



10.10.2007

SUOMEN VASTAUKSET KOMISSION VIHREÄN KIRJAAN YHTEISEN EUROOPPALAISEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN TULEVAISUUDESTA

Näkökohtia vihreään kirjaan ”Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus”

Suomi aikoo aktiivisesti edistää yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, jonka tavoitteiden ja arvojen laajapohjaiselle ja syvälliselle pohdinnalle komission vihreä kirja tarjoaa erinomaisen lähtökohdan. Suomi painottaa yhteistyön merkitystä UNHCR:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen sekä akateemisen maailman kanssa pitäen tärkeänä mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää harmonisaatioprosessia.

Suomi pitää keskeisenä aidosti yhteisen harmonisaatiotavoitteen määrittelemistä. Suomi tukee mahdollisimman pitkälle menevää harmonisaatiota ja on omalta osaltaan valmis arvioimaan uudelleen kansallisia ratkaisujaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän saavuttamiseksi. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän on oltava muuta kuin jäsenvaltioiden kansallisten pakolais- ja turvapaikkapolitiikkojen ja -lainsäädäntöjen summa.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä edellyttää riittävän yhdenmukaista lainsäädäntöä ja sen soveltamista. Suomi tukee uudessa sopimusluonnoksessa (*Draft Reform Treaty*) koskien Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen muuttamista omaksuttua lähestymistapaa, jolla EY-tuomioistuimen toimivalta turvapaikka-asioissa yhdenmukaistetaan muiden oikeusalojen kanssa.

Euroopan unionin yhteinen turvapaikkajärjestelmä on nähtävä osana unionin tavoittelemaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikekysymyksiin. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisessä vaiheessa lähestymistapa oli hajanainen erillisten lainsäädäntöinstrumenttien johdosta. Toisessa vaiheessa tarvitaan kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa sekä pakolais- ja turvapaikkapolitiikan sovittamista paremmin yhteen EU:n muiden politiikkalohkojen kanssa.

Harmonisaatiotyön lähtökohtana tulee olla Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Geneven pakolaissopimus), joka on pakolaisten suojelun kulmakivi. Unioni vahvisti sitoumuksensa Geneven pakolaissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen Tampereen erityiskokouksessa 1999, jossa turvapaikkakysymykset kytkettiin yhteen kansainvälisen suojelun ja syrjimättömyyden periaatteen kanssa. Tämänkaltaisen laaja-alainen näkökulma on edelleen välttämätön.

Suomen tavoitteena on yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jossa

- oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan täydellisesti;
- oikeudenmukainen ja korkeatasoinen oikeusturvan takaava turvapaikkamenettely perustuu jokaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yksilölliseen käsittelyyn ja tutkintaan;
- vastaanotto-olosuhteet ovat riittävän yhteneväiset;

- o kansainvälistä suojelua saavat ja muut henkilöt kotoutetaan samalla, mahdollisimman yhtenäisellä tavalla ja annettavat oikeudet ja palvelut noudattavat pääsääntöisesti muiden maassa asuvien oikeuksia ja palveluja

Uudelleensijoittamistoiminnan edistäminen unionissa on Suomen prioriteetti. Oma-aloitteiseen unioniin saapumiseen perustuvaa turvapaikkamenettelyä on täydennettävä luonteeltaan hallitummalla uudelleensijoittamistoiminnalla. On kuitenkin tärkeätä, ettei uudelleensijoittamista sekoiteta tilanteisiin, joissa EU:n sisällä jaetaan vastuuta turvapaikkahakemusten tutkinnasta tai joissa on kyse kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden kesken yhteisvastuun nimissä.

Vastaukset komission vihreässä kirjassa esittämiin kysymyksiin

Turvapaikkahakemusten käsittely

(1) Miten voitaisiin luoda yhteinen turvapaikkajärjestelmä? Mitä seikkoja olisi otettava huomioon lainsäädännön lähentämisessä edelleen?

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän saavuttaminen edellyttää enenevässä määrin yhteistä ja suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja sen yhdenmukaista soveltamista, jota EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ohjaisi. Nykyinen direktiiveihin perustuva hajanainen järjestelmä ei takaa riittävän yhdenmukaista yhteistä turvapaikkajärjestelmää.

Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä lähtökohtana tulee olla Geneven pakolaissopimus ja muut keskeiset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän luominen edellyttää turvapaikka-asioita koskevan yhteisen näkemyksen vahvistamista EU-tasolla ja keskinäisen tietopohjan parantamista. Tietoa tarvitaan paitsi jäsenmaiden järjestelmien yksityiskohdista myös niiden hallinto- ja oikeusjärjestelmistä yleensä. Jäsenmaiden kansallisissa järjestelmissä on merkittäviä eroavaisuuksia, joiden sivuuttaminen voi johtaa säädösten epäonnistumiseen, koska niiden tosiasiallinen sovellettavuus saattaa jäädä heikoksi tai muodostua erilaiseksi eri jäsenmaissa. Tästä syystä yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi lainsäädännön lähentäminen ei voi tapahtua vain lainsäädäntöteknisellä tavalla poistamalla nykyisistä säädösinstrumenteista jäsenvaltioiden harkintavaltaan jääviä seikkoja ja/tai muuttamalla nämä seikat jäsenmaita velvoittaviksi.

(2) Miten voitaisiin parantaa pääsyä turvapaikkajärjestelmän piiriin? Miten nykyistä turvapaikkajärjestelmää yleensä voitaisiin parantaa sekä tehokkuuden että suojelutakeiden varmistamiseksi?

Kansainvälisen pakolaisoikeuden kulmakivi on Geneven pakolaissopimukseen perustuva palauttamiskielto (*non-refoulement*). Tämän periaatteen toteutumisen keskeisenä elementtinä on mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus ja saada se asianmukaisesti tutkituksi.

