



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2012/2032(INI)

23.5.2012

MIETINTÖLUONNOS

EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämisestä turvapaikka-asioissa
(2012/2032(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Valmistelija: Kyriacos Triantaphyllides

SISÄLTÖ

Sivu

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS.....	3
PERUSTELUT.....	10

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämisestä turvapaikka-asioissa

(2012/2032(INI))

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan 2 kohdan, 78 artiklan ja 80 artiklan,
- ottaa huomioon 2. joulukuuta 2011 annetun komission tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: "EU:n sisäisen solidaarisuuden lisääminen turvapaikka-asioissa – Vastuun parempaan jakamiseen ja keskinäisen luottamuksen lisäämiseen tähtäävä EU:n ohjelma" (COM(2011)0835),
- ottaa huomioon 25. marraskuuta 2009 antamansa päätöslauselman komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten – Tukholman ohjelma"¹,
- ottaa huomioon 6. huhtikuuta 2005 annetun komission tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 (COM(2005)0123),
- ottaa huomioon oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 8. maaliskuuta 2012 pidetyssä 3151. istunnossa annetut päätelmät yhteisestä kehiksestä aidon käytännön solidaarisuuden osoittamiseksi niitä jäsenvaltioita kohtaan, joiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu erityisiä, myös eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen aiheuttamia paineita,
- ottaa huomioon kansainväliset ja eurooppalaiset ihmisoikeusvälineet ja erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan YK:n yleissopimuksen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen, jäljempänä "Euroopan ihmisoikeussopimus" ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä "perusoikeuskirja",
- ottaa huomioon komission 6. kesäkuuta 2007 antaman vihreän kirjan Euroopan yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä (COM(2007)0301),
- ottaa huomioon komission 17. kesäkuuta 2008 julkaiseman asiakirjan "Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma: EU:n yhdenmety lähestymistapa suojeluun" (COM(2008)0360),
- ottaa huomioon vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten

¹ EUVL C 285 E, 21.10.2010, s. 12.

tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20. heinäkuuta 2001 annetun direktiivin 2001/55/EY¹,

- ottaa huomioon 17. kesäkuuta 2011 pidetyssä neuvoston kokouksessa julkaistun puheenjohtajavaltio Puolan, Tanskan ja Kyproksen laatiman 18 kuukauden ohjelman,
 - ottaa huomioon komission 15. marraskuuta 2011 antaman ehdotuksen asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta (COM(2011)0751),
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 48 artiklan,
 - ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön sekä ulkoasiainvaliokunnan lausunnon (A7-0000/2012),
- A. ottaa huomioon, että Euroopan unioni on sitoutunut saamaan vuonna 2012 valmiiksi Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän,
- B. katsoo, että toimiva solidaarisuus ja vastuun jakaminen on ymmärrettävä keinona auttaa jäsenvaltioita täyttämään velvoitteensa tarjota suojelua sitä tarvitseville eli kansainvälistä suojelua saaville henkilöille sekä apua niille kolmansille maille, joissa on eniten pakolaisia, jotta voitaisiin vahvistaa koko yhteistä suojelun aluetta,

Johdanto

1. suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon "EU:n sisäisen solidaarisuuden lisääminen turvapaikka-asioissa", jossa vaaditaan solidaarisuuden ja vastuun jakamisen idean muuttamista konkreettisiksi toimiksi;
2. muistuttaa, että oikeus kansainväliseen suojeluun on kansainväliseen ja unionin lainsäädäntöön sisältyvä perusoikeus, jota täydennetään erilaisilla lisäoikeuksilla ja -periaatteilla, joita ovat muun muassa palauttamiskiellon periaate, oikeus ihmisarvoon, kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto, oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sekä oikeus yksityis- ja perhe-elämään;
3. vakuuttaa, ettei solidaarisuuden periaate koske vain jäsenvaltioiden keskinäisiä suhteita, vaan kattaa myös turvapaikanhakijat ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt;
4. korostaa, että turvapaikkahakemusten määrä on viime vuosikymmenen aikana vähentynyt jyrkästi EU:ssa; korostaa, että tietyt jäsenvaltiot vastaanottavat kohtuuttoman määrän turvapaikkahakemuksia muihin verrattuna ja että turvapaikkahakemukset jakautuvat epätasaisesti jäsenvaltioiden kesken; painottaa, että nämä eriarvoisuudet on välttämättä tunnistettava esimerkiksi vertailemalla absoluuttisia lukuja ja valmiusindikaattoreita;
5. painottaa, että turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden suojelun korkeaa tasoa ei voida saavuttaa, jos eri jäsenvaltioiden välisiä eroja turvapaikkahakemusten osuuksissa ja teknisissä ja hallinnollisissa valmiuksissa ei tasoiteta;

¹ EYVL L 212, 7.8.2011, s. 12.

