

MMO Rätty Johanna(SM), Johansson
Elina(SM)

20.04.2016

Asia

Komission tiedonanto Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja laillisten maahanpääsyväylien kehittämiseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 6.4.2016 tiedonantonsa koskien Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja laillisten maahanpääsyväylien kehittämiseksi.

Tiedonantoa on käsitelty turvapaikkatyöryhmässä 11. -12.4.2016.

Asiakohta on myös OSA- neuvostossa 21.4.2016 mahdollisena asiakohtana ja tarkoitus on käydä aiheesta ensimmäinen poliittinen keskustelu.

Suomen kanta

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen

Komissio antoi tiedonannon yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta, joka sisältää myös ehdotuksia Dublin-järjestelmästä. Myöhemmin keväällä saadaan säädösehdotuksia edellä mainituista asioista.

Suomen keskeiset tavoitteet yhteisen järjestelmän uudistamiseksi

Nykyinen järjestelmä, mukaan lukien Schengen- ja Dublin-järjestelmät, ei toimi laittoman maahantulon suuren määrän tilanteessa. Kyseessä ei ole enää pelkästään lähialueiden aseellisista selkkauksista ja kriiseistä johtuva muuttovirta, vaan mahdollisuuksiaan kokeilevat monet, jotka tietävät, ettei heillä ole laillisesti mahdollisuutta päästä Eurooppaan. Tämän johdosta EU:n ja jäsenvaltioiden on ollut välttämätöntä mm. ryhtyä muuttovirtojen vähentämiseen yhteistyöllä ulkorajanaapureiden kanssa. Hyvä yhteistyö ja vastuun jakaminen kolmansien valtioiden, erityisesti ulkorajanaapureiden kanssa, onkin välttämätöntä.

On käynyt ilmeiseksi, että nykyinen järjestelmä ei tarjoa välineitä suuriin muuttopaineisiin vastaamiseen. Yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulee muuttaa pikaisesti siten, että mikään ulkorajavaltio ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Tulevissa uudistuksissa tärkeitä välineitä voisivat olla turvallisen alkuperämaan, turvallisen

turvapaikkamaan/ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan säännön entistä vaikuttavampi käyttäminen.

Turvapaikanhakijat saapuvat Eurooppaan eri syistä. Toisia uhkaa hengen tai vapauden menetys vainon johdosta tai muiden tärkeiden oikeushyvien loukkaus, toiset pelkäävät mielivaltaista väkivaltaa tai aseellista selkkausta. Motiivina ovat myös taloudelliset ja yksilölliset syyt. Järjestelmää tulisi tarkentaa siten, että pystyttäisiin paremmin tunnistamaan henkilöt, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Yhteistä järjestelmää tulisi kehittää myös siten, että se huomioisi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen, jonka Geneven pakolaissopimus mahdollistaa. Tällainen linjaus voi olla perusteltu tavoiteltaessa maahantulon vähentämistä, vaikka käytännössä joukottaiset palauttamiset vuosien maassa oleskelun jälkeen voivat olla vaikeita toteuttaa. On välttämätöntä tarkastella EU:n maahanmuuttoalan lainsäädäntöä kokonaisuudessaan. Muun muassa jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjä olisi yhtenäistettävä. Esim. muutoksenhakuoikeus Dublin-siirtojen ja sisäisten siirtojen yhteydessä ei ole välttämätöntä.

Kansainvälisen suojelun järjestelmää luotaessa tunnustettiin vastuu vainon kohteeksi joutuneista muiden maiden kansalaisista. Tavoitteena tulee olla, että Euroopassa voitaisiin antaa kansainvälistä suojelua sitä eniten tarvitseville. Nykyinen järjestelmä ei vastaa tähän tavoitteeseen. Järjestelmän muuttamisen jälkeen voitaisiin uudelleen sijoittaa nykyistä enemmän pakolaisia ensisijaisesti niihin EU-maihin, jotka eivät ole tähän mennessä tasavertaisesti taakanjakoon osallistuneet.

Tärkeä tavoite yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa on turvapaikkaprosessien ja päätöksenteon yhdenmukaistaminen.