Suomi ei kannata sellaisia menettelyjä (esim. rajamenettelyt), joilla ennalta muodostetaan varsinaisen käsittelyn esteitä. Tällaisia ovat menettelyt, joissa suoritetaan hakemusten esikarsintaa, sekä rajalla tapahtuvat nopeat menettelyt. Näissä tilanteissa hakemuksen tutkinnasta ja vainon perusteiden arvioinnista saattaa vastata joku muu kuin kansallisesti määritetty

turvapaikkaviranomainen (määrittävä viranomainen). Suomi katsoo, että hakijoiden oikeusturvanäkökulmasta turvapaikkahakemusten käsittely tulee aina keskittää määrittävälle viranomaiselle riippumatta siitä, millaisessa menettelyssä hakemus käsitellään tai jätetäänkö se kokonaan tutkimatta.

Suomen näkemyksen mukaan on syytä tarkastella ja selventää sellaisia tilanteita, joissa turvapaikkaa haetaan kansainvälisillä vesialueilla tai lentokenttien kauttakulkualueilla (*transit zones; international zones*). Suomi pitää tärkeänä määritellä, mitä kauttakulkualueella tarkoitetaan.

Viranomaisten asiantuntemuksella on keskeinen merkitys liittyen paitsi pääsyyn turvapaikkamenettelyyn myös itse menettelyn parantamiseen ja suojelutakeiden varmistamiseen. Suomi katsoo, että on aiheellista vahvistaa EU-tasoista turvapaikka-asioiden koulutusta ja muodostaa koulutusjärjestelmä jäsenmaiden turvapaikka-asioita käsitteleville ja ratkaiseville henkilöille. Koulutuskysymyksissä voitaisiin turvautua UNHCR:n asiantuntemukseen.

(3) Mitä nykyisiä käsitteitä tai menettelytapoja olisi harkittava uudelleen?

Eräs keskeinen ongelma tällä hetkellä on, että eri jäsenmaat puhuvat eri käsittein lähtien omista hallintokulttuureistaan ja oikeusperinteistään. Jokainen yhteinen käsite tulisikin määritellä tarkasti ja pyrkiä selkeyttämään jo olemassa olevia käsitteitä. Sekä suojeluasemien määrittelyn että turvapaikkamenettelyjen osalta tulisi pohtia mahdollisuutta vähentää eri kategorioiden määrää ja pyrkiä siten yksinkertaistamaan nykyisin tarpeettoman monimutkaisia rakenteita.

Ensi vaiheen säädökset sisältävät käsitteitä ja menettelytapoja, joita Suomen mielestä olisi syytä harkita uudestaan. Tiedyt käsitteet edellyttävät myös yhteistä tulkintaa, jotta jäsenmaiden soveltamiskäytännöistä ei niiden osalta muodostuisi toisistaan poikkeavia.

Suomi ei kannata turvapaikkamenettelydirektiiviin sisällytettyjä turvallisten maiden luetteloita. Suomen näkemyksen mukaan direktiivissä käytettävien käsitteiden ja menettelytapojen tulisi yksiselitteisesti ilmentää yksilöllisen käsittelyn ja tutkinnan edellytystä.

(4) Millainen pakollisen yhteisen menettelyn tulisi olla?

Pakollisen yhteisen menettelyn tulisi varmistaa hakijoiden oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu koko EU:n alueella. Sen tulee turvata jokaisen hakemuksen yksilöllinen tutkinta ja olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Tämä on sekä viranomaisten että hakijan etu.

Edellä lausutun johdosta Suomi tukee yhden menettelyn (*single procedure*) käyttöönottoa yhteisen menettelyn perustaksi. Yksi menettely mahdollistaa perusteellisen kokonaisharkinnan yksittäisessä tapauksessa ja yksinkertaistaa eri maiden menettelyjä. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että ensin tutkitaan, onko hakija kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tällöin tutkitaan aluksi perusteellisesti Geneven pakolaissopimuksen mukaiset väitteet ja vasta tämän jälkeen toissijaiseen suojeluun viittaavat väitteet. Lisäksi yhdessä menettelyssä tulisi tutkia ja ratkaista oleskeluoikeuden myöntäminen muilla mahdollisilla perusteilla. Jos hakemus hylätään, samassa menettelyssä tulisi päättää myös henkilön maasta poistamisesta. Yksi turvapaikkamenettely heijastuisi myös muutoksenhakuun, jossa niin ikään olisi kyse yhdestä muutoksenhakumenettelystä (*single appeals procedure*).

(5) Millaisia malleja voitaisiin löytää turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelylle? Millaisissa tilanteissa jäsenvaltiot voisivat käyttää yhteiskäsittelymenettelyä?

Suomi katsoo, että ensimmäinen ja tärkein edellytys hakemusten yhteiskäsittelylle on riittävä harmonisaation taso. Yhteiskäsittely edellyttää harmonisoituja ja riittävän yksinkertaisia sekä yhdenmukaisesti sovellettavissa olevia materiaalisia säännöksiä. Yhteiskäsittelyn haasteet liittyvät muun muassa hakijoiden siirtoon paikasta toiseen, sovellettavaan lainsäädäntöön, oikeudellisen neuvonnan varmistamiseen ja valitusmenettelyyn.

Turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyä voitaisiin aluksi kokeilumielessä harkita yksittäisissä ja luonteeltaan tilapäisissä tilanteissa, joissa on kyse jossakin jäsenmaassa kriittiseksi muutoin muuttuvasta tilanteesta. Tällöin kyseeseen tulisi hakemusten käsittely kyseisessä jäsenmaassa, jolloin yhteiskäsittelyn puitteet määräytyisivät kyseisen jäsenmaan lainsäädännön perusteella.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet

(6) Millä aloilla direktiivin säännösten nojalla jäsenvaltioille jätettyä varsin laajaa harkintavaltaa olisi rajoitettava, jotta sääntöjä voitaisiin yhtenäistää riittävästi ja ylläpitää asianmukainen kohtelun taso?

