



Bryssel 6.4.2016
COM(2016) 197 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**EUROOPAN YHTEISEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN JA
LAILLISTEN MAAHANPÄÄSYVÄYLIEN KEHITTÄMINEN**

Muuttoliike on ollut Euroopan kannalta ratkaiseva kysymys, ja tilanne säilyy samana myös tulevina vuosikymmeninä. Taustalla oleva talouteen, ilmastonmuutokseen, liikenteen ja viestinnän globalisaatioon sekä lähialueiden sotiin ja epävakauteen liittyvä kehitys johtaa siihen, että ihmiset pyrkivät jatkossakin Eurooppaan – päästäkseen turvaan, tavoitellakseen parempaa elämää tai tullakseen lähisukulaistensa luo. Euroopan maat pitävät edelleen päättäväisesti kiinni oikeudellisista ja moraalisisista sitoumuksistaan niitä kohtaan, jotka tarvitsevat suojaa sodalta ja vainolta. Lisäksi niiden on väestörakenteensa muuttuessa hyödynnettävä niitä mahdollisuuksia ja etuja, joita voidaan saavuttaa houkuttelemalla kykyjä ja osaamista ulkomailta.

Komissio toteuttaa jatkuvasti toimia meneillään olevan muuttoliike- ja pakolaiskriisiin johdosta: 10. helmikuuta se raportoi¹ Euroopan muuttoliikeagendan² mukaisesti toteutetuista ensisijaisista toimista, joilla pyritään vastaamaan välittömimpään haasteeseen eli palauttamaan järjestys itäisen Välimeren / Länsi-Balkanin reitille. Komissio jatkaa jäsenvaltioiden tukemista Eurooppa-neuvoston 18.–19. helmikuuta ja 17.–18. maaliskuuta pidettyjen kokousten sekä valtion tai hallitusten päämiesten 7. maaliskuuta järjestetyn kokouksen³ pohjalta kaikkien niiden sovittujen osatekijöiden täytäntöönpanossa, joilla pyritään tyrehdyttämään hallitsemattomat sääntöjenvastaisesti EU:hun tulevien muuttajien virrat, suojaamaan EU:n ulkorajoja ja turvaamaan Schengenin alueen eheys. Tähän tähdätään muun muassa sisäisiä siirtoja koskevien päätösten ja hotspot-järjestelykeskusten avulla sekä toimenpitein, joilla varmistetaan palauttamiset ja takaisinotot samalla, kun huolehditaan siitä, että henkilöillä, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua, on tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn.

Tämänhetkisen tilanteen hallintaan saamiseksi keskeisessä asemassa on nykyisten sääntöjen soveltaminen ja olemassa olevien välineiden ja mekanismien toiminnan parantaminen. Samanaikaisesti, kuten 18.–19. helmikuuta ja 17.–18. maaliskuuta kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä⁴ todetaan, on edistytävä EU:n nykyisen toimintakehyksen parantamisessa, jotta varmistetaan inhimillinen ja tehokas turvapaikkapolitiikka. Kriisin yhteydessä on tullut ilmi, että Euroopan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan rakenteissa ja täytäntöönpanossa on merkittäviä heikkouksia ja puutteita. EU:n on nyt otettava käyttöön välineitä muuttovirtojen hallinnan parantamiseksi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä Euroopan muuttoliikeagendassa esitetyn lähestymistavan mukaisesti.

Koska nykyinen järjestelmä säilyttää rakenteensa tai heikon täytäntöönpanonsa vuoksi tietyille jäsenvaltioille suhteettoman vastuun ja edistää hallitsemattomia sääntöjenvastaisen maahantulon virtoja, yleisenä tavoitteena on siirtyä kohti oikeudenmukaisempaa järjestelmää, joka tarjoaa järjestäytyneitä ja turvallisia muuttoväyliä EU:hun sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat suojelun tarpeessa tai jotka voivat osaltaan edistää EU:n talouden kehitystä. EU tarvitsee vakaan ja tehokkaan järjestelmän maahanmuuton kestävää hallintaa varten, jotta tulevaisuudessa tilanne on oikeudenmukainen sekä vastaanottavien yhteiskuntien ja EU:n kansalaisten että kolmansien maiden kansalaisten ja lähtö- ja kauttakulkumaiden kannalta. Jotta järjestelmä toimisi, sen on oltava kokonaisvaltainen ja perustuttava vastuun ja solidaarisuuden periaatteisiin.

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

Viime kuukausina on toteutettu merkittäviä toimia, joilla sääntöjenvastaiseen maahantuloon puututaan määrätietoisesti ja EU:n ulkorajoja pyritään hallinnoimaan entistä tehokkaammin. On olennaista, että Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta tehty asetusehdotus⁵ hyväksytään viimeistään kesäkuussa, jotta Euroopan raja- ja rannikkovartiosto voi aloittaa toimintansa kesän aikana. Myös siirtolaisten salakuljetuksen vastaisen⁶ ja palauttamista koskevien⁷ toimintasuunnitelmien täytäntöönpano etenee, kun erityisvirastot ja jäsenvaltiot ovat tehostaneet toimiaan tällä alalla.

Eurooppaan suuntautuvien ja Euroopan sisällä ilmenevien sääntöjenvastaisten maahantulovirtojen hillitseminen ja EU:n ulkorajojen suojaaminen voi kuitenkin toteutua tuloksellisesti vain, jos muuttoliikeilmiötä tarkastellaan laajasta ja kokonaisvaltaisesta näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että samalla on lisättävä laillisia ja turvallisia väyliä Eurooppaan, parannettava olemassa olevien laillista muuttoliikettä koskevien oikeudellisten välineiden käyttöä ja täytäntöönpanoa, lujitettava Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää sekä puututtava edelleen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. EU:n valmiuksia hallita muuttoliikettä voidaan parantaa niin, että kehitetään EU:n mahdollisuuksia houkutella tulevaisuudessa tarvitsemiamme kykyjä ja osaamista ulkomailta ja toisaalta hyödynnetään paremmin muuttoliikkeen etuja varmistamalla kaikkien – sekä pakolaisten että laillisten muuttajien – tosiasiallinen kotoutuminen ja osallistuminen vastaanottavaan yhteiskuntaan.

Tässä tiedonannossa esitetään yhdessä muiden Euroopan muuttoliikeagendan johdosta toteutettavien toimenpiteiden kanssa toimia, joilla edetään kohti inhimillisempää, oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa sekä paremmin hallittua laillista maahanmuuttoa koskevaa politiikkaa.

I. TAVOITTEENA VANKKA JA KESTÄVÄ YHTEINEN TURVAPAIKKAPOLITIikka

I.1 Muuttoliikekriisin paljastamat Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän heikkoudet

Muuttajien ja turvapaikanhakijoiden laajamittainen ja hallitsematon saapuminen Eurooppaan vuoden 2015 aikana on rasittanut suuresti sekä jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä että myös koko Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä koostuu säädöskehyksestä, joka kattaa kaikki turvapaikkamenettelyn osa-alueet, ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastosta (EASO), joka tukee säädöskehysten täytäntöönpanoa ja helpottaa jäsenvaltioiden välistä käytännön yhteistyötä. Kriisi on paljastanut heikkouksia järjestelmän rakenteessa ja täytäntöönpanossa, ja tämä koskee erityisesti Dublin-asetukseen perustuvia järjestelyjä.

Dublin-asetuksessa⁸ vahvistetaan perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään, mikä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

⁵ COM(2015) 671 final.

⁶ COM(2015) 285 final.

⁷ COM(2015) 668 final.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen

Henkilöillä, jotka hakevat suojelua tai joille on myönnetty suojeluasema, ei ole oikeutta valita, mihin jäsenvaltioon he haluavat asettua. Jos jäsenvaltio, jossa turvapaikanhakija jättää hakemuksen, ei ole vastuussa hakemuksen käsittelystä, hakija olisi siirrettävä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

Tämänhetkisen kriisin yhteydessä on noussut esiin Dublin-järjestelmään liittyvä puute: sitä ei ole suunniteltu varmistamaan turvapaikanhakijoita koskevan vastuun kestävää jakamista EU:ssa. Turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisessä sovellettava tärkein peruste on käytännössä se, minkä jäsenvaltion alueen kautta sääntöjenvastainen maahantulo on tapahtunut. Tämän arviointiperusteen soveltamisen taustalla on oletamus, että olisi tarpeen luoda yhteys turvapaikkakysymyksiä koskevan vastuunjaon ja jäsenvaltioille asetetun ulkorajojen suojaamisvelvoitteen noudattamisen välille. Valmiudet sääntöjenvastaisten maahantulovirtojen tehokkaaseen valvontaan ulkorajoilla riippuvat kuitenkin jossakin määrin kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Lisäksi viime vuosien kokemukset ovat osoittaneet, että erityisesti tiettyjen muuttoreittien kautta tapahtuvan joukoittaisen maahantulon tilanteissa nykyisen järjestelmän säännökset johtavat siihen, että oikeudellinen vastuu valtaosasta turvapaikanhakijoita kasautuu muutamille yksittäisille jäsenvaltioille. Tällainen tilanne asettaa minkä tahansa jäsenvaltion valmiudet koetukselle. Tämä selittää osittain myös sen, miksi EU:n sääntöjen noudattamista on viime vuosina laiminlyöty. Lisäksi muuttajat usein kieltäytyvät tekemästä turvapaikkahakemusta tai noudattamasta henkilöllisyyden selvittämistä koskevia velvoitteita jäsenvaltiossa, johon he ensiksi saapuvat, ja siirtyvät tämän jälkeen jäsenvaltioon, johon he haluavat asettua, ja hakevat sieltä turvapaikkaa. Tällainen edelleen liikkuminen on johtanut lukuisien turvapaikkahakemusten tekemiseen muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, johon on ensiksi saavuttu. Tämä tilanne on puolestaan johtanut siihen, että useat jäsenvaltiot ovat ottaneet uudelleen käyttöön sisärajatarkastukset hallitakseen muuttovirtaa.