6. katsoo, että vaikka turvapaikkahakemusten määrä vaihtelee, se on silti jossain määrin ennustettavissa erityisesti EU:n rajanylityspaikkojen osalta;
7. toteaa, että EU:n ulkorajavaltioiden saama tuki niitä toimenpiteitä varten, joita niiden odotetaan toteuttavan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän mukaisesti, ei vielä läheskään riitä; huomauttaa, että SEUT:n 80 artiklassa vaaditaan olemassa olevien toimenpiteiden käyttöön ottamista sekä tarvittaessa uusien toimenpiteiden kehittämistä ulkorajavaltioiden tukemiseksi;
8. korostaa, että on tärkeää kerätä, analysoida ja suhteuttaa luotettavia, täsmällisiä, kattavia, vertailukelpoisia ja ajan tasalla olevia tilastotietoja, joiden perusteella pystytään seuraamaan ja arvioimaan toimenpiteitä ja saamaan selkeä käsitys turvapaikka-asioista;
9. pitää valitettavana sitä, että muukalaisviha ja rasismi sekä turvapaikanhakijoita ja pakolaisia koskevat kielteiset ja vääriin tietoon perustuvat käsitykset ovat saaneet yhä enemmän jalansijaa EU:ssa; suosittelee, että jäsenvaltiot toteuttaisivat turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden todellista tilannetta koskevia tiedotuskampanjoita;

Käytännön yhteistyö ja tekninen apu

10. korostaa, että perustamalla Euroopan turvapaikka-asioden tukivirasto (EASO) voidaan tiivistää turvapaikkakäytäntöjen välisten huomattavien erojen tasaamiseen tähtäävää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja parantaa turvapaikkajärjestelmien toimivuutta ja oikeudenmukaisuutta EU:ssa;
11. muistuttaa, että Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän on annettava teknistä tukea ja tarjottava erityisasiantuntemusta jäsenvaltioille turvapaikkalainsäädännön täytäntöönpanossa sekä tunnistettava mahdolliset puutteet jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmissä;
12. kehottaa EASOa optimoimaan käytössään olevat resurssit sille annettujen tehtävien, rajallisen talousarvion, resurssien ja kokemuksen pohjalta osallistumalla kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävään tiiviiseen vuoropuheluun ja niiden kanssa tehtävään tiiviiseen yhteistyöhön, joiden avulla voidaan vaihtaa tietoja ja koota yhteen turvapaikka-alaan liittyvää tietämystä, kerätä tietoja, vaihtaa parhaita toimintatapoja ja kehittää koulutusta sekä laatia luetteloita asiantuntijoista, sosiaalityöntekijöistä ja tulkeista, jotka voisivat avustaa kiireellisissä tapauksissa; suosittelee lisäksi, että EASO varmistaisi mahdollisimman monien järjestöjen osallistumisen neuvoa-antavaan foorumiin;
13. panee merkille EASOn ja Frontexin keskinäistä yhteistyötä koskevan komission ja neuvoston suosituksen ja painottaa, että tällainen yhteistyö kansainvälisen suojelun alalla edellyttää ehdottomasti Frontexin perusoikeusstrategian täysimääräistä ja nopeaa täytäntöönpanoa; korostaa, että yhteistyössä on pyrittävä turvapaikanhakijoiden suojelutason parantamiseen;

