

# EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

---

*Istuntoasiakirja*

**A6-0050/2009**

13.2.2009

## **MIETINTÖ**

yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta  
(2008/2305(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Giusto Catania

## SISÄLTÖ

	<b>Sivu</b>
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS .....	3
KEHITYSYHTEISTYÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO.....	12
VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS.....	15

## EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

### yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta (2008/2305(INI))

*Euroopan parlamentti, joka*

- ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohdan,
- ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan,
- ottaa huomioon pakolaisten oikeusasemasta tehdyn Geneven yleissopimuksen vuodelta 1951 ja sen lisäpöytäkirjan vuodelta 1967,
- ottaa huomioon niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18. helmikuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003<sup>1</sup>,
- ottaa huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27. tammikuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY<sup>2</sup> ("vastaanottodirektiivi"),
- ottaa huomioon pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1. joulukuuta 2005 annetun neuvoston direktiivin 2003/85/EY<sup>3</sup> ("menettelydirektiivi"),
- ottaa huomioon kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29. huhtikuuta 2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY<sup>4</sup>,
- ottaa huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27 päivänä tammikuuta 2003 annetun direktiivin 2003/9/EY soveltamisesta annetun komission kertomuksen neuvostolle ja Euroopan parlamentille (KOM(2007)0745),
- ottaa huomioon 14. huhtikuuta 2005 antamansa päätöslauselman Lampedusasta<sup>5</sup>,
- ottaa huomioon 6. huhtikuuta 2006 antamansa päätöslauselman pakolaisten tilanteesta Maltalla<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> EUVL L 50, 25.2.2003, s. 1.

<sup>2</sup> EUVL L 31, 6.2.2003, s. 18.

<sup>3</sup> EUVL L 326, 13.12.2005, s. 13.

<sup>4</sup> EUVL L 304, 30.9.2004, s. 12.

<sup>5</sup> EUVL L 33, 9.2.2006, s. 598.

<sup>6</sup> EUVL L 293, 2.12.2006, s. 301.

- ottaa huomioon 21. kesäkuuta 2007 antamansa päätöslauselman turvapaikka-asioista: käytännön yhteistyö, päätöksenteon laatu yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä<sup>1</sup>,
  - ottaa huomioon 2. syyskuuta 2008 antamansa päätöslauselman Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arvioinnista<sup>2</sup>,
  - ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan selvitykset vierailuista pakolaiskeskuksiin niiden vastaanotto-olosuhteiden tarkastamiseksi,
  - ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 6. toukokuuta 2008 antaman tuomion asiassa C-133/06 (Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto)<sup>3</sup> pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY kumoamisesta, jolla pyritään erityisesti perumaan ne direktiivin säännökset, jotka koskevat turvallisten maiden yhteisten vähimmäisluetteloiden hyväksymis- ja muuttamismenettelyä,
  - ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston 16. lokakuuta 2008 hyväksymän Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen, jonka neljäs tavoite on "Euroopan turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen",
  - ottaa huomioon työjärjestyksen 45 artiklan,
  - ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön sekä kehitysyhteistyövaliokunnan lausunnon (A6-0050/2009),
- A. ottaa huomioon, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvät säädökset ovat kyllä mahdollistaneet yhteisten vähimmäisnormien käyttöönoton mutta eivät kuitenkaan tasavertaisia edellytyksiä saada suojaa kaikkialla Euroopan unionin alueella ja että tämän seurauksena on edelleen ongelmia, kuten turha liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen ja lukuisat hakemukset,
- B. katsoo, että Dublinin järjestelmän ensimmäisen vastaanottajamaan vastuuta koskeva periaate voi johtaa siihen, että tiettyjen, etenkin EU:n ulkorajoilla sijaitsevien, jäsenvaltioiden taakka on suhteeton puhtaasti niiden maantieteelliseen sijaintiin liittyvistä syistä, ja katsoo, että tällaisella ilmiöllä olisi haitallisia vaikutuksia sekä jäsenvaltioille että turvapaikanhakijoille,
- C. huomauttaa, että komission arvion mukaan vuoden 2005 aikana 13 EU:n ulkorajoilla sijaitsevaa jäsenvaltiota joutuivat Dublinin järjestelmän vuoksi käsittelemään yhä suurempia haasteita,
- D. palauttaa mieliin, että vastaanotto-olosuhteita koskevaa direktiiviä käsittelevässä arviointiraportissaan komissio panee merkille vakavia ongelmia direktiivin täytäntöönpanossa erityisesti suljetuissa keskuksissa ja kauttakulkualueilla, ja että

<sup>1</sup> EUVL L 146, 12.6.2008, s. 364.

<sup>2</sup> Hyväksytyt tekstit, 2.9.2008, P6\_TA-PROV(2008)0385.

<sup>3</sup> EUVL C 158, 21.6.2008, s. 3.

parlamentin valtuuskuntien jäsenet saattoivat itse todeta ongelmat lukuisilla vierailukäynneillään,

### ***Yleiset huomiot***

1. toteaa, että viimeksi kuluneen vuoden aikana pakolaisten määrä on kasvanut yli 12 miljoonaan ja maan sisällä siirtymään joutuneiden määrä 26 miljoonaan koko maailmassa; tukee näin ollen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamista ja pitää myönteisenä komission turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmaa, joka toimii etenemissuunnitelmana yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän loppuun saattamiselle;
2. pitää valitettavana, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä sovellettavan uuden oikeusperustan muuttamisen vuoksi jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien vahingollisten eroavaisuuksien poistamiseen tarkoitetun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen loppuun saattamisen määräaika suunnitellaan lykättävän vuoteen 2012;
3. kiinnittää huomiota siihen tosiasiaan, että tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten pakolaisaseman tunnustamisen määrät vaihtelevat noin 0–90 prosentin välillä eri jäsenvaltioissa;
4. korostaa, että yhteiseen turvapaikkajärjestelmään ja turvapaikkahakijoiden yhdenvertaiseen asemaan johtavan normien yhdenmukaistamisen on saatava aikaan se, että kaikkialla unionissa on korkea suojataso, eikä se saa johtaa alhaisimman yhteisen tason tavoitteluun, mikä aiheuttaisi sen, että yhteinen turvapaikkajärjestelmä menettäisi lisäarvonsa;
5. pahoittelee, että demokratiaan ja ihmisoikeuksien suojeluun olennaisesti kuuluva turvapaikkajärjestelmän käsite on heikentynyt suuresti viime vuosina; toistaa, että turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja tarpeita ja palauttamiskiellon periaatetta on kunnioitettava kaikilta osin;
6. palauttaa mieliin, että EU:n on käytettävä ulkorajoilla mekanismeja turvapaikanhakijoiden yksilöimiseksi ja taatakseen pääsyn alueelleen niille henkilöille, jotka ovat oikeutettuja kansainväliseen suojeluun, myös ulkorajoilla suoritettavien tarkastusoperaatioiden yhteydessä;
7. suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio pitää turvapaikkamahdollisuuden varmistamista suojaa todella tarvitseville yhtenä eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeisimmistä tavoitteista;
8. kehottaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivaa virastoa (Frontex) antamaan yksityiskohtaisia tietoja viraston operaatioiden yhteydessä turvapaikanhakijoiksi yksilöityjen henkilöiden määrästä ja näiden operaatioiden yhteydessä pysäytettyjen ja kauttakulkumaahan tai alkuperämaahansa palautettujen henkilöiden kohtalosta; kehottaa komissiota laatimaan Frontex-viraston toimivaltuuksia koskevan muutosehdotuksen, jossa ilmoitetaan selkeästi, että suojelu- ja ihmisoikeuskysymykset ovat olennainen osa EU:n ulkorajojen hallinnointia;

9. pitää myönteisenä, että komissio tunnustaa tarpeen varmistaa yhdenmukaisuus muiden politiikan alojen kanssa, joilla on vaikutusta kansainväliseen suojeluun; kehottaa siksi komissiota tukemaan ja tekemään aloitteita Frontexin ja Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kaltaisten rajavalvontapolitiikkojen ja -käytäntöjen uudelleen tarkastelemiseksi ja mukauttamiseksi, jotta taataan, että pakolaiset saavat suojelua EU:ssa ja että palauttamiskiellon periaatetta kunnioitetaan kaikilta osin EU:n ulkorajoilla; korostaa lisäksi, että YK:n merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS) vahvistettu avunantovelvollisuus sitoo oikeudellisesti jäsenvaltioita, EU:ta ja Frontexia;

### *Voimassa olevan lainsäädännön parantaminen*

10. panee tyytyväisenä merkille, että yhteisöjen tuomioistuin on 6. toukokuuta 2008 antamassaan tuomiossa asiassa C-133/06 kumonnut "menettelydirektiivin" 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan, jotka koskevat turvallisten alkuperämaiden yhteisen vähimmäisluettelon ja turvallisten kolmansien maiden yhteisen luettelon hyväksymistä ja muuttamista;
11. panee tyytyväisenä merkille tietyissä jäsenvaltioissa toteutetut myönteiset aloitteet turvapaikkahakijoiden vastaanottamiseksi heti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen jälkeen avoimissa keskuksissa ja täysin paikallisiin yhteisöihin kotoutettuina;
12. katsoo, että turvapaikanhakijat ovat haavoittuvia henkilöitä, joiden on voitava nauttia tarkoituksenmukaisista vastaanotto-olosuhteista; palauttaa mieliin, että vankilaympäristö ei voi missään tapauksessa auttaa alkuperämaassa tai matkalla kohti Eurooppaa koettujen traumojen selvittämisessä;
13. suhtautuu myönteisesti komission viimeisimmissä ehdotuksissa mainittuun säännökseen, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa henkilöä säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija; katsoo, että turvapaikanhakijoita ei periaatteessa pitäisi ottaa säilöön heidän erityisen herkän tilanteensa vuoksi;
14. pitää valitettavana, että useissa jäsenvaltioissa turvapaikanhakijoiden säilöönotto on vielä todellisuutta, kun henkilö on tullut alueelle laittomasti, ja panee siksi tyytyväisenä merkille, että vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin on lisätty säilöönottoa koskevia menettelytakeita; on tämän suhteen sitä mieltä, että turvapaikan hakijoiden säilöönoton pitäisi olla mahdollista ainoastaan hyvin selvästi määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa ja noudattaen välttämättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita sekä säilöönoton tavan että sen tarkoituksen suhteen; katsoo myös, että kun turvapaikan hakija on otettu säilöön, hänellä olisi oltava oikeussuojakeinoihin kansallisessa tuomioistuimessa;
15. pitää keskeisen tärkeänä, että vastaanotto-olosuhteita koskevan uuden direktiivin soveltamisalaa selkeytetään siten, että katetaan pakolaiskeskukset, kauttakulkualueet, rajamenettelyt ja Dublinin menettelyn mukaisesti siirretyt turvapaikanhakijat;
16. suosittaa, että "vastaanottodirektiivissä" otetaan käyttöön virallinen järjestelmä haavoittuvien henkilöiden, erityisesti ilman saattajaa liikkuvien alaikäisten, muista riippuvaisten vanhusten, vammaisten, raskaana olevien naisten, lasten kanssa liikkuvien

yksinhuoltajien ja traumatisoituneiden (kidutus, raiskaus, henkinen, fyysinen ja seksuaalinen väkivalta) henkilöiden, yksilöimiseksi välittömästi;

17. katsoo, että yhtenäinen turvapaikanhakumenettely ja yhtenäiset normit, joiden mukaan turvapaikanhakijat luokitellaan pakolaisiksi tai kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi, pitäisi ottaa käyttöön siten, että ne kattavat kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset (pakolaisasema, toissijainen suojelu, tilapäinen suojelu);
18. panee tyytyväisenä merkille, että komissio aikoo selkeyttää toissijaisen suojelun saantiedellytyksiä ja etenkin että se ehdottaa tämällytyypin suojelun saajille myönnettävien oikeuksien ja etujen tason uudelleen pohtimista; katsoo, että näin voidaan taata paremmin yhdenvertaisempi kohtelu;
19. pitää myönteisenä komission aikomusta muuttaa menettelydirektiiviä ja korostaa, että yhteisen turvapaikkamenettelyn olisi tarjottava selkeät, yhdenmukaiset ja asianmukaiset aikarajat, joiden puitteissa viranomaisten on päätettävä turvapaikkahakemuksista, jotta vältetään turvapaikanhakijoiden terveyteen ja hyvinvointiin mahdollisesti kielteisesti vaikuttavat pitkät ja perusteettomat odotusajat; toistaa, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen pitäisi aina perustua yksilölliseen arviointiin eikä rajoittua (esimerkiksi kansallisuuteen perustuvaan) yleisarvioon tai (esimerkiksi alkuperämaan ihmisoikeustilanteeseen liittyvään) ehdollisuuteen;
20. pitää toivottavana, että jäsenvaltioiden käytettävissä olevat tiedot alkuperämaista kerätään yhteen, ja kehottaa komissiota lisäämään ponnistelujaan yhteisen tietopankin käyttöönottamiseksi; painottaa, että alkuperämaita koskevien tietojen keräämisen ja esittämisen sekä portaalin hallinnoimisen yhteydessä olisi varmistettava, että mukana ovat erilaisten tunnettujen asiantuntijoiden maakohtaiset raportit, että tiedot ovat julkisesti saatavilla ja erillään päättäjien käsittelystä (jotta ne pysyvät puolueettomina ja poliittisen vaikutuspiirin ulkopuolella) ja että valtiollisten, valtiosta riippumattomien ja kansainvälisten lähteiden välillä on noudatettu oikeudenmukaista tasapainoa, kun alkuperämaita koskevia tietoja on kerätty;
21. pitää myönteisenä Dublin-asetuksen<sup>1</sup> uudelleenlaadintaa sekä ehdotettuja säännöksiä, jotka koskevat Dublinin menettelyn mukaisesti tehtävien siirtojen lykkäämistä, jos ollaan huolestuneita siitä, että niiden seurauksena hakijat eivät nauttisi riittävien suojelunormien turvaa jäsenvaltioissa, erityisesti mitä tulee vastaanotto-olosuhteisiin ja turvapaikkamenettelyyn pääsyyn, sekä tapauksissa, joissa siirrot voisivat lisätä sellaisten jäsenvaltioiden taakkaa, joihin kohdistuu, erityisesti niiden maantieteellisen tai demografisen tilanteen vuoksi, suhteettoman suuria paineita; korostaa kuitenkin, että nämä säännökset olisivat viime kädessä vain poliittinen kannanotto, eivätkä tehokas väline, jolla merkittävästi tuettaisiin jäsenvaltioita, ellei käyttöön oteta kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla sitovaa kaksiosaista välinettä, jolla säädetään:

---

<sup>1</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18. 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, s. 1).

- a) virkamiesten siirtämisestä muista jäsenvaltioista Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston suojeluksessa avustamaan erityisessä ja ongelmallisessa tilanteessa olevia jäsenvaltioita;
- b) järjestelystä, jolla kansainvälisen suojelun saajat siirretään erityisessä ja ongelmallisessa tilanteessa olevista jäsenvaltioista toisiin jäsenvaltioihin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virastoa kuullen ja suojelun saajien suostumuksella;

22. katsoo, että tarkistetussa Dublin-asetuksessa turvapaikanhakijoille olisi myönnettävä oikeus tehdä valitus siirtopäätöksestä, ja valituksen olisi velvoittava tuomioistuimet viran puolesta tutkimaan, onko siirtopäätöksen täytäntöönpano keskeytettävä väliaikaisesti;

### *Hallintorakenteet*

23. tukee voimakkaasti Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston perustamista, jonka olisi toimittava kiinteässä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston sekä turvapaikka-asioihin erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen kanssa;
24. katsoo, että yhtenä Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston tehtävistä olisi oltava niiden erojen tarkka analysointi, joita edelleen ilmenee kansallisten turvapaikkajärjestelmien välillä, ja myötävaikuttaminen niiden korjaamiseen;
25. katsoo, että Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston tehtäviin pitäisi kuulua suuntaviivojen laatiminen turvapaikkahakemusten täsmällisemmän arvioinnin edistämiseksi, hyvien käytäntöjen vaihdon edistäminen sekä asiaankuuluvan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen valvominen (komission aseman tukeminen perussopimusten vartijana);
26. katsoo, että suojelupyynnön hylkäämisen jälkeen alkuperä- tai lähtömaahan palautettujen turvapaikanhakijoiden kohtelun seurannan käytännön näkökulmia olisi pohdittava;
27. rohkaisee komissiota jatkamaan ponnisteluja yhteisen eurooppalaisen turvapaikka-asioita koskevan koulutusohjelman luomiseksi, koska alalla tehtyjen päätösten laatu on suoraan yhteydessä kansallisen tason päätöksentekijöiden koulutukseen ja tietoihin; katsoo, että alaan erikoistuneiden kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kuuleminen koulutusohjelmien laatimiseksi olisi tehokkuuden tae;
28. katsoo, että kaikilla päättäjillä olisi oltava yhdenvertaiset mahdollisuudet saada ammattimaisesti ja puolueettomasti laadittuja tietoja alkuperämaista, sillä tiedot ovat keskeinen väline turvapaikkaviranomaisille ja muutoksenhakuelimille sekä turvapaikanhakijoille, jotka voivat tietojen perusteella todistaa tarvitsevansa kansainvälistä suojelua;
29. korostaa, että odotusaikojen aikana viranomaisten pitäisi ottaa huomioon heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden, kuten lasten, vammaisten ja naisten, erilaiset tarpeet ja tarjota tarvittavat puitteet;



### ***Kansainvälisen suojelun saajien kotouttaminen***

30. pitää kansainvälisen suojelun saajien kotouttamista tärkeänä demokratian, turvallisuuden ja taloudellisten näkökohtien vuoksi;
31. pitää valitettavana, että Dublinin järjestelmässä vahvistetuissa säännöissä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi ei oteta huomioon hakijoiden toiveita, ja katsoo, että tietyt perhesuhteita, kulttuuria ja kieltä koskevat kriteerit pitäisi ottaa paremmin huomioon tässä määrittämisessä siten, että edistetään turvapaikanhakijoiden kotouttamista;
32. kehottaa neuvostoa pääsemään sopimukseen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY<sup>1</sup> soveltamisalan laajentamisesta pakolaisiin ja toissijaisen suojelun saajiin;
33. panee tyytyväisenä merkille komission "vastaanottodirektiivissä" esittämän ehdotuksen, jonka mukaan hakijoille mahdollistetaan yksinkertaistettu pääsy työmarkkinoille, koska heidän sijoittautumisensa työelämään on yksi heidän kotouttamisensa keskeisistä edellytyksistä ja auttaa myös heitä kehittämään sellaisia taitoja, jotka ovat hyödyllisiä sekä vastaanottavassa maassa oleskelun aikana että alkuperämaassa, mikäli hakijat palaavat sinne;
34. katsoo, että kun päätetään vastuullisesta jäsenvaltiosta, turvapaikkajärjestelmässä olisi kotouttamisen helpottamiseksi otettava huomioon muun muassa sosiaalinen, kulttuurinen ja kielellinen tausta sekä turvapaikanhakijan sellaisten koulutuksellisten ansioiden, ammatillisen pätevyyden ja taitojen tunnustaminen, jotka vastaavat vastaanottavan jäsenvaltion taloudellisia tarpeita;
35. suosittaa, että pakolaisten ja toissijaisen suojelun saavien henkilöiden oikeuksien välillä ei tehdä eroa; korostaa erityisesti tarvetta parantaa toissijaisen suojelun saajien sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia, koska se on keskeistä heidän kotouttamisensa kannalta;

### ***Solidaarisuusmekanismit***

36. katsoo, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhtenä tavoitteena on oltava tehokkaiden solidaarisuusmekanismien käyttöönotto, jotta parannetaan niiden maiden tilannetta, joihin tulee eniten turvapaikanhakijoita ja joilla on vaikeuksia taata heille asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet, käsitellä hakemukset määräajassa ja vahvistetuin menettelyin tai kotouttaa pakolaisaseman saaneita hakijoita;
37. katsoo, että solidaarisuus ei voi rajoittua taloudellisten resurssien myöntämiseen, ja kehottaa panemaan tehokkaasti täytäntöön vapaaehtoista sisäistä uudelleen sijoittautumista ja siirtoa koskevia mekanismeja Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti; katsoo, että ne mahdollistaisivat sen, että kansainvälisen suojelun saajat voidaan vastaanottaa muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, joka on myöntänyt suojelun;

---

<sup>1</sup> EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44.

38. katsoo, että olisi tarkasteltava mahdollisuutta laajentaa neuvoston direktiivin 2001/55/EY<sup>1</sup> soveltamisalaa, jotta mahdollistetaan erityisesti tiettyjen kansainvälistä suojelua määräaikaaisesti tarvitsevien ihmisryhmien vastaanottaminen ilman, että on kyse suuresta määrästä;
39. rohkaisee perustamaan tulevan Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston puitteissa turvapaikka-asioiden asiantuntijaryhmiä, jotka voivat avustaa jäsenvaltioita, joihin tulee yhtäkkiä suuri määrä turvapaikanhakijoita ja jotka eivät pysty selviämään tilanteesta;
40. pyytää komissiota tutkimaan mahdollisuutta perustaa tulevan Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston alaisuuteen eurooppalainen kansainvälisen suojelun siirtojärjestelmä, jonka puitteissa pakolaiset voisivat omasta pyynnöstään liikkua Euroopassa ja joka siten keventäisi tiettyjen jäsenvaltioiden taakkaa;
41. panee tyytyväisenä merkille, että komissio aikoo käynnistää tutkimuksen, jossa arvioidaan keinoja kohentaa EU:n taloudellista solidaarisuutta, ja odottaa mielenkiinnolla tältä osin tehtäviä ehdotuksia;
42. kannattaa kansallisten viranomaisten, UNHCR:n ja EU:n kansalaisjärjestöjen välisiä sopimuksia rajavalvonnasta ja sopimusten rahoittamista EU:n ulkorajarahastosta;

#### ***Yhteistyö kolmansien maiden kanssa***

43. korostaa, että perustettavan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän on oltava täysin yhteensopiva niiden pakolaisten suojelun alan tavoitteiden ja toimien kanssa, joita toteutetaan EU:n kehittyvien maiden kanssa tehtävän yhteistyön välineiden (kuten Euroopan kehitysrahaston, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen, eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen) sekä EU:n ja kehittyvien maiden välisten sopimusten ja kumppanuuksien (kuten Cotonoun sopimus ja yhteinen EU–Afrikka-strategia) avulla;
44. on yhtä mieltä komission kanssa siitä, etteivät turvapaikat ole kriisinhallintaväline vaan olennainen osa kolmansien maiden kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä; toistaa myös, että kehitysyhteistyö, erityisesti kriisien ehkäisy, ihmisoikeuksien valvonta, konfliktien selvittäminen ja rauhan rakentaminen, voisi olla pakolaisuutta ennalta ehkäisevä väline; korostaa siksi, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän pitäisi liittyä läheisesti eurooppalaiseen kehitys- ja humanitaarisen avun politiikkaan;
45. odottaa innokkaasti alueellisten suojeluohjelmien arviointia, joka on määrä suorittaa vuonna 2009; korostaa, että kyseiset ohjelmat olisi kehitettävä täysin yhteensopiviksi kansallisten ja alueellisten toimintasuunnitelmien, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan aihekohtaisen ohjelman kanssa ja että yleisesti ottaen niitä ei koskaan pitäisi käyttää keinona jäsenvaltioiden ja EU:n velvollisuuksien poistamiseksi; kehottaa komissiota koordinoimaan paremmin eri

---

<sup>1</sup> Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20. heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12).

yksiköidensä toimet tältä osin siten, että optimoidaan niiden välinen synergia, ja raportoimaan parlamentille tähän pyrkivistä ponnisteluista;

46. tunnustaa, että on tärkeää lisätä ensimmäisten turvapaikkamaiden vastaanottokapasiteettia ja ottaa käyttöön Euroopan tasolla kiinteässä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa uudelleensijoittautumisohjelma, jossa määritellään yhteiset kriteerit ja koordinoitimekanismit;
47. pyytää lisäksi arvion laatimista siitä, kuinka riittäviä ovat kuhunkin kolmansiä maita koskevaan toimeen käytettävissä olevat varat, esimerkiksi alueen sisällä tapahtuvaan suojeluun, erityisesti kun otetaan huomioon parlamentin ilmaisema kanta, jonka mukaan tällaiset toimet edellyttävät lisärahoitusta kehitysmäärärahojen uudelleen kohdentamisen sijaan;
48. kehottaa komissiota edistämään jäsenvaltioiden aktiivisempaa osallistumista pakolaisten uudelleensijoittamiseen maailmanlaajuisesti;
49. panee suurella mielenkiinnolla merkille ajatuksen siitä, että otetaan käyttöön "suojustua maahantuloa koskevat menettelyt", ja kehottaa komissiota tarkastelemaan konkreettisia menettelyjä ja näiden toimien käytännön vaikutuksia;
50. odottaa mielenkiinnolla tuloksia tutkimuksesta, joka koskee EU:n alueen ulkopuolella tapahtuvaa hakemusten yhteistä käsittelyä ja jonka komissio aikoo toteuttaa vuonna 2009, ja varoittaa pyrkimyksistä siirtää turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja hakemusten käsittely kolmansille maille tai YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulle;

\*

\* \*

51. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle, jäsenvaltioille, Frontexille ja Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulle.

21.1.2009

## KEHITYSYHTEISTYÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO

kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle

yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta  
(2008/2305(INI))

Valmistelija: Danutė Budreikaitė

### EHDOTUKSET

Kehitysyhteistyövaliokunta pyytää asiasta vastaavaa kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaa sisällyttämään seuraavat ehdotukset päätöslauselmaesitykseen, jonka se myöhemmin hyväksyy:

1. toteaa, että viimeksi kuluneen vuoden aikana pakolaisten määrä on kasvanut yli 16 miljoonaan koko maailmassa; tukee näin ollen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamista ja pitää myönteisenä komission turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmaa, joka toimii etenemissuunnitelmana yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän loppuun saattamiselle;
2. pahoittelee, että demokratiaan ja ihmisoikeuksien suojeluun olennaisesti kuuluva turvapaikkajärjestelmän käsite on heikentynyt suuresti viime vuosina; toistaa, että turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja tarpeita ja palauttamiskiellon periaatetta on kunnioitettava kaikilta osin;
3. korostaa, että perustettavan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän on oltava täysin yhteensopiva niiden pakolaisten suojelun alan tavoitteiden ja toimien kanssa, joita toteutetaan EU:n kehittyvien maiden kanssa tehtävän yhteistyön välineiden, kuten Euroopan kehitysrahaston, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen, eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen, ja Cotonoun sopimuksen ja yhteisen EU-Afrikka-strategian kaltaisten EU:n ja kehittyvien maiden välisten sopimusten ja kumppanuuksien avulla;
4. pitää myönteisenä komission aikomusta muuttaa pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista

vähimmäisvaatimuksista 1. joulukuuta 2005 annettua neuvoston direktiiviä 2005/85/EY<sup>1</sup> ja korostaa, että yhteisen turvapaikkamenettelyn olisi tarjottava selkeät, yhdenmukaiset ja asianmukaiset aikarajat, joiden puitteissa viranomaisten on päätettävä turvapaikkahakemuksista, jotta vältetään turvapaikanhakijoiden terveyteen ja hyvinvointiin mahdollisesti kielteisesti vaikuttavat pitkät ja perusteettomat odotusajat; toistaa, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen pitäisi aina perustua yksilölliseen arviointiin eikä rajoittua esimerkiksi kansallisuuteen perustuvaan yleisarvioon tai esimerkiksi alkuperämaan ihmisoikeustilanteeseen liittyviin ehtoihin;

5. korostaa, että odotusaikojen aikana viranomaisten pitäisi ottaa huomioon heikommassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden, kuten lasten, vammaisten ja naisten, erilaiset tarpeet ja tarjota tarvittavat puitteet;
6. on yhtä mieltä komission kanssa siitä, etteivät turvapaikat ole kriisinhallintaväline vaan olennainen osa kolmansien maiden kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä; toistaa myös, että kehitysyhteistyö, erityisesti kriisien ehkäisy, ihmisoikeuksien valvonta, konfliktien selvittäminen ja rauhan rakentaminen, voisi olla pakolaisuutta ennalta ehkäisevä väline; korostaa siksi, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän pitäisi liittyä läheisesti eurooppalaiseen kehitys- ja humanitaarisen avun politiikkaan;
7. odottaa innokkaasti alueellisten suojeluohjelmien arviointia, joka on määrä suorittaa vuonna 2008; korostaa, että kyseiset ohjelmat olisi kehitettävä täysin yhteensopiviksi kansallisten ja alueellisten toimintasuunnitelmien, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan aihekohtaisen ohjelman kanssa ja että yleisesti ottaen niitä ei koskaan pitäisi käyttää keinona jäsenvaltioiden ja EU:n velvollisuuksien poistamiseksi;
8. kehottaa komissiota edistämään jäsenvaltioiden aktiivisempaa osallistumista pakolaisten uudelleensijoittamiseen maailmanlaajuisesti;
9. pitää myönteisenä, että komissio tunnustaa tarpeen varmistaa yhdenmukaisuus muiden politiikan alojen kanssa, joilla on vaikutusta kansainväliseen suojeluun; kehottaa siksi komissiota tukemaan ja tekemään aloitteita Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) ja Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kaltaisten rajavalvontapolitiikkojen ja -käytäntöjen uudelleen tarkastelemiseksi ja mukauttamiseksi, jotta taataan, että pakolaiset saavat suojelua EU:ssa ja palauttamiskiellon periaatetta kunnioitetaan kaikilta osin EU:n ulkorajoilla; korostaa lisäksi, että YK:n merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS) vahvistettu avunantovelvollisuus sitoo oikeudellisesti jäsenvaltioita, EU:ta ja Frontexia.

---

<sup>1</sup> EUVL L 326, 13.12.2005, s. 13.

## VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS

<b>Hyväksytty (pvä)</b>	21.1.2009
<b>Lopullisen äänestyksen tulos</b>	+: 27 -: 0 0: 0
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet</b>	Margrete Auken, Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Corina Crețu, Koenraad Dillen, Beniamino Donnici, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Alain Hutchinson, Filip Kaczmarek, Maria Martens, Luisa Morgantini, José Ribeiro e Castro, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Feleknas Uca, Anna Záborská, Mauro Zani
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet</b>	Maria Berger, Raymond Langendries, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker

## VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS

<b>Hyväksytty (pvä)</b>	10.2.2009
<b>Lopullisen äänestyksen tulos</b>	+:           44 -:           1 0:           0
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet</b>	Alexander Alvaro, Catherine Boursier, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Maddalena Calia, Michael Cashman, Giusto Catania, Carlos Coelho, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Armando França, Urszula Gacek, Patrick Gaubert, Jeanine Hennis-Plasschaert, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Sebastiano Sanzarello, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet</b>	Edit Bauer, Simon Busuttil, Marco Cappato, Charlotte Cederschiöld, Elisabetta Gardini, Genowefa Grabowska, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jean Lambert, Marian-Jean Marinescu, Antonio Masip Hidalgo, Bill Newton Dunn, Hubert Pirker, Eva-Britt Svensson, Rainer Wieland
<b>Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (178 art. 2 kohta)</b>	Gabriele Zimmer