Dublin-asetuksen täytäntöönpanossa oli kuitenkin jo ennen meneillään olevaa kriisiä ilmennyt niin vakavia puutteita, että vaikka kaikki jäsenvaltiot panisivat nykyiset säännöt tehokkaammin ja tiukemmin täytäntöön ja toteutettaisiin lisätoimia edelleen liikkumisen estämiseksi, on erittäin todennäköistä, että nykyinen järjestelmä ei pystyisi toimimaan kestäväällä tavalla muuttopaineiden jatkuessa⁹. Ongelmia aiheuttavat esimerkiksi vaikeudet saada todisteita ja päästä niistä yhteisymmärrykseen, kun pyritään todistamaan jäsenvaltion vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä, mikä johtaa siihen, että hakijoiden siirtoa koskevia pyyntöjä hylätään yhä enemmän. Vaikka jäsenvaltiot hyväksyisivätkin siirtopyynnöt, vain noin neljännes tällaisista tapauksista johtaa tosiasiallisiin siirtoihin, ja siirron toteuduttuakin monissa tapauksissa tapahtuu edelleen siirtymistä takaisin siirtävään jäsenvaltioon. Järjestelmän tuloksellisuutta heikentävät entisestään nykyiset säännöt, joiden mukaan vastuu siirtyy tietyn ajan kuluttua jäsenvaltiolta toiselle. Näin ollen jos hakija

vahvistamisesta, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31. Asetus sitoo Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia sen jälkeen kun nämä valtiot ilmoittavat haluavansa osallistua kyseisen asetuksen antamiseen ja soveltamiseen perussopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 21 mukaisesti. Näiden jäsenvaltioiden suhde tämän asetuksen muuttamiseen määritellään pöytäkirjassa N:o 21. Tanska soveltaa Dublin-asetusta kansainvälisen sopimuksen perusteella (EUVL L 66, 8.3.2006, s. 38). Sen on kyseisen sopimuksen 3 artiklan mukaan ilmoitettava komissiolle, aikooko se panna asetukseen tehtyjen muutosten sisällön täytäntöön.

⁹ Tämä on vahvistettu asetuksen (EU) N:o 604/2013 (Dublin III -asetus) täytäntöönpanoa koskeneessa ulkoisessa arvioinnissa ja arviointikertomuksessa (saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm).

pakoilee yhdessä jäsenvaltiossa riittävän pitkään tulematta tosiasiallisesti siirretyksi, vastuu siirtyy lopulta tälle jäsenvaltiolle.

Dublin-järjestelmän tuloksellista toimintaa estävät myös vaikeudet siirtää hakijoita niihin jäsenvaltioihin, joissa turvapaikkamenettelyjen ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteiden olennaisilla osa-alueilla on systeemisiä puutteita. Järjestelmän erityisen kriittiseksi heikkoudeksi on osoittautunut se, että Kreikkaan tehtävät siirrot ovat olleet keskeytyksissä vuodesta 2011, erityisesti, kun otetaan huomioon Kreikkaan viime kuukausina saapuneiden muuttajien suuri määrä¹⁰.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ominaispiirteenä on myös turvapaikanhakijoiden vaihteleva kohtelu eri jäsenvaltioissa muun muassa turvapaikkamenettelyjen keston tai vastaanotto-olosuhteiden suhteen, mikä puolestaan edistää luvaton edelleen liikkumista. Nämä erot johtuvat osittain nykyiseen turvapaikkamenettelydirektiiviin¹¹ ja vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin¹² sisältyvistä usein harkinnanvaraisista säännöksistä. Lisäksi, vaikka aseman määrittelyä koskevassa direktiivissä¹³ säädetään aseman tunnustamista ja EU:n tasolla tarjottavaa suojelua koskevista vaatimuksista, käytännössä turvapaikkahakemusten hyväksymisaste vaihtelee joskus suuresti jäsenvaltioiden välillä¹⁴. Jäsenvaltiot eivät ole myöskään lähentyneet riittävästi sen suhteen, milloin tietystä lähtömaasta tuleville hakijoille päätetään myöntää pakolaisasema (myönnetään henkilöille, jotka pakenevat vainoa) ja milloin toissijainen suojeluasema (myönnetään henkilöille, jotka pakenevat vakavan haitan vaaraa, kuten aseellista konfliktia). Myös tämä ero on kannustanut luvattomaan edelleen liikkumiseen, samoin kuin erot oleskelulupien kestossa sekä oikeudessa sosiaalihuoltoon ja perheen yhdistämiseen.

EU:n turvapaikkajärjestelmä on koko maailman tasolla yksi laajinta suojelua tarjoavista ja avokätisimmistä, ja kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman myöntäminen EU:n jäsenvaltioissa on käytännössä lähes aina johtanut pysyvään EU:hun asettumiseen. Järjestelmän alkuperäisenä ja ensisijaisena tehtävänä oli kuitenkin myöntää suojelua ainoastaan niin pitkäksi aikaa kuin riski joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa jatkuu. Kun olosuhteet lähtömaassa tai hakijan tilanne muuttuvat, suojelua ei enää tarvita. Vaikka aseman määrittelyä koskeva direktiivi sisältää säännöksiä aseman lakkaamisesta, niitä ei tällä hetkellä käytännössä sovelleta järjestelmällisesti.

Komissio on toteuttanut Euroopan muuttoliikeagendassa määritettyjen välittömien painopisteiden pohjalta taloudellisia, oikeudellisia¹⁵ ja operatiivisia toimenpiteitä, joiden

¹⁰ Komissio antoi 10. helmikuuta 2016 suosituksen [C(2016) 871 final] kiireellisistä toimenpiteistä, jotka Kreikan on toteutettava Dublin-asetuksen nojalla tehtävien siirtojen aloittamiseksi uudelleen.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 249.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle, EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9.

¹⁴ Esimerkiksi tammikuun ja syyskuun 2015 välisenä aikana Afganistanista tulevien turvapaikanhakijoiden osalta turvapaikkahakemusten hyväksymisaste oli Italiassa lähes 100 prosenttia, Bulgariassa 5,88 prosenttia.

¹⁵ Komissio lähetti 10. helmikuuta 2016 jäsenvaltioille perustellut lausunnot yhdeksässä tapauksessa, joissa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän muodostavien direktiivien säännöksiä ei ole asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

tarkoituksena on panna Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän säännöt täytäntöön nykyistä paremmin, kuten se selosti lähemmin 10. helmikuuta 2016 antamassaan tiedonannossa. Komissio teki erityisesti ehdotuksen kahdesta syyskuussa sovitusta kriisiin liittyvästä väliaikaisesta siirtojärjestelmästä, joissa määrätään tiettyjä turvapaikanhakijoita koskevan vastuun siirtämisestä Italialta ja Kreikalta muille jäsenvaltioille

On olennaisen tärkeää, että nämä toimenpiteet toteutetaan täysimääräisesti ja nopeasti, jotta voidaan vastata välittömiin haasteisiin. Unionin on pyrittävä kaikkien jäsenvaltioiden yhteisiin toimin ja komission ja unionin elinten täysimääräisellä tuella soveltamaan voimassa olevia sääntöjä asianmukaisesti, jotta voidaan lujittaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnan vakautta ja järjestystä. Samaan aikaan EU:n on otettava opikseen nykyisestä kriisistä ja ryhdyttävä käsittelemään turvapaikkajärjestelmän puutteita pidemmällä aikavälillä. Sen vuoksi tarvitaan toimia, jotta voidaan varmistaa inhimillisen, oikeudenmukaisen ja tehokkaan järjestelmän luominen tulevaisuutta varten.

I.2 Rakenteellisten puutteiden korjaaminen: viisi painopistettä

Komissio katsoo, että Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää olisi kehitettävä viidellä painopistealalla.

Painopisteet

a) Kestävän ja oikeudenmukaisen järjestelmän luominen turvapaikanhakijoista vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä varten

Tavoite: Mukautetaan Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää siten, että sen avulla pystytään nykyistä paremmin käsittelemään tilanteita, joissa tiettyjen rajanylityspaikkojen kautta saapuu suuria määriä turvapaikanhakijoita ja/tai pakolaisia, ja varmistetaan jäsenvaltioiden välinen laaja solidaarisuus ja oikeudenmukainen vastuunjako kohdentamalla turvapaikanhakijat tasapuolisesti.

Toimet: Komissio ehdottaa Dublin-asetuksen muuttamista joko yksinkertaistamalla ja täydentämällä sitä oikeudenmukaisuuteen tähtäävällä korjausmekanismilla tai ottamalla käyttöön uusi järjestelmä, joka perustuu tiettyyn jakoperusteeseen.

b) Eurodac-järjestelmän lujittaminen

Tavoite: Tuetaan Dublin-asetuksen soveltamista ja helpotetaan sääntöjenvastaisen maahantulon torjuntaa.

Toimet: Komissio ehdottaa Eurodac-järjestelmän mukauttamista vastaamaan Dublin-järjestelmän muutoksia ja sen tarkoituksen laajentamista pelkkiä turvapaikka-asioita kattavammaksi.

c) EU:n turvapaikkajärjestelmän sääntöjen lähentymisen edistäminen

Tavoite: Lujitetaan ja yhtenäistetään edelleen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän sääntöjä, jotta varmistetaan yhdenvertaisempi kohtelu koko EU:n alueella ja vähennetään Euroopan unioniin houkuttelevia perusteettomia vetotekijöitä.

Toimet: Komissio ehdottaa uutta asetusta, jolla perustetaan koko EU:ssa sovellettava yhteinen turvapaikkamenettely ja korvataan turvapaikkamenettelydirektiivi, uutta aseman määrittelyä koskevaa asetusta, jolla korvataan aseman määrittelyä koskeva direktiivi, ja vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin tehtäviä kohdennettuja muutoksia.

d) Edelleen liikkumisen ehkäiseminen EU:n sisällä

Tavoite: Varmistetaan, että Dublinin yleissopimukseen perustuvan menettelyn toiminta ei rapaudu kansainvälistä suojelua hakevien ja sitä saavien henkilöiden väärinkäytösten ja turvapaikkakeinotellun takia.

Toimet: Komissio sisällyttää tiukennettuja menettelyllisiä toimenpiteitä ehdotuksiinsa, jotka koskevat turvapaikkamenettelyistä ja aseman määrittelystä annettavia uusia asetuksia sekä vastaanotto-olosuhteista annettavaa direktiiviä. Tavoitteena on hillitä sääntöjenvastaista liikkumista muihin jäsenvaltioihin ja määrätä sen perusteella seuraamuksia.

e) EU:n turvapaikkaviraston uusi toimeksianto

Tavoite: Helpotetaan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja tarkistetun Dublinin jakomekanismin toimintaa, kehitetään kohdennettuja toimenpiteitä keskeisillä aloilla ja varmistetaan suojelutarpeiden yhdenmukaisempi arviointi kaikissa jäsenvaltioissa.

