



TURVAPAIKKAPOLITIikka

Unionin turvapaikkapolitiikan tavoitteena on tarjota asianmukainen asema kolmansien maiden kansalaisille, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua jossakin jäsenvaltiossa, ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän vuoksi unioni pyrkii luomaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 artiklan 2 kohta, 78 artikla ja 80 artikla
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artikla

TAVOITTEET

EU:n tavoitteena on kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskeva yhteinen toimintapolitiikka, jonka avulla annetaan asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille, ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän toimintapolitiikan on oltava yhdenmukainen pakolaisten oikeusasemasta 28. heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja siihen 31. tammikuuta 1967 liitetyn pöytäkirjan kanssa. SEUT:ssa tai perusoikeuskirjassa ei määritellä käsitteitä ”turvapaikka” ja ”pakolainen”, vaan niissä viitataan Geneven yleissopimukseen ja sen pöytäkirjaan.

SAAVUTUKSET

A. Amsterdamin ja Nizzan sopimusten vaikutukset

Vuonna 1993 tehdyssä Maastrichtin sopimuksessa aikaisempi hallitusten välinen yhteistyö turvapaikka-asioissa saatettiin osaksi EU:n institutionaalista kehystä. Keskeinen toimija oli neuvosto, ja sen piti ottaa komissio mukaan työhönsä ja tiedottaa parlamentille turvapaikka-asioita koskevista aloitteistaan. Euroopan unionin tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa turvapaikka-asioissa.

Amsterdamin sopimuksessa vuonna 1999 unionin toimielimille annettiin uusia valtuuksia turvapaikkalainsäädännön alalla erityistä toimielinjärjestelyä noudattaen. Komissiolle ja jäsenvaltioille annettiin jaettu aloiteoikeus viiden vuoden siirtymäajaksi, ja neuvosto saattoi tehdä yksimielisen päätöksen parlamentin kuulemisen jälkeen. Tuomioistuimelle myönnettiin myös toimivaltuudet tietyissä tapauksissa. Amsterdamin sopimuksessa määrättiin lisäksi, että neuvosto saattoi tämän ensimmäisen viisivuotiskauden lopuksi päättää siirtyä soveltamaan tavallista



yhteispäätösmenettelyä, jossa se tekee päätöksensä määränemmistöllä. Näin neuvosto päättikin vuoden 2004 lopussa, ja yhteispäätösmenettelyä (josta nykyään käytetään nimitystä ”tavallinen lainsäätämisyjärjestys”) on sovellettu vuodesta 2005 alkaen.

Lokakuussa 1999 hyväksytyssä Tampereen ohjelmassa Eurooppa-neuvosto päätti, että yhteinen eurooppalainen järjestelmä toteutetaan kahdessa vaiheessa. Lyhyellä aikavälillä hyväksyttiin yhteiset vähimmäisvaatimukset, joiden piti pitkällä aikavälillä johtaa yhteiseen menettelyyn ja yhdenmukaiseen asemaan koko unionissa voimassa olevan turvapaikan saaneille.

Tuloksena oli Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäinen vaihe vuosina 1999–2004, jolloin vahvistettiin perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (samalla korvattiin vuonna 1990 tehty kansainvälinen / hallitusten välinen Dublinin yleissopimus), ja perustettiin Eurodac-tietokanta sormenjälkitietojen tallentamista ja vertailua varten. Lisäksi määritettiin yhteiset vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden piti noudattaa turvapaikanhakijoiden vastaanottamisen yhteydessä, edellytykset kansainvälisen suojelun saamiseksi, myönnetyn suojelun luonne sekä pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevat menettelyt. Täydentävällä lainsäädännöllä katettiin tilapäisen suojelun antaminen laajamittaisten muuttovirtojen yhteydessä.

Haagin ohjelmassa marraskuussa 2004 kehoitettiin hyväksymään toisen vaiheen välineet ja toimenpiteet vuoden 2010 loppuun mennessä ja korostettiin, että EU:n pyrkimyksenä oli ylittää vähimmäisvaatimukset ja kehittää yhteiset takeet sisältävä yhteinen turvapaikkamenettely ja yhdenmukainen asema suojelua saaville henkilöille. Vuonna 2008 tehdyssä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa tätä määräaikaa lykättiin vuoteen 2012.

B. Lissabonin sopimus

Joulukuussa 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus muutti tilanteen siten, että turvapaikka-alan toimenpiteet muutettiin vähimmäisvaatimusten vahvistamisesta yhdenmukaisen aseman ja yhdenmukaiset menettelyt sisältäväksi yhteiseksi järjestelmäksi.

Yhteiseen turvapaikkajärjestelmään on sisällyttävä seuraavat:

- yhdenmukainen turvapaikka-asema
- yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema
- yhteinen järjestelmä tilapäisen suojelun antamiseksi
- yhteiset menettelyt yhdenmukaisen turvapaikka-aseman tai toissijaista suojelua koskevan aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa
- perusteet ja menettelyt, joiden mukaan määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio
- vastaanotto-olosuhteita koskevat vaatimukset
- kumppanuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa.



Lissabonin sopimuksesta lähtien SEUT:n 80 artiklassa nimenomaisesti määrätään myös yhteisvastuun periaatteesta ja oikeudenmukaisesta vastuunjaosta jäsenvaltioiden välillä, myös taloudellisen rasiitteen osalta. EU:n turvapaikka-asioita koskeviin toimiin olisi tarvittaessa sisällytettävä asianmukaiset toimenpiteet, joilla varmistetaan tämän periaatteen toteutuminen. Perussopimuksella muutettiin myös merkittävästi turvapaikka-asioita koskevaa päätöksentekomenettelyä ottamalla yhteispäätösmenettely käyttöön vakiomenettelynä. Lisäksi unionin tuomioistuimen mahdollisuuksia harjoittaa oikeudellista valvontaa parannettiin huomattavasti. Ennakkoratkaisupyynnön voivat nykyään esittää kaikki jäsenvaltion tuomioistuimet eivätkä enää vain ne, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan voi hakea muutosta. Tämä on mahdollistanut unionin tuomioistuimen turvapaikka-alan oikeuskäytännön kehittymisen aiempaa merkittävämmäksi.

Eurooppa-neuvoston 10. joulukuuta 2009 vuosiksi 2010–2014 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa vahvistetaan, että ”Eurooppa-neuvosto pyrkii edelleen päättäväisesti saamaan aikaan yhteisen suojelun ja solidaarisuuden alueen, joka perustuu yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden yhdenmukaiseen asemaan”. Tukholman ohjelmassa korostetaan erityisesti, että on edistettävä todellista solidaarisuutta sellaisia jäsenvaltioita kohtaan, joihin kohdistuu erityisiä paineita. Lisäksi siinä korostetaan uuden Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) merkittävää asemaa.

Vaikka komissio oli tehnyt ehdotuksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toisesta vaiheesta jo vuosina 2008 ja 2009, neuvottelut edistyivät hitaasti. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe hyväksyttiin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, ja vähimmäisvaatimusten painottamisesta siirryttiin yhdenmukaiseen suojeluasemaan perustuvaan yhteiseen turvapaikkamenettelyyn.

C. Tärkeimmät säädökset ja nykyiset uudistuspyrkimykset

Lukuun ottamatta uudelleenlaadittua [aseman määrittelyä koskevaa direktiiviä](#), joka tuli voimaan tammikuussa 2012, muut uudelleenlaaditut säädökset tulivat voimaan vasta heinäkuussa 2013 ([Eurodac-asetus](#), [Dublin III -asetus](#), [vastaanotto-olosuhteista annettu direktiivi](#) ja [turvapaikkamenettelydirektiivi](#)). Niinpä ne saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä vasta heinäkuun puolivälissä 2015, kun muuttoliikekriisi oli pahimmillaan. Eurooppa-neuvosto määritteli kesäkuussa 2014 [lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat](#) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella (ks. SEUT:n 68 artikla) seuraaviksi vuosiksi. Ne perustuvat maaliskuussa 2014 annettuun [komission tiedonantoon](#) ja rakentuvat Tukholman ohjelmalla saavutetun edistyksen pohjalle. Suuntaviivoissa korostetaan, että ensisijaisena tavoitteena on ehdottomasti saattaa Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja panna se tehokkaasti täytäntöön.

Vuonna 2014 alkaneen muuttoliikepaineen vuoksi komissio julkisti toukokuussa 2015 [Euroopan muuttoliikeagendan](#) (4.2.3), jossa ehdotettiin useita toimenpiteitä vastauksena tähän paineeseen. Käyttöön otettiin muun muassa hotspot-lähestymistapa, jossa EASO, Euroopan raja- ja merivartiovirasto (entinen Frontex) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol) toimivat paikan



päällä yhdessä etulinjan jäsenvaltioiden kanssa, jotta maahantulijat voidaan nopeasti tunnistaa ja rekisteröidä sekä tallentaa heidän sormenjälkensä. Hotspot-lähestymistavan tarkoituksena oli myös edistää hätätilanteessa sovellettavan sisäisten siirtojen järjestelmän täytäntöönpanoa yhteensä 160 000:n kansainvälistä suojelua tarvitsevan henkilön osalta. Komissio oli ehdottanut järjestelmän käyttöönottoa Italian ja Kreikan avustamiseksi, ja neuvosto hyväksyi sen [14. syyskuuta](#) ja [22. syyskuuta 2015](#) parlamenttia kuultuaan. Neuvoston päätös pysytettiin myöhemmin voimassa 6. syyskuuta 2017 annetussa unionin tuomioistuimen [tuomiossa](#). Siirtojärjestelmä on tarkoitettu mekanismiksi, jolla pannaan käytännössä täytäntöön SEUT:n 80 artiklassa vahvistettu yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaate. Siirtoaste on kuitenkin ollut [odotettua alhaisempi](#), ja siirtoa on pantu hitaasti täytäntöön.

Euroopan muuttoliikeagendassa vahvistettiin myös yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen seuraavat vaiheet, jotka esitettiin kahdessa säädöspaketissa touko- ja heinäkuussa 2016. Niistä käytiin parlamentin ja neuvoston välillä keskusteluja koko toukokuussa 2019 päättyneen vaalikauden ajan ilman, että yhtään säädöstä olisi hyväksytty, koska asioiden käsittely neuvostossa oli pysähdyksissä tai koska tiettyjen asioiden eteneminen edellytti edistymistä niihin liittyvissä menettelyissä. Lainsäädäntöaloitteiden tarkoituksena on parantaa yhteistä turvapaikkajärjestelmää muun muassa siten, että direktiivien sijaan ehdotetaan sellaisenaan sovellettavia asetuksia (vastaanotto-olosuhteista säädettäisiin kuitenkin edelleen direktiivillä, joka on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä). Aloitteet kattavat seuraavaa:

- Toteutetaan toimenpiteitä, joilla yksinkertaistetaan, selvennetään ja lyhennetään [turvapaikkamenettelyjä](#), varmistetaan turvapaikanhakijoille yhteiset menettelylliset takeet ja torjutaan väärinkäytöksiä tiukentamalla sääntöjä ja laatimalla muun muassa turvallisia alkuperämaita koskeva yhteinen luettelo, jota ehdotettiin alun perin [erillisenä asetuksena](#). Parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) hyväksyi [mietintönsä](#) 25. huhtikuuta 2018.
- Määritetään, kenelle voidaan myöntää kansainvälistä suojelua (ks. [aseman määrittelyä koskeva direktiivi](#)), jotta voidaan lähentää entisestään turvapaikkahakemusten hyväksymisastetta ja eri suojeluasemia, mukaan lukien hakijoiden edelleen liikkumisesta annettavia seuraamuksia koskevat tiukemmat säännökset sekä pakolliset suojeluaseman uudelleentarkastelut myös pakolaisaseman saaneille henkilöille. LIBE-valiokunta hyväksyi [mietintönsä](#) 15. kesäkuuta 2017.
- Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26. kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU (uudelleenlaadittu) ([vastaanotto-olosuhteita koskeva uudelleenlaadittu direktiivi](#)) korvasi ensimmäisessä vaiheessa annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista. Uudelleenlaaditun direktiivin tavoitteena on varmistaa ihmisarvoiset ja yhdenmukaisemmat vastaanotto-olosuhteita koskevat vaatimukset esimerkiksi asumisen, ruoan, vaatetuksen, terveydenhuollon (myös lääketieteellisen hoidon ja psykologisen tuen), alaikäisten koulutuksen ja työllistymismahdollisuuksien osalta. Komissio esitti 13. heinäkuuta 2016 [lainsäädäntöehdotuksen](#) vastaanotto-olosuhteita koskevan



