisia koskevan vastuun siirtämisestä tehdyssä

eurooppalaisessa sopimuksessa<sup>2</sup> ja joista jäsenvaltiot voivat tehdä kahdenvälisiä sopimuksia – välttämättömiä koko unionissa pätevän yhtenäisen aseman muodostamisen jälkeen. Komissio tekee asiasta erillisen tutkimuksen.

Edellä mainitut oikeudet eivät estä jäsenvaltioita toteuttamasta yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden säilyttämiseen liittyviä toimenpiteitä, kunhan kääntymättä jättämisen periaatetta noudatetaan.

Yhtenäisen aseman yhteydessä on tutkittava lisäksi ongelmia, jotka liittyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklan perusteella toteutettavaan syrjinnän vastaiseen toimintaan. Komissio muistuttaa, että neuvoston sovittua syrjinnän vastaisesta toimenpidekokonaisuudesta yhteisö on sitoutunut soveltamaan tasapuolisen kohtelun periaatetta, jolla pyritään torjumaan rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Kyseisen periaatteen toteuttamiseksi annettuja kahta direktiiviä sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin ja unionin alueella laillisesti asuviin valtiottomiin henkilöihin. Ne tarjoavat siis hyvän perustan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden suojelulle.

### **3.4 Kotouttaminen ja kansalaisuuden saaminen**

Pakolaisten ja suojelua saavien henkilöiden on voitava päästä osallisiksi kotouttamistoimenpiteistä ja voitava vaikuttaa niihin siten, että kaikissa jäsenvaltioissa voidaan tarjota yhtäläiset mahdollisuudet kotouttamiseen ja kansalaisuuden saantiin. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon myös erilaiset olot ja paikallisyhteisöjen ja kansalaisten piirissä kehitetyt aloitteet. Oikeus työhön on tietenkin ensiarvoisen tärkeää, mutta sen lisäksi saatetaan joskus joutua toteuttamaan räätälöityjä koulutustoimenpiteitä, joilla suojelua saavia henkilöitä autetaan pääsemään työmarkkinoille. Kansallisiin toimenpiteisiin voidaan myös liittää yhteisön aloitteita, kuten Equal-ohjelma ja Euroopan pakolaisrahaston toimia. Euroopan unionin on voitava hyötyä kaikista pakolaisten taidoista, myös heidän ammattitaidostaan.

Samalla kotouttamistoimenpiteissä on myös pystyttävä huomioimaan joidenkin pakolaisten ja suojelua saavien henkilöiden tarve valmistella paluuta lähtömaahansa. Lisäksi on laadittava yhteisiä toimintatapoja, joiden avulla voidaan tarjota pysyvä ratkaisu henkilöille, jotka eivät pysty palaamaan lähtömaahansa vielä vuosienkaan jälkeen.

EY:n perustamissopimuksessa ei ole kansalaisuuden saamiseen liittyviä määräyksiä. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä kuitenkin korostetaan, että Eurooppa-neuvosto ottaa tavoitteekseen tarjota sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat jo pitkään asuneet laillisesti unionissa, mahdollisuuden saada asuinjäsenvaltionsa kansallisuus. Geneven yleissopimuksessa määrätään, että sopimusvaltiot helpottavat kansalaisuuden saamista (34 artikla). Komission mielestä asiaa on hyvä pohtia yhteisesti. Myöhemmin voitaisiin myös miettiä, voitaisiinko luoda EY:n perustamissopimukseen perustuva ja perusoikeuskirjaan tukeutuva yhteiskunnan jäsenyys, joka koostuisi kolmansien maiden kansalaisille tarjottavista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Pakolaisten ja muiden suojelua saavien henkilöiden onnistunut kotoutuminen yhteiskuntaan edellyttää suotuisaa poliittista ilmapiiriä. Eräissä jäsenvaltioissa on hiljattain ilmennyt yleensä

---

<sup>2</sup> Euroopan neuvosto, Strasbourg, 1980; kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät ole tämän sopimuksen osapuolia.

pakolaisiin tai turvapaikanhakijoihin kohdistuvia rasistisia ja muukalaisvihaan liittyviä reaktioita. Poliittiset päätöksentekijät ja joukkoviestimet ovat keskeisiä julkisen mielipiteen muokkaajia, joten niiden on vältettävä rasismia synnyttäviä mielenilmauksia.

