



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.6.2004
KOM(2004) 410 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**KANSAINVÄLISEN SUOJELUN TARPEESSA OLEVIA HENKILÖIDEN
HALLITUSTA TULOSTA EU:N ALUEELLE JA LÄHTÖALUEIDEN
SUOJELUVALMIUKSIEN LISÄÄMISESTÄ**

”PYSYVIEN RATKAISUJEN TARJOAMISEN PARANTAMINEN”

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

KANSAINVÄLISEN SUOJELUN TARPEESSA OLEVIENTEN HENKILÖIDEN HALLITUSTA TULOSTA EU:N ALUEELLE JA LÄHTÖALUEIDEN SUOJELUVALMIUKSIEN LISÄÄMISESTÄ

”PYSYVIEN RATKAISUJEN TARJOAMISEN PARANTAMINEN”

Johdanto

1. Tämä tiedonanto on komission vastaus Thessalonikissa 19.–20. kesäkuuta 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston 26. päätelmään, jossa komissiota pyydetään ”*tarkastelemaan kaikkia seikkoja, joiden avulla voitaisiin varmistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle, ja pohtimaan keinoja tehostaa lähtöalueiden suojeluvalmiuksia, sekä esittämään neuvostolle kesäkuuhun 2004 mennessä kattavan selvityksen, jossa ehdotetaan toteutettavia toimenpiteitä ja esitetään niiden oikeusvaikutukset*”.
2. Maaliskuussa 2003 annetussa komission tiedonannossa (maaliskuun 2003 tiedonanto) *yhteisestä turvapaikkapolitiikasta ja suojelua koskevasta toimintasuunnitelmasta* (komission toinen kertomus 22. marraskuuta 2000 annetun tiedonannon KOM(2000) 755 täytäntöönpanosta) pohditaan, voisivatko jäsenvaltiot käyttää tehokkaammin niitä mittavia taloudellisia ja henkilöstöresursseja, joita ne käyttivät aiemmin turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen usein varsin pitkäkestoisissa menettelyissä, kun menettelyiden lopputuloksena oli tavallisimmin hylkäävä päätös ja palauttaminen kotimaahan pitkän odotusajan jälkeen. Kyseisen tiedonannon mukaan nämä seikat muodostavat todellisen uhan turvapaikkajärjestelmälle ja Euroopan humanitaarisille perinteille yleensä, minkä vuoksi niihin on vastattava rakenteellisin keinoin. Tiedonannon mukaan turvapaikkakäytösten hallinnoinnille olisi laajentuneessa unionissa asetettava kolme lisätavoitetta: Euroopan unionin tekemien päätösten laadun parantaminen (*frontloading*), lähtöalueen suojeluvalmiuksien lisääminen sekä suojelupyyntöjen käsittely mahdollisimman lähellä paikkaa, jossa suojelun tarve on syntynyt. Lisäksi tarvitaan sääntelyä, jolla varmistetaan kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallinen pääsy Euroopan unionin alueelle.
3. Kesäkuun 3. päivänä 2003 annetussa komission tiedonannossa (kesäkuun 2003 tiedonanto) *Kohti helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallinnoituja turvapaikkajärjestelmiä* (KOM(2003) 315 lopullinen) tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kansainvälisen suojelun myöntämiseksi luodun nykyisen järjestelmän vakavia rakenteellisia puutteita. Tiedonannossa otetaan esille EU:ssa kasvussa olevat vakavat epätasapainoisuudet, jotka johtuvat siitä, että jäsenvaltiot käyttävät huomattavia rahamääriä turvapaikkahakemusten käsittelyyn EU:ssa, vaikka pääosa hakijoista ei täytä kansainvälisen suojelun myöntämisedellytyksiä. Suurin osa pakolaisista ja heidän joukostaan erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ryhmät jäävät samaan aikaan lähtöalueillaan sijaitseviin kolmansiin maihin alkeellisiin oloihin. Tiedonannossa päätellään tämän vuoksi, että nyt olisi tutkittava uusia keinoja toteuttaa Tampereen Eurooppa-neuvoston määrittelemää vaiheittaista

lähestymistapaa, joka mahdollistaa siirtymisen kohti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäistä vaihetta.

4. Kesäkuun 2003 tiedonannossa tälle lähestymistavalle asetetaan kolme erillistä mutta toisiaan täydentävää poliittista tavoitetta, jotka ovat 1) kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu ja ohjattu tulo lähtöalueelta EU:n alueelle, 2) rasiusten 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. Kesäkuun 2003 tiedonannon mukaan kyseisten tavoitteiden on täydennettävä Tampereen Eurooppa-neuvostossa tavoitteeksi asetetun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäistä vaihetta. Komissio antaa samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa myös tiedonannon, jonka aiheena on EU:n turvapaikkajärjestelmien nopeuden ja tehokkuuden varmistaminen siirtymällä kohti yhdenmukaista turvapaikkamenettelyä.
5. Kesäkuun 2003 tiedonannossa esitetyt tavoitteet ovat yhtä tärkeitä, sidoksissa toisiinsa ja tukevat strategisesti toisiaan. Niiden yhteisenä tarkoituksena on puuttua nykyisissä turvapaikkajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin sekä palauttaa kansalaisten luottamus ja lisätä luottamusta turvapaikkajärjestelmään ja pakolaisten suojeluun yleisemmin. Kesäkuun 2003 tiedonannon mukaan uusi lähestymistapa olisi otettava käyttöön asteittain. Ensiksi toteutetaan valmistelutoimia mahdollisesti toteuttavien toimien testaamiseksi käytännössä. Sen jälkeen esitetään konkreettisia ehdotuksia tuleviksi ohjelmiksi ja hankkeiksi, joihin lukeutuu muun muassa osallistuminen YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) johtamiin kattaviin toimintasuunnitelmiin sekä sen tekemiin aloitteisiin, jotka liittyvät suojelua koskevaan *Agenda for Protection* -toimintasuunnitelmaan ja *Convention + -aloitteeseen* (yleissopimuksen täydentäminen). Molempien mekanismien tarkoituksena on mukauttaa ja vahvistaa kansainvälisen suojelun järjestelmää.
6. Maaliskuun 2003 ja kesäkuun 2003 tiedonannoista 1. huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa EU:ta vaaditaan pohtimaan uutta lähestymistapaa kansainväliseen suojeluun ja sitoutumaan siihen. Uuden lähestymistavan olisi perustuttava toisaalta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallitumpaan pääsyyn jäsenvaltioiden alueelle ja toisaalta sopivien ratkaisujen löytämiseen pakolaisten suojeluvaatimuksiin heidän lähtöalueillaan. Euroopan parlamentti totesi myös, että nykyisten turvapaikkajärjestelmien puutteiden valossa on välttämätöntä tarkastella uusia tapoja ja kehittää uudenlaisia täydentäviä vaihtoehtoja näille järjestelmille jakamalla vastuuta ja taakkaa. Näin voidaan varmistaa pakolaisvirtojen parempi hallinnointi ja kehittää paremmin hallinnoituja, helpommin lähestyttäviä ja oikeudenmukaisempia järjestelmiä. Euroopan parlamentti korosti, että uuden, nykyisiä turvapaikkajärjestelmiä täydentävän lähestymistavan perustaksi on otettava kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu tulo lähtöalueelta EU:n alueelle. Tämä toteutetaan ottamalla käyttöön yhteisönlaajuinen uudelleensijoittamista koskeva ohjelma, jonka puitteissa pakolaisia siirretään ensimmäisestä vastaanottavasta valtiosta unioniin ja joka edellyttää uuden rahoitusvälineen perustamista Euroopan pakolaisrahastoon.

7. Vaikka turvapaikkahakemusten määrä Euroopassa on viime aikoina laskenut, se ei vähennä Thessalonikissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen merkitystä. Turvapaikanhakijoiden määrän lasku EU:ssa ei välttämättä tarkoita pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kokonaismäärän laskua maailmanlaajuisesti. Maailmassa on epäilemättä edelleen monia alueita ja maita, joissa ihmisoikeuksien rikkominen ja siitä aiheutuva hätäsiirtolaisuus johtavat pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin. Lähtöalueiden naapurimaat, joilla ei ole käytössään tarpeeksi resursseja, ottavat edelleen vastaan noin 85 prosenttia näistä henkilöistä. Myös turvapaikkatilastot osoittavat edelleen, että suurin osa EU:ssa jätetyistä turvapaikkahakemuksista ei täytä kansainvälisen suojelun myöntämislle asetettuja perusteita. Jäsenvaltioiden Euroopan pakolaisrahastolle toimittamien tilastojen mukaan vuonna 2000 jätetyistä 360 541 hakemuksesta tehtiin 78 633 myönteistä päätöstä (21 prosenttia), vuonna 2001 jätetystä 345 332 hakemuksesta 73 746 myönteistä päätöstä (21 prosenttia), vuonna 2002 jätetystä 308 787 hakemuksesta 52 128 myönteistä päätöstä (17 prosenttia) ja vuonna 2003 kahdeksasta maasta saaduista 192 225 hakemuksesta 25 880 myönteistä päätöstä (12 prosenttia). Luvut kattavat sekä pakolaisaseman että toissijaista suojelua tarvitsevan henkilön aseman. Tarve kansainvälisen suojelujärjestelmän uudistamiseen sen muuttamiseksi helpommin lähestyttäväksi, paremmin hallinnoiduksi ja ennen kaikkea oikeudenmukaisemmaksi on edelleen suuri. Tätä tiedonantoa olisikin tulkittava kyseisestä näkökulmasta. Entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy sekä suojeluvaihtoehtojen tehostaminen eivät ole päämääriä sinänsä vaan ennemminkin edellytyksiä moitteettomasti toimivan kansainvälisen suojelun järjestelmän kehittämiseksi.
8. Tässä tiedonannossa annetaan suosituksia Thessalonikin toimeksiannon toteutuksesta konkreettisemmalla tasolla. Suositukset menevät kuitenkin väistämättä pelkästään maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyviä aiheita pitemmälle. Lähtöalueella sijaitsevien kolmansien maiden rooli on epäilemättä ratkaiseva myös tässä suhteessa. Niiden kumppanuus ja tuki on ennakoedellytys väestöliikkeisiin sovellettavan politiikan onnistumiselle. Vaikka pakolaisten paluu on kaikilta tahoilta selkeästi eniten kannatusta saanut pysyvä ratkaisu ja EU:n toimista entistä suurempi osuus on suunnattava pakolaisuuden perimmäisiin syihin ja näiden ratkaisemiseen, myös vastaanottajamaahan kotouttaminen ja pakolaisten uudelleensijoittaminen EU:n jäsenvaltioon ovat vaihtoehtoja, joita on hyödynnettävä kokonaisvaltaisesti. Tässä tiedonannossa esitetään tämän vuoksi suosituksia siitä, kuinka suojeluvaihtoehtoja voitaisiin tehostaa siten, että kaikkia kolmea vaihtoehtoa voitaisiin hyödyntää maksimaalisesti, ja ehdotetaan EU:n laajuista uudelleensijoittamisohjelmaa erityisesti kolmannen mahdollisen pysyvän ratkaisun hyödyntämiseksi. Uudelleensijoittamisohjelmalla voitaisiin myös tehostaa suojelua eri alueilla, sillä pakolaisten tasaisemman jakautumisen myötä lähtöalueella sijaitsevan kolmannen maan suojeluvaihtoehtot paranevat, kun sen käytettävissä on enemmän resursseja suojata alueellaan oleskelevia henkilöitä, jotka eivät tarvitse uudelleensijoittamista. Uudelleensijoittaminen sinänsä on kolmansien maiden kanssa sovitettavien kumppanuusjärjestelyiden olennainen osa. UNHCR totesi 12. maaliskuuta 2004 pidetyssä foorumissa, että *sitoutuminen mittavien pakolaismäärien uudelleensijoittamiseen valtioista, jotka ovat ottaneet vastaan suuria pakolaismääriä pitkiksi jaksoiksi, voi parantaa valmiuksia ja halukkuutta jatkaa kyseisiin maihin jäävien pakolaisten suojelemista ja pysyvien ratkaisujen löytämistä heidän tilanteeseensa.*

9. Pakolaisasiain päävaltuutettu kehotti osapuolia myös tekemään uusia sopimuksia osana *Convention +* -aloitetta, täydentämään pakolaisyleissopimusta, osallistumaan pakolaisten suojelemiseen sekä etsimään pysyviä ratkaisuja lähtöalueilla. Tavoitteena on käyttää eri valtioiden sopimia järjestelyitä ja sitoumuksia erityistapauksia koskevissa monenvälisissä sopimuksissa, kokonaisvaltaiset toimintasuunnitelmat mukaan luettuina. UNHCR:n ehdotuksen mukaan nämä monenvälisinä erityisjärjestelyinä toteutettavat uudet järjestelyt voisivat muodostua kokonaisvaltaisista toimintasuunnitelmista, joilla voitaisiin varmistaa tehokkaammat ja ennakoitavammat ratkaisut äkillisiin laajamittaisiin pakolaistilanteisiin. Yksi mahdollinen ratkaisu on lisäkehitysapu, jonka tarkoituksena jakaa rasitus tasapuolisemmin eri maiden kesken ja parantaa suuria pakolaismääriä vastaanottaneissa maissa oleskelevien pakolaisten ja näihin maihin palaavien omatoimisuutta. Muita mahdollisia ratkaisuja ovat pakolaisten uudelleensijoittamista koskevat monenväliset sitoumukset ja sopimukset, jotka koskevat lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden rooleja ja vastuualueita tilanteissa, joissa turvapaikanhakijat liikkuvat säännönvastaisesti maasta toiseen.
10. UNHCR:n johtamassa uudelleensijoittamista käsittelevässä työryhmässä käydyissä keskusteluissa on keskitytty uudelleensijoittamisen strategiseen hyödyntämiseen. UNHCR on laatinut uudelleensijoittamista koskevan kokonaisstrategian, joka perustuu *Convention +* -aloitteen ja uudelleensijoittamisen strategisen käytön välisiin yhtymäkohtiin. *Convention +* -aloitteen uudelleensijoittamista koskevaan lohkoon on liitetty monenväliset puitteet uudelleensijoittamisjärjestelyille, jotka aiotaan sisällyttää kokonaisvaltasiin ”erityissopimuksiin” (usein pitkittyneiden) pakolaistilanteiden ratkaisemiseksi.
11. Tämä tiedonanto jakautuu neljään lukuun. I luvussa käsitellään Thessalonikin Eurooppa-neuvoston 26. päätelmässä esitettyä ensimmäistä tavoitetta, jonka mukaan on tarkasteltava ”*kaikkia seikkoja, joiden avulla voitaisiin varmistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle*”. II luvussa keskitytään 26. päätelmän toiseen tavoitteeseen, eli ”*pohtimaan keinoja tehostaa lähtöalueiden suojelevalmiuksia*”. III luvussa tutkitaan, kuinka Thessalonikin Eurooppa-neuvoston kehotuksen mukainen yhdennetty, kokonaisvaltainen, tasapainoinen, joustava ja tilannekohtainen lähestymistapa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin voitaisiin toteuttaa käytännössä. Lähestymistavassa on painotettava sekä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden entistä hallitumpaa pääsyä EU:n alueelle että lähtöalueiden suojelevalmiuksien tehostamista. IV luvussa esitetään lopuksi tämän tiedonannon päätelmät ja kuvaillaan parhaiksi katsottuja jatkotoimia.

I luku

26. päätelmän ensimmäinen tavoite: tarkastellaan ”*kaikkia seikkoja, joiden avulla voitaisiin varmistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle*”

EU:n politiikka

12. Toistuvasti esitetty kysymys siitä, kuinka ja missä olosuhteissa EU:n alueelle pääsyä voitaisiin hallita tehokkaammin, on yksi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeisistä piirteistä. Thessalonikin Eurooppa-neuvosto asetti

haasteeksi hallitumman ja ohjatun pääsyn varmistamisen siirtymällä käyttämään helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallinnoituja turvapaikkajärjestelmiä. Jäsenvaltiot ovat jo pitkään tutkineet mahdollisuuksia jätettyjen turvapaikkahakemusten käsittelyyn EU:n ulkopuolella tarjotakseen kansainvälistä suojelua nopeammin niille, jotka sitä eniten tarvitsevat, ja varmistakseen entistä hallitumman ja ohjatun pääsyn EU:n alueelle. Marraskuussa 2000 annetussa komission tiedonannossa *Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa* esitetyn näkemyksen mukaan suojelua koskevan hakemuksen käsittely hakijan lähtöalueella ja pakolaisten saapumisen helpottaminen jäsenvaltioiden alueille uudelleensijoittamista koskevin järjestelyin voisivat nopeuttaa pääsyä suojelun piiriin ja estää sen, että pakolaiset joutuvat laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa harjoittavien verkostojen uhreiksi tai odottamaan ehkä useitakin vuosia pakolaisaseman saamista. Tiedonannossa korostetaan myös, että tämän vaihtoehdon olisi oltava yksi useammasta vaihtoehdosta, eikä se saa haitata omatoimisesti maahan saapuvien henkilöiden tekemien turvapaikkahakemusten asianmukaista käsittelyä.

13. Tarkastellaakseen perusteellisemmin näitä päätelmiä komissio teetti kaksi tutkimusta turvapaikkahakemusten käsittelyssä EU:n ulkopuolella saatavilla olevista vaihtoehdoista. Ensimmäinen tutkimus koskee *mahdollisuutta käsitellä turvapaikkahakemuksia EU:n ulkopuolella yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä tavoitteeksi asetetun yhteisen turvapaikkamenettelyn pohjalta* (julkaistu maaliskuussa 2003) ja toinen *uudelleensijoittamisohjelmien toteutettavuutta EU:n jäsenvaltioissa tai EU:n tasolla yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä tavoitteeksi asetetun yhteisen turvapaikkamenettelyn pohjalta* (julkaistu toukokuussa 2004).
14. Ensimmäisessä tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan suojattua maahantuloa koskevien menettelyiden jäsenvaltioille tarjoamia mahdollisuuksia. Tällä käsitteellä 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. Toisen tutkimuksen pääaiheena oli pakolaisten uudelleensijoittaminen, jolla tarkoitetaan pakolaisten siirtämistä ensimmäisestä vastaanottajamaasta toiseen, jossa heille voidaan antaa takeet suojelusta ja mahdollisuus lailliseen oleskeluun sekä kotoutumiseen ja itsenäiseen elämään. Komissio korosti sekä maaliskuun 2003 että kesäkuun 2003 tiedonannossa uudelleensijoittamisen merkitystä pakolaisjärjestelmien hallintaa koskevan vastuun jakamisessa kolmansien maiden ja ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden kanssa.
15. Italia järjesti neuvoston puheenjohtajakaudellaan lokakuussa 2003 Roomassa seminaarin, jossa käsiteltiin Thessalonikin Eurooppa-neuvoston 26. päätelmän ensimmäisen tavoitteen toteutumista eli sitä, kuinka EU:n alueelle pääsy voidaan muuttaa entistä hallitummaksi ja ohjatummaksi. Seminaarissa tarkasteltiin uudelleensijoittamista ja suojattua maahantuloa koskevia menettelyitä menetelminä, joilla voidaan varmistaa entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle. Komissio esitteli seminaarissa näkemyksiään eduista, joita saataisiin kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallitusta pääsystä EU:n alueelle. Komissio korosti, että jos suojelua voidaan tarjota mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman lähellä suojelua tarvitsevien tarpeita ja helpottaen turvallista ja

laillista pääsyä EU:ssa tarjottavan suojelun piiriin, suojelua tarvitsevilla ei ole tarvetta maksaa välittäjille tuhansia euroja vaarallisesta ja laittomasta matkasta EU:n alueelle. Heidän ei myöskään tarvitsisi kärsiä pitkään epävarmuudesta odottaessaan hakemuksensa käsittelyä. Lähtöalueilla sijaitsevat maat pitäisivät tätä myös vahvana osoituksena siitä, että EU:n jäsenvaltiot ovat valmiit kantamaan osansa vastuusta, kun on kyse kyseisillä alueilla siirtymään joutuneista henkilöistä.

16. Komission mukaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallittu saapuminen EU:n alueelle olisi tehokas väline myös **rasismin ja muukalaisvihan torjunnassa**, kun suuren yleisön tuki EU:n ulkopuolella suojelun piiriin hyväksytyille ja sen jälkeen EU:hun uudelleensijoitetuille henkilöille todennäköisesti lisääntyisi. Tilanne poikkeaisi huomattavasti nykytilanteesta, jossa suurimman osan turvapaikanhakijoista ei katsota tarvitsevan minkäänlaista kansainvälistä suojelua. Näiden henkilöiden epämääräinen julkinen kuva vaarantaa koko turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden. Kuvaava esimerkki tästä on väestön humanitaarinen evakuointi Kosovosta. Vaikka suojelutarpeet ja tilanne olivat erilaiset, siirtymään joutuneiden henkilöiden silloinen vastaanotto EU:n jäsenvaltioissa poikkesi jyrkästi monien EU:hun nykyään lainvastaisesti ja vaikeissa oloissa saapuvien turvapaikanhakijoiden kohtaamasta epävarmasta ja usein vihamielisestä vastaanotosta. Syyt kohtelussa havaittuihin eroihin ovat ilmeiset: ihmiset luottivat siihen, että Kosovosta evakuoidut olivat selkeästi suojelun tarpeessa, kun taas tällä hetkellä suojelun tarpeesta ei olla varmoja.
17. Komissio korosti seminaarissa, että laillinen, hallittu ja ohjattu tulo EU:n alueelle antaisi yleisesti ottaen jäsenvaltioille tilaisuuden ennakoida kansainvälistä suojelua tarvitseviksi katsottujen henkilöiden tulo alueelle. Tästä ennakoitimahdollisuudesta voisi olla hyötyä asumisen ja väistämättömien taloudellisten vaikutusten **suunnittelussa**. Myös varta vasten tiettyjen pakolaisryhmien tarpeisiin kehitettyjen kotouttamisohjelmien suunnittelu helpottuu huomattavasti, jos vastaanottajamaa tietää ennakkoon, keitä sen alueelle on tulossa. Turvallisuusnäkökohtien kannalta olisi toivottavaa, että henkilöllisyys ja tausta tarkistetaan ennakkoon EU:hun uudelleensijoitettavilta henkilöiltä ja henkilöiltä, joiden sallitaan tulla EU:n alueelle.
18. Seminaariin osallistuneiden jäsenvaltioiden edustajat pohtivat ajatusta EU:n laajuisen uudelleensijoittamisohjelman käyttöönotosta. Jos ohjelmaa käytettäisiin strategisesti osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa, se voisi olla erittäin hyödyllinen väline, joka mahdollistaa i) kokonaisvaltaisten ratkaisujen löytämisen erityisesti pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin, ii) lähtöalueiden suojeluvalmiuksien kehittämisen ja tehostamisen ja iii) vaihtoehdon tarjoamisen sellaisten henkilöiden säännönvastaiselle liikkumiselle maasta toiseen, joille ei tarjota tehokasta suojaa ensimmäisen turvapaikan tarjoavassa maassa, ja tällaiseen liikkumiseen liittyvälle rikolliselle toiminnalle.
19. Seminaarissa pääteltiin, että uudelleensijoittaminen on välttämätön ja olennainen osa kansainvälisen suojelun järjestelmää, jonka käyttö on pelastanut monia ihmishenkiä. Uudelleensijoittaminen mahdollistaa etenkin hätätilanteissa sellaisten henkilöiden välittömän pääsyn suojelun piiriin, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa lähtöalueidensa ulkopuolella. Lisäksi heille voidaan tarjota välittömästi pysyviä ratkaisuja. Uudelleensijoittamisohjelmassa tarjoutuu tilaisuus kaikkein heikoimmassa asemassa ja suurimmassa hädässä olevien yksilöintiin ja sen varmistamiseen, että

tulo EU:n alueelle tapahtuu aiempaa hallitummin ja ohjatumminkin. Lisäksi jäsenvaltiot saavat ohjelman myötä mahdollisuuden turvallisuus- ja terveystarkastusten tekemiseen ennen henkilöiden saapumista alueelleen. Uudelleensijoittamisohjelmalla voidaan lisäksi parantaa resurssien käytön suunnittelua ja hallinnointia sekä helpottaa pakolaisten kotouttamista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Seminaarissa pidettiin erityisen tärkeänä uudelleensijoittamisen myönteistä vaikutusta turvapaikkajärjestelmän koskemattomuuteen ja uskottavuuteen.

20. Seminaarissa kartoitettiin myös suojattua maahantuloa koskevista menettelyistä saatavia etuja, kuten nopean ja tehokkaan suojelun tarjoamisesta erityisesti niille, joilla voi ilmetä äkillisiä ja kiireellisiä suojelutarpeita, ja mahdollisia kustannus- ja aikasäästöjä verrattuna alueellisiin turvapaikkamenettelyihin. Kyseisistä menettelyistä aiheutuviksi haitoiksi katsottiin erityisesti hakemusten nopeaan käsittelyyn tarvittavat mittavat resurssit ja suoran yhteyden luomisessa turvapaikkapäätösten tekijöihin ja oikeusavun saamisessa ilmenneet vaikeudet. Seminaarissa korostettiin myös, että mahdollisia toteuttamisvälineitä olisi käytettävä harkinnanvaraisesti ja joustavasti.
21. Puheenjohtajavaltio kehotti komissiota ottamaan huomioon seminaarissa esitetyt päätelmät laatiessaan Thessalonikin Eurooppa-neuvoston 26. päätelmän mukaista kattavaa selvitystä kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden entistä hallitumman ja ohjatumminkin tulon varmistamisesta Euroopan unionin alueelle. Marraskuussa 2003 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto otti huomioon tämän kehotuksen.

Ehdotetut toimenpiteet

22. UNHCR:n suojelua koskevassa toimintaohjelmassa ja UNHCR:n toimeenpanevan komitean vuonna 2003 esittämän 20. päätelmän i kohdassa ehdotetaan kolmea pysyvää ratkaisua pakolaisten tilanteeseen. Näistä ratkaisuista vapaaehtoinen paluumuutto, joka on useimpien vastaanottavien maiden selkeästi parhaimpina pitämä ratkaisu, ja paikallinen kotouttaminen (eli kaksi muuta pysyvää ratkaisua uudelleensijoittamisen lisäksi) on katsottu paremmiksi ratkaisuisiksi kuin uudelleensijoittaminen osittain siksi, että pienessä mittakaavassa toteutettavien uudelleensijoittamisohjelmien vaikutus pakolaisten kokonaismäärään on vähäinen. Uudelleensijoittamisessa on kuitenkin määritelmän mukaan kyse hallitusta ja ohjatusta tulosta EU:n alueelle, ja tästä syystä se voisi muodostaa tärkeän vaikkakin rajallisen osan EU:n yhteistä turvapaikkapolitiikkaa. Edellä esitetyistä syistä komissio katsoo, että EU:n laajuisen lähestymistavan omaksuminen uudelleensijoittamiseen ja **EU:n uudelleensijoittamisohjelman kehittäminen** on perusteltua. Seuraavissa kohdissa kuvaillaan lyhyesti **EU:n uudelleensijoittamisohjelman** pääkohtia.

Taustaa

23. Kohdennetulla ja kokonaisvaltaisella lähestymistavalla, jonka kohteena on rajallinen mutta huomattava määrä erityistapauksia ja joka on mukautettu uudelleensijoittamista edellyttäviin tilanteisiin, voisi olla merkittävä vaikutus pakolaistilanteeseen. Komissio ehdottaa sen vuoksi EU:n laajuisen uudelleensijoittamisohjelman käyttöönottoa. UNHCR:n osallistuminen kohdetapausten valintaan ja lähettämiseen käsiteltäviksi olisi epäilemättä erittäin

tärkeää. Tällainen ohjelma olisi myös erottamaton osa kolmansien maiden tarpeet huomioon ottavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin. Lyhyellä aikavälillä uudelleensijoittamisohjelma mahdollistaisi Thessalonikin tavoitteiden saavuttamisen, sillä määritelmän mukaan ohjelma mahdollistaa ohjatun ja hallitun tulon EU:n alueelle ja vahvistaa yhdessä muiden kokonaisvaltaisen lähestymistavan osatekijöiden kanssa EU:n valmiuksia torjua ihmiskauppaa.

Oikeudellinen kehys

24. Uudelleensijoittamista koskeva oikeudellinen asiakirja on mahdollista esittää useassa eri muodossa. Uudelleensijoittamista koskevat yleiset menettelysäännöt voisivat muodostaa perustan yksilöllisiin tarpeisiin mukautetuille, tilannekohtaisille ohjelmille, jotka suunnataan tiettyihin erityistapauksiin ja jotka muodostavat osan yhteisön tiettyyn alueeseen tai kolmanteen maahan soveltamaa yleisempää lähestymistapaa. Menettelysäännöt tarjoaisivat joustavamman ratkaisun kuin vuosiohjelma, jonka puitteissa jaettavien paikkojen määrä on vakio.

Soveltaminen

25. EU:n uudelleensijoittamisohjelman peruseriaatteissa korostettaisiin vahvasti uudelleensijoittamista muita välineitä täydentävänä välineenä, joka ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuksiin käsitellä turvapaikkahakemukset oikeudenmukaisissa menettelyissä ja tarjota alueellaan kansainvälisen oikeuden mukaista suojelua. Tämänkaltaisen ohjelman avainsanoja olisivat ”joustavuus” ja ”tilannekohtaisuus”. Tällä viitataan siihen, että EU:n uudelleensijoittamisohjelma voitaisiin mukauttaa pakolaisten erilaisiin perustarpeisiin ja erityisesti eri alueilla ilmeneviin pitkittyneisiin pakolaisten suojelutarpeisiin. Ohjelma voitaisiin sopeuttaa myös jäsenvaltioiden valmiuksiin uudelleensijoittaa tiettyjä pakolaisryhmiä määrätyn ajan kuluessa. EU ehdottaisi tällaisen ohjelman soveltamista vain tarvittaessa ja yhteistyössä kyseisen kolmannen maan kanssa ohjelman kohteena olevien pitkittyneiden pakolaistilanteiden ja/tai mahdollisesti pakolaisuutta aiheuttavien tilanteiden erityisluonteen vuoksi. Lisäksi olisi saatava selkeä vahvistus sille, että käsillä olevaan tilanteeseen on löydettävä pysyviä ratkaisuja, joista yksi voi olla tietyn väestöryhmän kaikkien tai joidenkin jäsenten uudelleensijoittaminen. On selvää, että ohjelmien mittakaavasäästöinä ja poliittisena painoarvona mitattava lisäarvo, joka ohjelmilla olisi alueella sijaitsevien maiden kanssa sovituisissa kattavissa kumppanuusjärjestelyissä, kasvaisi uudelleensijoitettavien henkilöiden määrän kasvun myötä.

Soveltamisala

26. Kaikki jäsenvaltiot osallistuisivat EU:n laajuiseen uudelleensijoittamisohjelmaan, mutta osallistuminen olisi perusluonteeltaan joustavaa. Jäsenvaltioita, joissa on tällä hetkellä käytössä uudelleensijoittamisohjelmia, kannustettaisiin joko valmistautumaan varaamaan tietty määrä paikoista käytettäväksi strategisesti EU:n uudelleensijoittamisohjelmassa tai jatkamaan kyseisten ohjelmien toteutusta samalla kun ne osallistuvat täysipainoisesti EU:n ohjelmaan, jonka puitteissa niiden kokemusta voidaan hyödyntää jäsenvaltioiden yhteisesti toteuttamassa toiminnassa. Ohjelmaa sovellettaisiin vain tarvittaessa ja osana moniulotteista ratkaisua yksittäiseen pakolaistilanteeseen. Maita, joissa ei tällä hetkellä sovelleta

uudelleensijoittamisohjelmia, kannustettaisiin osallistumaan EU:n ohjelmaan tilapäisesti tai pelkästään myöntämällä siihen varoja (jolloin muita jäsenvaltioita voitaisiin mahdollisesti kannustaa aloittamaan uudelleensijoittamistoiminta). Koska uudelleensijoittaminen olisi yksi osa laajempaa yhteisön ratkaisua tiettyyn, yhteisön ohjelman kohteeksi otettuun pitkittyneeseen pakolaistilanteeseen, uudelleensijoittamisen rooli ja siitä saatava lisäarvo kyseisessä ratkaisussa kannustaisivat kaikkia jäsenvaltioita osallistumaan siihen.

Tarkoitus

27. Yleisenä **motiivina** kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden uudelleensijoittamiseen EU:n alueelle on EU:n ja sen jäsenvaltioiden humanitaarinen perinne turvan ja suojapaikan tarjoamisesta vainoa pakeneville. Uudelleensijoittamisen **päätarkoituksena** on tarjota kansainvälistä suojelua ja pysyvä ratkaisu EU:ssa henkilöille, jotka ovat aidosti suojelun tarpeessa, helpottaa heidän hallittua saapumistaan EU:n alueelle, osoittaa yhteisvastuullisuutta pitkittyneistä pakolaistilanteista kärsiviä lähtöalueilla sijaitsevia maita kohtaan ja jakaa suojelutaakka niiden kanssa. Ohjelman puitteissa uudelleensijoitettavien henkilöiden lukumäärä rajoittaisi epäilemättä EU:n uudelleensijoittamisohjelman kokonaisvaikutusta maailmanlaajuiseen kansainväliseen suojeluohjelmaan, mutta jos ohjelmaa käytetään strategisesti, se voi tarjota muutoin ulottumattomissa olevia pysyviä ratkaisuja pitkittyneeseen pakolaistilanteeseen, tuottaa lisäarvoa kyseisessä tilanteessa toteutettaville toimille ja lisätä niiden painoarvoa.

Tavoitteet

28. On todennäköistä, että komission tulevassa ehdotuksessa EU:n uudelleensijoitusohjelmaksi ehdotetaan kiintiöiden tai enimmäismäärien sijaan **tavoitteiden** asettamista. Mahdollisuudet tavoitteiden saavuttamiseen ovat paremmat kuin kiintiöiden tai enimmäismäärien noudattamiseen, sillä ne ovat joustavampia. Mahdolliselle EU:n uudelleensijoittamisohjelmalle tulevaisuudessa määritettävissä puitteissa uudelleensijoitettavien henkilöiden lukumäärälle voitaisiin asettaa EU:n tasolla vuotuinen kokonaistavoite. Tavoite ei kuitenkaan olisi aluksi sitova ja jäsenvaltiot voisivat asettaa itse omat uudelleensijoittamistavoitteensa. *Vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien raskaiden tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annetussa neuvoston direktiivissä* käytetään ensimmäistä kertaa käsitettä ”molemminpuolinen vapaaehtoisuus”. Lisäksi voitaisiin harkita jäsenvaltioiden taloudellisten avustusten antamista henkilöille tai heidän varsinaista fyysistä uudelleensijoittamistaan. Jos kyseiset henkilöt ovat halukkaita menemään ennemmin yhteen kuin toiseen jäsenvaltioon ja ensin mainittu jäsenvaltio on valmis ottamaan heidät vastaan mahdollisesti taloudellista avustusta vastaan, tämä voisi epäilemättä edistää EU:n tasolla asetetun määrällisen tavoitteen saavuttamista. Tavoitteiden asettamisessa otettaisiin huomioon myös kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan liittyvät strategiset näkökohdat. Tavoitteet asetettaisiin tapauskohtaisesti ja niiden tarkoituksena olisi löytää ratkaisu pitkittyneessä pakolaistilanteessa ilmenneisiin erityisongelmiin.

Perusteet

29. Uudelleensijoittamisen kohderyhmäksi olisi otettava pääasiassa henkilöitä, jotka täyttävät kansainväliselle suojelun myöntämiselle asetetut edellytykset. Edellytykset määritellään ja kootaan yhteen *vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta annetussa neuvoston direktiivissä* (vähimmäisvaatimusdirektiivi). Uudelleensijoittamista hakeneiden henkilöiden valinta voi perustua moniin eri kriteereihin. Valinta voisi kohdistua esimerkiksi kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi katsottuihin henkilöryhmiin ja henkilöihin, joiden jäsenvaltiot katsovat olevan uudelleensijoittamiskelpoisia EU:n uudelleensijoittautumisohjelman mukaisesti. Voitaisiin myös harkita järjestelyä, jonka mukaan EU ottaisi tiettyssä määrin erityisvastuuta heikommassa asemassa olevista pakolaisryhmistä tai ryhmistä, joilla on vaikeuksia kotoutua kyseiseen kolmanteen maahan (esimerkiksi kidutuksen tai seksuaalisen väkivallan uhrin, ihmisoikeuksien puolustajat, tiettyjen etnisten, uskonnollisten tai muiden vastaanottavassa maassa syrjittyjen ryhmien jäsenet jne.) mutta joilla voi olla verrattain hyvät mahdollisuudet kotoutumiseen ja suojelun saamiseen EU:n jäsenvaltiossa. EU:n jäsenvaltioiden maahanmuuttoviranomaisten lähtöalueelle tekemien vierailuiden aikana järjestetyt haastattelutilaisuudet muodostaisivat olennaisen osan päätöksentekoprosessia. Haastatteluista ei kuitenkaan välttämättä voida toteuttaa hätätapauksissa. Vierailut olisivat hyödyllisiä myös siksi, että ne antaisivat päätöksentekijöille valmiudet ymmärtää alueella vallitsevia olosuhteita. Vierailuista olisi hyötyä sekä uudelleensijoittamista että turvapaikan myöntämistä koskevien päätösten teossa.

Oikeudelliset seuraukset

30. Päätettäessä, soveltuuko henkilö uudelleensijoitettavaksi mahdollisen EU-ohjelman mukaisesti, on ratkaistava seuraavat kaksi kysymystä: Täyttävätkö henkilöt kansainvälisen suojelun myöntämisedellytykset? Kuuluvatko he valintakelpoiseksi arvioituun kohderyhmään? Valintaperusteiden määrittämisestä keskustellaan mahdollisen ehdotuksen yhteydessä. Perusteiden soveltamisella voi kuitenkin olla oikeudellisia seurauksia. Lisäksi on pohdittava perusteellisesti kysymystä siitä, mikä olisi oikeudenmukainen tapa suhtautua henkilöihin, jotka ovat tyytymättömiä siihen, että heitä ei ole valittu uudelleensijoitettaviksi, ja onko perusteltua ehdottaa pysyvää ratkaisua tietyille henkilöryhmälle muttei toiselle, vaikka molempien ryhmien tilanne on samankaltainen. Olisi myös pidettävä mielessä, että valinnassa keskitytään tiettyyn kohderyhmään tai tiettyihin erityistapauksiin. Valintaperusteet voitaisiin vahvistaa EU:n tasolla tai jäsenvaltiokohtaisesti osana EU:n tasolla sovellettavaa laajaa ja joustavaa ohjelmaa. Hakijoiden aseman määrittelyyn kolmannessa maassa liittyy myös oikeudellisia seurauksia erityisesti silloin, kun määrittelymenettelyt järjestetään osana EU:n välinettä.

Operatiiviset seuraukset

31. EU:n ohjelmaan olisi sisällytettävä perehdyttämisohjelmia, jotka toteutetaan vastaanottajamaassa ennen pakolaisten lähtöä ja jotka auttavat pakolaisia luomaan realistisia odotuksia ja valmistautumaan heitä odottavaan tulevaisuuteen. Ennen lähtöä järjestettäisiin myös turvatarkastuksia helpottamaan sellaisten henkilöiden

jättämistä uudelleensijoittamisohjelmien ulkopuolelle, jotka eivät täytä kansainvälisen suojelun myöntämisperusteita siksi, että he kuuluvat vähimmäisvaatimusdirektiivissä asetettujen suojelun rajoittamisen ehtojen soveltamisalaan. Kansainvälinen siirtolaisjärjestö, jolla on alalta pitkäaikaista kokemusta, voisi vastata uudelleensijoitettaviksi valittujen henkilöiden kuljetusjärjestelyistä.

32. EU:n uudelleensijoittamisohjelmassa voitaisiin aluksi noudattaa samaa käytäntöä kuin joissakin uudelleensijoittamista jo nyt harjoittavissa Euroopan maissa, jotka ovat antaneet UNHCR:lle päävastuun hakijoiden valinnassa käytettävien asiakirjojen valmistelemisesta ja lähettämisestä uudelleensijoittajamaalle. Myös suorat hakemukset voitaisiin hyväksyä joissakin tilanteissa. Kansalaisjärjestöt voisivat olla aktiivisessa roolissa niiden käsittelyprosessissa. Esimerkiksi Yhdysvaltojen soveltamassa pakolaisten vastaanotto-ohjelmassa kentällä toimivat kansalaisjärjestöt tai Kansainvälinen siirtolaisjärjestö vastaavat hakemusten käsittelystä ja viimeistelevät asiakirja-aineistot kentällä ennen maahanmuuttoviranomaisten suorittamia haastatteluita. Nämä järjestöt eivät varsinaisesti toimita tapauksia käsiteltäviksi vaan helpottavat niiden käsittelyä.
33. On myös tutkittava mahdollisuutta EU:n **teknisen avun** antamiseen ohjelmaan osallistuville jäsenvaltioille. Apu voisi koostua uudelleensijoittamista tapausten valmistelusta, toimittamisesta käsiteltäviksi ja valinnasta sekä määrätyn tapauskokonaisuuden toimittamisesta tietyn jäsenvaltion käsiteltäväksi sovitun yhteistyön puitteissa. Suunnittelu- ja koordinoitijärjestelmän puitteissa voitaisiin muun muassa määrittää mahdollisen uudelleensijoittamisohjelman poliittiset tavoitteet ja työskentelymenetelmät sovittujen parametrien ja parhaiden kansainvälisten käytäntöjen pohjalta. Järjestelmää voitaisiin käyttää ohjelman toteutuksen valvontaan ja sen tulosten seurantaan määriteltyjen indikaattorien perusteella sekä sellaisten pakolaistilanteiden analysointiin ja kartoittamiseen, joihin uudelleensijoittaminen soveltuu käytettäväksi. Komissio tutkii EU:n uudelleensijoittamisohjelman valmistelutöiden yhteydessä tällaisen teknisen avun toteuttamiskelpoisuutta ja siihen liittyviä vaatimuksia.

