



Euroopan muuttoliikeverkosto

Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat Euroopassa



9.11.2016 – lopullinen versio

Sisällysluettelo

Vastuunrajoitus	4
Huomautuksia	4
Tiivistelmä	6
1 Johdanto	13
1.1 Tämän tutkimuksen tavoitteet ja perusteet	13
1.2 Tutkimuksen laajuus	14
1.3 Raportin rakenne	15
1.4 Tausta ja konteksti.....	15
1.5 Uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevat tilastot	16
Rahoitus ja kustannukset.....	18
2 Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa	20
Julkinen keskustelu.....	22
2.1 Kansalliset uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat ja järjestelmät.....	23
Uudelleensijoittamisen / humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien tavoitteet.....	24
Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin tai järjestelmiin liittyvät kiintiöt tai sitoumukset	25
2.2 Jäsenvaltiot, joilla ei ole uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia	25
Nykytilanne ja toteuttamisen haasteet	26
Julkinen keskustelu.....	26
2.3 Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy: Lähtöä edeltävä aika ja lähtö	27
Määrittäminen, alustava seulonta ja valinta	27
Valinta- ja priorisointikriteerit.....	29
Valintaprosessi käytännössä.....	31
Uudelleensijoittamispäätöksen jälkeinen tiedottaminen ja toiminnan tukeminen	33
Lähtöä edeltävä tiedottaminen ja kulttuuriorientaatio	33
Lähtö ja siirtYMINEN jäsenvaltioon.....	34
2.4 Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy: Saapumisen jälkeinen aika ja kotouttaminen.....	34
Uudelleensijoitetuille / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille pakolaisille myönnettävä asema	35
Välittömästi saapumisen yhteydessä annettava tuki ja lyhyen aikavälin tuki	36
Maantieteellinen jakaminen ja majoitus jäsenvaltiossa	37
Liikkumisvapaus jäsenvaltiossa ja sen ulkopuolella	39
Tiedottaminen ja kulttuuriorientaatio saapumisen yhteydessä	40
Kotouttamistoimenpiteet (pitkän aikavälin tuki).....	40
Vastaanottavan yhteisön valmistelu paikallistasolla.....	42
Oikeus perheen yhdistämiseen ja kansalaistamiseen	43
3 Yksityisrahoitteiset ohjelmat ja järjestelmät	44

3.1	Yhteenveto jäsenvaltioiden yksityiseen rahoitukseen liittyvistä menettelyistä	44
3.2	Kelpoisuuskaiteerit, myönnettävä asema ja rahoittajan vastuut	46
4	Arviointit ja tunnistetut haasteet, hyvät käytännöt ja opitut asiat	49
4.1	Haasteet – lähtöä edeltävä aika ja lähtö	49
4.2	Haasteet – saapumisen jälkeinen aika ja kotouttaminen	51
4.3	Hyvät käytännöt ja opitut asiat	53
5	Johtopäätökset	57
Liite 1	Sanasto	60
Liite 2	Lisätietoja	63

VASTUUNRAJOITUS

Tämän synteesiraportin on tuottanut Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN), johon kuuluvat Euroopan komissio, EMN:n palveluntarjoaja ICF ja EMN:n kansalliset yhteyspisteet (EMN-yhteyshenkilöt). Raportti ei välttämättä kuvasta Euroopan komission, ICF:n tai EMN-yhteyshenkilöiden mielipiteitä tai näkemyksiä, eivätkä tässä esitetyt johtopäätökset sido näitä tahoja. Euroopan komissio, ICF ja EMN:n kansalliset yhteyshenkilöt eivät myöskään ole millään tavoin vastuussa annettujen tietojen käytöstä.

Fokusoitu tutkimus oli osa EMN:n vuoden 2016 työohjelmaa.

HUOMAUTUKSIA

Tämä synteesiraportti on laadittu Euroopan muuttoliikeverkoston 24 kansallisen yhteyshenkilön (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro) kansallisten raporttien pohjalta. Kansalliset yhteyshenkilöt ovat laatineet raporttinsa EMN:n kehittämän yhteisen mallin mukaisesti, jonka tavoitteena on varmistaa mahdollisimman laaja vertailtavuus.

Kansalliset raportit perustuvat laajasti nykyisen lainsäädännön ja politiikka-asiakirjojen, raporttien, akateemisen kirjallisuuden, Internet-resurssien sekä kansallisten viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen raporttien ja tietojen analysointiin. Tilastotietoja on saatu Eurostatilta, kansallisilta viranomaisilta ja muista (kansallisista) tietokannoista. Synteesiraportissa olevat jäsenvaltioiden luettelot perustuvat EMN-yhteyshenkilöiden kansallisissa raporteissa antamiin tietoihin.

On tärkeää huomata, että tämän raportin tiedot viittaavat edellä mainittujen (jäsen)valtioiden tilanteeseen vuoden 2016 puoliväliin¹ asti ja että raportti perustuu erityisesti niiden EMN-yhteyshenkilöiden raportteihin, joissa on tarkempia tietoja tässä raportissa käsitellyistä aiheista. Raportissa käytetään tarvittaessa alaviitteitä, joissa on lisätietoja ja lähteitä. Perehtymistä kansallisiin raportteihin suositellaan myös lämpimästi.

Muiden jäsenvaltioiden EMN-yhteyshenkilöt eivät eri syistä pystyneet osallistumaan tähän tutkimukseen, mutta ne ovat olleet mukana muissa EMN:n toimissa ja raporteissa.

¹ Tuoreimmat tilastotiedot ovat yleensä vuodelta 2015 (joissain tapauksissa vuodelta 2016). Jäsenvaltioiden viimeaikaista kehitystä tarkasteltaessa on otettu soveltuvin osin huomioon niiden kesä-/heinäkuussa 2016 raportoidut tiedot.

Tiivistelmä

Keskeisimmät kohdat:

- ★ Yhteensä 17 jäsenvaltiolla ja Norjalla on tällä hetkellä tai on aiemmin ollut uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä. Sen sijaan kuudella valtiolla ei (vielä) ole kokemusta uudelleensijoittamisesta tai humanitaarisesta maahanpääsystä. Vuonna 2015 tapahtuneen muuttovirtojen kasvun seurauksena vuosina 2015 ja 2016 tehtiin useita lainsäädännön ja politiikan muutoksia jäsenvaltio- ja EU-tasolla, muun muassa uudelleensijoitettuja henkilöitä / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneita henkilöitä koskeviin sääntöihin.
- ★ EU-kontekstissa uudelleensijoittaminen tarkoittaa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siirtämistä UNHCR:n pyynnöstä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella kolmannelle maalle jäsenvaltioon, jossa hän saa oleskella pakolaisaseman tai muun vastaavan aseman perusteella. Termiä "maahantulon salliminen humanitaarisiin perustein (humanitaarinen maahanpääsy)" ei ole määritelty. Tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan järjestelmiä, jotka ovat samankaltaisia kuin uudelleensijoittaminen, mutta jotka eri syistä eivät täysin täytä uudelleensijoittamisen määritelmää (katso liite 1).
- ★ Määritelmien kirjavuuden vuoksi tässä tutkimuksessa uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä käsitellään yhtenä ilmiönä lukuun ottamatta tilanteita, joissa ne pystytään erottamaan toisistaan.
- ★ Vaikka järjestelmien keskeiset tavoitteet ovat samankaltaisia, niiden pääpiirteissä on merkittäviä eroja eri (jäsen)valtioiden välillä. Eroja on siinä, minkätyyppisiä järjestelmät/ohjelmat ovat, onko käytössä ennaltamääritettyjä kiintiöitä ja valintaprioriteetteja ja miten uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvät toimenpiteet toteutetaan ja pannaan täytäntöön.
- ★ UNHCR:llä on selkeä rooli mahdollisten uudelleensijoitettavien henkilöiden määrittämisessä ja haastattelemisessa, kun taas jäsenvaltioiden viranomaiset tekevät lopullisen uudelleensijoittamispäätöksen valintamatkan jälkeen. Asiakirjaperusteista valintaa käytetään myös laajasti varsinkin humanitaarisen maahanpääsyn yhteydessä. Määrittämisessä ja valinnassa käytetään kriteereitä, joilla määritetään henkilöiden

kelpoisuus ja priorisointi sekä poissulkeminen tai depriorisointi.

- ★ IOM osallistuu usein pakolaisten lähtöä edeltäviin ja matkaan liittyviin toimintoihin, joihin sisältyy matkavalmisteluja, terveystarkastuksia ja joskus kulttuuriorientaatiokoulutusta tai -työpajoja. Kaikkiaan 12 jäsenvaltiossa on saapumisen jälkeisiä tai kotouttamiseen liittyviä toimenpiteitä tai käytäntöjä, jotka on suunnattu nimenomaan uudelleensijoitetuille henkilöille / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille henkilöille.
- ★ Enemmistö jäsenvaltioista antaa saman tai samankaltaisen aseman sekä uudelleensijoitetuille pakolaisille että muille kansainvälistä suojelua saaville. Joihinkin humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista sisältyy ajatus henkilön paluusta alkuperä-/lähtömaahan, ja niissä myönnetäänkin aluksi lupa oleskella enintään kaksi vuotta. Tietyissä tilanteissa oleskelua voidaan kuitenkin pidentää ja lopulta voidaan myöntää lupa oleskella maassa pysyvästi.
- ★ Jäsenvaltioilla on erilaisia uudelleensijoitettujen henkilöiden / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden henkilöiden majoitusta, maantieteellistä jakamista ja kotouttamistoimenpiteitä koskevia sääntöjä ja lähestymistapoja.
- ★ Vaikka vain kuusi jäsenvaltiota² on ottanut käyttöön virallisia yksityisrahoitteisia ohjelmia tai järjestelmiä, monia muita jäsenvaltioita kiinnostaa tällaisten ohjelmien kehittäminen.
- ★ Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien toteuttamiseen osallistuvat toimijat ovat kohdanneet lukuisia haasteita, joiden pohjalta on tehty monia parannuksia ja tunnistettu hyviä käytäntöjä.

Kuinka paljon uudelleensijoitettuja / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneita on ja miten rahoitusta käytetään?

Kaikkien tilastotietoja toimittaneiden jäsenvaltioiden (humanitaarisen) maahanpääsyn järjestelmien kautta uudelleensijoitettujen tai

² Tähän on sisällytetty Iso-Britannia, joka käynnisti yksityisrahoitteisen järjestelmänsä vasta vuoden 2016 puolivälissä ja jota ei siksi käsitellä tarkemmin luvussa 3, vaikka maa mainitaan tässä.

humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden kokonaismäärä oli yli 5 400 vuosina 2011 ja 2012, yli 16 100 vuonna 2013, lähes 18 000 vuonna 2014, 10 300 vuonna 2015 ja lähes 18 000 tämän tutkimuksen kattamalla vuoden 2016 jaksolla. Kansalliset uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden vuosikiintiöt vaihtelivat vuosina 2011–2016 huomattavasti (jäsen)valtiosta toiseen, alle sadasta (Bulgaria, Luxemburg, Unkari) kahteen tuhanteen (Italia, Itävalta) ja yli kymmeneen tuhanteen (Norja, Ruotsi, Saksa). Eri vuosien vertailukelpoisuus on kuitenkin rajallista, koska joissakin jäsenvaltioissa ohjelma- tai järjestelmäkausi on kaksi kalenterivuotta. Uudelleensijoittamiseen saadaan rahoitusta turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolta (AMIF) kertakorvauksina: 6 000 euroa henkeä kohden tai, jos uudelleensijoitetut henkilöt täyttävät tietyt kriteerit, 10 000 euroa henkeä kohden. Lisäksi jäsenvaltioiden rahoitus (muu kuin EU-rahoitus) jokaista kyseisten vuosien kiintiöön kuuluvaa uudelleensijoitettua henkilöä / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneita henkilöä kohden vaihteli suuresti: 448 euroa (Ranska), 725 euroa (Italia), 895 euroa (Espanja), 995 euroa (Ruotsi), 1 145 euroa (Irlanti), 1 018 euroa (Suomi), 1 210 euroa (Luxemburg), 4 885 euroa (Puola)³. Nämä luvut eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia.

Mitä uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmiä (jäsen)valtioilla on?

Koska EU:hun saapuvien pakolaisten määrä nousi ennätyslukemiin vuosina 2014–2015 ja koska EU-tasolla tehdyt sitoumukset oli täytettävä, (jäsen)valtiot alkoivat laatia tarvittavaa lainsäädäntöä ja toimintasuunnitelmia tällaisten järjestelmien perustamiseksi.

Lisäksi kaikkien aikojen ensimmäinen Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmä perustettiin heinäkuussa 2015. Vuotta myöhemmin komissio teki uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvien EU-aloitteiden pohjalta ehdotuksen asetuksesta, jolla perustettaisiin unionin uudelleensijoittamiskehys (Union Resettlement Framework).

Muuttovirtojen kasvun seurauksena vuosina 2015 ja 2016 tehtiin useita muutoksia

lainsäädäntöön ja politiikkaan kansallisella tasolla. Muutoksia tehtiin i. sääntöihin, jotka koskevat kaikkia kansainvälistä suojelua saavia eli myös uudelleensijoitettuja henkilöitä (Belgia, Itävalta, Latvia, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro), ii. sääntöihin, jotka keskittyvät erityisesti uudelleensijoitettuihin pakolaisiin (Belgia, Iso-Britannia, Norja, Viro), ja iii. sääntöihin ja menettelyihin, joilla toteutetaan uudelleensijoittamisohjelmia tai -järjestelmiä (Belgia, Irlanti, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Viro).

Miten järjestelmät eroavat toisistaan?

Käytössä olevista järjestelmistä 14 on pysyviä kansallisia ohjelmaperusteisia järjestelmiä (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia – 2 kpl, Italia, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari). Toiset 14 on väliaikaisia (ad hoc), muita kuin ohjelmaperusteisia uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn järjestelyjä (Bulgaria, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg – 2 kpl, Puola – 2 kpl⁴, Ranska – 2 kpl, Saksa – 2 kpl, Slovakia, Tšekki, Viro). Niissä (jäsen)valtioissa, joissa on pysyviä uudelleensijoittamisohjelmia, uudelleensijoittaminen on vakiintunut osa kansallista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

Sitä vastoin väliaikaiset ad hoc -järjestelmät ovat jäsenvaltioiden keino reagoida tiettyihin humanitaarisiin kriiseihin. Ensimmäiset uudelleensijoittamisohjelmat perustettiin 1900-luvun jälkipuoliskolla. Järjestelmien määrä on kasvanut vuodesta 2010 alkaen ja varsinkin vuoden 2013 jälkeen Syyrian ja sen naapurimaiden humanitaarisen kriisin pahenemisen vuoksi.

Jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisen / humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa suojelun tarjoaminen kestävässä ratkaisuna, kansainvälisen solidaarisuuden osoittaminen, turvallisten ja laillisten maahanmuuttoväylien järjestäminen, kansainvälisten sitoumusten täyttäminen ja humanitaaristen kriisien hallintaan osallistuminen.

Suurin osa (jäsen)valtioista (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari) määrittää vuotuisen tai monivuotisen kiintiön

³ Perustuu toteutuneeseen siirrettyjen määrään, ei kiintiöön.

⁴ Tämä viittaa kahteen Puolan tekemään siirtoon Ukrainasta vuosina 2014 ja 2015.

uudelleensijoittamistarpeiden, vastaanottokapasiteetin ja poliittisten prioriteettien mukaan. Jäsenvaltioiden uudelleensijoittamista / humanitaarista maahanpääsyä koskeva kokonaiskiintiö on kasvanut vuosina 2011–2016.⁵

Ainakin 16 (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Puola, Ranska⁶, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari, Viro) on määrittänyt uudelleensijoittamiselle tai humanitaariselle maahanpääsulle maantieteellisiä prioriteetteja vuosille 2011–2016, kun taas kolmella jäsenvaltiolla (Luxemburg, Slovakia, Tšekki) ei ole tällaisia prioriteetteja, vaan ne päättävät tapauskohtaisesti, milta maantieteellisiltä alueilta uudelleensijoitettavia henkilöitä valitaan.

Mitä ominaispiirteitä uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien lähtöä edeltävällä vaiheella ja lähtövaiheella on?

(Jäsen)valtiot käyttävät uudelleensijoitettavien henkilöiden määrittämiseen monia eri menetelmiä. UNHCR:llä on joka tapauksessa selkeä rooli määrittäessä (ja haastateltaessa) uudelleensijoittamiseen oikeutettuja henkilöitä sekä myös joihinkin humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin ja järjestelmiin osallistumiseen oikeutettuja henkilöitä. Kuusitoista (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari) edellyttää, että UNHCR on ensin todennut henkilön pakolaiseksi. Humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmissa ja järjestelmissä tätä ei sen sijaan edellytetä viidessä jäsenvaltiossa (Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki).

Tämän jälkeen jotkin (jäsen)valtiot (Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ruotsi, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) arvioivat UNHCR:n määrittämät mahdolliset maahan saapuvat henkilöt uudelleen, kun taas toiset (jäsen)valtiot (Iso-Britannia, Italia, Ranska, Saksa) eivät periaatteessa tee näin. Lopullisen päätöksen

⁵ Nämä kansalliset kiintiöt eivät ole sitovia, vaan ne ainoastaan määrittävät jäsenvaltioon uudelleensijoitettavien henkilöiden tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuvien henkilöiden tavoitemäärän.

⁶ Vain kahdessa ad hoc -ohjelmassa. Pysyvässä uudelleensijoittamisohjelmassa päätökset tehdään tapauskohtaisesti.

uudelleensijoittamisesta ja humanitaarisesta maahanpääsystä tekee aina asiaankuuluvat jäsenvaltion viranomaiset.

Mahdollisten uudelleensijoitettavien henkilöiden / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuvien henkilöiden valinnassa useat (jäsen)valtiot (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Luxemburg, Norja, Puola, Saksa, Slovakia, Suomi, Unkari, Viro) käyttävät täydentäviä priorisointikriteereitä. Nämä kriteerit määrittää yleensä kansallinen vastuuviranomainen. Kriteerit liittyvät usein henkilöiden haavoittuvaan asemaan, esimerkiksi siihen, onko kyseessä väkivallan ja/tai kidutuksen uhri, henkilö, joka on vaarassa joutua väkivallan ja/tai kidutuksen uhriksi, tai lääketieteellistä apua tarvitseva henkilö. Muita priorisointikriteereitä ovat muun muassa ikä (vanhukset/lapset), yksinhuoltajaäitiys, perheen yhtenäisyys ja siteet jäsenvaltioon sekä kotoutumispotentiaali. Käytössä on myös kansallisia poissulkemis- tai depriorisointikriteereitä (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari). Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdassa mainittujen seikkojen lisäksi tällaisia kriteereitä voivat olla esimerkiksi rikosrekisteri, perhetilanteeseen liittyvät ongelmat ja osallistuminen sotilastoimintaan.

Jäsenvaltiot ja Norja käyttävät valintaprosessissa kahta päämenetelmää: valintamatkoja (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Kroatia, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi⁷, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) ja asiakirjaperusteista valintaa, jossa siis tarkastellaan ainoastaan asiakirjoja (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Saksa, Suomi, Tšekki). Valintamatkat muodostuvat pakolaisten senhetkessä asuinmaassa tehtävistä haastatteluista, joten kyseessä olevien valtioiden turvallisuustilanne vaikuttaa valintamatkoihin. Mikäli valintamatkaa ei voi tehdä, asiakirjaperusteista valintaa käytetään myös joissakin humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmissa (Iso-Britannia, Itävalta, Puola, Ranska, Saksa).

Jäsenvaltion hyväksyttyä henkilön uudelleensijoitettavaksi asiasta ilmoitetaan UNHCR:lle. UNHCR puolestaan ilmoittaa hyväksynnästä mahdollisille uudelleensijoitettaville. IOM osallistuu usein lähtövalmisteluihin, lähtöä edeltäviin

⁷ Ruotsi käyttää kumpaakin valintamenetelmää säännöllisesti ja suurin piirtein yhtä paljon.

terveystarkastuksiin ja/tai sen tarkastamiseen, että valitut henkilöt ovat matkustuskunnossa, sekä joskus myös kulttuuriorientaatioon. Useimmissa (jäsen)valtioissa (Belgia, Bulgaria, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) jaetaan esite tai opas, joka kertoo henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä uudelleensijoittamisesta tai humanitaarisesta maahanpääsystä. Lisäksi jäsenvaltioihin uudelleensijoitettaville henkilöille järjestetään eripituisia kulttuuriorientaatiokoulutuksia tai -työpajoja ennen lähtöä.

Miten lähtö ja matka jäsenvaltioon järjestetään?

Viimeiset lähtöä edeltävät ja lähtöön liittyvät vaiheet muodostuvat käytännön toimista, jotka koskevat henkilön varsinaista siirtymistä (jäsen)valtioon. Monilla jäsenvaltioilla (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi) tilanne on se, että IOM järjestää varsinaisen siirron ja pakolaisen senhetkessä asuinmaassa tarjottavan lähtöä edeltävän tuen jäsenvaltion ja IOM:n kahdenvälisen sopimuksen perusteella. Jotkin jäsenvaltiot (Bulgaria, Tšekki) järjestävät lähdön ja matkan itse, mutta kääntyvät tarvittaessa IOM:n puoleen.

Mitä ominaispiirteitä saapumisen jälkeisillä ja kotouttamisvaiheilla on?

Useimmissa jäsenvaltioissa saapumisen jälkeiset ja kotouttamiseen liittyvät toimenpiteet ovat samoja sekä uudelleensijoitetuille henkilöille että muille pakolaisille. Vain joissakin jäsenvaltioissa on kehitetty erityisiä toimenpiteitä, jotka on suunnattu nimenomaan uudelleensijoitetuille henkilöille tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille henkilöille.

Kolmessa jäsenvaltiossa (Belgia, Itävalta, Suomi) lainsäädäntö määrää, että toimenpiteiden on oltava samoja kaikille pakolaisille. Käytännössä eroja kuitenkin on. Esimerkiksi Itävallassa "UNHCR-tapauksina" hyväksytyille uudelleensijoitetuille pakolaisille järjestettiin erityistä majoitusta ja kotoutumistukea. Belgiassa kansallinen uudelleensijoittamisohjelma tarjoaa räätälöityjä tukitoimia uudelleensijoitetuille pakolaisille. Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Puola, Ranska, Ruotsi ja Saksa kohdistavat kotouttamistoimenpiteitä erityisesti uudelleensijoitetuille henkilöille tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille henkilöille.

Uudelleensijoitetuille henkilöille / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille henkilöille annetaan monenlaista tukea välittömästi saapumisen yhteydessä:

tukimuotoja ovat muun muassa nouto lentokentältä, väliaikaisten asiakirjojen järjestäminen, ateriat, majoitus, vaatteet, terveystarkastukset ja muu terveydenhoito sekä tulkkaukset.

Mikä asema ja millaiset oikeudet uudelleensijoitetuille pakolaisille annetaan?

Enemmistö jäsenvaltioista (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) antaa saman tai samankaltaisen aseman sekä uudelleensijoitetuille pakolaisille että muille pakolaisille. Isossa-Britanniassa humanitaariseen suojeluun perustuva Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme (VPRS) -lupa on pituudeltaan viisi vuotta, kun taas Gateway Protection Programme (GPP) -lupa on pysyvä. Ruotsi myöntää uudelleensijoitetuille pakolaisille pysyvän oleskeluluvan, kun taas Ruotsiin turvapaikanhakijoina saapuneille kansainvälistä suojelua saaville henkilöille myönnetään vain tilapäinen oleskelulupa.

Joihinkin humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista sisältyy ajatus henkilön paluusta alkuperä-/lähtömaahan, ja niissä myönnetäänkin aluksi lupa oleskella enintään kaksi vuotta. Tietyissä tilanteissa ja tietyin ehdoin voidaan kuitenkin myöntää lupa oleskella maassa pysyvästi.

Ainakin 18 (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) lainsäädäntö takaa uudelleensijoitetuille pakolaisille oikeuden perheenyhdistämiseen. Irlannissa perheenyhdistämisoikeutta ei saa automaattisesti. Käytännössä uudelleensijoittamisohjelman piirissä olevien pakolaisten hakemukset käsitellään samalla tavalla kuin muiden pakolaisten hakemukset, ja useimmiten oikeus myönnetään samoilla perusteilla kuin muillekin pakolaisille.

Saksassa syyrialaispakolaisten humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta maahan saapuneiden henkilöiden oikeus perheenyhdistämiseen on suppeampi kuin muilla pakolaisilla, kun taas Norjassa tilanne on päinvastainen.

Uudelleensijoitettujen pakolaisten maantieteellinen jakaminen eri puolille maata on käytössä ainakin 12 (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro). Sitä vastoin seitsemässä jäsenvaltiossa (Belgia, Bulgaria, Italia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Unkari) pakolaisia ei hajauteta maantieteellisesti.

Uudelleensijoitetuille pakolaisille ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien ja järjestelmien kautta maahan saapuneille pakolaisille on tarjolla erilaisia majoitusmuotoja, joista yleisimmin käytettyjä ovat vastaanottokeskukset, julkisin varoin tuettu asuminen (esimerkiksi kunnan/kaupungin vuokra-asunnot), hotellit ja yksityismajoitus. Majoittaminen vastaanottokeskuksissa on useimmiten väliaikainen alkuvaiheen ratkaisu, johon ei yleensä turvauduta pitkäaikaisessa majoituksessa. Pitkäaikainen majoitus järjestetään tavallisesti julkisin varoin tuettuna asumisena (esimerkiksi kunnan/kaupungin vuokra-asunnoissa) tai yksityismajoituksessa.

Joissakin jäsenvaltioissa (Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi) uudelleensijoitettujen pakolaisten muuttamista (maan sisällä tai maasta toiseen) pyritään rajoittamaan sillä, että joissakin tilanteissa muuttaminen saattaa johtaa tiettyjen maahanpääsyn järjestelmän suomien oikeuksien, palvelujen ja/tai etuuskien menettämiseen. Kaikissa jäsenvaltioissa matkustustarkoituksessa tapahtuvalle EU:n sisäiselle liikkuvuudelle on asetettu ehtoja, esimerkiksi se, että henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua tai että hänellä on oleskeluun oikeuttava asiakirja ja tarvittavat matkustusasiakirjat. Yleensä matkan enimmäiskesto on 90 päivää.

Kaikissa jäsenvaltioissa ja Norjassa uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille tarjotaan kotouttamistoimenpiteitä (pitkän aikavälin tukea). Vaikka toimet vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, yhteenvetona voidaan todeta niiden jakautuvan seuraaviin ryhmiin:

- ★ viikoittain/kuukausittain maksettava etuus, jonka kesto ja ominaispiirteet vaihtelevat jäsenvaltioittain: kesto voi olla esimerkiksi 6–8 kuukautta (Puola), 2–4 vuotta (Norja, Slovakia, Unkari) tai toistaiseksi niin kauan kuin henkilö on oikeutettu etuuteen (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Saksa, Suomi, Viro)
- ★ luontoissuorituksina annettava tuki (ateriat, vaatteet, huonekalut, kodinkoneet, liikenne ja kuljetukset, sairaanhoito, koulutarvikkeet)
- ★ koulutuksen tuki, muun muassa kielikurssit, neuvonta, koulutus ja ammatinvalinnanohjaus
- ★ sosiaalinen tuki IOM:ltä ja/tai kansalaisjärjestöiltä (esimerkiksi työmarkkinoille pääsyn tuki, asuntoneuvonta ja oikeudellinen tuki)

★ oikeus terveydenhoitoon ja erikoispalveluihin, esimerkiksi väkivallan ja kidutuksen uhreille, vaarassa oleville tytöille tai naisille, vaarassa oleville lapsille, vammaisille pakolaisille ja vanhuksille tarkoitettuihin palveluihin

★ vastaanottoon ja orientaatioon liittyvä tulkkaus (vain rajoitetun ajan).

Kuudessatoista (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) uudelleensijoitetuille pakolaisille ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille henkilöille järjestetään tiedotus- ja/tai kulttuuriorientaatiotilaisuuksia. Kuudessa jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Itävalta, Luxemburg, Puola, Ranska) näissä tilaisuuksissa keskitytään hyödyllisten tietojen jakamiseen ja kotouttamistoimenpiteisiin kursseilla, työpajoissa ja koulutustilaisuuksissa, joita täydentävät esitteet ja lehtiset. Kymmenessä (jäsen)valtiossa (Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki, Viro) kulttuuriorientaatiotilaisuuksissa käsitellään maantiedettä, historiaa, kulttuuria ja poliittisen järjestelmän perusteita. Tällaisten koulutusten tarjoaminen on yleensä vastaanottokeskusten, sosiaalityöntekijöiden, IOM:n, työvoimatoimistojen, kansalaisjärjestöjen, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kirkon järjestöjen, kuntien ja/tai kulttuurivälittäjien vastuulla. Lisäksi vastaanottavaa yhteisöä valmistellaan kaikissa jäsenvaltioissa Itävaltaa ja Italiaa lukuun ottamatta. Vastaanottavan yhteisön valmistelussa on useita tasoja: kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja paikallisviranomaiset.

Mitkä ovat yksityisrahoitteisten ohjelmien pääpiirteet?

Yksityisen rahoituksen edellytyksenä on se, että siihen osallistuu aktiivisesti yksityishenkilöitä, ryhmiä, organisaatioita tai muita tahoja, jotka ehdottavat ja tukevat tietyn henkilön pakolaishakemusta.

Yksityiset rahoittajat voivat ottaa vastuun taloudellisen, sosiaalisen ja henkisen tuen tarjoamisesta uudelleensijoitetulle henkilölle tai perheelle ennalta määritetyksi ajaksi (yleensä vuodeksi tai jopa pidemmäksi ajaksi) tai siihen asti, kunnes henkilö tai perhe kykenee toimimaan itsenäisesti.

Jäsenvaltioiden syyt perustaa yksityisrahoitteisia ohjelmia tai järjestelmiä vaihtelevat suuresti, mutta usein niiden käytön taustalla on Syyrian humanitaarinen kriisi ja/tai muut Lähi-idän konfliktit.

Yksityisrahoitteiseen ohjelmaan tai järjestelmään valittavien kelpoisuuskriteerit vaihtelevat jäsenvaltioittain. Kolmessa jäsenvaltiossa (Irlanti, Italia, Saksa) yksi tärkeimmistä kriteereistä oli haavoittuva asema, kun taas Puolassa ja Slovakiassa rahoittajat valitsivat yksityisrahoitteisen järjestelmän kautta uudelleensijoitettavat henkilöt uskonnollisista syistä tapahtuvan vainon perusteella.

Yksityisrahoitteisen ohjelman tai järjestelmän kautta uudelleensijoitetuille henkilöille tai perheille myönnetään eri maissa erilaisia asemia. Saksassa pakolaiselle myönnetään enintään kahden vuoden oleskelulupa, johon voi hakea jatkoa. Maahan saapunut henkilö saa työnteko-oikeuden välittömästi. Irlannissa humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman piirissä olevat saavat asiakirjojihinsa ohjelmaleiman, joka antaa heille oikeuden työskennellä, perustaa yrityksen tai tehdä investointeja maassa. Italiassa uudelleensijoitetuille myönnetään viisumi humanitaarisiin perusteisiin, Puolassa pakolaisasema ja Slovakiassa turvapaikka humanitaarisiin perusteisiin aluksi myönnettävän kansallisen viisumin jälkeen.

Näissä viidessä jäsenvaltiossa rahoittaja (yksityishenkilö tai organisaatio) vastaa suurimmasta osasta kustannuksia, jotka liittyvät maahanmuuttajan uudelleensijoittamiseen yksityisrahoitteisen ohjelman tai järjestelmän kautta. Kustannuksia ovat muun muassa viisumimaksut, matka-, terveydenhoito-, asumis- ja elinkustannukset. Saksassa terveydenhoitokustannukset suljettiin ohjelman myöhemmässä vaiheessa pois rahoittajien vastuista useimmissa ohjelmaan osallistuvissa osavaltioissa, koska kustannukset osoittautuivat korkeiksi.

Yksityisrahoitteisia ohjelmia on tai oli kuudessa jäsenvaltiossa (Irlanti, Iso-Britannia⁸, Italia, Puola, Saksa, Slovakia), ja Ranska ilmoitti, että sitä kiinnostaa tällaisten ohjelmien kehittäminen.

Millaisista arvioinneista, haasteista ja opituista asioista (jäsen)valtiot raportoivat?

Keskeiset raporteissa mainitut haasteita ja hyviä käytäntöjä koskevat tietolähteet olivat ohjelmien toteuttamista koskevat raportit, jotka liittyvät EU-rahastojen arviointikehykseen.

Joissakin tapauksissa arvioinneissa käytettiin uudelleensijoittamisen / humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien piirissä oleville jaettuun kyselyjä tai osallistujaorganisaatioiden laatimia raportteja.

Haasteita, joita uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien toimijat ovat kohdanneet lähtöä edeltävässä vaiheessa ja lähtövaiheessa, olivat muun muassa seuraavat:

- ★ valintamenettelyn monimutkaisuus ja pituus
- ★ logistiset haasteet kolmansissa maissa
- ★ kohderyhmän tarpeisiin vastaaminen
- ★ lähtöä edeltävän tiedottamisen ja orientaation vähyyys tai puuttuminen
- ★ ohjelman/järjestelmän piirissä olevien epärealistiset odotukset verrattuna todellisiin saapumisen jälkeisiin olosuhteisiin
- ★ lukuisten sidosryhmien koordinointi lähtöä edeltävässä ja saapumisen jälkeisessä vaiheessa
- ★ vaikeudet ohjelman/järjestelmän piirissä oleviin henkilöihin liittyvien tietojen saamisessa
- ★ puuttuvat matkustusasiakirjat ja matkustusasiakirjojen hankkimiseen liittyvät ongelmat
- ★ ohjelman/järjestelmän piirissä olevien asuinmaan turvallisuustilanne
- ★ rajalliset mahdollisuudet saada uudelleensijoitettujen pakolaisten biometrisiä tietoja (sormenjälkiä, valokuvia ja niin edelleen).

Jäsenvaltiot ja Norja kertoivat lukuisista haasteista myös saapumisen jälkeisessä vaiheessa ja kotouttamisvaiheessa:

- ★ asuntojen löytäminen uudelleensijoitetuille
- ★ kielen oppiminen

⁸ Tähän on sisällytetty Iso-Britannia, joka käynnisti yksityisrahoitteisen järjestelmänsä vasta vuoden 2016 puolivälissä ja jota ei siksi käsitellä tarkemmin luvussa 3, vaikka maa mainitaankin tässä.

- ★ uudelleensijoittamistoimien aikarajoitteet ja ennakoimattomuus, erityisesti kun kyseessä on lyhyellä varoitusaajalla maahan saapuvat
- ★ vaikeudet haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tukipalvelujen ja asianmukaisen henkilöstön saatavuuden varmistamisessa
- ★ työllistyminen ja asianmukainen korvaus tehdystä työstä
- ★ hallinnolliset viiveet oleskeluluvan myöntämisessä.

Seuraavat opitut asiat nostettiin esille hyvinä ja tehokkaina menettelytapoina toteutettaessa uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä:

- ★ sujuva lähtöä edeltävä ja saapumisen jälkeinen yhteistyö ja viestintä eri sidosryhmien kesken: ratkaiseva tekijä kotoutumisen onnistumisen kannalta ja säästää myös resursseja
- ★ siirron valmistelu ja odotusten hallinta riittävällä tiedottamisella ja kulttuuriorientaatiolla lähtöä edeltävässä vaiheessa
- ★ valintamatkat ensimmäisiin turvapaikkamaihin: auttavat ennakoimaan tulijoiden määrää ja myöntämään kansainvälistä suojelua nopeasti saapumisen yhteydessä
- ★ varhainen terveydentilan arviointi: helpottaa lähtövalmisteluja ja asiaankuuluvien tietojen ja tarpeiden viestimistä toimijoille, jotka tarjoavat kotouttamispalveluja saapumisen jälkeen
- ★ välitön mahdollisuus itsenäiseen asumiseen: voi edistää uudelleensijoitettujen itsenäistä elämää ja nopeaa kotoutumista
- ★ vertaistuki muilta samaa etnistä tai kansalaisuusryhmää edustavilta pakolaisilta
- ★ vapaaehtoisten sosiaalinen osallistaminen
- ★ paikallisyhteisöjen/seurakuntien osallistaminen kotouttamisprosessiin.

1 Johdanto

1.1 TÄMÄN TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA PERUSTEET

Tämä EMN-tutkimus antaa kattavan kuvan menettelytavoista ja käytännöistä, jotka liittyvät siihen, miten pakolaisten uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat ja järjestelmät sekä yksityisrahoitteiset ohjelmat toimivat EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa. Tutkimus auttaa tunnistamaan uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien haasteita ja menestystekijöitä. Sen antamien tietojen pohjalta politiikan valmistelijat voivat tämentää ja kehittää kansallisia ohjelmia ja yhteiseurooppalaisia hankkeita, mistä saattaa olla hyötyä mahdollisten tulevien pakolaiskriisien ja humanitaaristen hätätilanteiden käsittelyssä.

UNHCR:n mukaan vuonna 2015 maailmassa oli ensimmäistä kertaa toisen maailmansodan jälkeen yli 65 miljoonaa pakolaista, turvapaikanhakijaa ja maan sisäistä pakolaista.⁹ Tämän kehityskulun taustalla oli ennen kaikkea Syyrian sota, joka oli vuoden 2015 loppuun mennessä pakottanut miljoonat ihmiset jättämään kotinsa. Myös Afrikassa syntyi merkittäviä uusia muuttovirtoja, kun ihmiset joutuivat siirtymään pois kotiseudultaan, koska sodat jatkuivat eikä konflikteja pystytty ratkaisemaan tai estämään.

Valtaosa pakolaisista on paennut naapurimaihin tai muihin lähtöalueensa lähimaihin, mutta myös Eurooppaan suuntautuvat muutto- ja pakolaisvirrat ovat kasvaneet merkittävästi, ja satoja tuhansia pakolaisia on tullut EU:n jäsenvaltioihin ja Norjaan hakemaan kansainvälistä suojelua etenkin kesästä 2015 alkaen.¹⁰ Useimmat näistä pakolaisista saapuivat EU:hun ilman rekisteröintiä Kreikan tai Italian kautta ja kulkivat sitten monien EU:n jäsenvaltioiden ja muiden maiden kautta pyrkiessään Länsi- ja Keski-Eurooppaan tai Pohjoismaihin. Nämä poikkeukselliset muuttovirtojen synnyttämät paineet panivat Schengen-alueen ja Dublin-asetuksen raja- ja liikkuvuussäännökset koetukselle, ja monille pakolaisille matka Eurooppaan merkitsi äärimmäistä epävarmuutta, riskejä ja vaaroja. Kävi myös ilmi, että monet EU:n jäsenvaltiot

olivat haluttomia ottamaan vastaan suuria pakolaismääriä.

EU:n jäsenvaltiot ja Norja etsivät sopivia keinoja vastata haasteisiin, joita aiheutuu kasvavien muuttovirtojen synnyttämästä paineesta, ja keskustelua on käyty useista ideoista ja konsepteista, joilla ongelmia voitaisiin ratkaista tai ainakin lieventää. Näitä ovat esimerkiksi tarkistusten tiukentaminen Schengen-alueen ulkorajoilla, ihmiskaupan ja -salakuljetuksen vastaisten toimien tehostaminen, sisäisten siirtojen järjestelmän käyttöönotto turvapaikanhakijoiden jakamiseksi EU-maiden kesken, konfliktialueiden naapurimaiden tukeminen sekä säännösten vastaisen maahanmuuton juurisyihin puuttuminen edistämällä kehitystä ja rauhaa alkuperä-/lähtömaissa Afrikassa, Lähi-idässä ja Aasiassa. Lisäksi keskustelussa on noussut esille tarve avata uusia tai laajentaa olemassa olevia laillisia väyliä tai reittejä, joita käyttäen suojelua tarvitsevat pääsisivät Euroopan unioniin.¹¹ Uudelleensijoittaminen on olennainen osatekijä näissä laillisissa väylissä ja yksi kolmesta keskeisestä pitkän aikavälin ratkaisusta pakolaiskysymykseen. Muut keskeiset pitkän aikavälin ratkaisut ovat paluu (ensisijainen ratkaisu) ja paikallinen kotouttaminen ensimmäisessä turvapaikkamaassa. Uudelleensijoittaminen tarkoittaa pakolaisten siirtämistä ensimmäisestä turvapaikkamaasta maahan, joka on suostunut ottamaan heidät vastaan (katso sanasto liitteessä 1).

Uudelleensijoittamisella pyritään tarjoamaan pitkän aikavälin ratkaisu konflikteja pakeneville ja tukemaan ensimmäisiä turvapaikkamaita, kun nämä kamppailevat kotiseudulta siirtymään joutumisen synnyttämien muuttovirtojen ja näiden seurauksena maan infrastruktuuriin, resursseihin ja kansalaisiin kohdistuvan paineen kanssa.¹²

Koska uudelleensijoittamisohjelmista on tullut yhä suosittu toimintamalli, tarvitaan lisää tietojen jakamista ja tukea "vanhojen", "uusien" ja "nousevien" uudelleensijoitusmaiden kesken. Osalla (jäsen)valtioista on ollut uudelleensijoitusjärjestelmiä jo vuosikymmenten ajan, osa on aloittanut niiden käyttämisen viime aikoina ja osa vasta harkitsee niiden perustamista.

⁹ Katso

<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

¹⁰ Katso Eurostat:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

¹¹ Lisätietoja Euroopan komission ehdotuksesta on osoitteessa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_fi.htm

¹² Katso <http://www.unhcr.org/resettlement.html>

Kattavia hankkeita on jo käynnissä (jäsen)valtioiden välisen käytännön yhteistyön kehittämiseksi¹³, uusia aloitteita¹⁴ on käynnistetty, ja kansallisista uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista on tarjolla jonkin verran tietoa. Käytännön ongelmat ja keskeiset menestystekijät on kuitenkin tunnettava ja hahmotettava nykyistä paremmin, jotta voidaan luoda uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia ja järjestelmiä, jotka ovat hyvin suunniteltuja ja onnistuneesti toteutettuja ja joilla pystytään saavuttamaan kyseessä olevien yhteisöjen kannalta positiivisia tuloksia.

Tässä tutkimuksessa näkyy erityisesti Syyrian tilanteen seurauksena tapahtunut ohjelmien määrän kasvu, jota tukee myös Euroopan komissio. Tutkimuksessa tarkastellaan haasteita, joita uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä käyttävät (jäsen)valtiot kohtaavat, ja perehdytään siihen, miksi osa jäsenvaltioista ei ole (vielä) ottanut käyttöön tällaisia ohjelmia tai järjestelmiä. Tältä pohjalta tutkimus määrittää tarvittavia yhteisiä toimenpiteitä, joilla voidaan kasvattaa Euroopan maiden uudelleensijoittamiskapasiteettia ja vakauttaa sitä myös niissä tilanteissa, kun muuttovirrat synnyttävät erityistä painetta.

1.2 TUTKIMUKSEN LAAJUUS

EU-kontekstissa uudelleensijoittaminen tarkoittaa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siirtämistä UNHCR:n pyynnöstä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella kolmannelle maalle jäsenvaltioon, jossa hän saa oleskella pakolaisaseman tai muun vastaavan aseman perusteella. Termiä "maahantulon salliminen humanitaarisiin perustein (humanitaarinen maahanpääsy)" ei ole määritelty. Tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan järjestelmiä, jotka ovat samankaltaisia kuin uudelleensijoittaminen, mutta jotka eri syistä eivät täysin täytä uudelleensijoittamisen määritelmää. Humanitaarinen maahanpääsy saattaa esimerkiksi olla luonteeltaan väliaikaista. Koska humanitaarisen maahanpääsyn määritelmät ovat kirjavia ja koska

uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn eroista ei ole yleistä yhteisymmärrystä, tässä tutkimuksessa kyseisiä käsitteitä ei eroteta toisistaan. Uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä käsitellään yhtenä ilmiönä lukuun ottamatta tilanteita, joissa ne pystytään erottamaan toisistaan.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan menettelytapoja ja käytäntöjä, joita EU:n jäsenvaltiot ja Norja ovat kehittäneet kolmansien maiden kansalaisten uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä varten vuosina 2011–2015, ja tässä kuvaillaan tilannetta ja kehitystä vuoden 2016 puoliväliin asti siinä määrin kuin tietoja on saatavilla. Tutkimuksessa käsitellään myös yksityisrahoitteisia ohjelmia, vaikka ne eivät ole EU:ssa yhtä yleisiä kuin uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat tai järjestelmät. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä EU:n sisäisiä siirtoja¹⁵ tai muita säännösten mukaisen maahantulon kanavia (esimerkiksi maahanmuuttoa työntöön, opiskelun tai perheenyhdistämisen perusteella). Tutkimuksessa kuvaillaan menettelytapojen pääeroja verraten toisiinsa jäsenvaltioita, joilla ei ole uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä, ja jäsenvaltioita, joilla on tällaisia ohjelmia tai järjestelmiä. Erojen tarkastelussa otetaan myös huomioon sopimukset, jotka on solmittu osana AMIF:n alaista EU:n uudelleensijoittamisohjelmaa ja heinäkuussa 2015 perustettua Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmää. Sopimuksia, jotka on tehty 18. maaliskuuta 2016 annetun EU:n ja Turkin julkilausuman jälkeen, ei käsitellä tässä tutkimuksessa.¹⁶

Tutkimuksessa käsitellään nykyisten uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevien menettelytapojen kansallisia poliittisia konteksteja EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa. Tämä tarkastelu kattaa myös asiaan liittyvät keskustelut, keskeisten sidosryhmien näkemykset ja tärkeimmät tilastot.

Tutkimuksessa kartoitetaan uudelleensijoitettavien henkilöiden valintamenetelmiä ja -kriteereitä sekä toimia, jotka edeltävät henkilön tai perheen lähtöä uudelleensijoitusmaahan. Uudelleensijoitetuille

¹³ Katso www.resettlement.eu ja SHARE-julkaisut, joissa on erilaisia työkaluja, vapaaehtoisten roolia käsitteleviä tutkimuksia, asumisjärjestelyjen hyvien käytäntöjen opas sekä tietoja paikallisen ja alueellisen tason koordinoinnista ja verkostoista.

¹⁴ Esimerkiksi EU-FRANK, katso <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7180-2016-INIT/fi/pdf> (sivu 20).

¹⁵ Ohjelmat, joilla on tarkoitus siirtää turvapaikanhakijoita EU:n jäsenvaltiosta toiseen.

¹⁶ Julkilausuman täytäntöönpanosta oli liian vähän aikaa kansallisten raporttien laatimishetkellä.

henkilöille suunnattuja saapumisen jälkeisiä kotouttamistoimenpiteitä, muun muassa kulttuuriorientaatiota, tarkastellaan erityisesti niissä tapauksissa, kun kyseiset toimenpiteet eroavat kotouttamistoimenpiteistä, jotka on suunnattu muille maan alueella tehdyn hakemuksen perusteella suojelua saaneille.

Lisäksi tutkimuksessa esitellään ja analysoidaan uudelleensijoittamisohjelmien arviointien tuloksia: tunnistetaan parhaita käytäntöjä, perehdytään jäsenvaltioissa käytyyn julkiseen keskusteluun ja tarkastellaan uusia tai olemassa olevia uudelleensijoittamisjärjestelmiä koskevia tavoitteita ja suunnitelmia, joita EU:n jäsenvaltioilla ja Norjalla on tulevien vuosien varalle.

1.3 RAPORTIN RAKENNE

Luvun 1 loppuosassa kuvaillaan tutkimuksen taustaa ja kontekstia sekä käydään läpi uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevia tilasto- ja rahoitustietoja.

Raportin luvussa 2 on yleiskuvaus jäsenvaltioiden kansallisista uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista, niiden tavoitteet ja keskeiset ominaispiirteet mukaan lukien. Luku 3 käsittelee yksityisrahoitteisia ohjelmia. Luvussa 4 annetaan yleiskuvaus uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin liittyvistä haasteista, hyvistä käytännöistä ja asioista, joita jäsenvaltioiden ja Norjan kokemuksista on opittu. Luku 5 sisältää kansallisten raporttien analyysin pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Liitteessä 1 on sanasto. Liitteessä 2 jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia kartoitetaan taulukkomuodossa.

1.4 TAUSTA JA KONTEKSTI

Kehityskulun voi katsoa alkaneen vuoden 1999 Tampereen huippukokouksessa, jossa päätettiin Euroopan yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä. Vuonna 2003 komission tiedonannossa korostettiin uudelleensijoittamista tapana varmistaa henkilöiden "hallittu ja ohjattu tulo", ja tammikuussa 2005 neuvosto pyysi komissiota perustamaan uudelleensijoittamisohjelman. Tätä seuranneessa alueellisten suojeluohjelmien toimintasuunnitelmassa korostettiin vapaaehtoisia uudelleensijoittamissitoumuksia. Tarkemmat tavoitteet asetettiin syyskuussa 2009 käsiteltäväksi otetussa ehdotuksessa EU:n laajuisesta uudelleensijoittamisohjelmasta, ja pitkien neuvottelujen jälkeen komission ehdotus hyväksyttiin maaliskuussa 2013. Ehdotuksen hyväksynnän myötä määritettiin yhteiset uudelleensijoittamisprioriteetit vuodelle 2013 ja

järjestettiin rahoitus muuttamalla Euroopan pakolaisrahastoa koskevaa päätöstä. Näin muodostettiin pohja tuleville rahoituspuitteille ja määritettiin vuosien 2014–2020 prioriteetit nykyisen turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF) koskevan asetuksen mukaisesti.

Jäsenvaltiot määrittävät uudelleensijoittamisprioriteettinsa enimmäkseen kansallisella tasolla, ja EU:n toimilla pyritään maksimoimaan uudelleensijoittamisen strategiset vaikutukset kohdistamalla uudelleensijoittaminen sitä eniten tarvitseviin henkilöihin, määrittämällä yhteiset prioriteetit sekä antamalla taloudellista tukea uudelleensijoitetuille ja uudelleensijoittamiseen ensi kertaa osallistuville jäsenvaltioille.

Toukokuun 2015 Euroopan muuttoliikeagendassa toistettiin Euroopan komission sitoumus osallistua asuinseudultaan siirtymään joutuneiden, selvästi kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden auttamiseen järjestämällä turvallisia ja laillisia maahanmuuttoväyliä. Komission kesäkuussa 2015 antama suositus Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmäksi asetti tavoitteeksi uudelleensijoittaa 20 000 suojelua tarvitsevaa henkilöä kahden vuoden aikana. Tämän jälkeen neuvostossa 20.7.2015 kokoontuneiden jäsenvaltioiden päätelmissä sovittiin järjestelmästä (Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmästä), jolla uudelleensijoitetaan 22 504 suojelua tarvitsevaa henkilöä monenvälisten ja kansallisten järjestelmien kautta. Päätelmissä tunnustettiin UNHCR:n keskeinen rooli, IOM:n merkittävä panos sekä EASO:n tukiroolin merkitys järjestelmän täytäntöönpanossa.

Marraskuussa 2015 Maltalla pidetyn EU:n ja Afrikan muuttoliikehuippukokouksen osallistujavaltiot julistivat, että pääsyä normaalien suojelujärjestelyjen kuten uudelleensijoittamisen piiriin tulisi tukea.

Joulukuussa 2015 Euroopan komissio antoi suosituksen Turkin kanssa toteutettavasta vapaaehtoisesta humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmästä, jonka kohderyhmänä on Syyrian konfliktin vuoksi asuinseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt¹⁷. Maaliskuun 18. päivänä annetun EU:n ja Turkin julkilausuman seurauksena käytössä on huhtikuusta 2016 lähtien ollut "yksi yhdestä -järjestely", jossa

¹⁷ Tarkemmin sanottuna henkilöt, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua ja jotka Turkin viranomaiset olivat rekisteröineet ennen marraskuun 29. päivää 2015

jokaista Kreikasta Turkkiin palautettavaa syyrialaista kohden uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista EU:hun.¹⁸

Toukokuussa 2015 tehty AMIF-rahaston muutos takasi 25 miljoonan euron lisärahoituksen Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmän täytäntöönpanoa varten.

Käynnissä olevista uudelleensijoittamisaloitteista saatujen kokemusten pohjalta komissio teki heinäkuussa 2016 säädösehdotuksen, jossa luodaan puitteet EU:n uudelleensijoittamispolitiikalle¹⁹ ja vahvistetaan kollektiivinen ja entistä koordinoitumpi lähestymistapa suojelun tarpeessa olevien henkilöiden turvalliselle ja lailliselle pääsulle unioniin.

1.5 UDELLEENSIJOITAMISTA JA HUMANITAARISTA MAAHANPÄÄSYÄ KOSKEVAT TILASTOT

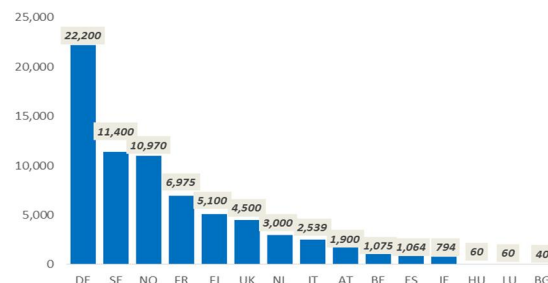
Kuusitoista jäsenvaltiota sisällytti kansallisiin raportteihinsa uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevia tilastoja vuosilta 2011–2016. Uudelleensijoitetuista tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneista henkilöistä ei kuitenkaan ole kattavasti saatavilla sukupuolen, iän ja kansalaisuuden mukaan jaoteltuja tilastoja. Sukupuolen mukaan jaoteltuja tilastotietoja on saatavilla Belgiasta, Itävallasta ja Suomesta, iän mukaan jaoteltuja tietoja Itävallasta ja ensimmäisen turvapaikkamaan mukaan jaoteltuja tietoja muutamista jäsenvaltioista (Belgia, Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Suomi). Jäljempänä annetaan vertailutietoja siinä määrin kuin mahdollista.

Kuvassa 1 on jäsenvaltioiden raportteihin perustuva yhteenveto niiden kiintiöistä vuosina 2011–2016. Kaikki jäsenvaltiot eivät välttämättä ole uudelleensijoittaneet pakolaisia kaikkina tämän jakson vuosina, ja kuvan luvut ovat vuosien 2011–2016 kumulatiivisia kokonaismääriä.

Kokonaismäärä oli yli 5 400 vuosina 2011 ja 2012, yli 16 100 vuonna 2013, lähes 18 000 vuonna 2014, 10 300 vuonna 2015²⁰ ja lähes

18 000 vuonna 2016. On kuitenkin huomattava, että eri vuosien luvut eivät yleensä ole vertailukelpoisia, koska joissakin jäsenvaltioissa kiintiö²¹ ei määräydy kalenterivuositain, vaan ohjelma- tai järjestelmäkausi on kaksi vuotta.

Kuva 1 Jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn kiintiöt vuosina 2011–2016.



Lähde: jäsenvaltioiden kansalliset raportit

Huomautus: Espanjan ja Unkarin tiedot vuodelta 2016 puuttuvat kokonaan.

Ruotsin ja Suomen tilastoihin sisältyy hätätapausten kiintiö. Luxemburgin luku on arvioitu enimmäismäärä; arvioitu vähimmäismäärä on 45. Ranskan luku on arvio. Sen pysyvän ohjelman sitoumus tarkoittaa käsiteltävien hakemusten määrää. Yksi hakemus voi koskea useita henkilöitä ja/tai se voidaan myös hylätä. Sen sijaan kahden ad hoc -ohjelman sitoumukset tarkoittavat uudelleensijoitettavien henkilöiden määrää. Ison-Britannian tilastoihin sisältyy vain Gateway Protection Programme (GPP) -kiintiö, ei Syrian Resettlement Programme -kiintiötä, koska jälkimmäisellä järjestelmällä ei ole vuosikiintiötä. Puolaa koskevia kiintiöitä ei ole.

Kun tarkastellaan toteutunutta uudelleensijoitettujen määrää Eurostatin lukujen pohjalta, 56 680 henkilöä uudelleensijoitettiin vuosina 2008–2015, näistä yli 36 000 vuodesta 2011 eteenpäin. Vuosina 2011–2015 Ruotsin ja Norjan osuus kaikista uudelleensijoitetuista oli miltei 45 % ja kärkikuusikon (Ruotsi, Norja, Iso-Britannia, Suomi, Alankomaat, Tanska²²) osuus oli 83 %, kuten kuvasta 2 näkyy. On kuitenkin syytä huomata, että merkittäviä humanitaarisen maahanpääsyn toimenpiteitä toteuttavat maat (kuten Saksa) ovat aliedustettuina Eurostatin luvuissa, koska näitä toimenpiteitä ei katsota uudelleensijoittamiseksi.

¹⁸ EU:n ja Turkin julkilausuma, 18. maaliskuuta 2016, <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

¹⁹ Ehdotus asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehityksen käyttöönotosta COM(2016) 468 final.

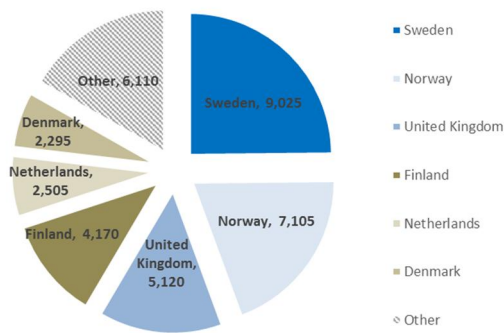
²⁰ Vuoden 2015 kokonaiskiintiö on vuotta 2014 alempi ainoastaan sen takia, että Saksalla oli 10 000 henkilön kiintiö syyrialaisien humanitaarisen maahanpääsyn

ohjelmaa (HAP Syria) varten vuonna 2014 mutta ei vuonna 2015.

²¹ Ranskassa eri ohjelmien kautta maahan saapuvien arvioitua määrää ei kutsuta kiintiöksi vaan sitoumuksiksi.

²² Ei osallistunut tähän tutkimukseen, mutta maan tiedot on sisällytetty näihin tilastoihin, jotta taustasta saadaan kattava yleiskuva.

Kuva 2 Uudelleensijoitettujen henkilöiden määrä kuudessa eniten uudelleensijoittamisista tehneessä jäsenvaltiossa vuosina 2011–2015.

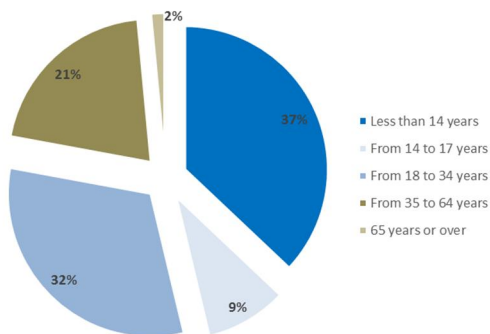


Lähde: Eurostat; tiedot työstänyt EMN:n palveluntarjoaja

Huomaus: Kohdan "Other" (Muut) tilastoihin sisältyy EU:n jäsenvaltioita sekä Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein.

Samalla ajanjaksolla naisten osuus uudelleensijoitetuista henkilöistä oli 51 %. Ikäryhmittäin tarkasteltuna yli kolme neljäsosa uudelleensijoitetuista oli alle 35-vuotiaita uudelleensijoittamishetkellä ja liki puolet alaikäisiä (alle 18-vuotiaita). Jäsenvaltioiden väliset ikäjakaumaerot olivat kuitenkin yllättävän pieniä (vaikka valintaan sovellettiin erilaisia prioriteetteja; katso osio 2.3).

Kuva 3 Uudelleensijoitetut henkilöt ikäryhmittäin vuosina 2011–2015.



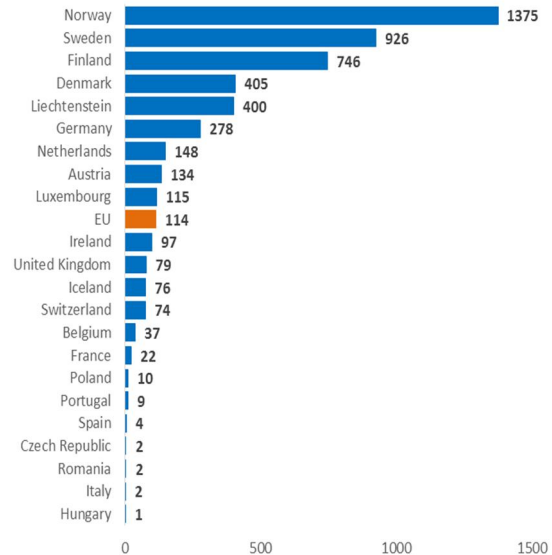
Lähde: Eurostat; tiedot työstänyt EMN:n palveluntarjoaja

Huomaus: Tilastot kattavat EU:n jäsenvaltiot sekä Islannin, Norjan, Sveitsin ja Liechtensteinin.

Kun uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden määrä suhteutetaan jäsenvaltion väkilukuun, voidaan havaita erittäin suuria eroja. Kun kaikkien uudelleensijoitettujen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden määrää tarkastellaan miljoonaa asukasta kohden, suurin uudelleensijoitusmaa on Norja ja seuraavaksi suurimmat ovat Ruotsi ja Suomi. On kiinnostavaa huomata, että kun tarkastellaan uudelleensijoittamista suhteessa väkilukuun,

kahdentoista suurimman uudelleensijoitusmaan joukossa ovat kolme ETA-maata (Islanti, Liechtenstein ja Norja) sekä Sveitsi.

Kuva 4 Uudelleensijoitetut henkilöt tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneet henkilöt miljoonaa asukasta kohden vuosina 2011–2015.

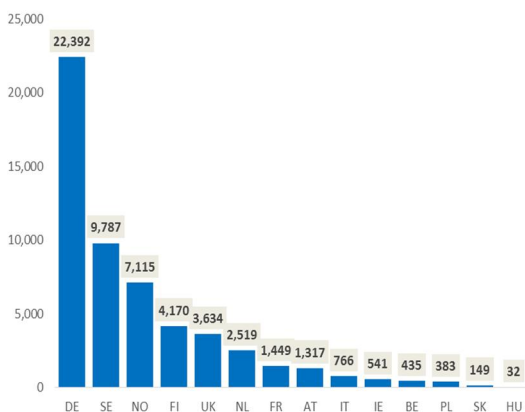


Lähde: Eurostat ja jäsenvaltioiden raportit; tiedot työstänyt EMN:n palveluntarjoaja

Huomaus: Tilastot kattavat EU:n jäsenvaltiot sekä Islannin, Norjan, Sveitsin ja Liechtensteinin.

Tätä tutkimusta varten toimitettujen kansallisten raporttien luvut, jotka koskevat uudelleensijoitettuja tai (humanitaarisen) maahanpääsyn ohjelmien ja järjestelmien kautta maahan saapuneita henkilöitä, poikkeavat hieman Eurostatin luvuista. Lisäksi joillekin jäsenvaltioiden ohjelmille ja järjestelmille ei ole asetettu kiintiöitä, joten toteutunut maahan saapuneiden määrä poikkeaa myös kaikkien kiintiöiden kokonaissummasta (katso kuva 5). Kuvassa 5 on yhteenveto toteutuneesta uudelleensijoitettujen määrästä vuosien 2011–2015 kiintiöiden perusteella.

Kuva 5 Toteutunut uudelleensijoitettujen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden määrä vuosien 2011–2015 kiintiöitä vastaavalla jaksolla.



Huomautus: Tilastoihin sisältyvät kaikki ohjelmat ja järjestelmät (uudelleensijoittaminen, humanitaarinen maahanpääsy ja muut). Vuonna 2015 tehtyihin päätöksiin liittyvät saapumiset voivat tapahtua vuonna 2016.

Espanjan tiedot puuttuvat kokonaan. Ison-Britannian lukuihin sisältyy vain Gateway Protection Programme. Puolaa koskevia kiintiöitä ei ole.

Tarkastellaanpa uudelleensijoittamista laajemmassa kontekstissa: Pelkästään vuonna 2015 EU:n jäsenvaltiot ja Norja myönsivät yli 10,6 miljoonaa yli 12 kuukauden oleskelulupaa opiskelun, perhesiteiden ja työkentelyn perusteella ja EU:n jäsenvaltioissa oli yli 7,7 miljoonaa pitkään oleskellutta kolmansien maiden kansalaista. Lisäksi EU:n jäsenvaltiot ja Norja tekivät vuosina 2011–2015 yhteensä 759 000 myönteistä ensimmäisen asteen turvapaikkapäätöstä.²³ Vertailukohtana mainittakoon, että lähes 36 000 henkilöä uudelleensijoitettiin vuosina 2011–2015 (tai lähes 68 000 henkilöä, jos kyseisen ajanjakson

humanitaarinen maahanpääsy otetaan huomioon).

Kun tähän lisätään myös yksityisrahoitteisten ohjelmien luvut (katso myös osio 3.1), kokonaismäärä on silti alle 100 000 eli vähemmän kuin yhdeksäsosa turvapaikkamenettelyn kautta tulleista.

Vaikka näitä lukuja on vaikea vertailla, niiden erot korostavat sitä, että uudelleensijoittaminen on edelleen suhteellisen pientä ja että uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy ovat suurelta osin vain muutamien jäsenvaltioiden vastuulla huolimatta sitoumusten ja kiintiöiden kasvusta viime vuosina.

Maaliskuussa 2016 komissio aloitti kuukausittaisen sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista käsittelevien raporttien²⁴ julkaisemisen. Raporteissa esitetään yhteenveto Euroopan uudelleensijoittamisen ja sisäisten siirtojen järjestelmien täytäntöönpanossa tunnistetuista haasteista ja opituista asioista sekä ehdotetaan jatkotoimia täytäntöönpanoasteen kohentamiseksi. Osana tätä raportointia komissio julkaisee myös kuukausittaisia päivityksiä heinäkuussa 2015 perustetun Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmän täytäntöönpanon tilanteesta, muun muassa 1:1-järjestelyyn kuuluvista uudelleensijoittamistoimista, jotka liittyvät maaliskuussa 2016 annetun EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoon.²⁵

RAHOITUS JA KUSTANNUKSET

Uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn rahoitusta on vaikea vertailla, ja tietoja tulisikin pitää vain suuntaa antavina ja niitä tarkasteltaessa on otettava huomioon niihin liittyvät alaviitteet. EU-tasolla uudelleensijoittamiseen osallistuville jäsenvaltioille myönnetään rahoituksena 6 000 euron ja 10 000 euron kertakorvaukset uudelleensijoitettua, tietyt kriteerit²⁶ täyttävää henkilöä kohden. Ennen vuotta 2014 tämä

²⁴ Katso asiaan liittyvä [verkkosivusto](#).

²⁵ Katso [lehdistötiedote](#).

²⁶ Kriteerit: alueellisen suojeluohjelman kohdemaasta tai -alueelta tulevat henkilöt (AMIF:n liitteessä III luetellaan unionin yhteiset uudelleensijoittamista koskevat painopisteet); vaarassa olevat naiset ja lapset; ilman huoltajaa olevat alaikäiset; henkilöt, joilla on lääketieteellisen hoidon tarvetta, johon voidaan vastata ainoastaan uudelleensijoittamisen avulla; henkilöt, jotka tarvitsevat hätäsijoituspaikan tai kiireellisesti uudelleensijoituspaikan oikeudelliseen tai fyysiseen suojeluun liittyvien tarpeiden vuoksi, väkivallan tai kidutuksen uhrin mukaan luettuina.

²³ Perustuu Eurostatin tilastolähteisiin migr_reslong, migr_resvalid ja migr_asydcfst.

rahoitus tuli Euroopan pakolaisrahastosta ja vuodesta 2014 alkaen AMIF-rahaston kautta.

Lisäksi jäsenvaltioiden rahoitus (muu kuin EU-rahoitus) jokaista kyseisten vuosien kiintiöön kuuluvaa uudelleensijoitettua henkilöä kohden oli noin 448 euroa (Ranska²⁷), 895 euroa (Espanja²⁸), 995 euroa (Ruotsi²⁹), 1 067 euroa (Saksa³⁰), 1 018 euroa (Suomi³¹), 1 145 euroa (Irlanti³²), 1 210 euroa (Luxemburg³³) ja 4 885 euroa (Puola)³⁴. Italiassa kansallinen rahoitus vastaa AMIF-rahoitusta (6 000–10 000 euroa uudelleensijoitettua kohden).

Norja ilmoitti raportissaan, että kunta saa ylimääräisiin kustannuksiin yhteensä lähes 83 000 euroa uudelleensijoitettua kohden viiden vuoden aikana (vuoden 2016 tilanne) eli 16 600 euroa vuodessa (vuonna 2011 nämä luvut olivat 70 500 euroa eli 14 100 euroa vuodessa). Ruotsissa kunnat saavat kertakorvauksena rahoitusta noin 21 000 euroa uudelleensijoitettua henkilöä kohden.³⁵ IOM:n palveluja käytettiin suurin piirtein 750 eurolla uudelleensijoitettua henkilöä kohden.³⁶

²⁷ Perustuu yhteensä 649 658 euron kansalliseen rahoitukseen, joka kohdistui 1 450 vuosittaiseen paikkaan vuosina 2011–2015.

²⁸ Sisältää valintamatkat, lääkärintodistukset ja siirrot. Perustuu vuosien 2011–2015 yhteensä 950 808 euron rahoitukseen, joka kohdistui 1 064 uudelleensijoituspaikkaan.

²⁹ Sisältää valintamatkat, kulttuuriorientaatio-ohjelmat, valintamatkahenkilöstön matkat ja pakolaisten siirron Ruotsiin. Perustuu vuosien 2013–2016 yhteensä 7 564 956 euron rahoitukseen, joka kohdistui 7 600 paikkaan.

³⁰ Vuosien 2013–2016 yhteensä 23 683 000 euron rahoitus (uudelleensijoittaminen ja syyrialaisien humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma), joka kohdistui 22 200 paikkaan. Se sisältää maahanpääsymenettelyn kustannukset, kuljetukset, tarvittavan sairaanhoidon siihen asti, kunnes henkilö saapuu vastaanottavaan kuntaan, sekä kahden viikon vastaanottopalvelut alkuvaiheessa. Muita tukeen, hoitoon, majoitukseen ja vastaaviin asioihin liittyviä vastuita säädellään lainsäädännössä, ja ne ovat yleensä vastaanottavien osavaltioiden ja niissä sijaitsevien vastaanottavien kuntien vastuulla.

³¹ Summa sisältää valtion rahoituksen kiintiöpakolaisten matkajärjestelyjä varten.

³² Sisältää valintamatkat, lähtöä edeltävät toimenpiteet sekä saapumisen yhteydessä annettavat tiedot ja tuen. Perustuu 908 987 euron rahoitukseen ja 794 paikkaan vuosina 2011–2015.

³³ 25 240 euroa (25 % 100 960 eurosta) ja 47 500 euroa (25 % 190 000 eurosta); kattaa uudelleensijoittamistoimet sekä saapumista edeltävät ja saapumisen jälkeiset toimet.

³⁴ Viittaa kustannuksiin siirrettyä henkilöä kohden, ei kiintiöön.

³⁵ 198 900 Ruotsin kruunua eli noin 21 020 euroa elokuusta 2016 alkaen.

³⁶ 13 000 000–14 000 000 Ruotsin kruunua, joka kohdistui 1 900 uudelleensijoituspaikkaan.

Suomessa valtion kunnalle maksama vuosikorvaus on 2 300 euroa yli 7-vuotiaasta ja 6 845 euroa alle 7-vuotiaasta. Uudelleensijoitettujen pakolaisten osalta korvauskausi on neljä vuotta, kun taas muiden kansainvälistä suojelua saaneiden osalta se on kolme vuotta. Korvaus kattaa henkilön perustarpeet, hänelle annettun opastuksen ja neuvonnan sekä muiden kotoutumista tukevien toimien järjestämisen. Kunnille korvataan lisäksi valtion budjetista tietyt toteutuneet erityiskustannukset, joita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoidon lisäkustannukset, tulkkaukspalvelujen kustannukset ja ylimääräinen toimeentulotuki.

Ison-Britannian VPRS-ohjelma vaatii rahoitusta noin 535 miljoonaa euroa eli 13 275 euroa³⁷ henkilöä kohden ensimmäisen vuoden aikana ja laskien sitten toisen vuoden 6 000 eurosta 1 200 euroon viidentenä vuonna.³⁸

Puolassa Ukrainasta vuosina 2014–2015 siirrettyjen henkilöiden tukeminen rahoitettiin erityisrahastosta, joka sisältyy pääministerin kanslian budjettiin.

Yli 1,87 miljoonaa euroa³⁹ myönnettiin Caritakselle 383 siirretyn tukemiseen. Lähes kaikkien saapumista edeltävien toimien (esimerkiksi kuljetusten ja väliaikaisten asiakirjojen) kustannukset korvattiin asiaan liittyvien viranomaisten⁴⁰ budjeteista.

Pakolaiskohtainen summa vaihtelee 724 eurosta 779 euroon, ja pyöristetty keskiarvo on 752 euroa.

³⁷ 11 120 puntaa 5.9.2016 voimassa olleella vaihtokurssilla.

³⁸ 5 000 puntaa ja 1 000 puntaa 5.9.2016 voimassa olleella vaihtokurssilla.

³⁹ Yli 8 miljoonaa Puolan zlotya.

