

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto] muuttamisesta”

(COM(2020) 610 final – 2020/0279(COD))

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa”

(COM(2020) 613 final – 2020/0277(COD))

(2021/C 155/09)

Esittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 11.11.2020 Euroopan komissio, 27.11.2020
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen jaostossa	8.2.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	25.2.2021
Täysistunnon nro	558
Äänestystulos	235/5/25
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1. Turvapaikkahakemusten tasapainoisen käsittelyn, jolla varmistetaan, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt saavat suojelua ja että henkilöt, jotka eivät ole suojelun tarpeessa, tosiasiallisesti palautetaan, ei pitäisi olla välttämättä yksittäisten jäsenvaltioiden vastuulla, vaan koko EU:n olisi pidettävä huolta siitä yhdessä.

1.2. ETSK toteaa, että muuttoliike on inhimillinen ja rakenteellinen ilmiö ja että turvapaikka ja kansainvälinen suojelu ovat vainotuksi joutuneiden henkilöiden perusoikeuksia ja niistä huolehtiminen kuuluu Geneven yleissopimuksen sopimusvaltioiden kansainvälisoikeudellisiin velvollisuuksiin. Komitea kiinnittää huomiota siihen, että lausunnon aiheena olevilla asetuksilla tulee suojella perusoikeuksia ja henkilötietoja.

1.3. ETSK pitää myönteisenä, että turvapaikanhakijoiden tiedonsaantia ehdotettujen asetusten mukaisesta hakumenettelystä ja heillä sen perusteella olevista oikeuksista ja velvoitteista aiotaan parantaa, sillä näin he pystyvät puolustamaan oikeuksiaan tehokkaammin. Muutoksenhakuoikeutta tehostetaan määrittelemällä muutoksenhaun soveltamisala ja asettamalla tuomioistuimille tavoite tehdä päätökset yhdenmukaistetussa määräajassa. Oikeussuojakeinoja koskevia sääntöjä on lisäksi mukautettu siten, että muutoksenhakumenettelyä nopeutetaan ja yhdenmukaistetaan tuntuvasti.

1.4. ETSK on tyytyväinen niin ikään siihen, että oikeutta yksityis- ja perhe-elämään sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeuksia vahvistetaan laajentamalla soveltamisalaa perheenyhdistämisen kriteerien osalta siten, että siihen kuuluvat myös sisarukset sekä kauttakulkumaissa perustetut perheet, ja soveltamalla lapsen edun periaatetta.

1.5. ETSK pitää tärkeänä, että ehdotukset ovat oikeudelliselta muodoltaan asetuksia eivätkä direktiivejä, sillä perussopimusten nojalla asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Kaikki asiaan liittyvät asetusehdotukset on kuitenkin hyväksyttävä samanaikaisesti, jotta niihin pohjautuva politiikka olisi kattavaa: yhdenkin ehdotuksen hyväksymättä jääminen vaikuttaa vakavasti muiden täytäntöönpanoon. Se, että osa jäsenvaltioista on aiemminkin laistanut EU:n sitovan lainsäädännön noudattamisesta, tekee useiden asetusehdotuksiin sisältyvien säännösten täytäntöönpanosta hyvin epävarmaa.

1.6. ETSK pitää ilahduttavana, että ehdotuksia laadittaessa on kuultu perusteellisesti eri sidosryhmiä, valtio- ja paikallistason viranomaisia ⁽¹⁾, kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja valtiovallasta riippumattomia ja kansainvälisiä organisaatioita, kuten YK:n pakolaisjärjestöä (UNHCR) ⁽²⁾ ja Kansainvälistä siirtolaisuusjärjestöä (IOM) ⁽³⁾, sekä ajatushautomoita ja tiedemaailmaa.

1.7. ETSK on tyytyväinen siihen, että asetuksissa vedotaan yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteisiin, mutta katsoo, että aiheutuvan taakan vastapainona ei ole tarpeeksi vahvaa yhteisvastuuta. Yksinkertaisesti sanottuna yhteisvastuu, joka konkretisoituu sisäisinä siirtoina, ei voi perustua vapaaehtoisuuteen, vaan sen on oltava sitovaa ja sitä on toteutettava pakollisten sisäisten siirtojen muodossa.