Yhteisvastuuseen perustuva rahoitus

14. suhtautuu myönteisesti vuonna 2014 perustettavaksi suunniteltuun turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon ja korostaa, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden suojeluun on osoitettava runsaasti ja riittävästi resursseja; painottaa tässä yhteydessä, että on tärkeää sisällyttää Euroopan pakolaisrahastoon suojakeinoja, joilla estetään varojen liiallinen keskittäminen yhdelle ainoalle toiminta-alalle Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kustannuksella;
15. pitää myönteisenä yksittäisten jäsenvaltioiden kanssa sisäasioiden alalla käytävää poliittista vuoropuhelua siitä, miten jäsenvaltiot aikovat käyttää varoja ennen monivuotisten ohjelmien laatimista; suosittelee kumppanuusperiaatteen vahvistamista ottamalla kansalaisyhteiskunta, paikallisviranomaiset ja asiaankuuluvat sidosryhmät mukaan;
16. katsoo, että parantamalla uudelleensijoittamistoimiin osallistuville jäsenvaltioille tarjottavien taloudellisten kannustimien selkeyttä ja tehokkuutta sekä laatimalla ennakoivia strategioita kansallisten turvapaikkajärjestelmien infrastruktuurien parantamiseksi edistää pitkällä aikavälillä normien yhdenmukaistamista EU:ssa ja parantaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän laatua; suosittaa, että jäsenvaltiot käyttävät käytössä olevia uudelleensijoittamistoimille suunnattuja varoja;
17. korostaa taloudellisen vastuun jakamisen tärkeyttä turvapaikka-asioissa ja suosittelee, että luotaisiin runsasrahoitteinen mekanismi, josta maksettaisiin korvauksia niille jäsenvaltioille, joiden vastaanottamien turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrä on absoluuttisesti tai suhteellisesti suurempi kuin muissa jäsenvaltioissa, ja josta avustettaisiin jäsenvaltioita, joiden turvapaikkajärjestelmät ovat puutteelliset; katsoo, että lisätutkimukset ovat tarpeen turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta ja käsittelystä aiheutuvien todellisten kulujen selvittämiseksi;
18. korostaa, että toiminnan rahoitukseen liittyy nykyään ongelmia: tarkkoja tietoja ja rahoitusta on vaikea saada, realististen ja tilannekohtaisten tavoitteiden asettaminen ja tehokkaiden seurantatoimien toteuttaminen on hankalaa;
19. korostaa, että varojen käyttöä ja hallinnointia on valvottava tiukasti erityisten indikaattorien ja kriteerien perusteella, jotta estetään henkilö- ja taloudellisten resurssien virheellinen kohdentaminen; suhtautuu tässä yhteydessä myönteisesti yhteisen arviointi- ja seurantajärjestelmän perustamiseen;

Vastuunjako

20. suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on sitoutunut tekemään kattavan arvioinnin Dublin-järjestelmästä vuonna 2014 ja käymään läpi järjestelmän oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset sekä ihmisoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset;
21. katsoo, että Dublin-asetuksella, jossa säädetään turvapaikkahakemuksia koskevan vastuun jakamisesta, sälytetään kohtuuton taakka EU:hun tulopisteinä toimiville jäsenvaltioille tarjoamatta niille keinoja selviytyä asiaan liittyvistä hallinnollisista ja taloudellisista vaatimuksista; toteaa, että tähän mennessä sovellettu Dublin-järjestelmä on johtanut turvapaikanhakijoiden eriarvoiseen kohteluun EU:ssa ja aiheuttanut haittaa perheenyhdistämiselle ja kotoutumiselle; korostaa myös tehokkuuteen ja

kustannustehokkuuteen liittyviä Dublin-asetuksen puutteita, koska yli puolet hyväksytyistä siirroista jää tekemättä ja saman henkilön useat turvapaikkahakemukset ovat edelleen yleisiä;

22. korostaa, että asiaan liittyvässä oikeuskäytännössä on keskeytetty Dublin-asetuksen mukaisia siirtoja ja ratkaistu yksittäisiä tapauksia mutta ei ole pystytty korjaamaan Dublin-järjestelmän kaikkia rakenteellisia puutteita; suhtautuu siksi myönteisesti pyrkimykseen sisällyttää Dublin II-asetukseen lisäedellytyksiä, joilla vähennetään järjestelmän haittavaikutuksia;

