

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 2.9.2009
KOM(2009) 447 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

EU:N YHTEISEN UDELLEENSUUNNITTELUOHJELMAN PERUSTAMISESTA

{KOM(2009) 456 lopullinen}
{SEC(2009) 1127}
{SEC(2009) 1128}

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

EU:N YHTEISEN UDELLEENSIOITTAMISOHJELMAN PERUSTAMISESTA

1. TAUSTAA

1.1. Toimintapoliittinen tausta

Amsterdamin sopimuksen¹ tultua voimaan vuonna 1999 EU on pyrkinyt perustamaan **yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän**, jonka päätarkoituksena on lähentää asteittain turvapaikka-asioihin liittyviä politiikkoja EU:ssa asettamalla yhteisiä vähimmäisnormeja, ottamalla käyttöön yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtenäinen asema sekä lujittamalla käytännön yhteistyötä. Komissio on aina korostanut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen yhteydessä EU:n tarvetta osallistua enemmän pakolaisten uudelleensijoittamiseen kolmansista maista ja tarvetta tehdä uudelleensijoittamisesta keskeinen osa EU:n yleistä turvapaikkapolitiikkaa.

Komissio antoi syyskuussa 2005 **Haagin ohjelman**² mukaisesti **tiedonannon alueellisista suojeluohjelmista**³, joita luodaan yhdessä valittujen kolmansien maiden kanssa pakolaisten suojelun parantamiseksi eräissä osissa maailmaa. Tiedonannossa todettiin, että uudelleensijoittamisen olisi oltava keskeisessä asemassa annettaessa tukea näille maille. Kahteen tällä hetkellä Tansaniassa sekä Ukrainassa, Valko-Venäjällä ja Moldovan tasavallassa toteutettaviin alueellisiin suojeluohjelmiin sisältyy uudelleensijoittamista koskeva ulottuvuus.

Uudesta **Euroopan pakolaisrahastosta**⁴ (ERF III), jonka toiminta alkoi vuonna 2008, myönnetään rahoitustukea pakolaisten uudelleensijoittamiseksi kolmansista maista EU:n jäsenvaltioihin.

Laajassa kuulemisessa konsultoitiin kaikkia asiaankuuluvia sidosryhmiä turvapaikkapolitiikasta. Se käynnistettiin julkaisemalla **Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus**⁵. Kuulemisen aikana vahvistui, että sidosryhmät olivat laajalti sitä mieltä, että uudelleensijoittamisen olisi oltava keskeinen osa EU:n ulkoista turvapaikkapolitiikkaa ja että jäsenvaltioiden, UNHCR:n ja kansalaisjärjestöjen välinen uudelleensijoittamista koskeva korkeamman tason yhteistyö olisi hyvin hyödyllistä. Tämän johdosta komissio katsoi 17. päivänä kesäkuuta 2008 hyväksytyssä **turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmassa**⁶, että uudelleensijoittamista olisi kehitettävä edelleen tehokkaaksi suojeluvälineeksi, jota EU voi käyttää pakolaisten suojelutarpeiden

¹ EYVL C 340, 10.11.1997.

² EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1.

³ KOM(2005) 388 lopullinen.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 573/2007/EY, tehty 23 päivänä toukokuuta 2007, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 (EUVL L 144, 6.6.2007, s. 1).

⁵ Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus (KOM(2007) 301).

⁶ Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmety lähestymistapa suojeluun, KOM(2008) 360 lopullinen.

täyttämiseksi kolmansissa maissa ja solidaarisuuden osoittamiseksi ensimmäisen turvapaikan tarjoaville kolmansille maille.

Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa⁷ todettiin, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamiseksi toteutettavien uusien aloitteiden osana Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) kanssa tehtävää yhteistyötä olisi vahvistettava paremman suojelun takaamiseksi henkilöille, jotka jättävät suojeluhakemuksen Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella, ja erityisesti ”edistämällä vapaaehtoisuuteen perustuen Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasioiden päävaltuutetun suojelukseen asetettujen henkilöiden asettumista uudelleen Euroopan unionin alueelle”.

Komissio antoi 18. helmikuuta 2009 ehdotuksen **Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston**⁸ (EASO) perustamisesta. Viraston on tarkoitus tarjota rakenteellinen kehys käytännön yhteistyötoimenpiteiden toteuttamiseksi turvapaikka-alalla, uudelleensijoittamiseen liittyvät toiminnot mukaan luettuina.

1.2. Uudelleensijoittaminen – keskeiset piirteet

Uudelleensijoittaminen kolmanteen maahan on **yksi kolmesta** pakolaisten käytettävissä olevasta **niin sanotusta kestävästä ratkaisusta**. Se on keskeinen siksi, että se tarjoaa ratkaisun pakolaisille, joiden käytettävissä ei ole muuta kestävä vaihtoehtoa. Uudelleensijoittaminen toteutetaan yleensä siten, että UNHCR toimii välittäjänä. Sen kohteena ovat pakolaiset, joiden on todettu olevan selvästi suojelun tarpeessa. Etuna on vastaanottajamaan kannalta se, että **menettely on järjestäytynyt**, ja pakolaisen kannalta se, että menettely takaa hänen **fyysisen turvallisuutensa**. Uudelleensijoitettujen pakolaisten ei tarvitse turvautua erilaisiin laittomiin maahanmuuttotapoihin (esimerkiksi ihmismalakuljetukseen). Uudelleensijoittajamaan kannalta merkittävänä etuna on se, että vastaanotto ja integrointi voidaan järjestää etukäteen.

EU:n ulkopuolelta tulevien pakolaisten uudelleensijoittaminen johonkin EU:n jäsenvaltioon on humanitaarinen toimenpide ja EU:n solidaarisuuden osoitus kolmansille maille. Se olisi **erottava selvästi EU:n sisäisestä pakolaisten uudelleensijoittamisesta**, joka toteutetaan ensi sijassa taakan jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken. Viimeksi mainittua kysymystä ei käsitellä tässä tiedonannossa. Tässä tiedonannossa ja siihen liittyvässä ehdotuksessa Euroopan pakolaisrahastosta tehdyn päätöksen muuttamisesta käsitellään EU:n solidaarisuutta kolmansia maita kohtaan pakolaisia koskevissa asioissa. Komissio puuttuu kiireellisesti myös muihin maahanmuuton hallinnointia koskeviin solidaarisuuskysymyksiin, kuten valtioiden ja hallitusten päämiehet kehottivat Eurooppa-neuvoston kokouksessa 18. ja 19. kesäkuuta 2009. Muiden aloitteiden osalta mainittakoon erityisesti, että komissio on EU:n sisäisen yhteisvastuun lujittamiseksi käynnistänyt pilottiohjelman kansainvälistä suojelua saavien uudelleensijoittamiseksi Maltalta muihin jäsenvaltioihin.

1.3. Viimeaikainen kehitys EU:ssa

Tällä hetkellä kymmenen EU:n jäsenvaltiota osallistuu vuosittain uudelleensijoittamiseen (Ruotsi, Tanska, Suomi, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta,

⁷ Saatavilla osoitteessa <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

⁸ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta, KOM(2009) 66 lopullinen.

Irlanti, Portugali, Ranska, Romania ja Tšekki). Eräät muut jäsenvaltiot ovat osallistuneet uudelleensijoittamiseen tapauskohtaisesti ja yleensä rajoitetussa määrin, erityisesti UNHCR:n määrittämissä yksittäisissä hätätapauksissa. Jokin aika sitten Saksa lupautui uudelleensijoittamaan 2 500 Syyriassa ja Jordaniassa olevaa irakilaisista pakolaista.

Uusien uudelleensijoittamissitoumusten osalta voidaan mainita, että vuosina 2007 ja 2008 Portugali, Ranska, Romania ja Tšekki päättivät tarjota uudelleensijoituspaikkoja vuosittain.⁹ Romania teki vuonna 2008 UNHCR:n ja IOM:n kanssa kolmikantasopimuksen Romanian Timisoaraan perustettavasta evakuoitujen pakolaisten transit-keskuksesta, jota käytetään hätä- ja muissa erityistapauksissa uudelleensijoittamiseen.

Uudelleensijoittamistoimiin on myönnetty vuodesta 2008 alkaen **huomattavasti rahoitustukea Euroopan pakolaisrahastosta (ERF III)**. Kuten asiaa koskevista strategisista suuntaviivoista¹⁰ ilmenee, yhden rahoitussuunnitelman pääpainopisteen (painopiste 3) mukaan rahoitusta voidaan myöntää toimiin, joilla edistetään vastuunjakoja jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Tähän kuuluu pakolaisten uudelleensijoittaminen kolmannelta maasta jäsenvaltioon. Suuntaviivojen painopisteen 3 perusteella Euroopan pakolaisrahaston kansallisista ohjelmista voidaan myöntää tukea monenlaisiin jäsenvaltioissa toteutettaviin uudelleensijoittamistoimiin (”jaettu hallinnointi”).

Kuhunkin jäsenvaltioon kolmen edellisen vuoden aikana uudelleensijoitettujen pakolaisten määrä otetaan huomioon laskettaessa jäsenvaltioille vuosittain Euroopan pakolaisrahastosta myönnettävää rahoitusta. Lisäksi myönnetään 4 000 euron kiinteä summa kutakin uudelleensijoitettua henkilöä kohden (Euroopan pakolaisrahastosta tehdyn päätöksen 13 artiklan 3 ja 4 kohta) neljän erityisryhmän osalta. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosittain etukäteen uudelleensijoittamista koskeva sitoumus. Kyseiset neljä erityisryhmää ovat seuraavat:

- (1) alueellisen suojeluohjelman kohdemaasta tai -alueelta tulevat henkilöt;
- (2) vailla huoltajaa olevat alaikäiset;
- (3) lapset ja naiset, jotka ovat vaarassa joutua erityisesti henkisen, ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan tai hyväksikäytön uhreiksi;
- (4) henkilöt, joilla on vakavia terveydenhoitoon liittyviä tarpeita, joista voidaan huolehtia ainoastaan uudelleensijoittamisen avulla.

Turvapaikkapolitiikkaa koskeviin valtioiden välisiin toimiin tai yhteisön edun mukaisiin toimiin, mukaan lukien ne, jotka liittyvät uudelleensijoittamiseen, voidaan myös myöntää rahoitusta Euroopan pakolaisrahaston yhteisön toimista (joita komissio hallinnoi suoraan).

EU:ssa on viime vuosina pantu täytäntöön useita **uudelleensijoittamiseen liittyviä hankkeita**, myös kumppanuusjärjestelyjä. Hankkeet ovat kattaneet monenlaisia toimintoja, kuten valintaprosessin ja uudelleensijoitettavien pakolaisten vastaanoton ja integroinnin.¹¹ Hankkeisiin osallistui monia erilaisia toimijoita, sekä valtiollisia että valtiosta riippumattomia (kansainväliset ja paikalliset kansalaisjärjestöt, UNHCR, IOM), sekä uudelleensijoittajamaista että muista maista. Vuosina 2008 ja 2009 on tehty useita yhteisiä ministeritason tai EU-tason

⁹ Portugali päätti uudelleensijoittaa 30 pakolaista vuosittain, Ranska noin 350–450 pakolaista vuosittain, Romania 40 pakolaista vuosittain ja Tšekki 30 pakolaista vuosittain.

¹⁰ Komission päätös, tehty 29 päivänä marraskuuta 2007, strategisten suuntaviivojen hyväksymisestä vuosiksi 2008–2013 osana Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 573/2007/EY täytäntöönpanoa (EUVL L 326, 12.12.2007, s. 29–31.)

¹¹ Komissio myönsi yhteisrahoitusta useimpiin näistä hankkeista ARGO:n ja Euroopan pakolaisrahaston kautta.

vierailuja, joiden tarkoituksena on ollut tutustua Thaimaassa, Keniassa, Syyriassa ja Jordaniassa toteutettaviin uudelleensijoittamistoimintoihin.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi heinä- ja marraskuussa 2008 **päätelmät irakilaisten pakolaisten uudelleensijoittamisesta**. Tavoitteena on uudelleensijoittaa EU:hun enintään noin 10 000 Syyrian ja Jordanian vastaanottamaa irakilaista pakolaista.¹² Nämä päätelmät ovat merkittävät paitsi uudelleensijoitetuille pakolaisille myönnetyn suojelun osalta myös siksi, että niissä korostetaan, että uudelleensijoittaminen edistää suojelutilanteen säilyttämistä Syyriassa ja Jordaniassa. Neuvoston päätelmien johdosta neljä jäsenvaltiota, jotka eivät yleensä ole olleet mukana uudelleensijoittamisessa, sitoutuivat uudelleensijoittamaan Irakin pakolaisia (Saksa, Italia, Belgia ja Luxemburg).

2. NYKYTILANTEEN PUUTTEET JA NIISTÄ SEURAAVAT TAVOITTEET

2.1. EU:n vastaus maailmanlaajuisiin uudelleensijoittamistarpeisiin

On muistettava, että suurin osa maailman pakolaisista on EU:n ulkopuolella, pääosin Aasian ja Afrikan maissa.

Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna uudelleensijoittamistarve ylittää huomattavasti tarjolla olevien uudelleensijoituspaikkojen määrän. UNHCR arvioi, että uudelleensijoittamista tarvitsisi noin 747 000 henkilöä, mukaan lukien ne ryhmät, jotka on tarkoitus uudelleensijoittaa usean vuoden aikana. Priorisoinnin perusteella UNHCR arvioi, että tästä lukumäärästä pelkästään vuonna 2010 uudelleensijoitettavia henkilöitä on 203 000.¹³ UNHCR:n mukaan vuonna 2008 uudelleensijoitettiin 65 596 pakolaista. Näistä 4 378 eli 6,7 prosenttia siirtyi johonkin EU-maahan.¹⁴ EU:hun uudelleensijoitettujen pakolaisten lukumäärä on huomattavasti pienempi kuin monien muiden teollistuneiden maiden vastaanottama määrä.¹⁵ Samaan aikaan EU vastaanottaa suhteellisesti huomattavasti enemmän ”spontaaneja” turvapaikanhakijoita kuin muut teollisuusmaat. Useimmilla EU-mailla ei ole ollenkaan uudelleensijoittamisohjelmaa ja niiden olisi parannettava toimintavalmiuksiaan voidakseen osallistua uudelleensijoittamiseen säännöllisesti. **Uudelleensijoittamista koskevan EU:n yhteisen toiminnan perimmäisenä tavoitteena olisi sen vuoksi oltava uudelleensijoittamiseen osallistuvien jäsenvaltioiden määrän lisääminen ja suojelun tarjoaminen uudelleensijoitetuille pakolaisille järjestäytyneellä ja turvallisella tavalla. Samalla voitaisiin osoittaa kolmansille maille enemmän solidaarisuutta pakolaisten vastaanottamisessa.** Tämän johdosta EU aikoo ottaa suuremman vastuun uudelleensijoittamistarpeiden täyttämisestä maailmanlaajuisesti. Tämä käytäntö saattaa myös vähentää joidenkin EU:hun laittomasti pyrkivien pakolaisryhmien määrää.

On yleisesti myönnetty, että uudelleensijoittamisella ei ole pelkästään humanitaarista tarkoitusta uudelleensijoitettavien henkilöiden suhteen ja epäsuorasti niiden pakolaisten suhteen, jotka jäävät ensimmäiseen vastaanottajamaahan, vaan se myös vähentää kyseiseen kolmanteen maahan kohdistuvaa taakkaa, joka aiheutuu suurten pakolaismäärien asuttamisesta. Uudelleensijoittamisella voi sen vuoksi olla tärkeä asema osana EU:n ulkopoliittikkaa yleensä. Uudelleensijoittamisen vaikutus olisi strategisesti tarkasteltuna suurempi, jos useimmat uudelleensijoitettavien henkilöiden maantieteelliseen alkuperään tai kansallisuuteen ja erityisryhmään liittyvät painopisteet määritettäisiin EU:n tasolla. Tällä

¹² Neuvoston asiakirjat 11653/08 (Presse 205) ja 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

¹³ UNHCR:n arvioima maailmanlaajuinen uudelleensijoittamistarve vuonna 2010.

¹⁴ Ks. EU:n yhteistä uudelleensijoittamisohjelmaa koskevan vaikutustenselvityksen liite 4, s. 5.

¹⁵ Esimerkiksi Kanadan vuosittain uudelleensijoittamien pakolaisten määrä (noin 10 000) on yli kaksinkertainen EU:hun vuosittain uudelleensijoitettavien pakolaisten kokonaismäärään verrattuna.

hetkellä jäsenvaltiot, jotka ovat uudelleensijoittajamaita, määrittävät painopisteet etupäässä kansallisesti ilman paljoakaan EU-tason koordinoitua sekä varsinaisen uudelleensijoittamisen että muiden siihen liittyvien ulkopoliittisten välineiden osalta. EU osallistuu nykyisin suhteellisen vähän pakolaisten uudelleensijoittamiseen, millä on kielteinen vaikutus EU:n tavoitteeseen olla keskeinen toimija maailmanlaajuisissa humanitaarisissa asioissa ja sen myötä EU:n vaikutusvaltaan kansainvälisillä foorumeilla. **Sen vuoksi EU:n osallistumista uudelleensijoittamistoimiin olisi lisättävä, jotta voitaisiin parantaa unionin vaikuttavuutta ja uskottavuutta kansainvälisissä asioissa yleensä tarkasteltuna. Uudelleensijoittamisen vaikutus kasvaisi, jos uudelleensijoittamisen strategista käyttöä lisättäisiin EU:n tasolla ja uudelleensijoittamistoimet sisällytettäisiin tehokkaammin EU:n yleiseen ulkopoliitiikkaan.**

2.2. Jäsennellyn yhteistyön puute EU:ssa

Tällä hetkellä EU-maiden välillä ei vaihdeta uudelleensijoittamista koskevia tietoja järjestelmällisesti eikä uudelleensijoittamiseen liittyviä toimia myöskään koordinoita järjestäytyneellä tavalla EU:n tasolla. Uudelleensijoittamistoimet suunnitellaan suurelta osin kahdenvälisesti uudelleensijoittajamaiden ja UNHCR:n kesken. UNHCR ja uudelleensijoittajamaat vaihtavat tietoja Genevessä sijaitsevien foorumien¹⁶ kautta. Foorumiin kuuluu uudelleensijoittajamaita eri puolilta maailmaa ja ne vaihtavat tietoja maailmanlaajuisista uudelleensijoittamiseen liittyvistä kysymyksistä. Foorumeihin eivät osallistu ne EU:n jäsenvaltiot, jotka tällä hetkellä eivät uudelleensijoita pakolaisia. Tästä syystä komissio on järjestänyt tapauskohtaisesti uudelleensijoittamista koskevia asiantuntijakokouksia vuodesta 2007 alkaen. **Uudelleensijoittamispolitiikan koordinointiin liittyviä rakenteita ja menettelyjä olisi sen vuoksi mukautettava jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämiseksi ja uudelleensijoittamistoimien koordinoinnin tehostamiseksi EU:n tasolla.**

Uudelleensijoittaminen edellyttää huomattavia logistisia valmisteluja, kuten valinta- ja perehdyttämismatkoja, terveys- ja turvallisuustarkastuksia, matkustus- ja viisumijärjestelyjä sekä vastaanotto- ja integrointiohjelmiä. Jäsenvaltiot voisivat toteuttaa eräät näistä toiminnoista joko yhdessä tai läheisessä yhteistyössä. Yhteisten toimintojen ja käytännön yhteistyön puuttuminen jäsenvaltioiden välillä lisää uudelleensijoittamisesta nykyisille uudelleensijoittajamaille aiheutuvia kustannuksia ja muodostaa esteen niille maille, jotka muuten saattaisivat harkita uudelleensijoittamiseen osallistumista, erityisesti niille, jotka ehkä haluaisivat ottaa käyttöön pienehkön uudelleensijoittamiskiintiön. Uudelleensijoittamisen edellyttämien erilaisten logististen toimintojen organisointi katsotaan todennäköisesti epäkäytännölliseksi ja liian kalliiksi jäsenvaltioissa, joilla ei ole kokemusta pakolaisten uudelleensijoittamisesta eikä valmiuksia siihen. **Uudelleensijoittamiseen liittyviä taloudellisia kustannuksia olisi sen vuoksi alennettava tiivistämällä EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.**

2.3. Tarve kohdentaa paremmin uudelleensijoittamista koskevat painopisteet ja rahoitustuki

Euroopan pakolaisrahastosta uudelleensijoittamiseen myönnettävällä rahoitustuella on selvästi ollut myönteisiä vaikutuksia. Lisätukea, jota myönnetään jäsenvaltioille Euroopan pakolaisrahastosta tehdyn päätöksen 13 artiklan 3 kohdan mukaisesti kutakin uudelleensijoitettua pakolaista kohden, sovelletaan kuitenkin vain neljään henkilöryhmään.

¹⁶ Vuotuinen uudelleensijoittamista käsittelevä kolmikantakokous (ATCR) ja uudelleensijoittamista käsittelevä työryhmä.

Vaikka nämä henkilöryhmät epäilemättä tarvitsevat suojelua ja uudelleensijoittamista, saattaa olla muita henkilöryhmiä, jotka tarvitsevat uudelleensijoittamista vähintään yhtä paljon. Koska tällä hetkellä näiden pakolaisryhmien uudelleensijoittamistarpeesta ei keskustella säännöllisesti EU:n tasolla, niistä ei ole tehty ajan tasalla olevaa arviointia, jonka perusteella voitaisiin kartoittaa paremmin EU:n ensisijaisiksi katsomat suojelutarpeet. Euroopan pakolaisrahaston nykyinen kehys on näin ollen liian jäykkä eikä sitä voida mukauttaa riittävästi uusien tarpeiden täyttämiseksi, erityisesti maantieteellisten painopisteiden osalta. Samanaikaisesti jäsenvaltiot määrittävät kansallisesti uudelleensijoittamista koskevia painopisteitä ilman konsultointia tai koordinoitua EU:n tasolla. **Tämän vuoksi olisi otettava käyttöön mekanismi, jolla varmistetaan, että EU:ssa toteutettavat uudelleensijoittamistoimet kohdistetaan jatkuvasti tilanteen mukaan niihin henkilöihin, jotka eniten tarvitsevat uudelleensijoittamista. Tämä voidaan saavuttaa varmistamalla, että uudelleensijoittamiselle määritetään säännöllisesti yhteiset keskeiset painopisteet, ja tarjoamalla jäsenvaltioille taloudellinen kannustin uudelleensijoittaa pakolaisia painopisteiden mukaisesti.**

3. EU:N YHTEINEN UDELLENSIJOITTAMISOHJELMA

Edellä mainittujen puutteiden vuoksi **olisi perustettava EU:n yhteinen uudelleensijoittamisohjelma**, jonka puitteissa 1) EU:n humanitaarista vaikutusta lisätään varmistamalla, että EU antaa enemmän tukea pakolaisten kansainväliseen suojeluun uudelleensijoittamalla heitä ja että tuki kohdennetaan paremmin, 2) uudelleensijoittamisen strategista käyttöä lisätään varmistamalla, että se on sisällytetty asianmukaisesti unionin yleiseen ulko- ja humanitaariseen politiikkaan, ja 3) EU:n uudelleensijoittamistoimet rationalisoidaan, jotta niistä saataisiin hyötyä kustannustehokkaimmalla tavalla.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että Euroopan pakolaisrahastosta tehtyä päätöstä muutetaan, jotta jäsenvaltiot saavat lisäkannusteen osallistua uudelleensijoittamiseen ja jotta varmistetaan, että EU:n tasolla sovittuja uudelleensijoittamista koskevia painopisteitä tuetaan asianmukaisella rahoitustuella.

3.1. EU:n yhteisen uudelleensijoittamisohjelman pääperiaatteet

Kun otetaan huomioon EU:n yhteisen uudelleensijoittamista koskevan ohjelman yleiset tavoitteet ja sidosryhmien näkemykset ohjelma perustuu seuraaviin pääperiaatteisiin:

- **Jäsenvaltioiden osallistumisen uudelleensijoittamiseen olisi edelleen oltava vapaaehtoista.** Jäsenvaltioiden välillä on tällä hetkellä huomattavia eroja, jotka koskevat määrällisiä tavoitteita ja uudelleensijoitettavien pakolaisten kohderyhmiä, oikeudellisia kriteerejä, joita käytetään päätettäessä, kenet uudelleensijoitetaan, ja kumppaneita, joiden kautta uudelleensijoittaminen toteutetaan.
- **Uudelleensijoittamistoimintoja EU:ssa olisi laajennettava** niin, että mahdollisimman monet jäsenvaltiot tutustuisivat näihin toimintoihin, ja lisättävä jäsenvaltioiden kokemusta ja toimintavalmiuksia.
- Perustettavan mekanismin olisi mahdollistettava **mukautuminen** muuttuviin olosuhteisiin. Jotta uudelleensijoittamista käytettäisiin strategisesti, olisi oltava mahdollista tarkastella ja uudistaa uudelleensijoittamista koskevia painopisteitä vuosittain. Mukautumista edellytetään myös vastattaessa muuttuviin tarpeisiin, jotka koskevat jäsenvaltioiden välistä käytännön yhteistyötä tällä alalla.
- **Jäsenvaltioiden hallitusten lisäksi myös muiden toimijoiden, joilla on keskeinen rooli uudelleensijoittamisessa, olisi osallistuttava toimintaan.** Tärkein toimija tässä suhteessa

on UNHCR, koska sillä on kansainväliset toimivaltuudet ja keskeinen rooli uudelleensijoittamisessa koko maailmassa. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) osallistuminen on myös tärkeää, kun otetaan huomioon sen asema uudelleensijoittamiseen liittyvissä logistisissa ja käytännön toiminnoissa maailmanlaajuisesti. Myös kansainvälisten ja paikallisten kansalaisjärjestöjen, joilla on uudelleensijoittamista koskevaa erityistä taitotietoa ja kokemusta, sekä paikallisviranomaisten olisi osallistuttava erityisesti uudelleensijoitettujen pakolaisten vastaanottoon ja integrointiin.

- EU:n yhteinen, kolmansista maista uudelleensijoitettaviin pakolaisiin sovellettava lähestymistapa olisi kehitettävä **asteittain** ja kokemuksen karttuessa ohjelmaa olisi laajennettava.

3.2. EU:n yhteisen uudelleensijoittamisohjelman osatekijät

Ohjelma koostuu ensi sijassa mekanismista, jonka puitteissa voidaan määrittää uudelleensijoittamisen yhteiset vuotuiset painopisteet ja käyttää tehokkaammin Euroopan pakolaisrahastosta myönnettävää rahoitustukea jäsenvaltioiden sitoumusten perusteella. Tätä täydentävät käytännön yhteistyön lisääminen, ulkoisen turvapaikkapolitiikan vaikuttavuuden parantaminen ja yhteisen uudelleensijoittamisohjelman säännöllinen arviointi.

3.2.1. Yhteisten painopisteiden määrittäminen vuosittain konsultointiprosessin perusteella ja Euroopan pakolaisrahastoon liittyvän sitoumusmenettelyn käytön edistäminen

Uudelleensijoittamista käsittelevä asiantuntijaryhmä

Tämänhetkisestä uudelleensijoittamista käsittelevästä tilapäisestä asiantuntijaryhmästä muodostetaan elin, joka kokoontuu säännöllisesti. Kaikki jäsenvaltiot, sekä uudelleensijoittajamaat että uudelleensijoittamiseen osallistumattomat maat, osallistuvat siihen, samoin kuin muut sidosryhmät (esimerkiksi UNHCR, IOM, ECRE, uudelleensijoittamisasioissa aktiivisesti toimivat kansalaisjärjestöt, kukin oman asiantuntemuksensa perusteella ja toimivaltuuksiansa rajoissa). Uudelleensijoittamista käsittelevä asiantuntijaryhmä valmistelee EU:n yhteiset vuotuiset painopisteet, jotka muodostavat pohjan komission päätösluonnokselle. Painopisteet perustuvat uudelleensijoittamistarpeita koskevaan alustavaan ennusteeseen, jonka UNHCR toimittaa kunkin vuoden keväällä. Lisäksi asiantuntijaryhmä vaihtaa tietoja jäsenvaltioiden kanssa näiden asettamista määrällisistä tavoitteista ja keskustelee uudelleensijoittamiseen liittyvistä erityistarpeista, kuten toimista, joiden tarkoituksena on kannustaa toimintaan mukaan sellaiset jäsenvaltiot, jotka eivät vielä osallistu uudelleensijoittamiseen. Asiantuntijaryhmä voisi yhdessä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston kanssa kartoittaa nykyisiä käytännön yhteistyön tarpeita uudelleensijoittamisen alalla.

Euroopan pakolaisrahaston tukemat yhteiset painopisteet

Tarkoituksena on ottaa käyttöön mekanismi, jonka puitteissa EU:n yhteiset uudelleensijoittamisen painopisteet asetetaan vuosittain tehtävällä komission päätöksellä. Painopisteet voisivat koskea sekä maantieteellisiä alueita ja kansallisuuksia että uudelleensijoitettavien pakolaisten erityisryhmiä, hätätapaukset mukaan luettuina. EU voisi esimerkiksi antaa etusijan irakilaisien pakolaisten uudelleensijoittamiselle Syyriasta ja Jordaniasta, somalipakolaisten uudelleensijoittamiselle Keniasta tai sudanilaisten pakolaisten uudelleensijoittamiselle Tšadista. Näiden painopisteiden kartoittamisessa varmistetaan, että ne ovat johdonmukaiset EU:n ulkopoliittikan kanssa. Tämän mekanismin puitteissa voidaan vuosittain kartoittaa uudet tai ensisijaiset uudelleensijoittamistarpeet. Mekanismin avulla voidaan analysoida tarkemmin erityisesti heikoimmassa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten tai ilman saattajaa olevien alaikäisten, tärkeimpiä tarpeita ja painopisteitä.

Sen vuoksi ehdotetaan, että Euroopan pakolaisrahastosta tehtyä päätöstä muutetaan, jotta jäsenvaltiot, jotka uudelleensijoittavat pakolaisia EU:n yhteisten vuotuisten painopisteiden mukaisesti, saisivat rahoitustukea kyseisen päätöksen 13 artiklan perusteella. Tällä hetkellä artiklan mukaan lisärahoitusta myönnetään jäsenvaltioille, jos ne sitoutuvat uudelleensijoittamaan pakolaisia, jotka kuuluvat johonkin 1.3 kohdassa tarkoitettuun neljästä ryhmästä. Säännöstä muutettaisiin, jotta nykyisestä mekanismista saataisiin dynaamisempi ja joustavampi. Olisi kuitenkin korostettava, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti uudelleensijoittaa muita pakolaisryhmiä. **Komissio esittää ehdotuksen Euroopan pakolaisrahastosta tehdyn päätöksen muuttamiseksi tämän tiedonannon yhteydessä.**

Uudelleensijoittamista käsittelevän asiantuntijaryhmän alustavan työn perusteella kunakin vuonna kartoitetaan yhteiset painopisteet, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat esittää uudelleensijoittamista koskevat sitoumuksensa ja saada lisärahoitusta. Komissio päättää vuosittain uudelleensijoittamisen painopisteistä konsultoituun yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman hallinnointikomiteaa, joka hallinnoi myös Euroopan pakolaisrahastoa. Komission päätös on yksi täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka liittyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella tehtyyn neuvoston ja Euroopan parlamentin päätökseen Euroopan pakolaisrahastosta. Päätöksenteko on ajoitettava vuosittain niin, että jäsenvaltiot voivat toimittaa uudelleensijoittamista koskevat sitoumuksensa saadakseen rahoitusta Euroopan pakolaisrahastosta.

3.2.2. Käytännön yhteistyön parantaminen

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto

Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toiminnan on määrä alkaa vuonna 2010. Viraston tehtävänä on tarjota **rakenteelliset puitteet käytännön yhteistyölle, mukaan lukien uudelleensijoittamista koskevat toimet.** Tukiviraston perustamisesta annetussa asetusehdotuksessa todetaan, että ”tukivirasto koordinoi yhteisymmärryksessä komission kanssa tiedonvaihtoa ja muita toimia, jotka koskevat sellaisten välineiden ja mekanismien käyttöönottoa, jotka liittyvät Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ulkoiseen ulottuvuuteen. Tukivirasto koordinoi tiedonvaihtoa ja muita toimia, jotka koskevat pakolaisten uudelleensijoittamista Euroopan unionin alueella.”

Uudelleensijoittamista koskevan käytännön yhteistyön kehittämisen odotetaan johtavan huomattaviin synergiaetuihin. Yhteisten vuotuisten painopisteiden kartoittamisen ansiosta yhteistyön odotetaan olevan paremmin kohdennettua. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa yhdessä konkreettisia toimintoja, joita ovat esimerkiksi valinta- ja tiedonhankintamatkat, lähtöä edeltävät perehdyttämisohjelmat, terveystarkastukset sekä matkustus- ja viisumijärjestelyt. Muita yhteistyömuotoja voisivat olla tiettyjen uudelleensijoitettavien kohderyhmien ominaisuuksia koskeva tietojenvaihto ja yhteinen koulutus. Vastaanottoa ja integrointia koskeva yhteistyö on todennäköisesti pääasiassa tietojenvaihtoa ja parhaiden käytäntöjen kartoittamista. Tarkoituksena on parantaa vastaanotto- ja integrointijärjestelmien laatua, joka vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Erilaisista toiminnoista, joihin osallistuu eri sidosryhmiä, saadut kokemukset ovat hyödyllisiä.

EASO voi myös tehdä uudelleensijoittamiseen liittyvää teknistä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Näitä maita voivat olla sekä uudelleensijoittamiseen osallistuvat EU:n ulkopuoliset maat että ensimmäinen vastaanottajamaa. Tällaista yhteistyötä voitaisiin harjoittaa myös kansainvälisten järjestöjen, erityisesti UNHCR:n ja IOM:n, kanssa. Jotta EASO:n toiminta voisi alkaa viipymättä, sen työohjelman ensimmäisten vuosien painopisteet

on kartoitettava mahdollisimman nopeasti. Komissio tekee yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa kartoittaakseen painopisteet mahdollisimman nopeasti. Ensimmäiset painopisteet voitaisiin kartoittaa jo ennen Ruotsin puheenjohtajakauden loppumista (2009).

Uudelleensijoittamista koskevat pilottihankkeet ja parhaat käytänteet

Viime vuosina on toteutettu monia uudelleensijoittamiseen liittyviä käytännön yhteistyön hankkeita. Tämä voidaan suurelta osin laskea kansalaisyhteiskunnan, varsinkin monien kansalaisjärjestöjen, aktiivisen roolin ansioksi. Samanlaisten toimintojen tarve jatkuu myös tulevana vuosina. Komissio aikoo tämän vuoksi tukea tällaisia toimintoja erityisesti Euroopan pakolaisrahaston yhteisön toimien kautta.

Esimerkkinä mainittakoon uudelleensijoittamista varten Romaniaan perustettu evakuoitujen pakolaisten transit-keskus. Useat jäsenvaltiot ovat viime aikoina osoittaneet kiinnostusta keskuksen käyttöä kohtaan, sillä ne voisivat uudelleensijoittaa sen kautta tiettyjä pakolaisryhmiä, jotka tarvitsevat nopeasti uudelleensijoituspaikan. Keskuksen käyttö saattaa helpottaa uudelleensijoittamista ja olla kustannustehokkaampi tapa sen toteuttamisessa. Keskus voi myös toimia samantapaisten aloitteiden pilottihankkeena.

3.2.3. EU:n ulkoisen turvapaikkapolitiikan vaikuttavuuden lisääminen

Yhteistyö YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa

Jotta EU:n ohjelma onnistuisi sekä yhteisten painopisteiden kartoittamisen että käytännön yhteistyön osalta, on **tärkeää toimia tiiviissä yhteistyössä UNHCR:n kanssa**. Uudelleensijoittamista koskevaa jäsenvaltioiden, komission ja UNHCR:n välistä konsultointia on sen vuoksi lisättävä esimerkiksi Genevessä toimivassa uudelleensijoittamista koskevassa työryhmässä ja vuotuisessa uudelleensijoittamista käsittelevässä kolmikantakokouksessa. Myös EASO:n on osallistuttava tiiviisti tähän toimintaan. EU:n uuden ohjelman johdosta UNHCR:N uudelleensijoittamistoiminnan hallinnointiin on ehkä tehtävä joitain muutoksia, mutta ohjelman ei pitäisi aiheuttaa sille erityisiä vaikeuksia. Uuden ohjelman käyttöönotto olisi nähtävä mahdollisuutena vauhdittaa uudelleensijoittamista kaikkialla maailmassa.

Parempi koordinaatio EU:n ulkopoliittikan kanssa

Tarvitaan integroitua lähestymistapaa, joka kattaa uudelleensijoittamisen, muut EU:n ulkoisen turvapaikkapolitiikan osatekijät ja EU:n ulkopoliittikan kokonaisuutena. Erityisesti olisi varmistettava, että ohjelma vastaa EU:n maahanmuuttoa koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa¹⁷. Yhteisen ohjelman puitteissa uudelleensijoittamista koskevat painopisteet määritetään senhetkisten UNHCR:n säännöllisesti kartoittamien tarpeiden perusteella. Lisäksi otetaan huomioon jäsenvaltioiden ja komission esittämät humanitaariset ja poliittiset näkökohdat, asianomaisten kolmansien maiden erityistilanne ja EU:n suhteet kyseisten maiden kanssa. Viimeaikaisissa keskusteluissa ja oikeus- ja sisäasioiden neuvoston hyväksymissä, Syyriassa ja Jordaniassa olevien irakilaisten pakolaisten uudelleensijoittamista koskevissa päätelmissä on korostettu, että uudelleensijoittamisella voi olla tärkeä asema EU:n ulkopoliittikassa. Sen lisäksi, että neuvosto viittasi tiettyä pakolaismäärää koskevaan kiireelliseen uudelleensijoittamistarpeeseen, se totesi nimenomaisesti, että ”uudelleensijoittamisen lisääminen Euroopan unionin maissa antaisi myönteisen signaalin

¹⁷ Komission tiedonannot EU:n maahanmuuttoa koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta, KOM(2005) 621, KOM(2006) 735, KOM(2007) 247, KOM(2008) 611.

kaikkia irakilaisia kohtaan osoitetusta solidaarisuudesta ja yhteistyöstä Syyrian ja Jordanian kanssa niiden suojelualueen säilyttämiseksi”¹⁸. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston suora osallistuminen Syyriassa ja Jordaniassa olevien irakilaisten pakolaisten uudelleensijoittamiseen oli kuitenkin poikkeuksellista. Se korosti jäsennellyn päätöksentekomekanismin ja sellaisen vastaavan infrastruktuurin tarvetta, jota voitaisiin käyttää kulloinkin vallitsevan tilanteen mukaisesti. Myös EU:n ulkopolitiikalla voi olla tärkeä asema luotaessa puitteet uudelleensijoittamisohjelmien valmistelulle ja toteuttamiselle.

Uudelleensijoittaminen olisi sisällytettävä tehokkaammin tulevina vuosina perustettaviin alueellisiin suojeluohjelmiin ja sen täytäntöönpanoa olisi seurattava tarkemmin. Vuodesta 2007 alkaen alueellisen suojelun pilottiohjelmiä on toteutettu Tansaniassa ja kolmessa entisessä UIV-maassa (Ukraina, Valko-Venäjä ja Moldovan tasavalta). Kokemus on kuitenkin osoittanut, että uudelleensijoittaminen on jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle alueellisen suojelun pilottiohjelmissä ja että EU:n jäsenvaltiot ovat sijoittaneet uudelleen vain vähäisen määrän pakolaisia tuensaajamaista. Tulevat alueelliset suojeluohjelmat voisivat kattaa Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän. Uudelleensijoittamista koskevaa ulottuvuutta tutkitaan myös alueellisten suojeluohjelmien arvioinnissa, jonka komissio toteuttaa muiden sidosryhmien kanssa ennen vuoden 2009 loppua.

3.3. Raportointi ja arviointi

Komissio antaa EASO:n tukemana vuosittain kertomuksen neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:ssa toteutetuista uudelleensijoittamistoimista sekä uudelleensijoittamista koskevien sitoumusten tuloksista, jotta toimielimet voivat seurata toimien edistymistä EU:ssa ja keskustella jatkotoimia koskevista päätelmistä. Vuonna 2012 järjestetään kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa kokous, jossa tehtävässä väliarvioinnissa selvitetään, kuinka EU:n yhteisen uudelleensijoittamista koskevan ohjelman puitteissa on edistytty. Arvioinnissa tarkasteltaisiin Euroopan pakolaisrahastosta tehdyn päätöksen 13 artiklan perusteella annetun rahoitusavun vaikuttavuutta ja siinä voitaisiin myös selvittää mahdollisuutta eriyttää tuen kiinteä määrä tiettyjen uudelleensijoitettujen pakolaisryhmien haavoittuvuuden tai tarpeiden mukaisesti.

EU:n yhteistä uudelleensijoittamisohjelmaa arvioidaan vuonna 2014. Tarkoituksena on kartoittaa tarvittavat parannukset ja edistää ohjelman jatkokehitystä. Komission 10. kesäkuuta 2009 antamassaan tiedonannossa¹⁹ tekemän ehdotuksen mukaan tämä kunnianhimoisempi tavoite olisi sisällytettävä Tukholman ohjelmaan, joka on tarkoitus hyväksyä vuoden 2009 lopussa. Ohjelmassa asetetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat EU:n tavoitteet viideksi seuraavaksi vuodeksi.

4. EHDOTUS EUROOPAN PAKOLAISRAHASTOSTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMISEKSI

Edellä esitetyn johdosta komissio ehdottaa Euroopan pakolaisrahastosta tehdyn päätöksen muuttamista tähän tiedonantoon liittyvän säädösehdotuksen mukaisesti.

¹⁸ Neuvoston asiakirja 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

¹⁹ KOM(2009) 262 lopullinen.