

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän lisäarvo turvapaikanhakijoille ja Euroopan unionin jäsenvaltioille” (valmisteleva lausunto)**

(2011/C 44/03)

Esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Belgian varapääministeri sekä työ- ja tasa-arvoministeri, jonka vastuualueena on maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, Joëlle Milquet pyysi 16. helmikuuta 2010 päivätyllä kirjeellä tulevan puheenjohtajavaltion Belgian nimissä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

*Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän lisäarvo turvapaikanhakijoille ja Euroopan unionin jäsenvaltioille*

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. kesäkuuta 2010.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. heinäkuuta 2010 pitämässään 464. täysistunnossa (heinäkuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 133 puolesta ja 1 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen siihen, että EU:n toimielimet omaksuvat turvapaikka-asioihin ennakoinvan lähestymistavan ja että tietyt jäsenvaltiot ovat kiinnostuneita saavuttamaan edistystä alalla.

1.2 Vaikka Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan kohdistuu paineita useista maailmanlaajuisesti esiintyvistä turvattomuuden ja vaaran lähteistä<sup>(1)</sup>, komitea katsoo, että taluskriisistä johtuvat erilaiset budjettirajoitukset eivät saa johtaa tarjottavan suojelun tason laskemiseen tai laadun heikentämiseen. Euroopan unionin identiteetti liittyy läheisesti ihmisoikeuksien suojaamiseen. Jos unioni epäonnistuu tässä tehtävässä, sen sekä sisäinen että ulkoinen uskottavuus poliittisena ja demokraattisena toimijana heikkenee.

1.3 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen voimaantulon myötä EU:n vastualueet ovat lisääntyneet alalla, ja päätöksentekomenettelyihin on tullut muutoksia, mikä avaa mahdollisuuksia yhteisen eurooppalaisen turvapaikka-alueen luomiseen. Tähän sisältyy kuitenkin myös riskejä. Syntyneet odotukset voivat olla liian suuria olemassa oleviin poliittisiin ja hallinnollisiin valmiuksiin nähden.

1.4 Komitean näkemyksen mukaan hyvin toimiva yhteinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka on tehokkain ja kestävin tapa vastata vaaratilanteessa olevien ihmisten suojelutarpeeseen

ja ottaa huomioon näistä tilanteista jäsenvaltioille aiheutuvat seuraukset.

1.5 Komitean ei katso, että kansainvälistä suojelua saavat olisivat taloudellinen ja hallinnollinen taakka, vaan pitää heitä vastaanottajamaiden ja -yhteisöjen arvokkaina kumppaneina. He voivat olla käynnistämässä alkuperämaissaan muutosta, joka vahvistaa demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksien suojelua. Hankkimiansa taitojen avulla heistä voi tulla taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen keskeisiä toimijoita sekä vastaanottaja- että alkuperämaassaan.

1.6 Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän epäonnistuminen tai onnistuminen riippuu tietyistä keskeisistä muutujista: ihmisoikeuksien tehokas suojeleminen, jäsenvaltioiden keskinäinen solidaarisuus, lainsäädännön ja siihen liittyvien politiikkojen yhdenmukaistaminen, tarjottavan suojelun sisällöllinen vahvistaminen ja alalla toimivien eurooppalaisten elinten riittävä rahoitus. Komitean näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää saada suuren yleisön, kansalaisyhteiskunnan ja jäsenvaltioiden hallitusten tuki yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkapolitiikalle. Tähän päästään ottamalla kyseinen politiikka nopeasti käyttöön ja saamalla konkreettisia tuloksia erityisesti testitapauksista.

