

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista

”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa”

”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa”

”Ehdotus: neuvoston päätös kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa”

”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan palauttamisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa”

KOM(2005) 123 lopullinen — 2005/0046 COD — 2005/0047 COD — 2005/0048 CNS — 2005/0049 COD

(2006/C 88/05)

Neuvosto päätti 20. heinäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainituista aiheista.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. tammikuuta 2006. Esittelijä oli An **Le Nouail Marlière**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. helmikuuta 2006 pitämässään 424. täysistunnossa (helmikuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 125 ääntä puolesta ja 2 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission luonnos ja tiedonannon tavoitteet

1.1 Tiedonanto, jolla perustetaan yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva puiteohjelma, liittyy ehdotuskokonaisuuteen ⁽¹⁾, jolla on määrä panna täytäntöön vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymät ⁽²⁾ sekä ”Politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013” ⁽³⁾ (ETSK antoi aiheesta lausunnon, jonka esittelijä oli Georgios Dassis ⁽⁴⁾). Ehdotuksena on, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen (otsake 3, ”Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus”) myönnetään vuonna 2006 yhteensä 1 381 miljoonan euron määrärahat. Vuoteen 2013 mennessä määrärahojen on määrä nousta asteittain 3 620 miljoonaan euroon.

1.2 Tavoitteena on, että kolmea tavoitetta, vapautta, turvallisuutta ja oikeutta, edistetään yhdessä ja samalla intensiteetillä noudattaen tasapainoista lähestymistapaa, joka teoreettisesti perustuu demokratian, vapauksien ja perusoikeuksien kunnioittamiseen.

1.3 Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan puiteohjelmaan kaavailuista kokonaismäärärahoista (9 500 miljoonaa euroa) yhteensä 5 866 miljoonaa euroa on tarkoitettu vuosiksi 2007–2013. Tästä 1 184 miljoonaa euroa on tarkoitettu turvapaikkakysymyksiin, 759 miljoonaa euroa palauttamisrahastoon, 1 771 miljoonaa euroa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen ja 2 152 miljoonaa euroa ulkorajojen valvontaan. Jäsenvaltioille ja yhteisön suoriin

toimiin (kansalaisjärjestöjen toiminta sekä hankkeet) myönnettäviä määriä ei voi siirtää rahastosta toiseen.

1.4 Yhteisvastuuta koskeva puiteohjelma ei kata virastoja ja muita yhteisön välineitä, jotka liittyvät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen. Näitä ovat Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, joka toimii ehdotetun puiteohjelman alalla ja uusien rahoitusnäkymien puitteissa, Eurodac-järjestelmä (sormenjälkien vertailu), viisumitietojärjestelmä sekä Schengenin tietojärjestelmä (SIS II). Mainitut tietojärjestelmät edellyttävät pitkän aikavälin sitoutumista, eikä niiden perustamissäädöksissä rajoiteta millään tavalla järjestelmien voimassaoloaikaa.

1.5 Puiteohjelman tavoitteena on erityisesti varmistaa riittävä yhtenäisyys kaikilla toimialoilla tarvittavissa toimissa sekä poliittisten päämäärien kytkeminen käytettävissä oleviin resursseihin. Komission pyrkimyksenä on nykyisen rahoituksen yksinkertaistaminen ja järjeistämisen. Puiteohjelmalla pyritään myös lisäämään avoimuutta ja parantamaan joustavuutta ensisijaisen tavoitteiden asettamisessa.

1.6 Euroopan unionin taloudellisen yhteisvastuun avulla on määrä tukea maahanmuuttovirtojen hallinnan neljää osaluetta, jotka yhdessä muodostavat kattavan ja tasapainoisen lähestymistavan:

— ulkorajojen yhdenmetyt valvontajärjestelmän käyttöönotto Schengenin sopimusten puitteissa sopimuksen osapuolina olevien jäsenvaltioiden välillä: ulkorajarahaston perustaminen vuosiksi 2007–2013

⁽¹⁾ KOM(2005) 122 lopullinen, KOM(2005) 124 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2004) 487 lopullinen, 14.7.2004 (neuvosto ei vielä hyväksynyt).

⁽³⁾ KOM(2004) 101 lopullinen, 10.2.2004.

⁽⁴⁾ ETSK:n 15. syyskuuta 2004 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen – Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013” (KOM(2004) 101 lopullinen) (EUVL C 74/2005).

- palauttamista koskevan yhteisön toimintaohjelman hyväksyminen, josta päätettiin vuonna 2002 ⁽⁵⁾: Euroopan palauttamisrahaston perustaminen vuosiksi 2008–2013
- ”vakuuttavan vastauksen” antaminen yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten kotouttamista koskevaan moniulotteiseen kysymykseen: kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustaminen vuosiksi 2007–2013
- pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanotosta koituvien rasitusten jakaminen tasaisemmin jäsenvaltioiden välillä: Euroopan pakolaisrahaston perustaminen vuosiksi 2008–2013.

1.7 Komissio on tehnyt ehdotuksesta vaikutustenarvioinnin ⁽⁶⁾, joka on ehdotusasiakirjan liitteenä.

2. Yleistä

2.1 Vaikka ohjelmassa viitataan Tampereen huippukouksen ja Haagin ohjelman antamaan johdonmukaisuuteen sekä perustamissopimuksen 62 ja 63 artiklaan, on ohjelmalla tukenaan vain vähän harmonisoitua lainsäädäntöä huolimatta neuvoston pyrkimyksistä hyväksyä eräitä Tampereen ohjelmaan ⁽⁷⁾ liittyviä yhteisiä toimia. Marraskuun 4. ja 5. päivänä 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi toisen monivuotisen ohjelman — niin kutsutun Haagin ohjelman — vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan yhteisen alueen luomiseksi Euroopan unioniin.

2.2 Komitea huomauttaa, että Haagin ohjelmasta huolimatta todella tyydyttävää yhteistä poliittista suuntaa ei tähän saakka varsinaisesti ole ollut olemassa. Komitea käsittelee lausunnossaan ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi — Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla” ⁽⁸⁾ yksityiskohtaisesti Haagin ohjelmaan liittyvää komission toimintaohjelmaa. Jäsenvaltioilla on hyvin erilaiset käytänteet maantieteellisestä sijainnistaan riippuen. Jäsenvaltioilla on siten erilaiset toimintatavat ja erilainen vastuu suhteessa EU:n kansalaisiin tai kolmansien maiden kansalaisiin ja valtioihin, minkä seurauksena toimintatavat yhteisön sisällä ovat rinnakkaisia ja joskus jopa ristiriitaisia tai vastakkaisia riippuen siitä, ovatko jäsenvaltiot osittain tai kokonaan osapuolina Schengenin (I ja II) ja Dublinin I ja II ⁽⁹⁾ -sopimuksissa tai osallistuvatko ne yhteisön ohjelmiin, joiden tavoitteena on esimerkiksi löytää kestäviä ratkaisuja pakolaisten uudelleensijoittamiseksi ⁽¹⁰⁾. Kokemus osoittaa, ettei rahastojen ja rahoitusvälineiden perustaminen riitä yhtäältä

⁽⁵⁾ Neuvosto 28. marraskuuta 2002.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 435, 6.4.2005.

⁽⁷⁾ Tampereella 15.–16. lokakuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät.

⁽⁸⁾ ETSK:n 15. joulukuuta 2005 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi – Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla” (CESE 1504/2005) (esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁹⁾ ETSK:n 20. maaliskuuta 2002 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi”, esittelijä Sukhdev Sharma (EYVL C 125, 27.5.2002).

⁽¹⁰⁾ ETSK:n 15. joulukuuta 2004 hyväksymä lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallitusta tulosta EU:n alueelle ja lähtöalueiden suojeluvälmiuksien lisäämisestä – Pysyvien ratkaisujen tarjoamisen parantaminen”, esittelijä An Le Nouail Marlière (EUVL C 157, 28.6.2005).

käytäntöjen parantamiseen ja toisaalta tehtävien tasapainottamiseen ja integroimiseen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.

2.3 Poliittisten ja humanitaarisista syistä myönnettävien turvapaikkojen osalta turvallisten maiden luettelon laatiminen on edelleen kiistanalainen kysymys. Tähän ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti tunnetut ihmisoikeuksien ja humanitaarisen avun aloilla toimivat kansalaisjärjestöt. Komitea katsoo, ettei ole asianmukaista käsitellä turvapaikkakysymyksiä ja maahanmuuttoa samoissa puitteissa, kun vaatimukset ja toimintamahdollisuudet näissä kysymyksissä ovat olennaisesti erilaiset.

2.4 Vaikka komitea ymmärtääkin ohjelmassa pyrittävän kattavuuteen ja kokonaisvaltaisuuteen, se suhtautuu varauksellisesti tapaan, jolla samassa aloitteessa käsitellään rajojen suojelua ja maahanmuuttajien kotouttamista. Komitea katsoo kuitenkin, että kyseisiä rahastoja on hallinnoitava koordinoitusti ja yhdenmukaisesti seuraavista syistä:

- Ensinnäkään näiden kahden ohjelman tavoitteet eivät ole samat. Niiden täytäntöönpanosta vastaavat toimijat (viranomaiset, julkiset palvelut ja maahanmuuttajia tukevat järjestöt jne.), toisin sanoen rahastojen käyttäjät, eivät ole samat. Ellei jäsenvaltioiden ole tarkoitus antaa rajojen valvontaa yksityisten toimistojen tehtäväksi delegoimalla julkista palvelua — mikä edellyttäisi asianmukaista demokraattista keskustelua –, niitä ei tulisi kohdella samalla tavoin.
- Toiseksi maahanmuuttajien kotouttaminen käsittää jäsenvaltioiden tehtävät julkisviranomaisina, mutta samalla myös kansalaisuuteen liittyviä osatekijöitä, joita toteuttavat eräät kansalaisyhteiskunnan toimijat (järjestöt), sekä lisäksi kansalaisiin itseensä liittyviä kysymyksiä. Eri toimintatasot ja puiteohjelmalla perustettuja rahastoja hyödyntävät eri toimijat edellyttävät erilaisia menettelyitä, kohtelua ja takeita.

Kokonaistavoitteen huomioon ottaen komitea painottaa toisaalta, että kyseisten kahden ohjelman on oltava riittävän selkeät, jotta voidaan välttää mahdollisesti syntyvät sekaanukset.

3. Erityistä

3.1 Komitea korostaa, että tiedonantoluonnoksen sisältö ei voi olla sama riippumatta siitä, ratifioidaanko perustuslakisopimus vai ei ja **sisällytetäänkö** perusoikeuskirja perustamissopimukseen.

3.2 Komitea kannattaa solidaarisuusrahaston perustamista, mutta kehottaa komissiota sopeuttamaan sitä Haagin ohjelman mukaisesti ottaen huomioon ETSK:n aiheesta antaman lausunnon ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Ks. alaviite 8.

4. Luonnoksen johdonmukaisuus

Tiedonannossa esitettyjen tavoitteiden osalta komitea epäilee johdonmukaisuutta kansainvälisen oikeuden perusteella jäsenvaltioille koituvien velvollisuuksien, eurooppalaisen lainsäädännön harmonisointiasteen sekä ehdotetun puiteohjelman välillä.

Luonnokset tiedonannoksi ja puiteohjelmaksi sisältävät tiettyä sekavuutta, joka tekee niistä heikkoja.

4.1 Tiedonanto

4.1.1 Turvapaikka, maahanmuutto, kotouttaminen, moniulotteinen näkökulma, uskottava ratkaisu ja kestävyys ovat osa asetettuja tavoitteita. Jotta voitaisiin täydentää taloudellista lähestymistapaa, jota komissio noudattaa maahanmuuton hallinnassa sovellettavaa EU:n strategiaa koskevassa vihreässä kirjassaan⁽¹²⁾, tiedonannossa pitäisi tutkia perusteellisesti näkökohtia, jotka liittyvät yksilön oikeuksiin ja universaaliin oikeuksiin maahanmuuttokysymyksissä. Tiedonannossa tulisi luoda yhteyksiä perusoikeuksia ja oikeusasioita koskevaan yleisohjelmaan sekä tukeutua erityisesti siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen⁽¹³⁾.