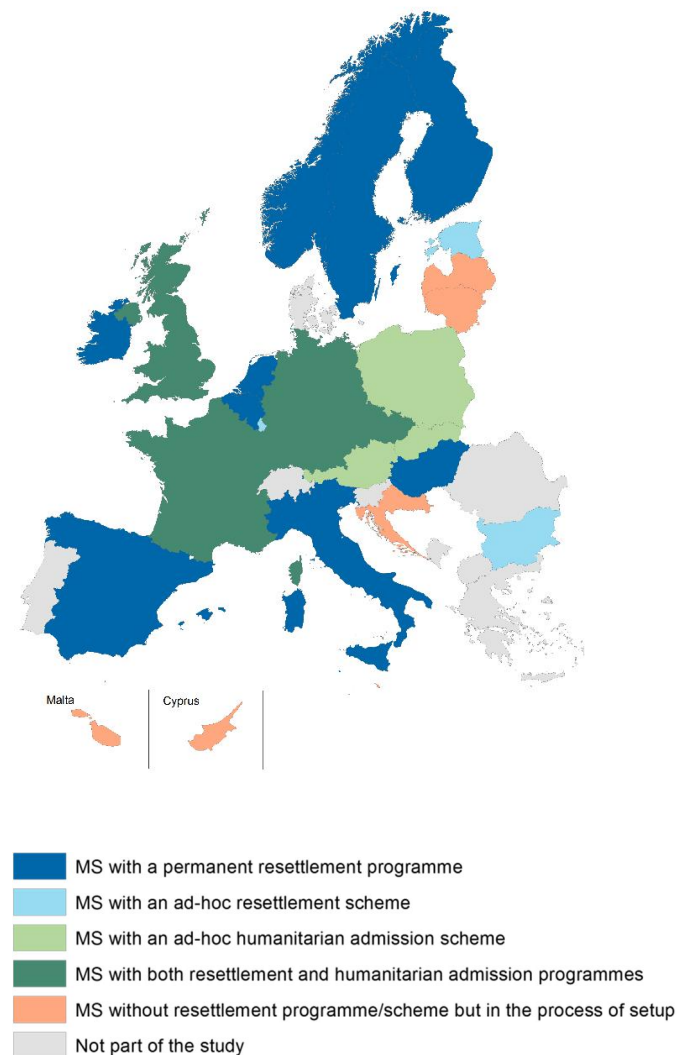
⁴⁰ Esimerkiksi puolustusministeriö, ulkoministeriö ja sisä- ja hallintoministeriö.

2 Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa

Kesäkuussa 2016 yhteensä 18 jäsenvaltiolla ja Norjalla oli tai oli aiemmin ollut uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä (Alankomaat, Belgia, Bulgaria⁴¹, Espanja⁴², Irlanti⁴³, Iso-Britannia⁴⁴, Italia, Itävalta⁴⁵, Luxemburg, Norja, Puola⁴⁶, Ranska⁴⁷, Ruotsi, Saksa⁴⁸, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro). Yhteenveto erilaisista pysyvistä ja väliaikaisista (ad hoc) uudelleensijoittamisen ja (humanitaarisen) maahanpääsyn ohjelmista ja järjestelmistä näkyy kuvassa 6. Puola on parhaillaan perustamassa uudelleensijoittamisohjelmaa humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmansa rinnalle.

Kuva 6 Yhteenveto pysyvistä ja väliaikaisista (ad hoc) uudelleensijoittamisen ja (humanitaarisen)

maahanpääsyn ohjelmista ja järjestelmistä



Koska EU:hun pyrkivien pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja taloudellisten syiden vuoksi muuttavien henkilöiden määrä on kasvanut merkittävästi, jotkin (jäsen)valtiot ovat viime aikoina pyrkineet entistä aktiivisemmin järjestämään kansainvälistä suojelua tarvitseville pakolaisille laillisia maahanmuuttoväyliä, erityisesti uudelleensijoittamisen kautta.

Muuttovirtojen kasvun seurauksena vuosina 2015 ja 2016 tehtiin useita lainsäädännön ja politiikan muutoksia jäsenvaltiotasolla.

⁴¹ Bulgarian kansallisessa järjestelmässä määritetään kolme sitoumusta kolmelle ajanjaksolle: ensimmäinen vuodelle 2016, toinen vuodelle 2017 ja kolmas eli viimeinen 20 henkilön uudelleensijoittamiseksi 31.12.2017 jälkeen.

⁴² Viittaa uudelleensijoittamiseen.

⁴³ Viittaa uudelleensijoittamiseen.

⁴⁴ Viittaa kahteen uudelleensijoittamisohjelmaan.

⁴⁵ Viittaa kolmeen humanitaarisen maahanpääsyn ad hoc -ohjelmaan: HAP I, HAP II (molemmat jo päättyneitä) ja HAP III (käynnissä).

⁴⁶ Viittaa kahteen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmään. Kansallista uudelleensijoittamisohjelmaa ollaan parhaillaan perustamassa.

⁴⁷ Viittaa aiemmin mainittuun kolmeen järjestelmään.

⁴⁸ Viittaa kansalliseen uudelleensijoittamisohjelmaan, kolmeen syyrialaisille suunnattuun humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaan (kaikki jo päättyneet) ja afganistanilaisen paikallishenkilöstön maahanpääsyn ad hoc -ohjelmaan (käynnissä).

Lainsäädännön ja politiikan muutokset koskivat pääasiassa i. sääntöjä tai käytäntöjä, jotka koskevat kaikkia kansainvälistä suojelua saavia eli myös uudelleensijoitettuja henkilöitä (Belgia, Itävalta, Latvia, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari), ii. sääntöjä tai käytäntöjä, jotka keskittyvät erityisesti uudelleensijoitettuihin pakolaisiin (Belgia, Iso-Britannia, Itävalta, Norja), ja iii. sääntöjä tai käytäntöjä ja menettelyjä, joilla toteutetaan uudelleensijoittamisohjelmia tai -järjestelmiä (Belgia, Irlanti, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa).

- ★ i. Vuonna 2016 Ruotsi velvoitti kunnat ottamaan vastaan ja tukemaan uusia maahanmuuttajia, uudelleensijoitetut pakolaiset mukaan luettuna. Aiemmin tämä oli vapaaehtoista. Suomessa tuli heinäkuussa 2016 voimaan uusi lakimuutos, jonka myötä vaatimus riittävästä toimeentulosta laajennettiin koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavien perheenjäseniä.⁴⁹ Vuoden 2014 jälkeen Ranska on ottanut käyttöön kaksi ad hoc -ohjelmaa vuonna 2008 perustetun pysyvän ohjelman rinnalle. Lisäksi on suunniteltu uusi järjestelmä kasvavista uudelleensijoittamissitoumuksista selviämiseksi. Belgian maahanmuuttoviraston perheenyhdistämishakemusten päätöksentekoaikaa pidennettiin aiemmasta kuudesta kuukaudesta yhdeksään kuukauteen 8.7.2016 alkaen. Tämä koskee myös uudelleensijoitettujen henkilöiden tekemiä perheenyhdistämishakemuksia.

Pakolaiset eivät myöskään enää saa toistaiseksi voimassa olevaa oleskelulupaa vaan tilapäisen oleskeluluvan, joka on voimassa viisi vuotta. Viiden vuoden jälkeen pakolainen saa toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan, kunhan hänen pakolaisasemaansa ei ole peruutettu. Syyskuussa 2015 Iso-Britannia ilmoitti laajentavansa UK VPRS -ohjelmaa 20 000 pakolaisen uudelleensijoittamiseksi vuoteen 2020 mennessä.

- ★ ii. Poliittisen sovun saavuttamisen jälkeen Belgia kaksinkertaisti marraskuussa 2014 vuoden 2015 uudelleensijoittamiskiintiönsä (300 uudelleensijoitettavaan henkilöön)

vastauksena Syyrian kriisiin⁵⁰ ja päätti uudelleensijoittaa 1 100 pakolaista vuosina 2016–2017. Myös Unkari kaksinkertaisti vuosien 2014–2015 uudelleensijoittamiskiintiönsä (yhteensä 40 syyrialaisille varattua uudelleensijoituspaikkaa)⁵¹, ja Espanja viisinkertaisti kiintiönsä vuodesta 2014 vuoteen 2015 (130 uudelleensijoitettavasta 724 uudelleensijoitettavaan).

Norjassa parlamentti pyysi hallitusta kasvattamaan uudelleensijoittamiskiintiötä huomattavasti, ja Norjan hallitus päätti uudelleensijoittaa 8 000 syyrialaispakolaista vuosina 2015–2017.

- ★ Irlannin hallitus perusti uuden ohjelman, jonka nimi on Irish Refugee Protection Programme (IRPP), ja Libanonista tuleville uudelleensijoitetuille pakolaisille määritettiin erityinen kiintiö (520) (katso myös luku 3). Italia käynnisti uudelleensijoittamisohjelman vuonna 2015, ja kesäkuuhun 2016 mennessä UNHCR määräti 500 Libanonista ja Sudanista siirrettävää haavoittuvassa asemassa olevaa henkilöä. Kansainvälistä suojelua tarvitsevien suuren määrän takia osa jäsenvaltioista muutti erityisesti uudelleensijoitettuja henkilöitä koskevia menettelytapojaan. Ruotsissa ja Norjassa uudelleensijoitetuille pakolaisille myönnettiin erivapaus pakolaislainsäädännön tiukennuksista (esimerkiksi oleskeluluvan pituutta tai perheenyhdistämisoikeutta koskevista muutoksista).

⁴⁹ Sellaisiin perheenkokoajiin, joille on myönnetty pakolaisasema, ei kuitenkaan sovelleta toimeentulo vaatimusta, jos heidän perheenjäsenensä hakevat perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut oman oleskelulupapäätöksensä.

⁵⁰ Kyseessä oli poliittinen päätös, ei lakimuutos.

⁵¹ Unkari ei vielä ole määrittänyt kiintiötä vuosille 2016–2017.

- ★ iii. Belgia teki useita muutoksia vuonna 2016, muun muassa lyhensi alkuvaiheen vastaanottokeskuksissa oleskelua. Myös muita vastaanottomallin muutoksia otettiin käyttöön, osin sen takia, että muuttovirtojen synnyttämät paineet olivat kasvaneet, kunnat eivät tarjonneet asuntoja vapaaehtoisesti ja paikallisten vastaanottotilojen paikat tuli täyttää, ja osin sen takia, että uudelleensijoitettujen ja muiden pakolaisten vastaanoton eroja haluttiin pienentää⁵². Norja lisäsi priorisointikriteereihin mahdollisten maahan tulevien pakolaisten koulutus- ja ammattitaustan maksimoidakseen kotoutumispotentiaalin⁵³. Vuonna 2015 Saksa loi riippumattoman juridisen perustan uudelleensijoitettujen pakolaisten maahantulon sallimiselle. Uudelleensijoitetut pakolaiset saivat monessa suhteessa saman aseman kuin kansainvälistä suojelua saavat.

Puolassa marraskuussa 2015 tehdyt uudelleensijoittamista koskevat säädösmuutokset tekivät menettelyistä nopeampia ja joustavampia muun muassa sen vuoksi, että säädöksistä poistettiin velvollisuus myöntää pakolaisasema tai toissijaista suojelua uudelleensijoitetuille kolmansien maiden kansalaisille ja velvollisuus järjestää valintamatka pakolaisten sen hetkiseen asuinmaahan, joka on heidän ensimmäinen turvapaikkamaansa. Kesäkuussa 2016 tuli kuitenkin voimaan uudelleensijoittamiseen liittyvä säädösmuutos, jolla pyrittiin parantamaan kansallista turvallisuutta esimerkiksi turvallisuusarviointien avulla. Muutos hidasti joitakin uudelleensijoittamisen menettelyjä.⁵⁴

EU:n uudelleensijoitusjärjestelmän ja Turkin kanssa sovitun yksi yhdestä -järjestelyn täytäntöönpanoon liittyen Ruotsi varasi tietyn osan uudelleensijoittamiskiintiöstään Turkista uudelleensijoitettaville pakolaisille (700) ja syyrialaispakolaisille (300). Suomi ja Saksa varasivat koko vuoden 2016 kiintiönsä pääasiassa Turkista tuleville syyrialaispakolaisille.

Jäsenvaltiot, joilla ei ollut aiempaa kokemusta uudelleensijoittamisesta ja humanitaarisesta maahanpääsystä (Kroatia, Kypros, Latvia,

Liettua, Malta, Viro), tekivät lakimuutoksia vuosina 2015–2016 täyttääkseen EU-tason uudelleensijoittamissitoumukset.

JULKINEN Keskustelu

Euroopan unioniin saapuvien pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja taloudellisten syiden vuoksi muuttavien henkilöiden määrän kasvu viime vuosina on herättänyt keskustelua koko EU:ssa. Uudelleensijoittamisesta keskustellaan yleensä vähemmän kuin pakolaisvirroista ylipäänsä, eikä se myöskään ole yhtä kiistanalainen aihe.

Seitsemän (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Itävalta, Norja, Ruotsi, Saksa) ilmoitti raporteissaan, että uudelleensijoittamisesta keskusteltiin vain vähän, ja neljässä jäsenvaltiossa (Kypros, Luxemburg, Slovakia, Tšekki) siitä ei keskusteltu lainkaan. Niissä yhdessätoista (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi, Viro), joissa käytiin keskustelua uudelleensijoittamisesta, yleisimmät aiheet olivat

- ★ kansalliset kiintiöt ja etenkin se, riittääkö kansallinen kiintiö vastaamaan kasvavaan kansainvälisen suojelun tarpeeseen (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Norja, Ruotsi)
- ★ EU:n reagointi kansainvälisen suojelun tarpeeseen, erityisesti EU:n ja Turkin sopimuksen laillinen pätevyys (Alankomaat, Belgia, Ranska), EU:n jäsenvaltioiden uudelleensijoitusjärjestelmien yhdenmukaistaminen (Alankomaat, Belgia) ja EU:n kiintiö (Alankomaat, Belgia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Viro)
- ★ uudelleensijoittamiseen liittyvä EU:n sisäinen ja kansainvälinen solidaarisuus, josta keskusteltiin Suomessa ja Irlannissa, sekä yleisesti uudelleensijoittamisen vaikutus kolmansien maiden kansalaisten spontaanin maahantulon hillitsemiseen (Norja) ja laillisten kansainvälisen suojelun väylien järjestämiseen (Irlanti, Norja, Suomi)
- ★ kotouttamishaasteet, joita (uudelleensijoitetut) pakolaiset saattavat kohdata (Belgia, Espanja, Liettua, Norja, Puola, Ranska, Suomi). Varsinkin Norjassa keskusteltiin myös siitä, pitäisikö mahdollisten maahan tulevien pakolaisten valinnassa ottaa huomioon myös heidän kotoutumispotentiaalinsa.
- ★ menettelyihin liittyvät seikat, esimerkiksi uudelleensijoitettujen pakolaisten vastaanotto-olosuhteet

⁵² Niin sanotut paikalliset vastaanottohankkeet.

⁵³ Näitä kriteereitä ei kuitenkaan sovelleta lapsiperheisiin, ja on syytä huomata, että Norjan uudelleensijoittamiskiintiö täyttyy käytännössä kokonaan perheistä.

⁵⁴ Pidentyivät 7 päivästä 45 päivään.

(Irlanti, Liettua, Puola, Ranska) ja uudelleensijoittamiseen liittyvät kustannukset (Irlanti, Liettua, Puola).

2.1 KANSALLISET UUELLEENSIOJITTAMISEN JA HUMANITAARISEN MAAHANPÄÄSYN OHJELMAT JA JÄRJESTELMÄT

Tässä käsitellään jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien tavoitteita ja keskeisiä kiintiöitä.

Luvussa 2 käsiteltyjen jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista tai järjestelmistä 15 on pysyviä ohjelmia ja 16 on väliaikaisia (ad hoc), muita kuin ohjelmaperusteisia uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn järjestelyjä (joita käytetään joissakin tapauksissa pysyvien ohjelmien lisäksi):

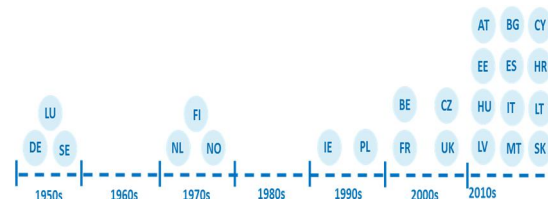
- ★ 14 pysyvää kansallista ohjelmaa on käytössä Alankomaissa, Belgiassa, Espanjassa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa (2 kpl), Italiassa, Norjassa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa, Suomessa, Tšekissä ja Unkarissa.⁵⁵
- ★ 14 kansallista väliaikaista (ad hoc) järjestelmää on tai oli käytössä Bulgariassa, Isossa-Britanniassa, Itävallassa, Luxemburgissa (2 kpl), Puolassa (2 kpl), Ranskassa (2 kpl), Saksassa (2 kpl), Slovakiassa, Tšekissä ja Virossa.⁵⁶

Niissä (jäsen)valtioissa, joissa on pysyviä uudelleensijoittamisohjelmia, uudelleensijoittaminen on vakiintunut osa kansallista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Pysyvät ohjelmat luotiin, jotta kansainvälistä suojelua tarvitseville voitaisiin tarjota kestävä ratkaisu osana keskipitkän/pitkän aikavälin strategista suunnittelua.

Toisaalta väliaikaiset ad hoc -järjestelmät ovat jäsenvaltioiden keino reagoida tiettyihin humanitaarisiin kriiseihin. Esimerkiksi Luxemburgissa ja Puolassa kaikki uudelleensijoittamistoiminta on ad hoc -toimintaa. Vuosina 2013–2015 Luxemburgin hallitus esimerkiksi päätti ryhtyä kertaluonteiseen toimintaan Syyrian humanitaarisessa kriisissä ja uudelleensijoittaa 60 syyrialaispakolaista ad hoc -pohjalta.

Useilla jäsenvaltioilla (Alankomaat, Luxemburg, Norja, Ruotsi, Saksa, Suomi) on pitkät uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin liittyvät perinteet: osa ohjelmista perustettiin heti toisen maailmansodan jälkeen. Seuraavasta kuvasta 7 näkyy, milloin jäsenvaltiot ja Norja perustivat ensimmäiset uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmansa ja järjestelmänsä.

Kuva 7 Aikajana siitä, milloin ensimmäiset uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmät laadittiin tai toteutettiin⁵⁷



Ensimmäiset uudelleensijoittamisohjelmat perustettiin, kun Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) kehotti valtioita tekemään yhteistyötä. Yksi perustamissyistä oli se, että jokaista UNHCR:n valitsemien henkilöiden siirtoa varten ei tarvitsisi tehdä ad hoc -päätöstä. Myöhemmin perustettiin lisää ohjelmia UNHCR:n pyytäessä humanitaarista apua konflikteihin Kaakkois-Aasiassa (esimerkiksi Bangladeshissa, Kambodžassa ja Vietnamissa) ja Etelä-Amerikassa (esimerkiksi Chilessä). 1990- ja 2000-luvulla uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmät keskittyivät enimmäkseen konflikteihin Balkanin niemimaalla, Afrikan sarvessa ja Lähi-idässä. Järjestelmien määrä on kasvanut vuodesta 2010 alkaen ja varsinkin vuoden 2013 jälkeen Syyrian ja sen naapurimaiden humanitaarisen kriisin pahenemisen vuoksi.

⁵⁵ Kaikki nämä pysyvät järjestelmät ovat uudelleensijoittamisohjelmia.

⁵⁶ Väliaikaisia uudelleensijoitusjärjestelmiä on Isolla-Britanniassa, Luxemburgilla, Ranskalla ja Virossa, ja muut väliaikaiset järjestelmät ovat humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmiä. Kyseisiin järjestelmiin kuuluu myös Ison-Britannian erittäin pienimuotoinen Mandate Refugee Scheme (MRS) -uudelleensijoitusjärjestelmä, jonka tietoja ei sisällytetty tähän tutkimukseen.

⁵⁷ Suomessa pakolaisten ad hoc -vastaanottaminen alkoi jo 1970-luvulla ja vuosiohjelma käynnistettiin vuonna 1985. Vuosina 2009 ja 2011 Belgia osallistui uudelleensijoittamisprojekteihin ad hoc -pohjalta, ja vuodesta 2013 alkaen Belgiassa on ollut pysyvä uudelleensijoittamisohjelma.

UDELLEENSIJOITTAMISEN / HUMANITAARISEN MAAHANPÄÄSYN JÄRJESTELMIEN TAVOITTEET

Yleensä (jäsen)valtioiden uudelleensijoitusjärjestelmien päätavoitteet noudattelevat Geneven yleissopimuksen keskeisiä elementtejä, ja ne voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- ★ suojelun tarjoaminen kestävässä ratkaisuna pakolaisille/pakolaisryhmille etenkin silloin, kun muut ratkaisut, kuten paluu ja paikallinen kotouttaminen, eivät ole mahdollisia (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki)
- ★ käytännön kansainvälisen solidaarisuuden osoittaminen ensimmäisiä turvapaikkamaita kohtaan yleisen taakanjaon avulla, kyseisiin maihin kohdistuvan paineen vähentäminen ja pakolaisten suojelukapasiteetin vahvistaminen (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro)
- ★ räätälöityjen yksilöllisten ratkaisujen löytäminen erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville (Belgia, Ranska, Suomi, Tšekki)
- ★ turvallisten ja laillisten väylien järjestäminen säännösten vastaisen maahanmuuton ja maahanmuuttajien salakuljettamisen estämiseksi (Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kypros, Ranska, Saksa, Tšekki)
- ★ kansainvälisten sitoumusten täyttäminen, kuten Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmän ja EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpano (Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Puola⁵⁸, Ranska, Saksa, Suomi)
- ★ aktiivinen osallistuminen humanitaaristen kriisien (Iso-Britannia, Kypros), heikentyneen sotilaallisen tilanteen (Puola) tai tämänhetkisen Syyrian kriisin (Irlanti) hallintaan
- ★ sen varmistaminen, että kyseessä olevat henkilöt saavat välittömän mahdollisuuden aseman saamiseen, yhteiskunnalliseen ja ammatilliseen kotoutumiseen ja itsenäiseen asumiseen ilman siirtymäaikoja (Ranska).

⁵⁸ Uudelleensijoittamisohjelmaa ei vielä ole perustettu.

Ainakin 16 (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Puola⁵⁹, Ranska⁶⁰, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari, Viro) on määrittänyt virallisten tavoitteiden lisäksi uudelleensijoittamiselle tai humanitaariselle maahanpääsulle maantieteellisiä prioriteetteja vuosille 2011–2016, kun taas kolmella jäsenvaltiolla (Luxemburg, Slovakia, Tšekki) ei ole tällaisia prioriteetteja, vaan ne päättävät tapauskohtaisesti, miltä maantieteellisiltä alueilta uudelleensijoitettavia henkilöitä valitaan.

Seuraava taulukko 1 kuvaa eri alueiden kansalaisten uudelleensijoittamista tai humanitaarista maahanpääsyä kyseisellä ajanjaksolla.

Taulukko 1 Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy alueittain vuosina 2011–2016

Alue	Jäsenvaltiot
Pohjois-Afrikka ⁶¹	Alankomaat, Espanja, Irlanti, Italia ⁶² , Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa
Itä-Afrikka / Afrikan sarvi	Alankomaat, Norja ⁶³ , Ranska ⁶⁴ , Ruotsi ⁶⁵ , Saksa ⁶⁶
Saharan eteläpuolinen Afrikka	Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi
Lähi-itä ⁶⁷	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi ⁶⁸ , Tšekki, Unkari, Viro
Muut Aasian alueet ⁶⁹	Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Norja,

⁵⁹ Tämä viittaa kahteen Puolan tekemään siirtoon Ukrainasta vuosina 2014 ja 2015.

⁶⁰ Vain kahdessa ad hoc -ohjelmassa, ei pysyvässä uudelleensijoittamisohjelmassa.

⁶¹ YK:n maantieteellinen jako on [täällä](#).

⁶² Eritrealaisia Sudanista.

⁶³ Eritrealaisia ja somalialaisia.

⁶⁴ Somalialaisia, eritrealaisia, etiopialaisia, ruandalaisia, burundilaisia, tansanialaisia.

⁶⁵ Somalialaisia, eritrealaisia ja Kongon demokraattisen tasavallan kansalaisia.

⁶⁶ Somalialaisia, eritrealaisia, etiopialaisia, eteläsudanilaisia, ugandalaisia.

⁶⁷ Yleisimmin käytetyn määritelmän mukaan Lähi-itään kuuluvat Arabiemiirikunnat, Bahrain, Egypti, Iran, Irak, Israel, Jemen, Jordania, Kuwait, Libanon, Oman, Palestiina, Qatar, Saudi-Arabia, Syyria ja Turkki.

⁶⁸ Syyrialaisia.

⁶⁹ Muihin Aasian alueisiin kuuluu myös Afganistan ja Pakistan.

	Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi ⁷⁰ , Tšekki, Unkari
Etelä- ja Pohjois-Amerikka	Alankomaat, Norja, Ranska, Ruotsi, Tšekki
Muut	Alankomaat, Puola ⁷¹ , Ranska ⁷²

UUDELLEENSIJOITTAMISEN JA HUMANITAARISEN MAAHANPÄÄSYN OHJELMIIN TAI JÄRJESTELMIIN LIITTYVÄT KIINTIÖT TAI SITOUKUKSET

Suurin osa (jäsen)valtioista (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Norja, Ranska⁷³, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari) määrittää vuotuisen tai monivuotisen kansallisen kiintiön uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmilleen tai järjestelmilleen. Kunkin maan hallitus määrittää nämä kiintiöt keskusteltuaan kansallisten maahanmuutto-/turvapaikkaviranomaisten ja UNHCR:n kanssa. Alla mainitut jäsenvaltiot kertoivat raporteissaan, että kiintiön koosta ja kohdistamisesta päätettäessä käytetään seuraavia pääkriteereitä:

- ★ UNHCR:n kolmansissa maissa tunnistamat uudelleensijoittamistarpeet (Alankomaat, Belgia, Ranska, Saksa, Suomi, Tšekki)
- ★ kansallinen vastaanottokapasiteetti (Belgia, Bulgaria, Tšekki)
- ★ EU:n uudelleensijoitusjärjestelmän ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) mukaiset poliittiset prioriteetit (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia).

Kaikkien jäsenvaltioiden uudelleensijoittamista / humanitaarista maahanpääsyä koskeva kokonaiskiintiö kasvoi vuodesta 2011 vuoteen 2016. Esimerkiksi Ranskassa uudelleensijoittamisen vuosittainen kokonaissitoumus kasvoi kyseisellä ajanjaksolla huomattavasti, koska lisää ad hoc -ohjelmia käynnistettiin ja UNHCR:n määrittämiä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä uudelleensijoitettiin entistä enemmän. Joissakin tapauksissa kiintiö oli suurempi tai pienempi

⁷⁰ Afganistanilaisia ja myanmarilaisia.

⁷¹ Ukraina, kaksi siirtoa vuosina 2014 ja 2015.

⁷² Venäläisiä, tšetšenalaisia, georgialaisia, kazakstanilaisia.

⁷³ Ranskassa tätä ei kutsuta kiintiöksi vaan sitoumuksiksi.

kuin toteutunut uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden määrä. Taustalla oli monenlaisia syitä: hallinnolliset, operatiiviset ja tekniset esteet, kieltäytymiset, negatiiviset päätökset, asuntojen tai muiden tarvittavien tilojen puuttuminen tai se, että uudelleensijoittamiseen / humanitaariseen maahanpääsyyn oikeutettuja henkilöitä ei ollut.

Laatikko 1 Esimerkkejä kiintiön ja toteutuneen uudelleensijoitettujen määrän eroista

Vuonna 2014 Belgia päätti uudelleensijoittaa 75 syyrialaispakolaista Turkista ja 25 kongolaispakolaista Burundista. Suurimmalla osalla syyrialaispakolaisista lähtö kuitenkin lykkääntyi vuoteen 2015, koska Turkin viranomaisilla oli ongelmia maastapoistumislupien myöntämisessä (vain 28 pakolaista 75:stä uudelleensijoitettiin vuonna 2014). Tšekki puolestaan määrittäi 15 uudelleensijoittamiseen oikeutettua perhettä vuonna 2015, mutta vain neljä perhettä uudelleensijoitettiin, sillä muut perheet kieltäytyivät uudelleensijoittamisesta. Unkarissa uudelleensijoitettujen määrä oli hieman asetettua kiintiötä pienempi soveltuvien henkilöiden vähyyden ja teknisten esteiden vuoksi. Ruotsissa kiintiö ja toteutunut uudelleensijoitettujen määrä ovat vastanneet toisiaan kaikkina vuosina paitsi vuonna 2012, jolloin odotettu uudelleensijoitettujen määrä oli 1 900 ja toteutunut määrä oli 1 728. Tämä johtui vaikeuksista löytää asuntoja kunnista.

Jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien ominaispiirteitä tarkastellaan osioissa 2.3 ja 2.4.

2.2 JÄSENVALTIOT, JOILLA EI OLE UUDELLEENSIJOITTAMISEN TAI HUMANITAARISEN MAAHANPÄÄSYN OHJELMIA

Tässä esitetään lyhyt yleiskuvaus tilanteesta jäsenvaltioissa, joilla ei ole uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä.

Ennen Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmää kuudella jäsenvaltiolla (Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Viro) ei (vielä) ollut kokemusta uudelleensijoittamisesta tai humanitaarisesta maahanpääsystä (ei pysyvistä ohjelmista eikä väliaikaisista ad hoc -järjestelmistä). EU-tasolla tehtyjen sitoumusten täyttämiseksi kaikki kuusi jäsenvaltiota alkoivat laatia tarvittavaa lainsäädäntöä ja toimintasuunnitelmia.

Kroatia hyväksyi kansainvälistä ja tilapäistä suojelua koskevan lain, joka tuli voimaan heinäkuussa 2015. Laki teki juridisesti

mahdolliseksi uudelleensijoittaa kansainvälisen suojelun ehdot täyttäviä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä sisäministeriön ja ulkoasioista vastaavan ministeriön yhteisen ehdotuksen pohjalta. Kroatia keskittyy parhaillaan uudelleensijoittamisen operatiivisiin seikkoihin, ja tavoitteena on aloittaa uudelleensijoittamistoimet vuonna 2016.

Viro muutti ulkomaalaisille myönnettävää kansainvälistä suojelua koskevaa lakia (voimassa 1.5.2016 alkaen), minkä seurauksena uudelleensijoittamisesta tuli ensi kertaa laillinen vaihtoehto. Uudelleensijoittamista (esimerkiksi kiintiötä ja alkuperä-/lähtömaita) koskevat päätökset tekee hallitus yhdessä Riigikogun unionin asioita käsittelevän parlamentaarisen elimen kanssa. Maa alkoi tehdä yhteistyötä UNHCR:n kanssa Turkissa ja järjestää haastatteluja hakijoille.

Vuonna 2015 Latvia säati uuden turvapaikkalain, joka tuli voimaan tammikuussa 2016. Siinä määrätään, että uudelleensijoittamista (ja sisäisiä siirtoja) koskevien päätösten on perustuttava Latvian parlamentin päätöksiin. Lisäksi hallitus hyväksyi vuoden 2015 lopulla toimintasuunnitelman EU-tasolla tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi.

Liettuaassa ulkomaalaislakia muutettiin marraskuussa 2015 niin, että se mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisten sisäiset siirrot ja uudelleensijoittamisen Liettuaan.

Lakimuutoksessa hahmoteltiin mahdollisuutta perustaa kansallisia uudelleensijoittamisohjelmia. Liettuan suunnitelmissa ei kuitenkaan ole ottaa käyttöön pysyviä ohjelmia lukuun ottamatta hankkeita, joilla toteutetaan EU-tasolla sovittua uudelleensijoittamista.

Myös Kypros⁷⁴ ja Malta laativat uudelleensijoitussuunnitelmia EU-tasolla tehtyjen sitoumusten täyttämiseksi.

Puolalla on kokemusta humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmästä, ja lisäksi se on perustamassa uudelleensijoitusjärjestelmää.

NYKYTILANNE JA TOTEUTTAMISEN HAASTEET

Ne kuusi jäsenvaltiota, joilla ei ollut kansallisia ohjelmia, ovat ryhtyneet toteuttamaan Euroopan uudelleensijoitusjärjestelmää osaltaan, ja Viro,

Latvia ja Liettua ovat alkaneet uudelleensijoittaa pakolaisia. Viro on sitoutunut uudelleensijoittamaan 168 pakolaista järjestelmän puitteissa, Latvia 50 pakolaista ja Liettua 70 pakolaista. Heinäkuusta 2016 alkaen kyseiset maat uudelleensijoittivat kuusi- ja viisihenkiset perheet osana Turkin kanssa sovittua yksi yhdestä -järjestelyä. Elokuussa 2016 Viro otti vastaan ensimmäiset 11 syyrialaista Turkista.

Muut jäsenvaltiot, joilla ei ollut aiempaa kokemusta uudelleensijoittamisesta (Kroatia, Kypros, Malta) sitoutuivat uudelleensijoittamiseen (sitoumuksinaan 150, 69 ja 14 henkilöä), mutta ne eivät olleet vielä heinäkuuhun 2016 mennessä uudelleensijoittaneet ketään. Malta⁷⁵ ilmoitti olevansa valmis uudelleensijoittamiseen vuosina 2016/2017.

Näiden jäsenvaltioiden suurimmat haasteet koskivat uudelleensijoittamiseen vaadittavien taloudellisten resurssien varmistamista (Kroatia, Liettua). Myös tarvittavan henkilöstön puuttuminen mainittiin yhtenä haasteena. Esimerkiksi Liettua raportoi vaikeuksista löytää tulkkveja ja muita asiantuntijoita pakolaisten tueksi ja kotoutumisen edistämiseksi. Se myös mainitsi, että maan muutoinkin pienestä diasporayhteisöstä ei juuri ole apua kotouttamisessa, koska kaiken lisäksi maassa jo oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset eivät edusta samoja kansalaisuuksia kuin saapuvat pakolaiset. Lisäksi Liettua raportoi, että jotkin alun perin valitut pakolaiset muuttivat mielensä ja kieltäytyivät uudelleensijoittamisesta Liettuaan uudelleensijoittamisolosuhteiden, muun muassa pienen sosiaalivastuksen, vuoksi.

JULKINEN KESKUSTELU

⁷⁴ Kypros ilmoitti olevansa valmis uudelleensijoittamaan viisi syyrialaista osana Turkin kanssa sovittua yksi yhdestä -järjestelyä. Uudelleensijoittamispyyntöä ei kuitenkaan tullut.

⁷⁵ Uudelleensijoittamisen Maltalla odotetaan alkavan syyskuussa 2016, ja parhaillaan maa tekee logistiikkajärjestelyjä IOM:n kanssa.

Se, että uudelleensijoittaminen on suhteellisen tuore ilmiö Kroatiassa, Virossa, Latviassa ja Liettuassa, on vilkastuttanut aiheesta käytävää julkista keskustelua näissä maissa. Keskustelua käytiin etenkin uudelleensijoittamismekanismien EU-ulottuvuudesta, kiintiöjärjestelmästä (Kroatia, Latvia, Liettua, Viro) ja jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden merkityksestä siinä, että helpotetaan pakolaisten siirtymistä muihin EU:n jäsenvaltioihin ja parannetaan tilannetta niissä maissa, joihin kohdistuu suhteettoman suuria turvapaikanhakijavirtoja (Latvia, Liettua). Liettuassa keskusteltiin myös maan maineeseen vaikuttavista seikoista, varsinkin riskistä, että maata pidettäisiin "vapaamatkustajana" muihin jäsenvaltioihin verrattuna.

Lisäksi kotouttamismahdollisuuksiin liittyvät haasteet nousivat keskustelunaiheeksi jokaisessa näistä neljästä jäsenvaltiosta (Kroatia, Latvia, Liettua, Viro). Niissä keskusteltiin muun muassa siitä, miten voidaan välttää pakolaisten segregatio ja miten voidaan tarjota mielekkäitä etuuksia, jotka eivät kannusta jättäytymään täysin sosiaaliturvan varaan.

Latviassa ja Liettuassa keskusteltiin sekä pakolaisten positiivisista vaikutuksista väestörakenteeseen ja talouteen että tulijoihin liittyvistä riskeistä, erityisesti mahdollisesta sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon kuormittumisesta sekä maahanmuuton vaikutuksesta rikollisuuteen, etenkin terrorismiin liittyviin rikoksiin. Erityisesti Liettua raportoi, että julkinen keskustelu painottui siihen, miten monikulttuurisuus vaikuttaisi maan erittäin homogeeniseen yhteiskuntaan, jossa vain 1,5 % väestöstä oli kolmansien maiden kansalaisia ja heidänkin kulttuuritaustansa oli samankaltainen kuin liettualaisilla (näitä kolmansien maiden kansalaisia olivat esimerkiksi venäläiset, ukrainalaiset ja valkovenäläiset).

2.3 UUELLEENSIJOITTAMINEN JA HUMANITAARINEN MAAHANPÄÄSY: LÄHTÖÄ EDELTÄVÄ AIKA JA LÄHTÖ

Tässä osiossa käsitellään jo käytössä olevia uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmiä ja tarkastellaan keskeisiä jäsenvaltioon lähtöä edeltäviä menettelytapoja ja toimenpiteitä, varsinkin siirtyminen mukaan luettuna.

MÄÄRITTÄMINEN, ALUSTAVA SEULONTA JA VALINTA

Uudelleensijoitettavien henkilöiden määrittämiseen käytetään monia eri menetelmiä. UNHCR:llä on joka tapauksessa selkeä rooli määrittäessä (ja haastateltaessa) uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen

maahanpääsyn ohjelmiin osallistumiseen oikeutettuja henkilöitä. Rooli vaihtelee eri ohjelmissa.

Kuusitoista (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti⁷⁶, Iso-Britannia, Italia, Itävalta⁷⁷, Luxemburg⁷⁸, Norja⁷⁹, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi⁸⁰, Tšekki, Unkari) edellyttää, että UNHCR on ensin todennut henkilön pakolaiseksi.

Joissakin humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmissa / ad hoc -ohjelmissa tätä ei sen sijaan edellytetä viidessä jäsenvaltiossa (Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki). Kroatiassa mahdolliset uudelleensijoitettavat määrittää sisäministeriö.⁸¹ Slovakiassa tästä vastaavat kansalaisjärjestöt ja kirkon järjestöt yhdessä maahanmuuttoviraston kanssa. Puolassa tilanne oli se, että ulkomailla toimivat puolalaisjärjestöt ja myöhemmin konsulaatit yhteistyössä ulkoministeriön ja asiaankuuluvien turvallisuuspalvelujen kanssa määrittivät alun perin maahan humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta mahdollisesti saapuvat henkilöt.

Saksan eri järjestelmissä UNHCR:n rooli vaihtelee: UNHCR määrittää mahdolliset maahan saapuvat henkilöt uudelleensijoittamisohjelmaa varten ja osittain myös syyrialaisien humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaa varten, mutta afganistanilaisen paikallishenkilöstön maahanpääsyn ohjelmassa tämä on hallintoviranomaisten⁸² komitean vastuulla.

Kymmenen jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Luxemburg, Ruotsi, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) ja Norja arvioivat UNHCR:n määrittämät mahdolliset maahan saapuvat henkilöt uudelleen, kun

⁷⁶ Lainsäädäntö ei edellytä tätä, mutta näin toimitaan UNHCR:n johtamassa uudelleensijoittamisohjelmassa.

⁷⁷ Tämä koskee Itävallan humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman "UNHCR-tapauksia" mutta ei "perheenyhdistämistapauksia".

⁷⁸ Luxemburgissa voidaan kuitenkin tehdä poikkeus, jos kyseessä on kansalaisuudeton henkilö, joka ei ole pakolainen ja jolle uudelleensijoittamista pidetään asianmukaisimpana ratkaisuna.

⁷⁹ Lainsäädäntö ei edellytä tätä, mutta ehdottomassa enemmistössä tapauksista UNHCR toteaa henkilön ensin pakolaiseksi.

⁸⁰ Lainsäädäntö ei edellytä tätä, mutta tämä on kuitenkin yleinen menettelytapa ja käytäntö.

⁸¹ Näin on määritetty hyväksytyssä uudelleensijoitusjärjestelmässä, vaikka uudelleensijoittamistoimia ei ollut vielä aloitettu raportointihetkellä.

⁸² Liittovaltion sisäministeriö, liittovaltion puolustusministeriö, ulkoministeriö ja liittovaltion taloudellisen yhteistyön ja kehityksen ministeriö (jokainen virasto on nimennyt yhteyshenkilön kaikkien paikallishenkilöstön jäsenten riskiarviointia varten).

taas toiset jäsenvaltiot (Iso-Britannia⁸³, Italia, Ranska, Saksa) eivät periaatteessa tee näin. Uudelleenarvioinnin tekee kansallinen vastuuviranomainen.⁸⁴

Lopullisen päätöksen uudelleensijoittamisesta ja humanitaarisesta maahanpääsystä tekee aina jäsenvaltion viranomaiset. Kun lopullinen päätös uudelleensijoittamisesta on tehty, jäsenvaltio myöntää uudelleensijoitetulle henkilölle oleskeluluvan kansainvälisen suojeluaseman perusteella.

Suurimmassa osassa (jäsen)valtioita myönnetään joko pakolaisasema tai asema toissijaista suojelua saavana henkilönä (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta⁸⁵, Luxemburg, Norja, Ranska⁸⁶, Ruotsi, Slovakia⁸⁷, Suomi⁸⁸, Tšekki). Kolmessa jäsenvaltiossa (Belgia, Ranska⁸⁹, Unkari) uudelleensijoitetut katsotaan yksinomaan Geneven yleissopimuksessa määritetyiksi pakolaisiksi. Saksassa ja Irlannissa heille myönnetään oma erillinen asemansa. Saksassa uudelleensijoitetuille (ohjelma)pakolaisille myönnetään erillinen oleskelulupa. Irlannissa uudelleensijoitetuille pakolaisille myönnetään ohjelmapakolaisasema ja he saavat Stamp Four -oleskelulupakortin. Näissä maissa uudelleensijoitetuilla on pääosin samat oikeudet kuin kansainvälistä suojelua saavilla (Saksa) tai maan omilla kansalaisilla (Irlanti). Iso-Britannia myöntää GPP-ohjelman kautta maahan saapuville pakolaisaseman ja VPRS-ohjelman kautta saapuville aseman humanitaarista suojelua saavana henkilönä. Puolassa humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta maahan saapuneille myönnettiin pysyvä oleskelulupa.

IOM tarkastaa pyydettyä esivalittujen henkilöiden matkustuskunnon ja tekee heille terveystarkastukset uudelleensijoittamista varten. Tavoitteena on *varmistaa, että kyseiset henkilöt pystyvät matkustamaan turvallisesti ja ihmisarvoisesti, että he ovat matkustuskunnossa, että he saavat tarvittaessa asianmukaista apua ja että he eivät ole riski muille matkustajille tai vastaanottaville yhteisöille*⁹⁰. Näin toimitaan useimmissa jäsenvaltioissa (Alankomaat⁹¹, Belgia⁹²,

⁸⁵ Sen jälkeen, kun laki ulkomaalaislain muuttamisesta tuli voimaan 20.7.2015, kumpi tahansa asema on voitu myöntää. Toistaiseksi uudelleensijoitetuille pakolaisille on kuitenkin myönnetty turvapaikka-asema.

⁸⁶ Tämä koskee vain maan kahta ad hoc -ohjelmaa.

⁸⁷ Humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta maahan saapuneille myönnetään turvapaikka humanitaarisilla perusteilla.

⁸⁸ Suomessa uudelleensijoitetut henkilöt on aina katsottu pakolaisiksi.

⁸⁹ Tämä koskee ainoastaan pysyvää uudelleensijoittamisohjelmaa. Väliaikaisen uudelleensijoittamisohjelman kautta uudelleensijoitetuille voidaan myöntää myös toissijaista suojelua.

⁹⁰ Katso [raportti](#).

⁹¹ IOM tarkastaa, että henkilöt ovat lentämiseen vaaditussa matkustuskunnossa, mutta ei tee täyttä terveystarkastusta. Terveystarkastuksen järjestävät paikalliset terveydenhoito-organisaatiot saapumisen yhteydessä.

⁸³ Isossa-Britanniassa UNHCR:n esittämiä tapauksia arvioidaan uudelleen pääasiassa turvallisuusriskien takia.

⁸⁴ Usein asiaankuuluva ministeriö tai maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomainen.

Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia⁹³, Italia, Itävalta, Luxemburg⁹⁴, Norja, Ranska, Ruotsi⁹⁵, Saksa, Suomi⁹⁶, Tšekki, Unkari⁹⁷).

On huomattava, että yleensä kyse ei ole täydestä terveystarkastuksesta vaan tarpeen mukaan tehtävästä tarkastuksesta tai tarkastuksesta, jolla selvitetään jäsenvaltioiden viranomaisille välitettäviä terveystietoja, jotta jäsenvaltion terveyspalvelut pystyvät valmistautumaan henkilön saapumiseen.

Osa valtioista, kuten Norja, pyytää UNHCR:ltä tukea tarkempien terveystietojen keräämiseen silloin, kun tämä katsotaan tarpeelliseksi tapaukseen liittyvää päätöksentekoa varten. Jos terveysongelmia havaitaan, hoitoa annetaan ennen lähtöä.

Muita terveystarkastusten suorittamiseen osallistuvia tahoja ovat kansalliset viranomaiset (kuten asiasta vastaava terveysministeriö tai maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomainen; Alankomaat, Espanja, Irlanti⁹⁸, Kroatia), IOM (Norja⁹⁹) ja kansalaisyhteiskunnan toimijat (Slovakia, Unkari¹⁰⁰).

⁹² Belgiassa matkustuskunto tarkastetaan vain valituilta henkilöiltä (enintään 48 tuntia ennen lähtöä), ei siis kaikilta esivalituilta henkilöiltä. IOM kuitenkin tekee terveysseulonnan suurimmalle osalle esivalituista henkilöistä suurin piirtein samaan aikaan kuin valintamatka tehdään. Fedasil on kehittänyt menettelytavan, jota IOM noudattaa ja johon sisältyy myös terveyskyselymalli. Menettely koskee "suurinta osaa" esivalituista henkilöistä, koska tietyissä tilanteissa sitä ei sovelleta.

⁹³ Tarkastusta edeltävän diagnostiikan, sairaushistorian, terveystarkastusten ja elektronisen tietojen jaon avulla IOM varmistaa, että kyseessä olevat henkilöt ovat saapuessaan riittävän terveitä ja ettei matkaan liity terveysongelmien riskiä.

⁹⁴ IOM avustaa lähtöä edeltävässä terveysseulonnessa, ja täysi terveystarkastus tehdään viikon kuluessa Luxemburgiin saapumisesta.

⁹⁵ IOM tarkastaa, että henkilöt ovat lentämiseen vaaditussa matkustuskunnossa, mutta ei tee täyttä terveystarkastusta. Terveystarkastuksen järjestävät paikalliset terveydenhoito-organisaatiot eli Ruotsin maakäräjät saapumisen yhteydessä.

⁹⁶ IOM ei tee Suomeen tuleville pakolaisille yleistä terveystarkastusta ennen lähtöä. IOM tarjoaa tapauskohtaista tukea terveyteen liittyvissä asioissa, jos henkilöllä on sairaushistoriaa tai jos hänellä on akuutti sairaus. IOM voi tarvittaessa suorittaa terveysseulontaa Maahanmuuttoviraston pyynnöstä.

⁹⁷ Vuoteen 2015 saakka, minkä jälkeen tämä siirtyi Kalunba-hyväntekeväisyysjärjestölle.

⁹⁸ Yhteistyössä IOM:n kanssa.

⁹⁹ Maahanmuuttoviranomaiset pyytävät IOM:ltä apua myönteisen päätöksen jälkeiseen terveystarkastukseen, jotta siirtoa ja kuntaan muuttamista voidaan valmistella asianmukaisesti.

¹⁰⁰ Kalunba-hyväntekeväisyysjärjestö vuodesta 2015 alkaen.

Ennen lopullista valintaa kaikki jäsenvaltiot, joilla on käytössä uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä, tekevät tavallisesti turvallisuusselvityksen.

VALINTA- JA PRIORISOINTIKRITEERIT

Pakolaiseksi toteamisen kriteerit on määritelty Geneven yleissopimuksessa, EU:n turvapaikkasäännösten aiheeseen liittyvissä osissa (aseman määrittelyä koskevassa direktiivissä) ja pakolaisaseman määrittämiskriteereissä. Mahdollisten uudelleensijoitettavien / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuvien henkilöiden valinnassa ainakin 13 (jäsen)valtiota (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Luxemburg, Norja, Puola, Saksa, Slovakia, Suomi, Unkari, Viro) käyttää täydentäviä kriteereitä, joilla priorisoidaan tiettyjä henkilöprofileja.

Nämä kriteerit määrittää yleensä kansallinen vastuuviranomainen, kuten asiaankuuluva ministeriö tai turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomainen.

Valinta- ja priorisointikriteereitä voi käyttää sekä uudelleensijoittamisohjelmissa että humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmissa.

Taulukossa 2 on yhteenveto henkilön haavoittuvaan asemaan liittyvistä kriteereistä, joita (jäsen)valtiot käyttävät valinnassa tai priorisoinnissa¹⁰¹.

Taulukko 2 Yhteenveto henkilön haavoittuvaan asemaan liittyvistä kriteereistä, joita jäsenvaltiot käyttävät valinnassa tai priorisoinnissa

Kriteeri tai prioriteetti	Jäsenvaltiot
Väkivallan ja/tai kidutuksen uhrin	Italia, Itävalta, Luxemburg, Saksa, Suomi, Unkari
Väkivallan ja/tai kidutuksen vaarassa olevat henkilöt sekä henkilöt, jotka ovat merkittävässä vaarassa joutua väkivallan ja/tai kidutuksen uhreiksi vainon vuoksi	Italia, Luxemburg, Saksa, Suomi, Unkari
Ennakoitavia vaihtoehtoisia kestäviä ratkaisuja ei ole	Italia, Luxemburg, Slovakia
Sisäinen pako alkuperämaassa ei ole mahdollinen	Luxemburg
Lääketieteellistä apua tarvitsevat henkilöt, kuten vakavasti sairast ja sukuelinten silpomisen kohteeksi joutuneet	Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Luxemburg, Saksa, Suomi, Unkari
Henkilöt, joilla on vakava vaara altistua vainolle seksuaalisen suuntautumisen tai sukupuoli-	Alankomaat, Luxemburg,

¹⁰¹ UNHCR:n analysoimien kriteerien lisäksi.

identiteettinsä vuoksi	Norja
Henkilöt, joilla on vakava vaara altistua vainolle uskonnon/vakaumuksen vuoksi (myös uskonottomat)	Alankomaat, Itävalta, Luxemburg, Saksa, Slovakia
Henkilöt, joilla on vakava vaara altistua vainolle poliittisten näkemysten vuoksi	Luxemburg
Henkilöt, joilla on vakava vaara altistua vainolle tiettyyn etniseen tai yhteiskunnalliseen ryhmään, vähemmistöön tai alkuperäiskansaan kuulumisen tai kansalaisuutensa vuoksi	Alankomaat, Italia, Luxemburg, Saksa, Suomi
Pakolaisen tarve saada juridista ja/tai fyysistä suojelua turvapaikkamaassa (tähän liittyy myös palauttamisen vaara)	Irlanti, Itävalta, Luxemburg, Suomi

Taulukossa 3 on yhteenveto joistakin *muista* (haavoittuvan aseman arviointiin liittymättömistä) *kriteereistä*, joita (jäsen)valtiot käyttävät priorisoinnissa.

Taulukko 3 Yhteenveto muista kriteereistä ja prioriteeteista

Kriteeri tai prioriteetti	Jäsenvaltiot
Sukupuoli (mies, nainen)	Itävalta ¹⁰² , Norja ¹⁰³ , Saksa ¹⁰⁴ , Suomi ¹⁰⁵ ,
Yksinhuoltajaäidit (myös ne, joilla on lapset mukanaan)	Alankomaat, Luxemburg, Norja, Saksa, Suomi, Viro
Vanhukset	Itävalta ¹⁰⁶ , Luxemburg, Saksa, Suomi ¹⁰⁷ , Unkari
Lapset	Luxemburg, Norja ¹⁰⁸ , Saksa, Suomi ¹⁰⁹ , Unkari, Viro
Uskonto/uskonottomuus	Alankomaat, Luxemburg ¹¹⁰ , Saksa, Slovakia
Perheen yhtenäisyys: etusijalla kokonaisten perheryhmien uudelleensijoittaminen	Alankomaat, Espanja, Irlanti, Italia, Luxemburg, Norja ¹¹¹ , Saksa, Slovakia, Suomi, Unkari, Viro
Perheenjäsenten läsnäolo jäsenvaltiossa (esimerkiksi	Alankomaat, Espanja, Itävalta,

¹⁰² Vaarassa olevat tytöt ja naiset.

¹⁰³ Erityisesti vaarassa olevat tytöt ja naiset.

¹⁰⁴ Vaarassa olevat tytöt ja naiset.

¹⁰⁵ Vaarassa olevia naisia priorisoidaan periaatteessa.

¹⁰⁶ Vaarassa olevat iäkkäät pakolaiset.

¹⁰⁷ Huomiota kiinnitetään lasten, nuorten ja iäkkäiden pakolaisten erityistarpeisiin.

¹⁰⁸ Norja priorisoi perheitä, joissa on alle 18-vuotiaita lapsia.

¹⁰⁹ Huomiota kiinnitetään lasten, nuorten ja iäkkäiden pakolaisten erityistarpeisiin.

¹¹⁰ Jos kyseessä on vaino uskonnon vuoksi.

¹¹¹ Norja priorisoi perheitä, joissa on alle 18-vuotiaita lapsia.

perheenyhdistämistapauksissa)	Luxemburg, Ranska ¹¹² , Saksa, Suomi, Unkari
Henkilön kansalaisuus / etninen ryhmä	Alankomaat, Itävalta, Luxemburg, Puola
Hengelliset ja yhteisön johtajat	Irlanti
Siteet jäsenvaltioon (kieli, alkuperä jne.)	Italia, Itävalta, Puola, Ranska, Saksa
Maan sisäinen pakolaisuus	Slovakia

Edellä olevassa taulukossa mainittujen kriteerien lisäksi myös kotoutumispotentiaali on tärkeä tekijä viidessä (jäsen)valtiossa (Espanja, Luxemburg, Norja, Saksa, Viro). Irlannissa kotoutumispotentiaali ei vaikuta itse päätöksentekoprosessiin, mutta Irlannin hallitus edellyttää, että hakijat ja heidän perheensä osoittavat halukkuutta osallistua uudelleensijoittamiseen ja hyväksyvät sen, että Irlannin laki on etusijalla heidän omiin kulttuurisiin tai uskonnollisiin käytäntöihinsä verrattuna.

Norjassa kotoutumispotentiaali otetaan huomioon, kun henkilöillä on samankaltaisia suojelu- ja ratkaisutarpeita ja kun tapauksia on enemmän kuin käytettävissä olevia kiintiöpaikkoja. Tällä perusteella saatetaan hylätä henkilöt, jotka suhtautuvat negatiivisesti Norjan yhteiskuntaan tai työmarkkinoille kotoutumiseen tai orientaatio-ohjelmaan osallistumiseen.

Vastaavasti kotoutumispotentiaalın puuttuminen voi johtaa depriorisointiin Luxemburgissa ja Alankomaissa. Toisaalta on useita tekijöitä, jotka voivat johtaa siihen, että henkilö suljetaan pois mahdollisen uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn piiristä. Sen varmistaminen, että henkilö ei uhkaa yleistä turvallisuutta, on osa turvallisuusvelvoitusta ja voi aiheuttaa henkilön poissulkemisen useimmissa (jäsen)valtioissa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari). Ainakin 13 (jäsen)valtiolla (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari) on muita poissulkemis- ja depriorisointikriteereitä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdassa

¹¹² Rajoitettu: perheenyhdistämisen kriteereitä tarkastellaan iän perusteella ja sen mukaan, miten riippuvainen hakija on Ranskassa oleskelevista perheenjäsenistään. Pakolaisen perheenjäsenten perheenyhdistämismenettely voidaan joskus katsoa uudelleensijoittamista soveltuvammaksi vaihtoehdoksi, koska sille ei ole määritetty kiintiötä.

määriteltyjen poissulkemiskriteerien¹¹³ lisäksi. Taulukossa 4 on yhteenveto näistä kriteereistä. On syytä pitää mielessä, että nämä kriteerit täyttävät henkilöt voidaan sulkea pois, mutta poissulkeminen ei välttämättä ole automaattista, vaan joissakin tapauksessa kyseessä saattaa olla depriorisointi.

Taulukko 4 Yhteenveto poissulkemiskriteereistä¹¹⁴

Poissulkemis- tai depriorisointikriteeri	Jäsenvaltiot
Huumeiden tai muiden päihteiden väärinkäyttö	Norja
Väriin tietojen antaminen	Irlanti, Itävalta
Rikosrekisteri	Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Unkari
Aiempi säännösten vastainen maahantulo jäsenvaltioon	Itävalta
Pakolaiset, joilla on perhetilanteeseen liittyviä ongelmia (ratkaisemattomia huoltajuuskiistoja, alaikäisen avioliitto)	Luxemburg, Ranska, Suomi, Unkari
Pakolaiset, joilla monimutkainen profiili, kuten korkea-arvoiset hallinnon jäsenet/viranomaiset, tuomarit, syyttäjät	Luxemburg, Unkari
Henkilöt, jotka osallistuvat sotilastoimintaan tai yksityiseen turvallisuustoimintaan tai jotka kuuluvat tiedustelu-yksiköihin, puolisolitaallisiin ja taistelijaryhmiin ¹¹⁵	Iso-Britannia, Luxemburg, Ranska, Saksa, Slovakia ¹¹⁶ , Unkari
Poliisivoimien jäsenet ¹¹⁷	Luxemburg, Ranska, Unkari
Vankiloiden tai säilönottokeskusten henkilökunta	Luxemburg, Unkari
Ilmiantajat	Luxemburg, Unkari

¹¹³ "Tämän yleissopimuksen määräyksiä ei sovelleta henkilöön, johon nähden on perusteltua aihetta epäillä, että:

a) hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen, tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
b) hän on tehnyt törkeän ei-poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tähän maahan pakolaisena;
(c) hän on syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin."

¹¹⁴ Monet näistä kriteereistä ovat myös UNHCR:n poissulkemiskriteereitä. EU:n pakotelistalla olevat henkilöt tulisi sulkea pois uudelleensijoittamisen piiristä kaikissa jäsenvaltioissa.

¹¹⁵ Myös UNHCR:n poissulkemiskriteeri.

¹¹⁶ Slovakia ei päästä maahan henkilöitä, jotka voivat aiheuttaa turvallisuusuhana.

¹¹⁷ Myös UNHCR:n poissulkemiskriteeri.

Poissulkemis- tai depriorisointikriteeri	Jäsenvaltiot
Yksilöt, jotka ovat (väitetysti) syyllistyneet vakaviin (muihin kuin poliittisiin) rikoksiin alkuperämaassaan ¹¹⁸	Alankomaat, Iso-Britannia, Luxemburg, Ranska, Saksa, Unkari
Henkilöt, joilla on perheenjäseniä taistelijoina ¹¹⁹	Alankomaat ¹²⁰ , Luxemburg ¹²¹ , Ranska, Unkari,

Suomessa tilanne on se, että tapauksissa, joissa pakolaisperheessä on lapsen huoltajuuteen tai lapsen tilanteeseen liittyviä ongelmia, vastuuviranomainen (voi) pyytää UNHCR:ltä lapsen edun arviointia (Best Interests Assessment, BIA tai Best Interests Determination, BID). Irlannissa raportoitiin havaitun haluttomuutta uudelleensijoittaa naimattomia miehiä. Lisäksi Irlanti, Luxemburg ja Iso-Britannia mainitsivat, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei ole erityisesti huomioitu niiden uudelleensijoitusjärjestelmissä tai -ohjelmissä.

VALINTAPROSESSI KÄYTÄNNÖSSÄ

Yleisesti ottaen valintaprosesseja on kahdenlaisia: valinta, johon kuuluu valintamatkoja, ja valinta, jossa tarkastellaan vain asiakirjoja (asiakirjaperusteinen valinta). Tässä osiossa käsitellään näitä menetelmiä tarkemmin.

Näistä uudelleensijoitettavien valintamenetelmistä valintamatkoja käyttää ainakin 15 (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Luxemburg, Norja, Ranska¹²², Ruotsi¹²³, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro). Nämä maat tekevät valintamatkoja, joiden aikana useat henkilöt tekevät haastatteluja pakolaisten senhetkessä asuinmaassa. On syytä korostaa, että valintamatkojen järjestäminen riippuu kyseessä olevien valtioiden turvallisuustilanteesta. Itävallan, Puolan ja Saksan humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin ei kuulu valintamatkoja.

Valintamatkoja tekevät (jäsen)valtiot haastattelevat mahdollisia maahan saapuvia henkilöitä todentaakseen heidän pakolaiskertomuksensa ja uudelleensijoittamistarpeensa ja myös

¹¹⁸ Myös UNHCR:n poissulkemiskriteeri.

¹¹⁹ Myös UNHCR:n poissulkemiskriteeri.

¹²⁰ Vain jos on todellista syytä epäillä kyseistä perheenjäsentä.

¹²¹ Päätetään tapauskohtaisesti.

¹²² Määräytyy ohjelman perusteella: ad hoc -ohjelmiin sisältyy valintamatkoja, ja pysyvässä ohjelmassa käytetään asiakirjaperusteista valintaa.

¹²³ Ruotsi käyttää kumpaakin valintamenetelmää säännöllisesti ja suurin piirtein yhtä paljon.

kartoittaakseen heidän yhteiskunnallista taustaansa, muun muassa koulutustasoa, työkokemusta, sosiaalisia ja muita taitoja, terveydentilaa ja lääketieteellisen hoidon tarvetta. Lisäksi haastattelussa keskustellaan uudelleensijoittamisen synnyttämistä odotuksista.

Näiden tietojen kerääminen voi auttaa määrittämään kyseisen henkilön oikeudellisen aseman ja tarvittavat vastaanotto- ja kotouttamispalvelut.

Laatikko 2 Valintamatkat ja asiakirjaperusteinen valinta

Saksa tekee valintamattoja osana uudelleensijoittamisohjelmaansa mutta ei osana syyrialaispakolaisten humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaa. Itävalta ei tee valintamattoja osana humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaansa mutta tekee tiivistä yhteistyötä UNHCR:n kanssa, joka on myös vastuussa mahdollisten maahan saapuvien henkilöiden haastattelemisesta. Myös Italia käyttää pelkästään asiakirjaperusteista valintaa. Ranska ei tee valintamattoja osana pysyvää uudelleensijoittamisohjelmaansa, joka perustettiin vuonna 2008 solmitun UNHCR:n ja Ranskan yhteistyötä koskevan puitesopimuksen seurauksena. Puolassa viranomaiset tekivät läheistä yhteistyötä Puolan Ukrainan-konsulien kanssa, jotka olivat vastuussa mahdollisten maahan saapuvien henkilöiden haastattelemisesta ja asiakirjojen käsittelystä. Ison-Britannian Gateway Protection Programme (GPP) -ohjelmassa tehtiin valintamattoja huhtikuuhun 2016 saakka, mutta nyt käytetään vain asiakirjaperusteista valintaa.

Joissakin tilanteissa jäsenvaltiot, jotka yleensä tekevät valintamattoja, saattavat valita mahdollisia maahan saapuvia henkilöitä myös pelkästään asiakirjojen perusteella (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Norja, Suomi, Tšekki). Näin toimitaan etenkin silloin, kun valintamatkaan liittyy riskiä (Alankomaat, Belgia, Irlanti) tai kun kyseessä on hätätapaus (Alankomaat, Belgia, Norja, Suomi, Tšekki). Muutamat jäsenvaltiot (Alankomaat, Iso-Britannia, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa) käyttävät joissakin tapauksissa videohaastatteluja. Humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvä valintaprosessi on usein asiakirjaperusteinen (Iso-Britannia, Itävalta, Puola, Ranska, Saksa).

Laatikko 3 Videotekniikan käyttö

Alankomaat turvautuu videohaastatteluihin joissakin tapauksissa, kuten tiettyjen valintojen yhteydessä ja silloin, jos kolmanteen maahan ei voi tehdä valintamatkaa. Tällöin IOM järjestää yhteyden suurlähetystöön. Iso-Britannia pilotoi järjestelmää, jossa Syrian Resettlement Teamin virkamiehet haastattelevat Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme -järjestelmään valittuja videon välityksellä valinnan jälkeen. Tavoitteena on kerätä lisätietoja heidän taustastaan ja olosuhteistaan. Nämä videohaastattelut tehdään Skypen avulla.

Muutamissa jäsenvaltioissa (Espanja, Itävalta, Puola, Ranska¹²⁴, Unkari) kansalaisjärjestöjen kanssa neuvotellaan siitä, täyttääkö kukaan ehdotetuista henkilöistä kriteerit. Itävallassa oikeus ehdottaa henkilöitä ohjelmien/järjestelmien piiriin on UNHCR:n lisäksi myös kirkon järjestöillä, kansalaisjärjestöillä ja yksityishenkilöillä. Muissa maissa eri tahot osallistuvat mahdollisten maahan saapuvien henkilöiden määrittämiseen vähemmässä määrin: Ranskassa¹²⁵ tätä tapahtuu yhdessä ohjelmassa. Unkarissa ja Slovakiassa¹²⁶ osallistujina on kansalaisjärjestöjä ja kirkon järjestöjä (Slovakia) ja Puolassa ulkomailla toimivia puolalaisjärjestöjä. Luxemburgissa Caritas oli usein mukana ad hoc -uudelleensijoittamisessa vuosina 1997 ja 2009, mutta tilanne on sittemmin muuttunut.

Valintamatkojen aikana tai ennen uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden henkilöiden lähtöä jotkin jäsenvaltiot (Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Unkari) tekevät yhteistyötä ensimmäisen turvapaikkamaan tai alkuperä-/lähtömaan viranomaisten kanssa. Belgia korosti, että kyseessä ei ole yleinen käytäntö, mutta myönsi, että ensimmäisen turvapaikkamaan osallistuminen tuottaa lisäarvoa. Itävalta, Ranska ja Saksa tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa pääasiassa kulkulupien (laissez-passer) ja muiden matkustusasiakirjojen hankkimiseksi. Unkari tarkastaa joskus mahdollisten maahan saapuvien henkilöiden aseman ja kelpoisuuden kolmansien maiden viranomaisilta – näin etenkin

¹²⁴ Tietyissä tilanteissa.

¹²⁵ Tietyissä tilanteissa.

¹²⁶ Sisäasiainministeriön maahanmuuttovirasto tekee kuitenkin lopullisen päätöksen.

silloin, kun kyseessä on Turkki ja Libanon. Puola otti yhteyttä Ukrainan paikallisviranomaisiin kertoakseen suunnitellusta maahanpääsystä oikeutettujen henkilöiden siirrosta ja tiedottaakseen prosessin aikataulusta ja seuraavista vaiheista (esimerkiksi sotilaskoneiden laskeutumisesta). Irlanti ja Ruotsi raportoivat, että UNHCR:n helpottaa yhteydenottoa / järjestää yhteyden viranomaisiin asiakirjojen hankkimista varten.

UUDELLEENSIJOITTAMISPÄÄTÖKSEN JÄLKEINEN TIEDOTTAMINEN JA TOIMINNAN TUKEMINEN

Välittömästi uudelleensijoittamispäätöksen jälkeen (jäsen)valtioiden vastuuviranomainen yleensä ottaa yhteyttä UNHCR:ään, joka puolestaan ilmoittaa asiasta mahdollisille uudelleensijoitettaville. IOM osallistuu usein lähtövalmisteluihin, lähtöä edeltäviin terveystarkastuksiin ja/tai sen tarkastamiseen, että valitut henkilöt ovat matkustuskunnossa, sekä joskus myös kulttuuriorientaatioon (lisätietoja jäljempänä). Kansalliset viranomaiset aloittavat vastaanottovalmistelut ilmoittamalla asiasta muille viranomaisille (esimerkiksi kunnille ja/tai vastaanottokeskuksille) ja kansallisille sidosryhmille (muun muassa kansalaisjärjestöille ja lentokenttäviranomaisille). Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) voi osallistua matkustusasiakirjojen (kuten laissez-passer-kululupien) hankkimiseen.

Useimmissa jäsenvaltioissa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari, Viro) valitut henkilöt ja/tai perheet eivät allekirjoita uudelleensijoittamis- tai maahanpääsypäätöksen jälkeen virallista sopimusta, jossa he ilmaisivat uudelleensijoittamis- tai maahanpääsyhalukkuutensa. Tšekissä valitut henkilöt/perheet allekirjoittavat heidän omalla äidinkielellään laaditun virallisen sopimuksen kulttuuriorientaation jälkeen. Jos kyseessä on perhe, yksi perheenjäsen allekirjoittaa sopimuksen koko perheen puolesta. Allekirjoittamalla henkilö vahvistaa saaneensa tietoja ohjelmasta ja haluavansa tulla uudelleensijoitetuksi. Slovakiassa valittu henkilö allekirjoittaa ennen maahan saapumista asiakirjan, jolla hän vahvistaa tuntevansa maahansaapumisen jälkeiset prosessit. Tämä koskee etenkin turvapaikkamenettelyä, kotouttamisprosessia ja Slovakiaa koskevia perustietoja. Allekirjoituksella henkilö myös vahvistaa päätöksensä tulla siirretyiksi Slovakiaan. Italiassa edellytetään, että uudelleensijoitettu henkilö allekirjoittaa sitoumusasiakirjan, jonka allekirjoittavat myös Italian viranomaiset.

LÄHTÖÄ EDELTÄVÄ TIEDOTTAMINEN JA KULTTUURIORIENTAATIO

Tietojen jakaminen uudelleensijoitettaville pakolaisille ennen lähtöä on osa uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä kaikissa jäsenvaltioissa.

Useimmissa (jäsen)valtioissa (Belgia, Bulgaria, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) jaetaan esite tai opas, joka kertoo henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista sekä uudelleensijoittamisesta. Belgia¹²⁷ ja Luxemburg mainitsivat, että tietoa jaettiin tiedotustilaisuudessa. Ranskassa ja Itävallassa IOM osallistui tietojen jakamiseen.

Jäsenvaltioihin uudelleensijoitettaville henkilöille järjestetään kulttuuriorientaatiokoulutuksia tai -työpajoja ennen lähtöä. Koulutuksen pituus vaihtelee: enintään yksi päivä (Ranska), kaksi päivää (Iso-Britannia, Itävalta), kolme päivää (Belgia, Italia, Saksa¹²⁸, Suomi), kaksitoista päivää (kolme nelipäiväistä koulutusta) (Alankomaat). Irlanti ei anna kulttuuriorientaatiota mutta järjestää yhden tai kahden päivän maatietokoulutusta ennen lähtöä.

Itävalta järjestää kaksipäiväisiä kulttuuriorientaatiokoulutuksia 14 vuotta täyttäneille. Tilaisuuksien ajaksi järjestetään lastenhoitoa, ja parhaillaan suunnitellaan työpajoista aiheutuvien matkakustannusten korvaamista. Alankomaat järjestää noin kaksikymmentä viikkoa ennen lähtöä ensimmäisen kurssin, jossa maata esitellään yleisellä tasolla, ja noin kaksitoista viikkoa ennen lähtöä toisen kurssin, jossa kerrotaan muun muassa tulevasta asuinkunnasta. Kolmas ja viimeinen kurssi järjestetään noin kolme viikkoa ennen lähtöä, ja siinä keskitytään asuntoihin ja asumiseen liittyviin seikkoihin. Tšekki ja Suomi totesivat, että hätätapauksille ei järjestetä kulttuuriorientaatiota kiireellisen aikataulun vuoksi, mutta tarjolla on verkko- ja itseopiskelumateriaalia.

<i>Laatikko</i>	<i>4</i>	<i>Verkkopohjainen kulttuuriorientaatio ennen Suomeen lähtöä</i>
Lähtömaassa annettavan kulttuuriorientaatiokoulutuksen lisäksi Suomi tarjoaa verkkopohjaista kulttuuriorientaatiota		

¹²⁷ IOM avustaa Fedasilia kulttuuriorientaation logistisissa järjestelyissä.

¹²⁸ 20 tuntia.

osoitteessa www.movingtofinland.fi.
Moduuleista on useita kieliversioita¹²⁹, ja sivustoa voi käyttää myös mobiililaitteilla.

Laatikko 5 Norjan kulttuuriorientaatio-ohjelma

Kulttuuriorientaatio-ohjelmaan kuuluu lähtöä edeltävää kulttuuriorientaatiokoulutusta Norjaan uudelleensijoitettaviksi valituille pakolaisille. IOM järjestää valituille kahdeksan vuotta täyttäneille pakolaisille koulutusta, joka käsittelee elämää Norjassa.

Koulutus edistää kotoutumista valmistelemalla tulijoita Norjaan saapumisen jälkeiseen alkusopeutumiskokemukseen, käsittelemällä epärealistisia odotuksia ja rajoittamalla kulttuurisokin vaikutusta. Pakolaisten äidinkielellä järjestettävän koulutuksen pitää kaksikulttuurinen kouluttaja, jolla on samankaltainen tausta tai alkuperä kuin kyseisellä pakolaisryhmällä ja joka jo asuu Norjassa.

Koulutus annetaan pakolaisten omalla kielellä, joten koulutustilanteessa ei tarvita tulkkausta. Koulutus edistää yhteisymmärrystä, luo luottamuksen ilmapiiriä sekä vahvistaa tuttuuden ja turvallisuuden tunnetta.

Lisäksi ohjelmaan kuuluu maatietoseminaareja ja maaprofiileja, joista uudelleensijoittamiseen osallistuvat Norjan kunnat saavat tietoa pakolaisista ja heidän tilanteestaan ennen maahan saapumista.

LÄHTÖ JA SIIRTYMINEN JÄSENVALTIOON

Viimeiset lähtöä edeltävät ja lähtöön liittyvät vaiheet muodostuvat käytännön toimista, jotka koskevat henkilön varsinaista siirtymistä jäsenvaltioon.

Monilla jäsenvaltioilla (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi) tilanne on se, että varsinaisen siirron ja pakolaisen senhetkessä asuinmaassa tarjottavan lähtöä edeltävän tuen järjestää IOM. Usein tämä perustuu IOM:n kanssa solmittuun kahdenväliseen sopimukseen (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ruotsi, Saksa, Suomi). Jotkin jäsenvaltiot (Bulgaria¹³⁰, Tšekki)

¹²⁹ Suomi, Englanti, Ranska, Arabia, Farsi, Burma ja Kurdi.

¹³⁰ IOM osallistuu osaan toiminnasta: pakolaisten kuljettamiseen asuinpaikasta haastatteluun ja takaisin, lähtöä edeltävään terveystarkastukseen, lähtöä

järjestävät lähdön ja matkan itse, mutta kääntyvät tarvittaessa IOM:n puoleen. Unkarissa matkajärjestelyt hoitaa vastuullinen kansalaisjärjestö, Slovakiassa muut pakolaisten senhetkessä asuinmaassa olevat toimijat ja Puolassa ulko- ja puolustusministeriöt.

Kaikki jäsenvaltiot raportoivat, että saatavilla on erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville suunnattuja palveluja. Näitä ovat muun muassa lääketieteellisistä syistä tarvittava saattaja henkilöille, joilla on erityistarpeita, ja erityisneuvonta.

Laatikko 6 Itävallan ja IOM:n kahdenvälinen sopimus

Itävallan humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaan pyydetään IOM:ltä monenlaisia lähtöä edeltäviä ja lähtöön liittyviä palveluja. IOM:n ja liittovaltion sisäministeriön kahdenvälisessä sopimuksessa näihin kuuluviksi on määritetty seuraavat matkoihin ja logistiikkaan liittyvät palvelut:

- kaupallisten lentoyhtiöiden kanssa tehtävät pakolaisten kuljetusjärjestelyt sekä varausten ja vahvistusten tekeminen
- pakolaisten auttaminen lähtömaan lentokentällä rajatarkastuksissa, tullimuodollisuuksissa ja lentokoneeseen siirtymisessä (lentokenttäkuljetukset mukaan luettuina)
- sen varmistaminen, että pakolaisten matkatavaroissa on asianmukaiset merkinnät ja tunnisteet (etenkin jos pakolaisen terveydentila on huono)
- saattajan järjestäminen koko lennon ajaksi Itävaltaan saapumiseen saakka; tähän sisältyy tarvittaessa lääketieteellisistä syistä tarvittava saattaja matkalle lentokentältä sairaalaan
- vastassa oleminen pakolaisten saapuessa ja heidän viemisenä viranomaisten luokse.

2.4 UUELLEENSIJOITTAMINEN JA HUMANITAARINEN MAAHANPÄÄSY: SAAPUMISEN JÄLKEINEN AIKA JA KOTOUTTAMINEN

Saapumisen jälkeinen vaihe ja kotouttamisvaihe tarkoittavat ajanjaksoa, joka seuraa kolmannen maan kansalaisen saapumista jäsenvaltion alueelle. Tässä osiossa vaiheita käsitellään

edeltävään orientaatioon sekä liikkumisen ja matkustamisen tukemiseen.

yleisesti ottaen kahtena kokonaisuutena: tarkastellaan toisaalta välittömästi saapumisen jälkeisiä toimia (myönnettävä asema, välittömästi saapumisen jälkeen annettava tuki, pakolaisten maantieteellinen jakaminen ja liikkumisvapaus) ja toisaalta myöhempiä toimia (pitkän aikavälin kotouttamistoimenpiteet, kulttuuriorientaatio, vastaanottavien yhteisöjen valmistelu uudelleensijoitettavien henkilöiden saapumiseen sekä oikeus perheen yhdistämiseen ja kansalaistamiseen).

- ★ Yhdeksässä (jäsen)valtiossa (Bulgaria, Espanja, Italia, Luxemburg, Norja, Slovakia¹³¹, Suomi, Tšekki, Unkari) saapumisen jälkeiset ja kotouttamiseen liittyvät toimenpiteet ovat samoja sekä uudelleensijoitetuille henkilöille että kansainvälistä suojelua saaville.
- ★ Belgiassa, Itävallassa ja Suomessa lainsäädäntö määrää, että toimenpiteiden on oltava samoja kaikille pakolaisille. Käytännössä eroja kuitenkin on. Esimerkiksi Itävallassa "UNHCR-tapauksina" hyväksytyille uudelleensijoitetuille pakolaisille järjestettiin erityistä neuvontaa, majoitusta ja kotoutumistukea. Belgiassa kansallinen uudelleensijoittamisohjelma tarjoaa räätälöityjä tukitoimia uudelleensijoitetuille pakolaisille. Näitä ovat erityinen saapumisen jälkeinen orientaatio-ohjelma ja enintään 24 kuukauden intensiivinen sosiaalinen tuki kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville uudelleensijoitetuille pakolaisille.

Suomessa sekä uudelleensijoitetut pakolaiset että muut kansainvälistä suojelua saavat sijoitetaan asumaan kuntiin. Koska kuntapaikoista on kuitenkin käytännössä jatkuvasti pulaa, uudelleensijoitetut pakolaiset asetetaan etusijalle asuntojen saamisessa. Lisäksi valtion kunnille maksamien kotouttamiskustannuskorvausten maksukausi on uudelleensijoitettujen pakolaisten osalta neljä vuotta, kun taas muiden kansainvälistä suojelua saaneiden osalta se on kolme vuotta.

Yhdeksän jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Viro) on suunnannut toimenpiteitä nimenomaan uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden kotouttamiseksi.

Näitä toimenpiteitä ovat etenkin säännökset, jotka antavat välittömän mahdollisuuden itsenäiseen asumiseen ilman asumista vastaanottokeskuksessa (Alankomaat, Ranska, Ruotsi, Viro), erityiset saapumisen jälkeiset orientaatio-ohjelmat (Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Saksa) sekä yksilöllinen tuki hallintoprosesseissa, joiden tavoitteena on taata sosiaaliset oikeudet, alaikäisten opetus, terveydenhoito, mielenterveyspalvelut, yhteiskuntaan kotoutuminen sekä koulutukseen ja työmarkkinoille pääsy (Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Puola, Ranska).

UDELLEENSIJOITETUILE / HUMANITAARISEN MAAHANPÄÄSYN OHJELMIEN KAUTTA MAAHAN SAAPUNEILLE PAKOLAISILLE MYÖNNETTÄVÄ ASEMA

Enemmistö jäsenvaltioista (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) antaa saman tai samankaltaisen aseman sekä uudelleensijoitetuille pakolaisille että muille kansainvälistä suojelua saaville.

Joihinkin humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmiin sisältyy kuitenkin ajatus siitä, että henkilö lopulta palaa alkuperä-/lähtömaahansa viimeistään kahden vuoden oleskelun jälkeen, mutta pysyvä oleskelu on usein mahdollista, jos alkuperä-/lähtömaan olosuhteet eivät ole muuttuneet niin, että paluu olisi mahdollinen, tai jos tietyt pysyvän oleskelun edellytykset täyttyvät¹³².

Tilapäisen oleskelun yhteydessä saapumisen jälkeinen vaihe on luonnollisesti hyvin erilainen kuin uudelleensijoittamistapauksissa, joihin sisältyy ajatus pysyvistä oleskelusta.

Joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi Irlannissa) tämä asema myönnetään automaattisesti, kun taas Ranskassa aseman myöntäminen määräytyy sen mukaan, minkä ohjelman kautta pakolaiset on uudelleensijoitettu. Norjassa asiakirjojen perusteella valituille pakolaisille myönnetään työ- ja oleskelulupa vuodeksi, minkä jälkeen he saavat työ- ja oleskeluluvan kolmeksi vuodeksi. Sen sijaan valintamatkojen perusteella uudelleensijoitettaviksi valitut pakolaiset saavat

¹³¹ Eroja on kuitenkin jonkin verran: se, miten pitkään palveluja tarjotaan, turvapaikkamenettelyn pituus, asunnon saaminen välittömästi turvapaikkakeskuksesta lähtemisen jälkeen ja kirkon varoista saatava lisätuki.

¹³² Saksassa sekä syyrialaisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaan että afganistanilaisen paikallishenkilöstön maahanpääsyn ohjelmaan sisältyy ajatus paluusta, mutta molemmat ohjelmat mahdollistavat myös pysyvän oleskelun, jos tietyt edellytykset täyttyvät.

suoraan kolmivuotisen työ- ja oleskeluluvan, joka myönnetään ennen lähtöä Norjaan.

Sen jälkeen kun kotouttamislaki astui voimaan Saksassa vuonna 2016, uudelleensijoitetuille pakolaisille on tavallisesti myönnetty kolmen vuoden oleskelulupa, jota voidaan jatkaa. Heille voidaan yleensä myöntää pysyvä maahanjäämislupa viiden vuoden jälkeen, jos tietyt ehdot täyttyvät.¹³³

Tietyn jäsenvaltion myöntämän luvan kesto vaihtelee joissakin tapauksissa sen mukaan, onko kyseessä uudelleensijoitettu pakolainen vai muu pakolainen (näin on esimerkiksi Ruotsissa) tai mikä uudelleensijoittamisohjelma on kyseessä (esimerkiksi Isossa-Britanniassa). Esimerkiksi Ruotsissa uudelleensijoitetut saavat pysyvän oleskeluluvan ja muut pakolaiset eli Ruotsiin turvapaikanhakijoina tulleet saavat tilapäisen oleskeluluvan.

Isossa-Britanniassa humanitaariseen suojeluun perustuva Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme (VPRS) -lupa on pituudeltaan viisi vuotta, kun taas Gateway Protection Programme (GPP) -lupa on pysyvä. Tästä seuraa, että viiden vuoden jälkeen VPRS-ohjelman kautta uudelleensijoitetut voivat hakea pysyvää lupaa ja GPP-ohjelman kautta uudelleensijoitetut voivat hakea kansalaisuutta.

VÄLITTÖMÄSTI SAAPUMISEN YHTEYDESSÄ ANNETTAVA TUKI JA LYHYEN AIKAVÄLIN TUKI

Välittömästi saapumisen yhteydessä annettava tuki on pääosin melko samanlaista kaikissa jäsenvaltioissa. Siihen sisältyy yleensä nouto lentokentältä, (väliaikaisten) asiakirjojen järjestäminen, vaatteet, ateriat ja tulkkauspalvelut. Usein siihen kuuluu myös terveystarkastus, tarvittaessa erikoispalvelut sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten huoltajuus.

Saapumisen yhteydessä tarjottavien terveydenhoitopalvelujen käytännöt ja saatavuus vaihtelee. Kymmenen (jäsen)valtiota (Belgia, Irlanti, Itävalta, Norja, Puola, Ranska, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) tekee uudelleensijoitetuille / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille terveystarkastuksen. Unkari tekee terveystarkastuksia vain ennen lähtöä.

Kymmenessä jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Italia, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) on tarjolla erikoislääkäritasosta apua henkilöille, joilla on erityistarpeita. Itävallassa, Saksassa ja Espanjassa pakolaisilla on oikeus perusterveydenhoitoon. Kolmessa jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Tšekki) saapumisen yhteydessä tehdään tuberkuloositesti, ja Belgiassa saapumisen yhteydessä annetaan myös rokotuksia. Unkari ei järjestä perusterveydenhoidon lisäksi muita terveydenhoitopalveluja. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa pakolaiset voivat saada avukseen tukihenkilön yleislääkärille rekisteröitymistä varten.

Suomi, Unkari ja Viro kertoivat eroista verrattuna muille kansainvälistä suojelua saaville tehtäviin terveystarkastuksiin. Esimerkiksi Suomessa uudelleensijoitetujen pakolaisten terveystarkastukset tehdään tavallisissa julkisen terveydenhuollon yksiköissä, kun taas muiden turvapaikanhakijoiden terveystarkastukset tehdään vastaanottokeskuksessa.

Etudet ja luontoissuorituksina annettava tuki

Koulutuksen ja sosiaalisen tuen lisäksi taloudellinen tuki (etuudet) ja luontoissuorituksina annettava tuki ovat tärkeitä osatekijöitä, jotka auttavat tasoittamaan tietä vastaanottavaan yhteiskuntaan. Niiden merkitys on erityisen tärkeä henkilöille, joilla on suhteellisen vähän sosiaalisia verkostoja ja työstä tai muista lähteistä saatavia tuloja. Eri jäsenvaltioiden tietoja ei voi vertailla keskenään, sillä maiden sosiaalipalvelu- ja sosiaalietuusjärjestelmät ovat hyvin erilaisia. Vaikka joihinkin etuuksiin sisältyy ajatus tuen lyhytkestoisuudesta, uudelleensijoitetuilla tai humanitaarisiin perustein maahan saapuneilla on usein täydet oikeudet sosiaalietuuksiin myös pitkällä aikavälillä.

Kolmessatoista (jäsen)valtiossa (Itävalta, Belgia, Tšekki, Saksa, Viro, Suomi, Unkari, Irlanti, Alankomaat, Puola, Ruotsi, Slovakia, Norja) on käytössä viikoittain/kuukausittain maksettava etuus – tosin tämä ei aina ole suunnattu nimenomaan uudelleensijoitetuille tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille, vaan sitä voidaan tarjota myös

¹³³ Maahanjäämislupa voidaan kuitenkin tiettyjen ehtojen täytyessä myöntää jo kolmen vuoden jälkeen. Syyrialaisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman (HAP Syria) ja afganistanilaisen paikallishenkilöstön maahanpääsyn ohjelman kautta maahan saapuneet pakolaiset saavat yleensä kahden vuoden oleskeluluvan, jota voidaan jatkaa. Viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen voidaan myöntää maahanjäämislupa tiettyjen edellytysten täytyessä.

muille kansainvälistä suojelua saaville tai hakeville.

Etuuden kesto vaihtelee jäsenvaltioittain: kesto voi olla esimerkiksi 2–4 vuotta (Norja¹³⁴, Slovakia, Unkari), vähintään 6 viikkoa (Irlanti)¹³⁵, 6–8 kuukautta (Puola) tai niin pitkään kuin sitä tarvitaan (Alankomaat, Belgia, Saksa, Suomi¹³⁶, Viro). Slovakiassa muiden kotouttamisohjelmien piirissä olevat pakolaiset saavat kuukausittain maksettavaa etuutta vain kuuden kuukauden ajan kansainvälisen suojelun myöntämisestä.¹³⁷ Irlannissa uudelleensijoitetut pakolaiset ovat oikeutettuja yleisiin sosiaalietuuksiin alkuorientaatiojakson jälkeen.

Kaksitoista (jäsen)valtiota (Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Norja, Puola, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) myöntää myös luontoissuorituksina annettavaa tukea uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden kotouttamiseksi. Luontoissuorituksina annettavan tuen kesto vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain: tukea voidaan tarjota esimerkiksi vain muutaman päivän ajan saapumisen jälkeen, koko kotouttamiskeskuksesta asumisen ajan ja joskus vielä omaan asuntoon muuttamisen jälkeenkin.

Uudelleensijoitetuille ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille kohdistettua luontoissuorituksina annettavaa tukea ovat muun muassa

- ★ ateriat (Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Puola, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari¹³⁸)
- ★ vaatteet (Belgia, Itävalta, Puola, Suomi, Tšekki)
- ★ huonekalut ja kodinkoneet (Alankomaat, Belgia¹³⁹, Iso-Britannia, Itävalta, Puola, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari)
- ★ liikenne ja kuljetukset (alennukset) (Belgia, Italia, Itävalta, Puola, Slovakia)

¹³⁴ Etuutta maksetaan niin kauan kuin pakolaiset ovat kansallisen kotouttamisohjelman piirissä eli teoriassa kaksi vuotta. Poikkeustapauksissa kesto voidaan kuitenkin pidentää vuodella.

¹³⁵ Viittaa orientaatioon.

¹³⁶ Valtio maksaa kunnille korvauksia enintään neljän vuoden ajan, mutta kuntien antaman tuen kesto voi olla pidempi.

¹³⁷ Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt voivat saada kuukausittain maksettavaa etuutta pidempään – jokainen tapaus arvioidaan erikseen.

¹³⁸ Unkari pyytää uudelleensijoitettuja toimittamaan laskut ja kuitit hankituista elintarvikkeista.

¹³⁹ Tosin Belgia maksaa rahaetuutta huonekalujen ja kodinkoneiden hankkimista varten.

- ★ sairaanhoito (Belgia, Italia, Itävalta, Puola, Slovakia, Tšekki)
- ★ koulutarvikkeet (Belgia, Puola, Tšekki).

Unkari ja Iso-Britannia raportoivat, että uudelleensijoitetuille pakolaisille luontoissuorituksina annettava tuki eroaa muille pakolaisille luontoissuorituksina annettavasta tuesta. Ison-Britanniassa muille kansainvälistä suojelua saaville ei myönnetä luontoissuorituksina annettavaa tukea.

MAANTIETEELLINEN JAKAMINEN JA MAJOITUS JÄSENVALTIOSSA

Tutkimukseen osallistuneilla (jäsen)valtioilla on varsin erilaisia majoitukseen ja asumiseen liittyviä menettelytapoja, joista osa perustuu pakolaisten maantieteelliseen jakamiseen.

Uudelleensijoitettujen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden maantieteellinen jakaminen eri puolille (jäsen)valtion aluetta on käytössä ainakin 12 (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro). Sitä vastoin seitsemässä jäsenvaltiossa (Belgia, Bulgaria, Italia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Unkari) pakolaisia ei hajauteta maantieteellisesti.

Maantieteellinen jakamisen lisäksi pakolaisten uudelleensijoittamiseen tai maahanpääsyyn voidaan soveltaa myös muita kriteereitä, joita ovat esimerkiksi

- ★ osallistuvat / vapaaehtoisiksi ilmoittautuneet kunnat (Alankomaat, Belgia, Iso-Britannia, Norja, Ranska, Suomi)
- ★ riittävän majoitus- ja vastaanottokapasiteetin saatavuus (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Ranska, Suomi)
- ★ uudelleensijoitettujen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden toiveet ja mieltymykset (Bulgaria)
- ★ uudelleensijoittamisohjelman toteuttamispaikkakunta – myös käytettävissä olevan infrastruktuurin perusteella (Slovakia)
- ★ edellä mainittujen kriteerien yhdistelmä, mukaan lukien taloudelliset tekijät ja kyseessä olevien henkilöiden tilanne (Belgia, Puola, Ruotsi, Tšekki, Viro).

Saksassa uudelleensijoittamisohjelman kautta maahan saapuneet pakolaiset jaetaan eri osavaltioihin niin sanotun Königstein Schlüssel -luvun perusteella.¹⁴⁰ Osavaltiot käyttävät lisäksi muita kriteereitä pakolaisten jakamisessa kuntiin.¹⁴¹

Uudelleensijoitettujen majoitus saapumisen yhteydessä järjestetään monin eri tavoin. Monet jäsenvaltiot majoittavat tulijat saapumisen yhteydessä vastaanottokeskuksiin, joista he myöhemmin siirtyvät toisenlaisiin majoitusmuotoihin. Joissakin jäsenvaltioissa, kuten Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Virossa, pysyvän asunnon voi saada välittömästi.

Majoitusmuodot vaihtelevat yksityismajoituksesta ja julkisin varoin tuetusta asumisesta (Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi, Viro) alkuvaiheen majoitukseen vastaanottokeskuksessa/-tiloissa (Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Itävalta, Luxemburg, Puola, Saksa, Slovakia, Tšekki). Alankomaissa uudelleensijoitetut henkilöt majoitetaan hotelliin saapumista seuraaviksi 48 tunniksi, minkä jälkeen he siirtyvät pysyvään asuntoon.

Yhteenveto uudelleensijoitettujen pakolaisten ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden pakolaisten majoitusmuodoista ja niiden käytöstä on alla olevassa taulukossa 5. Lyhyt- ja pitkäaikaista majoitusta ei erotella toisistaan.

Taulukko 5 Uudelleensijoitetuille pakolaisille ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien ja järjestelmien kautta maahan saapuneille pakolaisille tarjolla olevat majoitusmuodot¹⁴²

Tyyppi	Aina	Usein	Harvoin	Ei käytössä
Vastaanottokeskukset/-tilat	Belgia ¹⁴³ , Bulgaria, Irlanti, Luxemburg, Puola, Saksa, Slovakia ¹⁴⁴ , Tšekki	Espanja, Itävalta, Saksa	Ranska	Alankomaat, Iso-Britannia, Italia, Norja, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro
Tilapäissuojat	Tätä majoitusmuotoa ei käytä yksikään jäsenvaltio Saksaa ¹⁴⁵ lukuun ottamatta			
Julkisin varoin tuettu asuminen (esimerkiksi kunnan/kaupungin vuokra-asunnot)	Alankomaat, Belgia, Suomi	Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Ranska, Saksa	Puola, Viro	Espanja, Italia, Tšekki, Unkari
Hotellit yms.	Alankomaat ¹⁴⁶	–	Iso-Britannia ¹⁴⁷ , Itävalta, Luxemburg, Saksa, Tšekki	Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro
Yksityismajoitus	Ruotsi, Unkari	Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja, Puola, Saksa, Slovakia, Viro	Luxemburg, Ranska, Tšekki	Alankomaat, Suomi

¹⁴⁰ Luku määrittää, kuinka monta turvapaikanhakijaa osavaltio voi ottaa vastaan. Laskennan kriteereitä ovat verotulot (painotus 2/3) ja asukasluku (painotus 1/3), ja kiintiötä tarkastellaan uudelleen vuosittain. Jakamisessa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon myös henkilöiden perhesiteet.

¹⁴¹ Näitä ovat muun muassa perhesiteet, uskonnollisen yhteisön toiminta paikkakunnalla, asianmukainen terveydenhoito ja työmarkkinapoliittiset tekijät.

¹⁴² Jotkin jäsenvaltiot on merkitty saman majoitusmuodon kohdalla useampaan kuin yhteen sarakkeeseen. Tämä johtuu siitä, että kyseisillä valtioilla on useita ohjelmia.

¹⁴³ Poikkeuksia voidaan tehdä esimerkiksi lääketieteellistä hoitoa tarvitsevien ja perheiden kohdalla.

¹⁴⁴ Vain turvapaikkamenettelyn aikana.

¹⁴⁵ Useita Saksan osavaltioita lukuun ottamatta.

¹⁴⁶ Vain ensimmäiset 48 tuntia saapumisen jälkeen.

¹⁴⁷ Yhdeksi yöksi lentokentälle saapumisen jälkeen.

Eri majoitusmuodoissa asumisen enimmäiskesto viittaa siihen, että vastaanottokeskukset ovat useimmiten väliaikainen ratkaisu (ja niitä käytetään vain harvoin pitkäaikaiseen majoitukseen), kun taas julkisin varoin tuettu asuminen (esimerkiksi kunnan/kaupungin vuokra-asunnot) on yleinen uudelleensijoitettujen pakolaisten majoitusvaihtoehto jäsenvaltioissa.

Vastaanottokeskuksessa oleskelun pituus vaihtelee: 1–3 viikkoa (Saksa, Tšekki), 4 viikkoa (Ranska¹⁴⁸), 3–7 viikkoa (Belgia), vähintään 6 viikkoa (Irlanti), enintään 4 kuukautta (Itävalta¹⁴⁹, Slovakia¹⁵⁰), 6 kuukautta (Bulgaria¹⁵¹, Saksa), 6–8 kuukautta (Puola) ja 9 kuukautta (Espanja).

Luxemburgissa oleskelu voi jatkua yksityismajoituksen löytämiseen saakka.

- ★ Tilapäissuoja: siihen asti, kunnes löydetään pysyvä majoitus (Saksa).
- ★ Julkisin varoin tuettu asuminen (esimerkiksi kunnan/kaupungin vuokra-asunnot): Belgiassa on määritetty enimmäisaika, samoin Ranskassa ja Italiassa (12–18 kuukautta); muissa maissa ei ole enimmäisrajoitusta
- ★ Hotellit: hotellimajoitus vaihteli lyhytaikaisesta (Itävalta) yksittäisten henkilöiden melko pitkäaikaiseen majoitukseen (Saksa), ja Alankomaissa hotellimajoituksen kesto saa olla enintään 48 tuntia.

Muutamalla jäsenvaltiolla oli myös muita majoitusratkaisuja:

- ★ Paikalliset vastaanottohankkeet (Belgia) ovat yksittäisiä asumisjärjestelyjä. Ne ovat osa turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoverkostoa heidän niin kutsutulla ”siirtymäkaudellaan”, jonka aikana he siirtyvät aineellisen tuen piiristä taloudellisen tuen piiriin. Elokuun 1.

¹⁴⁸ Ranskan uudelleensijoitettujen vastaanottokeskuksia käytetään väliaikaisesti erikoistapauksissa (lyhyellä varoitusaajalla maahan saapuvat jne.).

¹⁴⁹ Tämä koskee pääasiassa ”UNHCR-tapauksina” maahan saapuneita pakolaisia. Niin sanotut ”perheen yhdistämistapaukset” majoitetaan yleensä heidän jo Itävallassa asuvien perheenjäseniensä luokse.

¹⁵⁰ Vastaanottokeskuksessa oleskelun vähimmäiskesto on 3–4 viikkoa (karanteenijakso). Humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneet asuvat vastaanottokeskuksessa koko turvapaikkamenettelyn ajan.

¹⁵¹ Menettelyn ajan. Hallintomenettely voi kestää 6 kuukautta.

päivänä 2016 käyttöön otetussa järjestelyssä uudelleensijoitetut pakolaiset siirretään paikallisen vastaanottohankkeen piiriin kuudeksi kuukaudeksi sen jälkeen, kun he ovat oleskelleet alkuvaiheessa noin 3–7 viikkoa vastaanottokeskuksessa. Oleskelua voidaan pidentää 12 kuukaudella siinä tapauksessa, että paikallisesta vastaanottohankkeesta vastaava julkinen sosiaalihuoltokeskus päättää osallistua uudelleensijoittamisohjelmaan.

- ★ Ranskan Parc Social -järjestelmä on julkisin varoin tuettua asumista, jota hallinnoi kunnan asemesta vastaanotto toimija. Järjestelmässä sovelletaan asteittaista siirtymistä vuokranmaksuun.

Keskimäärin 12 kuukauden pituisen siirtymävaiheen jälkeen asukkaana pitäisi pystyä maksamaan vuokransa. Hän voi myös jäädä asumaan senhetkiseen asuntoonsa.

LIIKKUMISVAPAAUS JÄSENVALTIOSSA JA SEN ULKOPUOLELLA

Yhdessätoista (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Itävalta¹⁵², Norja, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Viro) uudelleensijoitettujen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden muuttamista maan alueelta toiselle pyritään rajoittamaan sillä, että se saattaisi johtaa uudelleensijoittamisohjelmien suomien oikeuksien, palvelujen tai etuuksien menettämiseen kokonaan tai osittain. Tällöin pakolaiset eivät saisi pakolaisille tarkoitettuja tukia, ja heidän tulisi järjestää esimerkiksi oma majoituksensa ja osallistumisensa kielikursseille ja koulutukseen.

Ainakin 16 (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) on asettanut ehtoja siirtymiselle toiseen jäsenvaltioon matkustustarkoituksessa. Näitä ehtoja ovat muun muassa

- ★ se, että henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua tai jokin muu asema eli hän ei ole turvapaikkamenettelyn piirissä

¹⁵² Näin toimitaan ainoastaan silloin, jos henkilö on majoitettu vastaanottokeskukseen (enintään neljä kuukautta) tai asuntoon, jonka ARGE Resettlement on järjestänyt erityisesti heille.

- ★ se, että henkilö on rekisteröity kansalliseen järjestelmään ja hänellä siis on oleskeluun oikeuttava asiakirja
- ★ se, että henkilöllä on matkustusasiakirjat (jos matkustusasiakirjoja ei ole, edellytyksenä on, että henkilö on hakenut väliaikaisia matkustusasiakirjoja siinä jäsenvaltiossa, johon hän on uudelleensijoitettuna)
- ★ se, että matka on lyhytaikainen (yleensä 90 päivää) ja tarkoituksena ei ole pysyvää muuttamista.

TIEDOTTAMINEN JA KULTTUURIORIENTAATIO SAAPUMISEN YHTEYDESSÄ

Kulttuuriorientaatio poikkeaa yleisestä koulutuksesta, ammattikoulutuksesta ja muista koulutusmuodoista siinä, että se pyrkii ennakoimaan uudelleensijoitettujen välittömiä tiedon tarpeita saapumisen yhteydessä ja tutustuttamaan heidät vastaanotettavaan maahan. Suurin osa kursseista ja tiedoista liittyy lyhyen aikavälin tarpeisiin, kun taas muun muassa yleistä koulutusta ja ammattikoulutusta voidaan luonnehtia pitkän aikavälin toimenpiteiksi.

Viidessätoista (jäsen)valtiossa (Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) uudelleensijoitetuille henkilöille ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille henkilöille järjestetään tiedotus- ja/tai kulttuuriorientaatiotilaisuuksia.

Kuudessa jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Itävalta, Luxemburg, Puola, Ranska¹⁵³) näissä tilaisuuksissa keskitytään hyödyllisten tietojen jakamiseen ja kotouttamistoimenpiteisiin kursseilla, työpajoissa ja koulutustilaisuuksissa, joita täydentävät esitteet ja lehtiset.

Kymmenessä (jäsen)valtiossa (Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki¹⁵⁴, Viro) kulttuuriorientaatiotilaisuuksissa käsitellään maantiedettä, historiaa, kulttuuria ja poliittisen

¹⁵³ Näiden tietojen jakaminen on osa kotouttamissopimusta.

¹⁵⁴ Valtion kotouttamisohjelmaan osallistujille suunnatulla kulttuurin ja demokratian esittelykurssilla opitaan perustietoja Tšekin historiasta, yhteiskunnasta ja kulttuurista. Kurssi on osa uutta valtion kotouttamisohjelman konseptia, joka hyväksyttiin marraskuussa 2015, mutta kurssia ei ole vielä järjestetty, vaan sen käyttöönotto on edelleen kesken. Lisäksi parhaillaan valmistellaan esitteitä hyödyllisten tietojen jakamiseksi. Suunnitteilla on, että kurssit alkavat ja esitteet valmistuvat vuonna 2017.

järjestelmän perusteita. Lisätietoja on liitteessä 2.

Belgiassa järjestettäviä lisäaktiviteetteja voivat olla esimerkiksi kaupassa käyminen, ruoanlaitto- ja pyöräilykurssit, retket Brysseliin ja aiemmin pakolaisiksi todettujen henkilöiden (vertaistukihenkilöiden) tapaaminen.

Niissä jäsenvaltioissa, joissa uudelleensijoitetut tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneet pakolaiset majoitetaan alkuvaiheessa vastaanottokeskukseen, orientaatiotilaisuudet järjestetään tässä vaiheessa (Belgia¹⁵⁵, Irlanti, Itävalta, Puola, Slovakia¹⁵⁶). Kahdessaatoista jäsenvaltiossa (Alankomaat, Bulgaria, Iso-Britannia, Espanja, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) orientaatiotilaisuuksia järjestetään eri vaiheissa saapumisen jälkeen.

Tällaisten koulutusten tarjoaminen on yleensä vastaanottokeskusten, sosiaalityöntekijöiden, IOM:n, työvoimatoimistojen, kansalaisjärjestöjen, kirkon järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuntien ja/tai kulttuurivälittäjien vastuulla.

KOTOUTTAMISTOIMENPITEET (PITKÄN AIKAVÄLIN TUKI)

Pitkän aikavälin kotouttamistoimenpiteet eroavat välittömästi saapumisen yhteydessä tehtävistä toimenpiteistä. Viimeksi mainituilla vastataan pakolaisten välittömiin tarpeisiin, kun taas pitkän aikavälin tuessa painopiste on uudelleensijoitetun henkilön tai perheen tehokkaassa kotouttamisessa vastaanotettavaan yhteiskuntaan. Vaikka joitakin jäljempänä kuvattuja tukimuotoja tarjotaan melko nopeasti saapumisen jälkeen, niitä kuitenkin pidetään pitkän aikavälin tukena, sillä niissä on kyse muiden kuin välittömien tarpeiden täyttämisestä (välittömiä tarpeita ovat esimerkiksi asunto, vaatteet, välitön lääketieteellinen apu, neuvonta ja asiakirjat).

Kaikki jäsenvaltiot järjestävät kotouttamistoimenpiteitä uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille.

Kahdessaatoista jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia,

¹⁵⁵ Ensimmäisen vastaanottovaiheen jälkeen näitä tilaisuuksia jatkavat kansalaisjärjestöt.

¹⁵⁶ Tilaisuuksia jatkettiin myöhemminkin, myös henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijöiden ja muiden vastaavien toimijoiden pitäminä.

Luxemburg, Ranska¹⁵⁷, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro) nämä kotouttamistoimenpiteet ovat kaiken kaikkiaan samoja kuin muiden pakolaisten kotouttamistoimenpiteet¹⁵⁸.

Eri jäsenvaltioissa käytetään erityyppisiä toimenpiteitä, joita ovat muun muassa yleinen koulutus, ammatillinen koulutus, sosiaalinen ja työllistymisen tuki sekä myös etuudet ja luontoissuorituksina annettava tuki, joilla uudelleensijoitettuja autetaan keskipitkällä aikavälillä tai välittömien tarpeiden täyttämisen jälkeen. Tähän liittyy myös se, missä määrin tulijoilla on oikeus terveydenhoitoon ja muihin kansalaisten saatavilla oleviin palveluihin.

Yleinen koulutus, ammatillinen koulutus, ammatillinen neuvonta ja muu sosiaalinen tuki

Uudelleensijoitettujen kotouttamisen kannalta ratkaisevan tärkeitä elementtejä ovat yleinen koulutus, kielikurssit ja koulutus, jolla henkilöä valmistellaan jäsenvaltioiden työmarkkinoille joko kouluttamalla hänet uudelle alalle tai vahvistamalla jo olemassa olevaa osaamista. Tämän merkitys korostuu entisestään, kun otetaan huomioon uudelleensijoitettujen ikäryhmätiedot (katso osio 1.4). Kaikki jäsenvaltiot tarjoavat koulutuksen tukea ja/tai ammatillista koulutusta, joihin sisältyy muun muassa

- ★ kielikurssit (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro)
- ★ muu koulutus (Irlanti, Itävalta, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi): koulutusneuvonta (Itävalta), kulttuuri- ja demokratiakurssi (Puola, Tšekki¹⁵⁹)
- ★ ammatinvalinnanohjaus ja työhön liittyvät työpajat (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Viro)
- ★ pätevyiden tunnustaminen – vaikka se onkin hankalaa (Belgia, Espanja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Viro)
- ★ kouluun ilmoittautuminen (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia,

Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja¹⁶⁰, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki)

- ★ työmarkkinoille pääsyn tuki (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Puola, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki, Viro)
- ★ perheen yhdistämisen tukeminen (Alankomaat, Belgia, Iso-Britannia, Puola, Saksa, Suomi)
- ★ asuntoneuvonta ja asunnon järjestäminen (Alankomaat, Belgia, Itävalta, Puola, Saksa, Tšekki)
- ★ juridinen ja sosiaalinen tuki/neuvonta (Alankomaat, Belgia¹⁶¹, Irlanti, Italia, Itävalta, Puola, Slovakia, Suomi, Tšekki).

Tuesta vastaavia toimijoita ovat muun muassa IOM, kansalaisjärjestöt, palveluntarjoajat, sosiaalityöntekijät, kansalliset viranomaiset ja virastot, toimivaltaisten ministeriöiden koulutuskonsultit, kirkon järjestöt ja kunnat.

¹⁵⁷ Uudelleensijoitetuille pakolaisille tarjotaan yksilöllisesti räätälöityä tukea sekä välitöntä mahdollisuutta itsenäiseen asumiseen ja kotouttamissopimuksen piiriin pääsemiseen.

¹⁵⁸ Maita, jotka eivät ilmoittaneet eroista, ei analysoida tässä osiossa.

¹⁵⁹ Kuten alaviitteessä 154 mainittiin, kurssi hyväksyttiin loppuvuodesta 2015, ja se alkaa vuonna 2017.

¹⁶⁰ Norjassa opiskelijoilla on oikeus maksuttomaan toisen asteen koulutukseen, mutta heiltä saatetaan edellyttää koulutuksessa tarvittavien välineiden maksamista.

¹⁶¹ Enintään kahden vuoden ajan nimenomaan uudelleensijoitetuille.

Oikeus terveydenhoitoon ja erikoispalveluihin

Välittömän lääketieteellisen hoidon tarpeiden täyttämisen lisäksi melkein kaikki jäsenvaltiot antavat täyden ja pysyvän oikeuden terveydenhoitoon yleisissä palveluissa. Tšekissä liittyminen kansallisiin vakuutusjärjestelmiin on pakollista¹⁶², kun taas Unkarissa terveydenhoitoa saa maksutta vuoden ajan, minkä jälkeen palvelu muuttuu maksulliseksi.

Erikoispalveluja¹⁶³ ovat monenlaiset tukipalvelut, jotka on tarkoitettu väkivallan ja kidutuksen uhreille, vaarassa oleville tytöille tai naisille, vaarassa oleville lapsille, vammaisille pakolaisille, iäkkäille ja henkilöille, joista ei todennäköisesti tule osa työvoimaa. Tällaisia palveluja tarjotaan ainakin 14 (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia¹⁶⁴, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Norja¹⁶⁵, Puola¹⁶⁶, Ruotsi, Slovakia, Suomi¹⁶⁷, Tšekki, Unkari, Viro). Eroja muille pakolaisille tarjottaviin vastaaviin palveluihin ei vaikuta olevan Unkaria¹⁶⁸ ja Puolaa lukuun ottamatta.

Lisätuki ja muut tukipalvelut

Lisätukea ovat muun muassa tulkkaukspalvelut, joita tarjoavat kaikki jäsenvaltiot, joskin vain rajoitetun ajan. Palvelun kesto vaihtelee: kaikki jäsenvaltiot tarjoavat vastaanottoon ja orientaatioon liittyvää tulkkausta muutamana ensimmäisenä saapumisen jälkeisenä päivänä, Viro tarjoaa tulkkaukspalveluja kahden vuoden ajan ja Suomi jopa kymmenen vuoden ajan tai siihen asti,

¹⁶² Valtio maksaa työttömien, työvoimatoimistoon rekisteröityneiden uudelleensijoitettujen sairausvakuutuksen. Lisäksi valtio maksaa kansainvälistä suojelua hakevien sairausvakuutuksen (tähän sisältyy myös uudelleensijoitetut henkilöt, joille ei vielä ole myönnetty kansainvälistä suojelua).

¹⁶³ Kaikkia mainittuja palveluja ei ole saatavilla kaikissa 14 jäsenvaltiossa.

¹⁶⁴ Sairausvakuutuksesta voidaan korvata tietty prosenttiosuus näistä välttämättömistä sairauskuluista.

¹⁶⁵ Valtio korvaa fyysisesti ja/tai henkisesti vammaisten pakolaisten uudelleensijoittamisesta kunnille aiheutuvat ylimääräiset kulut viiden vuoden ajan uudelleensijoittamisen jälkeen.

¹⁶⁶ Oikeus erikoissairaanhoidon (esimerkiksi hammaslääkärin, onkologin, gastrologin tai gynekologin hoitoon). Lisäksi heillä oli oikeus säännöllisiin lastenlääkärin, sairaanhoitajan ja perhelääkärin palveluihin (säännölliseen konsultaatioon vastaanottotiloissa).

¹⁶⁷ Valtio korvaa kunnalle sairauskulut kymmenen vuoden ajan, jos henkilöllä on vakava sairaus, joka on ollut olemassa jo ennen hänen saapumistaan Suomeen.

¹⁶⁸ Uudelleensijoitetut saavat lisäpalveluja, koska Unkari saa enemmän AMIF-rahoitusta.

kunnes kyseessä oleva henkilö saa Suomen kansalaisuuden.

Slovakiassa tulkkaukspalveluja tarjotaan tarvittaessa ja ilman aikarajaa, etenkin ensimmäisinä viikkoina turvapaikkakeskuksesta lähtemisen jälkeen. Useimmissa maissa sekä uudelleensijoitetuilla pakolaisilla / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneilla pakolaisilla että muilla pakolaisilla on samanlainen oikeus tulkkaukspalveluihin.

Poikkeuksia ovat Irlanti, Puola, Iso-Britannia ja (sairaanhoitopalveluihin liittyvän tulkkauksen osalta) Alankomaat. Irlannissa, Puolassa ja Iossassa-Britanniassa uudelleensijoitetuilla / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneilla on laajemmat oikeudet kuin muilla kolmansien maiden kansalaisilla. Vastaavia palveluja ei tarjota muille pakolaisille, mutta he voivat käyttää palveluntarjoajien tulkkaukspalveluja tekemällä ajanvarauksen.

Belgiassa, Puolassa ja Iossassa-Britanniassa uudelleensijoitetut / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneet voivat myös saada räätälöityä kotoutumistukea. Maahanmuuttajien tukipalvelujen osana annettavan kotoutumistuen ja yleisen kotouttamismenettelyjen tuen lisäksi Belgiassa¹⁶⁹ on myös jatkettua sosiaalitukea, jota tarjoavat kaksikulttuuriset välittäjät pakolaisten omalla äidinkielellä. Tuen tavoitteena on, että uudelleensijoitetut pakolaiset pystyvät toimimaan itsenäisesti Belgian yhteiskunnassa. Puolassa Ukrainasta siirrettyjen henkilöiden tukena oli kaksi sopeutumisasiäntä vastaanottokeskuksissa. Iossassa-Britanniassa VPRS- ja GPP-ohjelmien kautta saapuneille osoitetaan tukihenkilö, joka auttaa heitä laatimaan räätälöidyn kotoutumissuunnitelman sekä rekisteröitymään erilaisiin paikallisiin palveluihin ja käyttämään niitä.

VASTAANOTTAVAN YHTEISÖN VALMISTELU PAIKALLISTASOLLA

Sen lisäksi, että uudelleensijoitettuja / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneita henkilöitä ja/tai perheitä tuetaan välittömästi ja pitkällä aikavälillä

¹⁶⁹ Erona on se, että kaikkien pakolaisten käytettävissä olevien tulkkaukspalvelujen lisäksi uudelleensijoitettujen pakolaisten tukena on kaksikulttuurisia neuvoja, jotka voivat helpottaa pakolaisten ja yleisten palvelujen välistä viestintää. Neuvon palveluja tarjoavat kansalaisjärjestöt haavoittuvassa asemassa oleville uudelleensijoitetuille pakolaisille 12–24 kuukauden ajan.

erilaisilla menetelmillä ja toimilla, vastaanottavaa yhteisöä valmistellaan uudelleensijoitettujen saapumiseen kahdella tasolla: kansalaisten ja paikallisviranomaisten tasolla. Kaikissa jäsenvaltioissa Bulgariaa¹⁷⁰, Italiaa ja Itävaltaa lukuun ottamatta vastaanottavaa yhteisöä valmistellaan ainakin toisella näistä tasoista.

Kansalaisille ja suurelle yleisölle jaetaan tietoja useilla eri tavoilla:

- ★ vastuuviranomaisten ja asukkaiden tapaamisista, joissa asukkaille jaetaan tietoa (Ranska¹⁷¹, Saksa, Suomi)
- ★ verkkosivuilta (Belgia, Iso-Britannia, Viro)
- ★ koulujen tiedotustilaisuuksista (Luxemburg, Puola)
- ★ seurakunnilta (Puola).

Paikallisviranomaiset, kunnat ja muut vastuuviranomaiset saavat tietoa keskitetysti

- ★ kirjallisesti (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa), kokouksissa (Alankomaat, Irlanti, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Viro) ja tiedotustilaisuuksissa/koulutuksissa (Espanja, Irlanti, Ranska, Slovakia, Suomi, Viro)
- ★ sosiaalityöntekijöiden ja vastuutoimijoiden aloituspalavereissa (Irlanti, Ranska, Saksa, Slovakia, Viro).

OIKEUS PERHEENYHDISTÄMISEEN JA KANSALAISTAMISEEN

Ainakin 18 (jäsen)valtiossa (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro) uudelleensijoitetuille pakolaisille ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneille taataan oikeus perheenyhdistämiseen. Useimmiten oikeus myönnetään samoilla perusteilla kuin muillekin pakolaisille. Irlannissa perheenyhdistämisoikeutta ei saa automaattisesti. Käytännössä ohjelmapakolaisten hakemukset käsitellään samalla tavalla kuin muiden pakolaisten hakemukset, ja useimmiten oikeus myönnetään samoilla perusteilla kuin muillekin pakolaisille.

Saksassa uudelleensijoitetut pakolaiset asetettiin keskeisten

perheenyhdistämisen näkökohtien osalta samaan asemaan kansainvälistä suojelua saavien kanssa vuonna 2015. Syyrialaisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman (HAP Syria) piirissä olevan henkilön puolison ja alaikäisten lasten maahanpääsy kyseisen henkilön jälkeen sallitaan vain poikkeustapauksissa kansainväliseen lainsäädäntöön liittyvistä syistä, humanitaarisiin perustein tai poliittisten intressien suojelemiseksi. Kuitenkin yleensä sallittiin koko perheen maahanpääsy. Afganistanilaisen paikallishenkilöstön maahanpääsyn ohjelmassa henkilöstön jäsenen ydinperhe on aina ohjelman piirissä.

Norjassa perheenyhdistämisen järjestelmän muutokset (esimerkiksi vaatimus siteistä maahan) eivät koske uudelleensijoitettuja pakolaisia. Suomessa uudelleensijoitettujen pakolaisten perheenjäsenten matkakustannukset maksaa Suomen valtio.

Mitä tulee oikeuteen hakea kansalaisuutta, kaikissa jäsenvaltioissa, joilla on uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma tai järjestelmä, uudelleensijoitetulla on oikeus hakea kansalaistamista kansallisessa lainsäädännössä määritettyjen vaatimusten ja menettelyjen mukaisesti. Yksityiskohtaisempia tietoja on liitteessä 2. Kansalaistamiseen liittyvät vaatimukset ovat samat kuin muilla pakolaisilla.

¹⁷⁰ Bulgaria aikoo ryhtyä valmistelutoimiin osana tiedotuskampanjoiden kansallista järjestelmäkehystä.

¹⁷¹ Paikallisviranomaisten vaatimuksesta.

3 Yksityisrahoitteiset ohjelmat ja järjestelmät

Vaikka yksityiselle rahoitukselle ei ole yleisesti sovittua määritelmää, viimeisten kymmenen vuoden aikana yksityisrahoitteisia ohjelmia ja järjestelmiä on alettu käyttää muutamassa Euroopan valtiossa ja useissa Euroopan ulkopuolisissa maissa ”perinteisempien” uudelleensijoittamisohjelmien rinnalla. On huomattava, että ei ole EU-politiikkaa tai lainsäädäntöä, joka olisi laadittu erityisesti yksityistä rahoitusta ja jossa se nähtäisiin mahdollisena vaihtoehtona säännösten vastaisille muuttoliikkeille. Yksityisrahoitteisten ohjelmien ja järjestelmien kautta maahan saapuneiden tai saapuviksi arvioitujen määrä on melko pieni verrattuna uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn. Saksassa (yli 20 000) ja Italiassa (1 000) määrät ovat kuitenkin hieman suurempia.

Perusteet käyttää yksityistä rahoitusta vaihtelevat, mutta sitä pidetään tapana tarjota entistä useampia mahdollisuuksia maahantulolle laillisten kanavien kautta.¹⁷² Näin on esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltioilla ei ole institutionaalista kapasiteettia lisätä uudelleensijoituspaikkoja tai kun viranomaiset haluavat edistää laillisten maahanmuuttokanavien käyttöä ja samalla mahdollistaa sen, että yksityiset toimijat ottavat kustannukset tai osan niistä vastuulleen. Se voisi myös lisätä laillisten maahanmuuttokanavien kannatusta yhteiskunnassa antamalla yksityisille toimijoille, kuten yhteisöille ja uskonnollisille instituutioilla, mahdollisuuden osallistua prosessiin. Yksityistä rahoitusta käytetään usein nimenomaan täydentämään jäsenvaltion uudelleensijoittamistoimia eikä korvaamaan kansallisten järjestelmien uudelleensijoituspaikkoja.

Yksityisen rahoituksen edellytyksenä on se, että maahanpääsymenettelyyn osallistuu aktiivisesti yksityishenkilöitä (esimerkiksi kansalaisia ja/tai pitkään oleskelleita), ryhmiä, organisaatioita tai muita tahoja, jotka ehdottavat ja tukevat tietyn henkilön tai tiettyjen henkilöiden pakolaishakemusta.

Tilanne vaihtelee ohjelman tai järjestelmän mukaan. Tukiorganisaatioiden (esimerkiksi uskonnollisten yhteisöjen, kuten kirkkojen) ehdottamalla henkilöillä on usein siteitä

uudelleensijoitusmaahan, ja he voivat olla aiempien tulijoiden perheenjäseniä tai henkilöitä ja ryhmiä, joilla on vaara altistua vainolle. Kaikki näistä ohjelmista eivät kuitenkaan edellytä, että ehdotetulla henkilöllä pitäisi olla perhesiteitä tai muita siteitä jäsenvaltioon. Usein rahoittaja ehdottaa henkilöä ja täyttää hakemuslomakkeet hänen puolestaan.

Vaikka tässä tapauksessa uudelleensijoitettavia ehdottavat muut kuin valtiolliset toimijat, luvan myöntämiseen liittyvän päätöksen voivat kuitenkin tehdä vain toimivaltaiset kansalliset viranomaiset. Ohjelman/järjestelmän yksityinen luonne liittyykin siis henkilöiden ehdottamiseen, ei päätöksentekoon.

Yksityiset rahoittajat ottavat usein vastuun taloudellisen, sosiaalisen ja henkisen tuen tarjoamisesta uudelleensijoitetulle henkilölle tai perheelle ennalta määritetyksi ajaksi (yleensä vuodeksi tai jopa pidemmäksi ajaksi) tai siihen asti, kunnes henkilö tai perhe kykenee toimimaan itsenäisesti.¹⁷³

Ensimmäinen maa, jossa otettiin käyttöön yksityisrahoitteinen ohjelma, oli Kanada¹⁷⁴. Ohjelma käynnistettiin vuonna 1978. Vastaavia ohjelmia on otettu käyttöön Argentiinassa¹⁷⁵, Australiassa¹⁷⁶, Uudessa-Seelannissa¹⁷⁷ ja viime aikoina myös muutamissa EU:n jäsenvaltioissa. EU:n jäsenvaltioiden käyttöönottamat järjestelmät eroavat toisistaan huomattavasti. Eroja on etenkin uudelleensijoitetulle pakolaiselle myönnettävässä asemassa, valinnassa käytettävissä kelpoisuuskkriteereissä ja rahoittajan vastuissa.

3.1 YHTEENVETO JÄSENVALTIOIDEN YKSITYISEEN RAHOITUKSEEN LIITTYVISTÄ MENETTELYISTÄ

Tietoja yksityisrahoitteisten ohjelmien toteuttamisesta raportoi viisi jäsenvaltiota (Iso-Britannia, Italia, Puola, Saksa, Slovakia). Ranska ilmoitti, että yksityinen rahoitus kiinnostaa sitä. Unkarilla ei ole yksityisrahoitteista ohjelmaa, mutta sen uudelleensijoittamisohjelmassa on tiettyjä yksityisrahoitteisen ohjelman tyypillisiä piirteitä, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tärkeä rooli henkilöiden ehdottamisessa.

Vuodesta 2013 alkaen yksityisrahoitteisia ohjelmia on toteutettu ad hoc -pohjalta

¹⁷² Aiheesta on julkaistu useita tutkimuksia, joissa käsitellään yksityistä rahoitusta, esimerkiksi Judith Kumin (2015): *Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union*: [koko raportti](#).

¹⁷³ Sama kuin edellä.

¹⁷⁴ Katso asiaan liittyvä [verkkosivusto](#).

¹⁷⁵ Katso asiaan liittyvä [verkkosivusto](#).

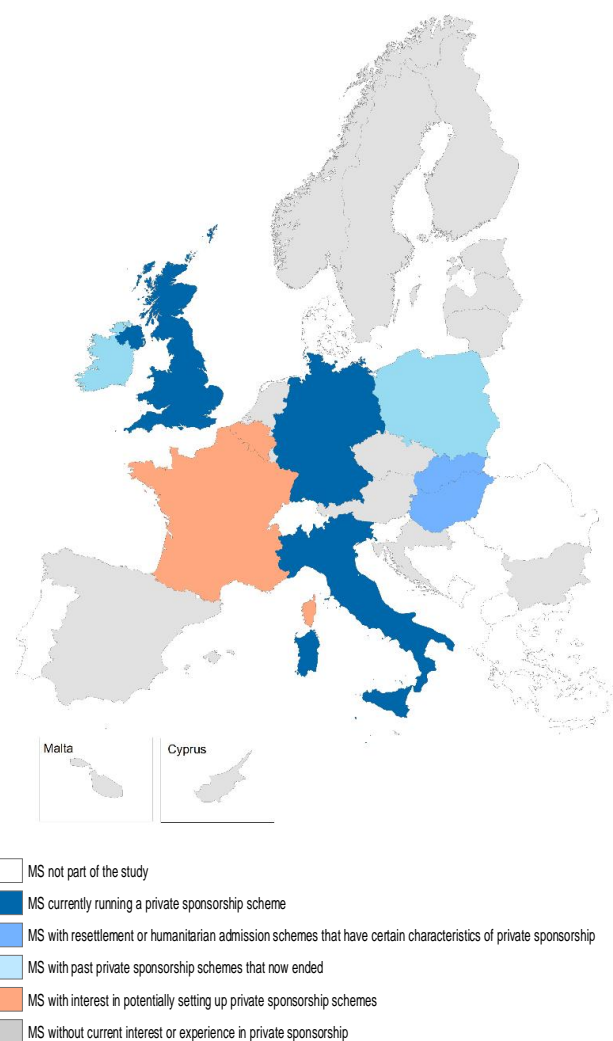
¹⁷⁶ Katso asiaan liittyvä [verkkosivusto](#).

¹⁷⁷ Katso asiaan liittyvä [verkkosivusto](#).

kuudessa jäsenvaltiossa (Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Puola, Saksa, Slovakia¹⁷⁸).

Kyseisissä jäsenvaltioissa yksityishenkilöille tai organisaatioille (esimerkiksi kansainvälisille järjestöille tai kansalaisjärjestöille) annetaan tai annettiin mahdollisuus ehdottaa tietyn henkilön, perheen tai ryhmän jäsenvaltioon tulon sallimista. Yhteenveto yksityisrahoitteisista ohjelmista näkyy kuvassa 8.

Kuva 8 Yhteenveto yksityisrahoitteisista ohjelmista



Tähän mennessä vuosina 2011–2016 viiden jäsenvaltion (Irlanti, Italia, Puola, Saksa, Slovakia) yksityisrahoitteisten ohjelmien kautta on uudelleensijoitettu noin 22 262 henkilöä, näistä noin 21 500 Saksaan¹⁷⁹, 294 Italiaan¹⁸⁰,

157 Puolaan, 149 Slovakiaan ja 119 Irlantiin. Italiaan odotetaan 706 uudelleensijoitettua lisää vuosina 2016/2017.

Irlannissa, jossa hakemuksia tehtiin 308 henkilölle, alle puolet hakemuksista johti luvan myöntämiseen.

Kohderyhmät vaihtelevat, mutta EU:n jäsenvaltiot ovat pääasiassa keskittyneet perheisiin, tiettyjen etnisten ryhmien jäseniin tai henkilöihin, jotka tulevat humanitaarisesta kriisistä kärsivästä maasta tai alueelta.

Jäsenvaltioiden syyt perustaa yksityisrahoitteisia ohjelmia tai järjestelmiä vaihtelevat suuresti, mutta viime aikoina ne ovat liittyneet Syyrian humanitaariseen kriisiin ja muihin Lähi-idän konflikteihin. Neljä jäsenvaltiota (Irlanti, Italia, Puola, Saksa) onkin perustanut yksityisrahoitteisen ohjelman vastauksena Syyrian humanitaariseen kriisiin, kun taas Slovakian ohjelma keskittyi vainottuihin irakilaiskristittyihin. Useimmissa Saksan osavaltioissa yksityisrahoitteinen ohjelma liittyy Syyrian sotaan. Ohjelma alkoi vuonna 2013 ja jatkuu edelleen joissakin osavaltioissa. Irlannissa Syrian Humanitarian Admission Programme (SHAP) -ohjelma oli käynnissä kuuden viikon ajan maaliskuusta huhtikuuhun 2014, ja siinä keskityttiin perheen yhtenäisyyden suojelemiseen. Puolassa vuonna 2015 toteutetun yksityisen rahoituksen ad hoc -hankkeen piirissä oli noin 50 syyrialaista perhettä (yhteensä 157 henkeä).¹⁸¹ Italiassa kohderyhmä oli laajempi, ja maan hallituksen ja kansalaisjärjestöjen joulukuussa 2015 allekirjoittama sopimus¹⁸² johti humanitaaristen väylien avaamiseen liittyvän kokeiluhankkeen käynnistämiseen. Väylien kautta maan alueelle voi tulla laillisesti ja päästä kansainvälisen suojelun järjestelmän piiriin, mikä vähentää ihmiskaupan mahdollisuutta. Ensimmäiset kaksi humanitaarista väylää avattiin Libanonista ja Marokosta, ja noin kuuden kuukauden kokeiluvaiheen jälkeen avattiin kolmas väylä Etiopiasta.

Saksan ja Irlannin ohjelmissa keskityttiin erityisesti henkilöihin, joilla oli perhesiteitä pakolaisiin, kun sitä vastoin kolmessa

¹⁷⁸ Slovakian järjestelmää voidaan pitää humanitaarisen maahanpääsyn ja yksityisrahoitteisen ohjelman yhdistelmänä, koska humanitaarisen maahanpääsyn rahoitus tuli kolmannelta osapuolelta / rahoittajalta.

¹⁷⁹ Osavaltioiden maahanpääsohjelmista myönnettiin viisumi Saksaan 21 500 henkilölle vuoden 2015 loppuun mennessä.

¹⁸⁰ Tämän odotettiin olevan vuoden 2016 lukumäärä.

¹⁸¹ Puolassa ei aiota järjestää uutta yksityisrahoitteista ohjelmaa, koska ohjelma sai paljon kritiikkiä monilta sidosryhmiltä eikä ohjelmaa voi katsoa täysin onnistuneeksi.

¹⁸² Allekirjoittajat olivat ulkoministeriö ja sisäministeriö sekä Comunità di Sant'Egidio-, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia- ja Tavola Valdese -järjestöt.

jäsenvaltiossa (Italia, Puola, Slovakia) yksityisrahoitteisia ohjelmia toteutettiin yhdessä kansalaisjärjestöjen tai yksityisten organisaatioiden kanssa ja kohderyhmänä oli pääosin henkilöt, joilla ei ollut suoria siteitä kyseisiin maihin.

Puola toteutti yhdessä Fundacja Estera -säätiön kanssa yksityisen rahoituksen ad hoc -hankkeen, jossa Fundacja Estera ja Barnabas Fund toimivat syyrialaisperheiden rahoittajina.

Slovakiassa vuonna 2015 toteutettua ad hoc -uudelleensijoittamisohjelmaa voidaan pitää humanitaarisen maahanpääsyn ja yksityisrahoitteisen ohjelman yhdistelmänä, sillä 149 vainotun irakilaiskristityn uudelleensijoittamisen aloitti kansalaisjärjestö, jolla oli myös taloudellinen ja materiaallinen vastuu ohjelman kautta maahan saapuneista henkilöistä ja joka tarjoaa heille kattavia kotouttamispalveluja kolmen vuoden ajan.

Lisäksi kaksi jäsenvaltiota (Ranska, Unkari) raportoi tietyistä yksityisen rahoituksen piirteistä kansallisissa uudelleensijoitusjärjestelmissään, jotka ovat siis ikään kuin hybridijärjestelmiä. Osana Ranskan turvapaikkaprosessiin liittyvää viisumijärjestelmää maan sisäministeriön turvapaikkaosasto on usean vuoden ajan järjestänyt irakilaisten vastaanoton yhteistyössä Ranskassa toimivien järjestöjen ja Ranskassa asuvien perheiden kanssa, koska monet yksityishenkilöt ovat ilmaisseet halunsa osallistua maahanmuuttajien vastaanottamiseen. Yhteistyö on tuottanut hyviä tuloksia, ja Ranskan viranomaiset pitävätkin tätä hyödyllisenä käytäntönä etenkin maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta. Järjestelmää ei kuitenkaan sinänsä katsota yksityisrahoitteiseksi järjestelmäksi. Myös Unkarin kansallinen uudelleensijoittamisohjelma mahdollistaa kansallisten viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen tai kansainvälisten järjestöjen välisen yhteistyön osana ohjelmaa. Tähän mennessä järjestelmän kautta on uudelleensijoitettu 120 henkilöä.

Ranska on harkinnut yksityisrahoitteisen ohjelman perustamista. Heinäkuussa 2016 Iso-Britannia käynnisti Community Sponsorship Programme -yhteisöohjelman muiden maiden yksityisrahoitteisista malleista saatujen hyvien kokemusten perusteella. Ohjelma antaa yhteisöryhmille mahdollisuuden tukea maahan saapuvia pakolaisia osana Ison-Britannian yleistä uudelleensijoittamisohjelmaa.

3.2 KELPOISUUSKRITERIT, MYÖNNETTÄVÄ ASEMA JA RAHOITTAJAN VASTUUT

Tässä osiossa tarkastellaan kelpoisuuskriteereitä, uudelleensijoitettavalle

myönnettävää asemaa ja rahoittajan vastuita viidessä jäsenvaltiossa (Irlanti, Italia, Puola, Saksa, Slovakia), joilla on yksityisrahoitteinen ohjelma/järjestelmä tai ohjelma/järjestelmä, jossa on yksityisen rahoituksen piirteitä. Ison-Britannian Community Sponsorship Programme on vielä liian uusi ohjelma tähän raporttiin sisällytettäväksi.

Kelpoisuus kriteerit

Yksityisrahoitteiseen ohjelmaan tai järjestelmään valittavien kelpoisuus kriteerit vaihtelevat jäsenvaltioittain. Kolmessa jäsenvaltiossa (Irlanti, Italia, Saksa) yksi tärkeimmistä kriteereistä oli haavoittuva asema, kun taas Puolassa ja Slovakiassa rahoittajat ehdottivat henkilöitä yksityisrahoitteisen järjestelmän kautta uudelleensijoitettaviksi uskonnollisista syistä tapahtuvan vainon perusteella (molempien maiden ohjelmien tavoitteena oli kristittyjen uudelleensijoittaminen).¹⁸³

Saksassa kohderyhmät ovat pääasiassa samanlaisia eri osavaltioissa, mutta tarkat vaatimukset (kuten rahoittajan sitoumukset ja hänen vastuullaan olevat kulut) voivat vaihdella ja joissakin osavaltioissa on myös määritetty kiintiöitä. Rahoittajien on oltava Saksan kansalaisia tai tietyksi ajaksi myönnetyn tai toistaiseksi voimassa olevan oleskeluluvan omaavia Syyrian kansalaisia, jotka ovat uudelleensijoitettavan pakolaisen sukulaisia. Turvallisuusselvitysten ja tarkastusten jälkeen lopullisen päätöksen tekevät paikallinen ulkomaalaisviranomainen ja toimivaltainen edustusto.¹⁸⁴

Irlannissa SHAP-hakemuksia voivat tehdä Irlannin kansalaisuuden saaneet syyrialaisyntyiset henkilöt ja Syyrian kansalaiset, jotka jo oleskelevat Irlannissa laillisesti. Edellytyksenä on sen todistaminen, että heillä on perheside Syyriassa asuvaan tai Syyrian naapurimaihin siirtymään joutuneeseen syyrialaiseen. Yksityisrahoitteisessa ohjelmassa oli kahden perheenjäsenen rahoittajakohtainen kiintiö. Rahoittajat voivat tehdä hakemuksia enintään neljästä kaikkein haavoittuvimmassa

¹⁸³ Puolassa myös haavoittuva asema oli yksi kriteereistä (hengenvaaraa pakenevat syyrialaiset).

¹⁸⁴ Uuden kotouttamislain voimaantulo vuonna 2016 rajoitti sitoumukseen liittyvää vastuu-aikaa yleisesti viiteen vuoteen ja vanhojen tapausten osalta kolmeen vuoteen. Laissa määritetään kuitenkin myös, että sitoumus ei raukea ennen kuin on kulunut viisi (vanhojen tapausten osalta kolme) vuotta siitä, kun kyseinen henkilö on tullut maahan humanitaarisiin syihin perustuvan oleskeluluvan myöntämisen seurauksena.

asemassa olevasta perheenjäsenestään (joista kaksi oli asetettava etusijalle). Kiintiöön suhtauduttiin kuitenkin joustavasti perheen yhtenäisyyden suojelemiseksi ja perheiden hajoamisen estämiseksi. Etusijalle asetettiin iäkkäät vanhemmat, lapset, yksinhuoltajaäidit lapsineen, vaarassa olevat naimattomat naiset ja tytöt sekä vammaiset.

Myönnettävä asema

Yksityisrahoitteisen ohjelman tai järjestelmän kautta uudelleensijoitetuille henkilöille tai perheille myönnetään eri maissa erilaisia asemia. Saksassa pakolaiselle myönnetään enintään kahden vuoden oleskelulupa, johon voi hakea jatkoa. Oleskelulupa antaa pakolaisille oikeuden työskennellä ja alaikäisille täyden oikeuden opetukseen.

Irlannissa humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman piirissä olevat saavat asiakirjojihinsa ohjelmaleiman, joka antaa heille oikeuden työskennellä, perustaa yrityksen tai tehdä investointeja maassa.

Italiassa, Puolassa ja Slovakiassa¹⁸⁵ uudelleensijoitetut tulivat maahan kansallisen viisumin turvin ja hyväksyttiin turvapaikanhakijoiksi, minkä jälkeen heille myönnettiin kansainvälistä suojelua.

Rahoittajan vastuut

Kuten jäljempänä olevasta taulukosta 6 näkyy, kaikissa viidessä jäsenvaltiossa rahoittaja (yksityishenkilö tai organisaatio) vastaa suurimmasta osasta kustannuksia, jotka liittyvät maahanmuuttajan uudelleensijoittamiseen yksityisrahoitteisen ohjelman tai järjestelmän kautta.

Irlannissa ohjelman tai järjestelmän kautta maahan saapuneet henkilöt saivat maksutta välttämätöntä terveydenhoitoa ja kansanterveyden suojelun kannalta tarvittavia palveluja ja alle 18-vuotiailla oli oikeus varhaiskasvatukseen sekä ensimmäisen ja toisen asteen koulutukseen. Puolassa rahoittajaorganisaation oli taattava jokaiselle tulijalle kiinteä kuukausittainen tukisumma (400 Puolan zlotya eli noin 100 euroa), jolla katettiin asumis- ja elinkustannukset ja muita kuluja. Slovakiassa rahoittaja maksaa jokaiselle tulijalle 100 euron kuukausiavustuksen, jonka summa pienenee asteittain kolmen vuoden jakson aikana. Saksassa tilanne on se, että jos rahoituksen kohdehenkilö päättää jättää turvapaikkahakemuksen, rahoittajan on maksettava kaikki tähän liittyvät kustannukset, myös karkottamiseen liittyvät matkakustannukset. Koska sitoumus on kuitenkin rahoittajalle merkittävä taloudellinen taakka, joka voi vaarantaa rahoittajan taloudellisen tilanteen, Saksan liittovaltio ja osavaltiot sopivat vuonna 2014, että sairauteen liittyvät terveydenhoitokustannukset ovat vastedes yleensä osavaltioiden vastuulla.

Italiassa kaikki kustannukset lentolippuja lukuun ottamatta ovat rahoittajaorganisaatioiden vastuulla (lentoliput maksaa Alitalia).

¹⁸⁵ Slovakiassa myönnettiin turvapaikka humanitaarisilla perusteilla.

Taulukko 6 Rahoittajan vastuut

Vastuu	Saksa	Irlanti	Italia	Puola	Slovakia
Viisumimaksut	Kyllä ¹⁸⁶	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei
Matkakustannukset	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Terveystenhoitokustannukset	Ei ¹⁸⁷	Kyllä ¹⁸⁸	Kyllä	Kyllä ¹⁸⁹	Ei
Asumiskustannukset	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Elinkustannukset	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Muut	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä

Tietoja yksityisrahoitteisten ohjelmien seurannasta ja arvioinnista raportoi kolme jäsenvaltiota (Italia, Puola, Slovakia). Italiassa tuloksia ja tehokkuutta arvioi seuranta- ja arviointikeskus (yhdessä UNHCR:n ja IOM:n kanssa).

Puolassa rahoittaja teki yhteistyötä yli 20 sidosryhmän (paikallisyhteisöjen, kristillisten yhteisöjen, seurakuntien ja puolalaisten perheiden) kanssa ja toisaalta myös ulkomaalaisviraston kanssa ongelmiin ja tarpeisiin liittyvien tietojen välittämisessä asiaankuuluville kansallisille viranomaisille. Slovakiassa ministeriö seurasi kansalaisjärjestöjen toimintaa ja teki niiden kanssa yhteistyötä maahanmuuttajien tukemisessa, ohjaamisessa ja neuvomisessa.

¹⁸⁶ Humanitaarisen maahanpääsyn yhteydessä viisumimaksu voidaan jättää perimättä.

¹⁸⁷ Syyrialaispakolaisille suunnattuihin yksityisrahoitteisiin ohjelmiin liittyen Saksan liittovaltio ja ohjelmiin osallistuvat osavaltiot sopivat vuonna 2014 vastaavansa kaikista terveydenhoitokustannuksista. Tätä ei kuitenkaan voi pitää yleisenä sääntönä. Heinäkuussa 2016 voimaan tullut kotouttamislaki muutti oleskelulain pykälän 68 momentin 1 säädöksiä, joissa todettiin, että henkilön, joka on sitoutunut vastaamaan ulkomaalaisen elinkustannuksista, tulee korvata kaikki julkiset varat, joita käytetään ulkomaalaisen elinkustannuksiin, mukaan lukien asuintilojen järjestäminen, sairauteen liittyvä terveydenhoito ja tarvittava hoito sekä kaikki ulkomaalaisen juridisiin oikeuksiin perustuvat kulut.

¹⁸⁸ Rahoittajat vastaavat terveydenhoitokustannuksista, paitsi jos kyseessä on välttämätön terveydenhoito tai kansanterveyden suojelun kannalta tarvittavat palvelut.

¹⁸⁹ Lääketieteellistä apua järjesti myös ulkomaalaisvirasto määritettäessä ulkomaalaisten oikeutta kansainväliseen suojeluun.

4 Arvioinnit ja tunnistetut haasteet, hyvät käytännöt ja opitut asiat

Tässä osiossa käsitellään uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien tuloksia ja arviointeja sekä haasteita, hyviä käytäntöjä ja opittuja asioita.

Keskeiset raporteissa mainitut haasteita ja hyviä käytäntöjä koskevat tietolähteet olivat ohjelmien toteuttamista koskevat raportit, jotka liittyvät EU-rahastojen arviointikehykseen.¹⁹⁰ Joissakin tapauksissa arvioinneissa käytettiin uudelleensijoittamisen / humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmien piirissä oleville jaettuun kyselyjä tai osallistujaorganisaatioiden laatimia raportteja.¹⁹¹

Raportoitujen tietojen kattavuus on rajallinen, koska vain osa niistä pohjautui täydellisiin arviointeihin. Lisäksi joissakin tapauksissa tiedot koskivat vain osaa uudelleensijoitetuista / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneista ja ne perustuivat usein toimijoiden havaintoihin tai tarkemmin tutkimattomiin tietoihin.

4.1 HAASTEET – LÄHTÖÄ EDELTÄVÄ AIKA JA LÄHTÖ

(Jäsen)valtiot raportoivat useista haasteista, joita uudelleensijoittamisen järjestelmiin / humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmiin osallistuvat toimijat ovat kohdanneet lähtöä edeltävässä vaiheessa ja lähtövaiheessa.

Valintamenettelyn monimutkaisuus ja pituus

Seitsemän (jäsen)valtiota (Alankomaat, Belgia, Irlanti¹⁹², Norja, Ranska, Saksa, Suomi) mainitsi keskeisinä haasteina pitkät valintamenettelyt ja lähdön järjestämisen vaatiman ajan. Belgia korosti sitä, että uudelleensijoittamistoimet on suoritettava nopeammin lähtöä edeltävien menettelyjen laadusta tinkimättä. Kiintiön kokoon ja kohdistamiseen liittyvä päätöksenteko voi olla hidasta, minkä vuoksi joidenkin uudelleensijoittamiskumppaneiden oli vaikea suunnitella toimintaa tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Kun majoitusratkaisuna käytetään paikallisia vastaanottohankkeita, päätös

asumispaikasta tehdään usein juuri ennen uudelleensijoitettujen pakolaisten saapumista. Tämä voi estää tukena toimivia kansalaisjärjestöjä valmistelemasta ja organisoimasta kotoutumistukea yhdessä kuntakumppaneiden kanssa.

Saksan liittovaltion maahanmuuttoviraston tutkimushankkeessa¹⁹³ on havaittu, että tutkimukseen vastanneet uudelleensijoitetut kokivat mahdollisen uudelleensijoittamismenettelyn kautta maahan pääsemisen odottamisen uuvuttavaksi ja lannistavaksi.¹⁹⁴ Tämä tukee France Terre d'Asile (FTDA)- ja Forum Réfugiés -järjestöjen raportin¹⁹⁵ tuloksia, joissa korostettiin, että valintaprosessin pituus ja lähtöjärjestelyjen vaatima aika vaikuttivat negatiivisesti Ranskaan uudelleensijoitettuihin. UNHCR ja Alankomaiden pakolaisneuvosto¹⁹⁶ tekivät kyselytutkimuksen uudelleensijoittamismenettelyn pituudesta Alankomaissa, missä pakolaisten on odotettava valinnan jälkeen keskimäärin kuusi kuukautta maahanpääsyä. Ne totesivat, että jäsenvaltioon siirtyminen voisi olla hyödyllisempää kuin pidempi oleskelu turvapaikkamaassa esimerkiksi kotoutumisen nopeutumisen ansiosta. Norjan kotouttamis- ja monimuotoisuusvirasto (IMDi) tähdensi, että viiveet kolmansista maista lähtemisessä aiheuttivat merkittäviä hallinnollisia, taloudellisia ja logistisia ongelmia vastaanottaville yhteisöille. Valittujen pakolaisten tulisi saapua Norjaan kuuden kuukauden kuluessa uudelleensijoittamisluvan myöntämisestä. Vastaanottavien kuntien tulee vuokrata tai ostaa asunto ennen pakolaisen saapumista.

Logistiset haasteet kolmansissa maissa, joissa valinta tehdään

Toiminta ensimmäisessä turvapaikkamaassa, joissa valinta tehdään, aiheutti haasteita useille jäsenvaltioille (Belgia, Italia, Itävalta, Puola, Saksa, Suomi, Unkari). Esimerkiksi Itävalta totesi, että yhteistyö Jordanian kanssa oli toimivaa, mutta laajat muuttovirrat Syyriasta Libanoniin tekivät uudelleensijoittamistoimista

¹⁹⁰ Pääasiassa Euroopan pakolaisrahasto ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF).

¹⁹¹ Jos ei muuta mainita, haasteita ja hyviä käytäntöjä koskevat tiedot ovat peräisin EMN:n kansallisten yhteyspisteiden tätä tutkimusta varten tuottamista kansallisista raporteista.

¹⁹² Liittyy yksityiseen rahoitukseen, ei uudelleensijoittamiseen.

¹⁹³ Meneillään olevan hankkeen aiheena on Saksaan vuosina 2012 ja 2014 saapuneet uudelleensijoitetut henkilöt: Baraulina, Tatjana; Bitterwolf, Maria (kesken): uudelleensijoittamistutkimus, Nürnberg: liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (BAMF).

¹⁹⁴ Sen sijaan haastateltavat kertoivat, että kun heidät oli valittu uudelleensijoitettaviksi Saksaan, prosessi eteni melko nopeasti: ensimmäisestä UNHCR-kontaktista kesti noin neljä kuukautta Saksaan saapumiseen.

¹⁹⁵ Resettlement of Refugees in France: State of Affairs and Pathways for Improvement, 2015.

¹⁹⁶ Regioplan, Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. A survey into experiences with the present reception and care arrangements, 2012.

haastavia. Kuljetukset kyseisessä maassa muodostuivat ongelmaksi, sillä suurin osa pakolaisista majoitetaan asuntoihin, ei leireille. Lisäksi on todettava, että Turkin viranomaiset eivät yleensä hyväksy Punaisen Ristin asiakirjoja, mikä lisää konsuliviranomaisten työkuormaa.

Kohderyhmän ominaispiirteet ja tarpeet

Mahdollisten uudelleensijoitettavien tarpeet ja muuttuvat ominaispiirteet olivat haaste muutamille jäsenvaltioille (Itävalta, Puola, Ranska, Saksa, Unkari).

Osa Itävallan humanitaaristen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneista ilmoitti lääketieteellisen hoidon tarpeesta erittäin myöhään tunnistusvaiheessa, koska he pelkäsivät ohjelman ulkopuolelle jäämistä.

Tämä hankaloitti tarvittavien palvelujen, kuten pyörätuolien, lääketieteellisen hoidon ja sopivan asunnon, järjestämistä. Saksa ja Puola huomauttivat, että alkuperäisen rekisteröinnin, valintaprosessin ja lähdön välisenä aikana perheiden koostumus saattaa muuttua avioliittojen, syntymien tai myöhemmin saapuneiden omaisten vuoksi. Ranskassa osa toimijoista totesi, että henkilöiden puutteellinen ryhmittely hankaloitti logistiikkaa ja vastaanottoa, mikä puolestaan vaikutti asuntobudjettiin. Lisäksi terveysongelmista kärsivien lukumäärän kasvu vaatii erikoissairaanhoidon palveluja ja asunnon löytämistä sairaanhoitoyksiköiden läheltä sekä tietojen jakamista etukäteen tuen tarpeen ennakoimiseksi ja soveltuvien asuntoratkaisujen valmistelemiseksi.

Lähtöä edeltävän tiedottamisen ja orientaation vähyys tai puuttuminen

Lähtöä edeltävän tiedottamisen ja orientaation vähyys tai puuttuminen tai kyvyttömyys järjestää niitä mainittiin myös yhtenä haasteista (Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Ranska). UNHCR:n tekemä tutkimus Itävallan ensimmäisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman (HAP I) osallistujista osoitti, että lähtöä edeltävää tiedottamista elämästä Itävallasta pidettiin riittämättömänä. HAP II -ohjelmaan sisällytettiin kulttuuriorientaatiota, ja IOM:n arvion mukaan suurin osa osallistujista (94 % eli 212 osallistujaa 226:sta) piti tiedottamista erittäin hyvänä. Myös Ranskassa todettiin, että kulttuuriorientaatiokoulutuksen tai kirjasten avulla ei pystytty jakamaan valituille henkilöille tarpeeksi tai oikeanlaista tietoa matkasta ja vastaanotto-olosuhteista. Belgia ei pystynyt järjestämään lähtöä edeltävää tiedottamista asiakirjojen perusteella valituille ja yksitellen siirretyille pakolaisille tai silloin, kun kulttuuriorientaatiota ei pystytty järjestämään paikallisen tilanteen vuoksi. Alankomaissa

IOM:n kulttuuriorientaatiokoulutuskurssien tarjoaminen asiakirjojen perusteella valituille pakolaisille on keskeytetty rahoituksen vähenemisen vuoksi. IOM korosti, että asiakirjojen perusteella valittujen pakolaisten valmisteleminen on kuitenkin erittäin tärkeää (katso hyviä käytäntöjä käsittelevä osio 4.3). Turvapaikanhakijoiden vastaanottamisen keskusvirasto (COA) totesi, että kulttuuriorientaatiokoulutuskursseja järjestetään uuden teknologian avulla ja näin pakolaiset saadaan "ajan tasalle" ennen heidän saapumistaan Alankomaihin.

Skype-istuntojen avulla Alankomaissa jo asuvat pakolaiset voivat valmistella turvapaikkamaassa oleskelevia maanmiehiään Alankomaihin saapumista varten (katso hyviä käytäntöjä käsittelevä osio 4.3).

Ohjelman/järjestelmän piirissä olevien epärealistiset odotukset

Edellä kerrottuun liittyy myös se, miten vaikeaa on hallita uudelleensijoitettujen henkilöiden odotuksia (Belgia, Italia, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari). Ranskassa ja Puolassa tämä aiheutti väärinkäsityksiä ja turhautumista perheissä, kun vastaanotto- ja majoitusolosuhteet poikkesivat heidän odotuksistaan. Myös Saksa ja Liettua raportoivat, että saatuaan lisätietoja ja tarkemman kuvan olosuhteista jotkut maahan jo hyväksytyistä päättivät lopulta jättää tulematta. Unkarin ja Slovakian mukaan on haastavaa pystyä tarjoamaan mahdollisimman tarkkaa ja objektiivista tietoa ja näin varmistaa, että saapumista edeltävät odotukset ovat realistisia.

Lukuisten sidosryhmien koordinointi

Tämä haaste tulee vastaan sekä lähtöä edeltävässä vaiheessa että saapumisen jälkeisessä vaiheessa. Italia, Itävalta, Puola ja Slovakia korostivat, että uudelleensijoittamisen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmissa voi olla merkittäviä organisointihaasteita osallistuvien toimijoiden lukumäärän ja viestintävaikeuksien takia. Tärkeiksi katsottuja toimia, joilla voidaan varmistaa eri toimijoiden välinen koordinointi, olivat muun muassa toimijoiden säännölliset tapaamiset, suorat viestintäyhteydet ja selkeiden roolien määrittäminen kaikille toimijoille (esimerkiksi vuokaavion avulla). Isossa-Britanniassa uudelleensijoittamistoimia koordinoidaan paikallistasolla, joten GPP-ohjelman sisältö ja rakenne vaihtelevat usein maan eri osissa, kun eri kansalaisjärjestöt toteuttavat kotouttamisohjelmia eri tavoin. Onkin siis tärkeää määrittää, mitä kotouttamisella tarkoitetaan nimenomaan uudelleensijoittamiskontekstissa.

Vaikeudet ohjelman/järjestelmän piirissä oleviin liittyvien tietojen saamisessa

Muun muassa Saksan HAP Syria -ohjelmaan liittyvästä Caritaksen Libanonin-matkasta raportoitiin, että maahanpääsymenettelyn piirissä olevia pakolaisia oli usein vaikea tavoittaa. Tämä johtui siitä, että heidän yhteystietojaan ja puhelinnumeroiden tai osoitteiden muutoksia ei useinkaan ilmoitettu kentällä toimiville vastuutahoille (useimmiten UNHCR).

Mahdollisesti uudelleensijoitettavien henkilöiden tavoittaminen oli ongelma myös Unkarille. Espanjalla oli vaikeuksia saada UNHCR:ltä tietoja Espanjan kriteerit täyttävistä henkilöistä, etenkin perheen yhtenäisyyteen liittyvään priorisointiin tarvittavia tietoja.

Muita raportoituja haasteita olivat

- ★ puuttuvat matkustusasiakirjat ja matkustusasiakirjojen hankkimiseen liittyvät ongelmat (Luxemburg, Unkari)
- ★ ohjelman/järjestelmän piirissä olevien asuinmaan turvallisuustilanne, joka voi vaikeuttaa matkustamista kyseiseen maahan (Puola, Ruotsi, Unkari)
- ★ rajalliset mahdollisuudet saada uudelleensijoitettujen pakolaisten biometrisiä tietoja (sormenjälkiä, valokuvia ja niin edelleen) valintamatkojen aikana, koska laitteita on vaikea kuljettaa, niiden toiminnassa on häiriöitä ja Internet-yhteydet katkeilevat (Alankomaat, Ruotsi).

4.2 HAASTEET – SAAPUMISEN JÄLKEINEN AIKA JA KOTOUTTAMINEN

Asuntojen puuttuminen

Asuntojen löytäminen uudelleensijoitetuille mainittiin ongelmana yhdessätoista jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Luxemburg, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi¹⁹⁷, Viro). Etenkin Itävallassa maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten suuri määrä vuoden 2015 puolivälissä vähensi yleistä vastaanottokapasiteettia. Belgiassa ja Ruotsissa oli monia kuntia, jotka eivät tarjonneet asuntoja vapaaehtoisesti. Tämän vuoksi Ruotsi otti 1.3.2016 alkaen käyttöön pakollisen maantieteellisen jakamisen järjestelmän pakolaisten (myös

uudelleensijoitettujen pakolaisten) vastaanottamista ja tukemista varten. Belgian oli turvaututtava turvapaikanhakijoiden vastaanottoverkostoon eli paikallisiin vastaanottohankkeisiin uudelleensijoitettujen pakolaisten majoittamiseksi vastaanoton alkuvaiheen jälkeen. Suomi raportoi hankaluuksista löytää asuntoa erityisesti suurille perheille ja vakavasti sairaille tai muille erityistarpeisille pakolaisille. Vastaanottavien kuntien mukaan kyseiset ryhmät aiheuttivat suurempia kustannuksia kuin mitä valtio oli ennakoitunut ja maksaa kunnille. Ranskassa uudelleensijoitettujen arvioitu määrä ja useiden perheiden saapuminen yhtä aikaa olivat haaste toimijoille, joiden piti löytää suuri määrä kyseisten henkilöiden tarpeisiin soveltuvia asuntoja.

¹⁹⁷ Koska Suomi käynnistää uudelleensijoittamisprosessin vasta majoituksen löytämisen jälkeen, haaste liittyy erityisesti lähtöä edeltävään vaiheeseen: uudelleensijoitettaviksi määritettyjä henkilöitä ei uudelleensijoiteta ennen majoituksen löytymistä.

Kielen oppiminen

Useat (jäsen)valtiot (Alankomaat, Belgia, Espanja, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Suomi, Tšekki) kertoivat haasteista, jotka liittyvät kotouttamispalveluihin, etenkin kielen oppimiseen.

Belgiassa ja Suomessa kielikurssien riippuvuus tietyistä yleisistä maahanmuuttajien kotouttamispalveluista voi aiheuttaa kapasiteettiongelmia ja siten johtaa kursseille jonottamiseen.

Espanjassa uudelleensijoitettujen henkilöiden sosiaalisten tukiverkkojen puute vaikeuttaa kotoutumista. Yksi Ranskan pysyvän uudelleensijoittamisohjelman vastaavista toimijoista totesi, että ranskan kielen oppituntien enimmäismäärä (200 tuntia) ei riittänyt kielen oppimiseen kunnolla. Tämä hidasti työllistymistä ja pääsyä koulutukseen ja/tai työmarkkinoille. Alankomaiden mukaan puutteellinen hollannin kielen taito oli suurin este yhteisöön kotoutumiselle. Mahdolliset viiveet kielikurssille pääsyssä viivästyttivät myös kohtalaisen hollannin taidon saavuttamista. Norjassa luku- ja kirjoitustaidottomien pakolaisten suuri määrä pakotti kunnat käyttämään suhteellisen suuren määrän resursseja koulutusohjelmiin.

Uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvien toimien aikarajoitteet ja ennakoimattomuus

Uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvien toimien tarkkaa ajoitusta oli usein vaikea ennustaa, ja lyhyellä varoitusajalla maahan saapuvat olivat yksi keskeisimmistä haasteista (Belgia, Italia, Puola, Ranska, Saksa¹⁹⁸). Belgia raportoi, että toimien ennakoimattomuus johtui myös turvapaikanhakijavirtojen aiheuttaman paineen vaihtelusta. Puola kohtasi odottamattomia uudelleensijoitettujen terveydentilaan liittyviä tilanteita, jotka vaikuttivat suunnitteluun. Saksassa kaikille osavaltioille avoin työryhmä¹⁹⁹ tarkasteli HAP I -ohjelmaa vuosina 2012 ja 2013 ja totesi, että saapumiseen, tarpeisiin ja kuljetuksiin liittyviä tietoja välitettiin joskus kunnille erittäin lyhyellä varoitusajalla. Tätä prosessin vaihetta pidettiin olennaisena mutta haastavana etenkin, kun tarvittiin tietynlaista

¹⁹⁸ Koskee HAP Syria -ohjelmaa, ei uudelleensijoittamista.

¹⁹⁹ Työryhmä oli avoin kaikille osavaltioille, ja siihen kuului edustajia sisäministeriöiden konferenssista, liittovaltion sisäministeriöstä, liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastosta sekä maahanmuutto-, pakolais- ja kotouttamisasiasta vastaavan liittovaltion viranomaisen toimistosta.

lääketieteellisen hoitoa tai mittavia valmisteluja. Ranskassa julkaistussa Resettlement of Refugees in France -raportissa²⁰⁰ korostettiin, että jos maahan saapuu useita perheitä, joissa on vakavia sairauksia, oikeat tiedot (potilaskertomukset mukaan luettuna) on saatava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

(Riittävän) erityistuen puuttuminen

Useilla (jäsen)valtioilla (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Luxemburg, Norja, Ranska, Slovakia, Suomi) oli vaikeuksia löytää resursseja ja tarvittavaa henkilöstöä haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille. Belgian ja Suomen mukaan joillakin kunnilla oli haasteita tarjota erityistä psykologista tukea traumatisoituneille.

Myös Norjassa traumaperäisestä stressihäiriöstä ja mielenterveysongelmista kärsivien suuri määrä kuormitti mielenterveyspalvelujärjestelmää. Slovakiassa jatkuvana haasteena oli valmistella kohdemaahan saapumisen jälkeen tarvittavat resurssit sekä löytää tarvittavaa henkilöstöä, jolla oli riittävä kokemus työskentelystä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien parissa. Toisaalta Ranskassa ja Luxemburgissa haasteena oli nuorten ja haavoittuvassa asemassa olevien alaikäisten majoittaminen. Luxemburgissa lisähaasteena oli vielä se, että alle 25-vuotiaat eivät ole oikeutettuja vähimmäistoimeentuloon. Alankomaissa tehdyt arvioinnit osoittivat, että lääketieteellistä hoitoa tarvitseviin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota heidän saapuessaan vastaanottavaan kuntaan. Yleisesti huolenaiheena oli terveydenhoidon kokonaiskoordinointi kunnassa, etenkin potilastietojen siirtyminen maahanmuuttoviranomaisten lääketieteellisiltä neuvonantajilta kunnan yleislääkäripalveluille.

Työllistyminen

Uudelleensijoitetuilla oli vaikeuksia työllistyä ja saada asianmukainen korvaus tehdystä työstä. Syitä tähän ovat kielelliset esteet, heikko koulutustaso ja pätevyyden tunnustamiseen liittyvät ongelmat. Tämä on yksi keskeisistä pitkän aikavälin kotoutumisen esteistä, jonka mainitsi seitsemän jäsenvaltiota (Belgia, Espanja, Italia, Luxemburg, Puola, Ranska, Suomi). Ranskassa uudelleensijoitettujen kotoutumista työmarkkinoille rajoittaa tällä hetkellä huono kielitaito ja fyysiset ja psyykkiset traumat. Puolassa työmarkkinoille pääsyn esteet liittyvät pääasiassa huonoon kielitaitoon ja

²⁰⁰ Resettlement of Refugees in France: State of Affairs and Pathways for Improvement, 2015.

pätevyyden tunnustamiseen (esimerkiksi siihen, tunnustetaanko oikeus toimia lääkärinä).

Muita raportoituja haasteita olivat

- ★ hallinnolliset viiveet oleskeluluvan myöntämisessä, koska turvapaikkaa on haettava virallisesti saapumisen jälkeen (Belgia) tai koska biometristen tietojen kirjaaminen on epäonnistunut (Alankomaat)
- ★ se, että uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneet muuttavat, koska jäsenvaltiota pidetään kauttakulkumaana (Puola²⁰¹, Unkari)

se, että alkuvaiheen siirtymäkautta ei ole (Luxemburg). Uudelleensijoitetut pakolaiset poikkeavat muista pakolaisista (jotka ovat joutuneet odottamaan turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen ja jotka ovat saaneet odotusaikana sekä vakiomuotoista että räätälöityä tukea) siinä, että heidän oletetaan pärjäävän itsenäisesti alusta alkaen.

Intensiivistä räätälöityä pitkän aikavälin tukea pidetäänkin siis toivottavana.

4.3 HYVÄT KÄYTÄNNÖT JA OPITUT ASIAT

Tässä osiossa hahmotellaan käytäntöjä, jotka nostettiin esille hyvinä tai tehokkaina menettelytapoina toteutettaessa uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä.

Koordinointi avaintekijänä kotoutumisen onnistumisessa

Useat (jäsen)valtiot (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi) mainitsivat, että sujuva yhteistyö ja viestintä eri sidosryhmien kesken on ratkaiseva tekijä kotoutumisen onnistumisen kannalta ja se säästää myös resursseja. Itävallassa koordinointia helpotti suuresti se, että kaikki eri osapuolet määrittivät painopistealueensa ja vuosineljänneksittäin järjestettiin sidosryhmätapaamisia tietojen jakamiseksi. Belgiassa perustettiin ohjausryhmä koordinoimaan ja suunnittelemaan uudelleensijoittamistoimintaa ja järjestettiin säännöllisiä uudelleensijoittamisen sidosryhmätapaamisia. Näin pystyttiin jakamaan tietoja ja kokemuksia ja uudelleensijoittamisprosessia voitiin kehittää. Ranskassa uudelleensijoitettujen vastaanoton

järjestämisessä hyväksi todettu käytäntö oli nimittää prefekti, jonka vastuulle tuli edistää valtion ja paikallisten toimijoiden välistä pysyvää koordinointia. Prefekti kutsui paikallisia toimijoita, julkisia laitoksia, järjestöjä ja muita toimijoita säännöllisesti kokoontuviin ohjausryhmiin, jotka toimivat kohtaamispaikkana uudelleensijoittamisen eri osa-alueista vastaaville ministeriöille/sidosryhmille (näitä ovat asuntonministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja koulutuksesta, oikeuksista ja työelämäasioista vastaavat tahot). Positiivisena pidettiin myös majoitus- ja asuntoasioiden ministerikomitean (DIHAL) mukanaan tuomaa asuntopalvelujen sidosryhmien aktivoitumista. Uudelleensijoitettujen DIHAL-järjestelmä perustettiin, jotta asuntokysymykseen löydettäisiin käytännön ratkaisuja, ja järjestelmä osoittautuikin toimivaksi. Myös Espanja korosti, että kotouttamisen sidosryhmien säännölliset tapaamiset edistivät sosiaalista ja työmarkkinoille kotoutumista.

Esimerkiksi Espanjan kolmikantainen maahanmuuttoasioiden työryhmä tarjosi yhteisen foorumin valtion virkamiehille, ammattiliitoille ja työnantajajärjestöille. Ruotsissa käynnistettiin vuonna 2013 uudelleensijoitettujen pakolaisten vastaanoton kehittämishanke SMAK (Stärkt mottagande av kvotflyktingar), jonka tavoitteena oli lisätä yhteistyötä maahanmuuttoviraston, kuntien ja lääninhallitusten välillä.

Hankkeen katsotaan parantaneen roolien ja vastuiden hahmottamista sekä uudelleensijoittamismenettelyn suunnittelua ja hallintaa.

Riittävä tiedottaminen ja kulttuuriorientaatio

Lähtöä edeltävät kulttuuriorientaatiokoulutukset, joita Itävallan IOM järjesti ensimmäisissä turvapaikkamaissa humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman toisessa vaiheessa, pidettiin yleisesti erittäin hyvinä: suurin osa kyselytutkimuksen osallistujista (212/226) antoi tämän arvion ja useimmat (214/226) suosittelivat koulutusta myös muille. Koulutuksia alettiin järjestää, kun ohjelman ensimmäisessä vaiheessa havaittiin, että tiedottamista tarvittiin lisää. Tiedotus- ja orientaatiotilaisuuksien rahoitusleikkausten vuoksi Alankomaat otti käyttöön verkkopohjaisen viestintäratkaisun (Skype), jolla annetaan kulttuuriorientaatiokoulutusta asiakirjojen perusteella valituille pakolaisille ennen lähtöä. Uusi teknologia siis helpotti pakolaisten valmistelua maahan saapumista varten. Suomessa kattavaa kulttuuriorientaatiokoulutusta pidetään tärkeänä

²⁰¹ Tämä koski kuitenkin vain joitakin henkilöitä.

ja erittäin hyväksi koettuna osana kiintiöpakolaisten kotoutumisprosessia.

Belgia korosti lähtöä edeltävän ja saapumisen jälkeisen kotouttamisen ja tiedottamisen jatkuvuutta, tarvittavan henkilöstön osallistumista lähtöä edeltäviin kulttuuriorientaatiomatkoihin ja kulttuuriorientaatiomenetelmien jatkuvaa kehittämistä kansallisten ja kansainvälisten käytäntöjen pohjalta. Vastaavasti oikea-aikainen tiedon jakaminen uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaan valituille henkilöille paransi heidän tietotasoaan Luxemburgissa ja Slovakiassa. Luxemburgin viranomaiset laativat yhdessä UNHCR:n kanssa asiakirjan, jossa on uudelleensijoittamisohjelmaan, pakolaisasemaan, oikeuksiin, velvollisuuksiin, kansalliseen kulttuuriin ja tapoihin liittyviä kysymyksiä ja vastauksia. Se lähetettiin kohdehenkilöille ennen matkaa, jotta he voivat valmistautua matkaan ja saada kuvan maan tilanteesta ja jotta heidän odotuksensa ovat realistisia. Sekä Iso-Britannia että Slovakia totesivat, että saapumista edeltäviin orientaatiokoulutuksiin tulisi sisältyä tietoa oikeusprosesseista ja että koulutukset auttavat haihduttamaan harhaluuloja elämästä jäsenvaltioissa.

Matkat kolmansiin maihin

Ranskan kansallisessa raportissa korostettiin, että valintamatkat ensimmäisiin turvapaikkamaihin auttavat ennakoimaan tulijoiden määrää ja myöntämään kansainvälistä suojelua nopeasti Ranskaan saapumisen yhteydessä.

Matkat myös lujittivat suhdetta kyseisessä maassa (Libanonissa, Egyptissä, Jordaniassa ja Turkissa) toimivaan UNHCR:n yksikköön ja nopeuttivat menettelyjä. Ruotsin maahanmuuttovirasto on tehnyt seurantamatkoja pakolaisryhmien Ruotsiin siirtymisen yhteydessä. Matkat ovat osoittautuneet tärkeäksi apukeinoksi uudelleensijoittamisprosessin optimoinnissa.

Varhainen terveydentilan arviointi

Itävalta piti Jordaniassa käytettävää terveydentilan arviointimenettelyä hyvänä. Kyseinen terveysarviointi tehdään 3–5 viikkoa ennen lähtöä, ja siinä selvitetään mahdolliset liikuntavammat, kehitysvammat, näköongelmat ja muut vastaavat tarpeet. Arviointiin sisältyy röntgenkuvaus. Tämän jälkeen, hieman ennen lähtöä, arvioidaan, onko henkilö matkustuskunnossa. Tämän toisen tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että lentoa ei jouduta perumaan tai siirtämään myöhempään ajankohtaan terveydentilaan liittyvien syiden takia. Varhaisessa vaiheessa

tehty terveystarkastus helpotti asiaankuuluvien tietojen ja tarpeiden viestimistä toimijoille, jotka tarjoavat kotouttamispalveluja saapumisen jälkeen.

Vastaanoton alkuvaiheen apukeinot

Sekä BAMF:n uudelleensijoittamistutkimus²⁰² ja Saksan kotouttamis- ja maahanmuuttosäätiöiden asiantuntijaneuvoston (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, SVR) tutkimus osoittivat, että vastaanoton alkuvaiheen hoitaminen keskitetysti 14 päivän ajan tuotti hyviä tuloksia Saksassa. Myönteisinä seikkoina mainittiin erityisesti seuraavat: tulkkauspalvelujen saatavuus, vaatteiden tarjoaminen, sairaanhoito, neuvontapalvelut, mahdollisuus valmistella kuntiin saapumista ja alkuvaiheen orientaatiokoulutukset ("Opas Saksaan").

Puolassa vastaanottokeskuksissa järjestetty sopeutumishjelma, johon sisältyi kuuden ja kahdeksan kuukauden laaja-alaiset tukipalvelut, tuotti hyviä tuloksia.

Laatikko 7 Hyvä käytäntö: kotouttamisen osaamiskeskus Saksassa

Arnsbergin aluehallinnon alainen kotouttamisen osaamiskeskus vastaa pakolaisten vastaanottamisesta ja kuntiin sijoittamisesta Nordrhein-Westfalenissa. Osaamiskeskuksen työntekijät tapaavat ryhmiin jaetut uudelleensijoitettavat pakolaiset välittömästi heidän saavuttuaan kauttakulkuvaiheen vastaanottokeskuksiin Friedlandissa ja Bramschessa (Ala-Saksissa). Työntekijät keskustelevat pakolaisten kanssa varmistaakseen, korjataakseen ja täydentääkseen liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirastolta tai UNHCR:ltä aiemmin saatuja tietoja. Vastasaapuneille uudelleensijoitettaville pakolaisille kerrotaan seuraavista saapumisen jälkeisistä vaiheista vastaanottavissa kunnissa sekä kunnissa tarjolla olevista neuvontapalveluista.

Välitön mahdollisuus itsenäiseen asumiseen

FTDA:n ja Forum Réfugiésin raportin mukaan välitön mahdollisuus itsenäiseen asumiseen edisti kotoutumista Ranskassa. Välitön mahdollisuus itsenäiseen asumiseen on keskeinen uudelleensijoittamisen piirre kaikissa Ranskassa käytössä olevissa ohjelmissa, ja sitä toteutetaan etenkin soveltamalla asteittaista

²⁰² Meneillään olevan hankkeen aiheena on Saksaan vuosina 2012 ja 2014 saapuneet uudelleensijoitetut henkilöt: liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto (BAMF), uudelleensijoittamistutkimus, Baraulina/Bitterwolf.

siirtymistä vuokranmaksuun ("bail glissant"). Tämän vuokrauskäytännön avulla uudelleensijoitetut pystyvät siirtymään tuetusta asumisesta täysin itsenäiseen asumiseen. Siirtymävaihe alivuokralaisesta vuokralaiseksi kestää keskimäärin 12 kuukautta, ja sen jälkeen asukkaan pitäisi pystyä maksamaan vuokransa. Tämä tarkoittaa, että uudelleensijoitetuille järjestetään asunto, johon heillä on varaa heidän lyhyellä aikavälillä odotettavissa olevien tulojensa perusteella. Pää tavoitteena on edistää uudelleensijoitettujen itsenäistä elämää ja nopeaa kotoutumista. Tähän pyritään myös Suomessa ja Alankomaissa, missä välitöntä asunnon tarjoamista pidettiin hyvänä käytäntönä.

Vertaistuki

Vertaistuki muilta samaa ryhmää edustavilta pakolaisilta todettiin hyväksi käytännöksi Suomessa, jossa vertaistukijat toimivat välittäjinä. Alankomaissa koulutukseen osallistui jäsenvaltioissa oleskelevia pakolaisia, joilla on muita paremmat edellytykset valmistella maanmiehiään. UNHCR piti hyvänä sitä, että maassa jo oleskelevat pakolaiset osallistuivat prosessiin tukemalla vastasaapuneita vertaistukihenkilöinä ja olemalla uusia pakolaisia vastassa Schipholin lentokentällä.

Vapaaehtoisten rooli

Alankomaiden COA korosti myös sitä, miten tärkeää vapaaehtoisten sosiaalinen osallistaminen on. Ranskassa viranomaiset kannustivat vapaaehtoisia hankkeisiin, jotka täydentävät ammattimaisten toimijoiden tarjoamia palveluja.

Yhdessä näistä muodostuu toimiva yhdistelmä ammattimaista tukea ja vapaaehtoisten tarjoamaa arkielämän tukea uudelleensijoitetuille perheille. Saksan raportissa kerrottiin *Jugenheim in Rheinhessenissä järjestetystä Willkommen im Dorf!* (Tervetuloa kylään!) -hankkeesta. Vuodesta 2014 alkaen vapaaehtoiset ovat tukeneet uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta tulleita perheitä ja yksittäisiä pakolaisia viranomaisasiointissa ja kielen oppimisessa. Vapaaehtoiset auttoivat maahanmuuttajia liittymään urheiluseuroihin ja perustivat läskykerhoja. Lisäksi hankkeessa vähennettiin ennakkoluuloja ja vahvistettiin yhteisön tukea kertomalla paikallisväestölle uudelleensijoitettujen henkilöiden alkuperä-/lähtömaiden tilanteesta ja heidän uudelleensijoittamisolosuhteistaan. Hankkeessa myös laadittiin opaskirja, jotta muut maaseutukunnat voivat perehtyä hankkeessa saatuihin kokemuksiin. Myös Suomessa vapaaehtoistyötä arvostetaan erittäin paljon ja uudelleensijoitettuja kannustetaan osallistumaan vapaaehtoistyöhön ja muuhun toimintaan, koska se katsotaan hyväksi tavaksi vahvistaa osallisuutta.

Puola mainitsi yhtenä hyvänä vapaaehtoistuen käytäntönä "tukitarjouspankin", jossa vapaaehtoiset tarjoavat erilaisia kotoutumista tukevia palveluja. Pankkihankkeesta tiedotettiin laajasti mahdollisille tuen tarjoajille, ja se sai tukea uskonnollisilta järjestöiltä, yrityksiltä ja yksityishenkilöiltä.

Lisäksi (jäsen)valtiot mainitsivat seuraavat opitut asiat:

- ★ Uusien maahanmuuttajien nopea rekisteröinti. Alankomaiden COA:n mukaan kotoutumista nopeuttivat pakolaisten nopea rekisteröinti henkilötietokantaan kunnassa ja samanaikainen kansalaisnumeron (BSN-numeron) myöntäminen. Kansalaisnumero on erityisen tärkeä, koska sitä edellytetään palvelujen piiriin pääsemiseksi. Suomi nosti esille prosessin sähköisen hallinnan hyödyt.
- ★ Uudelleensijoitettujen maatieteellistä sijoittumista pidettiin tärkeänä Luxemburgissa: asuminen lähellä asutuskeskusta voisi helpottaa hallinnollista

asiointia ja lisätä kontakteja paikallisväestön kanssa.

- ★ Paikallisyhteisöjen/seurakuntien osallistaminen kotouttamisprosessiin edisti maahan asettumisen onnistumista (Suomi, Puola, Slovakia, Norja).
- ★ Positiivinen viestintä ja pakolaisille ja paikallisille asukkaille yhteisten tapahtumien järjestäminen (Suomi).

Yksityinen rahoitus

Saksassa liittovaltio ja osavaltiot sopivat vuonna 2014, että sairauteen liittyvät terveydenhoitokustannukset ovat vastedes yleensä osavaltioiden vastuulla, koska sitoumus on rahoittajalle erittäin merkittävä taloudellinen taakka, joka voi vaarantaa rahoittajan oman tilanteen. Lisäksi uuden kotouttamislain voimaantulo vuonna 2016 rajoitti sitoumukseen liittyvää vastuu-aikaa yleisesti viiteen vuoteen ja vanhojen tapausten osalta kolmeen vuoteen. Laissa määritetään kuitenkin myös, että sitoumus ei raukea ennen kuin on kulunut viisi (vanhojen tapausten osalta kolme) vuotta siitä, kun kyseinen henkilö on tullut maahan humanitaarisiin syihin perustuvan oleskeluluvan myöntämisen seurauksena.

5 Johtopäätökset

Tämä tutkimus antaa yleiskuvan pysyvistä ja ad hoc -luonteisista uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista ja järjestelmistä EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa.

Euroopan komission vuonna 2015 julkaisemassa Euroopan muuttoliikeagendassa mainittujen uudelleensijoittamistoimenpiteiden seurauksena kansalliset sitoumukset ovat lisääntyneet. Syyriassa käytävään sisällissotaan liittyvän humanitaarisen kriisin vuoksi jäsenvaltiot ovat lisänneet pyrkimyksiään tarjota suojelua kestävässä ratkaisuna pakolaisryhmille, osoittaa kansainvälistä solidaarisuutta ja järjestää turvallisia ja laillisia maahanmuuttoväyliä. Samaan aikaan uudelleensijoitusjärjestelmiä perustaneiden jäsenvaltioiden määrä on kasvanut tasaisesti, mikä osoittaa, että maat ovat sitoutuneet toteuttamaan EU-tasolla solmitut sopimukset.

Viime vuosina myös yksityisrahoitteisissa hankkeissa on ollut kasvua: sekä tällaisia järjestelmiä perustaneiden jäsenvaltioiden että niiden kautta maahan saapuneiden määrä on kasvanut. Kun kaikki kyseiset hankkeet otetaan huomioon, uudelleensijoitettujen henkilöiden tai humanitaarisen maahanpääsyn tai yksityisen rahoituksen järjestelmien kautta maahan saapuneiden henkilöiden määrä ylitti 90 000 henkilön rajan vuosina 2011–2015 – merkittävä saavutus ja erittäin tärkeä kestävä ratkaisu kyseisten henkilöiden kannalta. Määrä on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin niiden turvapaikanhakijoiden määrä, jotka tulevat EU:hun usein vaarallisia reittejä pitkin altistuen ihmiskuljettajien toiminnalle sekä vakavalle fyysiselle ja henkiselle rasitukselle. Lisäksi se, että uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyviä EU:n jäsenvaltioiden toimenpiteitä tarkastellaan yleisellä tasolla, kätkee erot näiden ohjelmien ja järjestelmien kautta maahan saapuneiden määrässä jäsenvaltion väkilukuun suhteutettuna.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn menettelytapoja ja käytäntöjä kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joilla on tällä hetkellä tällaisia ohjelmia ja järjestelmiä. Joillakin jäsenvaltioilla on pitkät uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvät perinteet – osalla toiminta alkoi jo 1950-luvulla – kun taas toiset jäsenvaltiot ovat parhaillaan ryhtymässä toimiin EU-tason uudelleensijoittamissitoumusten täyttämiseksi ja/tai omien pitkän aikavälin uudelleensijoittamishjelmien perustamiseksi.

Jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä eroja uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvien toimenpiteiden

toteuttamisessa. Se, miten jäsenvaltiot valitsevat mahdolliset uudelleensijoitettavat, on kuitenkin usein tiiviisti kytköksissä UNHCR:ään, joka monissa ohjelmissa ja järjestelmissä määrittää mahdolliset uudelleensijoitettavat ja varmistaa, että heidät voidaan katsoa pakolaisiksi. Eroja on prioriteeteissa ja menetelmissä, joita jäsenvaltiot soveltavat mahdollisten uudelleensijoitettavien valintaan.

Kun soveltuvat henkilöt on määritetty (joko UNHCR:n toimesta tai suoraan), tehdään valinta. Tyypilliseen valintamenettelyyn kuuluu usein valintamatkoja, joiden aikana pakolaisia haastatellaan. Joissakin tapauksissa soveltuvat henkilöt kuitenkin määritetään asiakirjojen perusteella – näin toimitaan lähinnä hätätapauksissa ja silloin, kun valintamatkaa ei voida tehdä kolmannen maan turvallisuustilanteen vuoksi.

Kun valinta on tehty, pakolaisia valmistellaan jäsenvaltioon siirtymistä varten. Ennen lähtöä pakolaisille jaetaan tietoa, joka yleensä koskee uudelleensijoitusmaahan liittyviä menettelytapoja ja käytännön asioita. Jaettavan tiedon laatu ja kattavuus vaikuttavat parantuneen vuosien saatossa. Koulutuksena tai työpajoina järjestettävä syvälinen kulttuuriorientaatio valmistelee pakolaisia elämään jäsenvaltiossa, ja siinä käsiteltäviä aiheita ovat muun muassa koulutus, terveydenhoito ja työmarkkinat, minkä lisäksi tavoitteena on odotusten hallinta. Tiedottaminen ja kulttuuriorientaatio ovat tärkeitä uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn osa-alueita. Ne myös erottavat järjestelmällisen ja hallitun maahanmuuttoprosessin turvapaikanhakijoiden spontaanista maahanmuutosta, jolle on tyypillistä tulijoiden vähäiset tai epätarkat tiedot kohdemaasta.

Kun henkilö saapuu vastaanottavaan maahan ja terveystarkastus on suoritettu, hänen perustarpeensa pyritään täyttämään välittömästi. Useimmissa jäsenvaltioissa maahan saapuneet majoitetaan aluksi vastaanottokeskuksiin, jossa he saattavat asua viikkoja tai jopa kuukausia. Muutamit jäsenvaltiot kuitenkin sijoittavat maahan saapuneet heti yksityismajoitukseen tai julkisiin varoin tuettuihin asuntoihin (esimerkiksi kunnan/kaupungin vuokra-asuntoihin). Toinen osa-alue, jolla esiintyy eroja jäsenvaltioiden välillä, on pakolaisten maantieteellinen jakaminen maan eri alueille. Tätä tehdään noin puolessa niistä jäsenvaltioista, joilla on uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmia tai järjestelmiä. Maantieteelliseen jakamiseen liittyy usein kansallisten ja paikallisten viranomaisten huolellista suunnittelu- ja valmistelutyötä, ja

yleensä uudelleensijoitettujen muuttamista muualle pyritäänkin rajoittamaan (ainakin alkuvaiheessa).

Kuten olettaa voi, eri jäsenvaltiot soveltavat erilaisia menettelytapoja uudelleensijoitettujen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta maahan saapuneiden pitkän aikavälin kotouttamisessa. Sama pätee myös pakolaisiin, joille myönnetään asema turvapaikkaprosessin kautta. Perheenyhdistäminen on mahdollista kaikissa jäsenvaltioissa, ja oikeus siihen on samanlainen kuin muiden pakolaisten perheenyhdistämisoikeus. On myös kiinnostavaa huomata, että osa jäsenvaltioista on avannut erillisiä kanavia yksityisrahoitteisille ohjelmille, jotta perheenjäsenten maahanpääsystä tulisi entistä helpompaa.

Vapaaehtoisilla, paikallisilla kansalaisjärjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on tärkeä rooli, sillä uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat, jotka perustuvat paikallisyhteisön osallistumiseen, pystyvät usein muita paremmin edistämään yhteisymmärrystä ja tukemaan uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä. Kotoutumisen onnistumista edistää sen varmistaminen, että yksittäiset henkilöt ja perheet pääsevät aktiiviseksi paikallisyhteisön jäseniksi ja että he saavat räättälöityä tukea paikalliseen toimintaan osallistumisessa.²⁰³ Tämä voi myös auttaa estämään muualle muuttamista.

Yksityisrahoitteiset ohjelmat ja järjestelmät ovatkin olennaisen tärkeitä koko uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn konseptin hahmottamisen kannalta. Yksityistä rahoitusta ei ole selkeästi määritetty, ja se herättää keskustelua. Keskeinen yksityiseen rahoitukseen liittyvä elementti on se, että uudelleensijoitettavia henkilöitä tai perheitä ehdottavat yksityishenkilöt, ryhmät tai organisaatiot (kuten kirkot tai kansalaisjärjestöt). Lopullisen päätöksen maahantulon sallimisesta voivat kuitenkin tehdä vain toimivaltaiset kansalliset viranomaiset. Lukuun ottamatta järjestelmiä, joka tosiasiallisesti ovat laajoja väliaikaisia perheenyhdistämisyjärjestelmiä, näissä järjestelmissä voidaan myös keskittyä tiettyihin uskonnollisiin tai etnisiin ryhmiin tai ne voivat toimia kansainvälisen suojelun järjestelmänä tarjoten humanitaarisen väylän pois sotatoimialueelta (kuten Syyriasta). Yksityinen rahoitus voikin osaltaan auttaa varmistamaan

laillisten maahanmuuttoväylien järjestämisen ja kestävien ratkaisujen tarjoamisen pakolaisille.

Useilla (jäsen)valtioilla on vuosikymmenten kokemus uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmista ja järjestelmistä. Kokemus on osoittanut, että ohjelmien ja järjestelmien perustaminen, toteuttaminen ja hallinta edellyttävät monenlaisiin haasteisiin vastaamista. Menettelyjen pituus ja monimutkaisuus, kentällä toimimisen edellyttämät suhteet kansainvälisiin järjestöihin, asiakirjojen hankkimisessa tarvittavat suhteet kolmansien maiden viranomaisiin, laadukkaan tiedon välittäminen ja odotusten hallinta ovat tärkeimpiä haasteita, jotka kohdataan jo ennen pakolaisen siirtymistä (jäsen)valtioon.

Pakolaisen maahan saapumiseen liittyy vastaavasti muita haasteita. Muun muassa asunnon järjestäminen, työllistyminen, lääketieteellisen hoidon tarpeen täyttäminen (joskus voidaan tarvita erikoislääkäritasoista hoitoa), koulutus pitkällä aikavälillä, kielen oppiminen ja ammattikoulutus ovat haasteita uudelleensijoitettujen ja maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden kotouttamisessa. Prosessiin osallistuvien lukuisten sidosryhmien tehokkaan koordinoinnin varmistamista pidetään keskeisenä kokonaisuuden hallinnan edellytyksenä.

Viime vuosina uudelleensijoittaminen, humanitaarinen maahanpääsy ja yksityinen rahoitus ovat olleet kasvavia ja entistä laajemmalle levinneitä ilmiöitä EU:n jäsenvaltioissa. Ne ovat ratkaisevan tärkeitä keinoja humanitaarisiin kriiseihin reagoimisessa, sillä ne tarjoavat räättälöityjä, kestäviä ratkaisuja konflikteja pakeneville henkilöille ja perheille.

Siitä huolimatta, että uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmat ja järjestelmät ovat olleet viime aikoina kasvussa ja että ne tarjoavat luonteeltaan pitkäaikaisia ratkaisuja humanitaarista suojelua tarvitseville, ne ovat edelleen suhteellisen pieniä ja erilaisia eri jäsenvaltioissa. Vaikka ohjelmien ja järjestelmien edut, kuten laillisten väylien järjestäminen ja salakuljettamisen torjuminen, ovat merkittäviä, niihin liittyy edelleen haasteita. Koska EU:hun on saapunut paljon turvapaikanhakijoita ja taloudellisten syiden vuoksi muuttavia henkilöitä, laillisten maahanmuuttokanavien lujittamista ja laajentamista vaaditaan yhä enenevässä määrin. Haasteita on edelleen koko EU:n uudelleensijoittamiskapasiteetin lisäämisessä ja sen varmistamisessa, että saatavilla on riittävät hallinnolliset, tekniset ja taloudelliset resurssit sekä henkilöstöresurssit niin uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen

²⁰³ Lisätietoja tästä on [European Resettlement Network](#)- ja [SHARE Network](#) -verkkosivuilla.

maahanpääsyn valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi kuin maahan saapuvien tehokkaan vastaanoton ja kotouttamisen takaamiseksi. Koska saapuneiden turvapaikanhakijoiden ja taloudellisten syiden vuoksi muuttavien henkilöiden suuri määrä on kasvava yhteiskunnallinen huolenaihe EU-maissa, on myös yhtä lailla tärkeää varmistaa, että hallittujen uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn prosessien edut ymmärretään ja hyväksytään laajasti yhteiskunnassa.

Useat (jäsen)valtiot nostivat esille erilaisia hyviä käytäntöjä, joita olivat muun muassa tiivis yhteistyö ensimmäisten turvapaikkamaiden kanssa viranomais- ja UNHCR-yhteistyön parantamiseksi, säännöllinen yhteydenpito kaikkien asiaan liittyvien sidosryhmien kesken (esimerkiksi painopistealueiden määrittäminen ja ohjausryhmät), varhainen terveydentilan arviointi jäsenvaltioiden palvelujen valmistelemiseksi lääketieteellisen hoidon tarvetta varten, kattava menetelmävalikoima perinpohjaisen kulttuuriorientaation tarjoamiseksi (verkkopohjaiset järjestelmät ja verkkosivustot mukaan lukien), kotouttamisen osaamiskeskuksen perustaminen ja kotouttamispalveluihin osallistuvien virastojen välinen yhteistyö sekä asunto- ja majoitusjärjestelmien suunnitteleminen.

(Jäsen)valtioiden kokemukset ohjelmien ja järjestelmien toteuttamisesta ovat tuottaneet useita hyviä käytäntöjä kaikilla uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn olennaisilla osa-alueilla. Nämä hyvät käytännöt voivat toimia inspiraation lähteenä alan päättäjille ja toimijoille ja kannustaa heitä jatkuvasti kehittämään uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyvien toimenpiteiden toteuttamista koko EU:ssa. ****

Liite 1 Sanasto

Ensimmäinen turvapaikkamaa (tai kauttakulkumaa): Pakolaisen ensimmäinen turvapaikkamaa sen jälkeen kun hän on paennut sen kolmannen maan alueelta, jonka kansalainen hän on.

Geneven yleissopimus: 28. päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus sellaisena kuin sitä on muutettu New Yorkissa 31. päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla.

Henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua: Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jolle myönnetään suojelua tilanteessa, jossa henkilölle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jossa on olennaista syytä uskoa, että alkuperämaahan palautus, tai kansalaisuudettoman henkilön tapauksessa aiempaan asuinmaahan palautus, aiheuttaisi todellisen vaaran, eikä henkilö kykene tai vaaran vuoksi halua turvautua kyseisen maan suojeluun.

Humanitaarinen suojelu: Henkilö, jonka osalta hallinto- tai oikeusviranomainen on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla päätöksen humanitaarisiin syihin perustuvan oleskeluluvan myöntämisestä.

Määritelmä kattaa henkilöt, jotka eivät voi määritelmädirektiivin (direktiivi 2011/95/EU) mukaisesti saada kansainvälistä suojelua, mutta jotka on kuitenkin suojattu maastapoistamiselta kansainvälisissä pakolaisia tai ihmisoikeuksia koskevissa välineissä kaikkia jäsenvaltioita sitovien velvoitteiden perusteella tai kyseisistä välineistä johtuvien periaatteiden perusteella. Henkilöt, joille on myönnetty lupa jäädä humanitaarisin perustein, mutta jotka eivät ole aiemmin hakeneet kansainvälistä suojelua, eivät sisälly tähän käsitteeseen.

Kansainvälinen suojelu: Yleisessä kontekstissa kansainvälisen yhteisön kansainvälisen lainsäädännön mukainen toiminta, jonka tarkoituksena on suojella tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia heidän alkuperä-/lähtömaansa ulkopuolella, kun he eivät saa kansallista suojelua omassa maassaan. EU-kontekstissa kansainvälinen suojelu tarkoittaa suojelua, joka kattaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus: Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämä pyyntö saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä direktiivin 2011/95/EU soveltamisalan ulkopuolelle jäävää

muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen.

Kansainvälistä suojelua saava: Henkilö, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema.

Kestävät ratkaisut: Kaikki keinot, joilla pakolaisten tilanne voidaan ratkaista tyydyttävästi ja pysyvästi niin, että he voivat elää normaalia elämää.

Kolmannen maan kansalainen: Henkilö, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen (myös kansalaisuudettomat henkilöt) ja joka ei kuulu Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määritellyn unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin.

Kotouttaminen/kotoutuminen: EU-kontekstissa dynaaminen kaksisuuntainen/molemminpuolinen mukautumisprosessi, joka koskee sekä maahanmuuttajia että jäsenvaltioiden asukkaita.

Kulttuuriorientaatiokoulutus: Orientaatiokoulutus tarjoaa tyypillisesti asiantietoa kohdemaasta. Sen avulla voidaan myös pyrkiä edistämään myönteisiä asenteita, jotta sopeutuminen onnistuu pitkällä aikavälillä. Koulutus voi myös tarjota maahanmuuttajille mahdollisuuden oppia (ja harjoittaa) kotoutumista helpottavia taitoja ja kehittää hyödyllisiä asenteita, kuten ennakkointia, itsenäisyyttä ja kekseliäisyyttä (tiedonhakutaitoja). Lisäksi annetaan mahdollisuus oppia eri tilanteissa käyttäytymistä, ajanhallintaa ja tavoitteiden asettamista sekä monimutkaisten järjestelmien, kuten pankki-, sosiaali-, terveys-, hätä- ja liikennepalveluiden, käyttämistä. (Lähde: IOM Best Practices IOM's migrant training and pre-departure orientation programmes.)

Maahantulon salliminen humanitaarisin perustein (humanitaarinen maahanpääsy): Termi "maahantulon salliminen" määritellään seuraavasti: "Ulkomaalaisen laillinen tuleminen valtion alueelle maahanmuuttovirkailijan tekemän tutkimuksen ja antaman luvan jälkeen". Termiä "maahantulon salliminen humanitaarisin perustein (humanitaarinen maahanpääsy)" ei kuitenkaan ole määritelty. Tässä tutkimuksessa maahantulon sallimisella humanitaarisin perustein eli humanitaarisella maahanpääsillä tarkoitetaan järjestelmiä, jotka ovat samankaltaisia kuin maahantulon salliminen, mutta jotka eri syistä eivät täysin täytä uudelleensijoittamisen määritelmää. Esimerkiksi uudelleensijoittaminen saattaa olla pysyvä ratkaisu, kun taas humanitaarinen maahanpääsy voi olla väliaikaista. (UNHCR:n

tekemä) pakolaisaseman määrittäminen saattaa olla edellytys uudelleensijoittamiselle, kun taas humanitaarinen maahanpääsy voi olla laajemman henkilöryhmän käytettävissä oleva vaihtoehto.

Muut pakolaiset: Tässä tutkimuksessa pakolaiset, jotka eivät saavu jäsenvaltioon uudelleensijoittamisen tai humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien tai järjestelmien kautta.

Oleskelulupa: Mikä tahansa EU:n jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa, jolla EU:hun kuulumattoman valtion kansalainen saa oleskella laillisesti valtion alueella.

Pakolainen: Yleisessä kontekstissa joko henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.

EU-kontekstissa joko kolmannen maan kansalainen, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusvaltionsa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, tai kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota direktiivin 2011/95/EU 12 artikla (Poissulkeminen) ei koske.

Pakolaisasema: Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustaminen pakolaiseksi jäsenvaltiossa.

Toissijainen suojeluasema: Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustaminen jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua.

Turvapaikanhakija: Yleisessä kontekstissa henkilö, joka hakee suojaa vainolta tai vakavalta haitalta oman maansa ulkopuolelta ja joka odottaa päätöstä asiaan liittyviin kansainvälisiin ja kansallisiin instrumentteihin perustuvaan pakolaisasemaa koskevaan hakemukseen. EU-kontekstissa henkilö, joka on tehnyt Geneven yleissopimuksen nojalla saatavaa suojelua

koskevan hakemuksen, josta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä.

Turvapaikka: Valtion alueellaan tarjoaman suojelun muoto, joka perustuu palauttamiskieltoperiaatteeseen ja kansainvälisesti tai kansallisesti tunnustettuihin pakolaisten oikeuksiin ja joka myönnetään henkilölle, joka ei pysty hakemaan suojelua maassa, jonka kansalainen hän on, ja/tai asuinmaassaan etenkin sen takia, että pelkää tulevaisuutta vainotuksi rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

Turvapaikkahakemus: Ulkomaalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tekemä hakemus, joka voidaan ymmärtää pyynnöksi saada suojelua vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen tai kansallisen pakolaisoikeuden nojalla.

Uudelleensijoitettujen / humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneiden kiintiö: Niiden henkilöiden tavoitemäärä, jotka jäsenvaltio suunnittelee uudelleensijoittavansa / ottavansa alueelleen kansallisten järjestelmiensä kautta. Kiintiö voidaan määrittää joko vuosittain tai moneksi vuodeksi kerrallaan.

Uudelleensijoittaminen: Yleisessä kontekstissa pakolaisten valinta ja siirtäminen maasta, josta he ovat hakeneet suojelua, kolmanteen maahan, joka on suostunut ottamaan heidät vastaan pysyvästi oleskelevina pakolaisina. Uudelleensijoittamisen myötä saatava asema takaa suojelun palauttamiselta ja antaa uudelleensijoitetulle pakolaiselle ja hänen perheelleen tai huollettavilleen samankaltaiset oikeudet kuin valtion kansalaisille. Uudelleensijoittamiseen liittyy myös mahdollisuus saada lopulta sijoitusmaan kansalaisuus.²⁰⁴

EU-kontekstissa ja erityisesti tässä tutkimuksessa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siirtäminen UNHCR:n pyynnöstä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella kolmannelle maalle jäsenvaltioon, jossa hän saa oleskella jommankumman seuraavista asemista perusteella:

(i) direktiivin 2011/95/EU 2 artiklan d kohdassa tarkoitettu pakolaisasema

(ii) asema, joka antaa pakolaisasemaa vastaavat kansallisen tai Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset oikeudet ja etuudet.

²⁰⁴ UNHCR Resettlement Handbook on [täällä](#).

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR): Yhdistyneiden kansakuntien (YK) pakolaisvirasto, jolle on annettu tehtäväksi johtaa ja koordinoida kansainvälisiä toimia pakolaisten suojelemiseksi, eri puolilla maailmaa ilmenevien pakolaisongelmien ratkaisemiseksi sekä pakolaisten oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Yksityinen rahoitus: Yksityiselle rahoitukselle ei ole yleisesti sovittua määritelmää. Yksityisen rahoituksen keskeinen elementti on, että henkilö, ryhmä tai organisaatio ottaa vastuun taloudellisen, sosiaalisen ja henkisen tuen tarjoamisesta uudelleensijoitetulle henkilölle tai perheelle ennalta määritetyksi ajaksi (yleensä vuodeksi tai jopa pidemmäksi ajaksi) tai siihen asti, kunnes henkilö tai perhe kykenee toimimaan itsenäisesti. Lisäksi rahoittajilla on mahdollisuus nimetä henkilö tai perhe, jota he haluavat tukea uudelleensijoittamisessa, vaikkakin joillain rahoittajilla ei ole mielessä tiettyjä henkilöitä vaan pikemminkin tietynlainen profiili.²⁰⁵

²⁰⁵ MPI Europe, "Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union".

Liite 2 Lisätietoja

Taulukko A2.1 Uudelleensijoittamisen järjestelmät ja muut järjestelmät jäsenvaltioissa ja Norjassa vuosina 2011–2016

	Järjestelmän nimi	Järjestelmän tyyppi	Pysyvä / väliaikainen (ad hoc)	Kesto
Alankomaat	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 1977
Belgia	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 2013 (tätä ennen ad hoc -järjestelmiä vuodesta 2009)
Bulgaria	Bulgarian tasavallan uudelleensijoittamissitoumusten täyttämisen kansallinen järjestelmäkehys	uudelleensijoittaminen	pysyvä	2016
Espanja	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 2010
Irlanti	1. Irish Refugee Protection Programme 2. Syrian Humanitarian Admission Programme (SHAP)	1. uudelleensijoittaminen 2. yksityinen rahoitus	1. pysyvä 2. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 1998 2. maaliskuuhuhtikuu 2014
Iso-Britannia	1. Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme (VPRS) 2. Gateway Protection Programme (GPP) 3. Mandate Refugee Scheme (MRS) 4. Community Sponsorship Programme	1. uudelleensijoittaminen 2. uudelleensijoittaminen 3. uudelleensijoittaminen 4. yksityinen rahoitus	1. pysyvä 2. pysyvä 3. väliaikainen / ad hoc 4. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 2014 2. vuodesta 2004 3. e. t. 4. vuodesta 2016
Italia	1. Kansallinen uudelleensijoittamisohjelma 2. Humanitaaristen väylien avaaminen	1. uudelleensijoittaminen 2. yksityinen rahoitus	1. pysyvä 2. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 2015 2. vuodesta 2015
Itävalta	Humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma	humanitaarinen maahanpääsy	wäliaikainen / ad hoc	vuodesta 2013
Kreikka	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Kroatia	– (perustaminen käynnissä)	–	–	–
Kypros	– (perustaminen käynnissä)	–	–	–
Latvia	– (perustaminen käynnissä)	–	–	–
Liettua	– (perustaminen käynnissä)	–	–	–
Luxemburg	1. Vuotuinen uudelleensijoittaminen 2. Ad hoc -uudelleensijoittaminen	1. uudelleensijoittaminen 2. uudelleensijoittaminen	1. väliaikainen / ad hoc 2. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 2013 2. vuodesta 2015
Malta	– (perustaminen käynnissä)	–	–	–
Norja	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 1970
Portugali	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Puola	1. Puolalaisperäisten Ukrainan kansalaisten ja heidän perheidensä evakuointi 2. Kristittyjen vastaanottaminen Syyriasta	1. humanitaarinen maahanpääsy 2. yksityinen rahoitus	1. väliaikainen / ad hoc 2. väliaikainen / ad hoc	1. 2014–2015 2. 2015
Ranska	1. UNHCR:n ja Ranskan yhteistyötä koskeva puitesopimus	1. uudelleensijoittaminen 2. uudelleensijoittaminen ja	1. pysyvä 2. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 2008 2. vuodesta 2013

	Järjestelmän nimi	Järjestelmän tyyppi	Pysyvä / väliaikainen (ad hoc)	Kesto
	2. Syyriassa olevien syyrialais- ja palestiinalaispakolaisten vastaanottamisen erityisoperaatio 3. Kotiseudultaan siirtymään joutuneiden syyrialaisien ad hoc -vastaanottaminen eurooppalaisten ohjelmien kautta	humanitaarinen maahanpääsy 3. humanitaarinen maahanpääsy	3. väliaikainen / ad hoc	3. vuodesta 2015
Romania	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Ruotsi	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 1950
Saksa	1. Uudelleensijoittamisohjelma 2. Syyrialaisien humanitaarisen maahanpääsyn ohjelma (HAP Syria) 3. Afganistanilaisen paikallishenkilöstön maahanpääsyn ohjelma 4. Yksityisrahoitteisia syyrialaisille suunnattuja ohjelmia	1. uudelleensijoittaminen 2. humanitaarinen maahanpääsy 3. maahanpääsy 4. yksityinen rahoitus	1. pysyvä 2. väliaikainen / ad hoc 3. väliaikainen / ad hoc 4. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 2012 2. 2013–2016 3. vuodesta 2012 4. vuodesta 2013
Slovakia	Irakilaiskristittyjen maahanpääsy	Humanitaarisen maahanpääsyn ja yksityisrahoitteisen ohjelman yhdistelmä. ²⁰⁶	väliaikainen / ad hoc	2015
Slovenia	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Suomi	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 1985 (ad hoc -ohjelma vuodesta 1979)
Tšekki	1. Uudelleensijoittamisohjelma 2. Humanitaarisen maahanpääsyn ad hoc -järjestelmä	1. uudelleensijoittaminen 2. humanitaarinen maahanpääsy	1. pysyvä 2. väliaikainen / ad hoc	1. vuodesta 2008 2. vuodesta 2005
Unkari	uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	pysyvä	vuodesta 2012
Viro	Uudelleensijoittamisohjelma	uudelleensijoittaminen	väliaikainen / ad hoc	vuodesta 2015

Lähde: kansalliset raportit

e. t. = ei tietoja

– = tieto ei saatavilla

Lähde: kansalliset raportit

²⁰⁶ Koska humanitaarisen maahanpääsyn rahoitus tuli kolmannelta osapuolelta / rahoittajalta.

Taulukko A2.2 Keskeytyksetön laillinen oleskelu, joka vaaditaan ennen kansalaisuuden saamista

Vaaditut vuodet	Jäsenvaltiot
10	Espanja ²⁰⁷ , Iso-Britannia ²⁰⁸
8	Ruotsi ²⁰⁹ , Saksa, Viro
7	Luxemburg, Saksa ²¹⁰
6	Iso-Britannia ²¹¹ , Itävalta, Saksa ²¹²
5	Alankomaat, Belgia, Bulgaria ²¹³ , Espanja, Irlanti ²¹⁴ , Iso-Britannia ²¹⁵ , Italia, Ruotsi ²¹⁶ , Tšekki
4	Ruotsi, Slovakia, Suomi
3	Alankomaat ²¹⁷ , Bulgaria ²¹⁸ , Irlanti ²¹⁹ , Norja ²²⁰ , Ruotsi ²²¹ , Unkari
Keskeytyksetöntä laillista oleskelua ei vaadita	Ranska ²²²

²⁰⁷ Kansainvälistä/humanitaarista suojelua saavat.

²⁰⁸ VPRS-pakolaiset: viisi vuotta ennen pysyvän oleskeluluvan hakemista ja viisi vuotta ennen kansalaisuuden hakemista. GPP: vain viisi vuotta.

²⁰⁹ Jos hakija ei pysty todistamaan henkilöllisyyttään luotettavilla henkilöllisyysasiakirjoilla, hänen on odotettava kahdeksan vuotta ennen Ruotsin kansalaisuuden saamista (kansalaisuuden saamiseksi hakijan on täytettävä tietyt ehdot).

²¹⁰ Kansalaistamista voi hakea jo seitsemän vuoden Saksassa oleskelun jälkeen, jos liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto todistaa, että hakija on suorittanut kotouttamiskurssin.

²¹¹ VPRS-ohjelman kautta saapuneet.

²¹² Kansalaistamista voi hakea jo kuuden vuoden Saksassa oleskelun jälkeen, jos hakija on erityisesti panostanut kotoutumiseen ja etenkin, jos kielitaidossa on saavutettu B2-taso.

²¹³ Humanitaarisen suojeluaseman saaneet.

²¹⁴ Henkilöt, joille on myönnetty humanitaarinen oleskeluluvan. Myös SHAP-ohjelman kautta saapuneet.

²¹⁵ GPP-ohjelman kautta saapuneet.

²¹⁶ Muiden suojelua tarvitsevien on oleskeltava maassa viisi vuotta, mutta kansalaisuudeton suojelua tarvitseva henkilö voi saada Ruotsin kansalaisuuden oleskeltuaan maassa laillisesti neljä vuotta. Alaikäiset (alle 18-vuotiaat) voivat saada Ruotsin kansalaisuuden viiden vuoden jälkeen, vaikka he eivät pystyisikään todistamaan henkilöllisyyttään.

²¹⁷ Jos pakolainen on kansalaisuudeton.

²¹⁸ Pakolaisaseman saaneet. Myös SHAP-ohjelman kautta saapuneet.

²¹⁹ Ministerin harkinnan mukaan viiden vuoden oleskeluvaatimusta voidaan olla soveltamatta ohjelmapakolaisiin. Tällä hetkellä soveltamattomuusrajana käytetään kahta vuotta.

²²⁰ Norjan raportissa mainitaan kansalaisuuden asemesta "pysyvä oleskelulupa".

²²¹ Kansalaisuudettomat lapset voivat saada Ruotsin kansalaisuuden ilmoituksen perusteella asuttuaan maassa kolme vuotta.

²²² Uudelleensijoitettujen pakolaisten ei tarvitse täyttää mitään lailliseen oleskeluun liittyvää vaatimusta kansalaisuuden saamiseksi.

Taulukko A2.3 Tiedon jakaminen saapumisen yhteydessä

Aihe	Jäsenvaltiot
Kielikurssit	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg ²²³ , Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ²²⁴ , Viro
Asuntomarkkinat	Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Puola, Ranska, Saksa, Suomi, Tšekki
Elämäntapa, elinkustannukset ja perehdytys yhteiskuntaan	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro
Terveydenhoito	Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki
Koulutus	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki, Viro
Työmarkkinat	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Viro
Pelot ja odotukset	Belgia, Puola, Suomi, Tšekki
Perheenyhdistäminen	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Iso-Britannia, Itävalta, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki
Julkinen liikenne	Belgia, Iso-Britannia, Luxemburg, Puola, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari
Julkiset palvelut ja pankit	Belgia, Irlanti, Iso-Britannia, Luxemburg, Puola, Ranska, Saksa, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro
Yleinen oikeuksien kuvaus (yksikön oikeudet, lasten oikeudet, naisten asema)	Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Luxemburg, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro
Kierrätys	Belgia, Suomi, Tšekki

²²³ Maaliskuun 24. päivänä 2016 annettu Luxemburgin kansalaisuutta koskeva lakialoite 6977 vähentäisi oleskeluvaatimuksen viiteen vuoteen, joista vain viimeisen hakemusta edeltävän vuoden tarvitsee olla keskeytyksetöntä oleskelua.

²²⁴ Parhaillaan valmistellaan esitteitä, joissa käsitellään kaikkia edellä mainittuja aiheita. Tavoite on saada ne valmiiksi ja jakoon vuonna 2017.

Taulukko A2.4 Välittömästi saapumisen yhteydessä annettava tuki

Tuen tyyppi	Jäsenvaltiot
Nouto lentokentältä ²²⁵	Kaikki ²²⁶
Väliaikaisten asiakirjojen järjestäminen	Saapumisen yhteydessä: kaikki jäsenvaltiot ²²⁷ , ennen lähtöä: Puola ja Suomi
Vaatteet	Kaikki ²²⁸
Ateriat	Kaikki
Terveystarkastus saapumisen yhteydessä	Kaikki ²²⁹ . Italiassa, Saksassa ja Unkarissa saapumisen yhteydessä tehdään seurantatarkastuksia vain tarvittaessa.
Tulkkauksen saapumisen yhteydessä	Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro
Ilman huoltajaa olevien alaikäisten huoltajuus	Alankomaat, Belgia ²³⁰ , Espanja

Taulukko A2.5 Uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn vuotuinen tai monivuotinen kiintiö – vakiokiintiö

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alankomaat	500	500	500	500	500	500
Belgia	25	e. t.	100	100	300	550
Bulgaria	–	–	–	–	–	40
Espanja	80	30	100	130	724	e. t.
Irlanti	45	49	90	90	520	e. t.
Iso-Britannia ²³¹	750	750	750	750	750	750
Italia	–	–	–	–	550	1 989

²²⁵ Vastuut vaihtelevat jäsenvaltioittain, ja yleensä noutoon osallistuu edustajia yhdestä tai useammasta seuraavista organisaatioista: IOM, vastaanottokeskukset, kansalaisjärjestöt, toimivaltaiset ministeriöt tai asiaan liittyvät maahanmuutto-osastot/-virastot sekä kunnat tai paikallisviranomaiset.

²²⁶ Kaikki tutkimukseen osallistuneet jäsenvaltiot.

²²⁷ Alankomaissa asiakirjoja myös valmistellaan mahdollisuuksien mukaan etukäteen ja tulija saa kansalaisnumeron (BSN-numeron) 48 tunnin kuluessa. Slovakiassa pakolaisille annetaan henkilökortit. Väliaikaisten asiakirjojen järjestämiseen osallistuvia tahoja ovat kansalaisjärjestöt, toimivaltaiset ministeriöt ja asiaan liittyvät maahanmuutto-osastot, rajapoliisi, IOM ja paikallisviranomaiset (esimerkiksi Ranskan prefektuurit).

²²⁸ Iso-Britannia antaa uudelleensijoitetuille pakolaisille 200 puntta välttämättömyyksien, muun muassa vaatteiden, ostamista varten. Irlannissa uudelleensijoitetut pakolaiset voivat hakea tällaisiin kuluihin erityistarveavustusta.

²²⁹ Terveystarkastukset tehdään pian saapumisen jälkeen ensimmäisen yleislääkärikäynnin yhteydessä.

²³⁰ Vaikka vuoden 2016 puoliväliin mennessä Belgia ei vielä ollut uudelleensijoittanut ilman huoltajaa olevia alaikäisiä.

²³¹ Kiintiöt koskevat vain UK Gateway Protection Programme -ohjelmaa.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Itävalta	e. t.	e. t.	500	1 000 ²³²	–	400 ²³³
Kreikka	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Kroatia	–	–	–	–	–	–
Kypros	–	–	–	–	–	–
Latvia	–	–	–	–	–	–
Liettua	–	–	–	–	–	–
Luxemburg	–	–	–	15–20	15–20	15–20
Malta	–	–	–	–	–	–
Norja	1 370	1 120	1 120	1 620	2 620	3 120
Portugali	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Puola	–	–	–	–	–	–
Ranska	100	100	100	600	600	5 475 ²³⁴
Romania	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Ruotsi	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900
Saksa	e. t.	300	10 300	10 300	500	800
Slovakia	–	–	–	–	–	–
Slovenia	–	–	–	–	–	–
Suomi	650	650	650	950	950	650
Tšekki	–	–	–	–	–	–
Unkari	–	10	10	20	20	e. t.
Viro	–	–	–	–	–	–

Lähde: kansalliset raportit

e. t. = ei tietoja

– = tieto ei saatavilla

²³² Kiintiö vuosille 2014/2015.

²³³ Kiintiö vuosille 2016/2017.

²³⁴ Sisältää 2 375 henkilöä, joiden odotetaan saapuvan maahan heinäkuuhun 2017 mennessä.

Taulukko A2.6 Uudelleensijoittamisen ja/tai humanitaarisen maahanpääsyn vuotuinen tai monivuotinen kiintiö – hätätapausten kiintiö henkilöille, jotka tarvitsevat kiireellistä (lääketeieteellistä) apua

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alankomaat	30	30	30	30	30	30
Belgia	–	–	–	–	–	–
Bulgaria	–	–	–	–	–	–
Espanja	–	–	–	–	–	–
Irlanti	–	–	–	–	–	–
Iso-Britannia	–	–	–	–	–	–
Italia	–	–	–	–	–	–
Itävalta	–	–	–	–	–	–
Kreikka	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Kroatia	–	–	–	–	–	–
Kypros	–	–	–	–	–	–
Latvia	–	–	–	–	–	–
Liettua	–	–	–	–	–	–
Luxemburg	–	–	–	–	–	–
Malta	–	–	–	–	–	–
Norja	75	75	75	75	75	e. t.
Portugali	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Puola	–	–	–	–	–	–
Ranska	–	–	–	–	–	–
Romania	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Ruotsi	350	350	350	350	350	350
Saksa	–	–	–	–	–	–
Slovakia	–	–	–	–	–	–
Slovenia	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Suomi	100	100	100	100	100	100
Tšekki	–	–	–	–	–	–
Unkari	–	–	–	–	–	–
Viro	–	–	–	–	–	–

Lähde: kansalliset raportit

e. t. = ei tietoja

– = tieto ei saatavilla

Taulukko A2.7 Uudelleensijoitetut ja/tai (humanitaarisen) maahanpääsyn ohjelmien kautta maahan saapuneet, 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Alankomaat	540	430	310	790	450
Belgia	25	0	100	34	276
Bulgaria	e. t.	0	0	0	0
Espanja	e. t.	80	0	125	0
Irlanti	45	50	85	96	176
Iso-Britannia	455	1 040	965	785	1 865
Italia	0	0	0	0	95
Itävalta	0	0	171	388	758
Kreikka	0	0	0	0	0
Kroatia	e. t.	e. t.	0	0	0
Kypros	e. t.	e. t.	0	0	0
Latvia	0	0	0	0	0
Liettua	0	5	0	0	5
Luxemburg	0	0	0	30	45
Malta	0	0	0	0	0
Norja	1 270	1 230	955	1 285	2 375
Portugali	30	15	0	15	40
Puola	0	0	0	383	
Ranska	55	90	107	432	766
Romania	0	0	0	40	0
Ruotsi	1 620	1 680	1 820	2 045	1 850
Saksa	145	307	2 239	11 193	8 653
Slovakia	0	0	0	0	149
Slovenia	0	0	0	0	0
Suomi	626	734	746	1 030	1 034
Tšekki	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.
Unkari	0	0	0	10	5
Viro	0	0	0	0	0

Lähde: kansalliset raportit

e. t. = ei tietoja

Taulukko A2.8 Yksityisrahoitteisten ohjelmien kautta maahan saapuneet, 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alankomaat	-	-	-	-	-	-
Belgia	-	-	-	-	-	-
Bulgaria	-	-	-	-	-	-
Espanja	-	-	-	-	-	-
Irlanti	-	-	-	-	119	-
Iso-Britannia	-	-	-	-	-	e. t.
Italia	-	-	-	-	-	294
Itävalta	-	-	-	-	-	-
Kreikka	-	-	-	-	-	-
Kroatia	-	-	-	-	-	-
Kypros	-	-	-	-	-	-
Latvia	-	-	-	-	-	-
Liettua	-	-	-	-	-	-
Luxemburg	-	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-
Norja	-	-	-	-	-	-
Portugali	-	-	-	-	-	-
Puola	-	-	-	-	157	-
Ranska	-	-	-	-	-	-
Romania	-	-	-	-	-	-
Ruotsi	-	-	-	-	-	-
Saksa	e. t.	e. t.	e. t.	e. t.	21 500 ²³⁵	e. t.
Slovakia	-	-	-	-	-	e. t.
Slovenia	-	-	-	-	-	-
Suomi	-	-	-	-	-	-
Tšekki	-	-	-	-	-	-
Unkari	-	-	-	-	-	-
Viro	-	-	-	-	-	-

Lähde: kansalliset raportit

²³⁵ Saksasta ei saatu vuosittaisia tietoja. Yhteensä 21 500 henkilölle myönnettiin viisumi Saksaan vuosina 2013–2015.

– = tieto ei saatavilla

e.

t.

=

ei

tietoja

