EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 2.12.2011
KOM(2011) 835 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

EU:n sisäisen solidaarisuuden lisääminen turvapaikka-asioissa
Vastuun parempaan jakamiseen ja keskinäisen luottamuksen lisäämiseen tähtäävä EU:n ohjelma

JOHDANTO

Solidaarisuus on yksi Euroopan unionin perusarvoista, ja se on ollut Euroopan yhteisen turvapaikkapolitiikan johtava periaate siitä saakka, kun politiikkaa vuonna 1999 ryhdyttiin kehittämään. Solidaarisuuden periaate on nyt kirjattu myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklaan.[1]

Solidaarisuus on tunnustettu alusta saakka yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän olennaiseksi elementiksi. Tarve muuttaa solidaarisuuden idea konkreettisiksi toimiksi lähtee käytännön tosiasioista, sillä kaikkien jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät ovat riippuvaisia toisistaan. Jos yhden jäsenvaltion järjestelmä ylikuormittuu tai toimii huonosti, tämä vaikuttaa selvästi kaikkiin muihin mutta myös turvapaikanhakijoiden liikkumiseen jäsenvaltiosta toiseen. Turvapaikanhakijavirrat eivät pysy jatkuvasti samanlaisina, eivätkä ne ole yhtä suuria joka puolella EU:ta. Turvapaikanhakijoiden määrä on vaihdellut 425 000 hakemuksesta (EU-27:n huippulukema vuonna 2001) alle 200 000 hakemukseen vuonna 2006, ja tälle vuodelle odotetaan merkittävää kasvua. Kasvaneet turvapaikanhakijoiden määrät saattavat asettaa koetukselle eräiden jäsenvaltioiden selviytymisvalmiudet. Näiden jäsenvaltioiden auttaminen on Euroopan unionin tehtävä myös siksi, että unionin yhteisistä arvoista ja perusoikeuksista on voitava pitää kiinni varmistamalla turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten asianmukainen vastaanotto ja suojelu.

Solidaarisuuden lisäksi tarvitaan kuitenkin myös vastuullisuutta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden järjestelmät täyttävät normit, joista on säädetty kansainvälisessä ja eurooppalaisessa lainsäädännössä, erityisesti vuoden 1951 Geneven pakolaissopimuksessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Tärkeä osa solidaarisuutta on omien asioiden laittaminen kuntoon siten, että muille jäsenvaltioille ei koidu haittaa. Tähän seikkaan on kiinnitettävä enemmän huomiota, jotta voidaan luoda keskinäisen luottamuksen ilmapiiri, jolla osaltaan kehitetään myös keskinäistä avunantoa. Solidaarisuuden vahvistamisen kannalta luottamuksen lisääminen on olennaisen tärkeää. Jäsenvaltioiden on todella sitouduttava solidaarisuuden periaatteen noudattamiseen. EU:n ja jäsenvaltioiden vaikea taloudellinen tilanne tekee tästä tavallistakin haastavampaa. EU on jo kehittänyt useita solidaarisuuden välineitä, jotka muodostavat vahvan pohjan. Näitä välineitä voidaan parantaa edelleen ja uusia elementtejä liittää mukaan, jotta tuloksena on mukautumiskelpoinen työkalupakki, jolla voidaan vastata erilaisiin solidaarisuutta koskeviin tarpeisiin.

Tätä tarkoitusta varten komissio esittää, että EU:n sisäistä solidaarisuutta turvapaikka-asioissa lisätään neljällä osa-alueella: käytännön yhteistyö ja tekninen apu, taloudellinen yhteisvastuu, vastuunjako sekä turvapaikkajärjestelmän hallinnan työkalujen kehittäminen. Tämän tiedonannon tavoitteena on myös osaltaan edistää turvapaikkapaketin valmistumista, sillä seuraavat kuukaudet ovat ratkaisevia pyrittäessä vuoden 2012 tavoitteeseen, jossa myös solidaarisuusseikoilla on oltava oma osansa.

[1] Tässä tiedonannossa ei oteta kantaa solidaarisuuteen aloilla, jotka ovat yhteydessä laittoman maahanmuuton vähentämiseen tähtääviin toimiin, vaikka maahanmuuton hallintaan tähtäävien muiden toimien ja toimivan turvapaikkajärjestelmän välillä toki onkin yhteys.

1. KÄYTÄNNÖN YHTEISTYÖN JA TEKNISEN AVUN TÄYSIMÄÄRÄINEN HYÖDYNTÄMINEN

1.1. Käytännön yhteistyöstä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tukipylväs

Käytännön yhteistyötoimia on viime vuosina ollut runsaasti. Niistä viimeisin oli Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) perustaminen, jolla vahvistetaan entisestään käytännön yhteistyötä turvapaikka-asioissa. Tukivirasto huolehtii, että käytännön yhteistyöstä voi tulla unionin turvapaikkajärjestelmän tärkeä tukipylväs. Ensimmäiset yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä saadut kokemukset ovat osoittaneet, että lainsäädännön ohella tarvitaan käytännön toimia synnyttämään luottamusta siihen, että kaikki jäsenvaltiot hoitavat samat tehtävät samalla tavalla ja samoin tuloksin.

Kesäkuussa 2011 toimintansa aloittanut EASO luo puitteet, joilla lisätään nykyisten yhteistyöjärjestelyjen arvoa. Esimerkiksi Euroopan turvapaikka-alan koulutusohjelmasta saattaa muodostua yhteinen tapauskäsittelijöitä koskeva malli koko EU:n alueella. Tämä vahvistaisi huomattavasti luottamusta siihen, että käytännöt eri jäsenvaltioissa ovat suurin piirtein samat ja että päätökset noudattavat yhtenäistä linjaa. EASOn olisi mitattava näiden toimien vaikutusta tarkasti määriteltyjen, koko unionia koskevien tavoitteiden avulla.

Turvapaikkajärjestelmien kehitykseen vaikuttavat yhdessä EU:n lainsäädäntö, lisääntyvä käytännön yhteistyö sekä EU:n rahoitusjärjestelmien järkevä hyödyntäminen. Samalla kun unioni pyrkii turvapaikka-asioita koskevan lainsäädäntöpaketin avulla ottamaan käyttöön entistä yhtenäisemmät ja paremmat yhteiset normit, saavat jäsenvaltiot tukiviraston toiminnan ansiosta käyttöönsä entistä tehokkaammat täytäntöönpanovälineet, joilla tuetaan kansallisia kulujen leikkaamiseen tähtääviä toimia. EASO kykenee myös tunnistamaan ja levittämään parhaita toimintatapoja esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn pääsyyn, kaikkein heikoimmassa asemassa olevien hakijoiden kohteluun, teknisten taitojen jakamiseen ja ruuhkien purkamiseen liittyvissä asioissa. Yhteisillä työvälineillä ja parhailla toimintatavoilla, joita tuetaan EU:n varoista, autetaan jäsenvaltioita soveltamaan kehittyviä yhteisiä normeja. EASO osallistuu myös hyödyllisellä tavalla yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän strategiseen hallinnointiin ja huolehtii osaltaan sen avoimuudesta esimerkiksi julkaisemalla unionin turvapaikka-asioiden tilaa koskevia vuosikertomuksiaan.

EASOn vaikutus riippuu jäsenvaltioiden halukkuudesta käyttää sen tarjoamia mahdollisuuksia sekä siitä, miten sitoutuneita jäsenvaltiot ovat yhteistyöhön. Kansallisten turvapaikkaviranomaisten EU:n laajuisesta yhteistyöstä on tehtävä vakituinen käytäntö.

Yksi yhteisistä välineistä, joita EASOn on Tukholman ohjelman perusteella tarkasteltava, ovat menettelyt, jotka helpottavat virkamiesten lähettämistä avuksi erityisen kovan paineen alla olevaan toiseen jäsenvaltioon. Tätä varten EASOn olisi muodostettava asiantuntijoista, tapauskäsittelijöistä ja tulkeista reservi, jonka voisi lähettää nopeasti auttamaan apua tarvitsevaa jäsenvaltiota.

Säännöllisin väliajoin on syytä pohtia, riittävätkö EASOn toimeksianto ja oikeusperusta sekä lyhyellä aikavälillä että rakenteellisesti erilaisiin solidaarisuuteen liittyviin haasteisiin sekä uudenlaisiin turvapaikanhakijavirtoihin reagoimiseen.

1.2. Kansainvälisen suojelun puutteiden korjaaminen unionin toiminnassa maahanmuutto- ja turvapaikkakriisitilanteissa

EASOn tehtävänä on myös auttaa niitä jäsenvaltioita, joihin kohdistuu erityisen kova paine. Käytännössä EASOsta on mahdollista kehkeytyä keskeinen toimija turvapaikka- ja maahanmuuttokriisien hallitsemisessa. Apua pyytävien jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmien perusteella lähetettävien EASOn turvapaikka-asioiden tukiryhmien hyödyntämisestä saadaan uusi turvapaikka-alan solidaarisuuden väline.