Suomi pitää tärkeänä alaikäisten aseman ja kohtelun parantamista. Tähän tavoitteeseen pyrittäessä tulisi rajoittaa jäsenvaltiolle jätettyä harkintavaltaa koskien alaikäisen määrittelyä ja ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeutta edustajaan. Alaikäiseksi tulisi kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta katsoa poikkeuksetta alle 18-vuotiaat henkilöt. Ilman huoltajaa olevalla alaikäisellä turvapaikanhakijalla tulisi aina olla selkeä oikeus edustajaan.

(7) Olisiko muun muassa turvapaikanhakijoille myönnettyjen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden sisältöä tai tasoa yhdenmukaistettava edelleen?

Riittävä yhteismitallisuus turvapaikkamenettelyn lisäksi myös vastaanotto-olosuhteiden osalta on tärkeää, jotta vaihtelu olosuhteissa ei vaikuttaisi turvapaikanhakijoiden kohteluun tai oikeuksiin eikä johtaisi osaltaan turvapaikanhakijoiden siirtymiseen jäsenmaasta toiseen ja Dublin-järjestelmän kuormittumiseen.

Lainsäädäntöön liittyvän yhdenmukaistamisen lisäksi aineelliset vastaanotto-olosuhteet mukaan luettuna majoitus tulisi myös käytännössä tarjota kaikille turvapaikanhakijoille. Tämän seikan toteutumista jäsenmaissa tulisi seurata järjestelmällisesti muuten kuin kansallisesti. On myös pidettävä huolta mahdollisuuksista vastaanotto-olosuhteita koskevien hyvien käytäntöjen vaihtoon ja jäsenmaiden väliseen keskinäiseen kehittämistyöhön muun muassa Euroopan pakolaisrahaston tuella. Aineellisille vastaanotto-olosuhteille ei tulisi voida vahvistaa direktiivissä säädetystä poikkeavia yksityiskohtaisia sääntöjä edes 14 artiklassa mainituksi kohtuulliseksi ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi.

(8) Olisiko työmarkkinoille pääsyä koskevia kansallisia sääntöjä lähennettävä edelleen? Jos kyllä, miltä osin?

Suomi suhtautuu myönteisesti työmarkkinoille pääsyä koskevien kansallisten sääntöjen lähentämiseen. Jäsenvaltioiden tulisi sallia työnteko viimeistään silloin, jos asiassa ei ole päätöksentekomenettelyn ensimmäisessä vaiheessa tehty päätöstä kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkahakemuksen tekemisestä eikä tämä viive johdu hakijasta. Lisäksi kansallisesti

säädeltävien suotuisampien ehtojen tulee olla mahdollisia. Pitkät karenssiajat luultavasti lisäisivät laitonta työntekeä.

(9) Olisiko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia säilöönoton perusteita selkeytettävä ja olisiko niihin liittyvistä ehdoista ja säilöönoton kestosta säädettävä yksityiskohtaisemmin?

Suomi pitää säilöönoton sääntelyä tarpeellisenä ja katsoo, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa hyvän pohjan tarkemmalle säilöönotosta säätämälle unionissa. Sääntelyn oikeusperusta tulisi selvittää. Säilöönoton ei myöskään tule olla ensisijainen keino rajoittaa hakijan liikkumisvapautta, vaan ensisijaisesti on harkittava ilmoittautumisvelvollisuuden määrittämistä hakijalle tai mahdollisia muita valvontakeinoja.

Suomi pitää tärkeänä, että säilöönoton perusteet määritellään selkeästi. Ottaen huomioon kansalaisjärjestöjen esittämä kritiikki eräitä jäsenmaita kohtaan, tulisi pohtia tarvetta säännellä säilöönotosta Dublin –menettelyyn liittyvissä tilanteissa. Komission muutettu ehdotus turvapaikkamenettelydirektiiviksi sisälsi tämänkaltaisen säännöksen.

On tärkeätä, että tuomioistuin tutkii säilöönoton perusteet uudelleen säännöllisin ja kohtuullisin väliajoin. Suomen näkemyksen mukaan jatkuva perusteiden uudelleenarkinta on hakijan oikeusturvanäkökulmasta parempi vaihtoehto kuin säilöönoton enimmäiskestosta säätäminen.

Suojelun myöntäminen

(10) Millä aloilla lainsäädäntöä olisi pyrittävä lähentämään edelleen tai vaatimuksia olisi nostettava, kun on kyse

- suojelun myöntämisen edellytyksistä
- oikeuksista ja eduista, jotka liittyvät suojeluasemaan(-asemiin)?

Suomi katsoo, että tavoitteena tulisi olla kansainvälistä suojelua hakevien mahdollisimman yhdenmukainen kohtelu, jonka perusteena on Geneven pakolaissopimuksen täysimääräinen soveltaminen ja jokaisen hakemuksen yksilöllinen tutkinta. Tämän tavoitteen tulisi heijastua turvapaikkamenettelyyn alkaen mahdollisuudesta tehdä hakemus ja päästä menettelyyn sekä päättyen asettumiseen jäsenmaahan tai palaamiseen takaisin lähtömaahan. Tulisi myös pohtia keinoja, miten parhaiten varmistaa yhdenmukaisen kohtelun toteutumisen seuranta.

Suomi katsoo, että olisi tarkasteltava uudelleen niitä ensimmäisen vaiheen säädöksiä, joiden ulkopuolelle määritelmädirektiivin toissijaisen suojeluaseman saavat sekä tähän asemaan liittyvät edut ja oikeudet on joko kokonaan tai osittain rajattu. EY-säädöksissä tulisi taata yhdenmukaiset tai mahdollisimman yhdenmukaiset edut ja oikeudet pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaville. Näiden etujen ja oikeuksien ei myöskään tulisi ratkaisevasti erota maassa asuvien vastaavista eduista ja oikeuksista.

(11) Millaisia malleja voitaisiin harkita ”yhtenäistä asemaa” perustettaessa?

Voitaisiinko kuvitella yksi yhtenäinen asema pakolaisille ja toinen yhtenäinen asema toissijaista suojelua saaville henkilöille? Millaisia ne voisivat olla?

(12) Voitaisiinko kuvitella yksi yhtenäinen asema kaikille henkilöille, jotka voivat saada kansainvälistä suojelua? Millainen se voisi olla?

Kuten edellä on todettu, Suomen näkemyksen mukaan pakolaisasemaan ja toissijaiseen suojeluasemaan liittyvien etujen ja oikeuksien tulisi olla mahdollisimman yhtenäiset. Jos edut ja oikeudet yhtenäistetään ja harmonisoidaan, ei käytännössä enää liene tarvetta kahdelle erilliselle asemalle. Suomen tavoitteena on pitkällä tähtäimellä entistä yksinkertaisempi harmonisoitu menettely. Yksi yhtenäinen asema tukisi tätä tavoitetta. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, ettei suojelun antamisen tasoa lasketa, jos päädytään yhteen yhtenäiseen asemaan.

(13) Olisiko yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan sisällytettävä muita henkilöryhmiä, joita ei voida poistaa maasta? Millä ehdoin?

Suomi katsoo, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lisäksi olisi aiheellista tarkastella muita henkilöryhmiä, jotka joko jollakin lupaperusteella saavat jäädä maahan tai joille ei myönnetä minkäänlaista lupaa, mutta joita ei kuitenkaan voida poistaa maasta. Keskustelu tästä mitä ilmeisimminkin varsin kirjavasta ryhmästä erilaisia lupakategorioita (humanitaarisista tai inhimillisistä syistä myönnettävät luvat, kohtuuperusteiset luvat ym.) tulisi aloittaa tutkimuksella, jolla selvitetäisiin jäsenmaiden tämänhetkisiä menettelyjä ja lupakategorioita.

On tunnustettava, että jäsenmaiden käytäntöjen vertailu on haasteellista, koska käytännöt muuttuvat melko nopeasti pyrittäessä jatkuvasti etsimään kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia ratkaisuja. Suomi katsoo, että järjestelmän yksinkertaistamisen nimissä tulisi selvittää mahdollisuutta yhteen, yhdenmukaiseen lupakategoriaan myös tämän hyvin heterogeenisen henkilöryhmän osalta. Suomi pitää tärkeänä, että sellaisille henkilöille, joita kohtuulliseksi katsottavan ajan kuluessa ei kyetä poistamaan maasta heistä itsestään riippumattomista syistä, myönnetään oleskelulupa.

Kuten edellä kysymyksen 4 yhteydessä on todettu, kaikki erilaiset lupaperusteet tulisi tutkia yhdessä yhtenäisessä menettelyssä (*single procedure*).

(14) Olisiko luotava EU:n menettely, jotta kansalliset turvapaikkapäätökset voidaan tunnustaa vastavuoroisesti ja suojeluvastuu siirtää? Millaisin ehdoin tämä voisi olla toteuttamiskelpoinen vaihtoehto? Kuinka se toimisi?

Suomi kannattaa ajatusta kansallisten turvapaikkapäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja suojeluvastuun siirtämisestä. Tämä edellyttää kuitenkin pakolaisasemaan ja toissijaiseen suojeluasemaan liittyvien oikeuksien ja etujen (esim. perheyhteyden toteutuminen) harmonisointia ja huomioon ottamista. Lisäksi kansalliset turvallisuusnäkökohdat on voitava ottaa riittävästi huomioon.

Haavoittuvan aseman asianmukainen huomioon ottaminen

(15) Miten voitaisiin parantaa säännöksiä, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan tunnistamaan ja ottamaan huomioon kaikkein heikoimmassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tarpeet sekä vastaamaan niihin, ja miten kyseisiä säännöksiä voitaisiin muokata paremmin näiden ihmisten todellisiin tarpeisiin? Millä aloilla vaatimuksia olisi kehitettävä edelleen?

(16) Minkälaisia toimenpiteitä olisi toteutettava, jotta lisättäisiin kansallisia valmiuksia vastata muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeisiin?

Suomi pitää tärkeänä, että Dublin-järjestelmää kehitetään komission arvion pohjalta liittyen erityisesti Dublin-asetuksen suvereniteetti- ja humanitaarisen lausekkeen soveltamiseen siten, että humanitaariset syyt ja perheen yhtenäisyys tulevat otetuksi huomioon entistä paremmin ja yhdenmukaisemmin.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Eräs konkreettinen tapa edistää alaikäisten turvapaikanhakijoiden edun toteutumista on Suomen käsityksen mukaan heidän rekisteröimisensä yhtenäistäminen jäsenmaissa myös henkilötuntemerkkien osalta. Tällä saattaisi olla lasten tahdonvastaista liikuttelua estävä vaikutus.

Suomi katsoo, että uudelleen sijoittamistoimintaa unionissa kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden vastaanottamiseen kiintiön puitteissa. Koska uudelleensijoittaminen on luonteeltaan turvapaikkamenettelyä hallitumpaa toimintaa, voitaisiin kansallisia valmiuksia vastata haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeisiin lisätä ja kehittää nimenomaan uudelleensijoittamistoiminnan avulla. Olisi myös mielenkiintoista tietää, missä määrin Euroopan pakolaisrahastosta (ERF) on haettu rahoitusta muita heikommassa asemassa olevien uudelleensijoittamiseen.

Suomi katsoo, että tulisi määritellä tarkemmin lapsiin ja sukupuoleen kohdistuvan vainon muodot.

Kotoutuminen

(17) Mitä muita oikeudellisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotoutumisen ja työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi?

Kotoutumisen tulee toteutua mahdollisimman yhtenäisellä tavalla erilaisiin suojelun kategorioihin kuuluvien henkilöiden välillä. Oikeuksien ja palvelujen tulee pääsääntöisesti noudattaa maassa olevia koskevia oikeuksia ja palveluja lukuun ottamatta erikseen yhtenäisellä tavalla määriteltäviä, kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia.

Muita oikeudellisia toimenpiteitä voisivat olla:

- työnteko-oikeuden säilyminen olosuhteissa tapahtuvista muutoksista huolimatta;
- lasten koulunkäyntioikeuden toteutuminen poikkeuksetta;
- opiskeluoikeutta koskevien rajoitusten määrittäminen;
- oleskelu- ja työnteko-oikeuden säilyminen myös laillisen oleskelun perusteen muuttuessa turvapaikanhakuvaiheen päätyttyä ja sen jälkeen.

Suomen näkökulmasta harmonisoinnista saatava etu olisi vähäinen, ja kansallisen lainsäädännön voidaan katsoa riittävän. Harmonisoinnin sijaan voitaisiin kiinnittää huomiota muihin toimenpiteisiin, kuten Euroopan pakolaisrahaston käyttöön ja hyvien käytäntöjen levittämiseen.

Turvapaikanhakijoiden olosuhteita koskevien vähimmäisvaatimusten ja niiden toteutumisen seurannan yhteydessä tulisi ottaa huomioon myös mahdollista myöhempää kotoutumista tai paluuta tukeva toimintakykyä ylläpitävä työ- ja opintotoiminta sekä työskentelyoikeus, tutkintojen ja ammattipätevyyden tunnustaminen jo tässä vaiheessa ja vapaa-aikaan liittyvien, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ulkopuolisten osallistumismahdollisuuksien toteutuminen. Suotava lähestymistapa olisi riittävän laajojen toimenpiteiden tarjoaminen kaikille.

Toisen vaiheen välineiden kattavuuden varmistaminen

(18) Millä muilla aloilla yhdenmukaistaminen voisi olla hyödyksi tai tarpeellista, kun tavoitteena on todella kattava lähestymistapa turvapaikkamenettelyyn ja sen seurauksiin?

Suomi katsoo, että ensisijaisesti on keskityttävä jo hyväksytyjen säädösten yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseen. Suomen näkemyksen mukaan jatkossa tulisi tunnistaa keskeiset järjestelmän osatekijät, joihin keskitytään ja joita harmonisoidaan edelleen säännöksiä samalla yksinkertaistaen. Tavoitteena tulee olla yksinkertaisempi, selkeämpi, nopeampi ja avoimempi turvapaikkamenettely.

Suomi pitää tärkeänä, että unionin yhteistä paluu- ja palauttamispolitiikkaa (*return policy*) kehitetään osana yhteistä eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa. Suomen näkemyksen mukaan johdonmukainen turvapaikkapolitiikka edellyttää, että kielteisen päätöksen saaneen ja unionin alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen on poistuttava alueelta ja tarvittaessa hänet on voitava poistaa unionin alueelta tahdonvastaisesti.

Käytännön yhteistyö ja Euroopan unionin virasto

(19) Mille muille alueille käytännön yhteistyö voitaisiin laajentaa, että siitä on hyötyä, ja maksimoida sen vaikutus? Millä tavoin useammat sidosryhmät voisivat osallistua hyödyllisesti toimintaan? Miten voitaisiin levittää ja valtavirtaistaa innovointia ja hyviä käytänteitä käytännön yhteistyön alalla?

Suomi pitää käytännön yhteistyön kehittämistä välttämättömänä pyrittäessä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Lisäämällä jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaisten välittömiä yhteyksiä, lisätään tietämystä toisten jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmistä ja helpotetaan sekä yhteisen lainsäädännön valmistelua että hyvien käytänteiden omaksumista.

Yhteistyötä voitaisiin entisestään kehittää alkuperämaita ja päätöslinjauksia koskevan tiedonvaihdon alalla. Käytännön yhteistyö toisi lisäarvoa myös yhteisen koulutuksen, käännös- ja tulkkaukspalvelujen, soveltamisohjeistuksen sekä EU:n uudelleensijoittamistoiminnan edistämiseksi.

Suomi kannattaa lämpimästi ajatusta ottaa sekä valtioiden väliset järjestöt että kansalaisjärjestöt entistä enemmän mukaan käytännön yhteistyöhön. Järjestöillä voi olla annettavaa laaja-alaisesti turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiin liittyen (esim. UNHCR, Punainen Risti, IOM, eri pakolaisjärjestöt) tai oman erityispainopisteensä näkökulmasta (esim. lasten oikeuksien järjestöt). Järjestöjen panosta voisi lisätä esimerkiksi liittyen alkuperämaatiedon kokoamiseen,

turvapaikkapuhuttelujen kehittämiseen, koulutukseen ja toiminnan kehittämiseen erityisissä paine- tai kriisitilanteissa.

(20) Miten käytännön yhteistyöstä voisi olla apua yhteisen lähestymistavan kehittämisessä eri kysymyksiin, kuten sukupuolesta johtuvan tai erityisesti lapsiin kohdistuvan vainon käsitteisiin, epäämislausekkeiden soveltamiseen tai väärinkäytösten ehkäisemiseen?

Yhteisen lähestymistavan tulisi perustua yhteiselle lainsäädännölle ja sen yhdenmukaiselle soveltamiselle, jota EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ohjaisi.

Tämän perustan lisäksi on tarpeen entisestään kehittää jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa helposti ja nopeasti näkemyksiä erilaisista ajankohtaisista kysymyksistä, jotta yhteisiin lähestymistapoihin ja mahdollisimman yhtenäiseen soveltamiskäytäntöön päästäisiin. Yhteydenpito voisi tapahtua eri kysymyksiin erikoistuneiden asiantuntijoiden sähköisen yhteysverkoston kautta tai Eurasil-toimintaa kehittäen keskustelu- ja tiedonvaihtotapaamisten kautta. Voitaisiin myös harkita mahdollisuutta perustaa pysyvämpi asiantuntijafoorumi, jonne kukin jäsenvaltio lähettäisi turvapaikka-asioihin perehtyneen yhdysmiehensä.