1.8. ETSK yhtyy huoleen toisaalta kansainvälistä suojelua tai parempaa elämää hakevien ihmisten turvallisuudesta ja toisaalta niiden EU:n ulkorajoilla sijaitsevien maiden hyvinvoinnista, jotka pelkäävät muuttopaineiden ylittävän niiden oman toimintakyvyn.

1.9. ETSK on samaa mieltä myös siitä, ettei Dublin III -asetusta ole suunniteltu niin, että sen avulla pystyttäisiin käsittelemään muuttopainetilanteita tai huolehtimaan oikeudenmukaisesta vastuunjaosta jäsenvaltioiden välillä. Siinä ei ole myöskään otettu huomioon tilanteita, joissa on hallittava eri ryhmistä koostuvia muuttovirtoja, tai näistä virroista jäsenvaltioiden muuttoliikejärjestelmiin aiheutuvaa painetta.

1.10. Koska muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yleinen konsepti pohjautuu rajavalvontaan ja edelleen liikkumisen välttämiseen, se lisää vastuutaakkaa ja haittoja sekä ennakkoseulontaa ja rajavalvontaa koskevilla ehdotuksissa kaavailtuja velvoitteita maissa, joihin hakijat saapuvat ensin. Mainitut velvoitteet ovat kyseisille maille työläitä, sillä ne edellyttävät rajahenkilöstön lisäämistä. Seuraukset niiden oman mutta myös vastaanottavien yhteiskuntien hyvinvoinnin kannalta voivat olla vakavia.

1.11. ETSK pitää rohkaisevana sen tunnustamista, että tarvitaan laajempaa yhteisvastuun käsitettä ja että yhteisvastuun olisi oltava luonteeltaan pakollista, jotta muuttuvaan tilanteeseen, jossa unioniin tulee yhä enemmän eri ryhmistä koostuvia muuttovirtoja, voitaisiin vastata ennakoitavalla tavalla ja tehokkaasti ja jotta voitaisiin varmistaa oikeudenmukainen vastuunjako perussopimusten mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan vastaa odotuksia sellaisesta yhteisvastuumekanismista, joka todella keventäisi niiden valtioiden taakkaa, joihin hakijat saapuvat ensin.

1.12. ETSK esittää, että ehdotetun alkuperämaahan palauttamista koskevan politiikan tueksi luodaan selkeä kolmansille maille suunnattu kannustin- ja pidäkejärjestelmä. Palauttamispolitiikasta olisi lisäksi huolehdittava vahvistamalla EU:n roolia ja osallistumista siten, että tukena käytetään jäsenvaltiotason politiikkoja, kun asianomaisella jäsenvaltiolla on vaikutusvaltaa tiettyyn kolmanteen maahan nähden. Turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa toteutettavan humanitaarisen toiminnan, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen jatkumon (nk. triple nexus) suhteen tarvitaan lisätoimia.

1.13. ETSK kannattaa Euroopan komission ehdotuksessa esitetyn laisia välittömiä ja pakollisia toimia, sillä Euroopan kaltaisen suuren ja vauraan maanosan pitäisi pystyä edistämään pakolaisten tehokasta suojelua nykyistä paremmin.

1.14. Kun otetaan huomioon, että valinta sisäisen siirron ja palauttamisen tukijärjestelyn välillä on tarkoitus tehdä vapaaehtoisuuspohjalta, ETSK voisi hyväksyä sisäisten siirtojen pakollisen kohdentamisen, sillä jos kaikki valtiot päättävät antaa rahoitusta palautuksia varten mutta ottavat sisäisiä siirtoja vastaan vain hyvin vähän jos lainkaan, niiden maiden tilanne, joihin hakijat saapuvat ensin, heikkenee entisestään.

1.15. ETSK harkitsisi ehdotusta, jonka mukaan olisi tarpeen perustaa seurantamekanismeja menettelyn valvomiseksi seulonnasta palautukseen saakka sekä sen valvomiseksi, että menettelyssä kunnioitetaan perusoikeuksia. Tällaisten mekanismien avulla voitaisiin muun muassa huolehtia siitä, ettei niin sanottuihin käännyttämiin turvaututa. Mekanismien perustamiseen on lisäksi varattava riittävästi aikaa, sillä seulonta-asetuksessa ja turvapaikkamenettelyasetuksessa ehdotetut menettelyt ja niihin liittyvät määräajat vaikuttavat kaiken kaikkiaan melko haastavilta.