Turvapaikkahakemusten yhteiskäsittely

23. katsoo, että on välttämätöntä jatkaa vuoropuhelua turvapaikanhakijoita ja kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä koskevan vastuun jakamisesta sekä vuoropuhelua suojelunormien parantamista edistävien välineiden, kuten turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyn, (jäljempänä "yhteiskäsittely") ja uudelleensijoittamista koskevien ohjelmien, käyttämisestä;
24. katsoo, että yhteiskäsittely voisi olla hyödyllinen väline solidaarisuuden ja vastuun jakamisessa, jolloin voidaan ehkäistä tai ratkaista kapasiteettiongelmia, vähentää turvapaikkaprosesseihin liittyviä rasitteita ja kustannuksia sekä jakaa vastuu turvapaikkahakemusten käsittelystä entistä tasapuolisemmin;
25. pitää myönteisenä komission käynnistämää yhteiskäsittelyn toteuttamiskelpoisuutta koskevaa tutkimusta, jossa kartoitetaan unionin alueella toteutettavan yhteiskäsittelyn oikeudellisia ja käytännöllisiä vaikutuksia ja selvitetään tiettyjä kysymyksiä;
26. toteaa, että yhteiskäsittely ei välttämättä johda yhteiseen päätökseen mutta siihen voisi kuulua myös tuen antaminen ja yhteinen käsittely turvapaikkamenettelyn muissa osissa, kuten tunnistamisessa, ensimmäiseen päätökseen johtavan menettelyn valmistelemissa, kuulemisissa tai turvapaikkapäätöksiä koskevista suosituksista;
27. painottaa, että yhteiskäsittelyjärjestelmässä olisi kunnioitettava hakijoiden kaikkia oikeuksia, mistä olisi myös annettava vahvat takuut; korostaa, että yhteiskäsittelyä ei missään tapauksessa saa käyttää turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseen sen laadun kustannuksella;

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittaminen

28. korostaa, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittaminen voi tietyin edellytyksin olla yksi konkreettisimmista solidaarisuuden muodoista, ja että sillä voidaan edesauttaa merkittävästi tasapuolisemman Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomista;
29. korostaa, että uudelleensijoittamista koskeva Maltan EU-hanke (EUREMA), jossa kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä sijoitettiin uudelleen Maltalta muihin jäsenvaltioihin, ja vastaavat hankkeet ovat tärkeitä, ja kannattaa uusien vastaavien aloitteiden kehittämistä; on tyytyväinen komission lupaukseen arvioida perusteellisesti

EUREMA-hanketta ja esittää ehdotus EU:n pysyvästä uudelleensijoittamista koskevasta ohjelmasta;

30. kehottaa komissiota sisällyttämään ehdotukseensa EU:n pysyvästä uudelleensijoittamista koskevasta ohjelmasta vahvat menettelylliset takeet ja selkeät kriteerit, joilla pyritään takaamaan suojelua mahdollisesti saavien henkilöiden etujen noudattaminen; suosittelee vastaanottavan yhteisön, kansalaisyhteiskunnan ja paikallisviranomaisten ottamista alusta alkaen mukaan uudelleensijoittamisaloitteisiin;
31. korostaa, että vaikka uudelleensijoittaminen voi tarjota kestäviä ratkaisuja kansainvälistä suojelua saaville henkilöille ja keventää jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvia paineita, sen ei pidä johtaa vastuun siirtelyyn; vaatii, että uudelleensijoittamisen yhteydessä on vaadittava vahvoja sitoumuksia siitä hyötyviltä jäsenvaltioilta, jotta niiden turvapaikkajärjestelmissä olevat suojeluun liittyvät puutteet saataisiin korjattua tehokkaasti ja voitaisiin taata suojelun korkea taso lähettäviin jäsenvaltioihin jääville kansainvälistä suojelua saaville henkilöille;
32. on tyytyväinen rahoitusmahdollisuuksiin, jotka turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto tarjoaa turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamista varten, ja kannustaa jäsenvaltioita osallistumaan vapaaehtoisin aloitteisiin ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden kaikki oikeudet ja sen, että heidän suostumuksensa tarvitaan; kehottaa komissiota tutkimaan turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamista koskevan EU:n järjestelmän kehittämisen toteuttamiskelpoisuutta ja esittämään ehdotuksen toimivasta ja kestävästä ohjelmasta turvapaikanhakijoiden EU:n sisäistä uudelleensijoittamista varten;

Keskinäinen luottamus uudistetun hallintajärjestelmän ytimessä

33. painottaa, että on tärkeää luoda vakaa perusta jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle, koska tämä luottamus on pohjimmiltaan sidoksissa Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmän kehittämiseen ja solidaarisuuden lisäämiseen;
34. myöntää, että vaikka kansainväliseen suojeluun liittyvien velvoitteiden noudattaminen vahvistaa keskinäistä luottamusta, ei toimintatapoja kehitettäessä silti voida kautta linjan luottaa sääntöjen noudattamiseen, koska kansainvälisen ja EU:n turvapaikkalainsäädännön tulkinnassa ja soveltamisessa on edelleen jäsenvaltioiden välisiä suuria eroja, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikainen Dublin-asetukseen liittyvä oikeuskäytäntö osoittaa;
35. korostaa, että vaikka määräysten rikkomisesta johtuvat menettelyt voivat tietyin edellytyksin olla aiheellisia jonkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi, niihin pitäisi turvautua vasta viimeisenä keinona soveltaen samalla tukitoimenpiteitä, toimintasuunnitelmia ja valvontamekanismeja, jotta ne tuottaisivat toivotun tuloksen eivätkä ylikuormittaisi jo ennestään kuormitettuja järjestelmiä;
36. toteaa, että Dublin-järjestelmä perustuu keskinäiseen luottamukseen ja merkitsee hylkäämispäätösten vastavuoroista tunnustamista jäsenvaltioissa, koska turvapaikkahakemus voidaan käsitellä EU:ssa vain kerran; katsoo kuitenkin, ettei tämä toteudu kansainvälisen suojelun tarvetta koskevien päätösten vastavuoroisena

tunnustamisena, mikä johtaa oikeudellisiin esteisiin, hallinnollisiin ongelmiin ja oikeudelliseen epävarmuuteen sekä yleiseen epätasapainoon ja inhimillisiin kustannuksiin; kehottaa komissiota laatimaan tiedonannon kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden suojeluaseman siirtämistä ja turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista koskevasta kehyksestä vuoteen 2014 mennessä Tukholman ohjelman toteuttamista koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti;

37. painottaa, että maahanmuuton hallinta voi parantaa keskinäistä luottamusta ja solidaarisuustoimenpiteitä vain, jos se yhdistetään suojelulähtöiseen lähestymistapaan, jonka perusteella rajamenettelyt toteutetaan rajoittamatta pakolaisten ja kansainvälistä suojelua pyytävien henkilöiden oikeuksia;
38. toteaa, että rajoittavilla viisumijärjestelmillä ja tehostetuilla rajatarkastuksilla voi olla kielteisiä vaikutuksia kansainvälisen suojelun saamiseen, koska ne estävät hädässä olevia henkilöitä pääsemästä EU:hun; vahvistaa siksi, että on toteutettava toimenpiteitä suojelulähtöisyyden periaatteen mukaisesti;
39. katsoo, että viisumikäytäntöjen suojelulähtöisen soveltamisen yhtenä merkittävänä vaikutuksena olisi niiden turvapaikanhakijoiden määrän väheneminen, joihin sovelletaan Dublin II -menettelyjä, joissa otetaan huomioon maantieteellinen välimatka ja matkustustapa;
40. pitää myönteisenä, että komissio on sitoutunut laatimaan vuoteen 2013 mennessä tiedonannon uusista lähestymistavoista tärkeimpiä kauttakulkumaita koskevien turvapaikkamenettelyjen käytössä;
41. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle, jäsenvaltioiden parlamenteille ja Euroopan neuvostolle.

PERUSTELUT

Euroopan unioni on sitoutunut saamaan vuoden 2012 aikana valmiiksi Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomalla yhteisen suojelun ja solidaarisuuden alueen, joka perustuu yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhdenmukaiseen asemaan. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustana on kolme tukipylvästä: yhdenmukaisempien suojelunormien aikaansaaminen yhdenmukaistamalla jäsenvaltioiden turvapaikkalainsäädäntöä, tehokas käytännön yhteistyö, jota tuetaan vahvasti, ja jäsenvaltioiden keskinäisen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen solidaarisuuden ja vastuullisuuden parantaminen.

Suojelunormeja yhdenmukaistetaan jo muuttamalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, ja käytännön yhteistyötä on määrä parantaa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASOn) avulla. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kolmatta tukipylvästä on vielä ryhdyttävä käsittelemään syventämällä SEUT:n 80 artiklassa vahvistettuja käsitteitä solidaarisuus ja vastuun jakaminen, jotka muodostavat keskeisen horisontaalisen osan Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää.

Esittelijä katsoo, että solidaarisuuskehyksen luominen ei vapauta jäsenvaltioita noudattamasta turvapaikka-asioihin liittyviä kansainvälisiä ja EU:n lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan. Pikemminkin se tarjoaa Euroopan yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle erityisiä välineitä ja menettelyjä, joilla pyritään tukemaan ja auttamaan niitä jäsenvaltioita, joille aiheutuu turvapaikka-asioissa kohtuuttomia paineita ja kustannuksia etupäässä niiden maantieteellisen sijainnin tai väestötilanteen vuoksi. Kokonaisvaltaisella solidaarisuuskehyksellä, jonka puitteissa jäsenvaltioita on määrä auttaa parantamaan turvapaikkajärjestelmiensä laatua ja varmistamaan turvapaikanhakijoiden kaikkien oikeuksien huomioon ottaminen, varmistettaisiin toisin sanoen myös turvapaikkasäännösten asianmukainen täytäntöönpano ja siten koko Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän moitteeton toiminta on varmistettava erityisesti silloin, kun muuttovirrat koostuvat valtaosin eri ryhmistä, joita ovat maahanmuuttajat, turvapaikanhakijat, pakolaiset ja heikossa asemassa olevat henkilöt, kuten ilman huoltajaa olevat alaikäiset. Esittelijä haluaa korostaa, että turvapaikanhakijavirroilla ja muuttovirroilla on omat erityispiirteensä, joita ei missään tapauksessa voi jättää huomiotta eikä yhdistää. Hän muistuttaa pahoitellen mieliin, että vuoden 2011 aikana Välimereen hukkui ennätysmäärä ihmisiä, jotka pyrkivät EU:hun saadakseen suojelua.

Esittelijä korostaa, että Dublin-asetuksen mukainen vastuunjako asettaa kohtuuttomia odotuksia EU:hun tulopisteinä toimiville jäsenvaltioille, mikä heikentää koko Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää. Esittelijä ehdottaa useita eri toimintatapoja tilanteisiin, joissa jäsenvaltio ei pysty asianmukaisesti käsittelemään sen alueella jätettyjä turvapaikkahakemuksia. Niiden avulla voidaan vastata kokonaisvaltaisesti turvapaikka-asioissa ilmeneviin haasteisiin koko EU:n alueella. Komission tiedonannon "EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämisestä turvapaikka-asioissa – Vastuun parempaan jakamiseen ja keskinäisen luottamuksen lisäämiseen tähtäävä EU:n ohjelma" mukaan esittelijä on järjestänyt huomautuksensa, ehdotuksensa ja suosituksensa neljään pääryhmään: (a) käytännön yhteistyö

ja tekninen apu, (b) taloudellinen yhteisvastuu, (c) vastuunjako ja (d) keskinäinen luottamus uudistetun hallintajärjestelmän ytimessä.

Esittelijän mielestä tehokkaassa Euroopan yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä

- jäsenvaltioille, paikallisviranomaisille ja kansalaisyhteiskunnalle olisi annettava tietoja erilaisista EU:n rahastoista, joita voidaan käyttää turvapaikkoihin liittyvissä asioissa, kuten kelpoisuusvaatimuksia ja hakumenettelyjä koskevia tietoja;
- jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä olisi arvioitava säännöllisesti ja usein sekä parhaiden toimintatapojen että puutteiden tunnistamiseksi ja kohdennettujen tapauskohtaisten ratkaisujen löytämiseksi;
- jäsenvaltioiden olisi osoitettava keskinäistä solidaarisuutta toisilleen ja jaettava vastuuta esimerkiksi myös turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyn ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoittamisen kautta.

Tässä yhteydessä esittelijä korostaa EASOn keskeistä asemaa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien puutteiden tunnistamisessa sekä jäsenvaltioille tarjottavan käytännön avun koordinoinnissa, valvonnassa ja seurannassa. Annettaessa käytännön apua jäsenvaltioille olisi korostettava myös turvapaikkakysymysten asiantuntijaryhmien käyttämisen hyödyllisyyttä.

Käytettävissä olevien EU:n rahastojen välisen täydentävyyden mahdollisimman hyvä hyödyntäminen on yksi keskeinen tekijä solidaarisuuden periaatteen käytännön toteutuksessa. Tässä yhteydessä on erityisen tärkeää ottaa käyttöön kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoittamiseen liittyviä taloudellisia kannustimia.

Tämän päätöslauselman jokaisella ehdotuksella ja suosituksella pyritään luomaan todellinen suojelun alue, jolla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksia kunnioitetaan ja edistetään asianmukaisesti. Osa ehdotuksista on näin ollen horisontaalisia ja liittyy myös muihin EU:n politiikan aloihin, kuten raja- tai viisumipolitiikkaan, koska kaikkien EU:n politiikkojen soveltamisessa on noudatettava suojelulähtöisyyden periaatetta.