uudelleenlaaditun direktiivin uudistamisesta. LIBE-valiokunta hyväksyi [mietinnön](#) komission lainsäädäntöehdotuksesta 25. huhtikuuta 2017.

- Toteutetaan [Dublin-asetuksen](#) uudistus, jossa vahvistetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet (periaatteessa ensimmäinen tulomaa). Ehdotuksessa säilytetään nykyisen Dublin-järjestelmän perusteet, mutta niitä täydennetään korjaavalla jakomekanismilla kohtuuttoman paineen alaisten jäsenvaltioiden tilanteen helpottamiseksi. LIBE-valiokunta hyväksyi [mietintönsä](#) 19. lokakuuta 2017.
- Tarkistetaan [turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietokannan](#) (Eurodac) soveltamisalaa siten, että se ulotetaan koskemaan sellaisten kolmannen maan kansalaisten henkilötietoja, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua ja joiden on havaittu oleskelevan laittomasti EU:ssa, annetaan lainvalvontaviranomaisille mahdollisuus päästä tietokantaan ja otetaan sormenjäljet vähintään kuusivuotiailta lapsilta jäljittämisen ja perheenyhdistämisen helpottamiseksi. LIBE-valiokunta hyväksyi [mietintönsä](#) 30. toukokuuta 2017.
- EASO muutetaan EU:n tukivirastosta täysipainoiseksi [EU:n turvapaikkavirastoksi](#), joka olisi vastuussa yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnan helpottamisesta, varmistaisi yhdenmukaisuuden turvapaikkahakemusten arvioinnissa kaikkialla EU:ssa ja seuraisi unionin oikeuden toiminnallista ja teknistä soveltamista sekä avustaisi jäsenvaltioita kansallisten asiantuntijoiden kouluttamisessa. Parlamentti hyväksyi ehdotusta koskevan [mietintönsä](#) 8. joulukuuta 2016, ja vuoden 2017 kesäkuun puolivälissä saatiin aikaan kattava alustava sopimus neuvoston kanssa. Kun kesäkuussa 2017 aikaansaadun alustavan sopimuksen tilanne oli vielä ratkaisematta, komissio hyväksyi 12. syyskuuta 2018 [muutetun ehdotuksen](#) asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta. Muutettu ehdotus sisältää tiettyjä selvennyksiä, jotka koskevat erityisesti turvapaikkaviraston operatiivisia tehtäviä, ja sen tarkoituksena on mukauttaa turvapaikkavirastoa koskevan alustavan sopimuksen tietyt säännökset komission uuteen asetusehdotukseen Euroopan raja- ja merivartiiovirastosta (Frontex) (ehdotus tehtiin samanaikaisesti syyskuussa 2018) ja vahvistaa edelleen näiden kahden viraston välistä yhteistyötä. LIBE-valiokunta hylkäsi muutetun ehdotuksen 10. joulukuuta 2018 ja vaati, että alustavan sopimuksen käsittely on saatava päätökseen, sillä se on ainoa vankka perusta viraston uudelle toimeksiannolle.
- Vahvistetaan [unionin uudelleensijoittamiskehys](#), johon sisältyisivät yhteiset EU:n säännöt kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien kolmansien maiden kansalaisten unioniin pääsulle ja jäsenvaltioiden uudelleensijoittamistoimille annettava taloudellinen tuki ja jolla täydennettäisiin nykyisiä tilapäisiä monenkeskisiä ja kansallisia uudelleensijoittamisohjelmia. LIBE-valiokunta hyväksyi ehdotusta koskevan [mietintönsä](#) 12. lokakuuta 2017. Parlamentti ja neuvosto pääsivät alustavaan sopimukseen asetuksen pääkohdista 13. kesäkuuta 2018.



- Vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20. heinäkuuta 2001 annettu neuvoston direktiivin 2001/55/EY ([tilapäistä suojelua koskeva direktiivi](#)) laadittiin kehykseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden odottamattoman laajamittaisen maahantulon hallitsemiseksi ja välittömän suojelun tarjoamiseksi heille. Direktiivin tavoitteena on vähentää eroja jäsenvaltioiden toimintalinjoissa, jotka koskevat siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottoa ja kohtelua laajamittaisen maahantulon tilanteissa, sekä edistää jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. Direktiiviä ei kuitenkaan ole koskaan sovellettu käytännössä, vaikka EU:hun on sen laatimisen jälkeen saapunut suuria pakolaisvirtoja. Syynä tähän ovat yksimielisyysvaatimus neuvostossa, direktiivin epämääräiset ehdot ja neuvostossa jäsenvaltioiden välillä vallitsevat taakanjakoa koskevat jännitteet.

Komissio julkisti 23. syyskuuta 2020 [uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen](#), jonka tarkoituksena on käynnistää uudelleen keskeytynyt yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen tavoitteena on uusi vastuun ja solidaarisuuden välinen tasapaino. Komissio ehdottaa turvapaikkamenettelyn sisällyttämistä muuttoliikkeen kokonaisvaltaiseen hallintaan ja sen yhdistämistä seulontaan ja palauttamiseen. Ehdotuksiin sisältyy muun muassa seuraavaa:

- Muutetulla vuoden 2016 ehdotuksella turvapaikkamenettelyasetukseksi otetaan käyttöön uusi rajamenettely maahantulijoiden aseman määrittämiseksi nopeasti näiden saapuessa. Ehdotukseen sisältyy myös palauttamista koskeva rajamenettely ([muutettu ehdotus turvapaikkamenettelyasetukseksi](#)).
- Otetaan käyttöön ulkorajoilla toteutettava seulonta, jota olisi sovellettava kaikkiin ulkorajoilla oleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä tai ovat tulleet maihin etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena ([ehdotus asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöön](#)).
- [Ehdotukseen asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta](#) sisältyy yhteinen kehys, jotta vain muutama jäsenvaltio ei joutuisi vastaamaan laittomasti maahan tulevien henkilöiden aiheuttamaan haasteeseen vaan kaikki jäsenvaltiot kantaisivat vastuun yhdessä. Komissio ehdottaa joitakin uusia osatekijöitä, jotka koskevat vastuun määrittämistä turvapaikkahakemuksesta, sekä uutta yhteisvastuumekanismia, jossa keskitytään sisäisiin siirtoihin (erityisesti meritse etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maahan tulleiden muuttajien merkittävälle osuudelle) ja palauttamisen tukemiseen. Komissio on vastaavasti peruuttanut vuoden 2016 Dublin-ehdotuksensa, koska sen osatekijät on sisällytetty asetukseen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta.
- Annetaan [asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa](#), jotta voidaan puuttua poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa kolmansien maiden kansalaisia saapuu joukoittain maahan sääntöjenvastaisesti, jotta jäsenvaltioilla on mahdollisuus reagoida joustavasti



kriisitilanteissa ja voidaan varmistaa, että asetuksessa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta kaavailtu yhteisvastuujärjestelmä soveltuu kriisiaikoihin. Komissio on vastaavasti peruuttanut [vuoden 2015 ehdotuksensa kriisitilanteen siirtomekanismista](#).

- Muutetussa [vuoden 2016 ehdotuksessa asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta](#) esitetään järjestelmän päivittämistä EU:n tietokannaksi, jolla tuetaan turvapaikka-asioita, uudelleensijoittamista ja laitonta muuttoliikettä koskevaa yhteistä kehystä, mukaan lukien palauttamispolitiikat, ja joka on täysin yhteentoimiva rajaturvallisuuustietokantojen kanssa.

