TURVAPAIKKAPOLITIIKKA

Tässä faktatietojen luvussa kerrotaan EU:n turvapaikkapolitiikasta. Unionin turvapaikkapolitiikan tavoitteena on myöntää asianmukainen asema niille unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua jossakin jäsenvaltiossa, ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen[1] noudattaminen. Tämän vuoksi EU pyrkii luomaan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän.

OIKEUSPERUSTA

— EU:n yhteinen turvapaikkapolitiikka määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 67 artiklan 2 kohdassa sekä 78 ja 80 artiklassa.

— Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan.

TAVOITTEET

EU:n tavoitteena on kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskeva yhteinen politiikka. Sen tarkoituksena on

— myöntää asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille

— varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.

Tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28. heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja sen 31. tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan mukaista. SEUT:ssa tai Euroopan unionin 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** tuotiin aikaisempi hallitusten välinen yhteistyö turvapaikka-asioissa osaksi EU:n institutionaalista kehystä. Keskeinen toimija oli neuvosto, jonka piti ottaa komissio mukaan työhönsä ja tiedottaa parlamentille aloitteistaan turvapaikka-asioissa. Euroopan unionin tuomioistuimella taas ei ollut toimivaltaa turvapaikka-asioissa.

Vuonna 1999 tehdyssä **Amsterdamin sopimuksessa** unionin toimielimille annettiin uusia valtuuksia laatia lainsäädäntöä turvapaikka-asioissa erityistä toimielinjärjestelyä noudattaen. Komissiolle ja jäsenvaltioille annettiin jaettu aloiteoikeus viiden vuoden siirtymäajaksi, ja neuvosto saattoi tehdä yksimielisen päätöksen parlamentin kuulemisen jälkeen. Tuomioistuinkin sai toimivaltaa tietyissä tapauksissa.

[1]Kansainvälisen pakolais- ja ihmisoikeuslainsäädännön keskeinen periaate, joka kieltää valtioita palauttamasta henkilöitä maahan, jossa on todellinen vaara joutua vainon, kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai muun ihmisoikeusloukkauksen kohteeksi.

Amsterdamin sopimuksessa määrättiin lisäksi, että neuvosto saattoi tämän ensimmäisen viisivuotiskauden lopuksi päättää siirtyä soveltamaan tavallista yhteispäätösmenettelyä, jossa se tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Näin neuvosto päättikin vuoden 2004 lopussa, ja yhteispäätösmenettelyä (josta nykyään käytetään nimitystä ”tavallinen lainsäätämisjärjestys”) on sovellettu vuodesta 2005.

Lokakuussa 1999 hyväksytyssä **Tampereen ohjelmassa** Eurooppa-neuvosto päätti toteuttaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kahdessa vaiheessa. Lyhyellä aikavälillä hyväksyttiin yhteiset vähimmäisvaatimukset, joiden piti pitkällä aikavälillä johtaa yhteiseen menettelyyn ja turvapaikan saaneiden yhdenmukaiseen asemaan koko EU:ssa.

Turvapaikkajärjestelmän ensimmäisessä vaiheessa vuosina 1999–2004 vahvistettiin perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Siihen sisältyi myös Eurodac-tietokannan perustaminen sormenjälkitietojen tallentamista ja vertailua varten. Lisäksi määritettiin yhteiset vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden piti turvapaikanhakijoiden vastaanottamisen yhteydessä noudattaa, ja vahvistettiin kansainvälisen suojelun myöntämisperusteet ja myönnetyn suojelun luonne sekä menettelyt pakolaisaseman myöntämiseksi tai poistamiseksi. Muulla lainsäädännöllä katettiin tilapäisen suojelun antaminen laajamittaisen maahantulon yhteydessä.

Haagin ohjelmassa marraskuussa 2004 kehotettiin hyväksymään turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe, jossa siirryttiin vähimmäisvaatimuksista yhteisen turvapaikkamenettelyn perustamiseen.

B. Lissabonin sopimus

Joulukuussa 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus muutti tilannetta siten, että turvapaikka-alan toimenpiteissä haluttiin vähimmäisvaatimusten vahvistamisen sijaan luoda yhteinen järjestelmä, joka sisältää yhdenmukaisen aseman ja yhdenmukaiset menettelyt.

Yhteisen järjestelmän on sisällettävä

— yhdenmukainen turvapaikka-asema

— yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema

— yhteinen järjestelmä tilapäisen suojelun antamiseksi

— yhteiset menettelyt yhdenmukaisen turvapaikka-aseman tai toissijaisen suojelun aseman myöntämisessä ja poistamisessa

— perusteet ja menettelyt, joiden mukaan määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio

— vastaanotto-olosuhteita koskevat vaatimukset

— kumppanuus ja yhteistyö unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä lähtien SEUT:n 80 artiklassa on määrätty nimenomaisesti yhteisvastuun periaatteesta ja oikeudenmukaisesta vastuunjaosta jäsenvaltioiden välillä, myös rahoitustaakan osalta. EU:n toimiin turvapaikka-asioissa olisi tarvittaessa sisällytettävä asianmukaiset toimenpiteet, joilla varmistetaan tämän periaatteen noudattaminen. Sopimuksella muutettiin merkittävästi myös turvapaikka-

asioiden päätöksentekoa tekemällä yhteispäätösmenettelystä vakiomenettely. Lisäksi parannettiin huomattavasti unionin tuomioistuimen mahdollisuuksia harjoittaa oikeudellista valvontaa. Ennakkoratkaisupyynnön voivat nykyään esittää kaikki jäsenvaltion tuomioistuimet eivätkä enää vain ne, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan voi hakea muutosta. Näin unionin tuomioistuin on voinut kehittää entistä enemmän oikeuskäytäntöä turvapaikka-asioiden alalla.

Eurooppa-neuvostossa 10. joulukuuta 2009 vuosiksi 2010–2014 hyväksytyn **Tukholman ohjelman** mukaan Eurooppa-neuvosto pyrkii edelleen luomaan ”yhteisen suojelun ja solidaarisuuden alueen, joka perustuu yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden yhdenmukaiseen asemaan”. Ohjelmassa korostettiin erityisesti tarvetta edistää todellista solidaarisuutta niitä jäsenvaltioita kohtaan, joihin kohdistuu erityisiä paineita, sekä uuden Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO, joka on nykyisin Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA)) merkittävää asemaa.

C. Säädökset ja nykyiset uudistuspyrkimykset

Heinäkuun 20. päivänä 2001 annettiin tilapäistä suojelua koskeva direktiivi. Tällä kehyksellä hallitaan odottamatonta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaista maahantuloa ja tarjotaan heille välitöntä suojelua. Sen tavoitteena on edistää jäsenvaltioiden yhteisvastuuta. Siihen turvautui ensimmäisen kerran neuvosto vastauksena Venäjän Ukrainaa vastaan 24. helmikuuta 2022 aloittamaan ennennäkemättömään hyökkäykseen tarjotakseen Ukrainan sotaa pakeneville ihmisille nopeaa ja tehokasta apua. Ukrainasta pakenevien henkilöiden tilapäinen suojelu on tällä hetkellä voimassa maaliskuuhun 2027 saakka.

Uudelleenlaadittu aseman määrittelyä koskeva direktiivi tuli voimaan tammikuussa 2012, kun taas muut uudelleenlaaditut säädökset (Eurodac-asetus, Dublin III -asetus, vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi ja turvapaikkamenettelydirektiivi) tulivat voimaan vasta heinäkuussa 2013. Määräaika niiden saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli heinäkuun puolivälissä 2015, kun muuttoliikekriisi oli pahimmillaan.

Vuonna 2014 alkaneen muuttoliikepaineen vuoksi komissio julkisti toukokuussa 2015 Euroopan muuttoliikeagendan, jossa ehdotettiin useita toimenpiteitä vastauksena tähän paineeseen. Käyttöön otettiin muun muassa hotspot-lähestymistapa, jossa EASO (nykyisin EUAA), Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol) toimivat paikan päällä yhdessä etulinjan jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan nopeasti tunnistaa ja rekisteröidä maahantulijat sekä tallentaa heidän sormenjälkensä. Hotspot-lähestymistavalla haluttiin myös edistää **hätätilanteessa sovellettavan sisäisten siirtojen järjestelmän** täytäntöönpanoa yhteensä 160 000:n kansainvälistä suojelua tarvitsevan henkilön osalta. Komissio ehdotti järjestelmiä Italian ja Kreikan avustamiseksi, ja neuvosto hyväksyi ne 14. syyskuuta 2015 ja 22. syyskuuta 2015 antamissaan päätöksissä parlamenttia kuultuaan. Viimeksi mainittu neuvoston päätös pysytettiin myöhemmin voimassa 6. syyskuuta 2017 annetussa unionin tuomioistuimen tuomiossa.

Euroopan muuttoliikeagendassa vahvistettiin myös yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen seuraavat vaiheet, jotka esitettiin kahdessa säädöspaketissa **touko- ja heinäkuussa 2016**. Parlamentti ja neuvosto kävivät niistä keskusteluja koko

toukokuussa 2019 päättyneen vaalikauden ajan. Yhtään säädöstä ei kuitenkaan hyväksytty vaalikaudella 2014–2019, koska asioiden käsittely pysähtyi neuvostoon tai tiettyjen asioiden eteneminen edellytti edistymistä niihin liittyvissä menettelyissä.

