

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”EU:n sisäisen solidaarisuuden lisääminen turvapaikka-asioissa”

(2012/C 277/03)

ALUEIDEN KOMITEA

- korostaa turvapaikkaoikeuden keskeistä merkitystä ihmisoikeutena mutta myös kulttuurisena saavutuksena, joka on vahvistettu kansainvälisissä oikeudellisissa teksteissä, kuten Geneven turvapaikkasopimuksessa, EU:n perusoikeuskirjassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa sekä poikkeuksetta kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännöissä. Turvapaikkajärjestelmän kulmakivenä on palauttamiskiellon (*non-refoulement*) periaate.
- korostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklan mukaisesti, että yhteisvastuu yhdessä oikeudenmukaisen vastuunjaon kanssa ohjaa institutionaalisenä käsitteenä kaikkia EU:n politiikkoja, jotka koskevat henkilöiden liikkumista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella ja jotka liittyvät näin ollen ulkorajojen valvontaan ja ylittämiseen, turvapaikka-asioihin ja kansainvälisen suojeluun sekä maahanmuuttoon. Kyseinen artikla tarjoaa riittävän oikeudellisen perustan Euroopan tason oikeudellisille toimille, joilla pyritään vahvistamaan solidaarisuutta ja tukemaan oikeudenmukaista vastuunjakoa.
- korostaa nykyisen tilanteen osoittavan, että turvapaikkapolitiikassa tarvitaan EU:n ja jäsenvaltioiden välistä käytännön solidaarisuutta, ja on vakuuttunut siitä, ettei kansainvälistä suojelua hakevien ja siihen oikeutettujen henkilöiden yhteinen ja tehokas suojelu voi olla mahdollista, ellei käytössä ole mekanismeja, joissa otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset suuret erot, kun ajatellaan niiden vastaanottamien (taloudellisista syistä maahan muuttavien tai kansainvälistä suojelua hakevien) kolmansien maiden kansalaisten määrää sekä taloudellisia, teknisiä ja muita valmiuksia hallita muuttovirtoja.
- korostaa solidaarisuuden paikallista ja alueellista ulottuvuutta sekä vastuunjakoja turvapaikkapolitiikan alalla ja tähdentää, että paikallisviranomaisilla on merkittävä rooli paikallisyhteisöille tiedottamisessa. Viranomaiset voivat auttaa lisäämään yhteisöjen tietoisuutta turvapaikka-asioista ja kansainväliseen suojeluun liittyvistä kysymyksistä, mikä vaikuttaa myönteisesti vastaanotto-oloihin sekä siihen, että saapajat hyväksytään paikallisyhteisöissä.

Esittelijä	Theodoros GKOTSOPOULOS (EL, PSE), Attikan Pallinin kunnanvaltuuston jäsen
Viiteasiakirja	Komission tiedonanto EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämisestä turvapaikka-asioissa – Vastuun parempaan jakamiseen ja keskinäisen luottamuksen lisäämiseen tähtäävä EU:n ohjelma COM(2011) 835 final

I POLIITTISET SUOSITUKSET

ALUEIDEN KOMITEA

Yleistä

1. korostaa, että eri ryhmistä koostuvat muuttovirrat ovat todellisuutta EU:n kaikissa jäsenvaltioissa. Kysymys on erittäin ajankohtainen erityisesti Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maissa tapahtuneiden poliittisten mullistusten mutta myös Afganistanin, Pakistanin, Irakin ja Iranin kaltaisten maiden yleisemmän poliittisen tilanteen vuoksi. Vallitseva tilanne on käynnistänyt uusia väestösiirtymiä Eurooppaan. Eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen paine kohdistuu ulkorajoihin ja näin ollen myös eräiden jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin epätasaisesti, mikä synnyttää humanitaarisia haasteita.

2. korostaa, että erittäin vaikea talouskriisi erityisesti Välimeren alueella sijaitseissa EU:n jäsenvaltioissa, jotka ottavat vastaan suhteettoman suuria määriä turvapaikanhakijoita mutta jotka eivät kriisin vuoksi kykene hoitamaan asiaa tarvittavalla tehokkuudella, vaikuttaa kielteisesti mahdollisuuksiin hallita tilannetta ja pahentaa jo nyt vaikeita olosuhteita.

3. katsoo yleisesti, että on luotava todellinen yhteinen eurooppalainen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka Tukholman ohjelman linjausten mukaisesti. Sen on pohjaututtava integroituun lähestymistapaan, joka perustuu yhtäältä laillisen maahanmuuton tehokkaaseen hallintaan ja toisaalta laittoman maahanmuuton torjuntaan sekä ennen kaikkea turvapaikkakanteiden vahvistamiseen.

4. korostaa turvapaikkaoikeuden keskeistä merkitystä ihmisoikeutena mutta myös kulttuurisena saavutuksena, joka on vahvistettu kansainvälisissä oikeudellisissa teksteissä, kuten Geneven turvapaikkasopimuksessa, EU:n perusoikeuskirjassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa sekä poikkeuksetta kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännöissä. Turvapaikkajärjestelmän kulmakivenä on palauttamiskiellon (*non-refoulement*) periaate.

5. kiinnittää huomiota turvapaikkaoikeuteen liittyviin ja sitä täydentäviin oikeuksiin. Niitä ovat oikeus ihmisarvoon, kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltäminen, henkilöiden suojelu

karkottamisen, maastapoistamisen ja luovutuksen yhteydessä, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioon sekä oikeus perheen yhdistämiseen.

6. myöntää, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän muodostamisessa on edistytty, mutta katsoo, että olisi taroituksenmukaista toistaa Tukholman ohjelmassa esitetty kehoitus, jonka mukaan järjestelmä olisi saatava valmiiksi vuoden 2012 loppuun mennessä ja jäsenvaltioita, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia olisi pyydyttävä osoittamaan tarvittavaa poliittista tahtoa, jotta vastaanotto-olosuhteita ja turvapaikkamenettelyjä koskevien direktiivien tarkistamisesta sekä Dublin-asetuksen ja Eurodac-järjestelmän muuttamisesta käytävät neuvottelut saataisiin päätökseen.

7. korostaa, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimintaperiaatteena on oltava kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden oikeuksien tosiasiallinen suojelu eikä pelkästään turvallisuus suppeana käsitteenä sekä valtioiden suvereeniteetin puolustaminen.

8. tähdentää, että todellisen yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustuttava yhdenmukaisiin oikeuksiin ja menettelyihin kaikkialla EU:n alueella, jotta vältetään vaara merkittävistä eroista samankaltaisten tapausten käsittelyssä, ja kannattaa siksi pyrkimyksiä muuttaa nykyistä lainsäädäntöä siihen suuntaan, että otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä vähimmäisvaatimusten sijaan.

9. panee merkille Strasbourg ja Luxembourgin tuomioistuinten äskettäiset päätökset⁽¹⁾, jotka paremmin kuin mikään muu tuovat esille a) nykyisen oikeudellisen järjestelmän ja erityisesti Dublin-asetuksen merkittävät puutteet sekä b) jäsenvaltioiden erilaisesta poliittisesta, oikeudellisesta ja käytännön lähestymistavasta johtuvat puutteet, jotka – nykyisissä kireissä olosuhteissa – vaarantavat vakavasti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksien puolustamisen. Nämä päätökset korostavat tarvetta luoda yhteinen integroitu eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä sekä vahvistaa osana sitä Dublin-asetusta säännöksillä, joilla puututaan kriisien syihin ja edistetään tällä tavalla sitä, etteivät jäsenvaltioiden järjestelmien erot vaikuta haitallisesti koko turvapaikkajärjestelmän toimintaan eivätkä ihmisoikeuksien suojeluun.

⁽¹⁾ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (Strasbourg) 21. tammikuuta 2011 antama tuomio asiassa M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka sekä Euroopan unionin tuomioistuimen 21. joulukuuta 2011 antama tuomio yhdistetyissä asioissa C-411/10 ja C-493/10 N. S. v. Secretary of State for the Home Department ja muut.

10. katsoo, että maahanmuuton lisääntymisen vuoksi EU:n turvapaikkapolitiikkaa on muutettava huomattavasti ja että maahanmuuton hallitsemiseksi on alettava kiireesti soveltaa tehokkaita politiikkoja ja menetelmiä.

11. korostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklan mukaisesti, että yhteisvastuu yhdessä oikeudenmukaisen vastuunjaon kanssa ohjaa institutionaalisenä käsitteenä kaikkia EU:n politiikkoja, jotka koskevat henkilöiden liikkumista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella ja jotka liittyvät näin ollen ulkorajojen valvontaan ja ylittämiseen, turvapaikka-asioihin ja kansainvälisen suojeluun sekä maahanmuuttoon. Kyseinen artikla tarjoaa riittävän oikeudellisen perustan Euroopan tason oikeudellisille toimille, joilla pyritään vahvistamaan solidaarisuutta ja tukemaan oikeudenmukaista vastuunjakoa.

12. toteaa, että solidaarisuus liittyy tiiviisti vastuullisuuteen, ja kannustaa kaikkia jäsenvaltioita noudattamaan ja soveltamaan kansainvälisiä ja unionitason sitoumuksiaan sen varmistamiseksi, että asiat ovat niiden omalta osalta kunnossa. Komitea korostaa kuitenkin, ettei suppeasti käsitetyistä vastuullisuudesta pitäisi tehdä solidaarisuuden oikeudellista eikä käytännöllistä ennakkoodellytystä: useissa tapauksissa solidaarisuuden konkreettinen osoittaminen voi edistää oikea-aikaisesti velvoitteiden tadelista noudattamista.

13. korostaa nykyisen tilanteen osoittavan, että turvapaikkapolitiikassa tarvitaan EU:n ja jäsenvaltioiden välistä käytännön solidaarisuutta siten kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklassa määrätään, ja on vakuuttunut siitä, ettei kansainvälistä suojelua hakevien ja siihen oikeutettujen henkilöiden yhteinen ja tehokas suojelu voi olla mahdollista, ellei käytössä ole mekanismeja, joissa otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset suuret erot, kun ajatellaan niiden vastaanottamien (taloudellisista syistä maahan muuttavien tai kansainvälistä suojelua hakevien) kolmansien maiden kansalaisten määrää sekä taloudellisia, teknisiä ja muita valmiuksia hallita muuttovirtoja.

14. korostaa, että komission tiedonannossa kuvaillaan analyttisesti nykytilannetta sekä luetellaan solidaarisuuden vahvistamiseksi käytettävissä olevat välineet, mutta pahoittelee, ettei siinä ehdoteta uusia myönteisiä toimenpiteitä solidaarisuuden vahvistamiseksi eikä vastuunjaon helpottamiseksi.

15. kannattaa neuvoston aloitetta luoda ”yhteinen kehys solidaarisuuden osoittamiseksi niitä jäsenvaltioita kohtaan, joihin kohdistuu eri ryhmistä koostuvista muuttovirroista johtuvia erityisiä paineita”⁽²⁾.

16. korostaa kuitenkin, että myönteiset toimenpiteet solidaarisuuden ja vastuunjaon edistämiseksi vahvistaisivat ihmisoikeuksien kuten myös oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon,

yhteisymmärryksen ja poliittisen osallistumisen periaatteiden kunnioittamista. Näiden toimenpiteiden yhteydessä on noudatettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

17. toteaa tähän liittyen, ettei ole mahdollista tarkastella kattavasti, missä määrin Euroopan komission ehdotuksessa noudatetaan toissijaisuusperiaatetta, koska siinä kuvaillaan enimmäkseen sitä, millä tavalla EU:n nykyisten välineiden ja lainsäädännön avulla voidaan vahvistaa solidaarisuutta. Sikäli kun viitataan mahdollisiin tuleviin aloitteisiin, jotka koskevat esimerkiksi tunnistettujen pakolaisten uudelleensijoittamisohjelmia tai turvapaikkahakemusten yhteisiä käsittelyjärjestelyjä ja joilla voidaan odottaa olevan vaikutuksia tähän asti tiukasti jäsenvaltioiden suvereniteetin piiriin kuuluneisiin asioihin (esim. turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon) ja joilla voi olla laajempia poliittisia, oikeudellisia tai taloudellisia vaikutuksia, komitea kuitenkin kehottaa komissiota valmistelemaan asianomaiset ehdotukset riittävän huolellisesti.

18. korostaa, että solidaarisuuden käsitteellä on myös ulkoinen ulottuvuus, eli solidaarisuus EU:n ja niiden maailman muiden alueiden välillä, joita koettelevat humanitaariset kriisit ja jotka Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) tietojen mukaan ottavat vastaan suurimman osan pakolaisista ja kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä. Näin ollen on perusluonteisen tärkeää, että jäsenvaltiot tekevät EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa kehitysyhteistyötä taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden parantamiseksi ja rauhan vakiinnuttamiseksi. EU:n ulkopuolisten maiden turvapaikkajärjestelmien vahvistamista ei kuitenkaan tule nähdä keinona olla myöntämättä henkilöille oikeutta saada kansainvälistä suojelua EU:ssa tai ulkoistaa (*outsourcing*) turvapaikkamenettelyt, vaan yksinomaan välineenä EU:n ulkopuolisten maiden taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden parantamiseksi.

19. kehottaa EU:n toimivaltaisia instituutioita ja jäsenvaltioita vaikuttamaan nykyistä aktiivisemmin EU:n jäsenvaltioiden naapurimaihin, jotta ne noudattavat velvoitteita, joihin ne ovat sitoutuneet kansainvälisen oikeuden perusteella sekä EU:ta ja jäsenvaltioita kohtaan etenkin kun kyse on maista, jotka ovat solmineet takaisinottosopimuksen EU:n kanssa.

Paikallis- ja alueviranomaisten rooli

20. korostaa solidaarisuuden paikallista ja alueellista ulottuvuutta sekä vastuunjakoa turvapaikkapolitiikan alalla. Erityisesti EU:n ulkorajojen lähellä sijaitsevat paikallis- ja alueviranomaiset ovat eturintamassa EU:n turvapaikkalainsäädännön ja yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän soveltamisessa. Sama koskee myös suurten kaupunkikeskusten kunnallisviranomaisia, sillä niihin saapuvien pakolais- ja turvapaikanhakijavirtojen on havaittu lisääntyvän tasaisesti. Paikallis- ja alueviranomaiset tekevät tärkeää työtä turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottamisen alalla, ja tietyissä EU:n jäsenvaltioissa niiden vastuulla on ensimmäisten kontaktien luominen vastasaapuneisiin.

⁽²⁾ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3151. kokous, Bryssel 8. maaliskuuta 2012.

21. korostaa, että vaikka paikallis- ja alueviranomaisilla on tällä alalla selvä rooli, solidaarisuuden ja vastuunjaon käsitteet ovat tähän asti koskeneet vain jäsenvaltioita eivätkä lainkaan paikallis- ja alueviranomaisia. Lisäksi poliittisessa suunnittelussa ja vuoropuhelussa otetaan huomioon vain jäsenvaltioille aiheutuva taloudellinen taakka eikä lainkaan sitä, miten EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten vastaanottamisesta aiheutuva taakka vaikuttaa sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen paikallis- ja aluetasolla, vaikka juuri paikallis- ja alueyhteisöjä kehoitetaan kohtaamaan kyseiset henkilöt ensimmäiseksi.

22. ehdottaa, että laaditaan suoria kannanottoja ja ehdotuksia, joissa vaaditaan paikallis- ja aluehallinnolle mahdollisuutta osallistua aktiivisesti pakolaisten jakojärjestelmään sekä turvapaikanhakijoille ja turvapaikkaan oikeutetuille tarkoitettujen apu-, tuki- ja solidaarisuusmekanismien toimintaan, sillä joissakin jäsenvaltioissa on jo hyväksytty lainsäädäntötoimia, joiden pohjalta tämäntyyppinen vastuu myönnetään kyseisille viranomaisille.

23. tähdentää, että paikallisviranomaisilla on merkittävä rooli paikallisyhteisöille tiedottamisessa. Koska niillä on huomattavaa kokemusta yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, ne voivat auttaa lisäämään niiden tietoisuutta turvapaikka-asioista ja kansainväliseen suojeluun liittyvistä kysymyksistä, mikä vaikuttaa myönteisesti vastaanotto-oloihin sekä siihen, että saapujat hyväksytään paikallisyhteisöissä.

Vastuunjaon ja turvapaikkajärjestelmän hallinnan parantaminen

24. korostaa, että Dublin-asetus on tarkistettava perusteellisesti Euroopan komission vuonna 2008 tekemän ehdotuksen⁽³⁾ puitteissa. Ensimmäisen maahantulon kriteerin yksinomainen soveltaminen on tähän asti lisännyt paineita eräiden jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä kohtaan ja tehnyt Dublin-asetuksen soveltamisesta pelkän maantieteellisen kysymyksen, mikä ei ole sopusoinnussa solidaarisuuden periaatteen kanssa. Komitea kehottaa komissiota, jäsenvaltioita, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia valmistelemaan uuden kriisinhallintamenettelyn ja tutkimaan myönteisiä solidaarisuustoimenpiteitä, jotka ovat riittäviä tähänastisten kielteisten vaikutusten hillitsemiseksi.

25. muistuttaa kannattaneensa aikaisemmassa lausunnossaan⁽⁴⁾ Euroopan komission ehdotusta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden siirrot tarkistetun Dublin-asetuksen puitteissa voidaan tilapäisesti keskeyttää jäsenvaltioon, joka on erityisen kiireellisiä toimia vaativassa tilanteessa ja jossa siirrot voisivat lisätä asianomaisen jäsenvaltion vastaanottokapasiteettiin, turvapaikkajärjestelmään tai infrastruktuuriin kohdistuvaa rasitusta. Komitea ymmärtää kuitenkin, että tällaisen toimenpiteen hyväksyminen ja soveltaminen on vaikeaa, ja ym-

märtää perustelut vastaehdotukselle, jonka mukaan olisi luotava jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien toiminnan kokonaan kattava arviointi- ja varhaisvaroitusjärjestelmä.

26. pitää edellä mainitun valossa tarkoituksenmukaisena korostaa, että ehdotetun arviointi- ja varhaisvaroitusjärjestelmän tehokkuus riippuu suuresti määrin luotettavien ja ajantasaistettujen tietojen saatavuudesta, jäsenvaltioiden vilpittömästä yhteistyöstä sekä EU:n oikea-aikaisesta reagoinnista mahdollisesti havaittaviin puutteisiin tai ongelmiin. Komitea kiinnittää lisäksi huomiota arvokkaaseen apuun, jota voivat antaa sellaiset organisaatiot kuin Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), UNHCR, kansalliset pakolaisneuvostot, muut kansalaisjärjestöt sekä ennen kaikkea paikallis- ja alueviranomaiset.

27. pitää ehdotusta tunnustettujen pakolaisten vapaaehtoisen uudelleensijoittamisen laajentamisesta Maltassa toteutetun kokeiluohjelman mallin mukaisesti myönteisenä askeleena solidaarisuuden vahvistamiseksi. Komitea pyytää siksi Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita tutkimaan mahdollisuudet tehdä tästä uudelleensijoittamisesta pakollinen tietyissä olosuhteissa (esimerkiksi silloin, kun asianomainen jäsenvaltio sitä pyytää, kun asia on käsitelty aikaisemmin varhaisvaroitusjärjestelmän puitteissa ja EASO on antanut siitä lausunnon tai kun asianomaiset hyväksyvät toimenpiteen). Komitea kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita tutkimaan tarkoin myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden uudelleensijoittamismahdollisuudet ja pyytää tähän liittyen Euroopan komissiota perehtymään uudelleen aiheesta tehtyyn oikeudelliseen, taloudelliseen ja tekniseen tutkimukseen⁽⁵⁾.

28. toteaa, että uudelleensijoittamisen osalta on havaittu käytännöllisiä ja oikeudellisia ongelmia siitä syystä, että puuttuu järjestelmä kansainvälistä suojelua koskevien päätösten vasta-uoroiseksi tunnustamiseksi. Siksi komitea kehottaa Euroopan komissiota harkitsemaan tarvittavia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi.

29. kannattaa UNCHR:n ehdotusta, jonka mukaan uudelleensijoitusjärjestelmän toiminnalle olisi luotava ”malli”, jossa otetaan huomioon ennen kaikkea sellaiset parametrit kuin bkt, pinta-ala, luonnonvarat ja muut resurssit, väestö, vastaanottovalmiudet, paikalliset ja alueelliset erityispiirteet, saapuvien turvapaikanhakijoiden kokonaismäärä sekä uudelleensijoittamista koskevat sitoumukset⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection (Tutkimus kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoitusmekanismiin toteutettavuudesta), kohta 27, JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056 (http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/final_report_relocation_of_refugees.pdf).

⁽⁶⁾ The challenges of mixed migration, access to protection and responsibility-sharing in the EU (Eri ryhmistä muodostuvien muuttovirtojen haasteet, suojelun saaminen ja vastuunjako EU:ssa) – UNHCR:n epävirallinen asiakirja (<http://www.unhcr.org/4a44dd756.html>).

⁽³⁾ COM(2008) 820 final.

⁽⁴⁾ CdR 90/2009 fin – Tuleva yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä II.

30. pitää myönteisenä Euroopan parlamentin äskettäistä päätöstä, joka on johtanut EU:n uudelleensijoittamisohjelman loppuunsaattamiseen, koska komitean mielestä ohjelma auttaa vahvistamaan solidaarisuuden ulkoista ulottuvuutta. Komitea kehottaa tällä välin jäsenvaltioita noudattamaan sitoumuksia, joita ne ovat tehneet UNCHR:n ohjelmien puitteissa.

31. suhtautuu myönteisesti turvapaikkahakemusten yhteiseen käsittelyyn siten että siihen osallistuvat useimmat jäsenvaltiot, EASO ja mahdollisesti UNCHR, mutta huomauttaa, että näin toimittaessa on kunnioitettava periaatetta, jonka mukaan jokainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä erillisenä tapauksena. Komitea kehottaa näin ollen Euroopan komissiota tekemään asiasta oikeudellisen, taloudellisen ja teknisen tutkimuksen ja antamaan sen tiedoksi AK:lle.

32. pitää tärkeänä direktiiviä 2001/55/EY tilapäisen suojelun antamisesta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa ja jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisesta jakautumisesta. Kyseessä on poikkeuksellinen ja erityinen solidaarisuustoimenpide, jonka soveltamisessa ei kuitenkaan ole tähän mennessä onnistuttu. Komitean mielestä direktiivi onkin tarkistettava siten, että voidaan objektiivisten ja määrällisten indikaattoreiden perusteella helpommin havaita, milloin on todella tapahtumassa siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottainen maahantulo. Voitaisiin myös harkita mahdollisuutta, että yksi tai useampi alue voisi pyytää direktiivin aktivoimista.

33. on tyytyväinen siihen, että direktiiviä 2003/109/EY pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta on muutettu siten, että se kattaa myös kansainväliseen suojeluun oikeutetut henkilöt. Muutos merkitsee käytännössä sitä, että tunnustetut pakolaiset voivat viiden vuoden oleskelun jälkeen ja tiettyjen edellytysten täyttyessä asettautua muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa heille alun perin myönnettiin oikeus kansainväliseen suojeluun. Vaikka kyseessä ei ole tiukka solidaarisuustoimenpide, se voisi ehkä auttaa lieventämään paineita sekä parantamaan henkilöiden integroitumista. Komitea kehottaakin jäsenvaltioita nopeasti sisällyttämään muutetun direktiivin 2011/51/EU (?) kansalliseen lainsäädäntöönsä.

Käytännön yhteistyö

34. toteaa käytännön yhteistyön olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän peruspilari ja on tyytyväinen EU:n elinten, ennen kaikkea EASO:n mutta myös Frontexin, oleelliseen panokseen. Frontex on auttanut reagoimaan konkreettisiin poikkeustilanteisiin muun muassa Maltassa ja Kreikassa. Komitea tähdentää kuitenkin, että näiden erityiselinten toiminnan yhteydessä on taattava kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksien suojeleminen.

35. katsoo, että erityisesti on kiellettävä käytänteet, jotka itse asiassa tekevät mahdottomaksi käyttää turvapaikanhakuoikeutta. AK kehottaa Frontexia kiinnittämään enemmän huomiota ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, kun se hoitaa sille annettua tehtävää turvata EU:n ulkorajat. AK pitää ensimmäisenä myönteisenä askeleena tähän suuntaan Frontexin perustamisasetuksen äskettäistä muuttamista siten, että elin velvoitetaan laatimaan perusoikeusstrategia sekä perustamaan neuvoo-antava foorumi ja ihmisoikeusvastaavan toimi (8). Komitea kiinnittää tässä yhteydessä huomiota Euroopan unionin perusoikeusviraston mahdolliseen rooliin – perusoikeusvirasto on jo aikaisemmin tarkastellut ihmisoikeustilannetta EU:n ulkorajoilla (9) – sekä kehottaa virastoa laajentamaan tämällyyppisiä tutkimuksiaan ja tarjoamaan neuvojaan ja taitotietoaan Frontexin ja EASO:n käyttöön.

36. painottaa tarvetta parantaa EASO:n toimintavalmiuksia, jotta se kykenee auttamaan paikallis- ja alueviranomaisia entistä tehokkaammin välittömällä tuellaan, asiantuntemuksellaan ja teknisellä osaamisellaan, ja kehottaa paikallis- ja alueviranomaisia osallistumaan nykyistä tiiviimmin EASO:n neuvoo-antavaan foorumiin. Komitea on tyytyväinen siihen, että Euroopan komissio aikoo arvioida EASO:n toiminnan vaikutuksen vuoden 2013 aikana, sekä ilmaisee kiinnostuksensa osallistua tähän menettelyyn.

37. pitää koulutusta ensiarvoisen tärkeänä EASO:n toteuttamana käytännön yhteistyön erityistoimenpiteenä ja korostaa eurooppalaisen turvapaikka-alan koulutusohjelman toteuttamisen ja kokonaisvaltaisen täytäntöönpanon tarjoamia mahdollisuuksia edistää yhteensovittamista käytännön tasolla. Komitea ehdottaa tähän liittyen, että EASO laatii koulutusohjelmia, joista on hyöttyä paikallis- ja aluehallinnon virkamiehille heidän osallistuaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoon.

Taloudellinen ja rahoitusta koskeva yhteisvastuu

38. myöntää, että EU on viime vuosina luonut käyttökelpoisia välineitä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa paremmin eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa. Niistä mainittakoon etenkin Euroopan pakolaisrahasto.

39. suhtautuu myönteisesti turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevien EU:n rahoitusvälineiden rakenteen ehdotettuun yksinkertaistamiseen siten, että perustetaan yksi ainoa maahanmuutto- ja turvapaikkarahasto, jonka käyttöön osoitetaan maahanmuuttovirtojen integroitua hallinnointia varten yhteensä 3,87 miljardin euron määräraha ja jonka toiminta kattaa yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan eri osa-alueet vuosina 2014–2020. Komitea toivoo, että tähän kehitykseen liittyy samalla myös menettelyjen järkeistäminen.

(8) Asetus (EU) 1168/2011, EUVL L 304, 22.11.2011, s. 1.

(9) Raportti ”Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner” (Perusoikeuksia koskevan hätätilanteen hallinta – Kreikan maan rajan laittomasti ylittävien henkilöiden tilanne).

(?) EUVL L 132, 19.5.2011, s. 1.

40. korostaa, että solidaarisuutta vahvistavia toimenpiteitä varten on osoitettava riittävästi resursseja. Tällaisiin toimenpiteisiin voisi sisältyä tuki pyrkimyksille parantaa turvapaikkajärjestelmien perustekijöitä silloin kun se on välttämätöntä, konkreettisen avun antaminen jäsenvaltioille ja alueille, joihin kohdistuu poikkeuksellisia paineita, sekä jälleen- ja uudelleensijoittamisohjelmien toteuttaminen.

41. korostaa, että turvapaikkapolitiikan toteuttamiseen ja kansainvälisen suojelun antamiseen käytettävissä olevan rahoituksen on vastattava EU:n kansainvälisiä sitoumuksia, jotta voidaan varmistaa tarkka tasapaino tarkasteltaessa varojen käyttöä yhtäältä turvallisuuden ja rajavalvonnan alalla ja toisaalta sellaisilla aloilla kuin turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet, jolla paikallis- ja alueviranomaisten toiminta voi tuoda selvää lisäarvoa.

Bryssel 18. heinäkuuta 2012

*Alueiden komitean
puheenjohtaja*
Mercedes BRESSO

42. kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita huolehtimaan rahastojen toiminnan perustana olevan kumppanuusperiaatteen täydestä soveltamisesta siten, että varmistetaan kaikkien paikallis- ja aluetason asianomaisten toimijoiden osallistuminen rahoituksen painopisteiden suunnitteluun sekä toteutettujen aloitteiden arviointiin. Tämän periaatteen soveltamisessa on noudatettava täytäntöönpanokehystä, josta säädetään turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon sovellettavia yleisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen (COM(2011) 752 final) IV luvussa.

43. kehottaa näin ollen kutakin jäsenvaltiota huolehtimaan siitä, että sen paikallis- ja aluehallinnon edustajia osallistuu poliittiseen vuoropuheluun rahaston vuosittaisten rahoituspainopisteiden määrittämisestä ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Ehdotus asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon sovellettavista yleisistä säännöksistä, 13 artikla, COM(2011) 752 final.