Unionin reagoinnista seurauksiin, joita eteläisen Välimeren alueen tapahtumilla on ollut maahanmuutolle, olisi syytä ottaa opiksi. Unioni kykeni löytämään nopeasti lisärahoitusta lisääntyneen maahanmuuton kohteeksi joutuneille jäsenvaltioille ja ottamaan rajavalvontaoperaatioissa käyttöön Frontexin koordinoimia operatiivisia keinoja. Frontex auttoi myös etsintä- ja pelastustoimissa merellä sekä EU:n alueelle saapuneiden seulonnassa ja antoi käyttöön tietoa. Muihin, erityisesti kansainväliseen suojeluun liittyviin operatiivisiin solidaarisuustoimiin ei kuitenkaan voitu ryhtyä ennen kaikkea siksi, että EASOlla ei vielä ollut riittäviä toimintavalmiuksia.

EASO lisää vähitellen valmiuttaan korjata jatkossa tämänkaltaiset puutteet vastaavissa tilanteissa, mutta samalla sen on tärkeää huolehtia koordinaatiosta muiden virastojen kanssa. EASOn, Frontexin ja mahdollisesti myös Europolin olisi yhdessä komission kanssa ryhdyttävä erityisjärjestelyihin, joilla varmistettaisiin selkeä työnjako ja hätätilanteen toimien nopeus ja tehokkuus. Eräs toimista voisi olla koordinoitujen ryhmien käyttöönotto.

Virastojen välistä koordinaatiota tarvitaan yhtä lailla hätätilanteissa kuin esimerkiksi riskianalyyseihin ja varhaisvaroitusvalmiuksiin liittyvässä ennakoivassa työssä. EASOn olisi lisäksi tuettava kansainväliseen suojeluun liittyvien seikkojen mukaan ottamista Frontexin työhön. Syynä tähän ovat Frontexin oikeusperustaan äskettäin sovitut muutokset, joilla vahvistetaan perusoikeuksien suojeluun tähtääviä mekanismeja Frontexin operaatioiden yhteydessä. Tämä voidaan toteuttaa myös yhteistyössä perusoikeusviraston kanssa.

Välimeren alueen viimeaikaisten tapahtumien aikana komissio tarkasteli mahdollisuutta auttaa kansalliset toimintavalmiudet ylittävän poikkeuksellisen maahanmuuttovirran kohteeksi joutuneita jäsenvaltioita unionin pelastuspalvelumekanismin avulla. Mekanismia olisi mahdollista käyttää jäsenvaltioiden pyynnöstä erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa tarjousten kartoituksen ja materiaalisten tukitoimitusten koordinoinnissa.

Keskeiset toimet

- Jäsenvaltiot **osallistuvat EASOn toimiin** ja antavat sille resursseja sekä hyödyntävät parhaalla mahdollisella tavalla EASOn yhteisiä välineitä.
- Jäsenvaltiot määrittävät vuoden 2012 alussa määrällisen tavoitteen sille, montako turvapaikkaviranomaista koulutetaan **Euroopan turvapaikka-alan koulutusohjelmassa** vuoteen 2014 mennessä.
- EASO antaa jäsenvaltioille **teknistä tukea turvapaikkalainsäädännön** täysimittaisessa **täytäntöönpanossa**.

- EASO tarkastelee vuonna 2012 menettelyitä, joilla helpotetaan **virkamiesten lähettämistä** toisiin jäsenvaltioihin, joiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu erityinen paine, sekä perustaa asiantuntijoiden, tapauskäsittelijöiden ja tulkkien reservin, joka saadaan kriisitilanteissa liikkeelle lyhyellä varoitusajalla.
- EASO parantaa **asiantuntijoiden hyödyntämisen tehokkuutta** arvioimalla toimintasuunnitelmamenetelmää sekä turvapaikka-asioiden tukiryhmien Kreikasta saamia ensikokemuksia.
- Komissio **arvioi** vuonna 2013 **EASOn vaikutusta** turvapaikka-asioiden käytännön yhteistyöhön sekä yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään sekä esittää solidaarisuuden toimivuuden ja vastuun jakamisen kannalta mahdollisesti tarpeelliseksi katsomiaan lisätoimia.
- **EASO** ja **Frontex** sopivat vuonna 2012 selkeistä yhteistyöjärjestelyistä, joilla saadaan analyysitoimet, tekninen apu sekä keinot ja asiantuntijat mahdollisimman tarkoin käyttöön EU:n toimintavalmiuksien parantamiseksi kiireellisissä tapauksissa.
- Komissio ja jäsenvaltiot tarkastelevat **EU:n pelastuspalvelumekanismin** käyttöä erityisolosuhteissa silloin, kun poikkeuksellinen maahanmuuttovirta ylittää kansalliset toimintavalmiudet.

2. TURVAPAIKKAPOLITIIKKAA TUKEVIEN TALOUDELLISEN YHTEISTYÖN VÄLINEIDEN LISÄARVON VAHVISTAMINEN

2.1. Euroopan pakolaisrahaston mahdollisimman tarkka hyödyntäminen vuoteen 2013 mennessä

Euroopan pakolaisrahasto on osoitus siitä, miten unionin ja jäsenvaltioiden yhteistyö voi tuottaa merkittävää lisäarvoa. Siitä lähtien, kun rahasto vuonna 2000 perustettiin, sillä on autettu jäsenvaltioita kasvattamaan turvapaikkajärjestelmiensä kapasiteettia. Rahastolla on esimerkiksi autettu Italiaa perustamaan turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä sekä avustettu järjestelmien edelleen kehittämisessä EU-10+2-maissa, joiden perinteet turvapaikkojen tarjoamisessa olivat ennen liittymistä melko vakiintumattomia. Rahaston ansiosta jäsenvaltiot ovat myös kyenneet käynnistämään pakolaisten kotouttamiseen tähtääviä toimia, ja sillä on edistetty innovatiivisia hankkeita. Rahaston ansiosta jäsenvaltiot ovat saaneet innoitusta pakolaisten uudelleensijoittamiseen, siirtämiseen ja muihin uusiin toimiin. Viime vuosina rahastosta on annettu kiireellistä apua Belgialle, Kreikalle, Italialle ja Maltalle.

Euroopan pakolaisrahaston (2008–2013) kahtena viimeisenä toimintavuotena jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne hyödyntävät rahaston tarjoamia mahdollisuuksia täysimääräisesti. Ensinnäkin olisi noudatettava kaikkia muodollisia vaatimuksia, jotta varat saadaan jaettua kokonaan. Erityisen tärkeää on, että jäsenvaltiot hyödyntävät Euroopan pakolaisrahastoa rahoittaessaan investointeja, joista on niiden turvapaikkajärjestelmille pitkäaikaista hyötyä. Rahastoa ei ole tarkoitettu pelkäksi kansallisten turvapaikka-asioiden talousarvioiden täydentäjäksi. Komissio onkin äskettäin kannustanut jäsenvaltioita hyödyntämään Euroopan pakolaisrahastoa vuosina 2012–2013 entistä enemmän strategisiin tarkoituksiin.

Turvapaikka-asioita koskevan lainsäädäntöpaketin tehokkaan täytäntöönpanon yhdessä innovatiivisten käytännön yhteistyöhankkeiden kanssa pitäisi viime kädessä vähentää

turvapaikkaprosessien kustannuksia. Turvapaikka-asiat ovat esimerkki politiikanalasta, jossa investoinneilla saadaan aikaan sekä taloudellisia että sosiaalisia pitkän aikavälin säästöjä. Tämän vuoksi Euroopan pakolaisrahastoa olisi hyödynnettävä erityisesti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanossa.

2.2. Entistä joustavampi, integroidumpi ja kohdennetumpi turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto vuosille 2014–2020

Vuodesta 2014 alkaen jäsenvaltioilla on käytettävissään uusi turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto[2]. Kuten komissio on 15. marraskuuta 2011 esittänyt, rahastolla saadaan aikaan useita parannuksia, joiden avulla EU:n tavoitteet voidaan saavuttaa ja EU-tason lisäarvoa tuottaa tehokkaammin.

Eräs merkittävä innovaatio on mielellään monivuotisten ohjelmien laatimista edeltävä, sisäasioihin liittyvää politiikkaa koskeva laaja-alainen vuoropuhelu kunkin jäsenvaltion kanssa siitä, miten ne aikovat uutta rahastoa hyödyntää. Vuoropuhelussa asetettaisiin tavoitteet, joihin jäsenvaltiot tällä alalla pyrkivät, sekä erityistavoitteet, jotka aiotaan saavuttaa rahaston varoja hyödyntäen. Tämän lisäksi jäsenvaltiot raportoivat vuosittain siitä, miten ne ovat rahastoa käyttäneet.

Samalla uudesta rahastosta tehdään entistä joustavampi. Suoraan komission vastuulla olevia määrärahoja tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, joka käytetään jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa tapahtuvan poliittisen kehityksen tai vallitsevan tilanteen mukaan. Uudella rahastolla varmistetaan myös entistä paremmin, että raha käytetään siellä, missä sitä eniten tarvitaan. Määrärahojen käyttöä jäsenvaltioissa koskevien kriteerien on tarkoitus olla entistä tarkempia, ja ne suunnitellaan niin, että niillä varmistetaan solidaarisuus niiden jäsenvaltioiden kanssa, joihin kohdistuu erityisen kova paine tai joilla on suurin tarve kehittää valmiuksiaan. Uudella rahastolla pystyttäisiin ottamaan huomioon Dublinin menettelyn mukaisesti siirrettyjen ja muiden turvapaikanhakijoiden määrän huomattava vaihtelu eri jäsenvaltioissa ja kohdistamaan lisäresursseja niille jäsenvaltioille, joiden väliarvioinnin yhteydessä katsotaan olevan avun tarpeessa. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi tavoitteena on pelkistetty hallintojärjestelmä.

Esityksen mukaan rahastolla on tarkoitus antaa jäsenvaltioille samankaltaisia taloudellisia kannustimia, joita nykyään käytetään erityispakolaisryhmien (alueellisista suojeluohjelmista saapuvien heikossa asemassa olevien ryhmien ja henkilöiden) uudelleensijoittamisessa. Näin jäsenvaltiot saavat korvausta siitä, että ne suostuvat uudelleensijoittamaan toisesta jäsenvaltiosta tulevia, kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

Unionin sisäasioita käsittelevien virastojen kykyjä ja asiantuntemusta aiotaan lisäksi hyödyntää tehokkaammin, minkä vuoksi ehdotetaan, että hyödynnetään myös varainhoitoasetuksessa tarjottua mahdollisuutta siirtää – rahaston määrärahojen puitteissa – tietyt tehtävät virastoille niiden työohjelmia täydentäen ja sen mukaan, mitä niiden tehtävät sallivat. Tämä ei kuitenkaan vaikuta suunniteltuun henkilöstönvähennysten kokonaismäärään.

---

[2] Ehdotus […] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta vuosille 2014–2020; KOM(2011) 751.

2.3. Rahoitusvälineiden keskinäisen täydentävyyden hyödyntäminen suurimman mahdollisen vaikutuksen aikaansaamiseksi

Taloudelliselle yhteisvastuulle turvapaikka-asioissa saattaa olla sekä suoraa että epäsuoraa hyötyä myös muista EU:n rahoitusvälineistä. Esimerkiksi Euroopan sosiaalirahastosta avustetaan ammattikoulutusohjelmia, jotka saattavat auttaa turvapaikanhakijoita ja kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä pääsemään työmarkkinoille tai monipuolistamaan osaamistaan. Muita rakennerahastoja, erityisesti Euroopan aluekehitysrahastoa, on myös mahdollista hyödyntää esimerkiksi silloin, kun rahoitukseen oikeutettu alue jäsenvaltioissa rakentaa vastaanottokeskuksen tai muuta infrastruktuuria. Jäsenvaltioiden olisikin harkittava myös muiden EU:n rahoitusvälineiden koordinoitua ja monipuolista hyödyntämistä. Edellytyksenä on strateginen suunnittelu ja ministeriöiden välinen huolellinen koordinaatio.

Keskeiset toimet

- ⊙ Jäsenvaltiot **hyödyntävät mahdollisimman paljon Euroopan pakolaisrahaston ohjelmia vuosina 2011, 2012 ja 2013** ja myös niihin kuuluvia hätätoimenpiteitä. Vuonna 2013 suunnittelun on oltava strategisempaa ja sillä on esimerkiksi tuettava vuoden 2012 turvapaikkapaketin puitteissa hyväksytyn lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä täytäntöönpanoa.
- ⊙ Lainsäätäjät sopivat pikaisesti **monivuotisen rahoituskehyksen erityisvälineistä**, joilla tuetaan komission 15 päivänä marraskuuta 2011 esittämää turvapaikkapolitiikkaa.
- ⊙ Jäsenvaltiot huolehtivat koordinaatiosta **muiden EU:n rahoitusvälineiden** kanssa ja välineiden keskinäisestä **täydentävyydestä**, jotta jäsenvaltiot pystyvät parantamaan valmiuksiaan hallita turvapaikanhakijavirtoja.

3. VASTUUNJAKOKYSYMYKSET

3.1. Dublin-asetus kaipaa uudistamista

Dublin-asetuksen tavoite eli se, että jokaisesta turvapaikanhakijasta vastaa jokin jäsenvaltio, on edelleen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskiössä. Turvapaikkahakemuksista otettavan vastuun määrittelyyn tähtäävä mekanismi on edelleen tarpeen, jotta oikeus päästä tehokkaasti pakolaisaseman määrittelyprosessiin voidaan taata tinkimättä turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamistavoitteesta. Samassa yhteydessä on syytä estää järjestelmän väärinkäyttö siten, että sama henkilö hakee turvapaikkaa useita kertoja eri jäsenvaltioista.

Dublin-asetuksen periaatteena, josta komissio halusi pitää kiinni vuonna 2008 antamassaan asetuksen uudistamista koskevassa ehdotuksessa, ei ole pelkästään se, että turvapaikanhakijat palautetaan siihen maahan, jonka alueelle he ovat ensimmäisenä saapuneet. Tätä ehtoa lievennetään useilla säännöksillä. Tietyissä tilanteissa Dublin-asetuksen nojalla siirrettävien henkilöiden määrä saattaisi osaltaan ylikuormittaa jo ennestään voimakkaan paineen kohteena olevan jäsenvaltion kapasiteettia, mistä olisi haittaa kyseisen jäsenvaltion lisäksi myös hakijoiden oikeuksille.

Oikeuskäytännön kehittyessä on esitetty perustavanlaatuisia kysymyksiä siitä, miten Dublin-järjestelmä saadaan toimimaan tehokkaasti kaikissa tilanteissa ja miten on mahdollista

varmistaa, että Dublin-asetuksen soveltamisen yhteydessä ei tingitä perusoikeuksista. Valaiseva esimerkki tästä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio vuonna 2011 asiassa *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*[3]. Unionin tuomioistuin antaa muutaman kuukauden kuluttua myös lisäohjeita, jotka on otettava huomioon yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä ja täytäntöönpanossa.

Dublin-järjestelmän luotettavuuden säilyttämiseksi sitä on tehostettava ja hakijoiden suojaa parannettava. Komission vuoden 2008 ehdotuksesta neuvoteltaessa kävi ilmi, että Dublin-järjestelmää kohtaan tunnettua luottamusta on syytä vahvistaa. Yksi ratkaisu voisi olla valvonta- ja ongelmanratkaisutoimien lisääminen, jolloin arviointi- ja varhaisvaroitusjärjestelmillä olisi mahdollista puuttua tilanteeseen entistä varhaisemmassa vaiheessa. Nyt, neuvottelujen viimeisessä vaiheessa, tämä olisi asetettava etusijalle, jotta neuvottelut saadaan päätökseen vuoden 2012 määräaikaan mennessä (ks. 4.2. kohta).

Koska toimiva Dublin-järjestelmä on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kannalta välttämätön, olisi sen periaatteita ja toimintaa tarkasteltava säännöllisesti uudelleen muita yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ja EU:n solidaarisuuden työkaluja kehitettäessä. Dublin-järjestelmälle olisi tehtävä kattava kuntotarkastus käymällä näytön perusteella läpi järjestelmän oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, mukaan lukien perusoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset.

3.2. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoittamisen kehittäminen

Uudelleensijoittaminen tarkoittaa, että henkilöt, jotka saavat kansainvälistä suojelua tai ovat sitä hakeneet, siirretään yhdestä jäsenvaltiosta toiseen, ja samalla vastaanottava jäsenvaltio ottaa vastuun hakemuksen käsittelystä tai kotouttamistoimenpiteistä.

Kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden uudelleensijoittaminen ennen heidän suojelutarpeensa arviointia on kiistanalaista. Jotkut sidosryhmät pitävät toimenpidettä hyödyllisenä tai jopa välttämättömänä ja muutamat jäsenvaltiot jopa kannattavat myös laittomien maahantulijoiden uudelleensijoittamista. Toiset taas vastustavat koko ajatusta. On monessa suhteessa kyseenalaista, miten tällainen toiminta sopii yhteen Dublin-järjestelmän kanssa, onko toiminta muihin solidaarisuustoimiin verrattuna käytännössä hyödyllistä ja kustannustehokasta tai millaisia vaikutuksia sillä on hakijoihin itseensä. Komissio ei pidä tällä hetkellä tarpeellisena esittää EU:n tason mekanismia kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden uudelleensijoittamista varten. Tästä huolimatta komissio on kuitenkin sisällyttänyt turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa koskevaan esitykseen mahdollisuuden myös sille, että tällaiselle toiminnalle myönnettäisiin unionin osarahoitusta. Näin lujitetaan ja kehitetään edelleen toimia, jotka ovat jo mahdollisia Euroopan pakolaisrahaston puitteissa. Vapaaehtoishankkeisiin mielellään osallistuvat jäsenvaltiot voivat toimia edelläkävijöinä, ja EASO omaksuu koordinoivan roolin. Osarahoituksesta voisi olla hyötyä myös hätätilanteissa.

Sen sijaan kansainvälistä suojelua jo saavien henkilöiden uudelleensijoittamisen hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta vallitsee yksimielisyys. Komissio esitti kesäkuussa 2009 koko EU:n laajuista, Euroopan pakolaisrahastosta osittain rahoitettua EUREMA-pilottihanketta (uudelleensijoittamista koskeva Maltan EU-pilottihanke). Hanke päättyi

[3] Hakemus N:o 30696/09, 21.1.2011.

kesällä 2011, jolloin 227 kansainvälistä suojelua saavaa henkilöä oli uudelleensijoitettu Maltalta kuuteen muuhun jäsenvaltioon.

Pilottihanke oli kaikille mukana olleille tärkeä kokemus. Hankkeen aikana jäsenvaltiot osoittivat luovuutta etsiessään ratkaisuja useisiin oikeudellisiin ja käytännöllisiin kysymyksiin, jotka koskivat esimerkiksi sopivan aseman myöntämistä tai toimivia kotouttamistoimia. Näistä ratkaisuista voi olla apua, kun EASO valmistelee oikeusperustansa edellyttämiä uudelleensijoittamisen tukitoimia, kuten operatiivisia valmistelutoimia, tiedotusta ja toteuttamisen koordinointia. Onnistuneen hankkeen johdosta käynnistettiin hankkeen toinen vaihe, johon kuului hankkeen osanottajille 12. toukokuuta 2011 komission aloitteesta järjestetty konferenssi. Osanottajat lupasivat tarjota kaiken kaikkiaan enemmän uudelleensijoituspaikkoja kuin ensimmäisessä vaiheessa – yhteensä lähes 340 – mutta määrä on vieläkin vähäinen. Komissio kehottaa jäsenvaltioita tarjoamaan niin monta paikkaa kuin ne suinkin kykenevät, erityisesti kesällä 2011 Maltalle saapuneiden uusien turvapaikanhakijoiden vuoksi.

Komissio on tukenut uudelleensijoittamista voimakkaasti käynnistämällä pilottihankkeen ja johtamalla sitä. Hankkeen kahden vaiheen aikana saadun kokemuksen perusteella sekä EASOn jatkossa uudelleensijoittamistoimille antaman tuen huomioon ottaen komissio aikoo tarkemmasta vaikutustenarvioinnista riippuen ehdottaa vapaaehtoista pysyvää ohjelmaa. Ohjelman avulla jäsenvaltiot voisivat pyytää uudelleensijoittamisapua myös hätätilanteissa.

Toinen uusi asia on pitkäaikaisia oleskeluoikeuksia koskevan muutetun direktiivin[4] hyväksyminen. Direktiivillä annetaan kansainvälistä suojelua saaville henkilöille tiettyjä oikeuksia ja myönnetään heille yhdenvertainen kohtelu sekä oikeus muuttaa viiden vuoden oleskelun jälkeen toiseen jäsenvaltioon. Kyseessä ei sinänsä ole solidaarisuustoimenpide, mutta siitä voi olla apua tiettyihin jäsenvaltioihin kohdistuvan paineen lieventämisessä, jos merkittävä määrä kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä päättää tiettyjen ehtojen vallitessa muuttaa toiseen jäsenvaltioon.

3.3. Mahdollisuudet hakemusten yhteiskäsittelyyn unionin alueella

Unionin alueen turvapaikkahakemusten yhteisestä käsittelystä puhuttiin ensimmäisen kerran Haagin ohjelmassa. Tukholman ohjelmassa kehotettiin komissiota saattamaan loppuun turvapaikkahakemusten mahdollisen yhteiskäsittelyn toteuttamiskelpoisuutta sekä oikeudellisia ja käytännöllisiä vaikutuksia koskeva tutkimuksensa.

Yhteiskäsittelyyn liittyy monia vielä epäselviä kysymyksiä. Perustavanlaatuisista kysymyksistä yksi koskee sellaisten tilanteiden määrittelyä, joissa yhteiskäsittelystä olisi mahdollisesti hyötyä. Harkintaa vaativia oikeudellisia ja hallinnollisia kysymyksiä ovat muun muassa yhteensopivuus EU:n lainsäädännön kanssa, oikeusperusta perussopimuksissa, tehokkaat oikeussuojakeinot, hakijoiden asema yhteiskäsittelyssä, kenelle päätöksentekovalta kuuluu, yhteys suojelun siirtämiseen ja/tai turvapaikkapäätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen sekä yhteensovittaminen Dublin-järjestelmän kanssa. Taloudelliset kysymykset koskevat muun muassa kustannusten suuruutta kokonaan kansalliseen menettelyyn verrattuna sekä rahoitusmekanismeja. Tarkasteltavia käytännöllisiä kysymyksiä

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/51/EU, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011, [pitkään maassa oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan] neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä.

ovat esimerkiksi se, missä yhteiskäsittely tapahtuu, sekä mahdollinen etätyön hyödyntäminen. Yhteiskäsittelyssä olisi luonnollisesti kunnioitettava hakijoiden kaikkia oikeuksia.

Unionin alueen yhteiskäsittelystä voisi muodostua hyödyllinen solidaarisuuden työkalu. Sillä voitaisiin auttaa paineen alaisena olevia jäsenvaltioita vähentämään tapausten ruuhkautumista, jolloin sillä tuettaisiin Dublin-järjestelmää. Sen avulla voitaisiin levittää parhaita toimintatapoja ja jakaa teknistä asiantuntemusta, mikä lisäisi myös turvapaikkajärjestelmien yhdenmukaisuutta, kun keskinäinen luottamus niitä kohtaan lisääntyisi. Koska turvapaikanhakijoiden määrät vaihtelevat suuresti, joissakin jäsenvaltioissa työmäärä on aika ajoin suhteellisen vähäinen. Tällöin niillä saattaa olla ylimääräistä henkilöstökapasiteettia, jota voidaan hyödyntää muiden jäsenvaltioiden avustamisessa. On syytä tutkia, voitaisiinko resursseja lainata tai jakaa jäsenvaltioiden kesken kapasiteetin mukaan, mahdollisesti EASOssa kehitettävinä oleviin, virkamiesten lähettämistä koskeviin menettelyihin liittyen.

Komissio aikoo käynnistää selvityksen, jossa näitä kysymyksiä tarkastellaan tarkemmin. Tuloksia on mahdollisesti odotettavissa vuoden 2012 lopulla.

3.4. Kohtuullinen vastuunjako poikkeuksellisissa olosuhteissa

Sen lisäksi, että tulevassa uudelleensijoittamista koskevassa pysyvässä ohjelmassa on hätätilanteita koskeva osa, siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa komissio harkitsee aina tilapäistä suojelua koskevan direktiivin mekanismin käyttöönottoa, jos sitä koskevat ehdot täyttyvät. Direktiivi on poikkeustilanteissa hyödyllinen väline. Siinä säädetään tilapäistä suojelua saavien henkilöiden asemasta, mutta samalla kevennetään turvapaikkajärjestelmään kohdistuvaa painetta ja luodaan jäsennelty mutta vapaaehtoinen mekanismi, jolla tilapäistä suojelua saavia henkilöitä voidaan siirtää jäsenvaltioiden välillä. Mekanismin käyttöönotolle on kuitenkin määritelty tiukat ehdot: se voidaan ottaa käyttöön vain silloin, kun kyseessä on jo alkanut tai välittömästi uhkaava joukoittainen maahantulo, jossa siirtymään joutuneet henkilöt eivät voi palata lähtömaahansa turvallisesti ja pysyvästi, erityisesti jos on myös vaara, että turvapaikkajärjestelmä ei kykene käsittelemään tätä maahantuloa sen toimivuuden heikentymättä. Joukoittainen maahantulo tarkoittaa, että yhteisön alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, jotka ovat lähtöisin tietystä maasta tai tietyltä maantieteelliseltä alueelta, riippumatta siitä, tulevatko he unionin alueelle omasta aloitteestaan tai avustettuna, esimerkiksi evakuointiohjelman kautta. Siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaista maahantuloa ei ole koettu unionissa vuonna 1999 tapahtuneen Kosovon pakolaiskriisin jälkeen. Tapahtumat Välimeren eteläpuolella vuonna 2011 eivät ole aiheuttaneet vastaavanlaista maahantuloa EU:n alueelle.

EU:n eteläiselle ulkorajalle saapuvat lukuisat turvapaikanhakijat ja laittomat maahanmuuttajat aiheuttavat usein etsintä- ja pelastustoimia. Jäsenvaltioita sitovat kansainvälisen lainsäädännön velvoitteet, joiden mukaan kaikkia merihätään joutuneita henkilöitä on autettava ja heidän maihinpääsynsä turvalliseen paikkaan varmistettava ensi tilassa. Palauttamiskiellon periaatetta on noudatettava ehdottomasti. Velvoitteet pätevät myös silloin, kun lähtömaana on jokin kolmas maa. Komissio kannustaa jäsenvaltioita huolehtimaan, että ne velvoitteitaan noudattaessaan tekevät mahdollisimman läheistä ja tarkoin koordinoitua yhteistyötä. Vaikka velvoitteet ovat tinkimättömiä ja etusijalla on ihmisten henki ja terveys, ei ole syytä kiistää, että ilman EU:n tason toimia tulijoiden määrä panee koetukselle jäsenvaltioiden vastaanottokyvyn ja -velvollisuudet, myös silloin, kun on kyse palauttamiseen liittyvistä seikoista. Esimerkiksi edellä käsitellyn uudelleensijoittamisen kaltaisten toimien myönteinen vaikutus olisikin otettava huomioon keinona lievittää paineita, joita saattaa syntyä

pelastettujen maihin saattamisesta, jos nämä hakevat kansainvälistä suojelua ja ovat siihen oikeutettuja.

Keskeiset toimet

- Lainsäätäjät **nopeuttavat Dublin-asetuksen** uusimista koskevia **neuvotteluja**, jotta ne saadaan päätökseen vuoden 2012 määräaikaan mennessä.
- Komissio käynnistää Dublin-asetuksen **kuntotarkastuksen** vuonna 2014.
- Jäsenvaltiot tarjoavat enemmän uudelleensijoituspaikkoja, kun **uudelleensijoittamista koskevaa Maltan pilottihanketta** jatketaan ministerikokouksessa 12. toukokuuta 2011 esitetyn mukaisesti.
- Tarkemmasta vaikutustenarvioinnista riippuen komissio esittää vuonna 2012 kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden **uudelleensijoittamista koskevaa vapaaehtoista pysyvää ohjelmaa**.
- EASO **osallistuu uudelleensijoittamisen tukemiseen ja helpottamiseen EASO**-asetuksessa säädetyn mukaisesti EUREMA-hankkeen kokemusten perusteella.
- Komissio aloittaa **selvityksen,** joka koskee Tukholman ohjelmassa esitetyn turvapaikkahakemusten **yhteiskäsittelyn** toteuttamiskelpoisuutta sekä oikeudellisia ja käytännöllisiä vaikutuksia. Tuloksia saataneen vuoden 2012 loppuun mennessä.
- EU hyödyntää **tilapäistä suojelua** koskevaa direktiiviä tietyissä tilanteissa ehtojen täyttyessä.

4. KESKINÄINEN LUOTTAMUS UUDISTETUN HALLINTAJÄRJESTELMÄN YTIMESSÄ

4.1. Kreikasta opittua: määräysten rikkomisesta johtuvien menettelyiden täydentäminen

Komissio on toistuvasti korostanut, että nykyisen turvapaikka-asioita koskevan säännöstön normien epäselvyys on osaltaan syynä täytäntöönpanon vaihtelevaan tasoon ja valvonnan hankaluuksiin. Komission ehdotuksen mukaisilla uudistetuilla yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän välineillä selkeyden ja tarkkuuden pitäisi kohentua huomattavasti, jolloin komissio pystyisi valvomaan EU:n lainsäädännön soveltamista paremmin.

Samalla säännöstön soveltamisen valvonnassa perinteisesti käytettyjä välineitä (kuten määräysten rikkomisesta johtuvia menettelyitä sekä säädösten säännöllisiä arviointeja) on täydennettävä muilla, mieluiten ehkäisevillä toimenpiteillä, joilla varmistetaan kunkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän jatkuva toimivuus ja kestokyky riittävän keskinäisen luottamuksen pohjalta. Vaikka ensisijainen vastuu säilyy jäsenvaltioilla, laajempaa toimintamallia tarvitaan erityisesti siitä syystä, että unionilla on velvollisuuksia paitsi jäsenvaltioitaan, myös turvapaikanhakijoita kohtaan. Tässä suhteessa Kreikan tapahtumat olivat tärkeä kokemus, sillä unioni toimi yhteisvoimin, kun Kreikan turvapaikkajärjestelmä lakkasi toimimasta. Järjestelmä on alkanut osoittaa tervehtymisen merkkejä, vaikka tehtävää onkin vielä paljon.

Kun komissio sai tietää epäilyistä, joiden mukaan Kreikka ei ollut pannut täytäntöön EU:n turvapaikkalainsäädäntöä asianmukaisesti, sen turvapaikkajärjestelmä oli osittain erittäin heikko ja säilöönottokeskuksissa vallitsevat olosuhteet olivat epäinhimilliset, se käynnisti Kreikkaa vastaan määräysten rikkomisesta johtuvan menettelyn vuonna 2009. Komissio totesi kuitenkin, että turvapaikkatilanteen humanitaarinen puoli huomioon ottaen Kreikalle oli tilanteen parantamiseksi tarpeen antaa myös monenlaista apua.

Samanaikaisesti määräysten rikkomisesta johtuvan menettelyn kanssa komissio käynnistikin vuoropuhelun Kreikan viranomaisten kanssa. Komissio auttoi Kreikkaa saamaan aikaan turvapaikka-asioiden ja maahanmuuton hallintaa koskevan kansallisen toimintaohjelman. Se koordinoi muiden jäsenvaltioiden asiantuntijoiden antamaa apua ja antoi käyttöön Euroopan pakolaisrahaston hätärahoitusta, jota täydennettiin muista EU:n taloudellisen tuen lähteistä. Kreikan pyynnöstä EASO ja Kreikan viranomaiset laativat huhtikuussa 2011 yhteistyössä kaksivuotisen turvapaikka-asioiden tukiryhmien muodostamista koskevan toimintasuunnitelman. Tukiryhmät ovat aloittaneet toimintansa kentällä.

Kun otetaan lisäksi huomioon Kreikan hallituksen erityisesti uuden lainsäädännön hyväksymisen kautta aikaansaamat muutokset, voidaan havaita runsaasti toimintasuunnitelmaan liittyvää myönteistä kehitystä. Erityisesti hyväksyttyjen turvapaikkahakemusten määrä on kasvanut (alle prosentista 12,35 prosenttiin) ja päätöksenteon laatu on parantunut. Vaikka edistystä tarvitaan edelleen ja vakavia huolenaiheita liittyy vieläkin esimerkiksi säilöönottokeskuksiin sekä tiettyjen oikeuksien toteutumiseen, on kyseessä kuitenkin esimerkki tapauksesta, jossa vastuu asioiden kuntoon laittamisesta on jäsenvaltiolla itsellään, mutta se saa tätä varten taloudellista ja käytännön apua.

Valvonnassa on oltava kyse muustakin kuin tiukasta säädösten soveltamisesta, sillä ajan myötä kapasiteettiongelmien ja kyseenalaisten hallinnollisten valintojen kasautumisesta voisi seurata myös vakavia perusoikeuksien rikkomuksia sekä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, mukaan lukien Dublin-järjestelmän, muuttuminen epävakaaksi.

4.2. Dublin-järjestelmän kestokyvyn vahvistaminen

Komissio, Euroopan parlamentti ja jäsenvaltiot ovat hiljattain keskustelleet siitä, miten kaikkien jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien asianmukainen toiminta on mahdollista varmistaa ja miten kehittymässä olevia ongelmia voidaan havaita ja niihin puuttua ennen kuin ne muuttuvat kriiseiksi ja johtavat määräysten rikkomisesta johtuviin menettelyihin. Eräs etenemistapa voisi olla arviointi- ja varhaisvaroitusjärjestelmän perustaminen.

Tällaisella mekanismilla voisi olla kaksi tehtävää. Ensinnäkin sillä valvottaisiin jatkuvasti kaikkia jäsenvaltioita ja varmistettaisiin näin, että ne ovat koko ajan valmiina toimimaan. Toisekseen sillä saataisiin aikaan jäsennelty, vaiheittainen toimintamalli epäkohtiin puuttumiselle ennen kuin ne kasvavat täysimittaisiksi kriiseiksi.

Käytännössä arviointi- ja varhaisvaroitusprosessilla voitaisiin kattaa kunkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmien eri osa-alueita, joita voisivat olla esimerkiksi turvapaikkajärjestelmän maantieteellinen järjestäminen ja rahoitus, Dublin-asetuksen nojalla siirrettävien henkilöiden vaikutus, EU:n solidaarisuuden työkalujen asianmukainen käyttö sekä osallistuminen EU:n solidaarisuusaloitteisiin. Arviointien perusteella laadittavissa kertomuksissa ja suosituksissa varoitettaisiin ennakkoon mahdollisista ongelmista. Kertomuksia ja suosituksia voitaisiin käyttää hyväksi myös koordinoitaessa jäsenvaltioihin

kohdistuvia solidaarisuustoimenpiteitä, esimerkiksi EU:n rahastojen hyödyntämisen suunnittelua sekä EASOn käytännön yhteistyötoimien painopisteiden kehittämistä. Prosessin toimivuus olisi varmistettava oikeilla keinoilla ja menettelyjä koskevilla järjestelyillä.

Arvioinnin tulosten riittävän seurannan varmistamiseksi on määriteltävä myös erityiset seurantatoimet. Suunnitelmaan voitaisiin sisällyttää jäsenvaltion mahdollisuus pyytää koordinoituja solidaarisuustoimia tarvitsemansa toiminnan tueksi. Komissio uskoo, että tällaisella prosessilla voitaisiin parantaa huomattavasti keskinäistä luottamusta jäsenvaltioiden sekä Dublin-järjestelmän toiminnan kannalta usein ratkaisevassa asemassa olevien kansalaisjärjestöjen kesken.

4.3. Keskinäisen luottamuksen rakentaminen muilla maahanmuuton hallinnan aloilla

Keskinäinen luottamus on toimivan turvapaikka-asioiden yhteistyön kannalta olennaisen tärkeää. Luottamuksen vahvistaminen on tärkeää siksi, että luottamuksen lisääntyminen lisää myös solidaarisuutta. Kaikkien maahanmuuttoon liittyvien toimintapolitiikkojen tavoitteet ovat erilaisia, mutta maahanmuuton hallinnan paraneminen kohentuneen rajavalvonnan ja viisumipolitiikan muodossa voi vaikuttaa myönteisesti myös jäsenvaltioiden turvapaikka-asioissa toisiaan kohtaan tunteman luottamuksen kehittymiseen.

Komissio ehdotti 16. syyskuuta 2011 Schengen-alueen hallinnointiin useita muutoksia, joiden tavoitteena on turvata vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta kehittämällä. Ehdotuksilla parannettaisiin Schengen-alueen yhteistä hallinnointia Schengenin arviointijärjestelmää uudistamalla. Ehdotuksilla varmistettaisiin entistä paremmin Schengen-säännöstön asianmukainen soveltaminen, jolloin niillä lisättäisiin luottamusta unionin kykyyn ratkaista rajavalvontaan liittyviä ongelmia solidaarisuuden hengessä. Näin helpotettaisiin myös jäsenvaltioiden osallistumista aloitteisiin, jotka koskevat solidaarisuutta turvapaikka-asioissa.

Viisumipolitiikassa yksi komission 24. toukokuuta 2011 viisumiasetukseen[5] ehdottamista muutoksista saattaa myös lisätä jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien tehokkuutta. Viisumisuojalausekkeen käyttöönotto viimesijaisena toimenpiteenä mahdollistaisi viisumittoman maahantulon keskeyttämisen kolmannesta maasta silloin, kun tämä olisi todistettavasti johtanut muun muassa turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöön.

Tällä mekanismilla annettaisiin unionille ennen kaikkea mahdollisuus säilyttää tasapaino, kun se voisi hallita paremmin kolmansien maiden kansalaisten liikkumista ja varmistaa, että viisumiton matkustaminen ei johda laittomuuksiin tai väärinkäyttöön. Unioni aikoo siis edelleen täydentää viisumivapauden lisäämistä ottamalla käyttöön jäsenvaltioita suojaavia mekanismeja, joissa hyödynnetään esimerkiksi Länsi-Balkanin maiden viisumivapauden sujuvuuden varmistamiseksi perustetusta viisumivapauden jälkiseurantamekanismista saatuja kokemuksia. Lisäksi EU aikoo ottaa käyttöön keinoja, joiden avulla se voi tarjota ratkaisuja sellaisille jäsenvaltioille, joihin suuntautuu erityisen huomattava turvapaikanhakijavirta kolmansista maista. Viisumivapauden jälkiseurantamekanismin ansiosta komissio on saanut tarvitsemaansa tietoa, jonka perusteella se on pystynyt esittämään toimia viisumivapautta väärinkäyttävien laittomien maahantulijoiden saapumisen estämiseksi.

---

[5] KOM(2011) 290.

Keskeiset toimet

- EU saa **turvapaikkapaketin** valmiiksi vuoden **2012** määräaikaan mennessä.
- Jäsenvaltiot **panevat täytäntöön EU:n lainsäädännön,** ja komissio arvioi täytäntöönpanoa säännöllisesti sekä puuttuu määräysten rikkomiseen.
- Kreikka jatkaa aktiivisesti **toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanoa** hyödyntäen täysimääräisesti käytettävissä olevia solidaarisuustoimia, jotta suunnitelmassa olevista määräajoista ei myöhästytä.
- Lainsäätäjät saattavat päätökseen **Dublin-asetusta** koskevat neuvottelut. Asetuksessa vahvistetaan jäsenvaltioiden **keskinäistä luottamusta** tukevia säännöksiä ja perustetaan varhaisvaroitusjärjestelmä, jolla **ongelmat havaitaan jo varhain**.
- Lainsäätäjät antavat 16. syyskuuta 2011 hyväksytyn **Schengen-paketin**, jolla parannetaan rajavalvonnan hallintaa.
- Lainsäätäjät hyväksyvät komission 24. toukokuuta 2001 **viisumiasetukseen** esittämän **muutoksen**.

PÄÄTELMÄT

Unionilla ja sen jäsenvaltioilla on käytössään kehittyvä, mukautumiskelpoinen solidaarisuustoimien työkalupakki. Näitä toimia voidaan käyttää yhdessä tai erikseen. Kuten tässä tiedonannossa on esitetty, muutamia toimia voidaan parantaa ja uusia kehittää.

Myös muilla maahanmuuton hallintaan liittyvillä seikoilla voidaan lujittaa EU:n keskinäistä solidaarisuutta turvapaikka-asioissa. Turvapaikkajärjestelmien uskottavuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi EU tarvitsee tehokkaan palauttamispolitiikan. Tätä kysymystä komissio käsittelee erillisessä tiedonannossa vuonna 2013. Pyrkimykset lähentää laillista maahanmuuttoa koskevia politiikkoja voivat myös tukea solidaarisuutta, ja niiden avulla voidaan ennen kaikkea varmistaa, että turvapaikkapolitiikka, sen solidaarisuuteen liittyvät seikat mukaan lukien, ei joudu kärsimään laillisen maahanmuuton tehottoman hallinnan seurauksista.

Kolmansien maiden, erityisesti pakolaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden, kanssa tehtävällä yhteistyöllä voidaan myös hallita tai ehkäistä turvapaikanhakijavirtoja, jos yhteistyöstä vastaa asianmukaisesti koko EU kokonaisuutena. Tällaiseen yhteistyöhön olisi kuuluttava esimerkiksi muualla maailmassa sijaitsevien turva-alueiden kehittämiseen osallistuminen sekä entistä useamman uudelleensijoituspaikan tarjoaminen EU:n sisällä. Yhteistyöllä voidaan myös ilmaista solidaarisuutta kolmansia maita kohtaan. Niihin kohdistuu turvapaikka-asioissa usein huomattavasti suurempi paine kuin EU:hun, kuten eteläisen Välimeren alueen tapahtumiin liittyvä maahanmuuttokriisi on hiljattain osoittanut ja kuten tiedonannossa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta tuotiin esiin[6].

Lisäksi komissiolla on aina mahdollisuus tehdä SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohtaan perustuvia ehdotuksia kolmansien maiden kansalaisten äkilliseen maahantuloon liittyvissä

[6] KOM(2011) 743.

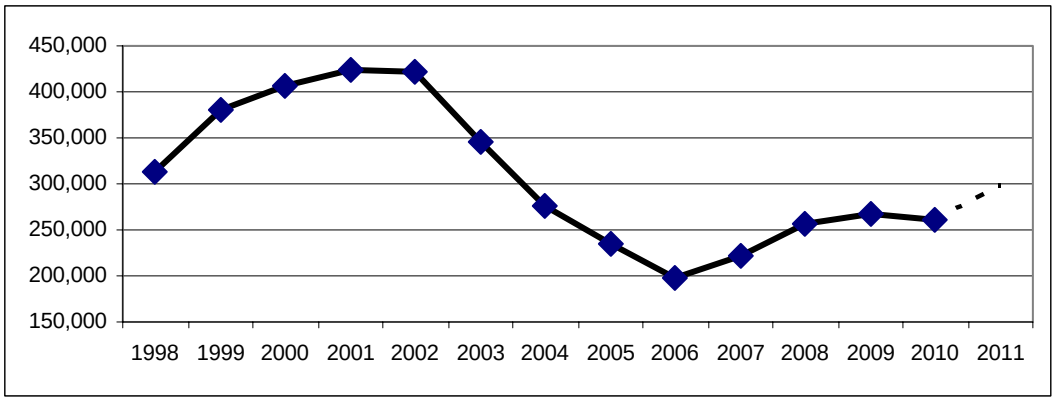
hätätilanteissa, jotta kohteena olevien jäsenvaltioiden hyväksi voidaan hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä, jos valmiiksi käytössä olevat välineet eivät tarjoa riittäviä mahdollisuuksia ja oikeusperustaa.

Unionin solidaarisuustoimien onnistuminen riippuu kaikkien asianosaisten sitoutumisesta ja yhteistyöstä. Unionin on edelleen keskusteltava säännöllisesti solidaarisuudesta turvapaikka-asioissa myös korkealla poliittisella tasolla, jotta turvapaikka-asioiden toimenpiteiden muodostamaa työkalupakkia voidaan kehittää ja uudistaa. Komissio tekee selkoa saavutetusta edistyksestä seuraavissa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden seurantajärjestelmiä koskevissa vuosikertomuksissa.

LIITE

Turvapaikkatilastoja

Seuraavassa on esitetty turvapaikkahakemusten määrän muutos EU:n 27 jäsenvaltiossa vuosien 1998 (ensimmäinen vuosi, josta on käytettävissä EU:n tason tietoja) ja 2010 välillä. Vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla turvapaikkahakemusten määrä kasvoi 14 prosenttia vuoden 2010 ensimmäiseen puoliskoon verrattuna. (Kreikan ja Luxemburgin kaikkia tietoja ei vielä ole käytettävissä.)



Lähde: Eurostat.

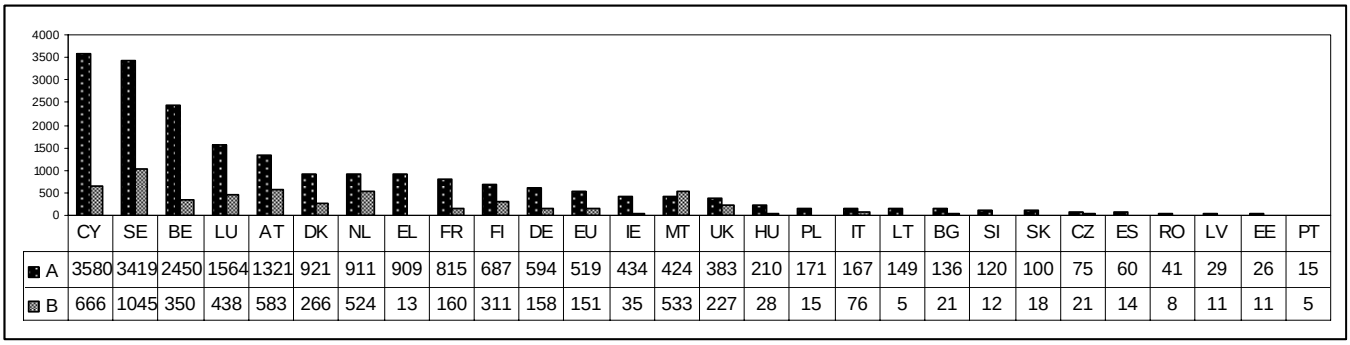
Turvapaikkahakemusten määrä vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla vuoden 2010 ensimmäiseen puoliskoon verrattuna

	P1 2010	Koko vuosi 2010	**P1 2011***	**Muutos P1 2010-2011***	2011K01	2011K02	2011K03	2011K04	2011K05	2011K06
BE	**11 445**	26 550	**14 790**	**+29 %**	2 335	2 365	2 825	2 525	2 420	2 320
BG	**500**	1 030	**465**	**−7 %**	115	90	70	65	60	65
CZ	**465**	785	**370**	**−20 %**	65	55	70	60	75	45
DK	**2 310**	5 105	**1 830**	**−21 %**	365	290	325	290	290	270
DE	**18 455**	48 595	**22 890**	**+24 %**	4 245	3 735	4 075	3 365	3 875	3 595
EE	**20**	35	**35**	**+75 %**	5	5	5	5	10	5
IE	**1 025**	1 940	**685**	**−33 %**	135	125	125	85	100	115
EL	**4 705**	10 275	***3 800****	***+3 %****	605	920	1 005	455	815	:
ES	**1 210**	2 745	**1 950**	**+61 %**	240	335	365	430	365	215
FR	**25 925**	52 725	**28 835**	**+11 %**	4 400	4 640	5 295	5 125	5 010	4 365
IT	**5 370**	10 060	**10 865**	**+102 %**	590	1 625	1 775	1 460	3 305	2 110
CY	**1 235**	2 870	**895**	**−28 %**	185	145	125	125	165	150
LV	**25**	60	**110**	**+340 %**	5	20	5	15	40	25
LT	**195**	505	**185**	**−5 %**	35	35	35	20	30	30
LU	**295**	780	***770****	***+208 %****	115	145	230	145	135	:
HU	**1 405**	2 095	**775**	**−45 %**	115	90	135	165	110	160
MT	**60**	170	**1 650**	**+2 650 %**	10	15	30	1 130	365	100
NL	**7 280**	15 110	**7 105**	**−2 %**	1 255	1 090	1 155	1 095	1 295	1 215
AT	**5 065**	11 060	**5 830**	**+15 %**	885	910	970	980	1 000	1 085
PL	**2 920**	6 535	**2 865**	**−2 %**	365	450	520	430	550	550
PT	**80**	160	**95**	**+19 %**	10	20	15	15	20	15
RO	**475**	880	**560**	**+18 %**	50	85	125	95	95	110
SI	**90**	250	**205**	**+128 %**	35	35	30	15	35	55
SK	**295**	540	**205**	**−31 %**	35	45	30	20	35	40
FI	**2 025**	3 665	**1 315**	**−35 %**	240	210	240	195	210	220
SE	**14 110**	31 940	**12 620**	**−11 %**	1 970	1 965	2 310	2 040	2 375	1 960
UK	**11 875**	23 740	**12 690**	**+7 %**	2 140	1 995	2 230	2 020	2 070	2 235

* Lukuun ottamatta Kreikkaa ja Luxemburgia. Vuoden 2011 ensimmäisen puoliskon absoluuttinen määrä sekä vertailuluku on laskettu näiden kahden jäsenvaltion osalta viideltä ensimmäiseltä kuukaudelta. Tiedot poimittu 3.10.2011, lähde Eurostat.

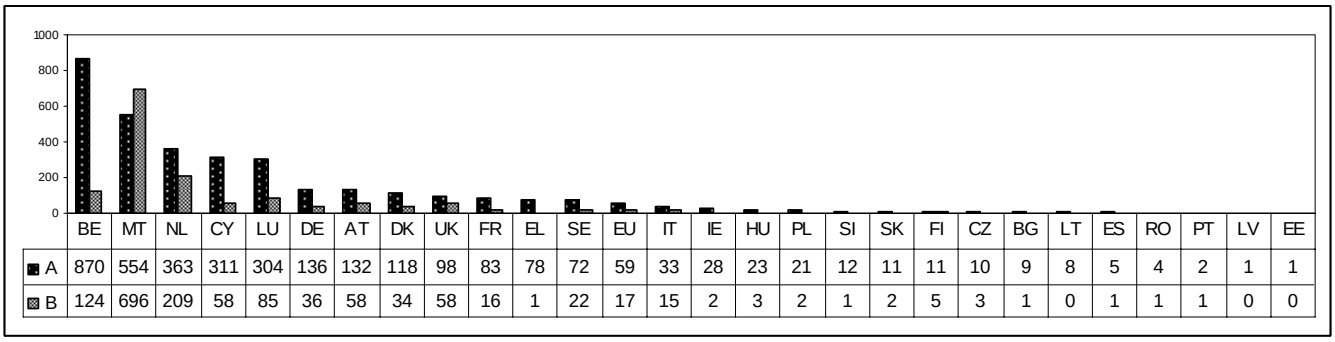
Turvapaikkahakemukset (A) ja uudet suojelua saavat henkilöt (B) vuonna 2010

Koko vuosi 2010: Hakemuksia ja uusia suojelua saavia henkilöitä **1 000 000 asukasta kohti**



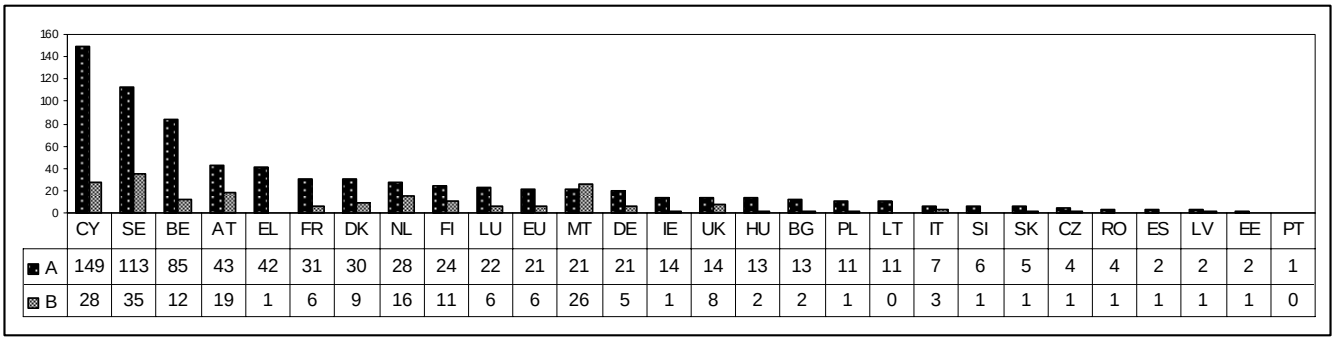
	CY	SE	BE	LU	AT	DK	NL	EL	FR	FI	DE	EU	IE	MT	UK	HU	PL	IT	LT	BG	SI	SK	CZ	ES	RO	LV	EE	PT
A	3580	3419	2450	1564	1321	921	911	909	815	687	594	519	434	424	383	210	171	167	149	136	120	100	75	60	41	29	26	15
B	666	1045	350	438	583	266	524	13	160	311	158	151	35	533	227	28	15	76	5	21	12	18	21	14	8	11	11	5

Koko vuosi 2010: Hakemuksia ja uusia suojelua saavia henkilöitä **1 000 km^2 pinta-alaa kohti**



	BE	MT	NL	CY	LU	DE	AT	DK	UK	FR	EL	SE	EU	IT	IE	HU	PL	SI	SK	FI	CZ	BG	LT	ES	RO	PT	LV	EE
A	870	554	363	311	304	136	132	118	98	83	78	72	59	33	28	23	21	12	11	11	10	9	8	5	4	2	1	1
B	124	696	209	58	85	36	58	34	58	16	1	22	17	15	2	3	2	1	2	5	3	1	0	1	1	1	0	0

Koko vuosi 2010: Hakemuksia ja uusia suojelua saavia henkilöitä **1 000 BKT-yksikköä kohti**

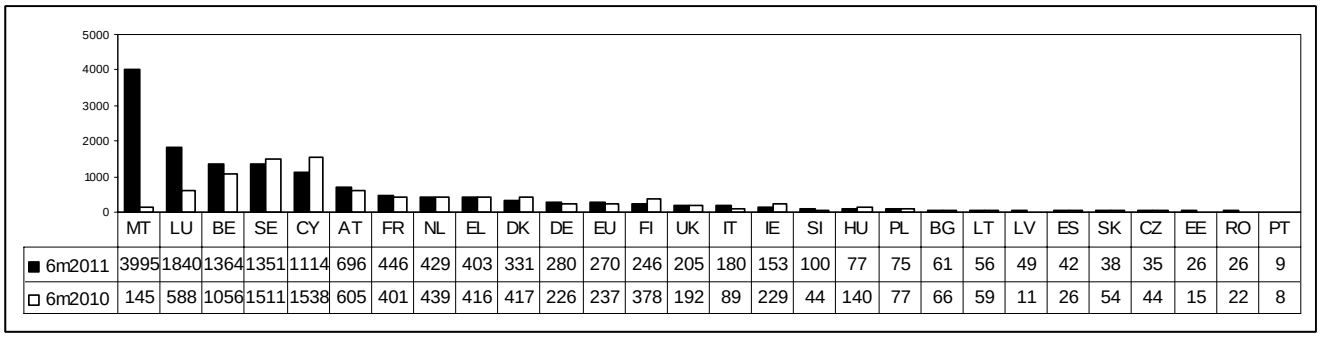


	CY	SE	BE	AT	EL	FR	DK	NL	FI	LU	EU	MT	DE	IE	UK	HU	BG	PL	LT	IT	SI	SK	CZ	RO	ES	LV	EE	PT
A	149	113	85	43	42	31	30	28	24	22	21	21	21	14	14	13	13	11	11	7	6	5	4	4	2	2	2	1
B	28	35	12	19	1	6	9	16	11	6	6	26	5	1	8	2	2	1	0	3	1	1	1	1	1	1	1	0

Väestötilanne 1.1.2010. Pinta-ala viimeisimpien tietojen mukaan (2010, eräistä jäsenvaltioista aiempi tieto). BKT: ostovoimastandardi (keinotekoinen valuuttayksikkö, jossa jäsenvaltioiden hintatasoerojen vaikutus on poistettu[7]) koko vuonna 2010. Tiedot poimittu 3.10.2011, lähde Eurostat.

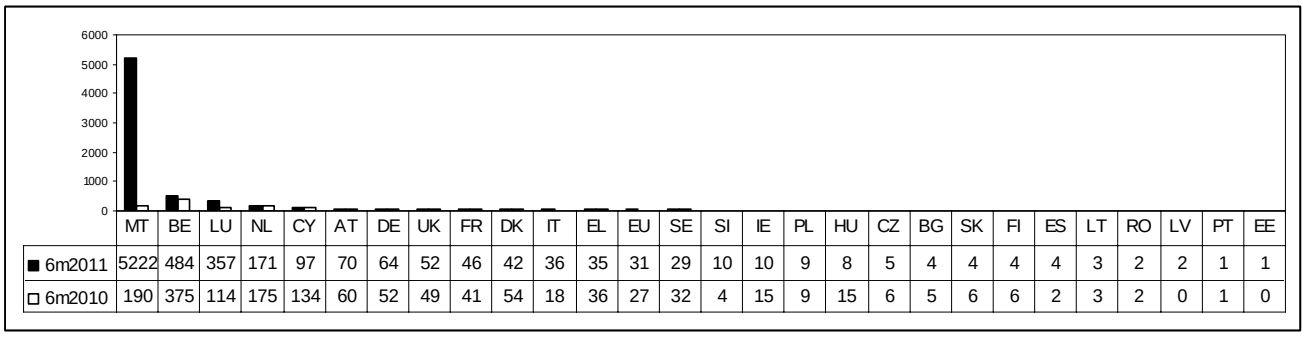
[7] Katso http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction.

<u>Vuosien 2010 ja 2011 ensimmäisten puoliskojen vertailu:</u> hakemuksia **<u>1 000 000 asukasta kohti</u>**



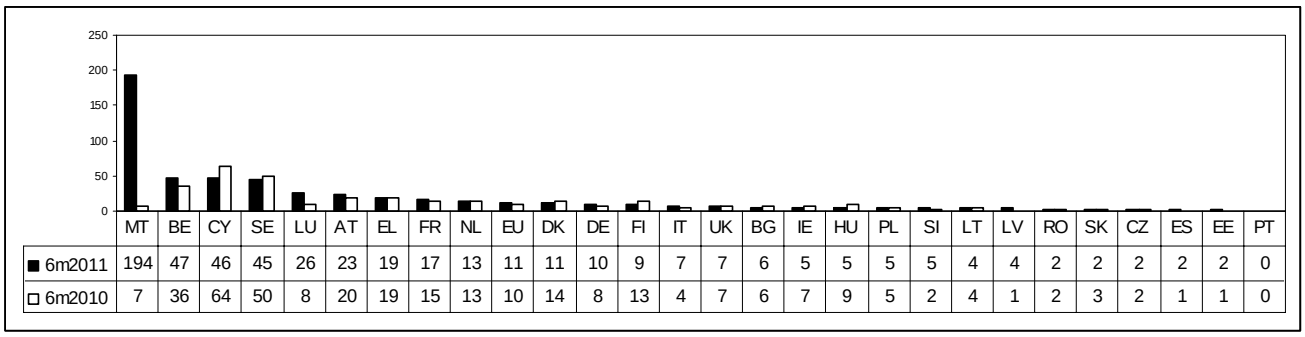
	MT	LU	BE	SE	CY	AT	FR	NL	EL	DK	DE	EU	FI	UK	IT	IE	SI	HU	PL	BG	LT	LV	ES	SK	CZ	EE	RO	PT
■ 6m2011	3995	1840	1364	1351	1114	696	446	429	403	331	280	270	246	205	180	153	100	77	75	61	56	49	42	38	35	26	26	9
□ 6m2010	145	588	1056	1511	1538	605	401	439	416	417	226	237	378	192	89	229	44	140	77	66	59	11	26	54	44	15	22	8

<u>Vuosien 2010 ja 2011 ensimmäisten puoliskojen vertailu</u>: hakemuksia **<u>1000 km^2 pinta-alaa kohti</u>**



	MT	BE	LU	NL	CY	AT	DE	UK	FR	DK	IT	EL	EU	SE	SI	IE	PL	HU	CZ	BG	SK	FI	ES	LT	RO	LV	PT	EE
■ 6m2011	5222	484	357	171	97	70	64	52	46	42	36	35	31	29	10	10	9	8	5	4	4	4	4	3	2	2	1	1
□ 6m2010	190	375	114	175	134	60	52	49	41	54	18	36	27	32	4	15	9	15	6	5	6	6	2	3	2	0	1	0

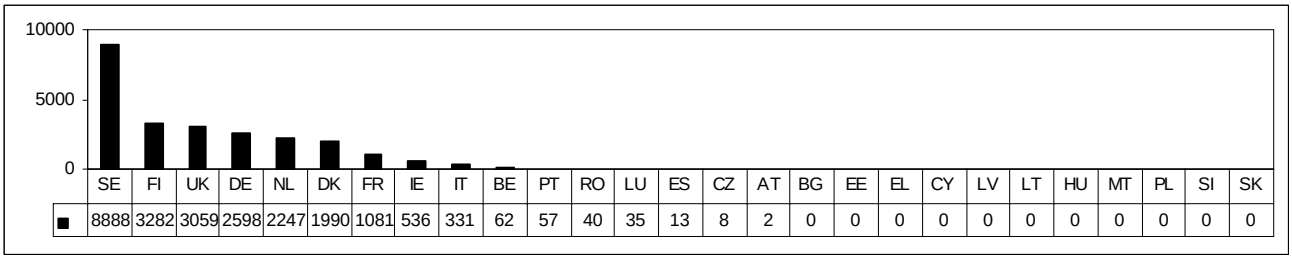
<u>Vuosien 2010 ja 2011 ensimmäisten puoliskojen vertailu</u>: hakemuksia **<u>1 000 BKT-yksikköä kohti</u>**



	MT	BE	CY	SE	LU	AT	EL	FR	NL	EU	DK	DE	FI	IT	UK	BG	IE	HU	PL	SI	LT	LV	RO	SK	CZ	ES	EE	PT
■ 6m2011	194	47	46	45	26	23	19	17	13	11	11	10	9	7	7	6	5	5	5	5	4	4	2	2	2	2	2	0
□ 6m2010	7	36	64	50	8	20	19	15	13	10	14	8	13	4	7	6	7	9	5	2	4	1	2	3	2	1	1	0

Väestötilanne 1.1.2010. Pinta-ala viimeisimpien tietojen mukaan (2010, eräistä jäsenvaltioista aiempi tieto). BKT: ostovoimastandardi koko vuonna 2010. Kesäkuun 2011 tietoja Kreikasta ja Luxemburgista ei ole ollut käytettävissä, ja ne on ekstrapoloitu käytettävissä olleiden viiden kuukauden tietojen perusteella. Tiedot poimittu 3.10.2011, lähde Eurostat.

Kolmansista maista tulleiden pakolaisten uudelleensijoitukset jäsenvaltioissa 2006–2010



	SE	FI	UK	DE	NL	DK	FR	IE	IT	BE	PT	RO	LU	ES	CZ	AT	BG	EE	EL	CY	LV	LT	HU	MT	PL	SI	SK
■	8888	3282	3059	2598	2247	1990	1081	536	331	62	57	40	35	13	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: vuosien 2006–2007 tiedot UNHCR; vuoden 2008 tiedot Eurostat (tiedot poimittu 8.12.2009), paitsi Yhdistyneen kuningaskunnan osalta UNHCR; vuosien 2009–2010 tiedot Eurostat (tiedot poimittu 1.8.2011).