Lisäksi komissio ehdottaa, että hyödynnetään **jäljellä olevien** asiakokonaisuuksien käsittelyssä jo saavutettua edistystä. Parlamenttia ja neuvostoa kannustetaan etenemään mahdollisimman nopeasti työssä, joka koskee aseman määrittelyä koskevaa asetusta, vastaanotto-olosuhteita koskevaa direktiiviä, Euroopan unionin turvapaikkavirastoa sekä uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevaa unionin kehystä. Lopuksi komissio suosittaa [laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa antamassaan suosituksessa](#), että jäsenvaltiot lunastavat vuonna 2021 vuodesta 2020 täyttämättä olleet uudelleensijoittamista koskevat lupauksensa, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ja hyödyntämään enemmän muita humanitaarisen maahanpääsyn väyliä, kuten perheenyhdistämistä ja yksityisen tuen järjestelmiä, sekä koulutukseen ja työhön liittyviä täydentäviä väyliä.

D. Ulkoinen ulottuvuus

Vuonna 2011 hyväksytty komission maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa on EU:n ulkoisen muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan kattava kehys. Siinä määritellään, miten EU käy politiikkavuoropuhelua ja tekee yhteistyötä kolmansien maiden kanssa selkeästi määriteltujen painopisteiden mukaisesti. Se on osa unionin ulkoisten toimien kokonaisuutta, ja siihen sisältyy myös kehitysyhteistyötä. Sen keskeisiä tavoitteita ovat entistä parempi laillisen maahanmuuton organisointi, laittoman maahanmuuton ennaltaehkäisy ja torjunta, maahanmuuton ja liikkuvuuden kehitysvaikutuksen maksimointi ja kansainvälisen suojelun edistäminen.

Eurooppa-neuvosto ja Turkki pääsivät maaliskuussa 2016 sopimukseen Turkin kautta Eurooppaan suuntautuvan laittoman muuttovirran vähentämiseksi. [EU:n ja Turkin julkilausuman](#) mukaisesti kaikki uudet laittomat maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat, jotka saapuvat Turkista Kreikan saarille ja joiden turvapaikkahakemuksia ei voida ottaa käsiteltäviksi, olisi palautettava Turkkiin. Jokaista Turkkiin palautettua syyrialaista kohden olisi EU:hun sijoitettava toinen syyrialainen. Tämän vastineena sovittiin, että Turkin kansalaisten viisumivapautta laajennetaan ja Turkin-pakolaisavun koordinoituvälisestä maksetaan Turkille 6 miljardia euroa vuoden 2018 loppuun mennessä. Komission 16. lokakuuta 2019 julkaiseman [Euroopan muuttoliikeagendaa koskevan edistymiskertomuksen](#) mukaan julkilausumalla on edelleen keskeinen rooli sen varmistamisessa, että muuttoliikkeen itäisellä Välimerellä aiheuttamiin haasteisiin vastataan tehokkaasti. Kertomuksessa korostetaan kuitenkin, että Turkkiin kohdistuu tällä hetkellä kasvavia muuttopaineita, sillä alueen tilanne on edelleen epävakaa, ja



EU:n apu tarjoaa elintärkeää tukea sitä tarvitseville ihmisille 6 miljardin euron Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineen kautta.

Maailmanlaajuisella tasolla Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi syyskuussa 2016 yksimielisesti [New Yorkin julkilausuman pakolaisista ja muuttajista](#). Kyseessä on merkittävä poliittinen julkilausuma, jonka tarkoituksena on parantaa tapaa, jolla kansainvälinen yhteisö reagoi laajoihin pakolais- ja muuttovirtoihin sekä pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin. Sen seurauksena hyväksyttiin vuonna 2018 kaksi Global Compact -aloitetta, joista toinen koskee pakolaisia ja toinen muita maahanmuuttajia. New Yorkin julkilausumassa vahvistetaan kokonaisvaltainen kehys pakolaisten tilanteeseen reagoimiseksi ja erityisiä toimenpiteitä vastaanottaviin maihin kohdistuvan paineen helpottamiseksi, pakolaisten omaehtoisen selviytymisen parantamiseksi, kolmansiin maihin pääsyä koskevien ratkaisujen lisäämiseksi ja lähtömaiden olojen parantamisen tukemiseksi, jotta pakolaisten turvallinen ja ihmisarvoinen paluu olisi mahdollinen. YK:n yleiskokous vahvisti näiden neljän keskeisen tavoitteen pohjalta 17. joulukuuta 2018 [pakolaisia koskevan Global Compact -aloitteen](#).