Taloudelliset seuraukset

34. EU:n uudelleensijoittamisohjelman rahoittamisen osalta voidaan todeta, että uudelleensijoitettujen pakolaisten sisällyttäminen komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille esittämän ehdotuksen mukaisesti Euroopan pakolaisrahaston toisen vaiheen edunsaajiin tukee ohjelman taustalla olevaa yhteistoiminnan ja yhteistyön ajatusta. Ensimmäisen vaiheen kohderyhmät on säilytetty ennallaan kyseisessä ehdotuksessa, ja siihen on lisäksi liitetty henkilöt, joiden tulo EU:n alueelle sallitaan uudelleensijoittautumisohjelmien puitteissa kansainväliseen suojeluun liittyvistä syistä. Vaikka tätä ryhmää ei ollut aiemmin varsinaisesti jätetty rahaston soveltamisalan ulkopuolelle, sitä ei mainittu erikseen, mikä on aiheuttanut epävarmuutta. Kysymykseen pyritään nyt löytämään ratkaisu Euroopan tasolla, kuten komission tiedonannoissa ja äskettäisissä puheenjohtajavaltion päätelmissä todetaan. Uudelleensijoittaminen on myös monien jäsenvaltioiden operatiivisten ohjelmien aiheena. Tavoitteena on asettaa käyttöön EU:n talousarviomekanismi tukemaan jäsenvaltioita, jotka ovat jo ottaneet käyttöön tai aikovat ottaa käyttöön uudelleensijoittamisohjelman, erityisesti antamalla niille takeet kohtuullisesta taloudellisesta tuesta pakolaisten uudelleensijoittamiseen ensimmäisenä EU:n

jäsenvaltioissa vietettynä vuotena. Myös Euroopan pakolaisrahaston yhteisön toimia koskevasta ohjelmalohkosta, joka on perustettu turvapaikkapolitiikkaan liittyvien innovatiivisten toimien tai koko yhteisön edun mukaisten toimien rahoittamiseksi, voitaisiin tukea parhaita käytäntöjä ja lisätä valtioidenvälisiä hankkeita sekä vuoropuhelua ja tiedotusta hankkeiden tuloksista uudelleensijoittamisalueella. Niistä voitaisiin rahoittaa aluksi EU:n uudelleensijoittamisohjelman käynnistyskustannuksia. Pidemmällä aikavälillä EKR II:n (2008–2010) toisessa monivuotisessa ohjelmatyön vaiheessa voitaisiin ottaa käyttöön erityinen uudelleensijoittamista koskeva ohjelmalohko, jonka toteutukseen Euroopan parlamentti voisi osallistua aiheelliseksi katsomassaan laajuudessa.

Suojattua maahantuloa koskevat menettelyt

35. UNHCR:n mukaan suojattua maahantuloa koskevista menettelyistä saadaan ilmeistä hyötyä paitsi suojelun kannalta, myös siksi, että ne voivat lisätä järjestystä ja ennakoitavuutta pakolaisten laittomassa liikkumisessa maasta toiseen ja vähentää tarvetta turvautua lainvastaisiin matkustuskeinoihin, salakuljetus ja ihmiskauppa mukaan luettuina. Roomassa pidetyn seminaarin ja jäsenvaltioiden asian kannalta merkityksellisten oikeuskäytäntöjen perusteella on kuitenkin selvää, että jäsenvaltioilla ei ole yhteistä näkökantaa eivätkä ne suhtaudu mahdollisiin suojattua maahantuloa koskeviin menettelyihin yhtä suurella luottamuksella kuin uudelleensijoittautumisjärjestelyihin. Komissio ei sen vuoksi aio ehdottaa suojattua maahantuloa koskevien menettelyiden käyttöönottoa EU:n tasolla itsenäisenä toimena. Menettelyitä, jotka koskevat välitöntä ja kiireellistä suojaa tarvitsevien henkilöiden suojattua tuloa EU:n alueelle, voitaisiin kuitenkin tietyissä olosuhteissa helpottaa. Tällainen menettely voitaisiin sisällyttää ”**hätätoimenpiteenä**” osaksi laajempaa uudelleensijoittamistoimenpidettä, kuitenkin siten, että jäsenvaltioilla olisi niiden toteuttamisessa täysi harkintavalta ja ne toteutettaisiin vain, jos se on perusteltua paikallisten olosuhteiden kannalta. Tällaisilla menettelyillä olisi epäilemättä samankaltaisia oikeudellisia seurauksia kuin EU:n uudelleensijoittamisohjelmalla. Erona olisi se, että pakolaisaseman määrittely tapahtuisi EU:ssa (seulontaprosessin jälkeen).

II luku

26. päätelmän toinen tavoite: *pohditaan ”keinoja tehostaa lähtöalueiden suojelunvalmiuksia”*

EU:n politiikka

36. Joulukuussa 2002 annetussa komission tiedonannossa *Siirtolaiskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin* (joulukuun 2002 tiedonanto) kuvaillaan pakolaisten hyväksi toteutettuja yhteisön toimia ja erityisesti pakolaisväestöjen hädän lievittämiseksi annettavaa yhteisön humanitaarista apua. Nämä toimet käsittävät myös yhteisön kehitysyhteistyön sekä taloudellisen, rahoitus- ja teknisen yhteistyön kolmansien maiden kanssa. Tiedonannon mukaan suurten pakolaisryhmien vastaanottajina toimiville kehitysmailla aiheuttamaa rasitusta pahentaa se, että kyseisten maiden taloudelliset ja institutionaaliset voimavarat ovat leimallisesti vähäiset. Erityisissä yhteisön toimissa keskitytään järjestämään tarvittavat varat, joilla voidaan tarjota suojelua, hoitoa ja ylläpitoa pakolaisväestölle niin kauan kuin on tarpeen. Pakolaisten tarpeiden

täyttämiseksi rahoitetuilla hankkeilla autetaan samalla välillisesti vastaanottajamaita tarjoamaan parempaa suojelua, sillä niiden oma infrastruktuuri ja institutionaalinen kapasiteetti eivät yleensä riitä täyttämään niihin kohdistuvia vaatimuksia. Joidenkin yhteisön välineiden tarkoituksena on avustaa pakolaisia ja/tai vastaanottajamaita. Esimerkkeinä voidaan mainita kotiseudultaan siirtymään joutuneille väestöryhmille Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaissa suunnattu apu, yhteisön humanitaarisen avun toimiston ECHO:n kautta välitetty humanitaarinen apu sekä taloudellinen ja tekninen tuki. Tiedonannossa todetaan kuitenkin, että humanitaarinen apu ei riitä eikä sovellu kaikkien pitkittyneissä pakolaistilanteissa ilmenevien tarpeiden täyttämiseen eikä sillä näin ollen voida yksin varmistaa pysyvien ja kestävien ratkaisujen löytymistä pakolaisongelmiin. Tiedonannossa otettiin esille hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön yhteennivomiseen liittyvien aloitteiden merkitys ja mainittiin joitakin yhteisön toimia, kuten EKR, MEDA ja CARDS.

37. Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto käsitteli joulukuun 2002 tiedonantoa 19. toukokuuta 2003 pidetyssä kokouksessaan. Se kehotti komissiota varmistamaan muun muassa, että maahanmuuttoon liittyvä apu kolmansille maille keskitettäisiin kansallisen lainsäädännön parantamiseen ja laillisen maahanmuuton ja turvapaikkahakemusten hallinnointiin kaikilta osin kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon monien kehitysmaiden taloudelliset ja institutionaaliset valmiudet ja pakolaisten vaikutukset kyseisiin rakenteisiin. Neuvosto kehotti komissiota pohtimaan tapoja lujittaa vastaanottokapasiteettia, kehittää edelleen kehitysyhteistyön käyttöä pysyvien ratkaisujen löytämiseksi pakolaisten tilanteeseen ja laatia konkreettisia ehdotuksia keinoista, joilla alueen pakolaisten avustamiseen voitaisiin suunnata aiempaa enemmän tukea. Neuvosto totesi myös, että maahanmuuttoon liittyvien näkökohtien yhdistämisessä yhteisön ulkoisiin toimiin olisi pidettävä kiinni EU:n ulkoisen politiikan ja toimien johdonmukaisuudesta ja se olisi liitettävä osaksi kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kunkin maan tai alueen erityistilanne.
38. Maaliskuun 2003 tiedonannossaan komissio asetti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan kehittämisen lähtökohdaksi globaalit kehitysnäkymät ja painotti vuorovaikutuksen lisäämistä pakolaisongelman hallinnointiin liittyvien sisäisten ja ulkoisten menettelyiden välillä. Maaliskuun 2003 tiedonannossa korostetaan, kuinka tärkeää on jakaa vastuu pakolaisten hallinnoinnista kolmansien maiden ja erityisesti ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden kanssa. Lisäksi maaliskuun 2003 tiedonannossa painotettiin tarvetta yhteistyön tehostamiseen pakolaisia vastaanottavien maiden suojeluvaihtoehtojen vahvistamiseksi. Kesäkuun 2003 tiedonannossa pidetään tärkeänä erityisesti mahdollisten turvapaikkajärjestelmiä koskevien uusien lähestymistapojen keskittämistä tiukemmin toimiin, jotka voitaisiin toteuttaa EU:n ulkopuolella rasiuksen ja vastuun jakamiseksi. Uuden lähestymistavan yleistavoitteena on turvapaikkaan liittyvien muuttovirtojen parempi hallinta sekä Euroopan alueella että lähtöalueilla. Tämän seurauksena turvapaikkajärjestelmiä voidaan muuttaa helpommin lähestyttäviksi, oikeudenmukaisemmiksi ja hallitummiksi. Samaan aikaan on rahoitettu monia ohjelmia, joiden tarkoituksena on kehittää turvapaikkajärjestelmiä kolmansissa maissa, erityisesti Balkanin ja Itä-Euroopan maissa, ja varmistaa UNHCR:n normien mukaisesti, että järjestelmät toimivat moitteettomasti.

39. Kesäkuun 2003 tiedonannossa ehdotetaan, että uusi lähestymistapa olisi otettava käyttöön asteittain. Ensiksi olisi toteutettava valmistelutoimia sen selvittämiseksi, millaisia toimia voitaisiin toteuttaa. Sen jälkeen esitettäisiin konkreettisia ehdotuksia varsinaisesti toteutettaviksi ohjelmiksi ja hankkeiksi. Budjettikohdasta B7-667 ”kolmansien maiden kanssa maahanmuuttoasioiden alalla tehtävä yhteistyö” (varainhoitovuosi 2003) voidaan rahoittaa toimia, joilla tehostetaan lähtöalueiden suojelunvalmiuksia. Rahoituksen piiriin on valittu useita hankkeita, jotka kaikki toteutetaan UNHCR:n avulla. Hankkeissa keskitytään suojelujärjestelmissä havaittujen puutteiden analysointiin, kansainvälisen suojelun ja pakolaisten omatoimisuuden lisäämiseen, tiettyjä pakolaisryhmiä koskevan kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman valmisteluun, suojelun tarveperusteiseen suunnitteluun, joka on ennakoedellytys tehokkaiden suojelunvalmiuksien luomiselle valituissa maissa, ja turvapaikkainstituutioiden kehittämiseen tietyillä lähtöalueilla. Hankkeiden tulosten odotetaan vaikuttavan sekä poliittisella että operatiivisella tasolla erittäin myönteisesti lähtöalueiden suojelukapasiteetin tehostamiseen ja tehokkaan suojelun mittaamista koskevien strategioiden kehittämiseen.