Sisäisistä siirroista ja Dublin-järjestelmästä

Neuvosto voi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä jäsenvaltion hyväksi, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukottainen maahantulo aiheuttaa kyseisessä jäsenvaltiossa hätätilanteen.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevaa mekanismia (Dublin-asetus) voidaan muuttaa ottamaan huomioon hätätilanteet. Lähtökohtana uudistamisessa tulee pitää Dublin-asetuksen vastuunmäärittämisperusteita, joista keskeisin on ulkorajan luvaton ylittäminen. On kuitenkin nähty, että mainitun edellytyksen soveltaminen voi johtaa ulkorajavaltion kohtuuttomaan tilanteeseen, jota se ei pysty torjumaan. Tällaisessa tilanteessa asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta.

Jäsenvaltiossa voidaan joutua kriisitilanteeseen ja toteamaan, että tukitoimet eivät riitä, vaikka asianomaisen valtion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa ei ole ongelmia. Suomikin voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajavaltiona tai hakijoiden kohdevaltiona joutua joukottaisen maahantulon kohteeksi. Tähän tilanteeseen ei toistaiseksi ole löydetty parempaa välinettä kuin sisäiset siirrot, vaikka niiden soveltamisessa on ollut alkuvaikeutta.

Suomen kanta yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, ml. Dublin-järjestelmän, uudistamiseen

On saatava selkeä ja toimiva järjestelmä, joka edellyttää edellä kuvattuja muutoksia EU-lainsäädäntöön. Maahan saapuvat henkilöt on tunnistettava ja rekisteröitävä. Järjestelmän on kiistattomasti määritettävä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio. On saatava tilanne ulkorajoilla hallintaan ja palautukset toimimaan kolmansien maiden kanssa. Lisäksi edellytetään tehokkaita toimia kolmansissa maissa.

Sisäisten siirtojen mekanismi voitaisiin ottaa käyttöön kriisitilanteessa, kun muuttajamäärät vaarantavat järjestelmän soveltamisen jäsenmaassa ja aiheuttavat vakavaa häiriötä koko EU:lle.

Toimivaltaa sisäisten siirtojen käynnistämiseksi ei voida antaa komissiolle kuten komissio on aiemmin ehdottanut. Sisäisten siirtojen käynnistämistä koskevaan päätöksentekomekanismiin otetaan tarkemmin kantaa, kun komissio on antanut asiaa koskevat ehdotuksensa. Suomen edun mukaista on että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat sisäisiin siirtoihin. Se edellyttää riittäviä kannustimia. Hallitusohjelman mukaan: "Unionin on toimittava päättäväisesti Välimeren alueen laittomien muuttovirtojen hallitsemiseksi. Turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen."

Pääasiallinen sisältö

Komissio esittelee ensisijaisia toimenpiteitä, joilla pyritään palauttamaan järjestys itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reitille. Komission mukaan nykyisten sääntöjen soveltaminen ja parantaminen ovat keskeisiä välineitä tilanteen hallintaan. Laittomien virtojen estämiseksi ja yhteisten rajojen turvaamiseksi, tulee tehostaa laillisia maahanmuuttoväyliä Eurooppaan sekä parantaa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Pyrkimyksenä on tarjota turvallisia reittejä sellaisille suojelun tarpeessa oleville kolmannen maailman kansalaisille tai niille, jotka voivat osallistua taloudelliseen kehitykseen.

Komissio pitää tarpeellisena seuraavia toimia yhteisen Eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) kehittämiseksi:

1. Tasapuolinen järjestelmä vastuuvaltion määrittämistä varten
2. Eurodac-järjestelmän lujittaminen
3. Aidosti yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä
4. Edelleen liikkumisen ehkäiseminen EU:n sisällä
5. Uusia tehtäviä EU:n turvapaikkavirastolle (EASO)

Pyrkimyksenä on mukauttaa eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä vastaamaan paremmin turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten korkeaan määrään tulevana vuosina sekä varmistaa turvapaikanhakijoiden tasapuolinen jakaminen jäsenvaltioiden kesken. Kriisi on osoittanut Dublin-järjestelmän heikkouden erityisesti Kreikan osalta, minkä johdosta komissio ei pidä nykyisen järjestelmän säilyttämistä kestäväenä ratkaisuna.

Prioriteettina on uudistaa Dublin-järjestelmän vastuuvaltion määrittäminen joko "korjaavalla oikeudenmukaisuusmekanismilla" tai siirtymällä uuteen, jakoavaimeen perustuvaan järjestelmään. Ensimmäisessä vaihtoehdossa nykyiset vastuunjakokriteerit säilyisivät olennaisilta osilta, mutta järjestelmää täydennettäisiin jakoavaimeen

perustuvalla korjausmekanismilla. Tämä mahdollistaisi vastuunjaon sellaisissa olosuhteissa, että kolmansien maiden kansalaisten suuri virtaus asettaa merkittäviä vaatimuksia jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmälle.

Uudessa jakoavaimen perustuvassa järjestelmässä vastuuvaltion määrittämistä ei enää sidottaisi turvapaikkahakemuksen jättämiseen tai luvattoman ulkorajan ylittämisen kriteeriin. Sen sijaan hakija kohdennettaisiin johonkin jäsenvaltioon suoraan jakoavaimen perusteella, jolloin vastuu olisi ensisijaisesti jaettu heijastaen jäsenvaltion suhteellista kokoa, vaurautta ja vastaanottokykyä. Kuitenkin tietyillä kriteereillä, kuten perhesiteellä, voisi ohittaa jakoperusteen. Lisäksi ensimmäinen jäsenvaltio olisi vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä silloin, jos hakijan katsotaan tulevan EU:n määrittämästä turvallisesta valtiosta.

Lisäksi esitetään kolmas, pidemmän aikavälin visio, jossa turvapaikkahakemus käsiteltäisiin EU-tasolla, esimerkiksi muuttamalla EASO ensimmäisen asteen päätöksentekovirastoksi, jolla on kansallisen haarat kussakin jäsenvaltiossa. Lisäksi perustettaisiin EU-tason valitusjärjestelmä. Vastaanotto säilyisi jäsenmailla ja hakijat jaettaisiin maiden vastuulle edellä mainitun jakoavaimen perusteella. Keskitetty turvapaikkaprosessi mahdollistaisi suojelutarpeen arvioinnin EU-tasolla. Komissio esittää Eurodac-rekisterin sopeuttamista Dublin-järjestelmään tehtäviin muutoksiin. Rekisteriä tulisi voida käyttää myös laittoman maahanmuuton vastaiseen toimintaan mahdollistamalla sen käyttö palautusten edistämiseksi. Muitakin puutteita aiotaan tarkastella linjassa EU:n tietosuoja-asetusten kanssa.

Komission aikomuksena on muuttaa turvapaikkamenettelydirektiivi asetukseksi, jolla luodaan yhtenäinen turvapaikkamenettely EU:n alueelle. Kyse olisi nykyistä velvoittavammista säännöksistä keskeisiin kysymyksiin, kuten käsiteltäväksi ottamiseen, raja- ja nopeutettujen menettelyiden käyttöön, peräkkäisten hakemusten käsittelyyn ja oikeuteen pysyä alueella sekä menettelyn enimmäiskeston harmonisointiin niin ensimmäisessä kuin valitusasteessakin.

Komissio pitää tärkeänä turvallisten alkuperämaiden luettelon käyttöönottamista. Hakijoille myönnettäviä oikeuksia tulisi harmonisoida ottaen huomioon pakolaissopimuksen ja EIS:n. Tarkoitus on varmistaa, että hakijat saavat sellaista suojelua, mihin he ovat oikeutettuja (pakolaisasema tai toissijainen suojelu), mutta vain niin kauan kuin sille on tarve. Komissio esittää myös määritelmädirektiivin muuttamista asetukseksi, jolla asetetaan yhtenäiset säännöt kansainvälistä suojelua saavia koskeviin menettelytapoihin ja heidän oikeuksiinsa. Lisäksi vastaanottodirektiiviin esitetään muutoksia siten, että yhdenmukaistetaan turvapaikanhakijoiden (ihmisarvoinen) kohtelu EU:ssa, millä myös vähennetään kannustimia Eurooppaan muuttamiseen sekä siirtymiseen muihin jäsenvaltioihin.

Komissio aikoo tarkastella kansainvälistä suojelua saaville myönnettäviä oikeuksia vetotekijöiden ja edelleen liikkumisen vähentämiseksi. Komission mukaan oikeudet tulee liittää ehdolliseksi rekisteröitymiselle, sormenjälkien antamiselle ja vastuussa olevan jäsenmaan alueella pysymiselle, millä pyritään estämään edelleen liikkuminen. Hakijoita tulee informoida velvoitteesta hakea turvapaikkaa mahdollisimman pian EU:n alueelle saapumisen jälkeen ja velvoitteesta pysyä vastuuvaltion alueella. Jäsenvaltioiden tulisi asettaa asianmukaiset sanktiot edelleen liikkumisesta toiseen jäsenvaltioon. Pitkään oleskelleiden direktiiviä on tarkoitus muuttaa niin, että viisivuotisjakso keskeytyisi aina, kun henkilö lähtee ilman lupaa sen jäsenmaan alueelta, jossa hänelle on myönnetty suojelua.

Komissio esittää EASOlle vahvempaa mandaattia politiikan täytäntöönpanossa ja operationaalisen roolin vahvistamisessa. EASOn tehtäviin kuuluisi tarkkailla jäsenvaltioiden turvapaikkastandardien noudattamista, toimia turvapaikkasäännösten arviointimekanismista vastaavana tahona, arvioida kansainvälisen suojelun tarpeita tehokkaamman harmonisoinnin varmistamiseksi sekä käyttää jakomekanismia. Lisäksi EASOlla tulisi olla mahdollisuus tehdä omasta aloitteestaan väliintulo sellaisen jäsenmaan tukemiseksi, joka ei ole toteuttanut tarpeellisia parannustoimia tai joka kohtaa rakenteellisen tai hätätilanteen.

Komission suunnittelemaa laillisia muuttoreittejä ja kotouttamispolitiikkaa koskevia toimenpiteitä:

- Uudelleensijoittamismekanismin käyttöönotto
- EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin uudistaminen
- Innovatiivisten yrittäjien houkutteleva Euroopan unioniin
- Yhtenäisemmät ja tehokkaammat puitteet laillisen maahanmuuton hallinnaksi EU-tasolla
- Yhteistyön tiivistäminen keskeisten EU:n ulkopuolisten maiden kanssa

Komissio esittää vireillä olevien aloitteiden pohjalta suunnitelman, jonka merkittävä horisontaalinen mekanismi olisi käynnistää kohdennettuja EU:n uudelleensijoittamishankkeita. Ehdotuksessa määriteltäisiin yhteiset EU-tason säännöt. Jäsenvaltioiden tulisi myös harkita muita tapoja lisätä laillisen maahantulon väyliä kansainvälistä suojelua tarvitseville, kuten yksityistä sponsorointia. Parhaiden käytäntöjen kehittämistä yksityisen sponsoroinnin suhteen tulisi tukea EU-tasolla.

Maahanmuuttovirtojen järkevä hallinta edellyttää lisäksi ennakoivaa politiikkaa työvoiman maahanmuuton suhteen. Työvoiman maahanmuutolla vastataan väestörakenteen aiheuttamiin haasteisiin sekä osaamisvajeeeseen EU-alueella, millä rakennetaan taloudellista kasvua sekä hyvinvointivaltion kestävyttä. EU on ikääntyvä maanosa alhaisella työikäisellä väestöllä, jonka odotetaan laskevan edelleen ensi vuosikymmenellä.

Komission ehdotuksena on uudistaa EU:n sinistä korttia korvaten nykyiset kansalliset rinnakkaisjärjestelmät EU:n laajuisella järjestelmällä, joka takaa joustavamman sekä yksinkertaisemman maahanpääsymenettelyn sekä parantaa oikeuksia, kuten EU:n sisäistä liikkuvuutta. Vuoden 2009 sinisen kortin direktiivi ei ole saavuttanut potentiaaliaan pätevien ja korkeasti koulutettujen kolmansien maiden kansalaisten houkuttelemiseksi, koska esimerkiksi maahanpääsyn olosuhteet jäivät melko rajoittaviksi.