⁽¹⁾ Esimerkiksi *Berlin Action Plan on a new European Asylum Policy*, 25. marraskuuta 2019, allekirjoittajina 33 järjestöä ja kuntaa.

⁽²⁾ *UNHCR Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum*, tammikuu 2020.

⁽³⁾ *IOM Recommendations for the new European Union Pact on Migration and Asylum*, helmikuu 2020.

1.16. ETSK kannattaa kriisi- ja force majeure -tilanteita koskevan asetuksen vahvistamista siten, että siihen lisätään aineellisia säännöksiä henkilötietojen suojasta. Lisäksi se ehdottaa, että kriisissä olevan valtion kansainväliset velvoitteet voitaisiin keskeyttää niin pitkäksi aikaa kuin kriisi jatkuu.

1.17. ETSK epäilee mahdollisuuksia soveltaa tarkasteltavana oleviin asetusehdotuksiin sisältyviä säännöksiä käytännössä ja ilmaisee huolensa siitä, että turvapaikkaa tarvitsevat henkilöt eivät ehkä pysty käyttämään oikeuksiaan, koska suunnitellut menettelyt eivät ole toimivia.

2. Tausta

2.1. Vuoden 2015 kriisi paljasti merkittäviä valuvikoja ja puutteita EU:n turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan rakenteissa ja toteutuksessa. Dublin-järjestelmää ei ole alun perin suunniteltu varmistamaan kansainvälisen suojelun hakijoita koskevan vastuun kestäväpohjaisesta jakamisesta EU:n laajuisesti. Eurooppa-neuvoston 28. kesäkuuta 2018 antamissa päätelmissä kehoitettiin uudistamaan Dublin-asetusta siten, että vastuunjako ja yhteisvastuu ovat oikeassa tasapainossa, kun on kyse etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin tulevista henkilöistä.

2.2. Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus, joka on esitetty yhdessä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan uuden asetusehdotuksen kanssa, on tarkoitettu uudeksi aluksi muuttoliikekysymyksissä, ja sen lähtökohtana on kokonaisvaltainen muuttoliikkeen hallinta. Ehdotuksella otetaan käyttöön EU-tason yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys keskeisenä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja pyritään edistämään jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta.

Viimeaikaiset muuttoliikekriisit ovat nostaneet esille etenkin seuraavassa mainitut haasteet.

2.2.1. EU:n turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan täytäntöönpano ei ole yhtenäistä:

— Toimintaedellytykset eivät ole kaikissa jäsenvaltioissa tasapuoliset, mikä haittaa pyrkimyksiä varmistaa menettelyjen piiriin pääsy, yhdenvertainen kohtelu, selkeys ja oikeusvarmuus.

2.2.2. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta jäsenvaltioissa on tehotonta, eikä sitä ole yhdenmukaistettu riittävästi EU:n tasolla:

— Palauttamisen ja turvapaikka-asioiden välisessä yhteydessä on ongelmia.

— Tuetun vapaaehtoisien paluun ohjelmia hyödynnetään heikosti.

— Saapumisten käsittelyä varten ei ole sujuvia menettelyjä.

— Asianmukaisen turvapaikkamenettelyn piiriin pääsyssä on viivästyksiä, ja hakemusten käsittely on hidasta.

— Rajamenettelyä on hankala käyttää.

2.2.3. Laajaa ja joustavaa yhteisvastuumekanismia ei ole:

— Sisäiset siirrot eivät ole ainoa tehokas tapa käsitellä eri ryhmistä koostuvia muuttovirtoja.

2.2.4. Dublin-järjestelmä on osin tehoton:

— Vastuu ei jakaudu nykyisessä järjestelmässä kestäväpohjaisesti.

— Nykyiset säännöt vastuun siirtämisestä ovat omiaan lisäämään luvatonta liikkumista.

— Tietojen käsittely on tehotonta.

— Dublin-järjestelmän menettelyjen tehotomuus aiheuttaa hallinnollista raskautta.

2.2.5. Äärimmäisten kriisitilanteiden ratkaisemiseksi ei ole kohdennettuja mekanismeja:

— EU:n on vaikea varmistaa rajoillaan pääsy turvapaikka- tai muiden menettelyjen piiriin äärimmäisten kriisien aikana.

2.2.6. Perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ei ole oikeudenmukaista ja tehokasta järjestelmää. Lisäksi ongelmia on uusien laillisten turvapaikkaväylien määrittelyssä ja muuttoliikkeen syihin – muun muassa humanitaarisiin ja kehitysyhteistyöhön liittyviin seikkoihin ja rauhankysymykseen – puuttumisessa tehokkaalla tavalla.

2.3. Asetusehdotuksilla olisi puututtava näihin haasteisiin seuraavassa kuvailluin tavoin.

2.3.1. Tehdään muuttoliikkeen hallintajärjestelmästä tehokkaampi, saumattomampi ja yhdenmukaisempi seuraavasti:

- Varmistetaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla turvapaikka-asioiden tehokas hallinta (ehdotus asetukseksi, jonka tavoitteena on luoda EU:hun yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys).
- Luodaan saumaton turvapaikka- ja palauttamismenettely ja helpotetaan nopeutetun menettelyn ja rajamenettelyn käyttöä.
- Järjestetään koordinoitu, tehokas ja nopea seulonta (ehdotus asetukseksi, jonka tavoitteena on ottaa käyttöön ulkorajan sääntöjenvastaisen ylittämisen yhteydessä kiinni otettuja, etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin tulleita tai rajanylityspaikoilla kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia koskeva seulonta).

2.3.2. Omaksutaan yhteisvastuuseen ja sisäisiin siirtoihin oikeudenmukaisempi ja kokonaisvaltaisempi näkökulma seuraavasti:

- Luodaan yhteisvastuumeکانismi, jossa yhteisvastuusta tehdään pakollista ja soveltamisalaltaan nykyistä laajempaa (ehdotus asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta).

2.3.3. Laaditaan yksinkertaisemmat ja vaikuttavammat säännöt muuttoliikkeen tehokasta hallintaa varten seuraavasti:

- Määritellään laajemmat ja oikeudenmukaisemmat vastuuperusteet ja rajoitetaan vastuun päättymistä ja siirtymistä (ehdotus asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta).
- Tehostetaan tietojen keruuta ja käsittelyä siten, että voidaan pitää lukua hakemusten määrän sijasta hakijoiden määrästä, ja otetaan käyttöön erityinen kategoria etsintä- ja pelastusoperaatioita varten (uudelleenlaadittu Eurodac-asetus).
- Tehostetaan menettelyjä (ehdotus asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta).

2.3.4. Luodaan kohdennettu mekanismi äärimmäisten kriisitilanteiden käsittelemiseksi (ehdotus asetukseksi toiminnasta kriisitilanteissa).

2.3.5. Tehostetaan muuttajien ja turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien puolustamista ⁽⁴⁾.

3. Huomiot ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuutorahasto] muuttamisesta

3.1. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa nostetaan perustellusti valokeilaan epäjohtonmukaisuudet jäsenvaltioiden turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmien välillä ja korostetaan tarvetta yhtäältä vahvistaa yhteisvastuuta EU:ssa korjaamalla täytäntöönpanon puutteet ja toisaalta parantaa ja lujittaa yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. On kuitenkin epäselvää, auttaako vapaaehtoisuuteen ja valinnaisuuteen perustuvan yhteisvastuun periaate ratkaisemaan kuluneen vuosikymmenen aikana ilmenneitä suuria koordinoitua haasteita, erityisesti kun otetaan huomioon, että valtiot, joihin hakijat saapuvat ensin, joutuvat kantamaan suhteettoman suuren osan taakasta.