Yleinen politiikka

40. UNHCR:n mukaan valtioiden muodostamalla yhteisöllä laajassa merkityksessä on kollektiivinen velvollisuus asettaa turvapaikanhakijoita jo nyt tai todennäköisesti tulevaisuudessa vastaanottavien valtioiden käyttöön muun muassa UNHCR:n kautta välineet, joita hyödyntämällä kyseiset valtiot voivat täyttää pakolaisten kohtelulle asetetut kansainväliset normit. Rasituksen jakamiseksi valtioiden kesken alueiden, jotka ovat vastaanottaneet vähiten pakolaisia suhteessa vaurastasoonsa, voidaan odottaa avustavan maita, jotka ovat vastaanottaneet eniten pakolaisia suhteessa kansantalouteensa. UNHCR on johdonmukaisesti painottanut, että pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden suojelua vastaanottajamaissa koskevien valmiuksien kehittämisen tavoitteena on viime kädessä vahvistaa valtioiden kykyä täyttää kansainväliset oikeudelliset velvoitteensa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita kohtaan, rakentaa suojeluverkostoja kansalaisyhteiskuntaan sekä vahvistaa oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksien kunnioittamista kyseisissä valtioissa. UNHCR on todennut, että jos suojelunvalmiudet ovat riittävän kehittyneitä ja tehokkaita, turvapaikanhakijoille ja pakolaisille voidaan tarjota parempaa suojelua ja apua.
41. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden suojeluun sovellettavat normit kattavat pakolaisaseman kaikki vaiheet vastaanotosta, aseman määrittämisestä ja kokonaisvaltaisesta suojelusta aina lopullisen päätöksen tekemiseen heidän tilanteestaan (joko vapaaehtoinen kotiinpaluu, vastaanottajamaahan kotouttaminen tai uudelleensijoittaminen kolmanteen maahan). Jotta normit olisivat tehokkaita, niitä on kuitenkin sovellettava käytäntöön. On tärkeää, että EU valitsee mitattavissa olevia ja realistisia indikaattoreita kolmansissa maissa meneillään olevan suojelutoiminnan arviointia varten. Suojelun arvioinnissa on tärkeää tunnustaa, että järjestelmien parantaminen tapahtuu eri maissa eri aikataulussa. Joissakin maissa voi viedä vuosikymmeniä ennen kuin ne kykenevät täyttämään vaaditut institutionaaliset ja infrastruktuuriin liittyvät normit. **Vastaanottajamaiden suojelunvalmiuksien lujittamista koskevassa käsikirjassa** UNHCR yksilöi useita komponentteja, joilla on merkitystä sekä suojelunvalmiuksien kehittämisen että niiden arvioinnin kannalta.
42. Tarvitaan yhteensovittettua ja systemaattista lähestymistapaa suojelunvalmiuksien lujittamiseen ja kehittämiseen lähtöalueilla sijaitsevissa kolmansissa maissa

turvapaikkahakemusten käsittelyä sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja kotouttamista varten. Tarkoituksena on tukea kyseisten maiden kehittymistä vahvoiksi tehokkaan suojelun tarjoajiksi. Lähtöalueella sijaitsevan kolmannen maan olisi toisin sanoen kyettävä tarjoamaan pakolaisille mahdollisuus paikalliseen kotouttamiseen, jos saatavilla ei ole kumpaakaan UNHCR:n määrittämästä kahdesta perinteisestä pysyvästä ratkaisusta (uudelleensijoittaminen tai paluu lähtömaahan) tai jos pakolainen joutuu odottamaan pysyvän ratkaisun löytymistä. Tehokkaalle suojelulle on kehitettävä vertailupohja, johon vastaanottajamaiden olisi pyrittävä EU:n avulla ja yhteistyössä sen kanssa.

43. Vertailupohjan kehittämiseksi EU:n olisi aluksi luotava katsaus tekijöihin, joita se itse käyttää tarjotessaan suojelua sitä tarvitseville ja joista määrätään suurelta osin EY:n perustamissopimuksen 63 artiklassa. Toimenpiteiden painopistealueita ovat suojelu vainolta ja käännättämiseltä (pakolaisaseman määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset), oikeus oikeudenkäyntiin (menettelyitä koskevat vähimmäisvaatimukset) ja mahdollisuus riittävään toimeentuloon (vastaanottoolosuhteita koskevat vähimmäisvaatimukset). Tehokkaan suojelun on täytettävä kaikki nämä vaatimukset. Vaikka kaikkien maiden on noudatettava kansainvälisiä velvollisuuksiaan, toimeentulon taso vaihtelee maasta toiseen.

44. Jäljempänä määritetyille suojelun osatekijöille voitaisiin asettaa kaksi tavoitetta. Ne voitaisiin katsoa tarkoituksenmukaisiksi indikaattoreiksi vastaanottajamaan suojeluvälineiden ja sen arvioimiseksi, onko vastaanottajamaa kehittänyt kestävä suojelujärjestelmän. Lisäksi niitä voitaisiin käyttää sellaisten vertailukohtien muodostamisessa välineiden ja instituutioiden kehittämistä varten, joita voidaan käyttää lähtökohtana kohdennetussa teknisessä avussa, kuten esimerkiksi AENEAS-ohjelmasta rahoitetussa avussa.

a. **Liittyminen pakolaisten suojelua koskeviin välineisiin, alueelliset suojeluvälineet mukaan luettuina, ja muihin ihmisoikeussopimuksiin ja kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskeviin sopimuksiin sekä varaumien peruuttaminen**

Liittymistä kansainvälisiin pakolaisten suojeluvälineisiin ja muihin ihmisoikeusvälineisiin voidaan pitää ensimmäisenä tärkeänä askeleena kohti tehokkaampaa kansallista pakolaisten suojelujärjestelmää.

b. **Kansallinen lainsäädäntö: pakolais-/turvapaikkalainsäädännön antaminen/muuttaminen**

On tärkeää, että jäsenvaltioissa ei ole pelkästään voimassa pakolais- ja turvapaikkalainsäädäntöä, vaan että kyseinen lainsäädäntö on lisäksi kansainvälisten normien, erityisesti oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyiden käyttöönottoa koskevien normien mukaista. Asianmukaisista oikeudellisista puitteista ja menettelyistä ei ole mitään hyötyä, jos niitä ei sovelleta tai niitä sovelletaan epäoikeudenmukaisesti. Lisäksi on tärkeää tukea välineiden ja instituutioiden kehittämistä, henkilöstön tuki ja koulutus mukaan luettuna, sekä asianmukaisten pakolaishallintorakenteiden käyttöönottoa.

c. Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten rekisteröinti ja dokumentointi

Rekisteröinti ja dokumentointi ovat tärkeitä näkökohtia pakolaisten suojelussa. Kansainvälisen suojelun tarpeen tai sitä koskevan pyynnön dokumentointi kuuluu valtion vastuualueeseen. Henkilön dokumentoimisella turvapaikanhakijaksi tai – kun on kyse ryhmän aseman alustavasta määrittämisestä – pakolaiseksi annetaan tärkeä tae kyseiselle henkilölle ja tehdään lisäksi palvelus muille valtioille, jotka voivat tarvita asiakirjoihin merkittävät tietoja. Asianmukaisen rekisteröinnin ja biometristen tunnisteiden käytön ja/tai turvapaikanhakijan suojeluhakemuksen dokumentoinnin laiminlyönti voi aiheuttaa myöhemmässä vaiheessa vakavaa haittaa yhteisen järjestelmän käytölle valtioiden vastuualueiden jakamisessa. UNHCR pitää sen vuoksi erittäin tärkeänä yhdenmukaistettujen lähestymistapojen soveltamista ja tuen suuntaamista pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kattavaan ja järjestelmälliseen rekisteröintiin ja dokumentointiin. Myös tietojenvaihtoa koskevat normit sekä kannustimet, joilla turvapaikanhakijoita ja pakolaisia autetaan hankkimaan ja valtioita tarjoamaan matkustus- ja/tai henkilöllisyysasiakirjoja, olisi yhdenmukaistettava.

d. Turvapaikanhakijoiden maahanpääsy ja vastaanotto

Vastaanottonormit liittyvät kiinteästi menettelyihin, joita sovelletaan aseman määrittämiseen konkreettisissa yksittäistapauksissa. Turvapaikanhakijoiden *vastaanotto- ja oleskeluedellytysten* olisi oltava asiaa koskevien kansainvälisten ja kansallisten oikeudellisten normien mukaisia. Edellytysten määrittämisessä olisi otettava huomioon vastaanottajamaan sosioekonominen tilanne ja periaate, jonka mukaan turvapaikanhakijoille olisi taattava koko turvapaikkamenettelyn ajaksi riittävä elintaso suhteessa vastaanottajamaassa vallitsevaan tilanteeseen. Olisi pyrittävä varmistamaan erityisesti pakolaisten perustarpeiden (ruoka, asunto, terveys ja koulutus) täytyminen.

e. Omatoimisuuden ja paikallisen kotouttamisen tukeminen

Kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille kolmansissa maissa tarjottava suojelun ja elämän laatu sekä toivo pysyvän ratkaisun löytymisestä heidän tilanteeseensa vaikuttavat huomattavasti mahdollisuuksiin vähentää tarvetta määrääksenvastaiseen liikkumiseen maasta toiseen ja poistaa sen lopulta kokonaan. Tällöin henkilölle tarjotaan paitsi turvapaikka, myös mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään odottaessa pysyvän ratkaisun (paluu lähtömaahan, paikallinen kotouttaminen tai uudelleensijoittaminen) löytymistä hänen tilanteeseensa. Myös kotouttaminen vastaanottomaahan ja erityisesti itsenäinen taloudellinen toimeentulo ja perussosiaalipalveluiden saatavuus helpottavat merkittävästi uudelleenkotoutumista kotimaahan, kun paluu muuttuu vihdoinkin mahdolliseksi. Pakolaisilla olisi sen vuoksi oltava hyvät mahdollisuudet tuottavan toiminnan harjoittamiseen, riittävään koulutukseen ja muiden perussosiaalipalveluiden, erityisesti terveyspalveluiden käyttöön. Turvallisuuden parantaminen ja mahdollisuus omatoimisuuteen ovat erityisen tärkeitä tekijöitä torjuttaessa määrääksenvastaista liikkumista maasta toiseen. Ne ovat myös ennakoedellytyksenä pysyvän ratkaisun löytymiselle. On tärkeää tukea vastaanottajamaan hallituksen pyrkimyksiä torjua laittomien aseiden leviämistä pakolaisia vastaanottavilla alueilla, riisua aseistetut ryhmät aseista ja kotiuttaa entiset sotilaat.

45. Suojelua hakevan henkilön tilannetta on tarkasteltava tiettyjen periaatteiden valossa, jotta voitaisiin arvioida, onko hän tosiasiallisesti suojelun tarpeessa. Kyseiset periaatteet olisi asetettava vertailupohjaksi tehokkaalle suojelulle ja niiden olisi liityttävä suoraan edellä mainittuihin viiteen suojelun osatekijään. Vertailupohja voisi perustua esimerkiksi seuraaviin periaatteisiin:
- (a) *ihmisen henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi; ja*
 - (b) *Geneven yleissopimuksen mukaista palauttamiskiellon periaatetta noudatetaan; ja*
 - (c) *oikeutta olla joutumatta kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun uhriksi ja kieltoa poistaa maasta henkilö, joka on vaarassa joutua kyseisen kohtelun uhriksi, noudatetaan; ja*
 - (d) *henkilöillä on mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja pakolaisaseman saaneilla on mahdollisuus Geneven yleissopimuksen mukaiseen suojeluun; ja*
 - (e) *henkilöllä on mahdollisuus elää turvallista ja ihmisarvoista elämää ottaen huomioon vastaanottajamaassa vallitseva sosioekonominen tilanne.*
46. Vielä on paljon tehtävää ennen kuin lähtöalueilla sijaitsevien nykyisten vastaanottajamaiden enemmistön voidaan katsoa saavuttaneen tason, jolla niillä on valmiudet ja ne ovat valmiit tarjoamaan edellä mainittujen vertailukohtien mukaista tehokasta suojelua, ja ennen kuin pakolaisten tarvetta liikkua määräyksenvastaisesti maasta toiseen onnistutaan pienentämään. Pysyviä ratkaisuja ei voida löytää hetkessä, vaan ne edellyttävät pitkän aikavälin suunnittelua. Onkin erittäin tärkeää, että EU sitoutuu useammaksi vuodeksi avustamaan kolmansia maita tässä muutosprosessissa. Joulukuun 2002 tiedonannossa todetaan, että Välimeren alueella sijaitseville maille, Keski-Aasian ja Balkanin maille sekä AKT-maille annetaan jo nyt ulkoisen avun ohjelmasuunnittelun mukaisesti taloudellista ja teknistä tukea tämällyypiseen toimintaan. EU:lla on lisäksi vankkaa kokemusta suojeluvaikeuksien kehittämistä koskevista erityistoimista, joita se on toteuttanut muun muassa turvapaikka-asioita koskevan monialaisen Phare-ohjelman ja kummitoimintavälineen (*Twinning*) yhteydessä. Myös AKT-maiden keskinäiseen muuttoliikkeeseen liittyvien valmiuksien kehittämistä koskevasta rahoitusvälineestä (jonka käyttöönottoa pohditaan parhaillaan) voitaisiin rahoittaa tähän alaan liittyviä kohdennettuja erityistoimia.
47. Lyhyellä aikavälillä voitaisiin toteuttaa kolmansien maiden suojeluvaikeuksia tehostavia toimia, joilla voidaan pienentää turvapaikanhakijoiden tarvetta liikkua maasta toiseen. Toimet toteutettaisiin osana uutta AENEAS-ohjelmaa, jonka tarkoituksena on antaa taloudellista ja teknistä tukea kolmansille maille turvapaikka- ja maahanmuuttoasioihin liittyvissä kysymyksissä. Jäsenvaltioille, kolmansille maille, kansainvälisille järjestöille ja kansalaisjärjestöille tarjotaan tällä rahoitusvälineellä tilaisuus puuttua pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin tai joukottaiseen maahantuloon tietyltä alueelta. Kyseisen maan tai alueen suojeluvaikeuksia tehostavat hankkeet toteutettaisiin tiiviissä yhteistyössä kyseisten maiden ja UNHCR:n kanssa. UNHCR rahoittaa jo nyt suojelutoiminnan

tarveperusteiseen suunnitteluun liittyviä hankkeita entisestä B7-667 budjettikohdasta. Hankkeilla pohjustetaan tehokkaiden suojevaluomiuksien kehittämistä valituissa Afrikan maissa.

III luku

Kokonaisvaltainen lähestymistapa turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin

48. Kattavampi ja kokonaisvaltaisempi lähestymistapa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiin on kuulunut jo pitkään EU:n tavoitteisiin. Tampereella lokakuussa 1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa todettiin, että turvapaikka- ja maahanmuuttokysymykset ovat erillisiä mutta toisiinsa liittyviä kysymyksiä. Eurooppa-neuvosto korosti samalla kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä ja lähtö- ja kauttakulkualueella sijaitsevien kolmansien maiden kanssa harjoitettavan yhteistyön tärkeää asemaa tällaisen lähestymistavan soveltamisen onnistumisessa. Sevillassa kesäkuussa 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti tämällytyyppisen toiminnan keskeistä asemaa ja peräänkuulutti EU:n ja kolmansien maiden suhteisiin kohdennettua lähestymistapaa, jossa hyödynnettäisiin kaikkia tarkoitukseen soveltuvia EU:n ulkosuhteiden välineitä. Thessalonikissa kesäkuussa 2003 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa otettiin jälleen esille maahanmuuttokysymysten keskeinen asema EU:n politiikassa ja oltiin yhtä mieltä siitä, että näistä kysymyksistä kolmansien maiden kanssa käytävän vuoropuhelun ja niiden kanssa harjoitetun yhteistoiminnan olisi oltava osa yhdenmukaista, kokonaisvaltaista ja tasapainotettua yleistä toimintamallia, joka eriytettäisiin vastaamaan kullakin alueella ja kussakin kumppanuusmaassa vallitsevaa tilannetta. Thessalonikin Eurooppa-neuvosto totesi, että arviointimekanismissa, jota käytetään seurattaessa suhteita kolmansiiin maihin, olisi kiinnitettävä huomiota kyseisten maiden osallistumiseen turvapaikka- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyviin kansainvälisiin järjestelmiin, yhteistyöhön, jota kolmannet maat harjoittavat kansalaistensa takaisinoton alalla, ja sellaisten turvapaikkajärjestelmien perustamiseen, joissa kiinnitetään erityishuomiota tehokkaan suojeulun saatavuuteen.
49. Vastatakseen konkreettisilla toimilla Thessalonikin Eurooppa-neuvoston kehoitukseen yhdenmukaistettuna, kokonaisvaltaisen, tasapainoisen, joustavan ja tapauskohtaisen lähestymistavan käyttöönotosta komissio aikoo ehdottaa, että otettaisiin käyttöön **EU:n alueellisia suojeleohjelmia**, jotka sisältävät turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin liittyviä toimia ja hankkeita ja jotka kehitetään tiiviissä yhteistyössä kyseisellä alueella sijaitsevien kolmansien maiden kanssa. Ohjelmat laadittaisiin samassa yhteydessä ja samoin väliajoin kuin alueelliset ja kansalliset strategia-asiakirjat, jotka muodostavat yleiset puitteet EU:n ja kehitysmaiden keskinäisille suhteille. Alueelliset suojeleohjelmat olisivat siten monivuotisia ja niissä olisi mahdollisuus väliarvioiden laatimiseen, jos ohjelman kohdealueen pitkittyneeseen pakolaistilanteeseen on löytymässä ratkaisu.
50. EU:n alueellisten suojeleohjelmien puitteissa laadittavien analyysien ja ehdotettujen toimenpiteiden on oltava kaikilta osin alueellisten ja kansallisten strategia-asiakirjojen mukaisia. Suojeleohjelmat liitettäisiin sen vuoksi osaksi kyseiseen maahan tai alueeseen sovellettavaa kokonaisstrategiaa, mikä mahdollistaa ohjelmien ja strategian eri osa-alueiden välisten synergiaetujen (erityisesti hyvän hallinnon, oikeusjärjestelmän uudistamisen, instituutioiden kehittämisen, demokratisoitumisen, ihmisoikeuksien jne.) kokonaisvaltaisen hyödyntämisen. EU:n alueelliset

suojeluohjelmat tarjoaisivat myös suuntaviivat toiminnalle, jota yksittäiset jäsenvaltiot harjoittavat tietyssä maassa tai tietyllä alueella. EU:n ja kolmansien maiden (kuten Yhdysvaltojen ja Kanadan) tai muiden tahojen, kuten kansainvälisten järjestöjen, toteuttamien toimien olisi oltava keskenään mahdollisimman johdonmukaisia ja toisiaan täydentäviä. Ohjelmat koostuisivat mitattavissa olevista konkreettisista toimista, joista saatava todellinen hyöty ulottuisi sekä tarjottuun suojeluun että kolmannen maan kanssa jo aiemmin tehtyihin sopimuksiin.

51. EU:n alueelliset suojeluohjelmat tarjoaisivat monenlaisia toimenpiteitä sisältävän ”**toimenpidepaketin**”. Osa näistä toimenpiteistä on jo käytössä, osa on vielä kehitteillä ja osa edelleen ehdotuksen asteella (ks. edellä uudelleensijoittamisohjelmat). Toimenpiteet olisi suunnattava pääasiassa suojeluun. Koska on tärkeää ottaa tasapuolisesti huomioon ja arvioida kaikkien osapuolten edut ja kolmansien maiden jo aiemmin ilmaisema kiinnostus maahanmuuttoon liittyviin välineisiin, ”toimenpidepakettiin” voitaisiin sisällyttää seuraavanlaisia toimia:

- **Suojeluvalmiuksia tehostavat toimet**: yhteensovitettu ja systemaattinen lähestymistapa suojeluvalmiuksien lujittamiseen ja kehittämiseen lähtöalueilla sijaitsevissa kolmansissa maissa turvapaikkahakemusten käsittelyä sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja kotouttamista varten. Tarkoituksena on tukea kyseisten maiden kehittymistä vahvoiksi tehokkaan suojelun tarjoajiksi.
- **Rekisteröintiohjelma**: UNHCR:n rekisteröintiohjelma (”Profile”), jossa on viime kädessä tarkoitus käyttää biometrisiä tekniikoita, tarjoaa keskeisen välineen, jolla voidaan tehostaa suojelua kussakin kolmannessa maassa tarvitsevien henkilöiden luettelointia. Kyseistä ohjelmaa voitaisiin hyödyntää myös EU:n alueellisten suojeluohjelmien mukaisesti toteutetun toiminnan vaikutusten arvioinnissa.
- **EU:n laajuinen uudelleensijoittamisohjelma**: tällaista ohjelmaa, jonka pääkohtia kuvailtiin edelleen, voitaisiin hyödyntää EU:n suojeluohjelmissa sen varmistamiseksi, että EU:n alueelle tulo tapahtuu hallitusti, ja kolmansien maiden suojeluvalmiuksien tehostamiseksi.
- **Paikallisen infrastruktuurin parantamiseen suunnattu apu**: tällä avulla pyritään varmistamaan, että pakolais yhteisöjen oleskelu ei aiheuta kohtuutonta raskautta paikalliselle infrastruktuurille (sosiaaliselle infrastruktuurille, vesihuollolle, ympäristölle, energia- ja liikenneverkoille jne.). Tarkoituksena on, että alueille koituisi pakolaisten oleskelusta hyötyä eikä pelkkiä ongelmia ja että alueet saisivat tilaisuuden ilmaista todelliset tarpeensa ja toiveensa. Vastaanottajaalueille pitäisi antaa aktiivinen rooli ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa.
- **Kolmannessa maassa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden paikalliseen kotouttamiseen suunnattu apu**: tällä avulla pyritään vähentämään pakolaisten tarvetta liikkua jäsenvaltiosta toiseen ja tarjota heille mahdollisuus ihmisarvoisiin elinolosuhteisiin joko pysyvänä ratkaisuna (paikallinen kotouttaminen) tai jos pysyvän ratkaisun löytymistä joudutaan odottamaan, mahdollisimman pian ja lähellä heidän tarpeitaan. Tällaista apua koskevassa ohjelmassa on tärkeää painottaa vastaamista eri kohderyhmien tarpeisiin.

- **Laillista maahanmuuttoa koskeva yhteistyö:** tarkoituksena on edistää aktiivista yhteistyötä ja vuoropuhelua laillisen maahanmuuton alalla kumppanusneuvotteluihin osallistuvan kolmannen maan kansalaisten maahanmuuttomahdollisuuksien kartoittamiseksi ja neuvotella tiettyjen henkilöryhmien viisumivaatimusten helpottamisesta. Tällaisella yhteistyöllä voi olla ehkäisevä vaikutus myös laittomiin muuttovirtoihin, kuten laillisen ja laittoman maahanmuuton välisistä yhteyksistä laaditussa tutkimuksessa ja aiheesta annetussa komission tiedonannossa todetaan.
- **Muuttovirtojen hallintaa koskeva toimi:** kyseisillä järjestelyillä pyritään parantamaan kolmansien maiden ja kauttakulkumaiden valmiuksia ottaa vastaan eri ryhmistä muodostuvia muuttovirtoja sekä torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja järjestäytyntä rikollisuutta. Tukea voitaisiin myöntää myös maahanmuuttajien kannustamiseksi palaamaan kotimaahansa.
- **Paluu:** kyseiset toimet voitaisiin suunnata kolmannen maan omiin kansalaisiin ja muiden kolmansien maiden kansalaisiin, joille kyseinen maa on ollut tai olisi voinut olla ensimmäinen turvapaikan tarjoava maa, jos kyseisellä maalla on valmiudet tarjota tehokasta suojelua. Jos paluuseen liittyvät kuljetusjärjestelyt toteutetaan UNHCR:n ja Kansainvälisen siirtolaisjärjestön tuella ja niistä tehdään diplomaattisopimus, joka sisältää tuki- ja toimenpidepaketin, suojelutoimet ja seurantamahdollisuudet ovat paremmat kuin sellaisten yksittäisten turvapaikanhakijoiden tapauksessa, jotka jäävät ensimmäisen turvapaikan tarjoavaan maahan tai joilta evätään pääsy kyseiseen maahan ja jotka palautetaan kolmanteen maahan turvallisen kolmannen maan periaatteeseen perustuvien yleisten järjestelyiden mukaisesti.

52. EU:n alueellisten suojeluohjelmien olisi oltava joustavia, tilannekohtaisia ja tarkoituksenmukaisia sen sijaan, että niissä sovellettaisiin yleispäteviä normeja. Niistä saatava lisäarvo perustuisi eri osa-alueiden parempaan yhteensovittamiseen ja systematisointiin sekä ohjelmien yhteiskäyttöön. Ohjelmat antaisivat tärkeän lisäpanoksen kolmansien maiden kanssa sovittuihin kumppanusjärjestelyihin. EU:n alueellinen suojeluohjelma kehitettäisiin laatimalla systemaattinen analyysi kyseisellä alueella ilmenneistä pakolaiskriisitilanteista. Analyysiin sisältyvässä puutteiden analyysissä voitaisiin käyttää Thessalonikin ja Sevillan Eurooppa-neuvostojen kehotusten mukaisia seuranta- ja arviointivälineitä. Välineiden tarkoituksena on *seurata kyseisten kolmansien maiden maahanmuuttotilannetta ja niiden hallinnollisia ja institutionaalisia valmiuksia hallita turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä*. Tavoitteena on kerätä kaikki tarvittavat tiedot kyseisten maiden harjoittaman yhteistyön ja tehokasta suojelua mahdollisesti haittaavien tekijöiden systemaattista arviointia varten.

53. EU:n alueelliset suojeluohjelmat päivitetäisiin kansallisten ja alueellisten strategia-asiakirjojen väliarviointien perusteella. EU:n alueelliset suojeluohjelmat kohdennettaisiin ja mukautettaisiin kunkin alueen tai maan erityistarpeisiin kyseisten kolmansien kumppanusmaiden kanssa käytyjen **keskusteluiden** ja neuvoston kaikista merkityksellisistä poliittisista kysymyksistä esittämien kannanottojen perusteella. Näin pyritään yhtäältä tehostamaan suojeluvalmiuksia ja toisaalta varmistamaan, että kyseiseltä alueelta saapuvien henkilöiden tulo EU:hun tapahtuu hallitusti ja ohjatusti. EU:n alueellisten suojeluohjelmien yhteistoteutuksella pyritään

varmistamaan, että ohjelmilla on konkreettinen ja operatiivinen painopiste ja että niistä saadaan kaikkia osapuolia tyydyttäviä konkreettisia tuloksia. Tulosten arviointia ja käyttöä pyritään helpottamaan määrittämällä selkeitä vertailupohjia ja sopimalla niistä ennakkoon.

54. UNHCR:llä olisi oltava keskeinen rooli EU:n alueellisten suojeluohjelmien kehittämisessä ja toteutuksessa. Convention + -aloitteen alkuuppanijana UNHCR:llä on ihanteelliset lähtökohdat varmistaa, että ohjelmissa keskitytään varsinaisiin suojelukysymyksiin. UNHCR:n kokemus ja toimivalta tarjoavat sille hyvät lähtökohdat tämän kokonaisvaltaisen strategian keskeisten osa-alueiden määrittelyyn. Näiden ohjelmien kehittämisessä otettaisiin siten huomioon myös UNHCR:n Convention + -aloite ja niillä luotaisiin perusta UNHCR:n ehdottamien sopimusten mukaisille ”erityissopimuksille”.

IV luku Suosituksia

55. EU on siirtymässä uuteen vaiheeseen Tampereen Eurooppa-neuvoston kehotuksen mukaisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä. Nyt on aika päättää, miten turvapaikkajärjestelmän toista vaihetta muokataan. Vuosi 2004 muodostaa tässä suhteessa käännekohdan, sillä EU:n on nyt toteutettava toimenpiteitä suojelua koskevan toimintasuunnitelman ja Convention + -aloitteen pohjalta virinnee laajan keskustelun perusteella. EU:n on kuitenkin toimittava maltillisesti ehdottaessaan ratkaisumalleja tässä prosessissa, jolla on merkittäviä vaikutuksia moniin politiikan aloihin. Poliittisten toimien tulisi perustua tämän järjestelmän ensimmäiseen vaiheeseen, ja ne olisi sisällytettävä osaksi toista vaihetta, jolloin ne valmistavat tietä Tampere II -asialistalle.
56. Komissio ehdottaa, että asialistalle voitaisiin lisätä myös uudelleensijoittamista koskevien järjestelyiden strateginen hyödyntäminen ja käyttöönotto välineenä, jolla voidaan varmistaa kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden hallittu ja ohjattu tulo EU:n alueelle. Tässä tiedonannossa perustellaan, miksi hallitun tulon asettaminen poliittiseksi tavoitteeksi voisi hyödyttää kaikkia osapuolia eli kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä, ensimmäisen turvapaikan tarjoavia maita ja kohteita, kuten EU:n jäsenvaltioita. Lisäksi tiedonannossa korostetaan tarvetta auttaa lähtöalueilla sijaitsevia maita, jotka ovat usein pelkkiä kauttakulkumaita, muuttumaan varsinaisiksi ensimmäisen turvapaikan tarjoaviksi maiksi, jotka voivat tarjota kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille tehokasta suojelua nopeammin ja heidän tarpeidensa mukaisesti. On erittäin tärkeää, että EU sitoutuu tähän muutosprosessiin useammaksi vuodeksi. Tiedonannossa kartoitetaan suojeluvaihtojen tehostamisen osa-alueita, joihin tekninen ja taloudellinen apu voitaisiin keskittää.
57. Lisäksi tiedonannossa ehdotetaan EU:n alueellisten suojeluohjelmien kehittämistä kokonaisratkaisujen löytämiseksi pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin. Tässä toiminnassa on noudatettava kokonaisvaltaista ja yhdenmukaistettua lähestymistapaa. EU:n alueellisten suojeluohjelmien olisi oltava joustavia ja tilannekohtaisia. Niistä saatava lisäarvo perustuisi tällaisten ohjelmien osatekijöiden parempaan yhteensovittamiseen ja systematisointiin. Komissio suunnittelee pilottiohjelman kehittämistä EU:n alueellista suojeluohjelmaa varten. Komissio valitsisi pilottiohjelman kohteeksi otettavan pitkittyneen pakolaistilanteen yhdessä UNHCR:n ja neuvoston asiasta vastaavien työryhmien kanssa. Ohjelmaa koskeva

toimintasuunnitelma on tarkoitus antaa heinäkuuhun 2005 mennessä. Varsinainen EU:n alueellinen suojeleohjelma käynnistettäneen joulukuuhun 2005 mennessä.

58. Komissio pyytää neuvostoa ja Eurooppa-neuvostoa hyväksymään tämän tiedonannon perustaksi helpommin lähestyttävien, oikeudenmukaisempien ja paremmin hallinnoitujen turvapaikkajärjestelmien käyttöönotolle Tampere II -asialistan valmistelua varten.
59. Komissio pyytää tarkemmin ottaen Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja Eurooppa-neuvostoa antamaan tukensa erityisesti seuraaville toimille, jotka on toteutettava lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jotta tulo EU:n alueelle tapahtuisi ohjatumminkin ja hallitumminkin ja jotta lähtöalueiden suojelevalmiuksia voitaisiin tehostaa tässä tiedonannossa kuvatuilla tavoilla.
- (a) **EU:n alueelliset suojeleohjelmat ja niiden pääasialliset osatekijät, jotka muodostavat keskeisen välineen kokonaisratkaisun löytämiseksi pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin;**
 - (b) **suojelevalmiuksia kuvaavien indikaattoreiden määrittely tässä tiedonannossa tarkoitettulle tehokkaalle suojelelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi;**
 - (c) **EU:n uudelleensijoittamisohjelmaa koskeva ehdotus, joka on tarkoitus esittää neuvostolle heinäkuuhun 2005 mennessä ja joka perustuu tässä tiedonannossa määritettyihin pääperiaatteisiin, ja uudelleensijoittamisohjelman edellyttämää teknistä apua koskeva ehdotus.**
60. Komissio pyrkii saavuttamaan tässä tiedonannossa asetetut tavoitteet tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin, lähtö-, kauttakulku- ja ensimmäisen turvapaikan tarjoavien maiden sekä UNHCR:n ja muiden tärkeiden sidosryhmien kanssa.