Komitea kehottaa lisäksi komissiota tukeutumaan entistä enemmän arviointiraporttiin, jonka riippumattomat asiantuntijajuristit laativat joka neljäs vuosi ja joka toimitetaan hallitustenväliselle komitealle Euroopan neuvoston tarkistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontamenetelmänä. Komission tulisi myös ottaa kyseinen raportti huomioon täydentävissä ehdotuksissaan.

Komitea toteaa, että näiden rakennerahastojen hallinta on suurimmalta osalta siirretty jäsenvaltioiden tehtäväksi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Suhteellisuusperiaatteen osalta komitea toteaa, kuten se teki jo Haagin ohjelmaa ja toimintaohjelmaa koskevassa lausunnossaan, että "Haagin ohjelmassa asetetaan selvästi etusijalle nykyisten politiikkojen arviointimekanismien käyttöönotto. Ennen aloitteiden hyväksymistä on tärkeää teettää seikkaperäinen, riippumaton tutkimus niiden tehokkuudesta, lisäarvosta, oikeasuhtaisuudesta ja legitimiudesta (yhdenmukaisuus ihmisoikeuksien ja kansalaisvapauksien kanssa)"⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ ETSK:n 9. kesäkuuta 2005 antama lausunto aiheesta "Vihreä kirja taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnassa sovellettavasta EU:n strategiasta" (KOM(2004) 811 lopullinen), esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños (EUVL C 286, 17.11.2005).

⁽¹³⁾ ETSK:n 30. kesäkuuta 2004 antama oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Siirtotyöläisiä koskeva kansainvälinen yleissopimus", esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños (EUVL C 302, 7.12.2004).

⁽¹⁴⁾ ETSK:n 15. joulukuuta 2005 antama lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi – Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla", kohta 3.2.20 (CESE 1504/2005) (esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños).

Komitea on myös huolissaan siitä, miten aiotaan seurata valtiotavallasta riippumattomien organisaatioiden, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen sekä työmarkkinaosapuolten kuulemista, joka pidettiin 14. kesäkuuta 2005 ja jossa käsiteltiin edellä mainittua vihreää kirjaa. Kuulemistilaisuudessa monet organisaatiot kertoivat vastustavansa sitä, että taloudellinen lähestymistapa asetetaan yksilön oikeuksien edelle ja että sitä pidetään tärkeämpänä kuin tarvetta ymmärtää inhimillisiä, kulttuurisia, sosiaalisia ja juridisia seurauksia kaikissa olottuvuuksissaan kaikkien vastaanotettujen ja vastaanottajien kannalta.

4.1.2 Komitea olisi myös toivonut löytävänsä komission aloitteesta niitä ehdotuksia, joita komitea on aiemmissa lausunnoissaan esittänyt.

4.1.3 Komitea korostaa, ettei kaikkia maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä pitäisi käsitellä lähtökohtaisesti ongelmina. Maahanmuutto muodostaa nykyään uudenlaisen poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen todellisuuden. Uusi tilanne tulee vanhempaa perua olevan maahanmuuton lisäksi, ja koko yhteiskunnan on kyettävä vastaamaan siihen ottaen huomioon ihmisten oikeus päättää omasta elämästään jäsenvaltioiden hyväksymissä ja niitä sitovissa kansainvälisissä, eurooppalaisissa ja kansallisissa oikeudellisissa puitteissa⁽¹⁵⁾.

4.1.4 Komission mielestä ongelma voidaan "ratkaista" palautusten avulla, mutta tällöin ei tulisi asettaa vastakkain oletettujen "laillisesti" ja "laittomasti" oleskelevien henkilöiden oikeuksia. Laiton oleskelu ei ole pysyvä, vapaaehtoisesti valittu olotila, jolla pyritään hyödyntämään hypoteettista asemaa. On ensinnäkin olemassa useista eri syistä johtuvaa laitonta oleskelua: komitea on laatinut useita lausuntoja, joissa se on pyrkinyt selvittämään EU:n toimielimille taloudellisia haasteita ja uhrien todellista tilannetta⁽¹⁶⁾. Kaikkien palauttamista koskevien poliittisten toimien yhteydessä on kunnioitettava ihmis-oikeuksia ja perusvapauksia.