3.2. Kuten asiakokonaisuuteen SOC/649 kuuluvassa ETSK:n lausunnossa ⁽⁵⁾ todetaan, jäsenvaltiot voisivat uuden yhteisvastuumeکانismin mukaan osallistua EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden sisäisiin siirtoihin tai palauttamisen tukijärjestelyihin. ETSK:lla on omat epäilyksensä siitä, onko tämä oletettuun vapaaehtoiseen yhteisvastuuseen perustuva mekanismi toteuttamiskelpoinen. Sopimuksessa ei esitetä jäsenvaltioille kannustimia osallistua mekanismiin, vaikka ne olisivat tarpeen erityisesti siksi, että eräästä jäsenvaltiot ovat kieltäytyneet ottamasta osaa aikaisempaan sisäisten siirtojen ohjelmaan ⁽⁶⁾, ja siksi, ettei osallistumiseen nimenomaisesti veloiteta. ”Yhteisvastuuseen perustuvalla” mekanismilla voi olla myös sellainen päinvastainen vaikutus, että palautettava henkilö siirretäänkin tukea antavaan jäsenvaltioon, jos palauttaminen ei toteudu kahdeksan kuukauden kuluessa. Tämä saattaa johtaa palautettavien henkilöiden oikeuksia koskevan vastuuvollisuuden puutteellisuuteen. Lisäksi ehdotuksen mukainen uusi yhteisvastuumeکانismi

⁽⁴⁾ SWD(2020) 207 final.

⁽⁵⁾ EUVL C 123, 9.4.2021, s. 15.

⁽⁶⁾ Tuomio yhdistetyissä asioissa C-715/17, C-718/17 ja C-719/17 komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta.

kannustaa jäsenvaltioita olemaan osallistumatta sisäisiin siirtoihin, jotka ovat enemmän painetta aiheuttava, vaikeampi ja kalliimpi vaihtoehto, ja valitsemaan siirtojen sijasta palauttamistoimet⁽⁷⁾. Sen vuoksi on otettava käyttöön sitovia yhteisvastuutoimenpiteitä, jotka toteutetaan Euroopan komission tiedonannossa esitetyn kaltaisten pakollisten toimien muodossa.

3.3. ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saannin edellyttämää oleskeluaikaa lyhennetään kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta viidestä kolmeen vuoteen, kun he päättävät jäädä kansainvälisen suojelun myöntäneeseen jäsenvaltioon. Toimenpiteellä on selkeästi tarkoitus helpottaa kotoutumista paikallisyhteisöihin, vaikka sen voitaisiinkin katsoa rajoittavan liikkuvuutta EU:ssa ja antavan siten vahvistuksen sille, että taakka jää edelleen niiden maiden harteille, joihin hakijat saapuvat ensin.

3.4. ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa vedotaan oikeudenmukaiseen vastuunjakoon, mutta katsoo, että aiheutuvan taakan vastapainona ei ole tarpeeksi vahvaa yhteisvastuuta.

3.5. ETSK on tyytyväinen toimenpiteisiin, joilla parannetaan turvapaikka- ja palauttamispolitiikkaa koskevien kansallisten strategioiden koordinoitua, mutta pitää valittavana, että palauttamisvälineiden koordinoimiseksi on tehty enemmän ehdotuksia kuin turvapaikkamenettelyjen ja pakolaisten vastaanottomenettelyjen koordinoimiseksi.

3.6. ETSK panee merkille vaikeudet, joita EU-mailla on palautusten toteutumisen varmistamisessa, sekä komission halukkuuden siirtyä kohti yhteistä ja tehokasta eurooppalaista palauttamisjärjestelmää. Asiaa koskeva ehdotus perustuu palauttamistoimia varten annettavan operatiivisen tuen parantamiseen, ja siinä esitetään palauttamisasioiden kansallisten koordinaattoreiden nimeämistä. Komitea pitää valittavana, ettei palauttamisohjelmien operatiivisia ongelmia ole määritetty asianmukaisesti⁽⁸⁾, minkä vuoksi tämä strategisesti tärkeänä pidetty toimintamalli on riippuvainen EU:n ulkopuolisten alkuperä- ja kauttakulkumaiden yhteistyöhalukkuudesta. EU:n olisikin otettava vahvempi rooli yleisessä palauttamispolitiikassa.

3.7. Yhteisvastuun tulee ETSK:n mielestä olla automaattista. Yhteisvastuuvälitteet painottuvat kohtuuttomasti niille valtioille, joihin hakijat saapuvat ensin. Menettelyt ovat edelleen monimutkaisia ja pitkiä, eivätkä ne anna takeita sisäisistä siirroista. Käytössä on vain pakollisia rajamenettelyjä mutta ei automaattista vastuunjakomekanismia. Jäsenvaltioilta edellytettäviä toimenpiteitä ovat infrastruktuurin vahvistaminen (esim. teltat, luontoissuorituksina annettava apu), taloudellisen tuen lisääminen tai vapaaehtoisen paluun järjestelyjen parantaminen. Sille, millaisen panoksen eri maat antavat, ei määritellä selkeitä kriteerejä. Tämä ei ole tehokasta, ja toimet vain lisäävät ensimmäiseen saapumismaahan kohdistuvaa painetta. Täytäntöönpano kestää sitä paitsi kauan (kahdeksan kuukautta), minkä vuoksi vaarana on hakijoiden pakeneminen. Tarvitaan automaattisempaa mekanismia, jonka avulla voidaan varmistaa, että hakijat jakautuvat paremmin kaikkiin jäsenvaltioihin.

3.8. ETSK pitää lisäksi epäkäytännöllisenä, että yhteisvastuuseen liittyen on määritelty kolme hätätilannekategoriaa (tilanteet, joissa jäsenvaltioon kohdistuu tai uhkaa kohdistua painetta, kriisitilanteet ja etsintä- ja pelastusoperaatiot). Jäsenvaltioiden on haettava tukea jossakin näistä kolmesta kategoriasta, minkä jälkeen komissio määrittää, onko pyyntö pätevä (21 arviointikriteeriä) ja pyytää muilta mailta käytännön apua, joka voi karkeasti jaoteltuna olla muodoltaan joko sisäinen siirto tai palauttamisen tukijärjestely. Menettely on kankea ja aikaa vievä: Yhteisvastuutoimia on ensin pyydyttävä, minkä jälkeen laaditaan lausunto. Tämän jälkeen voidaan ryhtyä vapaaehtoisin yhteisvastuutoimiin ja päättää pakollisista yhteisvastuutoimista. Pakollisen yhteisvastuun tapauksessakin komission päätös riippuu erityisen komitean lausunnosta, ja ellei se ole puoltava, mihinkään toimenpiteisiin ei ryhdytä.

3.9. Sen lisäksi, että (etenkin kriisi- ja force majeure -tilanteita koskevassa asetuksessa) esitetyt määritelmät ovat ETSK:n mielestä epätasällisia, komitea katsoo myös, ettei muuttopaineen käsitettä ole määritelty selkeästi, vaikka siihen viitataan useasti kautta koko asetusehdotuksen.

3.10. Vaikka ajatus siitä, että jäsenvaltiot toteuttavat palautuksia sen mukaan, millaiset suhteet niillä on mihinkin kolmansiiin maihin, saattaa olla houkutteleva, tämä ei ehkä toimi, sillä alkuperämaan olosuhteet saattavat muuttua tai kyseiset maat voivat yksinkertaisesti kieltää palautukset. Esille nousee myös kysymys säilöönoton kaltaisista olosuhteista, sillä palautettavat henkilöt jäävät väistämättä rajalle ja tämän johdosta ne maat, joihin hakijat saapuvat ensin, muuttuvat suuriksi lähtöä odottavien henkilöiden "säilöiksi". Käytännössä ei ole edes varmaa, että (seulonta-asetuksessa kaavailtu) menettelyjen nopeuttaminen todella lisäksi palautusten määrää, koska palautukset riippuvat pääasiassa yhteistyöstä sellaisten kolmansien maiden kanssa, joiden kanssa EU:n on vielä neuvoteltava ja käytävä kauppaa (esimerkiksi viisumien myöntämiseen liittyvistä asioista). Tämä kasvattaa ihmisoikeusloukkauksien mahdollisuutta mutta myös paikallisyhteisöihin kohdistuvaa painetta.

(7) Valitettavasti ei ole mitään takeita sitä vastaan, että jotkin hallitukset päättävät ottaa palauttamistoimissa keskeisen roolin osana muuttajien ja pakolaisten vastaisia populistisia pyrkimyksiä.

(8) Komission tiedonanto COM(2017) 200 final.

3.11. ETSK ymmärtää, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi maaksi voitaisiin määritellä (tämä kysymys on uuden turvapaikka-asioiden hallinnointimenettelyn peruspilari) maa, jossa maahanmuuttajalla on sisarus tai sisaruksia, jossa hän on työskennellyt tai opiskellut tai joka on myöntänyt hänelle viisumin. Vaikka kriteerien laajentaminen on tervetullutta, se kuitenkin vain vahvistaa niiden maiden jatkuvan suuren taakan, joihin hakijat saapuvat ensin.

4. Huomiot ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

4.1. ETSK suhtautuu myönteisesti kriisi- ja force majeure -tilanteisiin liittyvien näkökohtien huomioimiseen muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa. Komitea pitää kuitenkin varsinaisia määritelmiä epäselvinä ja riittämättöminä. Tämä seikka johtaa yhdessä objektiivisten indikaattorien puuttumisen tai olemassaolon kanssa oikeusvarmuuden puuttumiseen.

4.2. ETSK huomauttaa, että vaikka kriisi- ja force majeure -tilanteita koskeva asetus tarjoaa mahdollisuuden varmistaa sitova yhteisvastuu, se kattaa lähinnä menettelyllisen tuen eikä niinkään kiireellisiä yhteisvastuutoimia. Yhteisvastuulta vievät pohjaa monimutkaiset ja byrokraattiset menettelyt, joita sen toteuttaminen edellyttää. On selvää, että kriisi- tai painetilanteessa on taattava sisäiset siirrot. Lisäksi olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla estetään jäsenvaltioita joutumasta kriisitilanteeseen.

4.3. ETSK huomauttaa, että muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvien kriisi- ja force majeure -tilanteiden ratkaisemismenettelyjä ja -mekanismeja luotaessa tulee huolehtia myös siitä, että ne ovat perusoikeuksien ja unionin yleisten periaatteiden sekä kansainvälisen oikeuden mukaisia.

4.4. ETSK on tyytyväinen siihen, että mekanismin aktivoiva jäsenvaltio voi kriisitilanteessa keskeyttää kansainvälisten velvoitteidensa (esim. turvapaikkahakemusten käsittely) täyttämisen jopa kolmeksi kuukaudeksi. Keskeyttämistä olisi myös voitava jatkaa niin kauan kuin kriisi kestää. Olisi hyödyllistä tehdä selväksi, miten kriisitilanteet määritellään, ja asettaa selkeät vertailuarvot sille, milloin maan kapasiteetti ylittyy tai saattaa ylittyä.

4.5. ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen siitä, että jäsenvaltioille annetaan kriisitilanteiden hoitamiseen tarvittavaa lisäaikaa ja että samalla varmistetaan asianomaisten menettelyjen ja oikeuksien tosiasiallinen ja nopea saatavuus ja että komissio voi antaa luvan turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn ja palauttamisia koskevan kriisinhallintamenettelyn soveltamiseen kuuden kuukauden määräajaksi, jota voidaan pidentää enintään vuoteen. Turvapaikanhakua ja palauttamisia koskevien kriisinhallintamenettelyjen mukaisia pidennettyjä määräaikoja ei voida kyseisen ajanjakson päätyttyä soveltaa uusiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

4.6. ETSK katsoo kuitenkin, että ehdotetun asetuksen suppea soveltamisala – sen puitteissa voidaan vain pidentää tai nopeuttaa menettelyjä – heikentää sen toimivuutta mekanismina, jota voidaan käyttää hätätilanteissa yhteisvastuutoimien toteuttamiseksi.

4.7. ETSK katsoo, että ehdotus voi tarjota mahdollisuuden edistää pakollista yhteisvastuuta, mutta tätä näkökohtaa ei ole sisällytetty asianomaisten asetuksen säädösosaan. Komitea katsookin, että ehdotus olisi sisällytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto] muuttamisesta, jotta vältetään kaikki epävarmuustekijät ja se riski, ettei sitä hyväksytä, sillä nämä säädökset ovat riippuvaisia toisistaan.

Bryssel 25. helmikuuta 2021.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Christa SCHWENG*