#### **IV OSA: YHTEISET ANALYYSIT**

Tämän asiakirjan toisessa ja kolmannessa osassa esitetyt seikat edellyttävät erityisen tehokasta tiedonkeruuta ja arviointia sekä tilastotietoja ja eräiden ulkopoliittisten näkökohtien huomioimista, jotta yhteiset analyysit tukisivat yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhtenäistä asemaa.

##### ***4.1 Tiedot, niiden vaihtaminen ja yhteiset arvioinnit***

Kansallisilla viranomaisilla ja muutoksenhakuelimillä on oltava käytössään useita tiedon ja arvioinnin lähteitä voidakseen soveltaa yhteisön tasolla vahvistettuja sääntöjä ja periaatteita ja ymmärtääkseen vaarat, suojelun tarpeet ja lähtömaiden tilanteet samalla tavalla. Kyseiset lähteet ovat tärkeitä myös, jotta viranomaiset ja muutoksenhakuelimet voisivat saada aikaan perustellumpia päätöksiä, vertailla eri käytäntöjä ja omaksua niistä parhaimmat. Tämä edellyttää, että lähtö- ja kauttakulkumaita koskevien tietojen vaihdosta laaditaan yhteisiä sääntöjä, harjoitetaan yhdenmukaista politiikkaa tällaisten tietojen merkityksestä yksittäisissä päätöksissä ja yleensä turvapaikkamenettelyssä ja tehdään tiedoista oikeita päätelmiä hakemusten käsittelyä varten.

Tietojenvaihtoa koskevat yhteiset säännöt auttavat jäsenvaltioiden viranomaisia jakamaan luottamuksellisesti lähtö- ja kauttakulkumaisissa kerättyjä tietoja maiden yleisestä tilanteesta ja niissä tehdyistä ihmisoikeusrikkomuksista. Tätä varten on perustettava verkostoja, joiden avulla voidaan luoda pysyvät suhteet ja tarvittaessa päivittäiset yhteydet hakemusten käsittelystä Euroopan unionissa vastaavien ensimmäisen oikeusasteen elinten ja jäsenvaltioiden ulkomaanedustustojen välille. Yhteisen lähestymistavan valmistelua voidaan vielä myöhemmin edistää eri tietolähteiden (myös kansainvälisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen) avulla laadittavin yhteisin raportein.

Jotta tietojenvaihdosta olisi hyötyä, sen tulokset on saatava niiden henkilöiden käyttöön, jotka ensimmäisen oikeusasteen elimissä tutkivat ja tekevät yksittäisiä päätöksiä (*caseworkers*). Myös päätösten luottamuksellisuudesta ja viittaamisesta lähteisiin voitaisiin laatia yhteiset säännöt.

Sen lisäksi, että tietojen keräämisestä ja välittämisestä ja niiden käyttämisestä päätöksissä laaditaan yhteisiä sääntöjä, voidaan myös harkita sellaisten menettelyjen kehittämistä, joiden avulla laaditaan yhteisiä arviointeja tietojen vaikutuksista eri tapausten käsittelyyn. Tiettyihin turvapaikanhakijoihin liittyvien riskien yhteinen arviointi voisi johtaa EU:n yhteisten suuntaviivojen laatimiseen. Tämä edellyttää erityisen tiivistä yhteistyötä kansallisten viranomaisten välillä. Näiden menettelyjen avulla neuvosto voisi mahdollisesti tehdä päätöksiä, joissa määritellään ne ryhmät tai tilanteet, joihin liittyy tai ei liity erityisiä riskejä. Kyseiset päätökset eivät antaisi automaattisesti oikeutta suojeluun tai johtaisi automaattisesti hakemusten hylkäämiseen, vaan ne toisivat lisävalaistusta hakemusten käsittelystä vastaavien viranomaisten päivittäisiin käytäntöihin.

Kansallisten viranomaisten, hakemusten käsittelystä vastaavien elinten ja muutoksenhakuelinten välille on luotava uusia yhteistyömuotoja. Niiden tarkoituksena voisi olla tietojen vaihtaminen ja muokkaaminen (myös automaattisin tietojenkäsittelyvälinein), tilastotietojen analysointi, varojärjestelmät, nopea tiedottaminen päätöksistä sekä kansallisesta

ja EY:n oikeuskäytännöstä, hyvien käytäntöjen vaihtaminen sekä tapaustutkimukset, jopa ns. sentencing<sup>3</sup>. Uusien yhteistyömuotojen tarkoituksena voisi olla myös hakemuksien käsittelystä vastaavan henkilöstön jatkuva koulutus, lähtö- ja kauttakulkumaiden tilanteen, sekä vainoamisen tai muiden kansainvälisen suojelun tarvetta synnyttävien tilanteiden yhteinen arviointi. Pitkän ajan yhteistyötavoitteena voisi olla tietolähteitä koskevan tietokannan perustaminen ja sitä koskevien käännöspalvelujen perustaminen. Komissio tarkastelee näitä tavoitteita laatiessaan vuodelle 2002 hallinnollisen yhteistyön välinettä, jonka on tarkoitus toimia vuonna 2001 päättyvän Odysseus-ohjelman jatkeena.

Neuvosto perusti vuonna 1992 epävirallisen tietojenvaihto- ja neuvotteluryhmän (CIREA)<sup>4</sup>, jolla ei ole päätösvaltaa. Neuvoston tarkoituksena oli helpottaa turvapaikkapolitiikan ja -käytäntöjen koordinointia ja yhdenmukaistamista. Komissio osallistuu ryhmän työhön. On kuitenkin syytä miettiä, vastaako CIREA enää EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän tai etenkin yhteisen turvapaikkamenettelyn ja turvapaikan saaneiden aseman yhtenäistämisen tarpeita. Näyttää nimittäin siltä, että CIREAn on yhä vaikeampi laatia yhteisiä arviointeja ja että ryhmän työn tulokset saavuttavat vain harvoin henkilöt, jotka vastaavat suoraan hakemusten käsittelystä.

#### **4.2 Tilastotietojen kerääminen on asetettava etusijalle**

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen ja toteuttaminen edellyttää muuttovirtojen laajuuden ja alkuperän sekä suojelua koskevien hakemusten ominaispiirteiden ja hakemuksien saaman vastaanoton perusteellista selvittämistä. Selvityksiä on voitava laatia turvapaikkapolitiikan tarpeisiin, jotta voitaisiin laatia tarkoituksenmukaisia säädöksiä tai reagoida näihin virtoihin nopeammin ja aikaisemmassa vaiheessa ja tehdä tarvittavia uudistuksia. Turvapaikka-asioita koskevia tilastotietoja on kerätty Euroopan unionissa vähitellen CIREA-ryhmän puitteissa. Vuoden 1998 puolivälissä neuvosto antoi komission tehtäväksi kerätä tietoja ja tehostaa tilastotietojen taustalla olevien käsitteiden lähentämistoimia. Tietojen kerääminen on luottamuksellista, mutta Eurostat julkaisee kaikki julkiset tiedot New Cronos -tietokannassaan, joka on kaikkien käytettävissä.

Vaikka tietojen keruu onkin vähitellen tehostunut, siinä esiintyy vielä puutteita. Tämä johtuu ensiksikin yhteisen menettelyn puutteesta ja siitä, ettei turvapaikan saaneiden asema ole vertailukelpoinen. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä selitys asiaan. Monet jäsenvaltiot eivät ole vielä myöntäneet tilastotietojen keräämisen tärkeyttä. Joidenkin jäsenvaltioiden viranomaisilla on vain pinnallinen käsitys jopa oman maansa turvapaikka-asioista, koska niillä ei ole käytettävissään tarvitsemiaan välineitä tai koska tietyt tiedot on jätetty keräämättä. Tilastotietoja toimitetaan komissiolle myöhässä ja ne ovat puutteellisia tai niitä ei toimiteta lainkaan. Euroopan pakolaisrahaston ensimmäiset toimet jäsenvaltioiden toimenpiteiden rahoittamiseksi ovat paljastaneet lukuisia ongelmia tietojen toimittamisessa ja tarkoituksenmukaisten vertailujen laatimisessa.

Sen lisäksi että tietojen keruuprosessia on parannettu komissiossa jo tehdyn arvioinnin perusteella, on aika miettiä, mitä tilastotietoja päätöksenteon avuksi tarvitaan ja miten tutkimuskapasiteettia voidaan kehittää. Tässä yhteydessä Euroopan unionin kannattaa luoda hyvät yhteistyösuhteet muihin tilastotietojen kerääjiin, kuten YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun ja Genevessä käytäviin hallitustenvälisiin neuvotteluihin.

---

<sup>3</sup> Tekniikka, jolla korjataan oikeuskäytäntöjen eroavaisuuksia.

<sup>4</sup> Turvapaikka-asioden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskus.



### **4.3 Ulkopoliittiset näkökohdat**

Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneiden yhtenäinen asema edellyttävät entistä paremmin, että Euroopan unionin ulkopoliittisia keinoja hyödynnetään esimerkiksi lähtömaita koskevien tietojen keräämisessä ja vaihtamisessa, muuttovirtojen ja ihmisoikeustilanteen seurannassa sekä lähtöalueilla tai -maissa toteutettavan jälleenrakentamistoiminnan ja humanitaarisen avustustoiminnan seurannassa. Euroopan unionin diplomaattiedustustot voisivat toimia tässä apuna.

Tietyn lähtöalueen tai -maan tilanteen selvittäminen yhtenäistetyin menetelmän avulla saattaa tuoda hakemuksia käsittelevien viranomaisten tietoisuuteen aivan uusiakin seikkoja.

Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneiden aseman yhtenäistäminen saattavat myös lisätä yhteisön valmiuksia käsitellä turvapaikka-asioihin liittyviä ulkopoliittisia kysymyksiä.

## **V OSA: RAKENNE JA TARKASTELUMENETELMÄ**

### **5.1 "Pidemmällä aikavälillä"**

Valmistellessaan Tampereen Eurooppa-neuvoston kokousta komissio ilmoitti kannattavansa EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamista. Eurooppa-neuvosto halusi täsmentää, että EU:n turvapaikkajärjestelmä perustettaisiin kahdessa vaiheessa (lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä). Euroopan unionin lainsäädäntö-ohjelma tarjoaa vuodesta 2001 lähtien komission tekemien ehdotusten muodossa neuvostolle tilaisuuden osoittaa, miten hyvin se pystyy panemaan täytäntöön perustamissopimuksesta, Wienin toimintasuunnitelmasta ja Tampereen päätelmistä johtuvat lyhyen aikavälin sitoumuksensa. Säädökset on vahvistettava 1. toukokuuta 2004 mennessä, mutta ne on myös otettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Tähän mennessä laadittujen tai parhaillaan laadittavien säädösesitysten on ulotuttava niin pitkän ajan päähän, että niiden avulla voidaan toteuttaa ensimmäiset lähentämistoimenpiteet ja tehdä niistä johtopäätöksiä mahdollisesti myös yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisten asiaa koskevien tuomioiden perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että pitemmän aikavälin tavoite jätettäisiin ensimmäisen vaiheen säädöksissä huomiotta. Ensimmäiset vähimmäisvaatimuksia koskevat ehdotukset ovat kunnianhimoisia. Komissio ottaa jokaisessa ehdotuksessa huomioon mahdolliset yhteydet myöhempisiin vaiheisiin.

Ensimmäisen vaiheen kesto riippuu työn nopeudesta. Neuvosto voi kuitenkin halutessaan nopeuttaa toiseen vaiheeseen siirtymistä.

Voidaanko yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneiden yhtenäinen asema luoda perustamissopimuksen nykyisten määräysten perusteella? Komissio katsoo, että vaikka puhutaankin vähimmäisvaatimuksista, perustamissopimuksen perusteella toteutettavat toimenpiteet voivat olla hyvinkin kunnianhimoisia. Vähimmäisvaatimusten käsite on kuitenkin ymmärrettävä laajasti, jotta Tampereen Eurooppa-neuvoston antama tehtävä saataisiin suoritettua asianmukaisesti.

### **5.2 Keinot**

Komissio katsoo, että yhteistä turvapaikkamenettelyä ja turvapaikan saaneiden yhtenäistä asemaa on tuettava muutenkin kuin lainsäädännöllisin keinoin. Se on määritellyt koko joukon välineitä ja toimia, joiden avulla voidaan asteittain tarkentaa, mitä yhteinen

turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneiden yhtenäinen asema pitävät sisällään. Tällaisia välineitä ja toimia ovat muun muassa seuraavat:

- Ensimmäisen vaiheen aloitteet. Toivotut yhdenmukaistamistoimet ovat jo ensimmäisessä vaiheessa tyypillistä yhteisön lainsäädäntöä. Toimien toteuttamisesta laaditaan säännöllisesti raportteja (perussäädösten mukaisesti). Komissio voi myös järjestää asiaan liittyviä asiantuntijakokouksia.

- Lainsäädännön soveltamisen seurannasta vastaavat yhteyskomiteat tai koordinaatioryhmät (ks. hiljattain tehty ehdotus tilapäisestä suojelusta tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja ehdotus turvapaikkamenettelyistä). Kyseiset komiteat voivat helpottaa säädösten saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja vaatimusten yhdenmukaista noudattamista, sillä niissä voidaan neuvotella säännöllisesti käytännön ongelmista. Ne auttavat jäsenvaltioita neuvottelemaan myös keskenään siitä, mitä tiukempia tai täydentäviä kansallisia toimenpiteistä ne ovat toteuttaneet.

- EY:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuimissa sovellettavan oikeuskäytännön kehittäminen. Yhteisön oikeuden soveltamisen valvonta (jäsenvaltioiden ilmoitukset kansallisista toimenpiteistä sekä kantelujen, rikkomistapausten ja Euroopan yhteisöjen oikeuskäytännön seuranta) auttaa lähentämään ja yhdenmukaistamaan lainsäädäntöä ja edistää näin yhteisen turvapaikkamenettelyn ja turvapaikan saaneiden yhtenäisen aseman muodostamista.

- Eri vaihtoehtojen tutkiminen.

- Tutkimusmenetelmien kehittäminen.

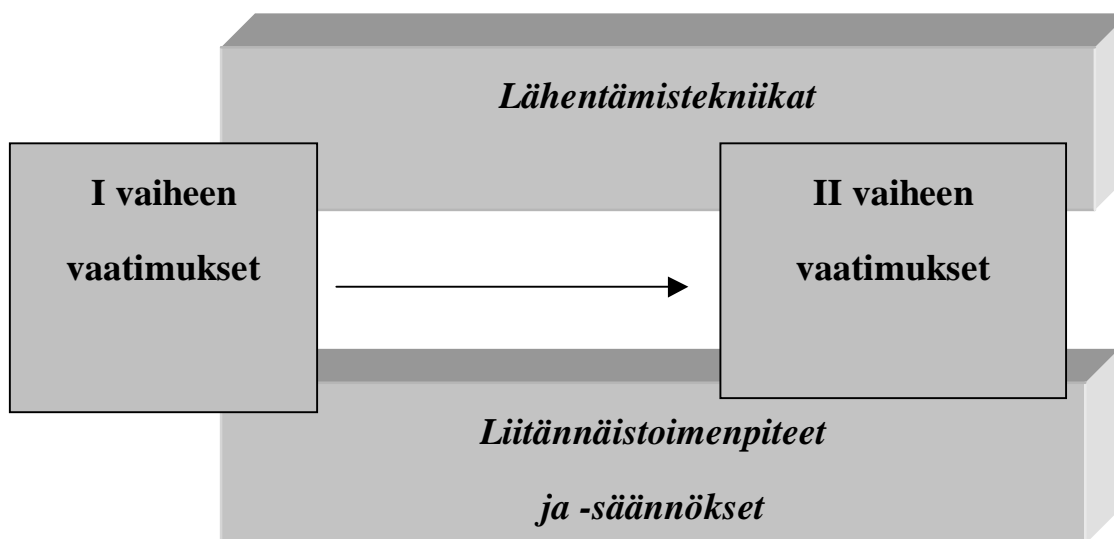
- Hallinnollisen yhteistyön kehittäminen.

Komissio voi sitoutua laatimaan vuosittain selvityksen eri toimien toteuttamisesta ja antaa sen perusteella suosituksia tulevista toimista.

Euroopan unioniin humanitaarisista syistä otettavien ihmisten erityisasema on säilytettävä. Tapauksissa, joissa turvapaikanhakijoiden erilaiseen kohteluun ei ole perusteltua syytä, voidaan kuitenkin ajatella sovellettavan yhteisön sääntöjä tai säädöksiä yhteisistä keinoista käsitellä kolmansien maiden kansalaisten vastaanottoon ja oleskeluun liittyviä ongelmia. Näin Euroopan yhteisö on yleensä pyrkinyt tekemäänkin, esimerkiksi silloin kun pakolaiset sisällytettiin vuoden 1971 sosiaaliturva-asetuksen<sup>5</sup> soveltamisalaan. Myös komissio on toiminut tällä tavalla tehdessään hiljattain direktiiviehdotuksen perheen yhdistämisestä. Ajatus voidaan toteuttaa joko sisällyttämällä se säädöksen soveltamisalaan tai viittaamalla johonkin toiseen säädökseen.

---

<sup>5</sup> Asetus (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä, EYVL L 28, 30.1.1997 (konsolidoitu toisinto).



### **5.3 Yhteistyö YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa**

Yhteistä turvapaikkamenettelyä ja turvapaikan saaneiden yhtenäistä asemaa koskevissa Euroopan unionin aloitteissa olisi kuultava YK:n pakolaisasiain päävaltuutettua. Komission mukaan myös pakolaisasiain päävaltuutettu on aloittanut neuvottelut kansainvälistä suojelua koskevan järjestelmän tehostamisesta. EU:n aloitteet liittyvät tähän neuvotteluprosessiin. Komission mielestä on myös mietittävä, mikä on täsmälleen ottaen pakolaisasiain päävaltuutetun rooli yhteisen turvapaikkamenettelyn ja turvapaikan saaneiden yhtenäisen aseman peruselementtien (säännösten ja menetelmien) toteuttamisessa.

Yhteistä turvapaikkamenettelyä ja turvapaikan saaneiden yhtenäistä asemaa muodostettaessa on tarkasteltava Euroopan yhteisön, Geneven yleissopimuksen ja kansainvälistä suojelua koskevia perusasiakirjoja laativien kansainvälisten organisaatioiden (esim. pakolaisasiain päävaltuutetun toimeenpaneva komitea ja Punaisen ristin kansainvälinen komitea) välisiä suhteita. On muodostettava yhteisiä kantoja. Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneiden yhtenäinen asema saattavat kehittää Euroopan yhteisön ulkopoliittisia valmiuksia käsitellä turvapaikka-asioita.

Myös kansalaisyhteiskunnan edustajat, yhdistykset, kansalaisjärjestöt ja alueelliset ja paikalliset yhteisöt on otettava mukaan uuden järjestelmän kehittämistyöhön sekä alan toimijoina että eurooppalaisten arvojen välittäjinä.

### **5.4 Tiedonannon jatkotoimenpiteet**

Yhteisen turvapaikkamenettelyn luominen ja koko unionissa yhtenäisen aseman muodostaminen turvapaikan saaneille ovat yksi valtion- ja hallitusten päämiesten kunnianhimoisimmista tavoitteista ja vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen keskeisimpiä tekijöitä. Tavoitteena on antaa konkreettinen ilmentymä perusarvoille, jotka houkuttelevat niitä vaille jääneitä henkilöitä muualta maailmasta. Nämä perusarvot perustuvat ihmisoikeuksia koskeviin kansainvälisiin säädöksiin (etenkin Geneven yleissopimukseen) ja niiden perusteella voidaan laatia EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä, jossa yhdistyvät yksinkertaistamisen, oikeudenmukaisuuden, avoimuuden, tehokkuuden ja

nopeuden vaatimukset, jotka usein vain näyttävät olevan vaikeasti yhteensovitettavissa. Perusarvot vaikuttavat väistämättömästi myös muihin turvapaikkapolitiikan alueisiin, ja varsinkin siihen, miten jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus näkyy käytännössä ja mitkä ovat turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet ja kotouttamisedellytykset. Uusia tutkimusvälineitä ja hallinnollista yhteistyötä kehittämällä tämä uusi rakennelma vie eteenpäin ensimmäisiä lähentymispyrkimyksiä, jotka aloitettiin heti Tampereen päätelmien jälkeen. Vaikka rakennelman perusteet onkin luotava huolella, sille asetetut tavoitteet olisi saavutettava nopeasti, sillä oikeus hakea turvapaikkaa on vakiinnutettava tässä muuttuvassa maailmassa.

Komissio on laatinut tämän tiedonannon vastauksena Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 15 kohdassa annettuun toimeksiantoon. Se katsoo, että asiasta on aloitettava määrätietoiset ja säännölliset neuvottelut toimivaltaisissa elimissä selkeiden suuntaviivojen määrittämiseksi. Toimeksiannon laatijan, Eurooppa-neuvoston, olisi palattava asiaan joulukuussa 2001 Brysselissä tehtävän puolivälin tarkastelun yhteydessä ja tarvittaessa ennen EY:n perustamissopimuksen 67 artiklassa määrätyn siirtymävaiheen päättymistä. Neuvoston olisi myös vuosittain tarkistettava strategia 5.2 kohdan mukaisesti komission laatiman raportin perusteella.

Seurannan ohella komissio sitoutuu seuraaviin käytännön toimiin:

⇒ Neuvoston puheenjohtajamaana vuoden 2001 alussa toimiva Ruotsi käynnistää jäsenvaltioiden kanssa ja muiden toimivaltaisten organisaatioiden yhteistyöllä teknisen ja poliittisen hankkeen, jonka tarkoituksena on parantaa huomattavasti turvapaikka-asioita koskevien tilastotietojen laatua.

⇒ Vuonna 2001 tehdään Odysseus-ohjelman jatkoksi kehitettävää uutta yhteisön ohjelmaa koskeva aloite. Vuonna 2002 aloitettavassa ohjelmassa keskitytään jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyöhön turvapaikka-asioissa.

⇒ Aloitetaan tutkimukset seuraavista aiheista: yhden luukun vaihtoehto; Euroopan unionin ulkopuolella tehdyt turvapaikkahakemukset ja EU:n tasolla toteutettava uudelleensijoittamisohjelma; kansainvälistä suojelua koskevan vastuun siirtäminen jäsenvaltioiden välillä.

Komissio ehdottaa, että yhteistä turvapaikkamenettelyä ja turvapaikan saaneiden yhtenäistä asemaa varten kehitetään menetelmä, johon liittyen on laadittava strategiset suuntaviivat, vahvistettava kiintopisteet, asetettava tavoitteet ja toteutettava seuranta edistymisen arvioimiseksi, rajoittamatta kuitenkaan yhteisön toimivaltaa lainsäätäjänä ja noudattaen mahdollisimman tarkasti poliittisia tavoitteita. Komissio voi laatia asiasta vuosittain raportteja, joihin sisältyy suosituksia. Tämä menetelmä edellyttää yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteisiä voimanponnistuksia, mutta myös tiivistä yhteistyökumppanuutta kaikkien sellaisten valtiollisten tai valtiosta riippumattomien kansainvälisten ja kansallisten tahojen kanssa, joita yhteinen turvapaikkapolitiikkaa koskee.

Lopuksi komissio haluaa vielä korostaa, että turvapaikka-asioissa toteutettavien lyhyen ajan toimenpiteiden on nivouduttava vakaaseen ja ennakoitavissa olevaan politiikkaan, jota ohjataan pitkän ajan tavoitteiden mukaisesti. Ensimmäisen ja toisen vaiheen toiminnalle Tampereella sovitut puitteet tarjoavat tähän mahdollisuuden. Turvapaikka-asioita on lisäksi käsiteltävä avoimesti, mikä mahdollistaa mahdollisimman laajan keskustelun myös Euroopan parlamentissa ja kansalaisyhteiskunnan edustajien keskuudessa. Näin turvapaikka-asioita koskeville toimenpiteille saadaan mahdollisimman laaja kannatus.

**Kohti EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää**

- EURODAC-asetus turvapaikanhakijoiden sormenjälkien vertailemisesta; asetus on määrä vahvistaa lähiviikkojen aikana (komission ehdotus: kevät 1999)
- Direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen; direktiivi koskee myös pakolaisia (komission ehdotus: joulukuu 1999)
- Päätös Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta (neuvosto vahvisti päätöksen syyskuussa 2000, komission ehdotus tehtiin joulukuussa)
- Direktiivi tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä (komission ehdotus: toukokuu 2000)
- Direktiivi pakolaisaseman myöntämisestä tai peruuttamista koskevista menettelyistä (komission ehdotus: syyskuu 2000)
- Direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteista (komission ehdotus: maaliskuun loppuun 2001 mennessä)
- Asetus turvapaikkahakemuksesta vastaavan valtion määrittämiskriteereistä ja määrittämismekanismeista (Dublinin yleissopimuksen seuraajaksi laadittava yhteisön säädös) (komission ehdotus: kevät 2001)
- Direktiivi pakolaisaseman tunnustamisesta ja sisällöstä (komission ehdotus: vuoden 2001 jälkipuolisko)
- Direktiivi toissijaista suojelua koskevista toimenpiteistä, joiden avulla suojelua tarvitsevalle henkilölle voidaan myöntää asianmukainen asema (komission ehdotus: vuoden 2001 jälkipuolisko)
- Lähtö- ja kauttakulkumaina olevat kolmannet maat: Nizzan Eurooppa-neuvoston raportin seuranta
- Turvapaikka-asioita koskevien tilastotietojen kerääminen vuoden 1998 lopulla aloitettujen toimien perusteella (vuoden 2001 alkupuolisko)
- Odysseus-ohjelman jatkoksi vuodelle 2001 kehitettävää uutta yhteisön ohjelmaa koskeva aloite (nykyinen ohjelma päättyy vuonna 2001); ohjelmassa keskitytään jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyöhön turvapaikka-asioissa (komission ehdotus: vuonna 2001)
- Seuraavia aiheita koskevien tutkimusten aloittaminen: yhden luokun vaihtoehto; Euroopan unionin ulkopuolella tehdyt turvapaikkahakemukset ja EU:n tasolla toteutettava uudelleensijoittamisohjelma; kansainvälistä suojelua koskevan vastuun siirtäminen jäsenvaltioiden välillä.