4.1.5 Rajavalvonnan ja viisumipolitiikan "hoidon" ei pitäisi mennä humanitaaristen, sosiaalisten, poliittisten tai juridisten näkökohtien edelle.

Pitkäaikaiset, pysyvät syyt, kuten Saharan eteläpuolista Afrikkaa koetteleva kuivuus, vaativat muita kehitykseen, yhteistyöhön ja ilmaston lämpenemisen torjumiseen tähtäviä keinoja kuin pakkoon perustuvaan paluuseen varatut 750 miljoonaa euroa

⁽¹⁵⁾ Kyseiset oikeudelliset puitteet sisältävät erityisesti YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen ja sen 13 ja 14 artiklat; vuodelta 1966 peräisin olevat poliittisia ja kansalaisyhteiskuntaa koskevat kansainväliset sopimukset ja niiden alueelliset pöytäkirjat sekä niin ikään vuodelta 1966 peräisin olevat taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevat sopimukset, joilla yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus muutetaan sekundäärilainsäädännöksi; sopimuksen Euroopan unionista ja sen 6 artiklan 1 ja 2 kohdat (Nizzan sopimuksen konsolidoidun version 6 artiklan 1 kohdassa todetaan: "Unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin"); Cotonoun sopimuksen 13 artiklan sekä vuodelta 1951 peräisin olevan, turvapaikkaoikeutta koskevan Geneven sopimuksen.

⁽¹⁶⁾ ETSK:n 18. syyskuuta 2002 antama lausunto aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", EUVL C 61, 14.3.2003 (esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños) sekä ETSK:n 11. joulukuuta 2002 antama lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", EUVL C 85, 8.4.2003 (esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños).

tai ulkorajojen hallintaan liittyviin konsulialan toimin varatut 2,15 miljardia euroa. Ne edellyttävät poliittista arviointia ja päättävistä sitoutumista pitkäaikaiseen toimintaan. Koska nälänhädän ja kuivuuden torjuminen eivät valitettavasti sisälly edes vuosituhattavoitteisiin, komitea kehottaa komissiota ja neuvostoa toimimaan aktiivisesti tässä kysymyksessä ja

1. toimimaan vaikutusten korjaamiseksi (paikallisen maaseutu-kehityksen tukeminen) erityisesti Cotonoun sopimuksen sekä kehitys- ja yhteistyöpolitiikan asianmukaisissa puitteissa
2. laatimaan mahdollisesti uusia ehdotuksia sekä tukemaan kansainvälisen yhteistyön puitteissa esitettyjä nykyisiä ehdotuksia, joissa ympäristön vahingoittumisen torjuminen yhdistetään kestäväan kehitykseen.

Komitea ei pidä soveliaana eikä hyväksyttävänä ratkaisuna sitä, että vastuu käännyttämisestä sysätään kauttakulkuvaltiolle. Sen mielestä on välttämätöntä parantaa koordinaatiota ensinnäkin Euroopan unionin toimielinten ja toiseksi unionin ulkopuolella sijaitsevien maahanmuuttajien lähtömaiden viranomaisten välillä. Lisäksi maahanmuuton hallinnan olisi oltava osa unionin ulkosuhteiden hoitoa.

4.1.6 Ihmisten vapaata liikkumista ei voi ”hallita”, tiedonannossa käytettyä termiä lainataksemme, samalla tavoin kuin rahavirtoja tai palveluiden liikkuvuutta.

4.1.7 Neljää rahoitusvälinettä, joita komissio ehdottaa jäsenvaltioiden toiminnan tukemiseksi maahanmuuttoasioissa, tulisi soveltaa siten, että maahanmuuttopolitiikkaa voidaan harjoittaa koordinoitusti. Tämä sisältää maahanmuuttovirtojen asianmukaisen hallinnan lisäksi, että jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevat unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset integroidaan samoilla ehdoilla kuin jäsenvaltioiden kansalaiset.

