



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.2.2006
KOM(2006) 67 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

KÄYTÄNNÖN YHTEISTYÖN LUJITTAMISESTA

***UUDET RAKENTEET, UUDET LÄHESTYMISTAVAT: PÄÄTÖKSENTEON LAADUN
PARANTAMINEN YHTEISESSÄ EUROOPPALAISessa
TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄSSÄ***

{SEK(2006) 189}

1. TAUSTAA

1. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäinen vaihe saatiin päätökseen, kun 1 päivänä joulukuuta 2005 annettiin neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista¹ (turvapaikkamenettelyjä koskeva direktiivi). Eurooppa-neuvoston 4.–5. marraskuuta 2004 hyväksymässä Haagin ohjelmassa toistetaan, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisessa vaiheessa tavoitteena on vahvistaa yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneiden tai toissijaista suojelua nauttivien henkilöiden yhdenmukainen asema. Eurooppa-neuvosto pyysi myös, että jäsenvaltioiden kansallisille turvapaikkaviranomaisille perustetaan asiaankuuluvat rakenteet käytännön yhteistyön helpottamiseksi, jotta kolme keskeistä tavoitetta voidaan saavuttaa, eli perustaa EU:n laajuinen yhteinen menettely, kerätä, arvioida ja käyttää yhdessä alkuperämaita koskevia tietoja sekä purkaa turvapaikkajärjestelmiin ja vastaanottokapasiteettiin esimerkiksi maantieteellisen sijainnin vuoksi kohdistuvia erityisiä paineita. Haagin ohjelmassa todetaan, että mainitut rakenteet muutetaan arvioinnin perusteella Euroopan unionin virastoksi, joka tukee kaikenlaista yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.
2. Tässä tiedonannossa esitetään, kuinka jäsenvaltioiden keskinäinen käytännön yhteistyö voi tukea Tampereella ja Haagin ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tiedonannon liitteenä on kutakin Haagin ohjelmassa mainittua kolmea tavoitetta koskeva yksityiskohtainen työohjelma. Kattava selvitys taustasta esitetään tämän tiedonannon liitteessä A.

2. KÄYTÄNNÖN YHTEISTYÖN MERKITYS

3. Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää tarvitaan, jotta turvapaikkakysymyksiä voidaan hallinnoida yhdessä yhteisönä. Yhteisön osallistumisen taustalla on tarve kehittää jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta EU:ssa, jossa ei ole sisärajoja, kun edessä on haaste, josta yksittäiset maat eivät pysty selviytymään tehokkaasti yksin. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäinen vaihe ja yhteinen lainsäädäntökehys edellyttävät niin lainsäädännön kuin käytänteidenkin yhdenmukaistamista.
4. Käytännön yhteistyön ansiosta jäsenvaltiot voivat oppia tuntemaan muiden jäsenvaltioiden järjestelmiä ja käytänteitä sekä luoda tiiviitä yhteistyösuhteita turvapaikkaviranomaisten operatiivisella tasolla. Tämä luo perustaa laajalaisemmalle yhteistyölle sekä lisää luottamusta ja saa aikaan tunteen, että on kyse yhteisestä edusta. Käytännön yhteistyön keskeisenä tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden päätöksentekoa yhteisön turvapaikkalainsäädännössä asetettujen sääntöjen puitteissa. Tiiviin yhteistyön ansiosta jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaisten avuksi saadaan yhteiset työvälineet, joita ne voivat hyödyntää vastatessaan EU:ssa käytännön työtä tekevien jokapäiväisiin toiminnallisiin tarpeisiin. Yhteisten työvälineiden käytön pitäisi parantaa kaiken

¹ EUVL L 326, 13.12.2005, s. 13.

turvapaikkakysymyksiin liittyvän hallinnoinnin laatua jäsenvaltioissa sekä erityisesti päätöksenteon laatua ottaen huomioon Haagissa vahvistetut tavoitteet. Tämän tulisi puolestaan johtaa siihen, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen soveltamista voidaan arvioida paremmin ja että toisen vaiheen välineiden käyttönotolle on luja perusta.

5. Laadun parantaminen hyödyttää sekä jäsenvaltioita että turvapaikanhakijoita. Päätöksenteon laadun parantaminen lisäksi osaltaan turvapaikka-asioita koskevien sääntöjen yhtenäisyyttä koko EU:n alueella ja muodostaisi näin EU:sta yhtenäisen turvapaikka-alueen, joka antaa suojelua sitä tarvitseville ja tarjoaa niille, jotka eivät suojelua tarvitse, oikeudenmukaisen ja tehokkaan käsittelyn. Käyttämällä samoja välineitä ja soveltamalla samoja turvatakeita jäsenvaltiot myös lisäävät keskinäistä luottamustaan toistensa järjestelmiin sekä toimivat käytännössä yhtenäisemmällä tavalla.

3. KÄYTÄNNÖN YHTEISTYÖTAVOITTEET

6. Haagin ohjelman tavoitteet ovat niin laaja-alaiset, että niiden saavuttaminen edellyttää selvästi jäsenvaltioiden kokonaisvaltaista yhteistyötä. Komissio aikoo ehdottaa sellaisen verkon perustamista, jolla on selkeä toimeksianto tehdä yhteistyötä kaikilla Haagin ohjelmassa määritellyillä painopistealueilla. Tällainen turvapaikka-asioiden yhteistyöverkko, jota komissio johtaisi, toimii perustana säännölliselle tietojenvaihdolle, parhaiden käytänteiden edistämiseksi ja asiantuntemuksen keräämiselle. Sen tavoitteena on lähentää turvapaikkapolitiikkoja, edistää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen yhtenäistä täytäntöönpanoa ja luoda pohjaa täysin kehittyneelle yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle.
7. Turvapaikka-asioiden yhteistyöverkon erityistehtävien lisäksi komissio voi toteuttaa osan toimista, joita tarvitaan Haagin ohjelmassa vahvistettujen, tämän tiedonannon liitteissä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, hyödyntämällä tilapäisten asiantuntijaryhmien teknistä asiantuntemusta ja neuvoja, silloin kun erityisasiantuntemusta tarvitaan komission valmistellessa lainsäädäntömuutoksia tai komission seuranta- ja arviointitehtävissä. Muun muassa **Eurasil**-verkosto² kokoontuu edelleen asiantuntijaryhmän ominaisuudessa ja antaa neuvoja komissiolle alkuperämaatietoihin liittyvissä toimissa.
8. Muunlaista jäsenvaltioiden yhteistyötä, joka liittyy erityiskysymyksiin, tuetaan edelleen rahoitusohjelmista, jotka edistävät osaltaan Haagin ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Hyvä esimerkki tällaisesta yhteistyöstä on maahanmuuttovirastojen johtajien konferenssin (General Directors of Immigration Services Conference, GDISC) toiminta, joka saa EU:n rahoitusta. Komissio jatkaa GDISC:n toimien tukemista ja harkitsee, miten GDISC voi osallistua tässä tiedonannossa suunniteltujen toimien toteuttamiseen.

² Komission johdolla toimiva EU:n turvapaikka-asiantuntijoiden verkosto **EURASIL** perustettiin heinäkuussa 2002 sen jälkeen, kun neuvoston pysyvien edustajien komitea (Coreper II) päätti 6. maaliskuuta lakkauttaa CIREA-ryhmän (turvapaikka-asioiden tiedotus-, tarkastelu- ja tietojenvaihtokeskus) toiminnan.

9. Kunkin Haagin ohjelmassa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi olisi toteutettava tämän tiedonannon liitteissä B, C ja D tarkemmin kuvattuja toimia, joista kerrotaan jäljempänä.

3.1. Yhteinen menettely

10. Yhteistä menettelyä koskevassa tiedonannossa³ esitettiin, miksi EU:n olisi toteutettava toimia yhteisen menettelyn käyttöönottamiseksi. Vähimmäisvaatimusdirektiivi⁴ velvoittaa jäsenvaltiot arvioimaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tosiseikkoja ja olosuhteita täsmälleen samalla tavalla sekä pakolaisasemaa että toissijaista suojelua hakevien kohdalla. Tiedonannossa myös tuodaan esiin mahdollisia puutteita suojelujärjestelmässä sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten osalta, joita turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin takeet eivät kata. Tiedonannossa esitellään keskeisimmät nopeuteen, tehokkuuteen ja päätöksenteon laadun paranemiseen liittyvät edut, joita EU:n yhteisen menettelyn käyttöönottamiseen tähtäävät toimet toisivat mukanaan.
11. Yhteistä menettelyä koskevassa tiedonannossa ehdotettiin useita toimia jäsenvaltioiden lähentymisen lisäämiseksi, jotta voitaisiin varmistaa, että kaikki suojelua koskevat hakemukset EU:ssa saadaan samojen menettelyllisten takeiden piiriin. Tiedonannossa ehdotettiin kaksivaiheista lähestymistapaa, jotta saataisiin perustettua yhteinen menettely kaikkien yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien suojelua koskevien hakemusten arvioimiseksi. Tämä lähestymistapa olisi nyt sisällytettävä Haagin ohjelmassa tarkoitettuun käytännön yhteistyöhön. Valmisteluvaiheen jälkeen eli kun on toteutettu kuulemis-, keskustelu- ja valmistelutoimia sen selvittämiseksi, mitä jäsenvaltioiden on tehtävä, jotta aseman määrittelyä koskevassa direktiivissä säädettyihin kahteen asemaan johtavat menettelyt voidaan yhdistää, olisi siirryttävä lainsäädäntövaiheeseen, jolloin tehdään ehdotuksia ensimmäisen vaiheen lainsäädäntötoimien muuttamiseksi tarvittaessa. Valmisteluvaiheen käynnistävät toimet, jotka vastaavat yhteistä menettelyä koskevassa tiedonannossa esitetyn *yhden luukun palvelua koskevaa toimintasuunnitelmaa*, esitellään yksityiskohtaisesti liitteessä B ja lyhyesti myös seuraavassa:

³ Komission tiedonanto ”Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tehostaminen: seuraavaksi yhteinen menettely” (KOM(2004) 503 lopullinen).

⁴ Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (EUVL L 304, 30.9.2004, s.12).

Yhteiseen menettelyyn liittyvillä toimilla olisi pyrittävä:

- **määrittämään, miten jäsenvaltioiden hallinnollisia käytänteitä olisi muutettava ensimmäisen vaiheen välineiden käyttöönottamiseksi,**
- **arvioimaan, miten turvapaikkajärjestelmien laatua ja tehokkuutta voidaan parantaa sisällyttämällä kaikki mahdolliset suojeluperusteet yhteen päätökseen,**
- **määrittämään yhteisen menettelyn resurssien hallinnoinnin parhaat käytänteet muun muassa kustannusvertailujen ja kumppanuustoimien avulla.**

Näiden toimien tulosten perusteella voidaan valmistella lainsäädäntötoimia vähintään sen varmistamiseksi, että takeet, joita turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin mukaan sovelletaan pakolaisasemaa koskeviin hakemuksiin, ulotetaan koskemaan myös toissijaista suojelua koskevia hakemuksia.

3.2. Alkuperämaata koskevat tiedot

12. Alkuperämaata koskevien tietojen keruu, järjestäminen, arviointi ja esittäminen ovat keskeinen osa EU:n jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjä ja turvapaikka-asioita koskevaa päätöksentekoa. Alkuperämaata koskevien tietojen avulla jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaiset voivat varmistaa hakijoiden esittämät lausunnot suojelun tarpeestaan sekä päättää, onko hakija oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Tämän vuoksi objektiivisten, läpinäkyvien ja täsmällisten alkuperämatietojen järjestelmä, joka antaa virallista tietoa nopeasti ja luotettavasti, on keskeisessä asemassa arvioitaessa, olisiko hakija oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Jos jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaisten suorittama alkuperämaata koskevien tietojen keruu ja analysointi olisi yhtenäisempää, myös turvapaikka-asioita koskevia sääntöjä voitaisiin yhtenäistää.
13. Alkuperämatietoja koskeva yhteistyö on keskeinen osa turvapaikka-asioiden yhteistyöverkon toimeksiantoa. Tällaisen yhteistyön ensimmäisenä tavoitteena olisi oltava sellaisen yhteispisteen perustaminen, josta olemassa olevat tiedot saisi helposti. Siihen voitaisiin päästä perustamalla yhteinen portaali, jonka kautta kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisilla olisi keskitetysti pääsy kaikkiin virallisiin alkuperämatietoja sisältäviin tietokantoihin, jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön, kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön sekä muihin virallisiin tietolähteisiin. Yhteinen portaali olisi hyödyllinen lisä erityisesti niille jäsenvaltioille, joiden alkuperämatietoihin liittyvät resurssit ovat vähäiset.
14. Toisena tavoitteena olisi, että komissio ehdottaa suuntaviivoja alkuperämaata koskevien tietojen tuottamisesta ja hyödyntää siinä Eurasil-asiantuntijaryhmän neuvoja. Näiden suuntaviivojen soveltaminen jäsenvaltioiden omiin alkuperämaata koskeviin tietoihin olisi ensimmäinen askel kohti pitkän aikavälin tavoitetta eli alkuperämatietojen yhtenäistä soveltamista Haagin ohjelman tavoitteiden mukaisesti. Pitkällä aikavälillä olisi pyrittävä kehittämään kattava alkuperämatietoja koskeva EU:n tietokanta. Kyseinen tietokanta sisältäisi EU:n yhteisiä periaatteita noudattaen kerättyjä tietoja. Toimet, joilla pyritään löytämään yhteinen tapa käsitellä

alkuperämaatietoja, esitetään yksityiskohtaisesti liitteessä C ja lyhyesti myös seuraavassa:

Alkuperämaatietoja koskevan yhteistyön kolme keskeistä tavoitetta ovat lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä:

- yhteiset suuntaviivat alkuperämaatietojen tuottamisesta
- yhteinen portaali jäsenvaltioiden alkuperämaatietoja sisältäviin tietokantoihin sekä muihin asiaa koskeviin tietoihin
- käytännön ratkaisu käänkösongelmiin, joita jäsenvaltiot kohtaavat käsitellessään eri lähteistä peräisin olevia alkuperämaatietoja.

Näiden toimien tulosten pitäisi pitkällä aikavälillä johtaa alkuperämaatietoja koskevan EU:n tietokannan kehittämiseen.

15. Alkuperämaata koskevaa yhteistyötä täydentääkseen komissio aloittaa toimet turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin 29 artiklassa tarkoitetun yhteisen vähimmäisluettelon laatimiseksi turvallisiksi määritetyistä kolmansista maista. Komissio hyödyntää vähimmäisluettelon laatimisessa omien kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojensa toimittamia tietoja sekä jäsenvaltioiden diplomaattiedustustojen laatimia raportteja. Tässä on olennaista, että jäsenvaltiot ja komissio tekevät tiivistä yhteistyötä ja koordinoivat toimensa, mikä osaltaan edistää tietojen virheettömyyttä, yhtenäisyyttä ja luotettavuutta.

3.3. Erityiset paineet

16. Resurssien yhdistäminen ja sen varmistaminen, että muutamat jäsenvaltiot eivät joudu kantamaan suhteettoman suurta turvapaikanhausta johtuvaa räsitusta, on sekä teknisesti vaikeaa että poliittisesti arkaluonteista. Tilapäistä suojelua koskevassa direktiivissä⁵ säädetään jäsenvaltioiden keskinäisestä yhteisvastuusta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, mutta sen vaatimukset eivät kuitenkaan vastaa riittävästi niihin erityisiin paineisiin, joita jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaisiin ja vastaanottovalmiuksiin usein kohdistuu. Näillä paineilla tarkoitetaan, että tiettyihin paikkoihin ulkorajoilla saapuu useita satoja eri kansallisuuksia olevia henkilöitä, jotka pyrkivät EU:hun syystä tai toisesta ja joista osa hakee suojelua. Paineita on myös kasautunut yksittäisiin jäsenvaltioihin, joihin on jätetty paljon turvapaikkahakemuksia lyhyessä ajassa, mikä vaikuttaa niiden resursseihin. Vaarana on hakemusten kasautuminen ja vastaanottovalmiuksien riittämättömyys.

17. Yksittäisten henkilöiden kansainvälisen suojelun tarve on vain osa niitä ongelmia, jotka aiheuttavat erityisiä painetilanteita. EU:n täytyy kyetä vastaamaan tähän haasteeseen hallitsemalla paremmin muuttovirtoja, parantamalla sisäistä koordinoitua, kun on kyse laittomasta maahanmuutosta ja kolmansien maiden

⁵ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien räsitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12).

avustamisesta täyden kumppanuuden pohjalta ja tarvittaessa olemassa olevia yhteisön varoja käyttäen pyrkimällä avustamaan kolmansia maita niiden pyrkiessä parantamaan valmiuksiaan hallita muuttoliikkeitä ja suojella pakolaisia. Näitä yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä kysymyksiä ei käsitellä tässä tiedonannossa. Tässä tiedonannossa ja liitteessä D yksityiskohtaisesti kuvatuissa toimissa keskitytään siihen, kuinka voidaan tukea jäsenvaltioita niiden pyrkiessä noudattamaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvia velvoitteitaan kohdatessaan erityisten painetilanteiden aiheuttamia haasteita.

18. Jäsenvaltioiden tulisi pystyä vastaamaan paremmin tällaisiin erityisiin painetilanteisiin, kun ensimmäisen vaiheen lainsäädäntötoimia sovelletaan ja käynnistetään käytännön yhteistyövaihe, jolloin tehokkuus lisääntyy. Välineet selkeiden tarpeiden tyydyttämiseksi ovat jo olemassa yhteisön rahoitusohjelmissa sekä jäsenvaltioiden omassa monipuolisessa asiantuntemuksessa ja kokemuksessa. EU:n haasteena on muokata nämä välineet nopeaksi ja luotettavaksi mekanismiksi, joka auttaa jäsenvaltioita selviytymään erityisistä paineista niin, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän soveltaminen ei vaarannu. Tältä osin jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä, jotta resursseja voidaan käyttää yhdessä ja löytää ratkaisuja. Turvapaikka-asioiden yhteistyöverkon päätoimintaan kuuluisi asiantuntemuksen jakaminen, jotta jäsenvaltioiden erityisissä painetilanteissa kohtaamiin haasteisiin voitaisiin vastata yhdessä kyseenalaistamatta jäsenvaltioiden yksittäisiä suojelun myöntämiseen liittyviä velvoitteita.
19. Liitteessä D ehdotetun käytännön toimien suosituksen lisäksi komissio aikoo ehdottaa muutoksia Euroopan pakolaisrahastoon⁶, jotta jäsenvaltiot voivat saada varoja nopeasti mahdollisimman vähin byrokraattisin muodollisuuksin selvittääkseen seurauksista, joita aiheutuu, jos maahan saapuu yhtäkkiä suuria määriä henkilöitä, jotka saattavat tarvita kansainvälistä suojelua. Komissio aikoo myös yksinkertaistaa menettelyä rahoituksen saamiseksi nopeammin Argo-ohjelmaan⁷ kuuluviin kiireellisiin toimiin. Dublin-asetus⁸ arvioidaan ensimmäisen kerran vuonna 2006. Arviointi toimii myös hyödyllisenä lähtökohtana arvioitaessa, miten asetusta olisi muutettava eräissä tilanteissa, jotta varmistetaan, että jäsenvaltiot eivät kärsi kohtuuttomasti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi. Komission suosittelemat toimet esitetään yksityiskohtaisesti liitteessä D ja lyhyesti myös seuraavassa:

⁶ Neuvoston päätös 2004/904/EY, tehty 2 päivänä joulukuuta 2004, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta kaudelle 2000–2010 (EUVL L 381, 28.12.2004, s. 52).

⁷ Neuvoston päätös 2004/867/EY, tehty 13 päivänä joulukuuta 2004, unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alan hallinnollisen yhteistyön toimintaohjelmasta (Argo-ohjelma) tehdyn päätöksen 2002/483/EY muuttamisesta (EUVL L 371, 18.12.2004).

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (EUVL L 50, 25.2.2003).

Toimet erityisiin paineisiin vastaamiseksi:

- **Euroopan pakolaisrahaston muuttaminen siten, että jäsenvaltiot voivat hätätilanteissa saada varoja nopeasti mahdollisimman vähin byrokraattisin muodollisuuksin.**
- **Menettelyn yksinkertaistaminen rahoituksen saamiseksi nopeammin Argo-ohjelmaan kuuluviin kiireellisiin toimiin.**
- **Asiantuntijaryhmien perustaminen käsittelemään EU:n ulkorajalle yhtäkkiä suurina määrinä saapuvien henkilöiden vastaanottamista ja asian käsittelyä koskevia kysymyksiä.**

Pidemmän aikavälin toimiin kuuluvat jo aiheutuneiden erityisten painetilanteiden kattava arviointi ja verkon muodostaminen tietyissä kolmansissa maissa olevista jäsenvaltioiden tiedottajista.

3.4. Koulutus

20. Turvapaikka-asioita hoitavan henkilöstön kouluttaminen on yhä keskeinen osa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa. Hallintotoimiin, kuten haastatteluihin ja päätöksentekoon liittyviä hyviä käytänteitä koskevista keskeisistä periaatteista sopiminen loisi lujan perustan eurooppalaisen koulutusohjelman laatimiselle, mikä puolestaan johtaisi käytännön ja hallinnonin yhä tiiviimpään lähentymiseen. Koulutuskysymyksiä käsitellään liitteissä osana kutakin Haagin ohjelman tavoitetta koskevaa toimenpidekokonaisuutta.

4. EUROOPAN UNIONIN VIRASTO, JOKA TUKEE YHTEISEEN EUROOPPALAISEEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄÄN LIITTYVÄÄ JÄSENVALTIOIDEN YHTEISYÖTÄ

21. Haagin ohjelmassa todetaan, että käytännön yhteistyöhön kuuluvat rakenteet muutetaan arvioinnin perusteella Euroopan unionin virastoksi, joka tukee kaikenlaista yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Käytännön yhteistyön laajentuessa keskeisten toimien koordinointi edellyttää enemmän työtä ja osallistumista, jotta jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaiset saavat tarvitsemaansa tukea. Nämä vaatimukset saattavat ylittää tulevan turvapaikka-asioiden yhteistyöverkon kapasiteetin. Lisäksi on tietojen huoltoon, lähteiden ja asiakirjaviitteiden päivittämiseen sekä asiaa koskevien suuntaviivojen tarkistamiseen liittyviä ylläpitotoimia. Tämä liittyy erityisesti alkuperämaatietojen yhteiseen portaaliin sekä sen kehittämiseen vähitellen alkuperämaatietoja koskevaksi EU:n tietokannaksi. Alkuvaiheessa tämä toiminto voi olla osa verkon toimeksiantoa, mutta yhteistyö laajenee pian niin paljon, että teknisiä toimia on hajautettava jäsennellymmin.

22. Komissio antaa ensimmäisen vaiheen loppuun mennessä selvityksen toteutuneesta kehityksestä (vuoden 2008 alkupuolella). Komission selvityksen olisi sisällettävä arviointi rahoitusmahdollisuuksista ja siitä, olisiko turvapaikka-asioiden yhteistyöverkkoa kehitettävä edelleen, jotta pystytään asianmukaisesti säilyttämään asiantuntemus ja kootut tiedot sekä varmistamaan, että jäsenvaltioille tarjottavien palvelujen ennakoitavuus, yhtenäisyys ja jatkuvuus säilyy. Tämän arvioinnin

pohjalta tehdään toteutettavuustutkimus jäsenvaltioiden yhteistyötä tukevan Euroopan unionin viraston perustamisesta sen jälkeen, kun Haagin ohjelmassa tarkoitettu yhteinen turvapaikkamenettely on otettu käyttöön.

23. Tässä vaiheessa voitaisiin ajatella, että tämä Euroopan unionin virasto toimisi alkuperämaatietojen yhteisen portaalien ja alkuperämaatietoja koskevan EU:n tietokannan teknisenä tukena. Sen tehtäviin voitaisiin myös sisällyttää kaikkia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän soveltamiseen liittyviä näkökohtia koskeva koulutus. Virasto voisi myös koordinoida sitä, miten erityisiin painetilanteisiin vastataan. Viraston tulevia toimia suunniteltaessa olisi otettava huomioon myös turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyä EU:ssa koskevat tutkimukset, jotka komissiota kehoitetaan Haagin ohjelmassa tekemään. Tämän tulevan Euroopan unionin viraston ja mahdollisen turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyn välinen suhde on selvästi keskeinen tekijä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisessa. Tällaisen Euroopan unionin viraston perustaminen voisi osoittautua hyödylliseksi myös siirtolaisuutta ja kotouttamista koskevassa työssä. Komissio tekee viraston tarkoitusta ja luonnetta koskevat poliittiset linjaukset ottaen huomioon, että tavoitteena on yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä.

5. YHTEISÖN VAROJEN SITOMINEN

24. Käytännön yhteistyön ensimmäisessä aallossa jäsenvaltioita pyydetään esittämään yhteistyössä muiden samanmielisten jäsenvaltioiden kanssa tai yksin hankkeita, jotka hyödyttävät kaikkia 25 jäsenvaltiota ja edistävät Haagin tavoitteiden saavuttamista. Tässä tiedonannossa esitetyn toimintaohjelman tukeminen ja jatkuminen on varmistettava. On kuitenkin selvää, että nykyiset rahoitusmahdollisuudet, Argo-ohjelma ja yhteisön toimet Euroopan pakolaisrahaston puitteissa, eivät tarjoa Haagin ohjelmassa esitetyn kunnianhimoisen toimeksiannon päätökseen saattamiseksi tarvittavaa joustavuutta tai lisävaroja. Tästä syystä komissio aikoo tehdä ehdotuksen Euroopan pakolaisrahaston ja Argo-ohjelman muuttamisesta, jotta varmistetaan tuki Haagin painopisteiden toteuttamiseksi. Vuoden 2006 alkupuolella tehtävien muutosehdotusten keskeiset kohdat esitetään lyhyesti seuraavassa:

- **Euroopan pakolaisrahastoa on muutettava niin, että varataan enemmän varoja käytännön yhteistyöhön yhteisön toimien kautta.**

25. Haagin ohjelman toteuttamista tuetaan taloudellisesti varmistamalla, että asiaa koskevissa työohjelmissa otetaan huomioon suunniteltu yhteistyö ja että siihen on käytettävissä riittävästi yhteisön varoja.
26. Haagin ohjelman tavoitteet ja tarve varmistaa täysin kehittyneen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän hallinnoinnin jatkuvuus on otettava huomioon yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelmaehdotuksen⁹ käsittelyssä. Puiteohjelman tarkoituksena on seuraavien kahdeksan vuoden aikana puuttua ongelmiin, joita jäsenvaltioille aiheutuu siitä, että

⁹ Komission tiedonanto yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 (KOM(2005) 123 lopullinen).

turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa jäsenvaltioihin kohdistuva rasitus jakautuu epätasaisesti.

6. PÄÄTELMÄ

27. Haagin ohjelmassa asetettu määräaika yhteisen turvapaikkamenettelyn vahvistamiselle on 2010. Ensimmäisen vaiheen säädökset on ensin pantava asianmukaisesti täytäntöön. Mainitun tavoitteen tukemiseksi aloitettu käytännön yhteistyö vaikuttaa myös horisontaaliseen yhdenmukaistamiseen – yhteinen lähestymistapa määritetään ja sitä lujitetaan yhdenmukaistamalla hallintoa ja jakamalla asiantuntemusta, resursseja ja tietoja. Käytännön yhteistyö johtaa siihen, että turvapaikka-asioiden hallinnointi yhdessä ja sen tuoma hallinnoinnin laadun paraneminen muuttuu tulevaisuudessa jokapäiväiseksi todellisuudeksi lainsäätäjän tavoitteesta.