Toimet: Komissio ehdottaa EU:n turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toimeksiannon muuttamista niin, että se voi toimia sekä politiikan täytäntöönpanijana että entistä vahvempana operatiivisena toimijana, ja riittävän rahoituksen ja oikeudellisten keinojen myöntämistä virastolle tätä tarkoitusta varten.

a) Kestävä ja oikeudenmukainen järjestelmä turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä varten

Dublin-asetuksessa vahvistetaan perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritetään, mikä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Niiden tavoitteena on varmistaa turvapaikanhakijoiden nopea pääsy turvapaikkamenettelyn piiriin ja hakemuksen sisällön käsittely yhdessä, selkeästi määritetyssä jäsenvaltiossa. Nämä tavoitteet ovat edelleen voimassa. Vaihtoehto, jossa turvapaikanhakijat saisivat valita hakemuksensa käsittelyjäsenvaltion, toimisi vetotekijänä, vaikka jäsenvaltioiden välillä olisi täysin tasapuoliset toimintaedellytykset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteiden ja heidän hakemustensa käsittelyn suhteen. Sen yhteydessä ei myöskään toteutuisi solidaarisuuden periaate eikä oikeudenmukainen vastuunjako. Tällaisten perusteiden ja menettelyjen tarve perustuu perussopimukseen.

Komissio aikoo esittää mahdollisimman pian ehdotuksen Dublin-järjestelmän uudistamiseksi. Tässä vaiheessa olisi harkittava kahta päävaihtoehtoa Dublin-järjestelmän mukaisen vastuun määrittämisen uudistamiseksi. Molemmissa vaihtoehdoissa jäsenvaltion, johon muuttaja on saapunut ensiksi, olisi hoidettava kaikkien muuttajien henkilöllisyyden selvittäminen, rekisteröinti ja sormenjälkien ottaminen sekä palautettava ne, jotka eivät tarvitse suojelua. Lisäosoituksena solidaarisuudesta olisi ehkä tarpeen harkita EU:n rahoituksen osoittamista molemmille vaihtoehdoille. Koska kummankin vaihtoehdon tarkoituksena on puuttua joukoittaisen maahantulon tilanteisiin, olisi harkittava myös tilapäistä suojelua koskevan direktiivin¹⁶ kumoamista.

¹⁶ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, EYVL L 212, 7.8.2001. Tämä EU:n turvapaikka-asioiden väline on tarkoitettu aktivoitua vastauksena kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden joukoittaiseen maahantuloon, mutta sen mukaisia toimia ei ole koskaan käynnistetty. Tämä johtuu pääasiassa siitä, ettei välineeseen sisälly sisäänrakennettua pakollista yhteisvastuun mekanismia, jolla varmistettaisiin oikeudenmukainen vastuunjako jäsenvaltioiden välillä.

- *Vaihtoehto 1: Nykyisen järjestelmän täydentäminen oikeudenmukaisuuteen tähtäävällä korjausmekanismilla*

Tässä vaihtoehdossa nykyiset vastuunjakoperusteet säilytettäisiin olennaisilta osin ennallaan, mutta järjestelmää täydennettäisiin jakoperusteeseen perustuvalla, oikeudenmukaisuuteen tähtäävällä korjausmekanismilla, joka mahdollistaisi tietyissä olosuhteissa kohdentamisen mukautukset. Tässä vaihtoehdossa säilytettäisiin yhteys turvapaikka-asioita koskevan vastuun jakamisen ja ulkorajojen suojaamista koskevien jäsenvaltioiden velvoitteiden noudattamisen välillä, mutta sen avulla olisi mahdollista reagoida paremmin tilanteisiin, joissa yksittäisten jäsenvaltioiden kautta kulkee joukoittain muuttajia, ja lisätä oikeudenmukaisuutta jäsenvaltioiden välillä. Korjausmekanismiin voitaisiin yhdistää Dublin-asetukseen menettelyjen tehostamiseksi tehtäviä muutoksia, erityisesti vastuun lakkaamista koskevien lausekkeiden poistaminen.

Täydentävä korjausmekanismi voitaisiin kehittää komission viime vuoden syyskuussa ehdottaman kriisitilanteen siirtojärjestelmän¹⁷ pohjalta. Se on tarkoitus käynnistää tilanteissa, joissa Dublin-asetuksen soveltaminen uhkaa vaarantua sen vuoksi, että jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmä kuormittuu huomattavasti kolmansien maiden kansalaisten suhteettoman laajamittaisen maahantulon aiheuttaman voimakkaan paineen seurauksena. Lisäksi voitaisiin pohtia, olisiko täydentävän mekanismin käynnistämisen oltava yhteydessä myös siihen, että tuleva Euroopan raja- ja rannikkovartiosto on jo aiemmin aktivoinut operatiivisen ulkorajatuen¹⁸.

Jotta muuttajien huomattavan maahantulon kohteena olevia jäsenvaltioita pystyttäisiin tukemaan tehokkaasti, voitaisiin harkita komission viime vuonna ehdottaman täydentävän mekanismin mukauttamista. Erityisesti jos vastuun jakautumisessa jäsenvaltioiden välillä esiintyy merkittävää epäoikeudenmukaisuutta, sitä voitaisiin vähentää toteuttamalla sisäisiä siirtoja heti, kun ennalta määrätty turvapaikanhakijoiden määrän raja-arvo on saavutettu tietyssä jäsenvaltiossa. Raja-arvo voitaisiin määrittää esimerkiksi siten, että sisäinen siirto toteutettaisiin vasta silloin, kun tietylle jäsenvaltiolle kohdennettu turvapaikanhakijoiden määrä ylittää merkittävästi määrän, joka seuraisi turvapaikanhakijoiden jakamisesta eri puolille EU:ta tiettyjen objektiivisten kriteerien pohjalta. Toinen mukautus voisi olla mahdollisuus siirtää sisäisesti hakijat, joille kohtuullisen todennäköisesti myönnetään kansainvälistä suojelua¹⁹, jolloin ei pitäydyttäisi pelkästään kansallisuuksissa, joiden turvapaikkahakemusten hyväksymisaste on vähintään 75 prosenttia.

- *Vaihtoehto 2: Uusi jakoperusteeseen pohjautuva turvapaikkahakemusten jakamisjärjestelmä EU:ssa*

Uudessa EU:n turvapaikkahakemusten jakamisjärjestelmässä vastuun määrittäminen ei useimmiten olisi enää yhteydessä jäsenvaltioon, jossa ensimmäinen hakemus on jätetty tai sääntöjenvastainen maahantulo tapahtunut. Sen sijaan vastuu kohdennettaisiin ensisijaisesti jäsenvaltioiden suhteellisen koon, vaurauden ja vastaanottokyvyn huomioon ottavan jakoperusteen pohjalta²⁰. Tämä merkitsisi perustavanlaatuisia muutoksia nykyiseen

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

¹⁹ Esimerkiksi kaikki hakijat, jotka eivät tule EU:n turvalliseksi luokittelemasta lähtömaasta.

²⁰ Vaikka jakoperuste voisi olla nykyisten ja ehdotettujen sisäisten siirtojen järjestelmien lähestymistavan mukainen, sen rakennetta voitaisiin pohtia tarkemmin, erityisesti sen osalta, miten otetaan huomioon erilaiset

järjestelmään. Tietty kriteerit – erityisesti hakijan perhesiteet tai riippuvuussuhteet, lapsen etu ja viisumi tai oleskelulupa – menisivät kuitenkin nykykäytännön tapaan jakoperusteen soveltamisen edelle ja voisivat johtaa jakoperusteen mukaisessa jaossa jäsenvaltioiden osuuden vastaavaan vähentämiseen. Lisäksi kun tietyn jäsenvaltion vastuu olisi lopullisesti vahvistettu, tämä jäsenvaltio olisi jatkossa ainoana vastuussa hakijan hakemuksen käsittelystä, mikä estäisi edelleen liikkumista ja lyhentäisi ja tehostaisi menettelyjä.

Tämä eroaa vaihtoehdosta 1 siinä, että useimmat hakijat kohdennettaisiin jakoperusteen mukaisesti suoraan toiseen jäsenvaltioon, kun he tekevät hakemuksen jossakin EU:n alueella. Jäsenvaltio, jossa ensimmäinen hakemus on tehty, vastaisi kuitenkin turvapaikkahakemusten käsittelystä esimerkiksi niiden hakijoiden osalta, jotka tulevat EU:n turvallisiksi määrittelemistä maista. Näin helpotettaisiin hakijoiden pikaista palauttamista ja säilytettäisiin yhteys jäsenvaltioiden velvoitteisiin suojata ulkorajoja. Tästä vaihtoehdosta voitaisiin soveltaa eri variaatioita, joissa jäsenvaltiolle, jossa hakemus on tehty, annetaan enemmän tai vähemmän vastuuta sen tarkistamiseksi, sovelletaanko jakoperusteen ohittavia kriteerejä, kuten sitä, onko hakijalla perhesiteitä toiseen jäsenvaltioon. Yksi vaihtoehto voisi olla tämän tarkistuksen tekeminen siinä jäsenvaltiossa, jossa hakemus on tehty. Toinen vaihtoehto voisi olla, että tarkistus tehdään vasta siinä jäsenvaltiossa, johon hakija on kohdennettu jakoperusteen mukaisesti.

- *Pitkän aikavälin näkökulma*

Kuten jo Euroopan muuttoliikeagendassa todettiin, pitkällä aikavälillä voitaisiin harkita mahdollisuutta siirtää turvapaikkahakemusten käsittelyvastuu kansalliselta tasolta EU:n tasolle. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muuttamalla EASO virastoksi, joka tekisi ensimmäisen käsittelyvaiheen päätökset EU:n tasolla ja jolla olisi kansallinen sivutoimisto kussakin jäsenvaltiossa. Lisäksi voitaisiin pohtia mahdollisuutta perustaa EU:n tasolla toimiva muutoksenhakurakenne. Tällaista lähestymistapaa sovellettaessa jäsenvaltiot olisivat edelleen vastuussa turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja pakolaisaseman saaneista, jotka kohdennettaisiin jäsenvaltioille jakoperusteen perusteella, kuten edellä on ehdotettu.

Tällä tavoin luotaisiin yhtenäinen ja keskitetty päätöksentekoprosessi, joka koostuisi ensimmäisen päätöksen tekemisestä ja muutoksenhausta. Näin sillä varmistettaisiin menettelyjen täydellinen yhdenmukaistaminen sekä suojelutarpeiden yhdenmukainen arviointi EU:n tasolla. Jakamalla turvapaikanhakijat jäsenvaltioiden kesken jakoperusteen mukaisesti varmistettaisiin samalla oikeudenmukainen vastuunjako heistä huolehtimiseksi. Sen lisäksi, että näiden uusien turvapaikka-asioita käsittelevien EU-tason elinten perustaminen edellyttäisi huomattavaa institutionaalista muutosta, niille olisi kohdennettava huomattavat resurssit, jotta ne pystyisivät käsittelemään sen erittäin suuren määrän hakemuksia, jonka jäsenvaltioiden viranomaiset tällä hetkellä hoitavat²¹. Tällaisen kauaskantoisen ratkaisun olisi näin ollen vaikea kuvitella syntyvän lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä.

kriteerit, kuten jäsenvaltioiden pakolaisväestö ja työttömyysaste sekä niiden toteuttamat muut toimet esimerkiksi uudelleensijoittamisen osalta.

²¹ Vuonna 2015 EU:ssa tehtiin 1,3 miljoonaa hakemusta.

b) Eurodac-järjestelmän lujittaminen

Jäsenvaltiot käyttävät Eurodac-järjestelmää ja sen tietokantaan tallennettuja sormenjälkiä todisteena siitä, että kansainvälistä suojelua hakeva tai sääntöjenvastaisesti maahan tuleva on ollut ennen saapumistaan jäsenvaltioon jossakin muussa jäsenvaltiossa. Tällä tuetaan Dublin-asetuksen soveltamista. Komissio aikoo ehdottaa Eurodac-järjestelmän muuttamista vastaamaan Dublin-järjestelmään tehtäviä muutoksia. Näin varmistetaan, että se voi toimittaa toimintansa kannalta tarpeelliset sormenjälkitodisteet.

Kun lisäksi otetaan huomioon jäsenvaltioiden vaikeudet valvoa tuloksellisesti laitonta maahantuloa ulkorajoilla ja sen jälkeistä liikkumista, on tärkeää laajentaa Eurodac-järjestelmän käyttötarkoitusta turvapaikka-asioiden ulkopuolelle. Eurodac-järjestelmän avulla voidaan lisätä merkittävästi jäsenvaltioiden mahdollisuuksia jäljittää sääntöjenvastaisesti maahan tulevia EU:ssa tallentamalla sormenjälkitietoja kaikkiin luokkiin ja mahdollistamalla vertailujen tekeminen suhteessa kaikkiin tallennettuihin tietoihin.

Komissio aikoo ehdottaa Eurodacin soveltamisalan laajentamista siten, että sillä voidaan edistää sääntöjenvastaisen maahantulon torjuntaa mahdollistamalla järjestelmän käyttäminen helpottamaan sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden palauttamista. Tällöin Eurodac-järjestelmää käytettäisiin keinona nopeuttaa muuttajien henkilöllisyyden selvittämistä ja palauttamista varten tarvittavien asiakirjojen hankkimista, ja se antaisi mahdollisuuden arvioida paremmin pakenemisen riskiä, mikä tehostaisi ja nopeuttaisi palauttamista ja takaisinottomenettelyjä.

Kuten komission tiedonannossa Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi²² todetaan, komissio aikoo osana nykyisen järjestelmän yleistä arviointia kartoittaa myös puutteita, joita on käsiteltävä pitkällä aikavälillä kehittämällä järjestelmän tiettyjä teknisiä toimintoja, kuten biometristen tunnisteiden mahdollista käyttöä tietosuojanormien mukaisesti.

c) Lähentymisen edistäminen ja todellinen EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä

Yleisemmällä tasolla komissio aikoo ehdottaa kattavaa menettelyjen yhdenmukaistamista koko EU:ssa muuttamalla nykyinen turvapaikkamenettelydirektiivi **uudeksi asetukseksi, joka koskee yhden yhteisen turvapaikkamenettelyn luomista EU:ssa**. Sillä korvattaisiin nykyiset jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat järjestelyt, mikä vähentäisi kannustimia tulla EU:hun ja siirtyä EU:n sisällä. Kuultuaan jäsenvaltioita ja sidosryhmiä komissio aikoo ehdottaa, että turvapaikkamenettelyn keskeisiä osatekijöitä, kuten hakemuksen tutkittavaksi ottamista, rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn käyttöä, myöhempien hakemusten käsittelyä ja oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle, koskevien nykyisten harkintavaltaan perustuvien sääntöjen tilalle laadittaisiin uudet säännöt. Olennainen osa tällaista yhteistä menettelyä on menettelyn enimmäiskeston yhdenmukaistaminen, sekä ensimmäisen päätöksen tekemisen osalta että muutoksenhakuvaiheessa.

Eräs yhteisen lähestymistavan olennainen näkökohta koskee ns. turvallisen maan mekanismien käyttöä. Komissio antoi syyskuussa 2015 ehdotuksen asetukseksi turvallisia alkuperämaita koskevan EU:n yhteisen luettelon laatimisesta²³, jonka tarkoituksena on

²² COM(2016) 205 final.

²³ COM(2015) 240 final.

helpottaa näistä maista tulevien henkilöiden hakemusten nopeaa käsittelyä. On tärkeää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät asetuksen viipymättä. Tavoitteena on edetä komission ehdotusten pohjalta kohti EU:n tasolla täysin yhdenmukaistettua turvallisten alkuperämaiden luetteloa, ja asettaa ensi sijalle sellaisten kolmansien maiden sisällyttäminen luetteloon, joista EU:hun tulee merkittävä määrä hakijoita. Lisäksi komissio aikoo ehdottaa turvallisen alkuperämaan mekanismin käytön prosessuaalisten seurausten yhdenmukaistamista ja nykyisen harkintavallan poistamista sen käyttämisen osalta.

Komissio kehotti 10. helmikuuta 2016 antamassaan tiedonannossa kaikkia jäsenvaltioita säätämään turvallisen kolmannen maan mekanismista ja edellyttämään sen käyttöä kansallisessa lainsäädännössään. Mekanismi mahdollistaa tiettyjen hakemusten jättämisen käsittelemättä, jos hakija voi saada suojelua kolmannessa maassa. Komissio aikoo ehdottaa myös yhdenmukaistetumpaa EU:n lähestymistapaa mekanismin käyttöön noudattaen täysin kansainvälisiä velvoitteita, jotka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Geneven yleissopimuksessa. Näin voidaan varmistaa, että sitä sovelletaan samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi on tarkoitus luoda mekanismi turvallisia kolmansia maita koskevan EU:n luettelon hyväksymiseksi.

Tämän ohella on varmistettava, että hakijoille myönnetään sellaista suojelua, johon he ovat oikeutettuja (pakolaisasema tai toissijainen suojelu), mutta vain niin kauan kuin he tarvitsevat sitä, ja että heille myönnetään yhtenäisemmät oikeudet, noudattaen samalla Geneven yleissopimusta ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. Sen vuoksi komissio aikoo jäsenvaltioita kuultuaan ehdottaa **aseman määrittelyä koskevan direktiivin korvaamista asetuksella yhtenäisistä säännöistä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin sovellettavia menettelyjä ja heille annettavia oikeuksia**. Tiedetyt myönnettävistä oikeuksista voisivat vastata järjestelmää, jota kussakin jäsenvaltiossa sovelletaan muihin kolmansien maiden kansalaisiin tai kyseisen jäsenvaltion kansalaisiin. Komissio aikoo kuitenkin tarkastella huolellisesti tarvetta mukauttaa oikeuksien tasoa, jotta tarpeettomia vetotekijöitä ja edelleen liikkumista voidaan vähentää. Tässä yhteydessä noudatetaan täysin perusoikeuksia ja kansainvälisiä normeja. Komissio aikoo myös selkeyttää pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman välistä eroa ja eriyttää edelleen niihin liittyviä oikeuksia.

Lisäksi kyseisessä asetuksessa on tarkoitus säätää toimenpiteistä sen varmistamiseksi, että ainakin suojeluaseman myöntämistä välittömästi seuraavina vuosina suoritetaan järjestelmällinen ja säännöllinen tarkistus ja että ennen kuin henkilölle myönnetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, oleskeluluvan uusimiseen liittyy vahvistus siitä, että suojan tarve on edelleen olemassa. Sen arviointi perustuu kyseisen henkilön lähtömaan senhetkisen tilanteen tarkasteluun ja hänen senhetkisiin henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa. Nykyisin tällainen tilanteen säännöllinen tarkistus suoritetaan vain muutamassa jäsenvaltiossa. Koska toissijaista suojelua saavien asema on lähtökohtaisesti luonteeltaan tilapäisempi, heidän asemansa lakkaamisen tarkastelua voitaisiin harkita suoritettavaksi nykyistä säännöllisemmin.

Lisäksi on tarkoitus ehdottaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden henkilöllisyystodistuksia koskevien sääntöjen yhdenmukaistamista. Pidemmällä aikavälillä voitaisiin esittää myös lisää aloitteita eri jäsenvaltioissa myönnetyn suojelun vastavuoroisen tunnustamisen kehittämiseksi, mikä voisi olla pohjana suojeluaseman siirtoa koskevalle kehitykselle.

Myös **vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin**²⁴ on tarkoitus esittää muutoksia jäsenvaltioiden kuulemisen pohjalta, jotta jäsenvaltioiden välinen yhdenmukaistaminen voidaan viedä mahdollisimman pitkälle. Turvapaikanhakijoiden kohtelun yhdenmukaistaminen koko EU:ssa on ratkaisevan tärkeää sen varmistamiseksi, että kohtelu on inhimillistä, mutta myös siksi, että voitaisiin vähentää kannustimia siirtyä Eurooppaan ja muihin jäsenvaltioihin Euroopassa. Ensimmäisenä vaiheena komissio on pyytänyt EASOa kehittämään yhteisiä teknisiä standardeja ja ohjeita jäsenvaltioiden vastaanottojärjestelmiä varten yhteistyössä vastaperustetun EU:n laajuisen turvapaikanhakijoiden vastaanottoviranomaisten verkoston ja perusoikeusviraston kanssa. Nämä uudet standardit toimivat myös vertailukohteenä seurannan helpottamiseksi.

d) Edelleen liikkumisen ehkäiseminen EU:n sisällä

Komissio aikoo ehdottaa erilaisia koko turvapaikkalainsäädäntöön kohdistuvia toimia, jotta järjestelmä ei rapautuisi siksi, että turvapaikanhakijat ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt liikkuvat EU:n sisällä edelleen valitsemaansa jäsenvaltioon.

Jos hakija ei pysy hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, hänelle olisi voitava määrätä oikeasuhteisia seuraamuksia. Muilla jäsenvaltioilla olisi velvollisuus palauttaa tällä tavoin paenneet turvapaikanhakijat takaisin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Siellä heidän asiansa käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä, jossa heillä ei olisi automaattisesti oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta, rajoittamatta kuitenkaan palauttamiskiellon periaatteen soveltamista ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Lisäksi hakija, joka on paennut tai todennäköisesti pakenisi hakemuksen käsittelystä vastuussa olevasta jäsenvaltiosta, olisi määrättävä oleskelemaan jäsenvaltiossa tietyllä alueella, tai tarvittaessa hänet olisi otettava säilöön. Mahdollisuuksien mukaan aineelliset vastaanotto-olosuhteet voitaisiin myös antaa ainoastaan luontoissuorituksina. Voitaisiin myös kehittää ja tiukentaa voimassa olevia säännöksiä, joiden nojalla se, että hakija ei ole tehnyt hakemusta mahdollisimman pian, vaikka hänellä olisi ollut siihen mahdollisuus, voidaan ottaa huomioon hakemuksen uskottavuuden arvioinnissa. Tämä voisi johtaa siihen, että sääntöjenvastainen poistuminen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevasta jäsenvaltiosta voitaisiin ottaa huomioon turvapaikkahakemuksen arvioinnissa.

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden edelleen liikkumisen ehkäisemiseksi on lisäksi tarkoitus tiukentaa aseman määrittelyä koskevassa direktiivissä vahvistettuja sääntöjä, jotka koskevat tietojen antamista, yhteistyötä ja ilmoittautumista koskevia velvoitteita (samoin kuin turvapaikanhakijoiden osalta). On tarkoitus todeta selvästi, että pakolaisilla on oikeus tiettyihin oikeuksiin ja etuuksiin ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt heille suojelua, ja että heillä on velvollisuus jäädä tuohon jäsenvaltioon. Myös Dublin-asetusta muutetaan niin, että jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan takaisin ne kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, joiden olisi jäätävä siihen jäsenvaltioon, joka on myöntänyt heille suojeluaseman. Poistuminen jäsenvaltion alueelta sääntöjenvastaisesti voisi muodostaa perusteen suojeluaseman uudelleentarkastelulle.

Noudatetaan täysimääräisesti perusoikeuskirjan vaatimuksia, mutta asetetaan turvapaikkamenettelyyn liittyvien oikeuksien, myös aineellisten vastaanotto-olosuhteiden,

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96.

myöntämisen ehdoksi rekisteröinti, sormenjälkien ottaminen ja oleskelu hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Samoin on tarkoitus tiukentaa säännöksiä, joiden mukaan hakijoille on tiedotettava velvollisuudesta hakea turvapaikkaa mahdollisimman pian EU:n alueelle tulon jälkeen sekä velvollisuudesta jäädä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Sääntöjä, jotka koskevat hakijoiden velvollisuutta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa ja ilmoittautua näille, tiukennetaan niin ikään. Lisäksi säädetään erityisistä toimenpiteistä, kuten nopeutetun tutkintamenettelyn käytöstä, silloin kun hakijoihin liittyy suuri pakenemisen riski. Lisäksi ehdotetaan EU:n yhteisiä sääntöjä turvapaikanhakijoille myönnettävistä asiakirjoista, joissa varmennettaisiin heidän henkilöllisyytensä ja todettaisiin selkeästi, että heillä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta siirtyä toiseen jäsenvaltioon. Vaikka jäsenvaltiot voisivat edelleen myöntää hakijalle matkustusasiakirjan, jos vakavat humanitaariset syyt edellyttävät läsnäoloa toisessa jäsenvaltiossa, säännöksiä on selvennettävä sen varmistamiseksi, että matkustusasiakirja voidaan myöntää ainoastaan tällaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Myös **pitkäaikaista oleskelua koskevaa direktiiviä**²⁵ muutetaan siten, että viiden vuoden määräaika, jonka jälkeen kansainvälistä suojelua saava henkilö voi saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, olisi aloitettava uudelleen alusta aina kun henkilö poistuu ilman lupaa sen jäsenvaltion alueelta, joka on myöntänyt hänelle suojeluaseman.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot olisi velvoitettava säätämään tehokkaista, varoittavista ja oikeasuhteisista seuraamuksista sääntöjenvastaisen edelleen liikkumisen ehkäisemiseksi.

e) EU:n turvapaikkaviraston uusi toimeksianto

Komissio ehdottaa, että Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toimeksiantoa vahvistetaan niin, että se voi toimia sekä **politiikan täytäntöönpanijana että entistä vahvempana operatiivisena toimijana**. Näin voidaan **helpottaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaa**.

Virasto vastaisi, tiiviissä yhteistyössä komission kanssa ja rajoittamatta komissiolle perussopimusten valvojana kuuluvaa vastuuta, **erityisestä arviointimekanismista**, jonka avulla valvotaan, että jäsenvaltiot noudattavat niitä turvapaikkamenettelyjen vaatimuksia, jotka ovat Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän moitteettoman toiminnan turvaamiseksi erityisen tärkeitä. Nämä vaatimukset koskevat erityisesti vastaanotto-olosuhteita, turvapaikkamenettelyyn pääsyä ja olennaisten takeiden kunnioittamista. Tämä edellyttäisi, että tilannetta seurataan kaikissa jäsenvaltioissa ja kartoitetaan, mitä toimenpiteitä jäsenvaltioiden olisi toteutettava havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Jos jäsenvaltioiden yksittäiset toimet eivät riitä korjaamaan tilannetta, virasto voi puuttua asiaan antamalla tehostettua tukea. Olisi myös säädettävä toimenpiteistä siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei toteuta tarvittavia toimia, jotta voidaan mahdollisimman tehokkaasti vähentää jäsenvaltioiden ja turvapaikanhakijoiden kannustimia olla noudattamatta sääntöjä. Jos virasto katsoo perustellun tilannearvioinnin pohjalta, ettei jäsenvaltio ole toteuttanut tarvittavia toimia tai että toteutetut toimet eivät ole riittäviä, komissiolle voitaisiin antaa valtuudet määrätä täytäntöönpanosäädöksellä kyseinen jäsenvaltio toteuttamaan operatiivisia toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon viraston antamat suositukset.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/51/EU, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, EUVL L 132, 19.5.2011, s. 1.

Viraston keskeisiin tehtäviin kuuluisi myös **kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten yhdenmukaisemman arvioinnin varmistaminen kaikkialla EU:ssa** aseman määrittelyä koskevassa direktiivissä vahvistettujen kriteerien mukaisesti. Tavoitteena on myös poistaa nykyiset erot siinä, kuinka suurelle osalle hakijoista myönnetään turvapaikka, laatimalla yhteisen analyysin pohjalta yksityiskohtaiset ja vakaat suuntaviivat siitä, miten eri lähtömaista tuleviin hakijoihin olisi suhtauduttava, kunkin hakemuksen yksilöllisestä tarkastelusta tinkimättä. Viraston hallintoneuvosto vahvistaisi suuntaviivat jäsenvaltioita varten. Raportointijärjestelmän avulla olisi helpompi arvioida, noudattavatko jäsenvaltiot viraston suuntaviivoja käytännössä. Virasto kokeilee parhaillaan tämän lähestymistavan kehittämistä yhdessä komission ja puheenjohtajavaltio Alankomaiden kanssa koordinoimalla hanketta, jossa jäsenvaltioiden asiantuntijat laativat afganistanilaisten turvapaikkahakemusten arvioinnissa sovellettavia yhteisiä suuntaviivoja. Lisäksi olisi otettava käyttöön tarkastusjärjestelmä, jonka avulla voidaan seurata jäsenvaltioissa tehtyjen turvapaikkapäätösten laatua ja näiden suuntaviivojen noudattamista.

Lisäksi viraston vastuualueeseen sisällytettäisiin sellaisen näytön arviointi, jonka perusteella päätetään, voidaanko jokin kolmas maa katsoa turvalliseksi kolmanneksi maaksi tai turvalliseksi lähtömaaksi. Virasto voisi myös antaa komissiolle lausuntoja yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi.

Viraston tehtäviin kuuluisi luontevasti myös uudistettuun Dublin-järjestelmään perustuvan **jakomekanismin ohjaaminen** riippumatta siitä, missä muodossa se toteutetaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että riippumatta käytetystä jakoperusteesta turvapaikanhakijat jaettaisiin eri jäsenvaltioihin sellaisen mekanismin mukaisesti, jonka toiminnan suhteen virastolla ei olisi harkintavaltaa.

Ehdotetun Euroopan raja- ja rannikkovartioston mallin mukaisesti viraston olisi voitava antaa myös oma-aloitteisesti tukea niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole toteuttaneet tarvittavia korjaustoimia tai joissa on todettu **hätätilanne**. Viraston toimet käsittäisivät erityisesti tapausten käsittelyyn liittyvän avun ja vastaanottoon liittyvän tuen. Näiden toimien tulisi liittyä läheisesti ehdotetun Euroopan raja- ja rannikkovartioston toimiin, ja monissa tapauksissa ne voitaisiin käynnistää samoin perustein. Virastolla olisi oltava käytössään nopeasti mobilisoitava asiantuntijareservi, jonka kokoamiseen jäsenvaltiot velvoitettaisiin osallistumaan. Nämä asiantuntijat voitaisiin tarvittaessa lähettää toteuttamaan kiireellisiä tehtäviä hyvin lyhyellä varoitusaajalla.

Virastolle olisi annettava riittävät varat ja oikeudelliset keinot, jotta se voi hoitaa uutta toimenkuvaansa tehokkaasti, myös kriisin ehkäisyn ja hallinnan osalta. Viraston toteuttamia toimia on koordinoitava täysimääräisesti muiden sellaisten tukitoimien kanssa, joita voidaan toteuttaa erityisen paineen kohteeksi joutuneiden jäsenvaltioiden hyväksi. Tällaiset toimet voivat perustua esimerkiksi komission ehdottamaan uuteen mekanismiin humanitaarisen avun antamisesta EU:n sisällä²⁶.

²⁶ Ehdotus neuvoston asetukseksi hätätilanteen tuen antamisesta unionin sisällä, COM(2015) 115 final.