Komissio julkisti 23. syyskuuta 2020 uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen käynnistääkseen uudelleen aiemmin keskeytyneen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen. Ensimmäisenä uudistusehdotuksista hyväksyttiin vuonna 2022 EUAA:n perustaminen korvaamaan EASO. Useita vuosia kestäneiden neuvottelujen jälkeen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva eurooppalainen kehys uudistettiin hyväksymällä 14. toukokuuta 2024 seuraavat kymmenen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluvaa säädöstä:

Lyhytnimi	Viite	Lyhyt kuvaus
Direktiivi vastaanotto-olosuhteista	Direktiivi (EU) 2024/1346	Direktiivissä vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vaatimukset.
Aseman määrittelyä koskeva asetus	Asetus (EU) 2024/1347	Asetuksessa vahvistetaan vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle myönnetyn kansainvälisen suojelun sisällölle.
Turvapaikkamenettelyasetus	Asetus (EU) 2024/1348	Asetuksessa vahvistetaan asetuksen (EU) 2024/1347 mukainen kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskeva yhteinen menettely.
Asetus rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä	Asetus (EU) 2024/1349	Asetuksessa vahvistetaan rajalla tapahtuva palauttamismenettely. Sitä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden hakemus on hylätty rajalla tapahtuvassa turvapaikkamenettelyssä.
Unionin uudelleensijoittamiskehystä koskeva asetus	Asetus (EU) 2024/1350	Asetuksessa vahvistetaan yhteiset säännöt uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä varten.
Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus	Asetus (EU) 2024/1351	Asetuksessa vahvistetaan yhteinen kehys turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnalle EU:ssa sekä yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnalle. Asetuksella perustetaan jäsenvaltioiden välille uusi pysyvä yhteisvastuumekanismi. Siinä vahvistetaan selkeät säännöt kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointivastuusta.
Muutosasetus seulonnan helpottamiseksi	Asetus (EU) 2024/1352	Asetuksella muutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/816 kolmansien maiden kansalaisia koskevan eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS-TCN) perustamisesta ja asetusta (EU) 2019/818 kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä

		ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle.
Seulonta-asetus	Asetus (EU) 2024/1356	Asetuksessa säädetään sellaisten kolmansien maiden kansalaisten seulonnasta jäsenvaltioiden ulkorajoilla, jotka ovat ylittäneet ulkorajan luvattomasti, hakeneet kansainvälistä suojelua rajatarkastusten aikana tai tulleet maihin etsintä- ja pelastusoperaation seurauksena, ennen kuin heidät ohjataan asianmukaiseen menettelyyn jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten seulonnasta, kun ei ole viitteitä siitä, että kyseisiin kolmansien maiden kansalaisiin on kohdistettu tarkastuksia ulkorajoilla, ennen kuin heidät ohjataan asianmukaiseen menettelyyn.
Eurodac-asetus	Asetus (EU) 2024/1358	Asetuksella perustetaan yhteentoimiva tietokanta, joka tukee turvapaikkajärjestelmää, auttaa hallitsemaan laitonta muuttoliikettä ja tukee uudelleensijoittamiskehystä koskevan asetuksen ja tilapäistä suojelua koskevan direktiivin täytäntöönpanoa.
Kriisitilanteita ja ylivoimaisia esteitä koskeva asetus	Asetus (EU) 2024/1359	Asetuksella vastataan poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin, mukaan lukien välineellistämistilanteet, ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin unionissa muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden alalla väliaikaisten toimien avulla. Siinä säädetään asetukseen (EU) 2024/1351 perustuvista vahvemmista yhteisvastuu- ja tukitoimista, varmistaen samalla oikeudenmukaisen vastuunjaon, ja väliaikaisista erityissäännöistä, jotka poikkeavat asetuksissa (EU) 2024/1351 ja (EU) 2024/1348 vahvistetuista säännöistä.

Uudet säännökset tulivat voimaan 11. kesäkuuta 2024. Jäsenvaltioilla oli kaksi vuotta aikaa panna ne täytäntöön. Uutta lainsäädäntökehystä sovelletaan vuoden 2026 puolivälistä alkaen lukuun ottamatta uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevasta unionin kehyksestä annettua asetusta, jota sovelletaan jo. Komissio esitti kesäkuussa 2024 muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman jäsenvaltioiden

tukemiseksi säädösten täytäntöönpanossa. Jäsenvaltioiden oli laadittava kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmansa joulukuuhun 2024 mennessä.

Komissio julkaisi alkuvuodesta 2025 palauttamisasetusta koskevan ehdotuksen. Siinä otettaisiin käyttöön eurooppalainen palauttamismääräys, jotta palauttamispäätökset voidaan yhdenmukaistaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Ehdotuksesta käytävät neuvottelut ovat yhä käynnissä.

