EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2008/2305(INI)

20.11.2008

MIETINTÖLUONNOS

turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmasta – EU:n yhdennetty lähestymistapa suojeluun
(2008/2305(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Giusto Catania

SISÄLTÖ

Sivu

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS 3

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmasta – EU:n yhdennetty lähestymistapa suojeluun
(2008/2305(INI))

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohdan,

– ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan, josta annettiin julistus 7. joulukuuta 2000,

– ottaa huomioon pakolaisten oikeusasemasta tehdyn Geneven yleissopimuksen vuodelta 1951 ja sen lisäpöytäkirjan vuodelta 1967,

– ottaa huomioon niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio 18. helmikuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003,

– ottaa huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27. tammikuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY ("vastaanottodirektiivi"),

– ottaa huomioon pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1. joulukuuta 2005 annetun neuvoston direktiivin 2003/85/EY ("menettelydirektiivi"),

– ottaa huomioon kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29. huhtikuuta 2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY,

– ottaa huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27 päivänä tammikuuta 2003 annetun direktiivin 2003/9/EY soveltamisesta annetun komission kertomuksen (KOM(2007)0745),

– ottaa huomioon 14. huhtikuuta 2005 antamansa päätöslauselman Lampedusasta[1],

– ottaa huomioon 6. huhtikuuta 2006 antamansa päätöslauselman pakolaisten tilanteesta Maltalla[2],

[1] EUVL C 33 E, 9.2.2006, s. 598.
[2] EUVL C 293 E, 2.12.2006, s. 301.

– ottaa huomioon 21. kesäkuuta 2007 antamansa päätöslauselman turvapaikka-asioista: käytännön yhteistyö, päätöksenteon laatu yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä[1],

– ottaa huomioon 2. syyskuuta 2008 antamansa päätöslauselman Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arvioinnista[2],

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan selvitykset vierailuista pakolaiskeskuksiin niiden vastaanotto-olosuhteiden tarkastamiseksi,

– ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen 6. toukokuuta 2008 antaman tuomion asiassa C-133/06[3] (Euroopan parlamentti vastaan neuvosto) pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY kumoamisesta, jolla pyritään erityisesti perumaan ne direktiivin säännökset, jotka koskevat turvallisten maiden yhteisten vähimmäisluettelojen hyväksymis- ja muuttamismenettelyä,

– ottaa huomioon 15. ja 16. lokakuuta 2008 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymän Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen, jonka neljäs tavoite on "Euroopan turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen",

– ottaa huomioon työjärjestyksen 45 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön sekä kehitysyhteistyövaliokunnan lausunnon (A6-0000/2008),

A. ottaa huomioon, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvät säädökset ovat kyllä mahdollistaneet yhteisten vähimmäisnormien käyttöönoton mutta eivät kuitenkaan tasavertaisia edellytyksiä saada suojaa kaikkialla Euroopan unionin alueella ja että tämän seurauksena on edelleen ongelmia, kuten turha liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen ja lukuisat hakemukset,

B. arvioi, että se, että useimmissa jäsenvaltioissa turvapaikkahakemuksia on tehty historiallisen vähän, kuten ilmenee komission toimintasuunnitelmasta, johtuu erityisesti ongelmista saada suojaa laittoman maahanmuuton torjunnan yhteydessä, suojelutarpeen alhaisesta tunnustamisasteesta, mikä joissakin tapauksissa hillitsee potentiaalisia hakijoita, ja unionin alueelle saapuville hakijoille annettavien tietojen puutteellisuudesta,

C. katsoo, että Dublinin järjestelmä voi johtaa siihen, että tiettyjen jäsenvaltioiden taakka on suhteeton puhtaasti niiden maantieteelliseen sijaintiin liittyvistä syistä,

D. palauttaa mieliin, että vastaanotto-olosuhteita koskevaa direktiiviä käsittelevässä arviointiraportissaan komissio panee merkille vakavia ongelmia direktiivin täytäntöönpanossa erityisesti suljetuissa keskuksissa ja kauttakulkualueilla, ja että

[1] EUVL C 146 E, 12.6.2008, s. 364.
[2] Kyseisenä päivänä hyväksytyt tekstit, P6_TA-PROV(2008)0385.
[3] EUVL C 158, 21.6.2008, s. 3.

parlamentin valtuuskuntien jäsenet saattoivat itse todeta ongelmat lukuisilla vierailukäynneillään,

Yleiset huomiot

1. pitää valitettavana, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien vahingollisten eroavaisuuksien poistamiseen tarkoitetun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen loppuun saattamisen määräaikaa suunnitellaan lykättävän vuoteen 2012;