II. TURVALLISTEN JA LAILLISTEN MUUTTOREITTIIEN VARMISTAMINEN JA VAHVISTAMINEN

Muuttoliikkeen älykäs hallinta edellyttää tiukkaa puuttumista sääntöjenvastaisiin muuttovirtoihin samalla kun varmistetaan suojelu niille, jotka sitä tarvitsevat. Lisäksi tarvitaan ennakoivaa toimintaa, joka käsittää kestävät, läpinäkyvät ja käytettävissä olevat lailliset muuttoväylät. Näin tunnustetaan vuoteen 2030 ulottuvan maailmanlaajuisen kestävä kehityksen toimintaohjelman mukaisesti muuttoliikkeen myönteinen vaikutus osallistavaan kasvuun ja muuttoliikkeen moniulotteinen todellisuus, joka edellyttää johdonmukaisia ja kattavia toimia.

Yhtäältä tarvitaan lisää laillisia väyliä, jotta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat voivat tulla EU:n alueelle laillisesti, hallitusti, turvallisesti ja ihmisarvoisesti. Näin voidaan pelastaa ihmishenkiä ja samalla vähentää sääntöjenvastaista maahantuloa ja tuhota ihmisten salakuljettajien liiketoimintamalli. Toisaalta suojeluvastuuta ei pitäisi lisätä ainoastaan EU:n vaan myös kansainvälisen yhteisön tasolla, koska maailmanlaajuisesti se jakautuu tätä nykyä epätasaisesti.

Lisäksi EU:ssa olisi sovellettava työvoiman muuttoliikkeeseen nykyistä ennakoivampaa politiikkaa, jotta EU voisi houkutella sellaisia taitoja ja osaamista, joita tarvitaan väestökehityksestä ja ammattitaitoisen työvoiman puutteesta johtuviin haasteisiin vastaamiseksi. Näin voitaisiin tukea talouskasvua ja hyvinvointivaltiojärjestelmämme kestävyyttä. Yleensäkin EU:n olisi hyödynnettävä tämä tilaisuus arvioida ja parantaa laillista muuttoliikettä ja työvoiman muuttoliikettä koskevia puitteita.

Lisäksi, kuten talouden EU-ohjausjaksoa koskevassa vuoden 2016 tiedonannossa²⁷ todetaan, EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tehokas kotouttaminen on erittäin tärkeää, kun otetaan huomioon sekä viimeaikaiset pakolaiskriisin tuomat että muuttoliikkeeseen liittyvät nykyiset ja tulevat haasteet. Komissio aikoo EU:n tasolla jo tehdyn työn pohjalta tehostaa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyviä toimiaan ehdottamalla kotouttamista koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa. Toimintasuunnitelmaan sisältyvät toimet liittyvät kotouttamisen kannalta keskeisiin kysymyksiin (esim. koulutus, työmarkkinoille pääsy ja yrittäjäyys, sosiaalinen osallisuus, syrjinnän kieltäminen). Tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden toimia ja osoittaa tähän myös varoja EU:n talousarviosta.

EU:n on myös vahvistettava yhteistyötään keskeisten lähtömaiden kanssa, jotta voidaan varmistaa muuttoliikkeen ja liikkuvuuden parempi ja kattavampi hallinta.

II.1. Tavoitteena hallitumpi lähestymistapa pakolaisten suojeluun EU:ssa – jäsennelty uudelleensijoitusjärjestelmä

Komission ei tarvitse aloittaa jäsennellyn uudelleensijoitusjärjestelmän kehittämistä tyhjästä. Se on jo ehdottanut EU:n laajuista menettelyä, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat luvanneet uudelleensijoittaa 22 504 pakolaista vuosina 2015–2016 Lähi-idässä, Pohjois-Afrikassa ja Afrikan sarvessa sijaitsevilta pakolaisleireiltä YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) välityksellä. Kuten 18. maaliskuuta annetussa EU:n jäsenvaltioiden ja Turkin julkilausumassa²⁸ todetaan,

²⁷ COM(2016) 95 final.

²⁸ SN 38/16.

Turkista Kreikan saarille suuntautuvat sääntöjenvastaiset ja vaaralliset rajanylitykset pyritään korvaamaan mekanismilla, joka tarjoaa Turkista EU:hun tehtäville uudelleensijoituksille laillisen kanavan. Jokaista Turkkiin palautettua syyrialaista kohti uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista EU:hun. EU:ssa tämän mekanismin mukainen uudelleensijoittaminen tapahtuu ensisijaisesti toteuttamalla edellä mainittuun EU:n laajuiseen menettelyyn perustuvat sitoumukset. Alun perin sovituista 22 504 uudelleensijoittamispaikasta on edelleen täyttämättä 18 000. Siltä varalta, että uudelleensijoittamispaikkoja tarvittaisiin enemmän, komissio on ehdottanut, että myös 54 000 sisäisiin siirtoihin varattua paikkaa voitaisiin käyttää syyrialaiden sijoittamiseen Turkista EU:hun.²⁹ Samaan aikaan jäsenvaltioissa valmistellaan Turkissa oleskeleville Syyrian pakolaisille tarkoitetun humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän käyttöönottoa. Järjestelmä otetaan käyttöön, kun sääntöjenvastaiset rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai kun ne ovat ainakin huomattavasti ja kestäväällä tavalla vähentyneet. EU:n jäsenvaltioiden osallistuminen tähän järjestelmään on vapaaehtoista.

Komissio laatii näiden jo olemassa olevien aloitteiden pohjalta **ehdotuksen uudelleensijoittamista koskevasta EU:n politiikasta**. Siinä esitetään yhteinen lähestymistapa, jonka avulla suojelun tarpeessa olevat henkilöt voivat tulla EU:n alueelle turvallisesti ja laillisesti. Ehdotuksella otetaan käyttöön horisontaalinen mekanismi uudelleensijoittamista koskevien kohdennettujen EU:n aloitteiden toteuttamista varten ja vahvistetaan yhteiset EU:n säännöt, jotka koskevat uudelleensijoitettavien henkilöiden maahanpääsyä ja jakoperusteita, heille myönnettävää asemaa ja taloudellista tukea sekä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään edelleen liikkumista. Tällaiset EU:n tason aloitteet voisivat olla yleisluonteisia toimenpiteitä, joiden avulla pyritäisiin tehostamaan uudelleensijoittamista maailmanlaajuisesti tai helpottamaan uudelleensijoittamista tietyistä kolmannelle maasta tai tietyltä alueelta. Toimenpiteisiin voitaisiin mahdollisesti yhdistää tiettyjä muuttoliikkeen hallintaan liittyvää tehokasta yhteistyötä koskevia ehtoja (esim. EU:n jäsenvaltioihin oma-aloitteisesti saapuvien henkilöiden määrän vähentäminen tai takaisinottosopimusten täytäntöönpanosta sopiminen tai sen parantaminen). Tällainen mekanismi voitaisiin ottaa käyttöön täytäntöönpanosäädöksillä, jotka hyväksyttäisiin objektiivisesti määriteltyjen kriteerien perusteella (esim. UNHCR:n esittämät maailmanlaajuisista uudelleensijoittamista koskevat tavoitteet).

Uudelleensijoittamista koskevan EU:n politiikan yleistavoitteena tulisi olla sen varmistaminen, että unioni ottaa vastuulleen oikeudenmukaiseen jakoon perustuvan osan turvapaikkaa hakevista pakolaisista maailmalla. Kyseessä on koko kansainvälisen yhteisön yhteinen tehtävä, joka voidaan hoitaa asianmukaisesti ja kestävästi vain kaikkien kansainvälisten toimijoiden yhteisin määrätietoisin toimin. Tätä varten EU:n on lisättävä tukea ja osallistumista kansainvälisiin aloitteisiin, joiden avulla pyritään puuttumaan muuttoliikettä ja pakolaisia koskeviin maailmanlaajuisiin haasteisiin, kuten maailmanlaajuisista uudelleensijoittamista koskevat UNHCR:n ohjelmat³⁰. Samalla on pyrittävä lisäämään panostusta myös muilla kansainvälisillä foorumeilla, kuten G20-ryhmässä. Tätä varten EU:ssa tarvitaan jäsenelty yhteinen järjestelmä, jonka avulla uudelleensijoittamistoimet voidaan koota yhteen systemaattisemmin. Näin EU voi näyttää esimerkkiä ja antaa näkyvän

²⁹ COM(2016) 171 final.

³⁰ Erityisesti syyrialaispakolaisten maahanpääsyn liittyvää maailmanlaajuisesta vastuunjakoa käsittelevä UNHCR:n korkean tason kokous Genevessä 30. maaliskuuta 2016, kaikkien aikojen ensimmäinen humanitaarisen avun huippukokous Istanbulissa 23.–24. toukokuuta 2016 ja laajoja pakolais- ja muuttoliikevirtoja käsittelevä YK:n yleiskokous New Yorkissa 19. syyskuuta 2016.

ja konkreettisen osoituksen eurooppalaisesta solidaarisuudesta kansainvälistä yhteisöä kohtaan.

Jäsenvaltioiden olisi harkittava myös muita keinoja lisätä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden mahdollisuuksia lailliseen maahanpääsyyn. Erityisesti pakolaisille tarkoitettuja järjestelyjä, kuten uudelleensijoittamista ja humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmiä, olisi täydennettävä antamalla pakolaisille nykyistä paremmat mahdollisuudet hyödyntää eri henkilöryhmille kuten opiskelijoille, tutkijoille ja työntekijöille tarkoitettuja maahanpääsyjärjestelyjä. Jo käytössä olevia aloitteita olisi tuettava täysimääräisesti. Laillisen maahanpääsyn mahdollisuuksia voidaan lisätä merkittävästi myös muilla aloitteilla, kuten **yksityisen tuen** avulla niin, että yksityiset ryhmät tai organisaatiot vastaavat suojelua tarvitsevien henkilöiden ylläpito- ja asettautumiskustannuksista. Yksityinen tuki voidaan toteuttaa käytännössä eri tavoin, esimerkiksi tarjoamalla opiskelijoille ja tutkijoille apurahoja tai antamalla kotouttamistukea yksityisesti tuetuille perheenjäsenille. Yksityisen tuen avulla voidaan paitsi laajentaa laillisen maahanpääsyn mahdollisuuksia myös lisätä ihmisten tietoisuutta pakolaisten tarvitsemasta tuesta ja mahdollisuuksista osallistua sen kattamiseen. Sen avulla voidaan myös luoda myönteisempi vastaanottoympäristö, koska paikalliset yhteisöt ovat yleensä mukana toiminnassa. Tällaista toimintaa olisikin kannustettava kehittämällä parhaita käytäntöjä EU:n tasolla sekä ottamalla mallia kolmansissa maissa sovellettavista menetelmistä ja siellä saaduista kokemuksista. Jäsenvaltioita kannustetaan myös hyödyntämään täysimääräisesti muita kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville tarjolla olevia laillisia maahanpääsyväyliä, kuten humanitaarisista syistä myönnettäviä lupia. Komissio pohtii, miten myös tällaisten toimien suhteen voitaisiin edistää koordinoitua eurooppalaista toimintatapaa.

II.2. Älykkäämpi ja hallittu laillista muuttoliikettä koskeva politiikka

EU:ssa on laadittu 13 viime vuoden aikana monenlaisia välineitä mm. eri ryhmiin kuuluvien työntekijöiden laillista maahanpääsyä varten. EU:n ”sininen kortti” ja yrityksen sisäisen siirron saaneita työntekijöitä koskeva direktiivi³¹ muodostavat korkean osaamistason maahanmuuttajille tarkoitetun oikeudellisen kehyksen. Opiskelijoita ja tutkijoita koskeva tarkistettu direktiivi³² helpottaa ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanpääsyä ja liikkuvuutta EU:n sisällä ja antaa heille oikeuden jäädä opiskelun tai tutkimustyön päätyttyä EU:n alueelle vielä yhdeksän kuukauden ajaksi työpaikan etsimistä tai yrityksen perustamista varten. Kausityöntekijöitä koskeva direktiivi³³ (joka jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöään myöhemmin tänä vuonna) säätelee kausityöntekijöiden maahanpääsyä ja tilapäistä oleskelua. Se helpottaa kiertomuuttoa ja suojaa tätä erityisen haavoittuvassa asemassa olevaa työntekijäryhmää. Lisäksi yhdistelmä lupadirektiivi³⁴ tarjoaa kolmansien maiden kansalaisille yhdistelmä luvan oleskelua ja työskentelyä varten. Kolmansien maiden kansalaisten pitkäaikaista oleskelua koskevalla direktiivillä³⁵ säännellään sellaisten kolmansien maiden kansalaisten oleskeluun liittyviä edellytyksiä ja oikeuksia, jotka ovat oleskelleet EU:n alueella yli viiden vuoden ajan. Perheenyhdistämistä koskevassa

³¹ Direktiivi 2009/50/EY ja direktiivi 2014/66/EY.

³² Lainsäätäjät pääsivät vuonna 2015 poliittiseen yhteisymmärrykseen uudelleenlaaditusta direktiivistä. Hyväksytään virallisesti vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla.

³³ Direktiivi 2014/36/EU.

³⁴ Direktiivi 2011/98/EU.

³⁵ Direktiivi 2003/109/EY.

direktiivissä³⁶ taas vahvistetaan kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua koskevat edellytykset.

EU:n tasolla tarvitaan kuitenkin vielä lisätoimia. Ensiksikin EU:n on parannettava korkean osaamistason työntekijöiden maahanpääsyä koskevia sääntöjä uudistamalla EU:n sininen kortti. Toiseksi olisi tutkittava keinoja houkutella EU:hun innovatiivisia yrittäjiä, jotka voivat vauhdittaa talouskasvua ja auttaa työpaikkojen luomisessa. Kolmanneksi laillinen muuttoliike on otettava osaksi lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa käytävää yleistä keskustelua siitä, millaista yhteistyötä muuttovirtojen hallitsemiseksi voitaisiin tehdä. Olisi myös ryhdyttävä pohtimaan, voitaisiinko pidemmällä aikavälillä uudistaa koko se malli, jonka mukaan EU:ssa hallinnoidaan laillista ja erityisesti työperäistä muuttoliikettä, esimerkiksi muissa kehittyneissä maissa laadittujen menetelmien mukaisesti.

a) Korkean osaamistason työntekijöiden houkutteleva Eurooppaan sinisen kortin järjestelmää tehostamalla

Euroopan väestön ikääntymisen vuoksi työikäisen väestön odotetaan vähenevän 18 miljoonalla seuraavien kymmenen vuoden aikana.³⁷ Lisäksi korkean osaamistason työntekijöiden kysyntä lisääntyy EU:n työmarkkinoilla vuosien 2012 ja 2025 välillä jatkuvasti (68:sta 83 miljoonaan eli +23 %).³⁸ Samaan aikaan EU:n työvoimapotentiaalia olisi hyödynnettävä paremmin, sillä etenkin nuorten työttömyysaste on korkea. Lisäksi suuri osa väestöstä on työvoiman ulkopuolella ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat EU:ssa jatkuvat. Tämä edellyttää kaikilla tasoilla yhtenäisiä toimia, joissa keskitytään panostamaan nykyisen työvoiman osaamisen kehittämiseen ja sellaisten toimien edistämiseen, joiden avulla voidaan kasvattaa työvoimaosuutta kaikkea käytettävissä olevaa osaamista hyödyntäen ja työntekijöiden liikkuvuutta EU:n sisällä edistäen. Tuleva osaamisohjelma on keskeinen osa tätä työtä, jossa pyritään hyödyntämään paremmin EU:ssa olemassa olevaa osaamista ja sen tunnustamista parantamalla ulkomaisten tutkintojen tunnustamista ja kannustamalla osaamisen kehittämiseen tarpeen mukaan.³⁹

Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että nämä toimet eivät yksinään riitä poistamaan osaamiseen liittyviä ongelmia: EU:n on myös kyettävä houkuttelevaan lahjakkaita ja osaavia työntekijöitä ulkomailta pysyäkseen maailmanlaajuisesti kilpailukykyisenä toimijana. Tämä on olennaista paitsi nykyisiin ja tuleviin osaamistarpeisiin vastaamiseksi ja talouden dynaamisuuden turvaamiseksi, myös hyvinvointijärjestelmiemme kestävyysvarmistamiseksi pitkällä aikavälillä.

Sidosryhmien näkemykset vahvistavat tämän selvästi: EU:ssa viime vuonna käynnistetyn sinistä korttia koskevan julkisen kuulemisen⁴⁰ yhteydessä 85 prosenttia muun muassa työnantajia ja ammattijärjestöjä edustavista vastaajista katsoi, että niiden politiikkatoimien lisäksi, joiden avulla edistetään työhönottoa muista jäsenvaltioista ja nostetaan eläkeikää ja työvoimaosuutta, on tarpeen edistää myös EU:n ulkopuolelta tulevien korkean osaamistason työntekijöiden työhönottoa, jotta voidaan puuttua työvoimapulaan tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa EU:n alueella. Myös ensimmäisen osaamista ja muuttoliikettä koskevan

³⁶ Direktiivi 2003/86/EY.

³⁷ Ks. Euroopan komission kertomus *The 2015 Ageing Report*, European Economy 3/2015.

³⁸ Cedefopin ennusteet.

³⁹ Tuleva aloite/tiedonanto/strategia ja yksi Euroopan komission kymmenestä poliittisesta painopisteestä.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

eurooppalaisen vuoropuhelun yhteydessä vaadittiin korkean osaamistason työntekijöiden maahanpääsyä koskevan politiikan hajanaisuuden lopettamista Euroopassa ja nopean ja läpinäkyvän maahanpääsyjärjestelmän käyttöönottoa.⁴¹

Vuonna 2009 annettu sinistä korttia koskeva direktiivi ei ole toteutunut toivotulla tavalla EU:n laajuisena järjestelmänä, joka houkuttelisi EU:hun lahjakkaita ja korkean osaamistason omaavia kolmansien maiden kansalaisia. Maahanpääsyn edellytykset ovat melko rajoittavat, direktiivi lisää johdonmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta vain vähän ja EU:n sinisen kortin haltijoiden mahdollisuudet liikkua EU:n sisällä ovat hyvin rajalliset. Lisäksi korkean osaamistason työntekijöille on tarjolla EU:n sinisen kortin ohella erilaisia kansallisia järjestelmiä, joiden monista erilaisista säännöistä ja menettelyistä koostuva kehys on hyvin hajanainen. Tämän seurauksena EU:hun tulee edelleen varsin vähän korkean osaamistason työntekijöitä⁴², ja Euroopan ulkopuolisiin OECD-maihin verrattuna EU houkuttelee etupäässä vähemmän koulutettuja tulijoita.⁴³

Jotta sinisen kortin avulla voitaisiin todella helpottaa korkean osaamistason työntekijöiden maahanpääsyä, komissio aikoo ehdottaa nykyiseen direktiiviin muutoksia, joiden yleisenä tavoitteena on tehdä siitä vahvempi EU:n laajuinen järjestelmä. Tarkoituksena on ottaa käyttöön yhdenmukainen EU:n yhteinen lähestymistapa ja erityisesti: tarjota joustavammat maahanpääsyedellytykset; parantaa ja helpottaa maahanpääsymenettelyjä; ja lisätä oikeuksia, jotka koskevat muun muassa EU:n sisäistä liikkuvuutta. Lainsäädäntömuutosten lisäksi sinistä korttia on tarkoitus mainostaa paremmin, jotta sekä työnantajat että maahanmuuttajat tuntisivat kaikki järjestelmän edut.

b) Houkutellaan EU:hun innovatiivisia yrittäjiä

Pysyäkseen maailmanlaajuisesti kilpailukykyisenä toimijana EU:n on kyettävä entistä paremmin houkuttelemaan uusia innovatiivisia yrittäjiä, jotka voivat inhimillisen ja taloudellisen pääomansa avulla tuoda myönteisen panoksen EU:n kasvuun ja kilpailukykyyn. Samalla olisi parannettava tällaisille EU:n alueella jo toimiville yrittäjille annettavaa tukea. Näin voitaisiin sekä pehmentää väestön vähenemisestä aiheutuvia seurauksia että hyödyntää talouden (ja varsinkin digitaalitalouden, vihreän talouden ja yhteisötalouden) innovatiivisten suuntausten yleistymistä ja edistää EU:n talouskasvua ja kilpailukykyä yleensä. Tämä on myös täysin yhdenmukaista EU:n sisämarkkinastrategiaan kuuluvan Start Up -aloitteen kanssa.⁴⁴

Komissio pyrkii tältä pohjalta kehittämään keinoja houkutella EU:hun kolmansista maista innovatiivisia yrityksiä, muun muassa startup-yrityksiä, ja tukea niitä. Tätä varten voitaisiin esimerkiksi laatia EU:n laajuiset säännöt, jotka koskisivat maahanpääsyä (ja EU:n sisäistä liikkuvuutta) ja toimenpiteitä, joilla tuettaisiin korkean lisäarvon aloilla yrityksen perustavia

⁴¹ Euroopan komissio käynnisti 27. – 28. tammikuuta 2016 osaamista ja muuttoliikettä koskevan eurooppalaisen vuoropuhelun, joka on tarkoitus järjestää jatkossa säännöllisesti. Tarkoituksena on sitoa yrityksiä ja ammattijärjestöjä edustavat kumppanitahot tiiviimmin prosessiin, jonka avulla ammattitaitoisia kolmansien maiden kansalaisia houkutellaan ja kotoutetaan työmarkkinoille (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² Vuonna 2014 myönnettiin vain 13 852 sinistä korttia (jopa vähemmän kuin aiempina vuosina), ja näistä 87 prosenttia myönnettiin yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Lisäksi myönnettiin 25 000 kansallista korkean osaamistason työntekijän maahantulolupaa.

⁴³ Kaikista OECD-maihin kolmansista maista tulevista maahanmuuttajista 48 prosenttia vähemmän koulutetuista tulijoista valitsee jonkin EU-maan, kun taas korkeasti koulutetuista tulijoista 68 prosenttia valitsee jonkin Euroopan ulkopuolisen OECD-maan.

⁴⁴ COM(2015) 550 final.

korkean osaamistason maahanmuuttajayrittäjiä. Toiminta voisi pohjautua olemassa oleviin aloitteisiin ja palveluihin unionin ja jäsenvaltioiden tasolla sekä jäsenvaltioissa alueellisella tai kuntatasolla, jotta voitaisiin hyödyntää synergiaetuja.

c) Luodaan yhdenmukaisempi ja toimivampi malli laillisen muuttoliikkeen hallintaan EU:n tasolla

Jotta laillista muuttoliikettä voitaisiin hallita EU:ssa, on hyödynnettävä paremmin kaikkia olemassa olevia välineitä, jotka on suunniteltu eri ryhmiin kuuluville ja eri osaamistasoja edustaville kolmansien maiden kansalaisille. Tätä varten komissio käynnistää REFIT-arvioinnin⁴⁵, jossa tarkastellaan laillista muuttoliikettä koskevia nykyisiä välineitä. Tarkoituksena on havaita mahdolliset epäjohtamukaisuudet ja puutteet ja selkeyttää ja yksinkertaistaa voimassa olevia sääntöjä. Samalla komissio arvioi myös sitä, tarvitaanko kauppasopimusten yhteydessä kansainvälisiä palveluntarjoajia koskevia erityisiä EU:n sääntöjä. Arvioinnin yleistavoitteena on mahdollisuuksien mukaan parantaa nykyisiä sääntöjä myös siksi, että olisi ehkäistävä ja torjuttava työvoiman hyväksikäyttöä, joka perusoikeusviraston havaintojen mukaan⁴⁶ on siirtotyöläisten keskuudessa yleistä. Tältä osin komissio aikoo edelleen valvoa, että asiaa koskeva EU:n säännöstö pannaan tehokkaasti täytäntöön, jotta voidaan varmistaa EU:ssa työskentelevien maahanmuuttajien oikeuksien suojeleminen ja erityisesti estää työntekijöiden hyväksikäyttö heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta.

Komissio aikoo selvittää, voitaisiinko myös EU:n tasolla ottaa käyttöön mekanismi, joka parantaisi läpinäkyvyyttä ja helpottaisi potentiaalisten maahanmuuttajien ja työnantajien kohtaamista. Eräissä kehittyneissä maissa, jotka kilpailevat EU:n kanssa ammattitaitoisista maahanmuuttajista⁴⁷, on siirrytty viime aikoina järjestelmään, jossa hakijat seulotaan etukäteen jo ennen varsinaisia maahanpääsymenettelyjä. Tällainen järjestelmä perustuu kysyntään (eli edellyttää työtarjousta tai -sopimusta) ja korostaa inhimillisen pääoman (osaamisen, pätevyyden ja kokemuksen) merkitystä.⁴⁸ Kyseenalaistamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa päättää itse vastaanotettavien taloudellisista syistä muuttavien määrä tutkimuksessa tarkasteltaisiin mahdollisuutta ottaa käyttöön ennakkoseulontaan perustuva mekanismi, jonka avulla ehdot täyttävistä työnhakijoista koottaisiin reservi jäsenvaltioiden ja EU:n työnantajien käyttöön.

d) Vahvistetaan yhteistyötä tärkeimpien lähtömaiden kanssa

Kun halutaan tehostaa takaisinottoa ja niiden tulijoiden palauttamista, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:n alueelle, on vastineeksi turvattava lailliset maahanmuuttoväylät. Molemmat osatekijät on otettava täysipainoisesti huomioon, kun kolmansien maiden ja erityisesti lähtömaiden kanssa neuvotellaan siitä, miten muuttovirtojen hallintaa voitaisiin tehostaa yhteistyön avulla. Tätä lähestymistapaa noudatetaan kolmansien maiden kanssa käytävässä poliittisessa vuoropuhelussa ja operatiivisessa yhteistyössä. Tämä perustuu maahanmuuttoa ja

⁴⁵ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Sääntelyn toimivuutta ja tulokellisuutta koskeva ohjelma (REFIT): Tilanne ja näkymät – REFIT-tulostaulu” (SWD(2015) 110 final), joka on liitetty Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle osoitettuun komission tiedonantoon ”EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin” (COM(2015) 215 final).

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* at <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

⁴⁷ Esimerkiksi Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti.

⁴⁸ Ks. esim. Kanadan Express Entry -järjestelmä: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

liikkuvuutta koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jonka mukaan laillinen muuttoliike ja hallittu liikkuvuus ovat EU:n ulkoisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan painopisteitä. EU on viime vuosina allekirjoittanut kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa liikkuvuuskumppanuudet ja maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevat yhteiset toimintasuunnitelmat useiden maiden kanssa, joista osa on sen lähinaapureita.⁴⁹

Tiiviimpään yhteistyöhön pyritään sellaisten kumppanien kanssa, joilla on samat edut kuin EU:lla ja sen jäsenvaltioilla ja jotka ovat valmiit tekemään niiden kanssa molemminpuolisia sitoumuksia erityisesti takaisinotossa tehtävän yhteistyön suhteen. EU:n tulisi tarjota kattavampi valikoima erilaisia operatiivisia mekanismeja ja kannustimia, joilla kokonaisvaltainen lähestymistapa pannaan täytäntöön jäsennellymmiin ja järjestelmällisemmin. Näin on tehty korkean tason vuoropuheluissa, joiden yhteydessä kolmannet maat ovat säännöllisesti pyytäneet laillisten maahanmuuttokanavien lisäämistä.

Muuttoliikettä koskevissa päätelmissään 18. helmikuuta 2016 Eurooppa-neuvosto korosti, että kattavat ja räätälöidyt kannustinpaketit, joita laaditaan parhaillaan tietyille maille tehokkaan palauttamisen ja takaisinoton varmistamiseksi, edellyttävät EU:n ja jäsenvaltioiden täyttä tukea. Komissio ja korkea edustaja/varapuheenjohtaja jatkavat täydessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tätä työtä, jonka tavoitteena on ehdottaa Eurooppa-neuvostolle kattavia ja räätälöityjä kannustimia, niin myönteisiä kuin kielteisiäkin, jotka kattavat kaikki toiminta-alat ja joita olisi käytettävä keskusteluissa kolmansien maiden kanssa.

EU:n tällä saralla yhdessä afrikkalaisten kumppanien kanssa tekemä työ perustuu Vallettan toimintasuunnitelmassa⁵⁰ esitettyihin päätelmiin, jotka käsittävät – mahdollisten laillista muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevien toimien ohella – laillista maahanmuuttoa koskevien EU:n tarjouksien yhdistämisen, mukaan lukien tiettyjen alojen/ammattien tutkintojen tunnustamisen helpottamista koskevat pilottihankkeet, uusien apurahojen myöntämisen Erasmus+-ohjelman puitteissa ja maahantuloa edeltävien toimenpiteiden ja julkisten työvoimapalvelujen tukemisen.

III. PÄÄTELMÄT

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin asettama painopiste, jonka mukaan ”EU:n on kehitettävä muuttoliikkeen hallintaa kokonaisvaltaisesti” ottamalla huomioon humanitaariset velvoitteet ja yhteisvastuullisuuden tarve sekä väestönkehitykseen ja osaamiseen liittyvät haasteet, on nyt ajankohtaisempi kuin koskaan. Komissio on sen vuoksi täysin sitoutunut saavuttamaan tärkeän tavoitteen, jonka mukaan EU:ssa on muotoiltava yhdenmukainen, kestävä ja kokonaisvaltainen muuttoliikepolitiikka.

Sen vuoksi on tarpeen käynnistää tämän tiedonannon pohjalta keskustelu tähän liittyvistä merkittävistä aiheista. Ei ole muuta keinoa kuin jatkaa kahden linjan strategiaa eli yhtäältä on pyrittävä vallitsevan tilanteen vakauttamiseen soveltamalla täysimääräisesti voimassa olevia sääntöjä ja toisaalta taas on vastattava tarpeeseen uudistaa näitä sääntöjä tulevaisuutta silmällä pitäen. Vallitseva kriisi on paljastanut nykyisen järjestelmän rajoitukset ja koko EU:ta koettelevat yhteiset haasteet. Siksi juuri nyt, kun yhteisten toimien ja vahvan solidaarisuuden tarve on suurin, on tulevaisuutta silmällä pitäen ryhdyttävä valmistelemaan

⁴⁹ Liikkuvuuskumppanuudet on solmittu Jordanian, Marokon, Tunisian, Moldovan, Kap Verden, Georgian, Armenian ja Azerbaidžanin kanssa. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevat yhteiset toimintasuunnitelmat on tehty Nigerian ja Etiopian kanssa.

⁵⁰ Vallettan huippukokous, 11. ja 12. marraskuuta 2015.

oikeudenmukaiseen vastuunjakoon perustuvaa inhimillistä ja tehokasta EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa. Komissio esittää myöhemmin tarvittavat lainsäädäntöehdotukset tiedonantoon saamansa palautteen perusteella.