E. Turvapaikkapolitiikkaa varten saatavilla oleva rahoitus

Turvapaikka-alalla tärkein rahoitusväline EU:n talousarviossa oli turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto ([AMIF-rahasto](#)). Rahaston määrärahoja kaudeksi 2014–2020 kasvatettiin 3,31 miljardista eurosta 6,6 miljardiin euroon. EU:n seuraavassa pitkän aikavälin talousarviossa vuosiksi 2021–2027 rahoitusta on jälleen nostettu uuden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston puitteissa 9,9 miljardiin euroon muun muassa muuttoliikkeen, turvapaikka-asioiden ja kotouttamisen hallinnoimiseksi tehokkaasti ja inhimillisellä tavalla. Tähän sisältyy myös jäsenvaltioille vastineeksi uudelleensijoittamisen ja siirtojen muodossa osoitetusta yhteisvastuusta myönnettävä rahoitus. Muista EU:n rahoitusvälineistä, kuten Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) ([2.3.2](#)), vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (FEAD) ([2.3.9](#)) ja Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ([3.1.2](#)), myönnetään myös varoja enimmäkseen pakolaisten ja maahanmuuttajien kotouttamisen tukemiseen, vaikka näihin tarkoituksiin osoitettujen varojen osuutta ei oteta erikseen huomioon budjettikohdissa eikä osuus ole siksi selkeä.

Samoin kaudeksi 2014–2020 alun perin myönnettyjä määrärahoja [EASO:lle](#) (tulevalle EU:n turvapaikkavirastolle) lisättiin 109 miljoonasta eurosta 456 miljoonaan euroon. Jotta tulevaisuudessa kyetään antamaan täysi operatiivinen tuki turvapaikkamenettelyille, uudessa monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistetaan 1,22 miljardin euron määrärahat kaudeksi 2021–2027.

Monivuotisen rahoituskehysten ulkopuolella mutta EU:n talousarvion piirissä on ulkoisten toimien erityisrahastoja, joista voidaan mainita seuraavat:

- EU:n Afrikka-hätärahaston (5 miljardia euroa alkuperäisellä viisivuotiskaudella) toimeksiantoa jatkettiin vuoden 2021 loppuun saakka Afrikan maiden auttamiseksi muuttoliikkeen hallinnassa ja rajavalvonnassa.
- Syyrian kriisin johdosta perustettua EU:n alueellista erityisrahastoa (josta on otettu käyttöön 2,2 miljardia euroa sen jälkeen, kun se perustettiin vuonna 2014) jatkettiin



niin ikään vuoden 2021 loppuun saakka, ja se siirretään EU:n tulevan Syyrian kriisitoiminnan piiriin vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä.

- Turkin-pakolaisavun koordinoituväliseen (3 miljardia euroa vuosina 2016–2017 ja 3 miljardia euroa vuosina 2018–2019; molemmat erät on sidottu kokonaan ja niistä on tehty sopimukset, ja lähes 4 miljardia euroa on maksettu; hankkeita rahoitetaan enintään vuoden 2025 puoliväliin saakka) yhteydessä. EU sopi 485 miljoonan euron lisäyksestä välineen mukaiseen humanitaariseen tukeen heinäkuussa 2020, jotta nykyisiä ohjelmia voidaan jatkaa vuoden 2021 loppuun.

Aiemmin EU:n talousarvion ulkopuolella ollut Euroopan kehitysrahasto (EKR) on sisällytetty vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyn otsakkeeseen ”Naapurialueet ja muu maailma” (98,4 miljardia euroa koko otsakkeessa). Siinä keskitytään köyhyyden poistamiseen ja kestäväen kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseen, mutta sitä on viime vuosina käytetty entistä enemmän muuttoliikettä koskevien toimien rahoittamiseen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina puhunut voimakkaasti yhteisen turvapaikkajärjestelmän puolesta unionin oikeudellisten sitoumusten mukaisesti. Se on myös pitänyt tärkeänä laittoman muuttoliikkeen vähentämistä ja haavoittuvien ryhmien suojelua.

Parlamentin [12. huhtikuuta 2016 antamassa päätöslauselmassa](#) Välimeren tilanteesta ja tarpeesta kokonaisvaltaiselle EU:n lähestymistavalle muuttoliikkeeseen esitetään katsaus parlamentin keskeisistä kannoista ja huolenaiheista turvapaikka-alalla.

Parlamentti on vaatinut luotettavia ja oikeudenmukaisia menettelyjä, jotka pannaan tehokkaasti täytäntöön ja jotka perustuvat palauttamiskiellon periaatteeseen. Se on korostanut, että on vältettävä suojelun tason ja vastaanotto-olojen laadun heikentyminen ja parannettava oikeudenmukaisuutta unionin ulkorajoilla sijaitsevien jäsenvaltioiden taakan jakamisessa. Se on kehottanut jäsenvaltioita hyödyntämään olemassa olevia mahdollisuuksia myöntää humanitaarisia viisumeja. Se katsoo, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden olisi voitava anoa eurooppalaisia humanitaarisia viisumeja kaikista konsulaateista ja suurlähetystöistä, ja kehottaa siksi muuttamaan unionin viisumisäännöstöä. Parlamentti katsoo, että tarvitaan täydentäviä toimia sen varmistamiseksi, että yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä tulee todella yhdenmukainen, joten sen täytäntöönpanoa koskeva kattava arviointi on tarpeen. Parlamentti on todennut, että päätösten vastavuoroinen tunnustaminen jäsenvaltioissa on tärkeää paitsi kielteisten myös myönteisten turvapaikkapäätösten tapauksessa.

Parlamentti on korostanut, että säilöönoton pitäisi olla mahdollista ainoastaan hyvin selvästi määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa ja että säilöön otetulla on oltava oikeus hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa.

Vaalikaudella 2014–2019 parlamentti, joka on toinen lainsäätävä, hyväksyi neuvottelukannan kaikkiin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistusta koskeviin lainsäädäntöehdotuksiin, jotka esitettiin kahdessa säädösehdotuspaketissa touko- ja heinäkuussa 2016. Neuvosto ei pystynyt vahvistamaan kantaa parlamentin kanssa käytäviin neuvotteluihin muun muassa Dublin-asetuksen



uudelleenlaadinnasta ja turvapaikkamenettelyasetuksesta, mikä varjosti muiden yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamishdotusten käsittelyä.

EU:n ja kolmansien maiden välisten suhteiden osalta parlamentti kehotti [maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan](#) puitteissa tehostamaan valmiuksien parantamiseen ja uudelleensijoittamiseen liittyviä toimia, joita olisi toteutettava yhdessä niiden kolmansien maiden kanssa, joissa on huomattava määrä pakolaisväestöä. Se katsoi, että kolmansien maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on keskityttävä Eurooppaan suuntautuvien laittomien muuttovirtojen perimmäisten syiden torjuntaan.

Parlamentilla on myös oikeus nostaa unionin tuomioistuimessa kumoamiskanne. Tätä välinettä on hyödynnetty menestyksekkäästi (ks. [unionin tuomioistuimen 6. toukokuuta 2008 antama tuomio](#)), kun sen ansiosta saatiin kumottua säännökset, jotka liittyvät neuvoston direktiivissä 2005/85/EY tarkoitetun turvallisina alkuperämaina pidettyjen kolmansien maiden ja eurooppalaisten turvallisten kolmansien maiden yhteisen luettelon hyväksymiseen.

Lisää aiheesta:

- [Eurooppaan suuntautuva muuttoliike](#)
- [Euroopan muuttoliikekriisi](#)
- [EU:n maahanmuuttopolitiikka](#)

Marion Schmid-Drüner
12/2020