Laillisen maahanmuuttopolitiikan kehittäminen sopusoinnussa taitotarpeiden kanssa on paitsi hallituksen myös muiden sidosryhmien tehtävä. Komissio järjestää säännöllisesti vuoropuheluja ammattitaidosta sekä maahanmuutosta (European Dialogue on Skills and Migration), jotta työmarkkinaosapuolet ovat tiiviisti mukana varmistamassa, että maahanmuuttopolitiikka heijastaa paremmin EU:n työmarkkinatarpeita. Pyrkimyksenä on sitouttaa työmarkkinaosapuolet tiiviimmin paitsi maahanmuuttajien houkuttelemiseen myös integroimiseen työmarkkinoille.

EU:n kilpailukykyisyyden säilyttämiseksi olisi tutkittava tapoja houkutella ja tukea innovatiivisia yrittäjiä, jotka voisivat edistää taloudellista kasvua ja auttaa luomaan työpaikkoja. Komissio pyrkii edelleen keksimään tapoja innovatiivisten yritysten, kuten startup-yritysten, houkuttelemiseksi kolmansista maista. Tällainen voisi merkitä EU:n laajuisia sääntöjä maahanpääsyn ja EU:n sisäisen liikkuvuuden suhteen, mutta myös

muuta kuin lainsäädännöllisiä näkökohtia korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tukemiseksi korkean teknologian yritysten perustamiseksi.

Laillisen maahanmuuton tehokkaaksi hallinnaksi ja yhtenäistämiseksi EU-tasolla, komissio aloittaa REFIT-arvioinnin voimassa olevan maahanmuuttolainsäädännön toimivuudesta ja tuloksellisuudesta. Arvioinnilla tunnistetaan mahdolliset puutteet sekä pyritään yksinkertaistamaan sääntöjä, jotka koskevat eri ryhmiin kuuluvia kolmansien maiden kansalaisten oleskelua, työskentelyä tai opiskelua EU:ssa. Tavoitteena on myös ehkäistä ja torjua siirtotyöläisten hyväksikäyttöä, mikä on Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) mukaan yleistä.

Lisäksi komissio käynnistää tutkimuksen mahdollisesta mekanismin kehittämisestä EU-tasolla, joka tähtäisi avoimuuden parantamiseen sekä potentiaalisten siirtotyöntekijöiden ja työnantajien kohtaamisen helpottamiseen.

Ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tulee käydä keskustelua siitä, miten muuttovirtoja hallitaan yhteistyössä. Poliittinen vuoropuhelu sekä operatiivisen yhteistyön puitteet kolmansien maiden kanssa määritellään kokonaisvaltaisen lähestymistavan kautta (The Global Approach to Migration and Mobility - GAMM). Yhteistyötä tiivistetään erityisesti sellaisten kumppaneiden kanssa, jotka jakavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden intressit sekä ovat valmiita tekemään yhteisiä sopimuksia niiden kanssa – erityisesti takaisinoton suhteen.

Edellä mainittujen lisäksi laillisesti EU-alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tehokas kotouttaminen on olennaista. Tämän vuoksi komissio aikoo tehostaa toimintaansa ehdottamalla kotouttamista koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa (EU Action Plan on Integration). Toimintasuunnitelmassa hahmotellaan kotouttamispolitiikan kannalta olennaisimmat osa-alueet, kuten koulutus, työmarkkinaintegraatio, sosiaalinen osallisuus ja syrjimättömyys. Suunnitelmassa EU:n tavoitteena on tukea jäsenvaltioitaan taloudellisesti

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komissio tulee antamaan tiedonannon pohjalta lainsäädäntöehdotuksia, joita tullaan käsittelemään Euroopan parlamentissa (yhteispäätösmenettely).

Kansallinen valmistelu

EU (6) jaosto 13.4.2016. EU-ministerivaliokunta 15.4.2016.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 20.4.2016

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto 6.4.2016: COM (2016) 197 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Elina Johansson, SM/MMO, p. 050 - 456 0076
Hanna Mutanen, SM/MMO, p. 050 -456 2487
Annikki Vanamo-Alho, SM/MMO, p. 050 - 399 9336
Johanna Rätty, SM/MMO, p. 040 - 522 5070
Eero Koskenniemi, SM/MMO, p. 050 - 456 0545
Wivi-Ann Wagello-Sjölund, p. 050 - 456 3698
Päivi Pietarinen, VNK

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, pakolaiset, turvapaikanhakijat, turvapaikka
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, TPK, VM, VNK