1.7 Turvapaikan myöntämisyjärjestelmät vaihtelevat maittain, mistä syntyy korkeita kustannuksia. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen selkeyttää kustannukset ja vähentää niitä, mikä johtuu pääasiassa lainsäädännön yksinkertaistamisesta (valitusten ja uudelleen esitettyjen hakemusten määrän väheneminen, menettelyjen väärinkäyttömahdollisuuksien väheneminen) ja toiseksi toimivaltaisten eurooppalaisten elinten toiminnasta, koska ne, esimerkiksi Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, voivat korvata jäsenvaltioiden viranomaiset. Näin

<sup>(1)</sup> Esimerkkinä mainittakoon ympäristön pilaantuminen ja siitä johtuvat selkkaukset.

tulee helpommaksi vaihtaa hyviä käytänteitä, kouluttaa asianomaista henkilöstöä ja mikä tärkeintä, suunnata uudelleen turvapaikanhakijavirtoja.

## 2. Johdanto

2.1 EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen on ratkaisevassa vaiheessa. Vuoden 1999 jälkeen neuvosto on hyväksynyt kaksi viisivuotissuunnitelmaa: Tampereen ohjelma (vuosiksi 1999–2004) ja Haagin ohjelma (vuosiksi 2004–2009). Nyt kymmenen vuotta myöhemmin Tampereella asetetut tavoitteet on saavutettu vain osittain. EU ei ole vielä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ja rajaturvallisuuden aloilla on saavutettu huomattavaa mutta epätasaista edistystä.

2.2 Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Tukholman ohjelma pannaan täytäntöön ja näin ollen neuvostossa hyväksytään useita siihen sisältyviä politiikkoja joko perinteisellä lainsäädäntömenettelyllä tai yhteispäätösmenttelystä Euroopan parlamentin kanssa. Näin ollen EU voi asettaa itselleen kunnianhimoisempia tavoitteita ja käynnistää prosessin, jota tiettyjen jäsenvaltioiden vastahakoisuus tällä hetkellä jarruttaa.

2.3 Nyt kun Lissabonin sopimus, johon sisältyy perusoikeuskirja, on tullut hyväksytyksi, Euroopan unionin vastuualueet ja toimivaltuudet turvapaikka-asioissa ovat lisääntyneet huomattavasti. Toimivaltuuksien laajentuminen antaa hyvän mahdollisuuden edistyä maahanmuutto- ja turvapaikka-alan tavoitteiden saavuttamisessa, mutta siihen voi myös sisältyä vaara, jos tehdyille päätöksille ei onnistuta saamaan sidosryhmien tukea. Jos järjestelmä ei onnistu ratkaisemaan jännitteitä ja epätarkkuuksia, jotka ovat luonteenomaisia näin arkaluontoiselle alalle ja jotka olivat ilmeisiä jo toiminnan suunnitteluvaiheessa, vaarannetaan sekä tähän mennessä saavutettu edistys että tulevaisuudennäykymät.

2.4 Tukholman ohjelma on tulosta kuulemisprosessista, johon on sisällytetty ja jossa on pantu täytäntöön maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevassa eurooppalaisessa sopimuksessa<sup>(2)</sup> tehdyt ehdotukset, sisä- ja oikeusasioiden tulevaisuutta käsitelleen neuvoo-antavan ryhmän kertomukset<sup>(3)</sup> sekä panokset, jotka Euroopan komissio sai vuoden 2008 syyskuussa ja marraskuussa järjestetyssä julkisessa kuulemisessa aiheesta ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden tulevaisuus – kuuleminen viiden seuraavan vuoden painopisteistä”. Vuonna 2009 komissio julkaisi tiedonannon aiheesta ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten – Enemmän vapautta turvallisemmassa ympäristössä”<sup>(4)</sup>. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi tiedonannosta lausunnon<sup>(5)</sup>.

2.5 Yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen osaksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta perustuu yhtäältä sitou-

mukseen soveltaa täysipainoisesti vuonna 1951 pakolaisten oikeusasemasta tehtyä Geneven yleissopimusta ja toisaalta jäsenvaltioiden yhteisiin, ihmisoikeuksien perustana oleviin arvoihin. Vuosina 1999–2006 saavutettiin merkittävää edistystä, koska silloin muun muassa hyväksyttiin neljä säädöstä, jotka muodostavat alan tämänhetkisen säännösten. Aseman määrittelyä koskevassa neuvoston direktiivissä 2004/83/EY määritetään yhteiset kriteerit sille, ketkä voivat pyytää kansainvälistä suojelua, ja määrätään niiden etuuskien vähimmäistaso, jotka on myönnettävä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Haagin ja Tukholman ohjelmissa Euroopan komissio on sitoutunut arvioimaan ensimmäisessä vaiheessa saavutettua edistystä ja ehdottamaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille joukon toimenpiteitä ennen vuoden 2010 loppua.

2.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on vuodesta 2002 lähtien osallistunut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän suunnitteluun ja toteuttamiseen antamalla aiheesta useita lausuntoja: muun muassa lausunnon tulevasta yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä annetusta vihreästä kirjasta<sup>(6)</sup> ja lausunnon turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmasta<sup>(7)</sup>.

2.7 Komissio ehdotti 17. kesäkuuta 2008 hyväksymässään turvapaikka-alan strategiasuunnitelmassa<sup>(8)</sup>, että unioni saattaisi loppuun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen parantamalla suojelunormeja ja varmistamalla niiden yhdenmukaisen soveltamisen koko EU:ssa. Neuvoston 17. lokakuuta 2008 hyväksymässä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevassa eurooppalaisessa sopimuksessa toistetaan neuvoston tuki tälle politiikalle ja asetetuille tavoitteille. Strategiasuunnitelmassa ehdotetaan aseman määrittämistä koskevan direktiivin tarkistamista osana laajempaa aloitepakettia, johon sisältyvät Dublin- ja Eurodac-asetusten ja vastaanottoedellytyksiä koskevan direktiivin<sup>(9)</sup> tarkistaminen sekä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamista koskevan ehdotuksen<sup>(10)</sup> hyväksyminen 19. helmikuuta 2009. Muita ehdotettuja toimia ovat turvapaikka-asioiden ulkoisen ulottuvuuden vahvistaminen etenkin eurooppalaisen uudelleensijoittamisohjelman ja alueellisten suojeluohjelmien käyttöönoton avulla.

2.8 Belgian hallitus on pyytänyt Euroopan unionin puheenjohtajavaltion ominaisuudessa Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon turvapaikkakysymyksestä. Virallisessa pyynnössä mainitaan, että kansainvälisen suojelun myöntäminen vaarassa oleville henkilöille on yksi merkittävistä haasteista, joihin Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden täytyy vastata. Viime vuosina ne ovat pyrkinet johdonmukaisesti saavuttamaan itselleen asettamansa päätavoitteen, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan luomisen. Ne ovat antaneet kansainvälisen suojelun saamista koskevia normeja, määrittäneet vastuualueita ja perustaneet uusia instituutioita. Monet

<sup>(2)</sup> Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus, Euroopan unionin neuvosto, Bryssel, 13440/08, 24. syyskuuta 2008.

<sup>(3)</sup> Euroopan sisäasiainpolitiikan tulevaisuutta käsitelleen ryhmän (”tulevaisuusryhmä”) raportti *Liberty, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World* (”Vapaus, turvallisuus, yksityisyys – Euroopan sisäasiat avoimessa maailmassa”), kesäkuu 2008.

<sup>(4)</sup> KOM(2009) 262.

<sup>(5)</sup> EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80.

<sup>(6)</sup> EUVL C 204, 9.8.2008, s. 77.

<sup>(7)</sup> EUVL C 218, 11. syyskuuta 2009, s. 78.

<sup>(8)</sup> KOM(2008) 360 lopullinen.

<sup>(9)</sup> KOM(2008) 815 lopullinen, KOM(2008) 820 lopullinen, KOM(2008) 825 lopullinen.

<sup>(10)</sup> KOM(2009) 66 lopullinen.

jäsenvaltiot ovat kuitenkin haluttomia todella yhdenmukaistamaan lainsäädäntönsä ja politiikkansa. Ilman jäsenvaltioiden tukea Euroopan lainsäädännöllisestä ja institutionaalisesta yhdyntymisestä uhkaa tulla tehotonta ja kallista. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan hyödyt eivät vielä ole täysin selviä jäsenvaltioille, eivätkä ne ole ottaneet täysimittaisesti vastuuta kannettavakseen.

2.9 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tehnyt rakentavia ehdotuksia alalla ja on tyytyväinen unionin ja jäsenvaltioiden käytänteissä saavutettuun edistykseen. Komitea on kannanotoissaan tukenut avoimesti periaatteita ja arvoja, joissa perusoikeudet ovat etusijalla. Se on ehdottanut toimia, joilla edistetään suojelua saavien henkilökohtaista ja ammatillista kehitystä. Se on lisäksi korostanut useaan otteeseen unionin politiikkojen rajoituksia ja epäjohtonmukaisuuksia sekä niiden suunnittelu- että täytäntöönpanovaiheessa. Tällä alalla politiikat ja välineet tulee mukauttaa yhteisymmärryksessä prosessissa, jossa jäsenvaltiot, unionin toimielimet, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, yritysmaailma ja paikallisyhteisöt käyvät todellista vuoropuhelua.

### 3. Yleistä

*Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän lisäarvo turvapaikanhakijoille ja Euroopan unionin jäsenvaltioille*

3.1 Komitean näkemyksen mukaan lähestymistapa, jossa painotetaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän etuja, on lupaava, ja sen avulla voitaneen palauttaa asianomaisten toimijoiden ja varsinkin jäsenvaltioiden luottamus järjestelmän luomisprosessiin.

3.2 Komitea on niin ikään yhtä mieltä tavoitteista, jotka Euroopan unioni on asettanut itselleen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän loppuun saattamiseksi. Se kiinnittää kuitenkin huomiota Euroopan tasolla asetettujen tavoitteiden ja alan kansallisten käytäntöjen välisiin eroihin, joita talouskriisi ja sen yhteiskunnalliset ja poliittiset seuraukset saattavat vielä suurentaa.

3.3 Ei ole mahdollista luoda yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää perustamatta sitä lujasti yhteisiin arvoihin ja periaatteisiin, jotka asettavat ihmisen arvokkuuden ja turvallisuuden unionin ja sen jäsenvaltioiden toiminnan ytimeen.

3.4 Hakemusten hyväksymisasteen eroista ilmenevä eri jäsenvaltioihin kohdistuvien paineiden epäsymmetria, valituksiin johdaneiden päätösten määrä sekä turvapaikanhakijoiden siirtyminen jäsenvaltiosta toiseen osoittavat kuitenkin, että jäsenvaltioiden keskinäisen solidaarisuuden kirjoittamatonta periaatetta ei noudateta.

3.5 Jäsenvaltioiden alttius rajoittaa lainsäädännön ja kansallisten käytänteiden yhdenmukaistamista heikentää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustaa. Yhdenmukais-

taminen ei ole turvapaikkapolitiikan ongelma, vaan tärkein väline, joka antaa mahdollisuuden konkretisoida yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän hyödyt. Yhdenmukaistaminen vähentää tiettyihin jäsenvaltioihin kohdistuvaa hallinnollista ja taloudellista rasitetta ja takaa lisäksi turvapaikanhakijoille tarjottavan suojelun korkeamman tason ainakin prosessin alkuvaiheessa. Jos yhdenmukaistamisen halutaan tuottavan odotettuja tuloksia, sen ei tule perustua suojelun pienimpään yhteiseen nimittäjään.

3.6 Kansainvälisen suojelun sisältö on turvapaikkapolitiikan arkaluonteinen osa. Lisäksi suojelun sisältö vaihtelee jäsenvaltioittain kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyjä enemmän. Suojelun sisällöllinen laajentaminen, joka merkitsee ammattipätevyyden tunnustamista ja koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien saatavuutta, antaa kansainvälistä suojelua saaville mahdollisuuden edistää henkilökohtaista ja kollektiivista hyvinvointia.

3.7 Jotta turvapaikkapolitiikkaa voidaan tyydyttävästi tukea, siihen erikoistuneilla elimillä ja etenkin Frontexilla ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolla tulee olla selkeät toimivaltuudet. Niiden tulee myös saada taloudellista tukea, joka vastaa niiden vastuualueita. Lisäksi niillä tulee olla avoin toimintatapa, jolla varmistetaan menettelyiden noudattaminen ja turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien perusoikeudet. Tehokkaiden elinten taloudellinen tukeminen voi tarjota erinomaisen esimerkin todellisen yhteisen turvapaikkapolitiikan hyödyistä.

### 4. Erityistä

4.1 Komitea katsoo, että turvapaikkapolitiikan eri ulottuvuudet ovat yhteydessä toisiinsa. Sen epäonnistuminen tai onnistuminen riippuu eräistä keskeisistä muuttujista: ihmisoikeuksien tehokas suojelu, jäsenvaltioiden keskinäinen solidaarisuus, lainsäädännön ja siihen liittyvien politiikkojen yhdenmukaistaminen, tarjottavan suojelun sisällöllinen vahvistaminen ja alalla toimivien eurooppalaisten elinten riittävä rahoitus. Komitean näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää saada suuren yleisön, kansalaisyhteiskunnan ja jäsenvaltioiden hallitusten tuki yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkapolitiikalle. Tähän päästään ottamalla kyseinen politiikka nopeasti käyttöön ja saamalla konkreettisia tuloksia erityisesti testitapauksista.

*Ihmisoikeuksien kunnioittaminen kansainvälisen suojelun saamisen kaikissa vaiheissa*

4.2 Komitea on korostanut kaikissa kannanotoissaan, että kansainvälisen suojelun alalla tarvitaan yhteisiä sääntöjä eikä vähimmäissääntöjä.<sup>(11)</sup> Niiden avulla varmistetaan kansainvälistä suojelua hakevien perusoikeuksien kunnioittamisen parantaminen seuraavin tavoin:

— Maahanpääsy taataan.

<sup>(11)</sup> EUVL C 204, 9.8.2008, s. 77, EUVL C 218, 11.9.2009, s. 78.

- Turvapaikka- ja suojeluhakemuksen tekopaikan voi valita.
- Hakijan asemaa tarkastellaan ensisijaisesti yleissopimuksen pohjalta ja toissijaisen suojelun pohjalta vain, jos yleissopimuksessa tarkoitettujen aseman ehdot eivät täyty.
- Palauttaminen on kielletty, jos hakijan elämä on uhattuna tämän kotimaassa tai viimeisimmässä kauttakulkumaassa.
- Karkotustoimenpiteet lykkäytyvät muutoksenhaun johdosta, kunnes toimivaltainen tuomioistuin on antanut päätöksensä, jotta muutoksenhakuoikeus toteutuisi täysimääräisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.
- Alaikäiset tai alaikäisiksi oletetut saavat erityissuojelua.
- Kunnioitetaan henkilöiden, erityisesti naisten, oikeuksia tehdä itsenäisesti suojeluhakemus.

4.3 On äärimmäisen tärkeää, että menettelyjen aikana turvapaikanhakijat voivat ilmaista itseään äidinkielellään ja saavat kaikissa vaiheissa ilmaista oikeusapua.

4.4 Kansainvälisen suojelun hakemuksen hylkääminen tulee perustella selvästi, ja siihen tulee liittää mahdollisen valituksen tekemistä koskevat ohjeet, joista ilmenevät muun muassa menettelyt ja määräajat. Joka tapauksessa karkotusta on aina lykättävä mahdollisen valituksen tulosta odottaessa. <sup>(12)</sup>

4.5 Säilöönoton ei tulisi olla mahdollista kuin viimeisenä keinona, kun muita vaihtoehtoja ei enää ole, eikä koskaan ilman toimivaltaisen tuomioistuimen päätöstä. Tässä yhteydessä on kunnioitettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen mukaista oikeutta puolustukseen. <sup>(13)</sup> Tehdyt päätökset on voitava riitauttaa valitusmenettelyssä.

4.6 Komitea tähdentää naisten erityistilannetta, sillä heillä on paljon miehiä enemmän vaikeuksia hakea turvapaikkaa ja saada pakolaisasema. Se kiinnittää lisäksi huomiota alaikäisten asemaan turvapaikkapolitiikassa ja korostaa, että on tärkeää suojella tehokkaasti heidän etuaan ja turvallisuuttaan.

4.7 Komitea on huolissaan siitä, että maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyviin ilmiöihin, kuten ihmiskauppaan ja ihmisten hyväksikäyttöön, ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden ja erityisesti kauttakulkumaiden osalta. Maat, jotka eivät ole ratifioineet vuonna 1951 tehtyä Geneven yleissopimusta, eivät voi olla Euroopan unionin kumppaneita turvapaikkapolitiikassa. Ei ole

mahdollista taata turvapaikkapolitiikan onnistumista, jos kauttakulkumaiden kanssa ei ole tehty selkeää institutionaalista sopimusta, sillä ne eivät useinkaan estä vaaratilanteessa olevien ihmisten oikeuksiin ja turvallisuuteen puuttumista.

*Jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden lisääminen yhteisen edun ja vastuunjaon pohjalta*

4.8 Eri jäsenvaltioihin pyrkii eri määrä pakolaisia, ja jotkut valtiot ovat alttiita reagoimaan siihen asettamalla sääntöjä, joilla rajoitetaan kansainvälisen suojelun saamista. Turvapaikkapolitiikalla on autettava tehokkaasti näitä maita hallinnoimaan hakijoita ja ennen kaikkea parantamaan suojelun sisältöä. Komitea on yhtä mieltä siitä, että avun konkretisoimiseksi on tärkeää ottaa käyttöön uusi menettely, jolla Dublin-asetukseen perustuvat siirrot tiettyihin, erityisen paineen kohteena ja vastuussa oleviin jäsenvaltioihin voidaan tällaisessa tapauksessa keskeyttää <sup>(14)</sup>.

4.9 Yhteistyön tiivistämisestä niiden maiden kanssa, joille aiheutuu tällaista painetta, on paljon hyötyä. Ensinnäkin sen avulla voidaan rajoittaa toissijaista siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi turvapaikkahakemusten tasaisempi jakautuminen antaa mahdollisuuden hallinnoida prosessia paremmin ja varmistaa, että kansainvälistä suojelua saavat kotoutuvat paremmin jäsenvaltioihin.

*Tehokas yhdenmukaistaminen, jonka tavoitteena on vaaratilanteessa olevien suojelun tehostaminen*

4.10 Turvapaikkahakemusten käsittely kuuluu jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaan. Erilaiset perinteet säilyvät alalla, mikä johtuu siitä, että jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu. Lähtömaiden tilannetta arvioidaan eri tavoin, eikä unionitasolla ole omaksuttu yhteisiä käytänteitä. Niin ikään hallinnolliset valmiudet vaihtelevat. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakevista aiheutuva rasite ei jakaannu maantieteellisesti tasaisesti. Tämän vuoksi eri jäsenvaltioiden myöntämä suojelun taso vaihtelee suuresti, mikä selittää sen, että pakolaisten siirtymisen jäsenvaltiosta toiseen EU:n sisällä jatkuu. <sup>(15)</sup>

4.11 Yksi tarpeellinen vaihe on analysoida turvapaikkahakemukset yhteisen tietokannan avulla. Komitea on kannattanut erittäin useasti sitä, että luovutaan turvallisiksi katsottavien maiden luettelosta ja korvataan ne järjestelmällä, jossa arvioidaan reaaliaikaisesti unionin ulkopuolisissa maassa ilmenevät vaarat yksilöllisesti ja kollektiivisesti. Tämä kuuluu Euroopan turvapaikka-asoiden tukiviraston tehtäviin. Yhteisessä arviointijärjestelmässä tulee käyttää yhteisten määritelmien joukkoa, johon sisällytetään suojelun tarjoajat ja asianomaisen valtion sisäinen suojelu.

<sup>(12)</sup> ETSK:n 28.4.2010 antama lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskeissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (uudelleenlaatiminen), KOM(2009) 554 lopullinen – 2009/0165 COD, esittelijä: Pezzini.

<sup>(13)</sup> EYVL C 317, 23.12.2009, s. 110.

<sup>(14)</sup> EUVL C 317, 23.12.2009, s. 115.

<sup>(15)</sup> EUVL C 218, 11.9.2009.

4.12 Komitean näkemyksen mukaan valtiiovallan ulkopuoliset suojelutoimijat voivat tarjota hyödyllisiä ja jopa välttämättömiä palveluja lyhyellä aikavälillä ennen kaikkea humanitaaristen ongelmien ratkaisemisessa. Se katsoo kuitenkin, että niille ei voi siirtää edes osavastuuta henkilöiden suojelusta tietyllä alueella; se voi olla vain valtion elinten tehtävä. Suojelu alkuperämaassa on asianmukaista vain silloin, kun valtaosa alueesta on keskusvallan valvonnassa, ja sillä on kyky ja halu taata sisäinen järjestys, julkisten palvelujen vähimmäistaso ja ihmisten oikeuksien ja turvallisuuden asianmukainen suojelu.

4.13 Komitea on tyytyväinen kehitykseen kohti kahden suojeluaseman (pakolaisasema ja toissijaisen suojelun saaminen) sisällöllistä yhdenmukaistamista. Se on kannattanut useaan otteeseen tätä kehitystä, joka takaa tulevaisuudessa vaarassa olevien henkilöiden nykyistä kattavamman suojelun ja tehostaa heidän kotouttamistaan Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Näiden kahden suojeluaseman yhtenäistäminen ei saa kuitenkaan heikentää suorasti tai epäsuorasti suojelun tasoa eikä sen laatua<sup>(16)</sup>, vaan sen sijaan sen tulee vahvistaa niitä.

4.14 Jäsenvaltioiden hallitusten vastuu turvapaikkapolitiikan hallinnoinnista ei saa johtaa siihen, että ne omaksuvat täysin erilaisia käytänteitä. Tietyt jäsenvaltiot, kuten Alankomaat ja Ruotsi, ovat kehittäneet alalla paljon hyviä käytänteitä, jotka ovat omiaan innoittamaan muita maita vastaavanlaisiin toimiin. Tällaisten käytänteiden roolia aliarvioidaan, vaikka ne voivat osoittaa, miten turvapaikkapolitiikkaa voidaan toteuttaa käytännössä, ja niillä voidaan rajoittaa valtiotason kokeiluista aiheutuvia kustannuksia.

#### *Kansainvälisen suojelun sisällöllinen vahvistaminen*

4.15 Jäsenvaltioiden politiikat ja ohjelmat ovat tällä alalla erilaisia. Tämä on kuitenkin intuitiivinen toteamus, koska niistä ei ole tehty tarkkaa jäsenvaltiotason analyysia. Jos ennakoivia toimia ei toteuteta, kansainvälisen suojelun saaminen on sisällöltä syrjittävä, ja siinä syrjitään suojelua nauttivia henkilöitä epäsuorasti. Komitea suosittaa, että työntekijä- ja työnantajajärjestöt kutsutaan mukaan valtiotason turvapaikkapolitiikkojen suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

4.16 Komitea katsoo, että mukaan tulisi sisällyttää tutkintojen ja ammattipätevyyskysymysten tunnistamista ja vastaavuuksien toteamista koskevia säännöksiä sekä toimia, joilla helpotetaan

kansainvälistä suojelua saavien pääsyä ammatillisen koulutuksen ohjelmiin.<sup>(17)</sup> Ne ovat tärkeitä askelia heidän integroitumisesaan talous- ja yhteiskuntaelämään ja heidän elämänlaatunsa parantamisessa. Työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi on tärkeää vahvistaa aktiivisin toimin syrjinnän torjuntaa ja kannustaa talouden toimijoita.

#### *Turvapaikkapolitiikasta vastaavien elinten vahvistaminen ja riittävä rahoittaminen*

4.17 Komitean näkemyksen mukaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto on saatava mahdollisimman pian toimintavalmiuteen. Sen talousarvion täytyy antaa sille mahdollisuus suorittaa tehtävänsä, joka edellyttää monimuotoista ja intensiivistä toimintaa. Esimerkkinä mainittakoon, että sen tulee ensisijaisesti kehittää yhteinen eurooppalainen järjestelmä unionin ulkopuolisissa maissa vallitsevien vaarojen arvioimiseksi; järjestelmä on turvapaikkapolitiikan tärkeä osatekijä. Virastolle myönnettävä riittävä rahoitus voisi tuoda selvästi esiin unionitasoisten yhteisten elinten ja menettelyjen hyödyt. Sen tulee toimia koordinoidusti EU:n muiden rakenteiden kanssa ja erityisesti jäsenvaltioiden hallitusten kanssa.

4.18 Turvapaikkapolitiikan eri osioiden rahoitusta tulee tarkastella uudelleen. On syytä lisätä ja ohjata sitä välineille, joista saadaan parhaat tulokset ja jotka antavat todellista apua jäsenvaltioille. Solidaarisuuteen kuuluu rahoitusulottuvuus, mitä ei tule jättää huomiotta. Esimerkiksi Euroopan pakolaisrahastolla on talousarvio, noin viisi miljoonaa euroa, joka on selvästi liian niukka, jotta rahasto voisi tarjota hyödyllistä tukea turvapaikkapolitiikan toteuttamisessa unioni- ja jäsenvaltiotasoilla.

4.19 ETSK on pannut huolestuneena merkille useita jäsenvaltioiden hallitusten ja EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) käytänteitä karkotettaessa henkilöitä, jotka saattavat tarvita kansainvälistä suojelua.<sup>(18)</sup> Karkotukset, joita on entistä useammin ja laajemmin, tulee toteuttaa täysin avoimesti ja vastuullisesti.<sup>(19)</sup> Komitea suosittaa, että Frontex ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto tekevät yhteistyötä ihmisoikeusrikkomusten ehkäisemiseksi. Ihmisten karkottaminen maihin tai alueille, joissa heidän turvallisuutensa on vaarassa, rikkoo räikeästi palauttamiskiellon periaatetta.

<sup>(17)</sup> Sama kuin alaviite 16.

<sup>(18)</sup> Ks. Human Rights Watch -järjestön raportti *Pushed Back, Pushed Around – Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers* ("Torjutut ja nujerretut: Italia palauttaa pakolla laivalla saapuneet maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat ja Libya kohtelee heitä kaltoin"), Human Rights Watch 2009.

<sup>(19)</sup> Komitea on tyytyväinen Euroopan komission haluun tehdä alan menettelyistä avoimia.

<sup>(16)</sup> ETSK:n 28.4.2010 antama lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vähimmäisvaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi sekä myönnetyn suojelun sisällöstä", KOM(2009) 551 lopullinen – 2009/0164 COD, esittelijä: Pírulescu.

4.20 ETSK:n mielestä <sup>(20)</sup> Frontexin henkilöstöä tulisi kouluttaa, jotta seuraavat toiminnot voidaan toteuttaa entistä tehokkaammin:

- koordinoidaan jäsenvaltioiden toiminnallista yhteistyötä paremmin
- laaditaan yhteiset koulutusstandardit
- tarjotaan valtioille tarvittavaa tukea vastaanoton ja palauttamisen järjestelyissä kulttuuristen välittäjien tuella

— annetaan virkamiehille koulutusta EU:n laatimassa, turvapaikka-asioihin liittyvässä humanitaarisessa oikeudessa.

4.21 Komitea suosittaa, että turvapaikkapolitiikan institutionaaliseen kehitykseen liitetään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden roolin vahvistaminen sen päätöksentekoprosessissa ja käytännön toiminnassa. Tämä lisää yhteisen politiikan uskottavuutta ja auttaa parantamaan käytettäviä välineitä pysyvästi.

Bryssel 14. heinäkuuta 2010

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Mario SEPI

---

<sup>(20)</sup> ETSK:n 28.4.2010 antama lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (uudelleenlaatiminen), KOM(2009) 554 lopullinen – 2009/0165 COD, esittelijä: Pezzini.