2. korostaa, että yhteiseen turvapaikkajärjestelmään ja turvapaikkahakijoiden yhdenvertaiseen asemaan johtavan normien yhdenmukaistamisen on saatava aikaan se, että kaikkialla unionissa on korkea suojataso, eikä se saa johtaa alhaisimman yhteisen tason tavoitteluun, mikä aiheuttaisi sen, että yhteinen turvapaikkajärjestelmä menettäisi lisäarvonsa;

3. palauttaa mieliin, että Euroopan unionin on käytettävä ulkorajoilla mekanismeja turvapaikanhakijoiden yksilöimiseksi ja taatakseen pääsyn alueelleen niille henkilöille, jotka ovat oikeutettuja kansainväliseen suojeluun, mukaan lukien ulkorajoilla suoritettavien tarkastusoperaatioiden yhteydessä;

4. kehottaa Frontex-virastoa antamaan yksityiskohtaisia tietoja viraston operaatioiden yhteydessä turvapaikanhakijoiksi yksilöityjen henkilöiden määrästä ja näiden operaatioiden yhteydessä käännytettyjen henkilöiden kohtalosta;

Voimassa olevan lainsäädännön parantaminen

5. panee tyytyväisenä merkille, että yhteisöjen tuomioistuin on 6. toukokuuta 2008 antamassaan tuomiossa asiassa C-133/06 kumonnut "menettelydirektiivin" 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan, jotka koskevat turvallisten alkuperämaiden yhteisen vähimmäisluettelon ja turvallisten kolmansien maiden yhteisen luettelon hyväksymistä ja muuttamista;

6. panee tyytyväisenä merkille tietyissä jäsenvaltioissa toteutetut myönteiset aloitteet turvapaikkahakijoiden vastaanottamiseksi heti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen jälkeen avoimissa keskuksissa ja täysin paikallisiin yhteisöihin kotoutettuina;

7. katsoo, että turvapaikanhakijat ovat haavoittuvia henkilöitä, joiden on voitava nauttia tarkoituksenmukaisista vastaanotto-olosuhteista; palauttaa mieliin, että vankilaympäristö ei voi missään tapauksessa auttaa alkuperämaassa tai matkalla kohti Eurooppaa koettujen traumojen selvittämisessä;

8. pitää valitettavana, että useissa jäsenvaltioissa turvapaikanhakijoiden säilöönotto on vielä todellisuutta, kun henkilö on tullut alueelle laittomasti, ja panee siksi tyytyväisenä merkille, että komissio aikoo ottaa vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin säilöönottoa koskevia menettelytakeita;

9. pitää keskeisen tärkeänä, että vastaanotto-olosuhteita koskevan uuden direktiivin soveltamisalaa selkeytetään siten, että katetaan pakolaiskeskukset, kauttakulkualueet ja rajamenettelyt;

10. suosittaa, että "vastaanottodirektiivissä" otetaan käyttöön haavoittuvien henkilöiden, erityisesti ilman saattajaa liikkuvien alaikäisten, muista riippuvaisten vanhusten, vammaisten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien ja traumatisoituneiden (kidutus, raiskaus, henkinen, fyysinen ja seksuaalinen väkivalta) henkilöiden virallinen yksilöimisjärjestelmä;

11. katsoo, että yhtenäinen turvapaikanhakumenettely pitäisi ottaa käyttöön siten, että se kattaa kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset (pakolaisasema, toissijainen suojelu, tilapäinen suojelu);

12. panee tyytyväisenä merkille, että komissio aikoo selkeyttää toissijaisen suojelun saantiedellytyksiä ja etenkin että se ehdottaa tämäntyyppisen suojelun saajille myönnettävien oikeuksien ja etujen tason uudelleen pohtimista;

13. pitää toivottavana, että jäsenvaltioiden käytettävissä olevat tiedot alkuperämaista kerätään yhteen, ja kehottaa komissiota lisäämään ponnistelujaan yhteisen tietopankin käyttöönottamiseksi;

14. katsoo, että Dublin-asetusta tarkistettaessa olisi säädettävä mekanismista, jolla jäädytetään siirrot niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät pysty hoitamaan hakemuksia asianmukaisesti rajallisesta vastaanottokapasiteetistaan johtuen;

Hallintorakenteet

15. tukee voimakkaasti sellaisen eurooppalaisen tukiviraston perustamista, joka toimii kiinteässä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston sekä turvapaikka-asioihin erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen kanssa;

16. katsoo, että yksi tukiviraston tehtävistä olisi analysoida tarkasti niitä eroja, joita edelleen ilmenee kansallisten turvapaikkajärjestelmien välillä, ja myötävaikuttaa niiden korjaamiseen;

17. rohkaisee komissiota jatkamaan ponnisteluja yhteisen eurooppalaisen turvapaikka-asioita koskevan koulutusohjelman luomiseksi, koska alalla tehtyjen päätösten laatu on suoraan yhteydessä kansallisen tason päätöksentekijöiden koulutukseen ja tietoihin; katsoo, että alaan erikoistuneiden kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kuuleminen koulutusohjelmien laatimiseksi olisi tehokkuuden tae;

Kansainvälisen suojelun saajien kotouttaminen

18. pitää valitettavana, että Dublinin järjestelmässä vahvistetuissa säännöissä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi ei oteta huomioon hakijoiden toiveita, ja katsoo, että tietyt perhesuhteita, kulttuuria ja kieltä koskevat kriteerit pitäisi ottaa paremmin huomioon tässä määrittämisessä siten, että edistetään turvapaikanhakijoiden kotouttamista;

19. katsoo, että ensimmäinen keino huomioida turvapaikanhakijoiden toive saada hakemuksensa käsiteltyä jäsenvaltiossa, jossa he ovat halunneet sen esittää, olisi ottaa käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot tekevät komission valvonnassa kahdenvälisiä sopimuksia turvapaikanhakijoiden vastaavan määrän siirtojen "kumoamisesta" heidän suostumuksellaan ja heidän oikeuksiaan ja erityisesti perheiden yhdistämistä täysin noudattaen;

20. kehottaa neuvostoa pääsemään sopimukseen pitkään oleskelleen henkilön aseman saajia koskevan direktiivin soveltamisalan laajentamisesta pakolaisiin ja toissijaisen suojelun saajiin;

21. panee tyytyväisenä merkille komission aikomuksen ehdottaa muutosta vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin siten, että hakijoille mahdollistetaan yksinkertainen pääsy työmarkkinoille, koska heidän sijoittautumisensa työelämään on yksi heidän kotouttamisensa keskeisistä edellytyksistä;

22. korostaa tarvetta parantaa toissijaisen suojelun saajien sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia, koska se on keskeistä heidän kotouttamisensa kannalta;

Solidaarisuusmekanismit

23. katsoo, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhtenä tavoitteena on oltava tehokkaiden solidaarisuusmekanismien käyttöönotto, jotta parannetaan niiden maiden tilannetta, joihin tulee eniten turvapaikanhakijoita ja joilla on vaikeuksia taata heille asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet, käsitellä hakemukset määräajassa ja vahvistetuin menettelyin tai kotouttaa pakolaisaseman saaneita hakijoita;

24. katsoo, että solidaarisuus ei voi rajoittua taloudellisten resurssien saamiseen ja että olisi säädettävä vapaaehtoista sisäistä uudelleen sijoittautumista koskevia mekanismeja, jotka mahdollistaisivat sen, että kansainvälisen suojelun saajat voidaan vastaanottaa muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, joka on myöntänyt suojelun;

25. katsoo, että olisi tarkasteltava mahdollisuutta laajentaa vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä annetun direktiivin 2001/55 soveltamisalaa, jotta mahdollistetaan erityisesti tiettyjen kansainvälistä suojelua määräaikaisesti tarvitsevien ihmisryhmien vastaanottaminen ilman, että on kyse suuresta määrästä;

26. rohkaisee perustamaan tulevan tukitoimiston puitteissa turvapaikka-asioiden asiantuntijaryhmiä, jotka voivat avustaa jäsenvaltioita, joihin tulee yhtäkkiä suuri määrä turvapaikanhakijoita ja jotka eivät pysty selviämään tilanteesta;

27. panee tyytyväisenä merkille, että komissio aikoo käynnistää tutkimuksen, jossa arvioidaan keinoja kohentaa EU:n taloudellista solidaarisuutta, ja odottaa mielenkiinnolla tältä osin tehtäviä ehdotuksia;

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

28. odottaa alueellisista suojeluohjelmista tehtävää arviota, jonka komissio ilmoitti toimintaohjelmassaan tapahtuvan vuonna 2008, ja kehottaa komissiota koordinoimaan paremmin eri yksiköidensä toimet tältä osin siten, että optimoidaan niiden välinen synergia, ja raportoimaan parlamentille tähän pyrkivistä ponnisteluista;

29. tunnustaa, että on tärkeää lisätä ensimmäisten turvapaikkamaiden vastaanottokapasiteettia ja ottaa käyttöön Euroopan tasolla kiinteässä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun kanssa uudelleensijoittautumisohjelma, jossa määritellään yhteiset kriteerit ja koordinointimekanismit;

30. panee suurella mielenkiinnolla merkille ajatuksen siitä, että otetaan käyttöön "suojattua maahantuloa koskevat menettelyt", ja kehottaa komissiota tarkastelemaan konkreettisia menettelyjä ja näiden toimien käytännön vaikutuksia;

31. odottaa mielenkiinnolla tuloksia tutkimuksesta, joka koskee EU:n alueen ulkopuolella tapahtuvaa hakemusten yhteistä käsittelyä ja jonka komissio aikoo toteuttaa vuonna 2009, ja varoittaa pyrkimyksistä siirtää turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja hakemusten käsittely kolmansille maille tai YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulle;

o o

o

32. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulle.