

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista

”Muutettu ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta”

(COM(2020) 611 final – 2016/0224(COD))

”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönnotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta”

(COM(2020) 612 final – 2020/0278(COD))

ja

”Muutettu ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Eurodac-järjestelmän perustamisesta biometristen tietojen vertailua varten asetuksen (EU) XXX/XXX [asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta] ja asetuksen (EU) XXX/XXX [uudelleensijoittamisasetus] tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä ja asetusten (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/818 muuttamisesta”

(COM(2020) 614 final – 2016/0132(COD))

(2021/C 155/10)

Esittelijä: **Panagiotis GKOFAS**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 27.11.2020
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	Työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus
Hyväksyminen jaostossa	8.2.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	25.2.2021
Täysistunnon nro	558
Äänestystulos	210/9/28
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK panee merkille uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jonka tavoitteena on puuttua monitahoiseen ja monimutkaiseen ilmiöön. ETSK katsoo, että uudet asetukset auttavat parantamaan EU:n rajaturvallisuutta. EU:hun saapuvien henkilöiden valvontaa varten ollaan perustamassa parempaa ja turvallisempaa menettelyä. Yhdenntettyä, yhteistä EU:n strategiaa, joka on joustava ja tulevaisuuteen suuntautuva, onkin kaivattu kipeästi ja jouduttu odottelemaan turhan pitkään. Valitettavasti nykyisiä ehdotuksia ei voida pitää kipeästi kaivattuna selkeänä edistysaskeleena maahanmuutto- ja turvapaikkakäytännöissä. **Lisäksi asianomaisten neljän tai viiden jäsenvaltion on perustettava maahanpääsyn epäämisen periaatteen pohjalta ⁽¹⁾ ”suljettuja keskuksia”, joissa ihmiset joutuvat odottamaan jopa kuuden tai seitsemän kuukauden ajan, ellei pitempään, kunnes menettelyjen tulokset ovat tiedossa, mikä johtaa tilanteisiin, jotka ovat moninkertaisesti aiempaa huonompia.**

1.2 Euroopan komissiolta ja EU:n jäsenvaltioilta tarvitaan huomattavia lisätoimia. ETSK:n tuoreissa lausunnoissa (asiakokonaisuudet SOC/649 ⁽²⁾, SOC/669 ⁽³⁾) kritisoidaan sekä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen että turvapaikkamenettelyasetuksen keskeisiä näkökohtia. ETSK toteaa yhdeksän asetuksen tarkastelun ja komission kanssa

⁽¹⁾ Maahanpääsyn epäämisen käsitettä on käytetty sekä Schengen-järjestelmässä että turvapaikkasäännöstössä (turvapaikkamenettelydirektiivin 43 artikla).

⁽²⁾ EUVL C 123, 9.4.2021, s. 15.

⁽³⁾ Ks. tämän virallisen lehden s. 58.

käymänsä yhteydenpidon perusteella myös, että näiden yhdeksän asetuksen täytäntöönpano vaikuttaa monilta osin ongelmalliselta. Tarvitaan kattavampaa muuttoliikestrategiaa, jotta voidaan varmistaa parempi synergia EU:n eri asetusten välillä sekä vastaukset niihin merkittäviin ongelmiin, joita esiintyy jäsenvaltioissa, joissa muuttoliikkeen vaikutukset tuntuvat voimakkaimmin.

1.3 ETSK haluaa ilmaista huolensa uusista rajamenettelyistä ja erityisesti tarpeesta suojella oikeutta anoa turvapaikkaa sekä seuraavista seikoista:

- virheellinen käsite "maat, joilla on alhainen turvapaikkahakemusten hyväksymisaste"
- huonosti määriteltyjen oikeudellisten käsitteiden ("turvallisuusuhka", "yleinen järjestys") käyttö, joka johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen
- ulkomaalaiset 12–18-vuotiaat lapset, joita lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn YK:n yleissopimuksen mukaisesti pidetään myös "lapsina"
- miten ja missä ihmisiä pidetään rajamenettelyn ajan, ja miten välttää oikeudellinen välitila takaamalla oikeus tosiasialliseen oikeussuojaan.

1.4 ETSK tunnustaa kansainvälisten yleissopimusten ja oikeudellisten takeiden mukaisten yhteisten, kattavien ja tehokkaiden turvapaikkamenettelyjen lisäarvon ja tarpeen EU:n ja jäsenvaltioiden luottamuksen voittamiseksi konkreettisten yhteisvastuumekanismien ja oikeudenmukaisesti jaettujen vastuualueiden ja sitoumusten avulla. Tällaista yhteistä turvapaikkajärjestelmää – joka on kattava, ilmentää yhteisvastuuta ja jakaa vastuun oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken – ei kuitenkaan esitetä tarkastelun kohteena olevassa komission ehdotuksessa. **Yhteisvastuuta koskeva säännös olisi sisällytettävä myös turvapaikkamenettelyasetukseen heti seurantavaiheen jälkeen Eurodacin antaman tietoteknisen tuen avulla. Jos "pakollinen yhteisvastuu" ei johda "pakollisiin siirtoihin" turvapaikkamenettelyasetuksen säännösten mukaisesti tai jos ei luoda menettelyjä, jotka mahdollistaisivat turvapaikan hakemisen EU:n jäsenvaltiosta ilman tarvetta ylittää EU:n rajoja, asetus ei käytännössä voi toimia. Olisi myös oltava kannustimia ja rajoituksia siirroille, ja joka tapauksessa turvapaikkamenettely pitäisi voida toteuttaa muussakin jäsenvaltiossa eikä ainoastaan ensimmäisessä saapumismaassa.**

1.5 ETSK korostaa, että ehdotettujen uusien menettelyjen tehokkuutta on jatkuvasti mitattava **järjestelmillä, joilla valvotaan perusoikeuksien kunnioittamista**, erityisesti kun on kyse haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja lasten oikeuksista, **turvapaikkahakemusten yksilöllisestä arvioinnista ja tehokkaista oikeussuojakeinoista**. Herää kuitenkin kysymys siitä, missä ja miten parannettu uusi paketti ja siihen liittyvät ehdotukset aiotaan panna täytäntöön ja minkä tyyppisin yhteisvastuu-, siirto- tai uudelleensijoittamissjärjestelyin.

1.6 ETSK kannattaa **yhdennetympää ja tasapainoisempaa tietoteknistä muuttoliikkeen hallintajärjestelmää, joka perustuu parannettuun Eurodac-tietokantaan ja jossa keskitytään hakemuksiin ja hakijoihin**. ETSK:n käsityksenä on ollut, että komissio on tietoinen siitä, että tarvitaan yhteinen lähestymistapa sormenjälkien ja terveys- ja turvallisuusriskien pakolliseen seulontaan ennen maahantuloa. Ehdotetusta pitkälle kehitetystä järjestelmästä huolimatta henkilöllä ei valitettavasti ole mahdollisuutta hakea turvapaikkaa muusta jäsenvaltiosta kuin ensimmäisestä maahantulomaasta, vaikka sen pitäisi olla mahdollista. **Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseen tällä hetkellä sisältyvät säännöt siitä, mikä jäsenvaltio vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, olisi vahvistettava turvapaikkamenettelyasetuksessa siten, että tehdään Eurodacin kautta mahdolliseksi se, että hakemuksen voivat käsitellä myös muut jäsenvaltiot.**

1.7 ETSK kannattaa EU:n rajoilla käyttöön otettavia uusia, nopeampia päätöksentekomenettelyjä, joissa kunnioitetaan kaikkia perusoikeuksia, ihmisoikeuksia ja oikeudellisia menettelyjä, mutta useita kysymyksiä herää: Miten menettelyt pannaan täytäntöön ja niiden noudattaminen varmistetaan? Miten palautukset toteutetaan? Missä on yhteisvastuu turvapaikkamenettelyasetuksessa, puhumattakaan turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksesta – jos niissä ylipäätään edes säädetään yhteisvastuusta? Kun henkilölle myönnetään turvapaikka, voiko tämä mennä toiseen jäsenvaltioon ensimmäisen saapumismaahan sijasta (*)? Voiko jäsenvaltio myöntää turvapaikan apua tarvitsevan henkilön suojelemiseksi, vai aletaanko hakemuksia hylätä? ETSK kehottaakin komissiota tarkistamaan ja selittämään ehdotuksen kauttaaltaan ja perinpohjaisesti ja erityisesti vastaamaan seuraavaan kysymykseen: Miten tämä uusi paketti parantaa yhteistä turvapaikkamenettelyä ja takaa oikeuden hakea turvapaikkaa?

(*) Aseman määrittelyä koskevan asetuksen mukaan pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman tuomat oikeudet ja edut ovat kytköksissä siihen jäsenvaltioon, joka on myöntänyt tämän aseman.

1.8 ETSK on huolissaan kolmansien maiden kansalaisten uusien seulonnamenetelyjen täytäntöönpanosta ulkorajoilla. Uusi mekanismi asettaa lisäpainetta niille EU:n jäsenvaltioille, jotka sijaitsevat EU:n meriulkorajoilla, ja suosii suljettujen keskustusten perustamista ulkorajoille tai niiden läheisyyteen. Vastaavat keskuksat ovat herättäneet vakavaa huolta ihmisoikeuksien suojelun ja kelpolisten asuinolujen näkökulmasta.

1.9 Rajamenettelyn tuloksena on joko turvapaikan myöntäminen tai hylkäävä päätös ja palautus. Jos turvapaikka myönnetään, sen myöntänyt jäsenvaltio on vastuussa asianomaisen henkilön kotouttamisesta. Uuden paketin mukaisesti tämä merkitsee kuitenkin heidän kotouttamistaan eteläisiin valtioihin, ilman minkäänlaista siirtomahdollisuutta tai yhteisvastuuta muilta jäsenvaltioilta. Jos turvapaikkaa ei myönnetä, jäsenvaltion täytyy palauttaa hylkäävän päätöksen saanut turvapaikanhakija. Tässä lähestymistavassa täytyy löytää keinoja tehdä sopimuksia EU:n ja kolmansien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja varmistaa tehokkaat menettelyt kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Jäsenvaltiot eivät voi tehdä keskenään yksittäisiä sopimuksia, eikä komissio mainitse mitään tällaisesta menettelystä.

1.10 Muuttoliikkeen hallinnan haasteisiin, jotka liittyvät erityisesti sen varmistamiseen, että kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt tunnustetaan nopeasti tai ryhdytään tosiasiallisesti palautustoimiin (niiden tapauksessa, jotka eivät ole suojelun tarpeessa), on tarkoitus vastata ”yhdenmukaisella tavalla” koko EU:n voimin, mutta **nykyisten ehdotusten ei voida katsoa toimivan näin**. Todellisuudessa asia jää yksinomaan ensimmäisen maahantulon jäsenvaltion hoidettavaksi, eikä oikeudenmukainen taakanjako toteudu. Sen toteutuminen edellyttäisi esimerkiksi turvapaikanhakijoiden pakollista siirtoa turvapaikkamenettelyn ja turvapaikkahakemusten käsittelyn aikana.

1.11 Erityisesti olisi luotava parempia menettelyjä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, jotka eivät todennäköisesti saa suojelua EU:lta⁽⁵⁾. Komission ehdotuksessa otetaan käyttöön **maahantuloa edeltävä seulonta**, jota olisi sovellettava kaikkiin ulkorajalla oleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä tai ovat tulleet maihin etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena. Valitettavasti tämä ”maahantuloa edeltävä seulonta” tehdään kuitenkin sen EU:n jäsenvaltion alueella, joka on ensimmäinen maahantulovaltio EU:n rajalla. ”Edeltävä” tarkoittaa sitä, että henkilö viedään ”suljettuun säilöönottokeskukseen” odottamaan ilman mahdollisuutta liikkua, kunnes jäsenvaltion viranomaiset ovat joko päättäneet myöntää turvapaikan⁽⁶⁾ tai palauttaa hänet lähtö- tai kauttakulkumaahan, jos palautus on mahdollinen – mitä se useimmissa tapauksissa ei ole.

1.12 ETSK kannattaa EU:n kehystä, jossa otetaan käyttöön yhdenmukaiset säännöt sellaisten sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden seulomista varten, jotka on otettu kiinni EU:n alueella ja jotka ovat vältäneet Schengen-alueelle saapumisen yhteydessä tehtävät rajatarkastukset. Tämän tarkoituksena on suojella Schengen- aluetta ja varmistaa sääntöjenvastaisen tai laittoman muuttoliikkeen tehokas hallinta.

1.13 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä, virastoja ja työmarkkinaosapuolia osallistumaan uusien toimintapolitiikkojen ja ohjelmien laatimiseen (esim. osaamiskumppanuudet), hyvien käytänteiden vaihtoon ja monenvälisiin kumppanuusohjelmiin, jotka liittyvät olemassa oleviin ”humanitaarisiin käytäviin”. Lisäksi se pyytää kehittämään uusia oikeudellisia kehyksiä, ottamaan käyttöön nopeita menettelyjä, joiden ansiosta humanitaarisia viisumeja voidaan käyttää laajemmin ja myöntää suuremmalle joukolle ihmisiä (muuttamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009⁽⁷⁾ 25 artiklan säännöksiä), ja sisällyttämään myös ”tukijärjestelyt” muuttoliikepolitiikan tavanomaiseksi lailliseksi maahantulokanavaksi, jota sovelletaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin. ETSK kehottaa lainsäätäjiä kiinnittämään huomiota siihen, että olemassa olevaan EU:n lainsäädäntöön, kuten Schengenin sopimukseen ja Lissabonin sopimukseen, sisältyy jo säännöksiä ja määräyksiä niiden henkilöiden toissijaisesta ja väliaikaisesta suojelusta, jotka pakenevat sotia tai luonnonkatastrofeja. Tämä osoittaa, että kansainvälistä suojaa tarvitseville haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille voidaan Euroopan unionin jäsenvaltioilla jo käytössä olevien lainsäädäntövälineiden avulla turvata sääntöjenmukainen maahantulo.

⁽⁵⁾ Niiden muuttajien osuus, jotka ovat lähtöisin maista, joiden osalta hyväksymisaste on alle 25 prosenttia, on noussut 14 prosentista vuonna 2015 57 prosenttiin vuonna 2018.

⁽⁶⁾ Säilöönnotosta rajamenettelyn aikana ks. EU:n tuomioistuimen tuomio C-808/18, kohdat 179 ja 183: ”Kyseisen 43 artiklan nojalla jäsenvaltiot nimittäin saavat ottaa direktiivin 2013/33 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettulla tavalla ’säilöön’ niiden rajoille tulevat kansainvälisen suojelun hakijat – ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä heille – kyseisessä 43 artiklassa säädettyin edellytyksin ja tässä samassa 43 artiklassa säädettyjen menettelyjen tehokkuuden takaamiseksi”; ”direktiivin 2013/32 43 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että tähän säännökseen perustuva säilöönnotto on oikeutettu vain siksi, että asianomainen jäsenvaltio voi tutkia ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä kansainvälisen suojelun hakijalle, onko hänen hakemuksensa jätettävä tutkimatta [–] tai onko se hylättävä perusteettomana [–].”

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) (EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1).

2. Yleisiä huomioita ja kommentteja

2.1 Uuden eurooppalaisen paketin luvataan edistävän **yhdenmukaista päätöksentekoa, jossa yhdistetään turvapaikka-asioihin, muuttoliikkeeseen, palauttamiseen, ulkorajojen suojeluun, maahantulijoiden salakuljetuksen torjuntaan ja suhteisiin keskeisessä asemassa oleviin maihin liittyvä politiikka, mikä kuvastaa kaikki hallinnonalat kattavaa lähestymistapaa**. Tarkasteltavana olevat asetusehdotukset aiheuttavat kuitenkin viime kädessä valtavan taakan Etelä-Euroopan jäsenvaltioille, mistä väistämättä seuraa, että asetuksia ei pystytä soveltamaan eikä niillä saavuteta tavoiteltua tulosta. Jonkin ajan kuluttua jäsenvaltioiden on käytännössä pakko hylätä lukuisia turvapaikkahakemuksia, vaikka ne täyttäisivät turvapaikan myöntämisen perusteet, jotta ei jouduttaisi pitämään yhä suurempia ihmisjoukkoja epäinhimillisissä olosuhteissa.

2.2 Eteläeurooppalaisilla jäsenvaltioilla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin ryhtyä säilöönotto- tai lähdönodottelukeskuksiksi.

2.3 Tässä lausunnossa käsitellään kolmea uuteen pakettiin sisältyvistä yhdeksästä välineestä: **i) uusi seulonnta-asetus, ii) muutettu ehdotus turvapaikkamenettelyasetuksen tarkistamisesta ja iii) muutettu ehdotus Eurodac-asetuksen uudelleenlaatumisesta**.

3. Erityisiä huomioita uudesta seulonnta-asetuksesta

3.1 Uudessa **seulonnta-asetuksessa ehdotetaan** ensimmäisen saapumisvaltion alueella toteutettavaa **maahantuloa edeltävää seulonntaa**, jota olisi sovellettava kaikkiin ulkorajalla oleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä tai ovat tulleet maihin etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena.

3.2 Saatavilla olevat maahantuloa koskevat tiedot osoittavat, että vuosina 2015–2016 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olleet kolmansien maiden kansalaiset ovat osittain korvautuneet muilla ryhmillä.

3.3 Erityisiä huomioita seulonntamenettelyn tavoitteista ja pääkohdista

3.3.1 Seulonnta tavoitteena on edistää muuttoliikettä ja eri ryhmistä koostuvia muuttovirtoja koskevaa uutta kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa henkilöiden henkilöllisyys mutta myös mahdolliset terveys- ja turvallisuusriskit todetaan nopeasti ja kaikki ulkorajalla olevat kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä tai ovat tulleet maihin etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena, ohjataan nopeasti sovellettavaan menettelyyn. Tavoitteena tulisi myös olla hyödyllisen välineen tarjoaminen ja se, että muut EU-maat voivat osallistua ja arvioida hakemusta turvapaikkamenettelyn aikana.

3.3.2 Ehdotuksessa esitetään, että asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia olisi suojeltava jäsenvaltioiden jatkossa perustaman mekanismin avulla.

3.3.3 Seulonntaan olisi kuuluttava erityisesti

a) alustava terveys- ja haavoittuvuustarkastus

b) henkilöllisyyden tarkistaminen eurooppalaisiin tietokantoihin verraten

c) biometristen tietojen (sormenjälki- ja kasvokuvatietojen) kirjaaminen asianmukaisesti tietokantoihin siltä osin kuin sitä ei ole vielä tehty

d) turvallisuustarkastus tekemällä haku asiaankuuluviin kansallisiin ja unionin tietokantoihin, erityisesti Schengenin tietojärjestelmään, sen varmistamiseksi, että henkilö ei muodosta uhkaa sisäiselle turvallisuudelle.

3.3.4 Seulonnta olisi oltava pakollinen, ja sitä ei pitäisi soveltaa vain ensimmäisessä maahantulovaltiossa, vaan kaikissa jäsenvaltioissa EU:n yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti. Kuten uudessa paketissa on kuvattu, turvapaikkamenettely toteutetaan vain ensimmäisessä saapumismaassa. **Jos ”pakollinen yhteisvastuu” ei johda ”pakollisiin siirtoihin”**

turvapaikkamenettelyasetuksen säännösten mukaisesti tai jos ei luoda menettelyjä, jotka mahdollistaisivat turvapaikan hakemisen EU:n jäsenvaltiosta ilman tarvetta ylittää EU:n rajoja, asetukset ei käytännössä voi toimia. Olisi myös oltava kannustimia ja rajoituksia siirroille, ja joka tapauksessa turvapaikkamenettely pitäisi toteuttaa muussakin jäsenvaltiossa eikä ainoastaan ensimmäisessä saapumismaassa.

3.3.5 Ehdotetun seulonnan odotetaan tuovan lisäarvoa nykyisille menettelyille, ja se pitäisi toteuttaa muissakin kuin ulkorajavaltioissa, terveyskysymyksiä lukuun ottamatta.

3.3.6 Riippumattomassa, tehokkaassa ja jatkuvassa seurantamekanismissa olisi otettava huomioon erityisesti perusoikeuksien kunnioittaminen seulonnan yhteydessä ja sovellettavien kansallisten sääntöjen noudattaminen säilöönottotapauksissa sekä **palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen**. Lisäksi sen yhteydessä olisi varmistettava, että valitukset käsitellään viipymättä ja asianmukaisella tavalla.

3.3.7 Ehdotuksessa otetaan huomioon EU:n virastojen eli Frontexin ja Euroopan unionin turvapaikkaviraston rooli, sillä virastot voivat auttaa ja tukea toimivaltaisia viranomaisia kaikissa näiden seuloonnan liittyvissä tehtävissä, mutta se ei ole riittävän selkeä. Lisäksi siinä annetaan perusoikeusvirastolle tärkeä mutta täysin läpinäkymätön tehtävä tukea jäsenvaltioita riippumattoman perusoikeuksien seurantamekanismin kehittämisessä seulonnan yhteydessä ja sovellettavien kansallisten sääntöjen noudattamisessa säilöönottotapauksissa sekä palauttamiskiellon periaatteen noudattamisessa.

4. Muutettu ehdotus turvapaikkamenettelyasetuksen tarkistamiseksi

4.1 ETSK pitää asianmukaisena tässä tehtyä valintaa eli uutta muutettua säädösehdotusta EU:n asetuksen muodossa direktiivin sijaan. ETSK:n mielestä tähän liittyy kuitenkin avoin kysymys siitä, miten se voidaan saattaa voimaan ja panna täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa ja erityisesti niissä, joihin on kohdistettu rikkomusmenettelyjä. **Komitea voi hyväksyä tämän ehdotuksen vain, jos eteläiset jäsenvaltiot eivät muutu sen seurauksena ihmisten säilöönotto- tai lähönodottelukeskuksiksi.**

4.2 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen parantaa kansainvälisen suojelun myöntämiseen tai peruuttamiseen liittyvää koordinoitua ja yhteisiä menettelyjä ja yhdenmukaistaa turvapaikka- ja palauttamispäätöksiä. Komitea pitää kuitenkin valitettavana, että ensimmäisiin maahantulovaltioihin perustettavien suljettujen säilöönottokeskusten toteuttamisen koordinoinnista on esitetty enemmän ehdotuksia kuin yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä, sillä ensimmäisille maahantulovaltioille asetetaan yksinomainen velvoite vastata turvapaikanhakijoista. Tästä saa sen hallitsevan vaikutelman, että **ehdotukset on suunnattu eteläisille jäsenvaltioille. ”Rajamenettelyjen” soveltamisen yhteydessä ei myöskään mainita lainkaan siirron mahdollisuutta.**

4.3 ETSK pitää valitettavana myös sitä, että ehdotuksessa ei ole kartoitettu asianmukaisesti mahdollisia ongelmia palautusohjelmien toteuttamisessa, erityisesti kun ajatellaan EU:n ulkopuolisten alkuperämaiden tai kauttakulkumaiden halukkuutta tehdä yhteistyötä EU:n kanssa.

4.4 ETSK korostaa, että tarvitaan kiireellisesti kattavampi strategia, joka perustuu muuttovirtojen hallintaa koskevaan tasapainoiseen ja jaettuun vastuuseen EU-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä.

4.5 Lisäksi ETSK korostaa tarvetta suojella lapsiperheitä riittävällä tavalla ja kehottaa komissiota kiinnittämään erityistä huomiota ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, turvapaikkaan liittyvien ohjausmenettelyjen yleiseen tehokkuuteen, toiminnan vaatimustasoa koskeviin indikaattoreihin ja hyvistä käytännöistä saatujen esimerkkien keräämiseen (ja julkaisemiseen Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston EASOn toimesta). **Ei voida hyväksyä, että lasta pidetään lapsena vain alle 12-vuotiaana eikä alle 18-vuotiaana kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn YK:n yleissopimuksen mukaan jokainen alle 18-vuotias on lapsi.**

4.6 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat viimeaikaisissa kuulemisissa ehdottaneet eräiden vastuun määrittämistä koskevien sääntöjen tarkistamista ja pakollista yhteisvastuumekanismia, joka koskee myös etsintä- ja pelastusoperaation myötä maihin tulleita henkilöitä. **Kansalaisjärjestöt ovat myös kannattaneet yhteisymmärrykseen pääsemistä vastuun käsitteestä jäsenvaltioiden välillä ja kehottaneet sisällyttämään aiempaa pysyvemmän sisäisten siirtojen mekanismin tarkistettuihin Dublin-sääntöihin⁽⁸⁾. ETSK pohtii, miten asianmukaisesti toimiva jäsenvaltioiden yhteisvastuumekanismi voitaisiin realistisesti toteuttaa uuden muutetun ehdotuksen nojalla. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseen tällä hetkellä sisältyvät säännöt siitä, mikä jäsenvaltio vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, olisi vahvistettava turvapaikkamenettelyasetuksessa siten, että tehdään Eurodacin kautta mahdolliseksi se, että hakemuksen voivat käsitellä myös muut jäsenvaltiot.**

5. Muutettu vuoden 2016 ehdotus Eurodac-asetuksen uudelleenlaatimisesta

5.1 **Muutetussa vuoden 2016 ehdotuksessa Eurodac-asetuksen uudelleenlaatimisesta pyritään luomaan yhteys tiettyjen henkilöiden ja heihin sovellettavien menettelyjen välille, jotta pystytään paremmin hallitsemaan sääntöjenvastaista muuttoliikettä ja havaitsemaan luvaton liikumista.**

5.2 Eurodac-järjestelmän tärkein tehtävä on tunnistaa turvapaikanhakijat ja helpottaa sormenjälki- ja kasvokuvatietojen (biometristen tietojen) avulla näytön keräämistä, jotta voidaan määrittää, mikä jäsenvaltio on vastuussa EU:ssa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

5.3 ETSK ei ole vakuuttunut siitä, että Eurodac-järjestelmä⁽⁹⁾ on asianmukainen väline sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen torjumiseksi tai tukee jäsenvaltioita tehokkaasti vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen myönnettävän tuen seurannassa⁽¹⁰⁾.

5.4 Ehdotus vuoden 2016 ehdotuksen muuttamisesta perustuu lainsäätäjien väliseen alustavaan yhteisymmärrykseen, ja sillä täydennetään lainsäätäjien tekemiä muutoksia. Ehdotuksella pyritään **muuttamaan Eurodac yhteiseksi eurooppalaiseksi tietokannaksi, jolla tuetaan turvapaikka-asioita, uudelleensijoittamista ja laitonta muuttoliikettä koskevia EU:n politiikkoja.**

5.5 Lisäksi tavoitteena on kerätä tarkempia ja kattavampia tietoja päätöksenteon tueksi **laskemalla hakemusten lisäksi yksittäisiä hakijoita** ja siten myötävaikuttaa paremmin laittoman muuttoliikkeen hallintaan ja luvattoman liikkumisen havaitsemiseen. **ETSK katsoo kuitenkin, että tämän pitkälle viedyn järjestelmän on myös tarjottava muuttajalle mahdollisuus hakea turvapaikkaa toisesta jäsenvaltiosta eikä vain ensimmäisestä maahantulomaasta.**

5.6 Eurodac-järjestelmän tarkoituksena on myös tukea asianmukaisten politiikkaratkaisujen määrittämistä tällä alalla **mahdollistamalla tilastojen laatiminen useista tietokannoista peräisin olevien tietojen perusteella.**

5.7 ETSK on samaa mieltä siitä, että yhteisiä sääntöjä sormenjälkien ja kasvokuvien ottamisesta kolmansien maiden kansalaisista Eurodacia varten on sovellettava samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.

5.8 ETSK kannattaa sellaisen **tietopohjavälineen luomista, joka tarjoaa Euroopan unionille tietoa EU:n alueelle laittomasti tai etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena tulevien kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärästä, mikä on välttämätöntä kestäväpohjaiselle ja näyttöön perustuvalla päätöksenteolla muuttoliike- ja viisumipolitiikkaa koskevissa asioissa.**

⁽⁸⁾ CEPS-tutkimusraportti, Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?, kesäkuu 2019.

⁽⁹⁾ Se parantaa jäsenvaltioiden seurantavalmiuksia tällä alalla ja ehkäisee avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevan tuen väärinkäyttöä, sillä jäsenvaltio saa tämän tiedon käyttöönsä välittömästi ja henkilö, jolle on myönnetty apua yhdessä jäsenvaltioissa, ei saa liikkua toiseen jäsenvaltioon saadakseen toisenlaista tai parempaa apua. Jäsenvaltioilla ei tällä hetkellä ole yhteistä tietokantaa tai muutakaan tapaa saada selville, onko palautettava henkilö jo saanut avustusta paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen. Tämä tieto on olennaisen tärkeä väärinkäytön ja kaksinkertaisen hyödyntämisen estämiseksi.

⁽¹⁰⁾ Rajanylitystietojärjestelmän (EES) ansiosta jäsenvaltiot voivat tunnistaa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, vaikka he olisivat tulleet EU:hun laillisesti. Tällaista järjestelmää ei kuitenkaan ole sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi, jotka ovat tulleet EU:hun sääntöjenvastaisesti ulkorajojen kautta. Nykyinen Eurodac-järjestelmä on ihanteellinen tietokanta tällaisen tiedon keräämiseksi, koska siihen sisältyy jo vastaavaa tietoa. Toistaiseksi tällaisten tietojen keräämisen tarkoituksena on vain auttaa määrittelemään, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ja Euroopan unioniin sääntöjenvastaisesti ulkorajojen kautta tulneiden tunnistaminen auttaa jäsenvaltioita ennen kaikkea hankkimaan palauttamista varten tarvittavat asiakirjat kolmansien maiden kansalaisille.

5.9 Eurodacin tarkoituksena on myös antaa lisätukea kansallisille viranomaisille näiden ollessa tekemisissä sellaisten turvapaikanhakijoiden kanssa, joiden hakemus on jo hylätty toisessa jäsenvaltiossa, mahdollistamalla hylättyjen hakemusten merkitseminen järjestelmään, mutta kansallisille viranomaisille on myös annettava oikeus käsitellä toisen jäsenvaltion käsittelemä hakemus uudelleen.

Bryssel 25. helmikuuta 2021.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Christa SCHWENG

LIITE

Seuraava muutosehdotus, joka sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin keskustelussa (työjärjestyksen 43 artiklan 2 kohta):

Kohta 2.2

Muutetaan.

2.2 Eteläeurooppalaisilla jäsenvaltioilla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin ryhtyä säilöönotto- tai lähönodottelukeskuksiksi perustaa suljettuja lähönodottelukeskuksia, joissa turvapaikanhakijoiden tilanne on erittäin ongelmallinen elinolojen ja oikeuksien kannalta.

Perustelu

Nykyinen teksti voidaan hyvin helposti tulkita väärin, sillä jäsenvaltiot eivät ryhdy säilöönottokeskuksiksi tai miksiäkään muuksikaan, vaan lähönodottelukeskuksia perustetaan jäsenvaltioihin.

Äänestystulos:

Puolesta: 96

Vastaan: 100

Pidättyi äänestämästä: 47

Seuraavat jaoston lausunnon kohdat muutettiin täysistunnossa hyväksytyyn muutosehdotuksen mukaisiksi, mutta ne saivat tuekseen yli neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 43 artiklan 2 kohta):

1.1 ETSK panee merkille uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jonka tavoitteena on puuttua monitahoiseen ja monimutkaiseen ilmiöön. ETSK katsoo, että uudet asetukset auttavat parantamaan EU:n rajaturvallisuutta. EU:hun saapuvien henkilöiden valvontaa varten ollaan perustamassa parempaa ja turvallisempaa menettelyä. Yhdennettyä, yhteistä EU:n strategiaa, joka on joustava ja tulevaisuuteen suuntautuva, onkin kaivattu kipeästi ja jouduttu odottelemaan turhan pitkään. Valitettavasti komissio ehdottaa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymykseen kaiken kaikkiaan samaa vanhaa keittoa, jota on kuumennettu uudelleen ja jota kuitenkin tavanomaiseen tapaan tarjoillaan eteläisen Euroopan maille kylmänä. **Lisäksi asianomaisista neljästä tai viidestä jäsenvaltiosta on tulossa ihmisille tarkoitettuja "suljettuja säilöönottokeskuksia" ⁽¹⁾ vähintään kuuden tai seitsemän kuukauden ajaksi, ellei pitempään, kunnes menettelyjen tulokset ovat tiedossa, mikä johtaa tilanteisiin, jotka ovat moninkertaisesti aiempaa huonompia.**

Äänestystulos:

Puolesta: 105

Vastaan: 99

Pidättyi äänestämästä: 43

1.2 ETSK huomauttaa, että komissio ei näytä pyrkivän ehdotuksillaan täysin vilpittömään onnistumiseen. Kaikissa komitean lausunnoissa (asiakokonaisuudet SOC/649, SOC/669 ja SOC/670) kritisoidaan sitä, että annetaan sekä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus että turvapaikkamenettelyasetus. ETSK toteaa yhdeksän asetuksen tarkastelun ja komission kanssa käymänsä yhteydenpidon perusteella myös, että näiden yhdeksän asetuksen täytäntöönpano ei todennäköisesti toimi ilman ongelmia. On komissiolle tyypillistä, että se ei käsittele muuttoliikettä yhtenäisenä kysymyksenä, vaan toteaa, että mahdolliset ehdotukset ja suositukset esitetään toisessa asetuksessa. Näin ollen mitään kysymyksiä ei voida sisällöllisesti liittää toisiinsa, vaan niitä käsitellään yksitellen kunkin yksinomaisen asetuksen soveltamisalan puitteissa. Toisin sanottuna jokaista asiakohtaa käsiteltäessä "pallo heitetään toiseen sääntöön", eli komissio yksinkertaisesti torjuu kaikki kommentit sillä perusteella, että kyse on eri säännöistä.

⁽¹⁾ Maahanpääsyn epäämisen käsitettä on käytetty sekä Schengen-järjestelmässä että turvapaikkasäännöstössä (turvapaikkamenettelydirektiivin 43 artikla).

Äänestystulos:

Puolesta: 101

Vastaa: 97

Pidättyi äänestämästä: 41