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät helmikuussa 2026 seuraavat asetukset:

— turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista koskeva asetus, jonka tavoitteena on helpottaa tämän käsitteen soveltamista, jotta voidaan nopeuttaa turvapaikkaprosesseja ja vähentää turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa painetta sekä säilyttää samalla hakijoille annettavat oikeudelliset takeet ja varmistaa perusoikeuksien kunnioittaminen

— turvallisten alkuperämaiden luettelon laatimista unionin tasolla koskeva asetus.

Tammikuussa 2026 komissio julkaisi ensimmäisen eurooppalaisen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategian. Strategian tavoitteena on täydentää muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta sekä

— ehkäistä laitonta muuttoliikettä ja hajottaa rikollisten salakuljetusverkostojen toiminta

— suojella sotaa ja vainoa pakenevia ihmisiä ja estää samalla turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö

— houkutella osaajia EU:hun sen talouden kilpailukyvyn parantamiseksi.

D. Ulkoinen ulottuvuus

Yksi uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen keskeisistä aloitteista oli räätälöityjen ja molempia osapuolia hyödyttävien muuttoliikealan kumppanuuksien edistäminen unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Heinäkuussa 2023 komissio allekirjoitti yhteisymmärryspöytäkirjan Tunisian kanssa. Keväällä 2024 komissio allekirjoitti sopimukset myös Egyptin, Libanonin ja Mauritanian kanssa. Vuoden 2025 alussa allekirjoitettiin EU:n ja Jordanian strateginen ja kokonaisvaltainen kumppanuus. Komissio aikoo myös uudistaa kumppanuuden Marokon kanssa. Lisäksi Eurooppa-neuvosto ja Turkki pääsivät maaliskuussa 2016 sopimukseen Turkin kautta Eurooppaan suuntautuvan laittoman muuttovirran vähentämisestä. Lokakuussa 2021 Eurooppa-neuvosto kehotti Turkkia varmistamaan vuoden 2016 EU:n ja Turkin julkilausuman täysimääräisen ja syrjimättömän täytäntöönpanon, myös Kyproksen tasavallan osalta. Muuttoliikettä käsittelevä EU:n ja Turkin korkean tason vuoropuhelu käytiin 23. marraskuuta 2023.

E. Turvapaikkapolitiikkaa varten saatavilla oleva rahoitus

Turvapaikka-alalla tärkein rahoitusväline EU:n talousarviossa on turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF). EU:n nykyisessä pitkän aikavälin talousarviossa vuosiksi 2021–2027 AMIF-rahaston määrärahat ovat 9,9 miljardia euroa. Tavoitteena on muun muassa muuttoliikkeen, turvapaikka-asioiden ja kotouttamisen hallinta tehokkaasti ja inhimillisellä tavalla. Tähän sisältyy myös taloudellinen tuki jäsenvaltioille vastineeksi uudelleensijoittamisen ja siirtojen muodossa osoitetusta yhteisvastuusta. Myös muista EU:n rahoitusvälineistä, kuten Euroopan sosiaalirahasto

plussasta (3.6.2) ja Euroopan aluekehitysrahastosta (3.1.2), myönnetään varoja enimmäkseen pakolaisten ja muuttajien kotouttamisen tukemiseen. Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä EUAA:n määrärahat kaudella 2021–2027 ovat 1,22 miljardin euroa.

Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa kokoaa yhteen useimmat EU:n ulkoisen rahoituksen välineet. Sen määrärahat ovat yhteensä 79,5 miljardia euroa, ja siihen sisältyy muuttoliikettä koskeva ohjeellinen 10 prosentin menotavoite (joustava ja kannustimiin perustuva lähestymistapa muuttoliikkeeseen). Afrikka-hätärahastosta on puolestaan otettu käyttöön noin 5 miljardia euroa. Tästä määrästä noin 4,4 miljardia euroa on peräisin EU:n rahoitusvälineistä ja 623 miljoonaa euroa EU:n jäsenvaltioilta ja muilta avunantajilta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

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

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan parlamentti on osallistunut aktiivisesti uuden maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännön hyväksymiseen täysivaltaisena lainsäätäjänä.

Parlamentilla on oikeus nostaa unionin tuomioistuimessa kumoamiskanne. Tätä välinettä hyödynnettiin menestyksekkäästi (ks. unionin tuomioistuimen 6. toukokuuta 2008 antama tuomio) kumoamaan säännökset, jotka koskivat neuvoston direktiivissä 2005/85/EY tarkoitetun turvallisina alkuperämaina pidettyjen unionin ulkopuolisten maiden ja eurooppalaisten turvallisten unionin ulkopuolisten maiden yhteisen luettelon hyväksymistä.

Tutustu parlamentin verkkosivuun, jolla käsitellään EU:n toimia muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö. Lisätietoja on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026