Tässä yhteydessä komitea myös tuomitsee rajatylittävien palvelujen tarjoamisen yhteydessä mahdollisesti esiintyvän sosiaalisen polkumyynnin, sillä rajatylittävien palvelujen tarjonta on tärkein laillinen maahanmuuttokanava. Ongelma koskee myös uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden liikkumista yhteisön sisällä, koska heihin sovelletaan siirtymämääräyksiä.

Työmarkkinaosapuolilla ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tässä asiassa keskeinen rooli, jota on tuettava ja tarkasteltava.

Laittomat siirtymiset jäsenvaltiosta toiseen: Erittäin tiukkojen säännösten seurauksena ja — kuten komitea muistuttaa — sen vuoksi, ettei neuvosto vuonna 2002 komitean ja parlamentin ehdotukselle antamasta tuesta huolimatta hyväksynyt maahanpääsyä koskevaa direktiiviä, ”laillisilla” siirtymisillä jäsenvaltiosta toiseen viitataan laissa ja käytännössä henkilöihin, jotka ovat asuneet jonkin jäsenvaltion alueella yli viisi vuotta ja jotka hakevat toista oleskeluoikeutta toisessa jäsenvaltiossa, tai jotka

ovat asuneet jäsenvaltiossa vähemmän kuin viisi vuotta ja hakevat lyhytaikaista oleskelulupaa toiseen jäsenvaltioon. Komitea olettaa näin ollen, että tiedonannossa ”laittomilla siirtymisillä” tarkoitetaan jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden ja ensimmäisessä vastaanottoaassa kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtymisiä. Tällaisilla henkilöillä on oikeus jättää hakemus — mihin kaikki jäsenvaltiot eivät aina anna mahdollisuutta —, mutta myös oikeus hakemuksensa yksilölliseen tutkintaan ja lykkäävään oikeudelliseen muutoksenhakuun. Tietyissä jäsenvaltioissa tällaista muutoksenhakumahdollisuutta ei ole, se on tehty mahdottomaksi tai sillä ei ole lykkäävää vaikutusta. Komitea ymmärtää, että Dublinin sopimuksen ja Dublin II -sopimuksen täytäntönpäntöä — josta komitea on antanut lausuntonsa — on voitava helpottaa rahoitusvälineellä. Komission on taattava rahastovarojen ja vastuun tasapuolinen ja oikeudenmukainen jako, mutta tässä tapauksessa sen olisi kiinnitettävä erityishuomiota niihin jäsenvaltioihin, joihin maahanmuuton aiheuttama paine kohdistuu kaikkein voimakkaimpana, ottamalla huomioon niiden asema rajavaltioina, niiden koko (esimerkkeinä mainittakoon Kypros ja Malta), niiden yleiset valmiudet ottaa vastaan maahanmuuttajia (turvapaikka-, uudelleensijoittamis- ja maahanmuuttokapasiteetti) sekä parhaat käytännöt jäsenvaltioiden velvollisuuksien noudattamisessa. Tiedonannossa ei määritetä riittävän täsmällisesti vastuun tasapuolista jakamista koskevia suuntaviivoja. Taloudellista tukea ei tulisi myöntää maille, jotka sulkevat vastaanottokeskuksiaan tai vähentävät niiden kapasiteettia.

4.1.8 Yhdenmukainen palauttamismenettelyjen hallinnointijärjestelmä: Järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavana, tiukasti neuvoa-antavana elimenä komitea korostaa, että kyse on ihmisistä ja yksilöistä. Olisikin parempi kehittää kestävä yhteistyötä, jossa kunnioitetaan rauhanomaisia tavoitteita, sekä määrittää, millaisia kriteereitä tulisi soveltaa vapaaehtoisuuden asteen määrittämiseksi.

4.1.9 Komitea on hämmästynyt lukiessaan ehdotetusta tekstistä, että palauttamisrahastoon liittyvien erityistavoitteiden toimilla voidaan antaa erityistukea muita heikommassa asemassa oleville henkilöille, kuten lapsille sekä kidutuksen, raiskauksen tai muiden henkisen, ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan vakavien muotojen kohteeksi joutuneille henkilöille. On syytä muistuttaa, että Geneven sopimuksessa määritellään ne menettelyt, yksilölliset tutkimukset ja muutoksenhaut, joihin tällaisilla henkilöillä on oikeus. Kun Euroopan unionin lainsäädännössä on hyväksytty kelpoisuutta ja asemaa koskeva direktiivi⁽¹⁷⁾ ja unionin jäsenvaltiot ovat osapuolia Euroopan ihmisoikeus- ja kansalaisvapauksien sopimuksessa, komitea pitää vaikkeana uskoa, että tällaisessa asemassa olevat henkilöt voisivat kuulua ”vapaaehtoisen paluun” piiriin.

⁽¹⁷⁾ Geneven yleissopimus on tässä asiassa yksiselitteinen: pakolaisella tarkoitetaan jokaista henkilöä ”jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne”. Sama asia todetaan 29. huhtikuuta 2004 annetussa neuvoston direktiivissä 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällystä.

4.1.10 Komission tulisi harkita kriteereitä, joita on määrä käyttää mittaamaan vapaaehtoisen paluun onnistumista. Komitea ymmärtää, ettei tässä ole kyse yhteistyöstä eikä yksilöllisistä kehityshankkeista, vaan palauttamisesta oikeudellisen tai hallinnollisen päätöksen perusteella sekä palauttamispäätöksestä ja maastapoistamisesta. Komitea puolustaa tarvetta kunnioittaa ja tukea Euroopan ihmisoikeussopimusta ja perusoikeuskirjaa ja noudattaa niiden periaatteita: ketään ei tule pakottaa paluuseen, jos paluu vaarantaisi hänen henkensä. Tässä asiassa oikeuskeinojen käyttömahdollisuus olisi turvattava, ja muutoksenhaulla tulisi aina olla lykkäävä vaikutus. Lisäksi palautuksia tulisi käyttää vain poikkeustapauksissa, ja silloin tulisi noudattaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen periaatteita. Tiedetyt ehdotuksessa käytetyt termit antavat ymmärtää, ettei näin aina tapahdu (esimerkiksi rahoitus selvityksen luku 5.1.3).

Komission tulisi ehdottaa nykyistä yksityiskohtaisempia täytäntöönpanosääntöjä, jotka varmistaisivat neuvonnan, materiaallisen avun ja muun asianmukaisen tuen tarjoamisen palautusten yhteydessä. Lisäksi komission tulisi ehdottaa säännöksiä muun muassa sen määrittämiseksi, miten kotimaihinsa palautettavien henkilöiden turvallisuuden, suojelun ja hyvinvoinnin seuranta ja valvonta järjestetään riippumattomalla ja uskottavalla tavalla.

5. Päätelmät

Todella demokraattinen eurooppalainen hanke on kansalaisten käsissä, toimielinten ja Euroopan unionin budjettimenettelyiden mukainen ja perustuu oikeuksiin:

- Komitea kannattaa ehdotusta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013, Euroopan pakolaisrahaston perustamista nykyisen rahaston jatkoksi sekä ulkorahaston perustamista.
- Komitea kehottaa neuvostoa käsittelemään ja hyväksymään samassa yhteydessä ehdotuksen tiedonannoksi yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman perustamisesta sekä päätökset erityisrahastojen perustamisesta yleisohjelman toteuttamiseksi.
- Komitea kehottaa komissiota ottamaan Haagin ohjelmaa koskevassa toimintaohjelmassaan huomioon ETSK:n antamat suositukset.
- Komitea suosittaa neuvostolle ja komissiolle, että ne takaavat näiden uusien rakennerahastojen toiminnan avoimuuden varmistamalla nimenomaisesti, että Haagin ohjelma ja nyt käsiteltävänä oleva tiedonanto ovat keskenään johdonmukaisia.
- Komitea kehottaa sisällyttämään kyseisiä eri rahastoja koskeviin päätöksiin konkreettisia määräyksiä siitä, että valtiovallosta riippumattomat toimijat osallistuvat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jäsenvaltioiden ja komission itsensä määrittelemien suuntaviivojen vuosittaisten ja monivuotisten puiteiden laatimiseen.

Bryssel 14. helmikuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND