

PAREMPAA SUOJELUA PAKOLAISILLE EU:SSA JA MAAILMANLAAJUISESTI



UNHCR:n ehdotukset luottamuksen
uudelleenrakentamiseksi paremman hallinnon,
kumppanuuksien ja solidaarisuuden avulla

Joulukuu 2016

YLEISKATSAUS

Euroopan unioni (EU) tarvitsee rohkean, luovan ja toimivan lähestymistavan vähentääkseen hajanaisuutta ja tehostaakseen pakolaisten liikkumisen hallintaa kansainvälisen oikeuden periaatteita noudattaen. Tässä asiakirjassa esitetään visio siitä, miten nämä tavoitteet voidaan saavuttaa sekä EU:n sisällä että maailmanlaajuisesti.

Viime vuosi oli Euroopassa poikkeuksellinen, sillä yli miljoona pakolaista ja siirtolaista lähti vaaralliselle matkalle Välimeren yli löytääkseen turvaa. Vaikka näkyvissä olikin merkkejä siitä, että saapuvien ihmisten määrä tulisi kasvamaan, monet Euroopan maat eivät olleet valmistautuneet tulijoiden todelliseen määrään, minkä seurauksena syntyi kaaos. EU:n jäsenvaltioiden kapasiteettia ja Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää (Common European Asylum System, CEAS) koeteltiin voimakkaasti. Joihinkin maihin, kuten Itävaltaan, Saksaan, Kreikkaan, Italiaan ja Ruotsiin, tämä tilanne vaikutti enemmän kuin toisiin. EU:n jäsenvaltioissa tilanteeseen reagoitiin eri tavoin. Eräät jäsenvaltiot ryhtyivät toimenpiteisiin rajoittaakseen pakolaisten ja siirtolaisten pääsyä alueelleen ja siirtääkseen vastuun naapurimaille. Vaikka monet jäsenvaltiot ponnistelivat kyetäkseen vastaanottamaan pakolaiset, yhtenäisen toimintatavan puuttuminen EU:ssa johti näennäisesti ylitsepääsemättömiin poliittisiin ongelmiin. Tämä aiheutti vakavia toiminnallisia hankaluuksia ja pahensi entisestään niitä epävarmoja olosuhteita, joissa pakolaiset ja siirtolaiset saapuivat EU:n alueelle.

Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna viimeisten vuosien aikana kotoaan pakenemaan joutuneiden ihmisten määrä on noussut, mukaan lukien myös Euroopan naapurimaita. Olennaista on löytää poliittisia ratkaisuja konflikteihin, jotka saavat ihmiset pakenemaan kotiseudultaan, ja Euroopan on osallistuttava aktiivisemmin näihin ponnistuksiin. Lisäksi niiden maiden, joihin suuri osa pakolaisista saapuu, on saatava ennakoitavissa olevaa tukea pakolaisten suojelemiseksi ja auttamiseksi sekä kyetäkseen tarjoamaan heille ratkaisuja. Tämän todellisuuden valossa on tärkeää investoida tilanteen vakauttamiseen näissä maissa. Euroopan on myös oltava valmis jatkamaan pakolaisten vastaanottamista alueelleen sitoutumalla valmiussuunnitelman työstämiseen sekä tehokkaamman ja paremmin hallinnoidun turvapaikkajärjestelmän käyttöönottamiseen. Useampien turvallisten matkareittien tarjoaminen Eurooppaan voisi myös luoda realistisia ja käyttökelpoisia vaihtoehtoja ihmisten salakuljetukselle ja epäsäännömukaisille muuttoliikkeille.

Hyväksyessään pakolaisia ja siirtolaisia koskevan New Yorkin julkilausuman 19. syyskuuta 2016 maailman johtajat totesivat, että siirtolaisuuteen liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan inhimillistä, harkittua ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa. EU:n on aika toimia tämän julkilausuman pohjalta ja tehostaa toimintaansa paitsi jäsenvaltioiden kesken, myös yhteistyössä pakolaisten lähtömaiden, turvapaikkamaiden ja kauttakulkumaiden kanssa. EU:n puitteissa on mahdollista laatia periaatteisiin pohjautuva, pragmaattinen ja yhteinen strategia, jonka mukaisesti pakolais- ja maahanmuuttoasioihin voidaan reagoida. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR esittää tässä asiakirjassa vision edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi EU:n laaja-alaisen turvapaikka- ja pakolaispolitiikan avulla, sisältäen sekä sen sisäisen että ulkoisen ulottuvuuden. Tässä esitetyt ehdotukset voivat pitkällä aikavälillä edistää johdonmukaisten, EU:n laajuisten toimenpiteiden kehittämistä muuttoliikkeisiin liittyvien haasteiden kohtaamisen ja käsittelyn tehostamiseksi. Tällainen luova ja ennakoiva ajattelutapa ei ole Euroopassa suinkaan ennennäkemätöntä, vaan päinvastoin. Ilmeisimpänä esimerkkinä EU itse, joka perustettiin perusoikeuksien, vastuun, solidaarisuuden ja keskinäisen luottamuksen kunnioittamista koskevien periaatteiden muodostamalle pohjalle.



© UNHCR

Cover photos:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau

1

EU, JOKA ON SITOUTUNUT

tarjoamaan suojelua ja apua sekä löytämään ratkaisuja myös maantieteellisten rajojensa ulkopuolella:

- ✓ kehittämällä kestäviä turvapaikkajärjestelmiä
- ✓ tarjoamalla tarveperustaista tukea humanitaarisissa operaatioissa
- ✓ ottamalla käyttöön kehityskeskisen lähestymistavan avun antamiseen
- ✓ laajentamalla turvallisia reittimahdollisuuksia
- ✓ ottamalla käyttöön yhteisen ja säännellyn lähestymistavan maahanmuuttoon

2

EU, JOKA ON VALMISTAUTUNUT

siihen, että jatkossakin voi saapua suuria määriä ihmisiä, hyödyntämällä:

- ✓ arviointia ja suunnittelua
- ✓ valmiuskapasiteettia kansallisella ja EU:n tasolla
- ✓ koordinoitimekanismeja

3

EU, JOKA TARJOAA SUOJELUA

hyvin hallinnoidulla yhteisellä turvapaikkajärjestelmällä, joka takaa pääsyn EU:n alueelle, ja joka pitää sisällään:

- ✓ yhteisen rekisteröintijärjestelmän
- ✓ perheiden yhdistämisen priorisoinnin
- ✓ nopeutetut ja yksinkertaistetut menettelyt turvapaikkaprosessissa
- ✓ jakomekanismin paineen alaisille EU:n jäsenvaltioille
- ✓ yhteisen lähestymistavan ilman huoltajaa matkustaviin ja huoltajistaan eroon joutuneisiin lapsiin
- ✓ kannustimet uuden järjestelmän noudattamiseen
- ✓ tehokkaan palautusjärjestelmän

4

EU, JOKA KOTOUTTAA

pakolaiset osaksi jäsenvaltioidensa yhteiskuntaa:

- ✓ lisäämällä kotouttamisohjelmien rahoitusta
- ✓ lisäämällä ennakoitavia, yhdenmukaisia kotouttamispalveluita
- ✓ vaalimalla yhteisön avoimuutta ja ystävällisyyttä

1

YLI MAANTIETEELLISTEN RAJOJENSA VAIKUTTAVA EU

Suurimman osan pakolaisista vastaanottavat maat tarvitsevat vankkaa, ennustettavaa ja jatkuvaa tukea sellaisen ympäristön luomisessa, jossa pakolaiset voivat elää turvassa ja rakentaa elämänsä uudelleen. Solidaarisuus ja vastuun jakaminen näiden maiden kanssa ovat tämän tuen tärkeimpiä ilmenemismuotoja. Nämä periaatteet ovat linjassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen kanssa,¹ ja ne ovat myös 2. syyskuuta 2016 annetun New Yorkin julkilausuman ytimessä.² Osana New Yorkin julkilausumaa valtiot sopivat kokonaisvaltaisesta pakolaisia koskevasta viitekehyksestä (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF), jonka avulla voidaan kohdata ja käsitellä laajamittaisia pakolaissiirtoja, ja pakolaisia koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen laatimisesta vuonna 2018 (Global Compact for Refugees). Tämä viitekehys tarjoaa mallin kansainväliselle yhteistyölle monien erilaisten toimijoiden kanssa pakolaistilanteissa, ja sen täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia hyödynnetään pakolaisia koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen työstämisessä. EU:n jatkuva tuki ja rahoitus ovat viitekehysten menestyksen kannalta keskeisiä, sillä niiden avulla viitekehysten toimivuutta voidaan testata ajankohtaisissa pakolaistilanteissa.

Nämä kehitykset tapahtuvat samanaikaisesti väestön pakkomuuttoa ja maahanmuuton hallintaa koskevien EU:n keskeisten toimintaperiaatteiden käynnistämisen kanssa. Euroopan komission tiedonannossa huhtikuulta 2016 Ihmisarvoinen elämä: *apuriippuvuudesta omaehtoiseen selviytymiseen*³ kehoitetaan soveltamaan kehityssuuntautunutta lähestymistapaa pakkomuuttoihin. Kesäkuussa 2016 muuttoliikettä koskevat kumppanuudet, joista ensimmäisessä oli viisi Afrikan maata (Etiopia, Mali, Niger, Nigeria ja Senegal) ja kaksi maata Lähi-idästä (Jordania ja Libanon), kokosivat yhteen Euroopan komission ja EU:n jäsenvaltioiden vahvuudet ja rahoituskapasiteetit. Tämä parantaa koordinaatiota ja tehokkuutta, sekä heijastaa sitä, mitä Valletan EU-huippukokouksessa joulukuussa 2015 todettiin yhdessä afrikkalaisten kumppaneiden kanssa. Nämä uudet lähestymistavat osoittavat, että EU kykenee kohdistamaan lisää tukea ylikuormitetuille pakolaisia vastaanottaville maille ja niille maille, joiden turvapaikkajärjestelmät ovat vasta rakenteilla.

UNHCR ehdottaa tämän myönteisen kehityksen pohjalta lähestymistapaa, joka vahvistaisi EU:n sitoutumista pakolaisten suojelemiseen ja auttamiseen sekä ratkaisujen löytämiseen pakolaisille myös maantieteellisten rajojensa ulkopuolella. Tähän lähestymistapaan lukeutuisivat seuraavat toimenpiteet:

- ✓ Kestävien turvapaikkajärjestelmien kehittäminen
- ✓ Tarveperustaisen tuen tarjoaminen humanitaarisissa operaatioissa
- ✓ Kehityskeskisen lähestymistavan käyttöön ottaminen avun antamisessa
- ✓ Turvallisten reittimahdollisuuksien laajentaminen
- ✓ Yhteisen ja säännellyn maahanmuuttoa koskevan lähestymistavan käyttöön ottaminen

1. 21 artiklassa EU:n perustavanlaatuisiksi arvoiksi nimetään muun muassa tasa-arvon ja yhteisvastuun periaatteet sekä YK:n peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden kunnioittaminen. Kyseinen artikla myös sitouttaa EU:n kehittämään suhteita ja rakentamaan kumppanuuksia sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka kunnioittavat ja noudattavat näitä periaatteita ja arvoja. Katso <http://goo.gl/wo5jjX>.

2. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous, Pakolaisia ja siirtolaisia koskeva New Yorkin julkilausuma, saatavilla osoitteessa <http://goo.gl/OpFVA0>.

3. Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle: Ihmisarvoinen elämä: apuriippuvuudesta omaehtoiseen selviytymiseen, Bryssel, 26. huhtikuuta 2016, KOM (2016) 234 lopullinen, saatavilla osoitteessa: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1 Kestävien turvapaikkajärjestelmien kehittäminen

EU ja sen jäsenvaltiot tukisivat turvapaikkajärjestelmien vahvistamista seuraavissa maissa:

- **Maat, jotka vastaanottavat enemmistön pakolaisista:** Tällainen tuki olisi solidaarisuutta ilmaiseva ele. Mahdollisuus hakea turvapaikkaa ja saada tehokasta suojelua näissä maissa voisi olla keino vaikuttaa yhteen tärkeimmistä maasta toiseen siirtymisen syistä. Tämä tarjoaisi myös vaihtoehdon ehdotuksille, jotka koskevat EU:n jäsenvaltioille osoitettujen turvapaikkahakemusten käsittelyä niiden alueiden ulkopuolella. Kun näiden maiden turvapaikkajärjestelmät ovat täysin toimivia, näissä maissa tapahtuvaa EU:n jäsenvaltioihin kohdistuvaa turvapaikkahakemusten käsittelyä voitaisiin pitää tapana jakaa vastuuta.
- **Maat, joiden kautta pakolaiset kulkevat:** Turvallisuustilanteen salliessa EU lisäisi investointeja kestäviin suojelujärjestelmiin kauttakulkumaissa, kuten Libyassa ja Egyptissä. EU:n alueellisten kehitys- ja suojeluohjelmien soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kaiken kyseisille maille tarjottavan, asiaan liittyvän monenvälisen ja kahdenvälisen tuen.
- **EU:n ehdokasmaat:** EU:n sitoutuminen oikeudenmukaisten ja tehokkaiden turvapaikkajärjestelmien kehittämiseen EU:n ehdokasmaissa integroisi turvapaikka-asioita koskevan EU:n säännösten näiden maiden kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä auttaisi myös luomaan toimivia turvapaikkajärjestelmiä.

1.2 Tarveperustaisen tuen tarjoaminen humanitaarisissa operaatioissa

- EU ja sen jäsenvaltiot kohdentaisivat varoja maailmanlaajuisesti tarvearvioinnin perusteella ja hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden⁴ ja Grand Bargain -sopimuksen mukaisesti. Tämä sisältäisi ennakoitavissa olevan ja joustavan monivuotisen rahoituksen, joka perustuu kestäväyn yhteistoimintaan vastuussa olevien virastojen kanssa ja mahdollisuuksien mukaan isäntämaiden tiiviiseen konsultointiin. EU johtaisi omalla esimerkillään tarjoamalla ydinrahoitusta, helpottamalla varojen kohdentamista ja poistamalla hankalia raportointivaatimuksia. EU:n rahoitusvälineet olisivat luonteeltaan täydentäviä ja koordinoivia, jotta voitaisiin estää aukot tukitarjonnassa

1.3 Kehityskeskeisen lähestymistavan käyttöönottoaminen avun antamisessa

- Kehitysmaissa on 86 % maailman pakolaisista, ja vähiten kehittyneet maat myöntävät turvapaikan 4,2 miljoonalle ihmiselle. Pitkittyneet ja krooniset kriisit ylittävät humanitaarisen avun järjestelmän toimintakyvyn rajat. Uudessa lähestymistavassa pakolaiset integroitaisiin kehitysuunnitteluun ja kansalliseen palvelutarjontaan isäntämaiden yhteisöissä. Tämä antaisi pakolaisille mahdollisuuden jatkaa elämäänsä, vähentäisi heidän riippuvuuttaan tuesta⁵ ja toimisi perustana pitkän tähtäimen ratkaisuille. Uusi lähestymistapa estäisi myös pakolaisia ja vastaanottavan maan kansalaisia koskevien rinnakkaisten järjestelmien rakentamisen ja edistäisi sosiaalista yhteenkuuluvuutta.
- Kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 tähtää sen varmistamiseen, että pakolaisia ja kotimaansa sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä ei «jätetä jälkeen». EU esittää kunnianhimoisen ja kehityskeskeisen lähestymistavan pakolaisiin, kotimaansa sisällä siirtymään joutuneisiin henkilöihin ja heidän isäntämaihinsa huhtikuussa 2016 hyväksymässään siirtymään joutuneita väestöryhmiä koskevassa puitekehyksessä.⁶ Myös New Yorkin julkilausuma tarjoaa mahdollisuuksia humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön sisällyttämiseksi pakolaiskriisien edellyttämiin kokonaisvaltaisiin toimenpiteisiin.

4. Lisätietoja saatavilla osoitteessa <http://goo.gl/XWo5Fg>.

5. Euroopan komission humanitaariseen apuun tarkoitettua rahoituksesta 80 % kohdistetaan pitkittyneisiin pakkomuuttolintateisiin.

6. Lisätietoja saatavilla osoitteessa <http://goo.gl/e8vsv0>.

EU tukisi tätä lähestymistapaa

- **Puuttamalla sosioekonomisiin vaikutuksiin**, jotka syntyvät laajamittaisten pakkomuuttotilanteiden seurauksena, ja räätälöimällä näiden käsittelemiseen tarvittavia kehitystoimenpiteitä.
- **Tarjoamalla innovatiivisia rahoitusmahdollisuuksia**, kuten Afrikka-hätärahaston ja Turkin-pakolaisavun koordinoituvallineen, jotka lisäävät toimeentulon turvaamista ja kouluttautumista koskevia mahdollisuuksia.
- **Panostamalla ratkaisuihin**, joilla vähennetään vaarallisen ja epäsäännömukaisen eteenpäin siirtymisen riskiä, esimerkiksi EU:n alueellisten kehitys- ja suojeleuhjelmien kautta.
- **Antamalla humanitaarista apua ja tekemällä kehitysyhteistyötä**, siten, että pakolaiset ovat kriisin alusta lähtien huomion keskipisteenä.

1.4 Turvallisten reittimahdollisuuksien laajentaminen

Valtiot ovat sitoutuneet laajentamaan turvallisia reittimahdollisuuksia⁷tunnustaen, että tämä voi auttaa vähentämään ihmisten valmiutta lähteä vaaralliselle pakomatkalle saadakseen suojelua. Useampien turvallisten reittimahdollisuuksien tarjoaminen edistäisi pakolaisia koskevan vastuun jakamista yhdessä niiden maiden kanssa, joissa on suurin pakolaisväestö. Laajennetut reittimahdollisuudet luotaisiin ensisijaisesti niihin maihin, joissa laaditaan tai kehitetään alueellista kehitys- ja suojeleuhjelmaa, maahanmuuttoa koskevaa sopimusta tai pakolaistilanteita koskevia laaja-alaisia toimenpiteitä, samoin kuin muihin ensimmäisiin turvapaikkamaihin Eurooppaan suuntautuvilla strategisesti tärkeillä reiteillä.

1.4.1 Tehokkaat perheenyhdistämistä koskevat järjestelyt

Halu olla perheenjäsenen lähellä on tärkeä syy siihen, miksi pakolaiset haluavat tulla Eurooppaan. Perheenyhdistäminen mahdollistaa monien naisten ja lasten pääsyn Eurooppaan suojelun piiriin ja pienentää riskiä joutua ihmissalakuljettajien tai ihmiskauppioiden hyväksikäytön uhriksi kauttakulkumaissa tai ensimmäisissä turvapaikkamaissa. Perheen yhtenäisyys on perusoikeus.⁸ Perheenyhdistämisen, mielenterveyden ja onnistuneen kotoutumisen välillä on suora yhteys. Perheenyhdistämistä koskevat oikeudelliset ja käytännön esteet johtavat kuitenkin usein perheenjäsenten pitkittyneeseen erillään oloon ja merkittäviin menettelykustannuksiin. Lisäksi perheenyhdistämiseen tähtäävien toimenpiteiden mahdollisuudet onnistua ovat rajalliset. Tämän seurauksena pyrkimys perheiden yhdistämiseen on keskeinen epäsäännömukaista eteenpäin siirtymistä aiheuttava tekijä. Tämä kertoo tehokkaiden perheenyhdistämistä koskevien järjestelyjen tarpeesta.

EU ryhtyisi toimenpiteisiin mahdollistaakseen perheenyhdistämistä koskevan oikeuden toteutumisen⁹

- laajentamalla perheenyhdistämisen soveltamisalaa
- perustamalla uudistuvan rahaston perheenyhdistämisen edistämiseksi
- laatimalla yhtenäiset hakulomakkeet ja matkustusasiakirjat
- kehittämällä yhtenäiset suuntaviivat perhesiteiden toteutukseksi
- kehittämällä EU:n yhteisiä tai yhdistettyjä hallinnollisia tukijärjestelyjä EU:n ulkopuolisissa maissa
- myöntämällä viisumivapauksia ja viisumeja humanitaarisiin perusteisiin perheenyhdistämistä koskeviin tarkoituksiin
- pyytämällä aktiivista tukea Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta (EASO) / Euroopan unionin turvapaikkavirastolta (EUAA), kansalaisjärjestöiltä ja UNHCR:ltä
- edistämällä pääsyä suurlähetystöihin ja avustamalla asiakirjojen kanssa
- varmistamalla, että toissijaista suojelua saavilla henkilöillä on mahdollisuus perheenyhdistämiseen samojen suotuisien sääntöjen mukaisesti, joita sovelletaan pakolaisiin.

7. Katso Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous, Pakolaisia ja siirtolaisia koskeva New Yorkin julkilausuma, saatavilla osoitteessa <http://goo.gl/xgz3C7>.

8. Yhdistyneet kansakunnat, Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, voimaantulo 2. syyskuuta 1990, saatavilla osoitteessa <http://goo.gl/214rD2>.

9. Katso myös Pakolaisten perheenyhdistäminen – UNHCR:n vastaus Euroopan komission vihreään kirjaan Euroopan unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheenyhdistämiseen (direktiivi 2003/86/EY), saatavilla osoitteessa <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

1.4.2 Uudelleensijoittamisohjelmat

EU:n jäsenvaltiot voisivat New Yorkin julkilausuman mukaisesti **kasvattaa vuosittaisia uudelleensijoittamiskiintiöitä merkittäväällä tavalla yhdenmukaistaakseen nämä maailmanlaajuisia uudelleensijoittamistarvetta koskevan UNHCR:n raportin (Projected Global Resettlement Needs) kanssa**¹⁰ ja myös vastata UNHCR:n vaatimukseen mahdollistaa uudelleensijoittaminen tai myöntää humanitaarinen maahanpääsy 10 prosentille Syyrian pakolaisväestöstä. Eurostatin julkistamat luvut osoittavat, että EU:n alueelle on uudelleensijoitettu 28 540 pakolaista vuosien 2011 ja 2015 välisenä aikana, mikä tarkoittaa keskimäärin 5 700 henkilöä vuodessa.¹¹ UNHCR jatkaisi EU:n jäsenvaltioiden tukemista uudelleensijoittamiskiintiöiden määrittämiseksi ja näitä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Se myös jatkaisi yhteistyötä Euroopan komission kanssa kehittääkseen maailmanlaajuisiin tarpeisiin vastaavan Euroopan unionin uudelleensijoittamiskehityksen.

1.4.3 Täydentävät matkareitit suojeluun pääsemiseksi

Muutamit Euroopan maat ovat perustaneet täydentäviä matkareittejä suojeluun pääsemiseksi erityisesti Syyrian pakolaiskriisin vuoksi. Näiden reittien kehittämisen eteenpäin vieminen on tärkeää. Seuraava askel on monimuotoisen pakolaisväestön tarpeisiin vastaavien kestävien ohjelmien kehittäminen. Tämä tekisi uskottavammaksi vaatimukset pakolaisten hallitummasta liikkumisesta ja lisäksi solidaarisuutta EU:n ja kolmansien maiden välillä.

- Komissio/EASO selvittäisi, olisiko EU:n jäsenvaltioiden mahdollista **yhdistää kapasiteettejaan** ja tarjota sitä kautta täydentäviä tapoja ottaa vastaan pakolaisia
- Komissio edistäisi aktiivisesti **yksityisen sponsoroinnin** ohjelmia EU:ssa ja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Se voisi esimerkiksi myöntää kohdennettua rahoitustukea. Tässä voitaisiin käyttää esimerkkinä ohjelmia, joita on jo kehitetty joissakin EU:n jäsenvaltioissa sekä muualla maailmassa.¹²
- EU hyödyntäisi mahdollisimman tehokkaasti Erasmus Munduksen sekä opiskelijoita ja tutkijoita koskevan direktiivin kaltaisia mekanismeja parantaakseen pakolaisten mahdollisuuksia **korkeakoulutukseen**.
- EU helpottaisi **työvoiman liikkuvuutta** EU:n rajojen ulkopuolella asuvien, ammattitaitoisten pakolaisten osalta, tarkistaen mahdollisesti EU:n sinisen kortin järjestelmää.

UNHCR antaa edelleen teknistä apua ja opastusta jäsenvaltioille pääsyreittien kehittämisessä ja parantamisessa sekä niiden tiellä olevien käytännön esteiden purkamisessa.

1.5 Yhteinen ja säännelty lähestymistapa maahanmuuttoon

EU voisi asteittain kehittää laillista maahanmuuttoa koskevan yhteisen lähestymistavan olemassa olevien yhteistyö- ja kumppanuusjärjestelyjen pohjalta. New Yorkin julkilausumassa luodaan mahdollisuuksia tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä tällä saralla. Valletan julkilausuman käsittelemien tapausten lisäksi yhtenäinen lähestymistapa voisi mahdollistaa työ- ja oleskeluluvan hakemisen ulkomailta joillekin siirtolaisille. Tarjoamalla siirtolaisille mahdollisuuksia saapua EU:n alueelle hallittujen maahanmuutto-ohjelmien puitteissa, **voidaan varmistaa turvapaikkajärjestelmän asianmukainen käyttö ja toiminta**, jotta siitä ei tule oletusarvoinen maahanmuuttovaihtoehto. Näin pakolaisten ja maahanmuuttajien liikkuminen voitaisiin pitää toisistaan erillään tehokkaammin.

10. UNHCR UNHCR:n ennustettu maailmanlaajuinen uudelleensijoittamistarve 2017, kesäkuu 2016, saatavilla osoitteesta: <http://goo.gl/2NMh3R>.

11. Eurostat, Uudelleensijoitetut henkilöt – vuosittaiset tiedot, saatavilla: <http://goo.gl/qkVxXj>.

12. Argentiinassa, Australiassa, Kanadassa, Saksassa, Irlannissa, Uudessa-Seelannissa ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneessä kuningaskunnassa on yksityisiä sponsorointiohjelmia.

2

EU, JOKA ON VALMISTAUTUNUT SIIHEN, ETTÄ JATKOSSAKIN VOI SAAPUA SUURIA MÄÄRIÄ IHMISIÄ

Jotta EU ja sen jäsenvaltiot voivat varautua tehokkaasti siihen, että niiden alueelle voi jatkossakin saapua suuria määriä ihmisiä, niiden on ehdottomasti laadittava koordinoituja varasuunnitelmia. Jatkuvat konfliktit ja puutteet pakolaisille suunnatussa tuessa merkitsevät sitä, että pakolaisten muuttamista tapahtuu vastaisuudessaakin. EU:n on oltava valmiina kohtaamaan tulevaisuudessa uusia pakolaisia. Alueelliset ja kansalliset tukisuunnitelmat olisi mukautettava kunkin maan tilannetta vastaaviksi, samalla kun ne yhdenmukaistetaan yleisten tavoitteiden kanssa. EU:n sisäisiin kansallisiin hätätilanteisiin reagointi tarjoaa hyviä käytäntöjä ja valmiuksia, jotka voitaisiin sisällyttää valmiussuunnitelmiin pakolaisiin liittyviä hätätilanteita varten. UNHCR on yhteistyössä kumppaneidensa ja hallitusten kanssa kehittänyt vuoden 2016 aikana hätätilanne- ja valmiussuunnitelmia, jotka liittyvät erilaisiin skenaarioihin koskien EU:n alueelle saapuvien turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten suuria määriä.

Komission ja EU:n erillisvirastojen laatimaan valmiussuunnitelmaan sisältyisivät:

- ✓ arviointi ja suunnittelu
- ✓ valmiuskapasiteetti kansallisella ja EU:n tasolla
- ✓ koordinointimekanismit

2.1 Arviointi ja suunnittelu

Komissio, EU:n virastot ja jäsenvaltiot kehittäisivät järjestelmän (1) **varhaisten varoitusmerkkien** tunnistamiseen ja analysointiin ja (2) arvioidakseen **kykynsä vastata** rekisteröimällä, seulomalla ja vastaanottamalla. Nykyiset kansalliset valmiussuunnitelmat päivitetäisiin ja jaettaisiin naapurimaiden kanssa. EU:n kaksi keskeistä virastoa osallistuisivat valmiussuunnitteluun ja hätätilanteisiin reagointiin. FRONTEX on jo saanut valtuudet arvioida kapasiteettia säännöllisesti ja ennakoida EU:n alueelle saapuvien määrää. EUAA:n – EASO:n suunnitellun seuraajan – on ehdotettu johtavan varhaisvaroitus- ja valmiussuunnittelua.



2.2 Valmiuskapasiteetti kansallisella ja EU:n tasolla

Osana valmiussuunnittelua edellytetään tarvittaessa hyödynnettävien valmiuksien kehittämistä, jotta voidaan reagoida nopeasti suurten pakolais- ja siirtolaismäärien saapumiseen. Tätä tuettaisiin kehittämällä tarvittaessa hyödynnettäviä palveluapupaketteja, joihin kuuluisivat tarvittavat, etukäteen osoitetut tekniset resurssit ja henkilökunta sekä asiantuntijaryhmät. Näin varmistettaisiin, että asianomaisiin EU-jäsenvaltioihin voitaisiin lähettää välittömästi rekisteröinti- ja internetyhteystarvikkeet sekä tulkkeja ja käsittelyryhmiä lyhyen ajan kuluessa. Tärkeä muutos tähän suuntaan oli EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston (ECHO) toimeksiannon jatkaminen 15. maaliskuuta 2016.

2.3 Koordinointimekanismit

Pääkonttorin ja kenttätason koordinointia on parannettava, jotta valmiussuunnitelmat olisivat mahdollisimman kestäviä, ja jotta EU:n useita eri rahoituslähteitä käytettäisiin mahdollisimman tehokkaasti. Koordinointi auttaa myös ehkäisemään päällekkäisyyksiä ja varmistamaan, että toimet täydentävät toisiaan. Näin on erityisesti Kreikassa, jossa valmiussuunnittelu ja vastaanottokyvyn kehittäminen on toteutettava koordinoidusti valtion viranomaisten kanssa.

EU:n valtuuttamien virastojen ja UNHCR:n olisi yhdessä kehitettävä **luotettava ja jäsenelty koordinaatorakenne** valmiussuunnitelmien luomista ja varautumista varten. Yhteinen analyysi ja tiedon jakaminen olisi tärkeä lähtökohta yhteisten suunnitelmien laatimiselle. UNHCR tarjoaisi kokemustaan ja osaamistaan, erityisesti niitä, joita se on kehittänyt viime aikoina pyrkiessään vahvistamaan toimintaansa EU:ssa. Se tarjoaisi tietoa eri puolilla maailmaa tapahtuvia liikkeitä ohjaavista tekijöistä ja auttaisi kehittämään analyysi- ja suunnittelutyökaluja.

3

EU, JOKA TARJOAA SUOJELUA HYVIN HALLINNOIDULLA, YHTEISELLÄ TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄLLÄ

Viime vuoden tapahtumat ovat tuoneet esille, että EU:ssa tarvitaan uudistettua turvapaikkajärjestelmää. Tämä järjestelmä tarjoaisi tulokkaille pääsyn alueelle, rekisteröisi ja vastaanottaisi heidät asianmukaisesti, jakaisi vastuun turvapaikanhakijoista EU:n jäsenvaltioiden kesken ja varmistaisi, että EU:n jäsenvaltiot ovat valmiita näihin tehtäviin.

UNHCR ehdottaa nykyisen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja eräiden komission ehdottamien uudistusten perusteella luotavaa¹³ **yksinkertaistettua järjestelmää, joka voisi myös säästää kustannuksia.**

Tämä järjestelmä takaisi turvapaikkaoikeuden, parantaisi turvallisuustutkintaa, helpottaisi sujuvaa väestöliikkeiden hallintaa sekä pitäisi sisällään:

- ✓ Yhteisen rekisteröintijärjestelmän
- ✓ Perheenyhdistämisen priorisoinnin
- ✓ Nopeutetut ja yksinkertaistetut turvapaikkamenettelyt
- ✓ Jakomekanismin paineen alaisille EU:n jäsenvaltioille
- ✓ Yhteisen lähestymistavan ilman huoltajaa saapuneiden lasten kohdalla
- ✓ Kannustimet uuden järjestelmän noudattamiseen
- ✓ Tehokkaan palautusjärjestelmän

3.1 Yhteinen rekisteröintijärjestelmä

Yhteinen rekisteröinti takaa saapuville henkilöille järjestelmällisen menettelyn, jossa heistä tehtävän turvallisuustutkinnan perusteella katsotaan heidän mahdollisuuksia saada suojelua sekä perheenyhdistystä. EU:n jäsenvaltiot rekisteröisivät kaikki EU:n alueelle epäsäännömukaisia reittejä pitkin saapuvat henkilöt¹⁴ **EU:n yhteiseen rekisteröintijärjestelmään.** Tämä järjestelmä perustuisi EURODAC-järjestelmään ja muihin asiaankuuluviin EU:n tietokantoihin, ja parantaisi näin **tiedonhallintaa.** Se varmistaisi, että saapumispaikassa tehtäisiin tarvittavat **turvataarkastukset.** Se myös lisäisi.

13 Komission ehdotusten ja UNHCR:n ehdotusten vertailu on liitteessä. UNHCR:n ehdottamille toimenpiteille on jo olemassa oikeudelliset puitteet. Unionin lainsäädännössä edellytetään, että EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka perustuu EU:n jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen, että se on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan ja että unioni tekee tarvittavat oikeudelliset toimenpiteet tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. SEUT-sopimuksen 67 artiklan 2 kohta ja 80 artikla). EU:n jäsenvaltioilla on kollektiivinen vastuu taata turvapaikkaoikeus perusoikeuskirjan 18 artiklan, vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja asiaankuuluvan ihmisoikeuslainsäädännön mukaisesti.

14 Termi "EU" kattaa tässä yhteydessä myös EURODAC-järjestelmään ja muihin rekisteröintijärjestelyihin parhaillaan osallistuvat Euroopan valtiot (Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin). Rekisteröintijärjestelyt voitaisiin laajentaa koskemaan myös EU:n ehdokasvaltioita, joissa suojatoimet ovat käytössä.

järjestelmien välistä vuoropuhelua ja **vähentäisi** kalliiden järjestelmien **päällekkäisyyksiä**.¹⁵ Näin vähennettäisiin tieto- ja turvallisuusaukkoja, jotka syntyvät, kun eri valtiot kirjaavat erilaisia tietoja tai eivät rekisteröi saapuvia henkilöitä.

Rekisteröintijärjestelmän olisi oltava **yhteydessä tapausten käsittelyjärjestelmään** kussakin EU:n jäsenvaltiossa, jotta pääsy turvapaikkamenettelyyn sujuisi mahdollisimman nopeasti. Tämä voisi myös auttaa vähentämään rekisteröinti- ja käsittelyvaiheiden välillä katoavien henkilöiden määrää.¹⁶

Tämän saavuttamiseksi keskeisimpiin tulomaihin perustettaisiin EU:n virastojen tukemia ensivaiheen **rekisteröinti- ja käsittelykeskuksia**. Nämä rekisteröinti- ja käsittelykeskukset pohjautuisivat kokemuksiin EU:n ”hotspot”-lähestymistavasta ja tarjoaisivat:

- rekisteröinnin;
- turvallisuustutkinnan;
- erityistarpeiden tunnistamisen;
- vastaanottokeskuksiin ohjaamisen;
- neuvonta- ja tiedotuspalvelut;
- asianmukaisesti toimenpiteisiin ohjaamisen;
- nopean päätöksenteon.

Rekisteröinti- ja käsittelykeskuksia operoisi asianomainen EU:n jäsenvaltio. Samassa rekisteröinti- ja käsittelykeskuksessa toimisivat sekä jäsenvaltion nykyiset rekisteröintiyksiköt että turvapaikan määrittelevät ensimmäisen asteen viranomaiset. Pidemmällä aikavälillä jäsenvaltiot voivat harkita siirtävänsä vastuun rekisteröinti- ja käsittelykeskusten toiminnasta asteittain EU:n jäsenvaltioilta EU:n virastoille. UNHCR voisi pitkän kenttäoperaatioista saamansa kokemuksen perusteella¹⁷ toimia neuvonantajana tämän järjestelmän kehittämisessä.

3.2 Perheenyhdistämisen priorisointi

Perheenyhdistämistä helpotettaisiin välittömästi rekisteröintivaiheen jälkeen. Virtaviivaistamalla tapausten käsittely sekä yhteinen rekisteröintijärjestelmä varmistetaan, että perheenyhdistämiseen tarvittavat tiedot kerätään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja sellaisessa muodossa, joka voidaan jakaa muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Näin voitaisiin poistaa joitakin sellaisia esteitä, jotka haittaavat perheenyhdistämistä nykyisen Dublin-asetuksen puitteissa.¹⁸

15 Näin varmistettaisiin, että kaikki valtiot lähettävät tehokkaasti EURODAC-tietokantaan tarvittavat tiedot, myös biometriset tiedot. Nykyisen EURODAC-uudistusehdotuksen näkökohdat, mukaan lukien tietojen keräämisen laajentaminen, voivat olla askel tähän suuntaan. Lisätoimenpiteitä kuitenkin tarvitaan, jotta saadaan aikaan tehokas suojoitoimenpiteiden ja standardien mukainen yhteinen rekisteröinti erityisesti kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille.

16 Yleensä eri viranomaiset hoitavat saapuvien henkilöiden kirjaamisen ja turvapaikkahakemusten käsittelyn kansallisella tasolla EU:n jäsenvaltioissa.

17 UNHCR:n käsikirjassa ”Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate” (”Pakolaisaseman määrittämistä koskevat menettelystandardit UNHCR:n toimeksiannossa”) on määritelty yleinen lähestymistapa, jota UNHCR toteuttaa kentällä tapahtuvassa rekisteröinnissä. Siinä käytetään standardoituja rekisteröintilomaketta. Tämä mahdollistaa tietoon perustuvat arvioinnit kyseisten henkilöiden lukumäärästä ja profilleista (mukaan lukien erityistarpeita omaavien henkilöiden tunnistaminen) sekä sen määrittämisen, mihin menettelyihin henkilö on ohjattava. Asiakirja on saatavilla osoitteessa: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Katso myös UNHCR:n rekisteröintikäsikirja, joka on saatavilla osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

18 Lisäksi UNHCR ehdottaa laajempaa määritelmää perheenyhdistämiseen sovellettavista perhesiteistä. Nykyisen Dublin-asetuksen mukaisesti perheenyhdistämiseen ovat oikeutettuja aikuisen hakijan puoliset, kumppanit ja alaikäiset naimattomat lapset. Kun kyseessä on ilman huoltajaa saapunut lapsi, tämän vanhemmat, sisarukset ja muut aikuiset, jotka ovat vastuussa lapsesta sekä sedät, tädit ja isovanhemmat voivat täyttää perheiden yhdistämisen ehdot (edellyttäen, että he ovat laillisesti läsnä jäsenvaltioiden alueella). Dublinin uudistusehdotus laajentaa näitä kategorioita koskemaan sisarusia ja perheitä, jotka on muodostettu kauttakulun aikana. UNHCR:n ehdottama laajempi määritelmä sisältää myös alaikäiset naimisissa olevat lapset, jotka ovat riippuvaisia huoltajista, aikuiset lapset sekä aikuisen vanhemmat (ks. UNHCR:n tuleva selvitys Dublin-asetuksesta). Nykyiset komission uudistusehdotukset lisääisivät uuden esteen, koska perheenyhdistämistä harkittaisiin vain sellaisten turvapaikanhakijoiden kannalta, joiden hakemus otetaan ”tutkittavaksi” pakollisen tutkittavaksi ottamista koskevan menettelyn jälkeen.

KAAVIO 1: Ehdotetut menettelyt

VAIHE 1: Rekisteröinti

Tunnistaminen ja rekisteröinti

- Tunnistaminen;
- täysimääräinen rekisteröinti;
- turvatarkastukset;
- haavoittuvuuksien arviointi;
- tietojen antaminen ja oikeusapu;
- ohjaus vastaanottoon.

Lasten / iältään tuntemattomien

henkilöiden priorisoitu tunnistaminen ja rekisteröinti *

* Ilman huoltajaa saapuneet lapset sekä iältään tuntemattomat henkilöt ohjataan erilliseen menettelyyn (ks. kaavio 3).

VAIHE 2: Perheenyhdistäminen ja siirrot

Onko turvapaikanhakijalla **perheenjäseniä** jossakin jäsenvaltiossa?

KYLLÄ

Turvapaikanhakija siirretään jäsenvaltioon, jossa perheenjäsenet ovat

* Tutkittavaksi ottamista koskevia tarkastuksia voitaisiin tehdä tässä vaiheessa sellaisissa rekisteröinti- ja käsittelykeskuksissa, joissa on käytössä tarvittavat turvaamistoimet ja joiden olosuhteet ovat vaatimusten mukaisia. Hakijat, joiden todetaan olevan haavoittuvassa asemassa, eivät joutuisi käymään läpi tutkittavaksi ottamista koskevia menettelyjä.

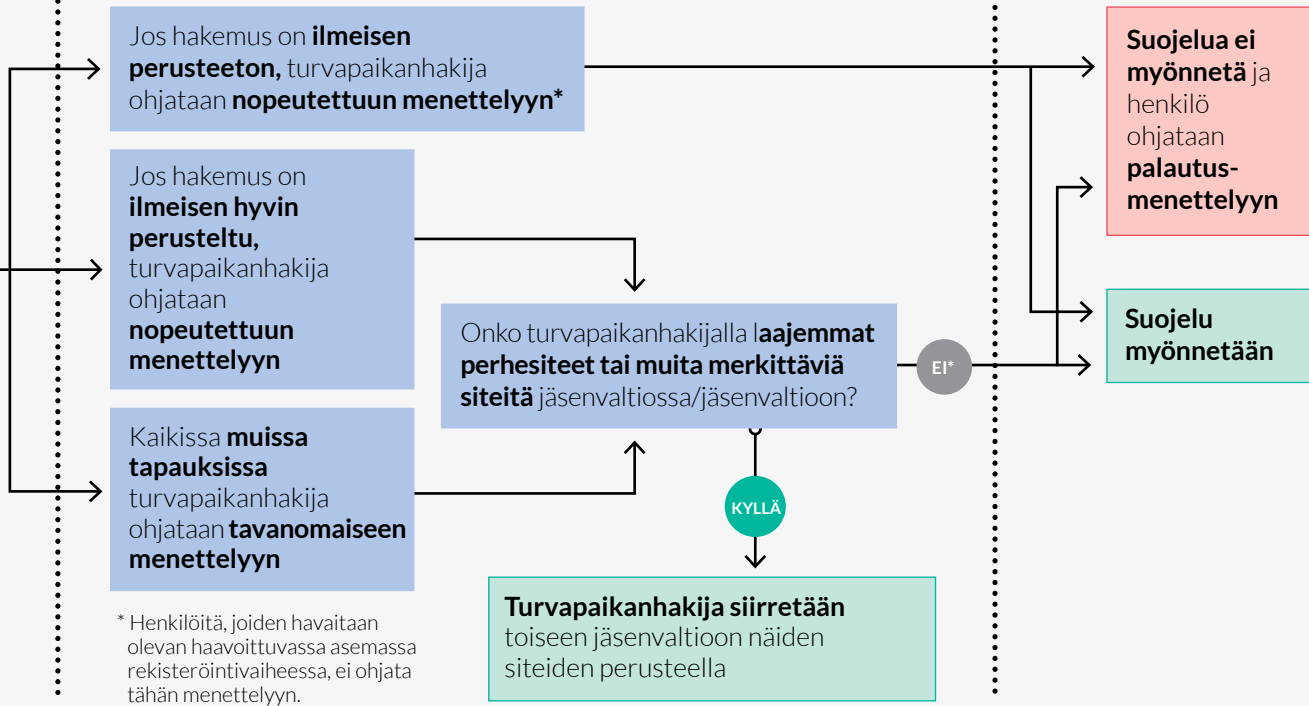
3.3 Nopeutetut ja yksinkertaistetut menettelyt turvapaikkaprosessissa

Tehokkaiden ja yksinkertaisten turvapaikkamenettelyjen avulla voidaan hallita tilannetta, jossa saapuu yhtä aikaa sekä pakolaisia että siirtolaisia. Turvapaikanhakijat, joilla on ilmeisen perusteltu tai perusteeton hakemus, ohjattaisiin nopeutettuihin menettelyihin.¹⁹ EU:n virastot tukisivat näitä menettelyitä jäsenvaltioissa, joihin kohdistuu erityistä painetta. Nopeutetut menettelyt **tarjoaisivat nopean pääsyn** kansainvälisen suojelun piiriin suojelua tarvitseville ja **helpottaisivat paluuta** niiden henkilöiden osalta, jotka eivät tarvitse suojelua. Muut tapaukset käsiteltäisiin tavanomaisella turvapaikkamenettelyllä. Nopeutetut menettelyt pohjautuisivat nykyisiin **hyviin käytäntöihin**, joita on kehitetty kansallisella tasolla ja EASO:n toimesta. Niissä EASO:n rooli, sekä tapauksia koskevan päätöksenteon seurannassa, että laadunvarmistuksessa olisi entistä merkittävämpi. Nopeutetuilla menettelyillä saataisiin korjattua nykyisiä haasteita: pitkiä viiveitä, monimutkaisia prosesseja ja päätöksentekoa. UNHCR voi hyödyntää operatiivista kokemustaan turvapaikkaratkaisusta edistääkseen oikeudenmukaisten, tehokkaiden ja yksinkertaisten nopeutettujen menettelyjen kehittämistä. Ehdotetut menettelyt rekisteröinnistä turvapaikkapäätökseen on esitetty kaaviossa 1.

¹⁹ UNHCR katsoo, että turvallisista alkuperämaista peräisin olevat tapaukset voidaan ohjata nopeutettuihin menettelyihin, jos menettelyjen suojaus on varmistettu. Ne sisältävät kaikkien tarvittavien tietojen antamisen hakijalle asianmukaisella kielellä, jotta hän voi tehokkaasti haastaa oletuksen turvallisuudesta ja saada oikeusapua, henkilökohtaisen haastattelun ja tehokkaat palautusta lykkäävät oikeussuojakeinot. Henkilöitä, joiden on todettu olevan haavoittuvassa asemassa, ei ohjattaisi perusteettomia hakemuksia varten avattuun nopeutettuun menettelyyn.

VAIHE 3: Arviointi ja lisäsiirrot

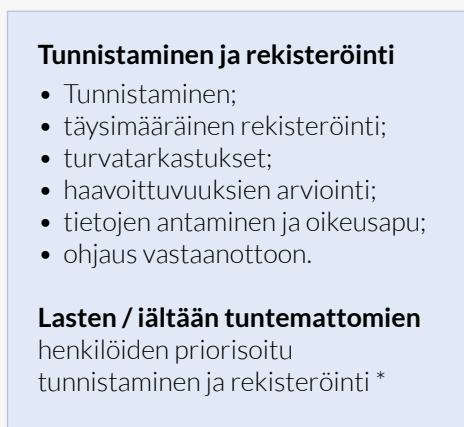
VAIHE 4: Päätös



Huomautus: Jotkin komission ehdotuksen osat keskittyvät EU:n ulkopuolella tapahtuvaan suojeluun. Niihin sisältyy pakollisten tutkittavaksi ottamista koskevien menettelyjen käyttöönotto ja "turvallisen maan" käsitteen käyttö. Vaikka tämä voi varmistaa suojelun piiriin pääsyn kolmannessa valtiossa, tällaiset järjestelyt ovat usein monimutkaisia. Näiden on oltava osa vastuun jakamiseen tähtääviä pyrkimyksiä ja niihin on sisällyttävä keskeisiä turvaamistoimenpiteitä. Tällaiset järjestelyt edellyttävät riippumatonta, luotettavaa ja ajantasaista tietoa sen maan tilanteesta, jota pidetään "turvallisena". Ne myös edellyttävät sitä, että henkilöiden mahdollisuus saada tehokasta suojelua palautuksen yhteydessä varmistetaan. Vaikka tutkittavaksi ottamista koskevia järjestelyjä voidaan käyttää esimerkiksi keskeisissä saapumismaissa, niitä ei tällä hetkellä voida ottaa pakollisena käyttöön EU:ssa EU:n hätäapusuunnitelman ja tarvittavien turvaamistoimenpiteiden ollessa käytössä.

KAAVIO 2: Menettelyt jäsenvaltioiden ollessa paineen alla

VAIHE 1: Rekisteröinti



VAIHE 2: Perheenyhdistäminen ja siirrot



* Admissibility checks could be conducted in the Registration and Processing Centre at this stage of the procedure provided the necessary safeguards and conditions are in place. Applicants identified as vulnerable would not undergo admissibility procedures.

3.4 Jakomekanismi paineen alaisille EU:n jäsenvaltioille

Kohtuullisen ja toimivan jakomekanismin avulla voitaisiin **hallita suhteettoman suurta saapuvien määrää** yhdessä EU:n jäsenvaltiossa jakamalla vastuuta jäsenvaltioiden kesken. Tämä auttaisi säilyttämään luottamuksen. Kun johonkin EU:n jäsenvaltioon saapuu turvapaikanhakijoita enemmän kuin EU:n jäsenvaltioiden kohtuulliseksi katsoman²⁰ prosenttiosuuden (tai ”viitearvon”) verran, mekanismi laukeaisi käyttöön ja hajauttaisi tämän osuuden ylittävät tapaukset muihin EU:n jäsenvaltioihin.²¹

Tämä mekanismi olisi samankaltainen kuin komission äskettäin ehdottama,²² muttamoin tärkein muutoksin:

20 Tämä olisi määritettävä ennakkosopimuksella jäsenvaltioiden kesken EU:n tasolla.

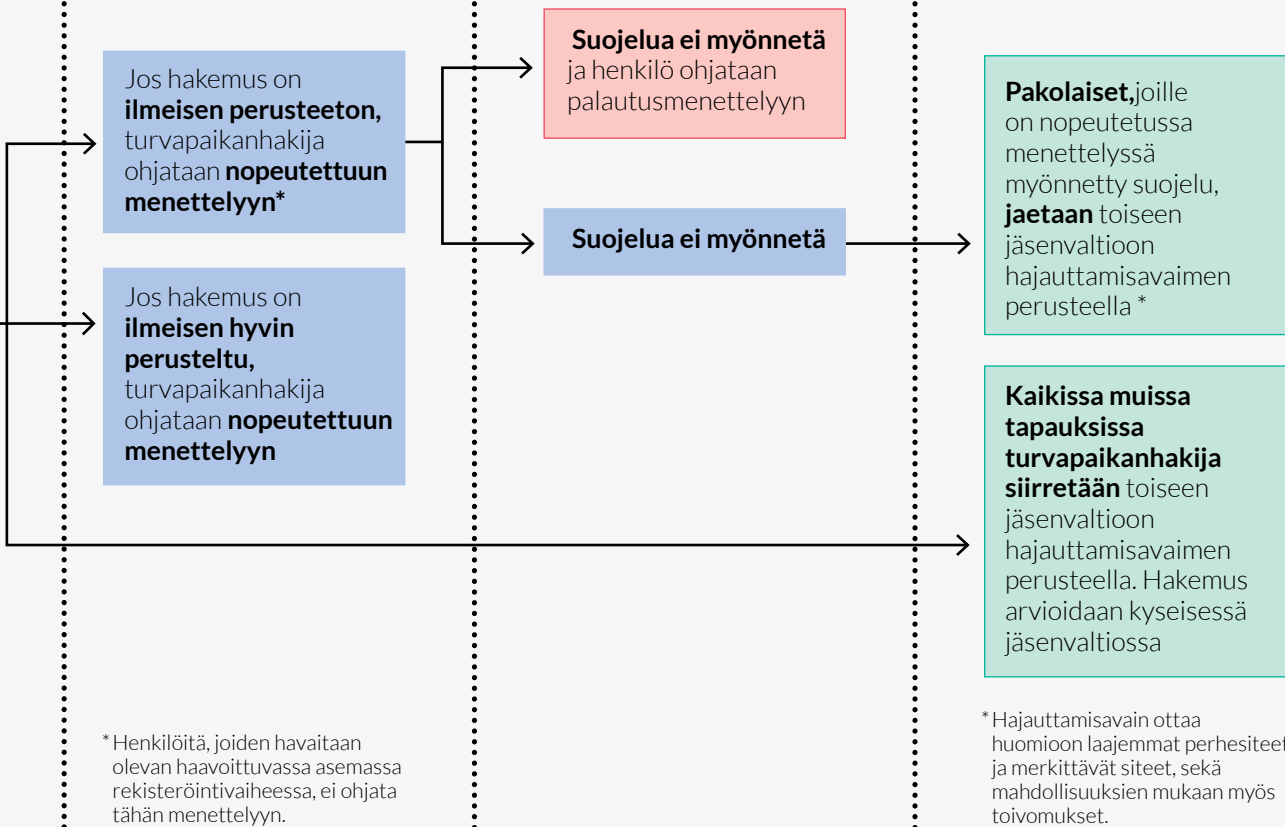
21 Tämä mekanismi vastaisi SEUT-sopimuksen 80 artiklaa, joka edellyttää, että turvapaikkakäytäntöihin ja niiden täytäntöönpanoon sovelletaan solidaarisuuden periaatetta ja oikeudenmukaista vastuunjakoja EU:ssa, ja että unionin toiminta tällä alueella sisältää tarvittaessa toimenpiteitä periaatteen toteuttamiseksi. Jakomekanismi otettaisiin käyttöön heti, kun määrä saavuttaa sovitun viitearvon. Tämä poikkeaa nykyisistä ehdotuksista, joissa sama tapahtuisi vasta, kun kansalliseen järjestelmään tulevien hakemusten määrä ylittäisi viitearvon 50 prosentilla.

22 Euroopan komissio, *Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu toisinto)* COM(2016) 270 lopullinen versio, Bryssel, toukokuu 2016, saatavilla osoitteessa: <http://goo.gl/OltoVB>.

VAIHE 3: Arviointi

VAIHE 4: Päätös

VAIHE 5: Jako



- **Ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia**²³ ei hajautettaisi toisiin EU:n jäsenvaltioihin.²⁴ Hakemukset käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä tulomaassa yhteistyössä EU:n viraston kanssa. Näin vältettäisiin monimutkaistamasta sellaisten henkilöiden paluuta, joiden kohdalla ollaan päädytty siihen, että he eivät tarvitse kansainvälistä suojelua.
- **Ilmeisen hyvin perustelluja turvapaikkahakemuksia**²⁵ ei hajautettaisi toisiin EU:n jäsenvaltioihin. Tällaiset hakemukset käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä tulomaassa yhteistyössä EU:n viraston kanssa.²⁶ Kun kansainvälinen suojelu on myönnetty, henkilöt siirrettäisiin.²⁷
- **Kaikki muut tapaukset** voitaisiin hajauttaa toisiin EU:n jäsenvaltioihin turvapaikkamenettelyä varten.

Ehdotetut menettelyt paineenalaisissa EU:n jäsenvaltioissa on esitetty kaaviossa 2.

23 Ilmeisen perusteettomia tapauksia ovat sellaisten henkilöiden hakemukset, jotka eivät selvästikään ole oikeutettuja kansainväliseen suojeluun vakiintuneisiin arviointiperusteisiin perustuen tai jotka ovat selvästi vilpillisiä tai väärinkäyttävät järjestelmää.

24 Tämä koskee myös turvallisista alkuperämaista saapuneiden hakijoiden esittämiä hakemuksia.

25 Ilmeisen hyvin perustellut hakemukset osoittavat selvästi, että hakija täyttää kansainvälisen suojelun kriteerit. Tällaisissa tapauksissa on todennäköisesti kyse hakemuksista, jotka ovat yhteydessä tiettyihin profiileihin, joiden on todettu aiheuttavan perustellun pelon vainosta tai vakavista vahingoista alkuperämaan tilanteen vuoksi.

26 Kun ilmeisen hyvin perustellujen hakemusten ratkaiseminen nopeutetussa menettelyssä kestää keskimäärin kauemmin kuin kolme kuukautta, hätäsäännökseen voisi sisältyä mahdollisuus hajauttaa nämä tapaukset.

27 Mahdollisessa EU-tason sopimuksessa pakolaisaseman vastavuoroisesta tunnustamisesta pakolaiset voitaisiin siirtää edellyttäen, että heidät tunnustetaan pakolaisiksi lopullisesti hajautusvaltion kansallisen lainsäädännön alaisuudessa.

KAAVIO 3: Menettely ilman huoltajaa saapuneiden lasten kohdalla



3.5 Yhteinen lähestymistapa ilman huoltajaa saapuneisiin lapsiin

UNHCR ja sen kumppanit kehittävät **"Tiekarttaa"** tukemaan EU:n jäsenvaltioita ja elimiä standardien asettamisessa ilman huoltajaa saapuneiden lasten suojelemiseksi käytännössä, mukaan lukien:

- varhainen tunnistaminen ja biometrinen rekisteröinti;
- välitön turvallisten ja iänmukaisten vastaanottojärjestelyjen tarjoaminen;
- lapsen edun arviointi (BIA) suojelutarpeiden tunnistamiseksi ja seuranta varten;
- edustajan nimittäminen viipymättä;
- yhteinen menetelmä iän arvioimiseen;
- perheen jäljittäminen;
- laillinen edustus;
- tapauksenhallintajärjestelmät.

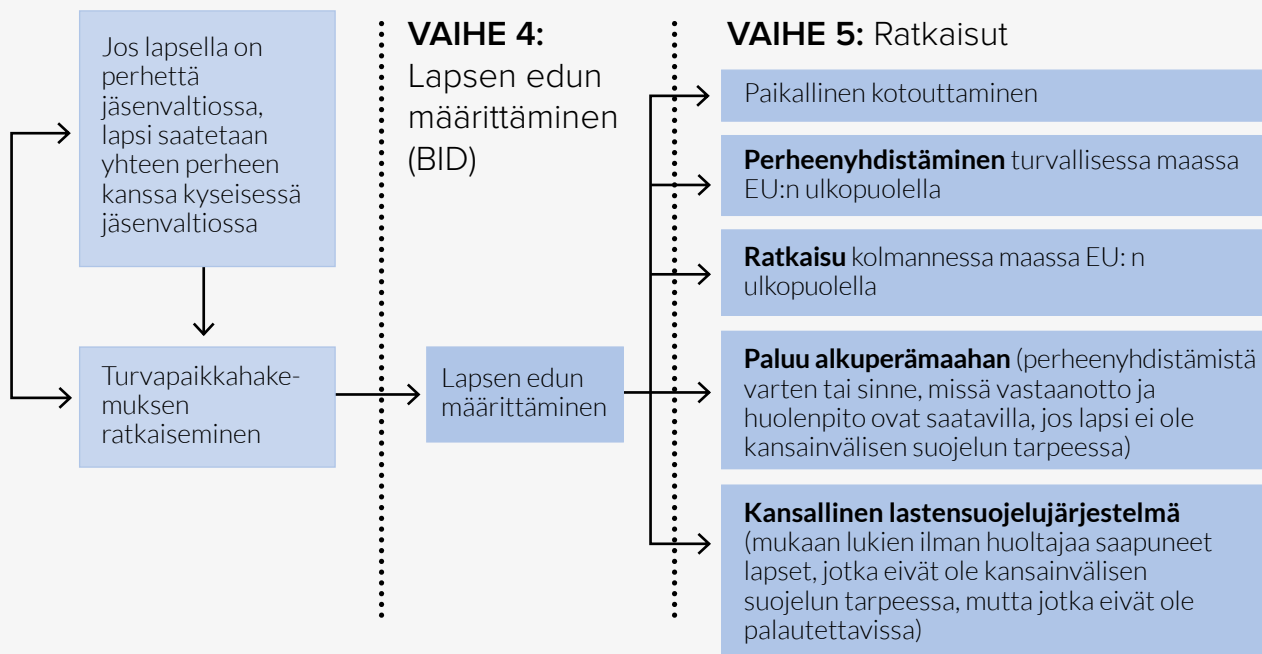
Tämä uusi lähestymistapa on esitetty kaaviossa 3.

3.6 Kannustimet uuden järjestelmän noudattamiseen

Seuraavat toimet kannustaisivat valtioita ja turvapaikanhakijoita noudattamaan uutta järjestelmää:

- Turvapaikanhakijat, joiden hakemukset ovat ilmeisen hyvin perusteltuja tai joiden hakemukset ohjataan tavanomaiseen menettelyyn, siirrettäisiin EU:n jäsenvaltioon, jossa turvapaikanhakijalla voi olla **perhettä tai muita siteitä**.²⁸ Tämä kohdistuisi yhteen niistä syistä, jotka saavat jotkut turvapaikanhakijat ryhtymään epäsäännönmukaiseen eteenpäin liikkumiseen. Se myös parantaisi turvapaikanhakijoiden kotoutumismahdollisuuksia.

28 Laajempiin perhesiteisiin kuuluisivat: vammaiset henkilöt, jotka eivät tule toimeen itsenäisesti, muut kotitalouden muista jäsenistä riippuvaiset henkilöt (esim. yksin elävät sisarukset, serkut, sisarusten lapset tai henkilöt, jotka eivät ole biologisesti sukua, mutta joista huolehditaan perheen yhteydessä). Muita siteitä voisivat olla aiempi säännöllinen oleskelu (Dublin-asetuksen mukainen viisumi / oleskelulupa) / opiskelu / työskentely jäsenvaltiossa tai konkreettiset työllistymismahdollisuudet EU:n jäsenvaltiossa (esim. työtarjous). Ne, joiden ei katsota tarvitsevan kansainvälistä suojelua, ohjattaisiin ilman tarpeetonta viivettä palautusmenettelyihin.



- Pakolaisille, joilla on **keinot vastata omasta toimeentulostaan**, annettaisiin mahdollisuus sijoittua toiseen jäsenvaltioon heidän oleskeltuaan kuusi kuukautta siinä valtiossa, jossa heille on myönnetty suojelu.
- Turvapaikanhakijat, jotka ovat **liikkuneet eteenpäin epäsäännömukaisesti** toiseen jäsenvaltioon, palautettaisiin takaisin vastuussa olevaan jäsenvaltioon.²⁹
- Jäsenvaltion "**viiteosuutta**" pienennettäisiin palkkiona valtion korkealaatuisesta ja nopeasta suuren tapausmäärän käsittelystä.

3.7 Kannustimet uuden järjestelmän noudattamiseen

Nopeutetut menettelyt auttaisivat tulomaissa tunnistamaan nopeasti sellaiset henkilöt, joilla ei ole kansainvälisen suojelun tarvetta. Tämä auttaisi rakentamaan luottamusta turvapaikkajärjestelmän riippumattomuuteen. **Avustetun vapaaehtoisen paluun** ohjelmat olisivat saatavilla kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tehostettu tiedotus, valistustoimet ja neuvonta, joita muun muassa Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM tarjoaa, voivat helpottaa avustetun vapaaehtoisen paluun saatavuutta.

Pakkopalautus tulisi kyseeseen vasta (1) kun oikeudenmukaisen menettelyn tuloksena on hylkäävä päätös, (2) kun avustettua vapaaehtoista paluuta on harkittu, ja (3) kun pakottavat humanitaariset tai kansalaisuudettomuuteen liittyvät näkökohdat puuttuvat. **Säilöönoton vaihtoehtoja** voitaisiin käyttää ennen palautusoperaatioita.³⁰ **FRONTEXin tukea** palautusoperaatioissa vahvistettaisiin erityisesti keskeisissä tulomaissa.³¹ Palautusohjelmat vaativat myös **EU:n yhteistyötä** alkuperämaiden kanssa ja tukea uudelleenkotoutumiseen.

29 Etuuskien pienentämistä olemassa olevien oikeudellisten normien puitteissa voitaisiin soveltaa tapauksissa, joissa henkilö ei noudata lakeja ja määräyksiä.

30 Oikeudelliset puitteet henkilöiden säilöönottamiseksi ennen palautusta ja palautusta varten ovat jo olemassa. Niissä määritellään rajoitetut olosuhteet, joissa säilöönottoa voidaan käyttää. Ks. UNHCR:n ohjeet turvapaikanhakijoiden säilöönottoa koskevista sovellettavista kriteereistä ja standardeista sekä säilöönoton vaihtoehtoista (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention). Asiakirja on saatavilla osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

31 Frontexin vahvistetun palauttamisvaltuuden käyttöä voitaisiin myös lisätä. Tehostettuja teknisiä, logistisia ja ennen maasta poistamista tarvittavia kapasiteetteja tarvitaan paineen alla olevissa tulomaissa, jotta palautukset toteutuisivat nopeammin.

MITEN EHDOTETTU JÄRJESTELMÄ EROAA NYKYISESTÄ?

UNHCR:n ehdotus

Yhteinen rekisteröintijärjestelmä

Vaikutus

- Kaikki saapuneet henkilöt rekisteröidään
- Suojeluun pääsyä helpotetaan
- Luottamus siihen, että valtiot selviytyvät saapuvista henkilöistä, palautuu
- Turvallisuusseulonta paranee
- Tietojen jakaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä paranee
- Moninkertaisten ja kalliiden järjestelmien päällekkäisyys poistuu

Rekisteröinti- ja käsittelykeskuksia (RPC:t) otetaan käyttöön keskeisissä tulomaissa

- Saapuvat henkilöt ohjataan nopeasti oikeaan menettelyyn
- Päätöksenteko on nopeampaa
- Valtiot voivat hallinnoida entistä suurempia määriä saapuvia henkilöitä, koska rekisteröinti- ja käsittelykeskukset saavat entistä enemmän tukea EU:n virastoilta
- Rekisteröinnin ja käsittelyn välillä katoavien henkilöiden määrää voitaisiin vähentää

Perheenyhdistämisen priorisointi

- Perheenjäsenet yhdistetään nopeasti
- Riskialtis epäsäännönmukainen siirtyminen muuttuu asianmukaiseksi liikkumiseksi niiden osalta, jotka haluavat yhteen perheensä kanssa
- Lapset ja haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat saavat perheensä tuen ja suojelun jo varhaisessa vaiheessa

Nopeute-tut menettelyt

- Ne, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua, saavat sitä nopeammin
- Henkilöt, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua, tunnistetaan nopeammin, ja heidän paluutaan edistetään

Rationaalinen lähestymistapa jakomekanismiin, jota käytetään auttamaan paineenalaisia EU:n jäsenvaltioita

- Tuetaan valtioita, joita rasittaa saapujien suuri lukumäärä
- Oikeudenmukainen järjestelmä jakaa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän tasaisesti
- Suojelun piiriin pääsy taataan myös silloin, kun tiettyihin maihin saapuvien henkilöiden määrä on suuri
- Jakomekanismi on kestävä
- Tunnistetaan olemassa olevat siteet, joita turvapaikanhakijoilla on EU:n jäsenvaltioissa
- Palautetaan oikeudenmukaisuus ja luottamus järjestelmään

Yhteinen lähestymistapa ilman huoltajaa saapuneiden lasten kohdalla

- Ilman huoltajaa saapuneet lapset tunnistetaan nopeammin, yhdistetään heidät perheenjäsentensä kanssa, jos se on heidän etunsa mukaista, ja heille osoitetaan viipymättä oikeudellinen avustaja ja edustaja
- Yhteistä rekisteröintiä ja biometrisiä tietoja käyttämällä voitaisiin vähentää järjestelmästä katoavien ilman huoltajaa saapuneiden lasten määrää

Kannustimet uuden järjestelmän noudattamiseksi

- EU:n jäsenvaltiot ja turvapaikanhakijat noudattavat turvapaikkajärjestelmän sääntöjä ja menettelyjä
- Turvapaikanhakijoiden epäsäännönmukainen siirtyminen vähenee
- Kotoutumismahdollisuuksia parannetaan

4

EU, JOKA KOTOUTTAA PAKOLAISET OSAKSI JÄSENVALTIOIDENSA YHTEISKUNTAA

Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, vakauden ja turvallisuuden luominen edellyttää, että yhteisöillä on hyvät valmiudet vastaanottaa pakolaisia ja, että pakolaisia tuetaan hyvin, jotta he voivat hyödyntää voimavarojaan uudessa ympäristössä. Kotoutumiseen kuuluu ”kaksisuuntainen” prosessi pakolaisten ja heidät vastaanottavien yhteisöiden välillä. Pakolaisten ja vastaanottavien valtioiden välinen sosiaalinen sopimus on luotava asianmukaisesti julkisen ja poliittisen luottamuksen palauttamiseksi. Valtioiden tulee varmistua asianmukaisista oikeuksista, edistää avointa ja ystävällistä vastaanottoympäristöä, ja puuttua muukalaisvihaan. Samaan aikaan pakolaisten on osallistuttava **kotouttamisohjelmiin**, ja **noudatettava isäntävaltionsa lakeja**, sekä kunnioitettava keskeisiä ihmisoikeusstandardeja.³²

Vaikka kotouttaminen voi olla monille valtioille haaste, se tarjoaa niille myös mahdollisuuden. Pakolaisten kyky elää ja rakentaa tulevaisuutta itselleen missä tahansa EU-valtiossa voi edistää tehokasta turvapaikkajärjestelmää ja vähentää painetta eteenpäin liikkumiseen.³³ UNHCR ehdottaa kotouttamisjärjestelmää, joka perustuu seuraaviin keskeisiin tekijöihin:

- ✓ Rahoituksen lisääminen kotouttamisohjelmille
- ✓ Ennakoitavat ja yhdenmukaiset kotouttamispalvelut
- ✓ Avoimien ja ystävällisten yhteisöjen vaaliminen

4.1 Kotouttamisohjelmien rahoituksen lisääminen

- Kotouttamiseen investoimisesta tulisi pakollista, ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden olisi osoitettava vuosittain vähintään 30 prosenttia EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) osuudesta kotoutumisen tukemiseen. Komissio valvoisi tämän veloitteen noudattamista.
- EU kehittäisi arviointivälineen kotoutumisen tulosten mittaamiseksi EU:ssa. AMIF:n rahoitus olisi sidoksissa näihin tuloksiin.
- Paikallisten kotouttamistoimijoiden (esim. paikallisviranomaiset, paikalliset kansalaisjärjestöt) rahoitusta lisättäisiin.
- Rahoitusta haettaisiin myös muilta kuin perinteisiltä toimijoilta (esim. yksityissektorilta, yliopistoilta).

32 Mikäli pakolaiset jättävät noudattamatta lakeja ja määräyksiä, se voisi joissakin olosuhteissa johtaa joidenkin etuuksien menettämiseen voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

33 Katso UNHCR:n selvitys kotouttamisesta, joka on asiakirjassa Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies, tammikuu 2016, saatavilla osoitteessa: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

4.2 Ennakoitavat, yhdenmukaiset kotouttamispalvelut

Kotoutumisprosessissa on olennaisen tärkeää voida elää turvassa, tarjota toimeentulo perheelle ja olla vuorovaikutuksessa oman yhteisön kanssa. Siten pakolaiset voivat käyttää toimintaansa, päättäväisyyttään ja kekseliäisyyttään antaakseen panoksensa paikallisiin yhteisöihin ja paikallistalouteen. Tehokkaasti ohjatut kotouttamisohjelmat voivat tuottaa valtavia etuja. Kun tulijoita autetaan löytämään työtä nopeasti, on todennäköistä, että alkuinvestointi, jonka yhteisö tekee heihin, maksaa itsensä takaisin moninkertaisesti. Tuore

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) tutkimus osoittaa, miten pakolaiset voivat hyödyttää taloutta erityisesti silloin, kun valtiot investoivat varhaisessa vaiheessa heidän kotoutumiseensa ja sosiaaliseen osallisuuteensa.³⁴

- **Kohdennetut investoinnit** tehtäisiin työllistymiseen, asumiseen ja kielen oppimiseen.
- Saapuessaan uudelleensijoittamisen kautta³⁵ tai EU:n jäsenvaltioiden tunnustamisen jälkeen, pakolaiset saisivat kattavan **kulttuurisen perehdytyksen**. Perehdytysohjelmat keskittyisivät oikeuksiin ja velvoitteisiin, ja voisivat auttaa hallitsemaan pakolaisten odotuksia.
- Pakolaisten **taidot ja pätevyudet** voitaisiin tunnustaa hyödyntämällä mahdollisimman laajamittaisesti uutta osaamisohjelmaa Euroopalle (New Skills Agenda for Europe) ja muokkaamalla eurooppalaista tutkintojen viitekehystä (European Qualifications Framework).

4.3 Avoimen ja ystävällisen yhteisön vaaliminen

Suora ja **jatkuva kanssakäyminen** pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen välillä on ensiarvoisen tärkeää. Se rakentaa tuttuuden tunnetta ja empatiaa sekä luo mahdollisuuksia sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Se edistää myös keskinäisen vastuun kantamisen tunnetta.

- **Kansalaisyhteiskunta** osallistuisi yhä enemmän vapaaehtoishjelmien, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kotoutumista tukevien toimien sekä yhteiskuntaorientaatiokurssien avulla.
- Yhteisöt taistelisivat **muukalaisvihaa** vastaan toimimalla tiiviimmin yhdessä pakolaisten kanssa. Tiedotuskampanjat sekä tehostettu viharikoksia koskeva rekisteröinti ja syytteenpano edistäisivät tätä tavoitetta.

UNHCR jatkaa tiivistä yhteistyötä kansallisten hallitusten, kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin kanssa **kotoutumisen suunnittelun** tukemiseksi, ja järjestö voi auttaa EU:n jäsenvaltioita antamalla erityistä neuvontaa ja tukea.³⁶

34 OECD, "Making Integration Work", saatavilla osoitteessa <https://goo.gl/037j1h>.

35 Kuten komission tiedonannossa Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma todetaan, saapumista edeltävät toimenpiteet ovat keskeinen osa uudelleensijoitettujen pakolaisten onnistunutta kotouttamista.

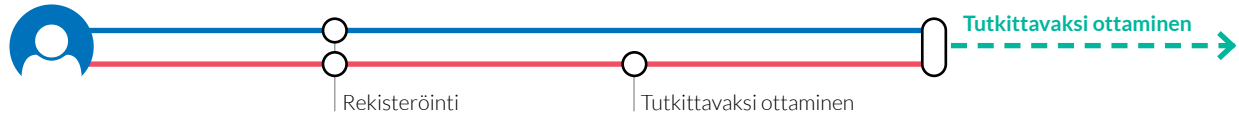
36 UNHCR ja OECD allekirjoittivat kesäkuussa 2016 yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa määriteltiin yhteistyön osa-alueet, joihin kuuluu myös pakolaisten suojeleminen ja kotouttaminen. Asiakirja on saatavilla osoitteessa: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

LIITE

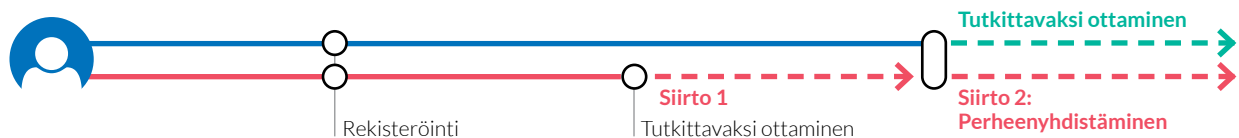
Erot UNHCR:n lähestymistavan ja Dublinin asetuksen uudistamista koskevan komission ehdotuksen välillä

SELITE: — UNHCR:n ehdotus — Euroopan komission ehdotus

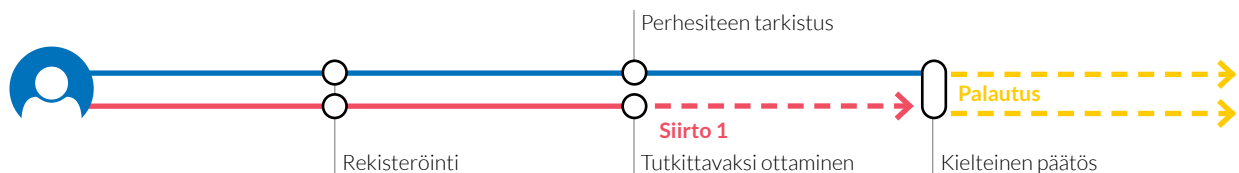
(i) UNHCR:n ehdotuksen mukaan perheenyhdistäminen olisi etusijalla, ja sitä olisi harkittava välittömästi rekisteröinnin jälkeen. Euroopan komission ehdotuksen mukaan perheenyhdistämistä harkittaisiin vasta tutkittavaksi ottamista koskevan menettelyn jälkeen.



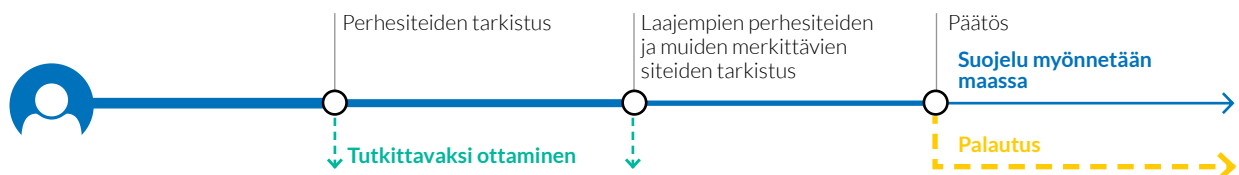
(ii) UNHCR:n ehdotuksen mukaan perheenyhdistäminen pysyisi etusijalla silloinkin, kun valtio on paineen alla ja jakomekanismi aktivoituisi. Komission ehdotuksen mukaan turvapaikanhakijoita, joiden hakemus on hyväksytty tutkittavaksi, voitaisiin siirtää toiseen EU:n jäsenvaltioon ennen perheenyhdistämisen harkitsemista. Komission ehdotus voisi johtaa useisiin siirtoihin sekä viivästyksiin perheenyhdistämisessä.



(iii) UNHCR:n ehdotuksessa ilmaisen perustellut ja perusteettomat hakemukset ratkaistaisiin nopeasti niissä EU-jäsenvaltioissa, jotka ovat turvapaikanhakijoiden tulomaita. Komission ehdotuksen mukaan jakomekanismin aktivoituessa kaikentyyppiset tapaukset, mukaan lukien ilmaisen perusteettomat hakemukset, hajautettaisiin. UNHCR:n ehdotus helpottaisi sellaisten henkilöiden nopeampaa palauttamista, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua, koska näiden henkilöiden siirtäminen toiseen jäsenmaahan voitaisiin välttää.



(iv) UNHCR:n ehdotukseen sisältyy lukuisia mahdollisuuksia siirtyä tulomaan ulkopuolelle, minkä ansiosta turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus päästä yhteen perheensä kanssa ja matkustaa maahan, jossa heillä on siteitä. Tämä vähentää pääasiallisissa tulomaissa käsiteltävien turvapaikanhakijoiden määrää.



(v) UNHCR:n ehdotuksessa pakolaisia siirrettäisiin myös jakomekanismin puitteissa tietyissä olosuhteissa.

(vi) Jakomekanismi laukeaisi käyttöön, kun hakemustan määrä saavuttaa viiteosuuden (100 prosenttia), eikä silloin, kun hakemusten määrä on yli 150 prosenttia viiteosuudesta.

(vii) UNHCR:n ehdotukset keskittyvät tehokkaisiin ja yksinkertaistettuihin turvapaikkamenettelyihin EU:ssa. Komission ehdotusten näkökohdat keskittyvät sen sijaan suojeluun EU:n ulkopuolella, ottamalla käyttöön pakolliset tutkittavaksi ottamista koskevat menettelyt ja käytetäällä "turvallisen maan" käsitettä.

Photo © UNHCR / C. Irby