(21) Millaisia vaihtoehtoja voitaisiin kuvitella rakenteellisen tuen antamiseksi erilaisille käytännön yhteistyötoimille ja niiden jatkuvuuden varmistamiseksi? Olisiko Euroopan unionin viraston perustaminen järkevä vaihtoehto? Jos kyllä, millaisia tehtäviä sille olisi annettava?

Suomi pitää tärkeänä, että käytännön yhteistyön tukemiseksi perustetaan pysyvä rakenne, ja että tarvetta Euroopan unionin tukiviraston perustamiseksi tähän tarkoitukseen tutkitaan. Samalla on luonnollisesti huolehdittava siitä, ettei perustettava rakenne ole päällekkäinen jo olemassa olevien rakenteiden kanssa.

Pysyvä rakenne tarjoaisi puitteet käytännön yhteistyölle. Se voisi ylläpitää portaalia alkuperämaatiedonvaihtoa varten, tarjota koulutusta, koordinoida käännös- tai tulkkauspalveluyhteistyötä sekä tukea valtioita, joiden turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmät ovat joutuneet erityisten paineiden kohteeksi (organisaatio koordinoisi esimerkiksi suojeluasiantuntijoiden ryhmien toimintaa liittyen laajamittaiseen maahantuloon tai tilanteisiin, joissa johonkin jäsenvaltioon tulee tavallista suurempi turvapaikanhakijoiden joukko). Organisaatio voisi tukea EU:n uudelleensijoittamistoimintaa ja seurata jäsenvaltioiden EU-lainsäädännön soveltamiskäytäntöjä sekä valmistella yhteisiä lähestymistapoja. Organisaatiolla voisi niin ikään tukea yhteistyötä eri maiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamiseksi.

(22) Millainen operatiivinen ja institutionaalinen rakenne tällaisella virastolla olisi oltava, jotta se pystyisi hoitamaan tehtävänsä menestyksellisesti?

Suomi katsoo, että käytännön yhteistyön rakenteet saattaisivat kehittyä Euroopan unionin tukivirastoksi, joka tarjoaisi yhteistyöverkostoa tehokkaamman vaihtoehdon käytännön yhteistyön hoitamiseksi. Tukivirastolle tulisi taata riittävät resurssit ja itsenäinen asema tehtäviensä hoitamiseksi.

Yhteisvastuu ja rasituksen jakaminen

(23) Pitäisikö Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää täydentää toimenpiteillä, joilla tuetaan rasituksen jakamista oikeudenmukaisesti?

Dublin-järjestelmän ensisijainen tehtävä on määritellä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, ja Dublin-järjestelmää tulisi kehittää komission Dublin-järjestelmän arviota koskevan asiakirjan pohjalta. Dublin-järjestelmä ei ole rasituksen jaon väline.

(24) Millaisia muita menettelyjä voitaisiin kehittää, jotta turvapaikanhakijat ja/tai kansainvälistä suojelua saavat henkilöt jakautuisivat tasaisemmin jäsenvaltioiden kesken?

Rasituksen oikeudenmukainen jakaminen jäsenvaltioiden kesken on tärkeää ja sen toteuttamiseksi olisi tutkittava mahdollisuutta turvapaikkajärjestelmän täydentämiseen omalla, siihen tarkoitettulla menettelyllään.

(25) Miten voitaisiin lisätä Euroopan pakolaisrahaston tehokkuutta, kerrannaisvaikutuksia ja kansallisia resursseja täydentävää vaikutusta? Onnistuisiko tämä, jos luotaisiin esimerkiksi edellä mainittuja tiedonvaihtomenettelyjä? Millaisia muita keinoja voitaisiin käyttää?

Euroopan pakolaisrahaston tehokkuutta, kerrannaisvaikutuksia ja kansallisia resursseja täydentävää vaikutusta voitaisiin lisätä tehostamalla tietojenvaihtoa ja keskinäistä oppimista jäsenmaiden välillä turvapaikkamenettelyä ja vastaanoton järjestämistä koskevia hyviä käytäntöjä ja kokemuksia levittämällä. Tällöin vaikutettaisiin positiivisesti toiminnan yhtenäistymiseen ja myös turvapaikanhakijoiden oikeuksien yhtenäiseen toteutumiseen eri jäsenmaissa. Pakolaisrahastojärjestelmän ja rahoituksen jakamisen yksinkertaistaminen helpottaisi toimintaa. Myös periaatteellisella tasolla rahan liikuttaminen (voidaan katsoa myös vastuunjaon toteuttamiseksi) on järjestelmien toimivuuden kannalta helpompaa kuin turvapaikanhakijoiden siirteleminen jäsenmaiden välillä. Kuitenkin täytyy ottaa huomioon, että saattaa olla tilanteita, joissa myös henkilöiden siirtäminen jäsenmaiden välillä voi olla tarpeellista, joten tätä mahdollisuutta ei tule rajata säädösten ulkopuolelle.

Myös uudelleensijoittamista koskeva tietojenvaihto ja keskinäinen oppiminen vaikuttaisivat positiivisesti yhteisten eurooppalaisten menettelyjen syntymiseen. Tämän asian ei tarvitsisi koskea pelkästään alueellisia suojeluohjelmia, vaan myös jäsenmaiden suoraa yhteistyötä UNHCR:n kanssa ja kansallista uudelleensijoittamistoimintaa. Yhteyksien lisääminen turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanoton ja kehitysyhteistyön välillä sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla kuten myös vahvistunut keskustelu lähtöalueiden, kauttakulkualueiden ja kohdealueiden välillä kehitystä koskevissa kysymyksissä tukevat pakolaisrahastoon liittyvää tiedonvaihtoa ja oppimista.

(26) Onko sellaisia erityisiä rahoitustarpeita, joita ei saada täytettyä tyydyttävästi nykyisten rahastojen avulla?

Erilaiset tilapäisesti oleskelevat ryhmät saattavat jäädä rahastojen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi Eurooppaa kohti suuntautuu monenlaista, mm. kehityskysymyksiin yhteydessä olevaa muuttoliikettä, joihin rahastot eivät vastaa. Näiden henkilöiden joukossa on myös kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä, jotka on pystyttävä tunnistamaan. Yhteistoiminta kolmansien maiden kanssa tässä yhteydessä on tärkeää. Näihin kysymyksiin on etsittävä ratkaisuja edellisessä kohdassa mainitun lähtöalueita, kauttakulkualueita ja kohdealueita koskevan monenkeskisen keskustelun ja muiden rahoituskanavien kautta.

Kolmansien maiden tukeminen niiden tarjoaman suojelun lujittamiseksi

(27) Miten tulisi lisätä alueellisten suojeluohjelmien tehokkuutta ja jatkuvuutta, jos niitä pidetään tarpeellisina? Pitäisikö alueellisten suojeluohjelmien käsitettä kehittää edelleen? Jos kyllä, miten?

Jatkotyön tulee perustua käynnissä olevien (Tansania, Valkovenäjä, Moldova, Ukraina) hankkeiden tulosten arviointiin. Ohjelmia tulisi kehittää siten, että niissä koherentisti pyritäisiin ottamaan huomioon myös laajemmin ko. maiden kehityskysymykset sekä humanitaarinen apu.

(28) Miten EU voisi parhaiten tukea kolmansia maita, jotta nämä pystyisivät hoitamaan turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiä tehokkaammin?

Kyseisiä maita tulisi tukea niiden pyrkimyksessä rakentaa kansallista suojelukapasiteettia. Useat maat ovat ratifioineet Geneven pakolaissopimuksen, mutta eivät eri syistä kykene noudattamaan sen velvoitteita. Tiettyjen kolmansien maiden kohdalla voitaisiin myös harkita tuen tarjoamista toissijaisen suojelun antamisen kehittämiseksi.

Suojelukysymysten lisäksi pakolaisten humanitaarinen avustaminen UNHCR:n kautta on keskeistä.

(29) Kuinka yhteisön yleisiä, kolmansia maita koskevia strategioita voitaisiin johdonmukaistaa ja tehostaa pakolaiskysymysten osalta?

Strategioissa tulisi ottaa huomioon maakohtaiset erot pakolaistilanteiden osalta. UNHCR:lla on globaali mandaatti pakolaistilanteissa. Turvapaikkakysymykset tulisi integroida osaksi strategioita varsinkin silloin kun esim. pitkään jatkuneet pakolaisongelmat vaikuttavat ko. maiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Pakolais- ja turvapaikkakysymykset tulisi huomioida kahdenvälisessä dialogissa. Tehostettua kahdenvälistä dialogia tulisi käydä sellaisten maiden kanssa, joista EU:n alueelle tulee runsaasti turvapaikanhakijoita sekä laittomia maahanmuuttajia kuten nyt jo tapahtuu eräiden Afrikan maiden kanssa.

Uudelleen sijoittaminen

(30) Miten saataisiin aikaan merkittävä ja kestävä EU:n sitoumus uudelleensijoittamiseen?

Suomi kannattaa Euroopan unionin yhteisesti toteuttamaa, jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen perustuvaa uudelleensijoittamistoimintaa. Uudelleensijoittamistoimintaan osallistuvien jäsenmaiden määrän lisääminen on tärkeä tavoite. Euroopan pakolaisrahaston osalta tulisi tutkia, missä määrin rahastoa on hyödynnetty uudelleensijoittamistoiminnassa ja onko tämä uusi mahdollisuus houkutellut mukaan uudelleensijoittamistoimintaan uusia jäsenmaita.

On tärkeätä määritellä, mitä uudelleensijoittamisella tarkoitetaan. Uudelleensijoittamisesta ei ole kyse silloin, kun EU:n sisällä jaetaan vastuuta turvapaikkahakemusten tutkinnasta. Siinä ei myöskään ole kyse kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden kesken yhteisvastuun nimissä

(31) Miten voitaisiin omaksua koordinoitu lähestymistapa uudelleensijoittamiseen EU:n tasolla? Mitä se edellyttäisi taloudellisella, operatiivisella ja institutionaalisella tasolla?

EU:n tulisi kytkeä uudelleensijoittamistoimet osaksi kokonaisvaltaista lähestymistapaa suhteessa kolmansiin maihin, mistä löytyy varteenotettavia kansallisia esimerkkejä uudelleensijoittamista harjoittavista jäsenmaista.

EU:n yhteisesti toteuttama uudelleensijoittamistoiminta edellyttää myönteistä eurooppalaista ja kansallista suhtautumistapaa, tiedonvaihtoa hyvistä käytännöistä ja malleista sekä käytännön yhteistyötä jäsenmaiden kesken sekä UNHCR:n ja muiden järjestöjen kanssa. Suomella on erittäin hyviä kokemuksia projektityhteistyöstä muiden jäsenmaiden kanssa uudelleensijoittamistoiminnassa. Suomen työministeriön toteuttamilla MORE- ja MOST-projekteilla pyrittiin laajentamaan uudelleensijoittamistoimintaa: projektityhteistyö (Suomella kokemuksia mm. Irlannin ja Espanjan kanssa) luo hyvät mahdollisuudet uudelleensijoittamistoiminnan laajenemisen edellyttämälle jäsenmaiden väliselle keskinäiselle oppimiselle. Suomi on myös jatkossa valmis kahdenväliseen yhteistyöhön uudelleensijoittamistoiminnan kehittämiseksi.

Jos tulevaisuudessa perustetaan EU:n tukivirasto, tämä voisi olla oikea taho EU:n yhteisen uudelleensijoittamistoiminnan koordinoimiselle.

(32) Millaisiin muihin tilanteisiin voitaisiin harkita sovellettavan EU:n yhteistä uudelleensijoittamissitoumusta? Millä ehdoin?

Uudelleensijoittaminen on eräs tapa, jolla EU voi osallistua pitkittyneiden pakolaistilanteiden ratkaisemiseen yhteistyössä kansainvälisen yhteisön ja UNHCR:n kanssa. Uudelleensijoittamisen kautta EU voi myös osallistua kansainväliseen vastuunjakoon erityisissä kriisitilanteissa. Ottaen huomioon esimerkiksi Irakin kaltaisen kriisin mittasuhteet, ei uudelleensijoittamisella luonnollisestikaan kyetä kriisiä ratkaisemaan. Tällaisissa tapauksissa EU voisi kuitenkin osallistua vastuunjakoon sijoittamalla uudelleen erityisen haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä.

Erilaisista muuttajista koostuvien muuttovirtojen kohtelu ulkorajoilla

(33) Mitä muita toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa sen varmistamiseksi, että EU:n säännöstöstä sekä kansainvälisestä pakolais- ja ihmisoikeuslainsäädännöstä johtuvat suojeluvelvoitteet otetaan huomioon ulkorajojen valvonnassa? Mitä toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa erityisesti sen varmistamiseksi, että laittomien maahanmuuttajien torjumiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpano ei vaikuta turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksiin saada suojelua?

Suomi katsoo, että EU:n tehostunut toiminta laittomien maahanmuuttajien torjumiseksi ei saa estää mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua. Onkin aiheellista laajentaa yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä käytävä keskustelu koskemaan mahdollisuutta saapua laillisesti EU:n alueelle ja jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Suomi pitää välttämättömänä, että kansainvälisen suojelun asiantuntijat (esim. turvapaikka-asiantuntijaryhmät) ovat läsnä unionin ulkorajoilla tekemässä asiantuntija-arvioita henkilöiden tarpeista saada kansainvälistä suojelua. Tulisi tutkia mahdollisuuksia, kuinka UNHCR ja muut järjestöt voisivat tukea asiantuntijoita tässä toiminnassa.

Suojeluvälvoitteiden parempaan huomioimiseen tulee myös pyrkiä tiivistämällä edelleen jäsenvaltioiden ja Frontexin yhteistyötä erityisesti UNHCR:n kanssa. Yhteistyön kehittämisen tavoitteena tulee olla yhdenmukainen lähestymistapa rajavalvontaan, mikä pitää sisällään *interception* – toimenpiteet, paluu-ulottuvuuden ja oikeuden hakea kansainvälistä suojelua. Suomi pitää tässä yhteydessä tärkeänä määritellä, mitä ”*interception*” –käsitteellä unionissa tarkoitetaan.

Suomi pitää tärkeänä, että komission kansainvälistä merioikeutta käsittelevän selvityksen pakolais- ja turvapaikkakysymyksiä koskevat näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon myös unionin käytännön toiminnassa.

(34) Kuinka voitaisiin parantaa kansallisia valmiuksia luoda tehokkaita, suojelunäkökohdat huomioon ottavia maahantulon hallintajärjestelmiä erityisesti silloin, kun rajoille saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä?

Ulkorajojen valvontaa silmällä pitäen on EU:ssa perustettu hiljattain rajarahasto, josta on mahdollista saada tukea kansallisten maahantulon hallintajärjestelmien kehittämiseen. Jäsenvaltiot voivat saada tukea kansallisten maahanmuuttojärjestelmiensä parantamiseen myös muista yhteisvastuun ja muuttovirtojen hallinnan puiteohjelman rahastoista. Nopeat rajainterventiorajat (Rapid Border Intervention Teams, RABIT) puolestaan voivat tukea jäsenmaita tilanteissa, joissa niiden rajoille saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä. Suomi pitää mielenkiintoisena selvittää jäsenmaiden kokemuksia näiden instrumenttien hyödyntämisestä tilanteissa, joissa jäsenmaita saapuu joukoittain maahanpyrkijöitä.

Komissio on esittänyt turvapaikka-asiantuntijaryhmien perustamista unioniin. Nämä ryhmät toimisivat nopeiden rajainterventiorajat vastapainona keskittyen kansainvälistä suojelua koskeviin kysymyksiin. Suojelunäkökohtien huomioimisen kannalta tulisi tarkastella yhteistyömuotoja RABIT-ryhmien ja turvapaikka-asiantuntijaryhmien välillä (sekä mahdollisesti perustettavan tukiviraston ja Frontexin sekä Europolin välillä).

Suomen käsityksen mukaan tulisi jatkaa EU:n yhteisvastuun kehittämistä tarkastellen muun muassa sitä, millä tavalla voitaisiin tukea sellaisia jäsenmaita, joiden rajoille saapuu joukoittain maahanpäätyjiä.

EU:n asema globaalina toimijana pakolaiskysymyksissä

(35) Miten EU:n turvapaikkapolitiikasta voitaisiin tehdä kaikkien sen jäsenvaltioiden yhteistä politiikkaa, jolla vastataan pakolaiskysymyksiin kansainvälisellä tasolla? Millaisia malleja EU voisi käyttää, jotta siitä kehittyisi globaali toimija pakolaiskysymyksissä?

EU voi vahvistaa kansainvälistä rooliaan pakolaiskysymyksissä, mikäli se kykenee kehittämään yhteistä turvapaikkajärjestelmäänsä. Kansainvälisellä tasolla EU:n tulisi pyrkiä tiiviimpään ja koordinoitumpaan yhteistyöhön mm. UNHCR:ssä siten että se kykenisi vaikuttamaan nykyistä aktiivisemmin järjestön toiminnan suuntaamiseen ja sen painopisteisiin. EU:n tulisi myös kehittää valmiuksia vastata yllättäviin pakolaistilanteisiin sekä etsiä tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa pysyviä ratkaisuja.