



Bryssel 16.10.2019
COM(2019) 481 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE**

Euroopan muuttoliikeagendaa koskeva edistymiskertomus

1. JOHDANTO

EU oli neljä vuotta sitten poikkeuksellisessa tilanteessa, kun kahden vuoden aikana noin kaksi miljoonaa ihmistä saapui sen rannikoille etsimään turvapaikkaa tai parempaa elämää. Heistä monet vaaransivat henkensä paetessaan sotaa, poliittista sortoa tai köyhyyttä. Välimerellä käynnissä olleen inhimillisen tragedian edessä EU ryhtyi nopeisiin ja määrätietoisin toimiin estääkseen ihmishenkien menetykset merellä. Tuolloin EU:lta puuttui kuitenkin kollektiivinen lähestymistapa muuttoliikkeen hallintaan ja rajaturvallisuuteen.

Kävi pian selväksi, etteivät jäsenvaltiot kykene selviämään muuttoliikkeen aiheuttamista haasteista yksin. Ainoastaan yhteisillä eurooppalaisilla ratkaisuilla oli mahdollista saavuttaa tuloksia. Euroopan komissio esitti toukokuussa 2015 kokonaisvaltaisen Euroopan muuttoliikeagendan, jonka tarkoituksena oli vastata välittömiin haasteisiin ja antaa EU:lle paremmat välineet hallita muuttoliikettä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen, rajavalvonta- ja turvapaikka-asioiden ja laillisen muuttoliikkeen osa-alueilla. Euroopan muuttoliikeagenda on julkaisemisestaan lähtien ohjannut komission, EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden työtä. Se on johtanut uuden muuttoliikeinfrastruktuurin kehittämiseen EU:ssa. Infrastruktuuri käsittää uusia lakeja, uusia koordinointi- ja yhteistyöjärjestelmiä sekä EU:n suoran operatiivisen ja taloudellisen tuen. Vaikka työtä on vielä jäljellä, viime vuosina saavutettua edistystä ei pidä aliarvioida.

Euroopan muuttoliikeagendan tärkeimmät saavutukset

- **Sääntöjenvastaiset rajanylitykset** EU:n alueelle vähenivät 150 000:een vuonna 2018. Luku on alhaisin viiteen vuoteen. Tässä ovat olleet keskeisellä sijalla innovatiiviset lähestymistavat kumppanuuksiin kolmansien maiden kanssa, esimerkiksi maaliskuussa 2016 annettu **EU:n ja Turkin julkilausuma**.
- EU:n toiminta on auttanut **pelastamaan ihmishenkiä**: vuodesta 2015 lukien merellä on pelastettu lähes 760 000 ja Nigerin autiomaassa yli 23 000 ihmistä.
- EU on antanut **konkreettista ja nopeaa tukea** kovimman paineen alaisina oleville jäsenvaltioille:
 - **Järjestelykeskuksista (hotspot)** on tullut vakiintunut toimintamalli, jonka avulla kohteeseen saadaan tukea nopeasti ja tehokkaasti. Kreikassa toimii viisi järjestelykeskusta ja Italiassa neljä.
 - Muuttoliikkeeseen ja rajaturvallisuuteen liittyvä **EU:n sisäinen rahoitus** on yli kaksinkertaistunut kriisin alusta lukien ja on nyt yli 10 miljardia euroa.
 - Italiasta ja Kreikasta on **siirretty toisiin EU-maihin** 34 700 henkilöä siirto-ohjelmien puitteissa. Kesästä 2018 lukien EU:n sisällä on siirretty 1 103 ihmistä vapaaehtoisuuteen perustuvassa järjestelmässä, jota komissio on koordinoitunut tammikuusta 2019.
- Uusi **Euroopan raja- ja merivartiovirasto** on tukenut jäsenvaltioita EU:n ulkorajojen suojaamisessa. Virastossa on käynnissä järjestyksessä toinen uudistusvaihe, jonka yhteydessä sen kapasiteettia kasvatetaan luomalla pysyvä 10 000 hengen operatiivinen henkilöstö.
- EU on lisännyt kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden laillisia maahantulomahdollisuuksia **sijoittamalla uudelleen** lähes 63 000 henkilöä vuodesta 2015 lukien.
- EU on tarjonnut suojelua ja tukea miljoonille pakolaisille kolmansissa maissa:
 - **Turkin-pakolaisavun koordinoituväline** tuottaa tuloksia: Turkissa on käynnissä 90 hanketta, joilla tuetaan päivittäin lähes 1,7:ää miljoonaa pakolaista ja rakennetaan uusia kouluja ja sairaaloita.**Syyrian kriisin johdosta perustetusta EU:n alueellisesta erityisrahastosta** saa tukea yli 75 hanketta, joilla autetaan syyrialaispakolaisia, maan sisällä siirtymään

joutuneita ja heitä vastaanottaneita yhteisöjä tarjoamalla heille terveydenhoitoa, koulutusta, työllistymismahdollisuuksia ja sosioekonomista tukea.

– Kammottavissa olosuhteissa **Libyassa** elävien auttamiseksi on vuodesta 2017 lukien evakuoitu yli 4 000 henkilöä ja tuettu 49 000 henkilön vapaaehtoista paluuta; työtä tehdään Afrikan unionin, EU:n ja YK:n yhteisen työryhmän muodostaman innovatiivisen kumppanuuden puitteissa.

– **EU:n Afrikka-hätärahastosta** saa rahoitusta 210 hanketta 26 maassa. Niissä on saatu aikaan konkreettisia tuloksia, muun muassa yli 5 miljoonaa haavoittuvassa asemassa olevaa henkilöä saa tukea perustarpeidensa täyttämiseen.

- Toimet **ihmissalakuljettajien** verkostojen hajottamiseksi kaikilla reiteillä, muun muassa Nigerissä, on johtanut Libyaan etelästä saapuvien määrän huomattavaan laskuun.
- Toistaiseksi 23 lähtö- ja kauttakulkumaan kanssa on joko tehty takaisinottosopimus tai sovittu **palauttamista ja takaisinottoa** koskevista käytännön järjestelyistä. EU antaa ylimääräistä tukea palautusten täytäntöönpanon tehostamiseksi.

Työtä on jatkettava. EU on vahvistanut rajavalvontajärjestelmiään, ja se pystyy nyt toimittamaan nopeasti paineen alaisina olevien jäsenvaltioiden tarvitsemaa taloudellista ja operatiivista tukea. Sillä on uusia keinoja tukea haavoittuvassa asemassa olevia, ja se pystyy tarjoamaan suojelua tarvitseville vaihtoehtoisia, turvallisia ja laillisia väyliä Eurooppaan. EU tekee muuttoliikkeen hallinnassa Euroopan ulkopuolisten kumppanimaiden kanssa tiiviimpää yhteistyötä kuin koskaan aikaisemmin. Työtä on jatkettava näiden saavutusten pohjalta, jotta saadaan valmiiksi kestävä järjestelmä muuttoliikkeen hallintaan. Järjestelmän on oltava tehokas ja inhimillinen ja odotettavissa olevien haasteiden tasalla. Erityisesti on luotava oikeanlainen kehys Euroopan yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle, jota hallitaan vastuullisesti ja oikeudenmukaisesti. Tämä edellyttää lisätoimia kautta linjan, joten muuttoliike tulee pysymään poliittisen asialistan kärjessä lähivuosina.

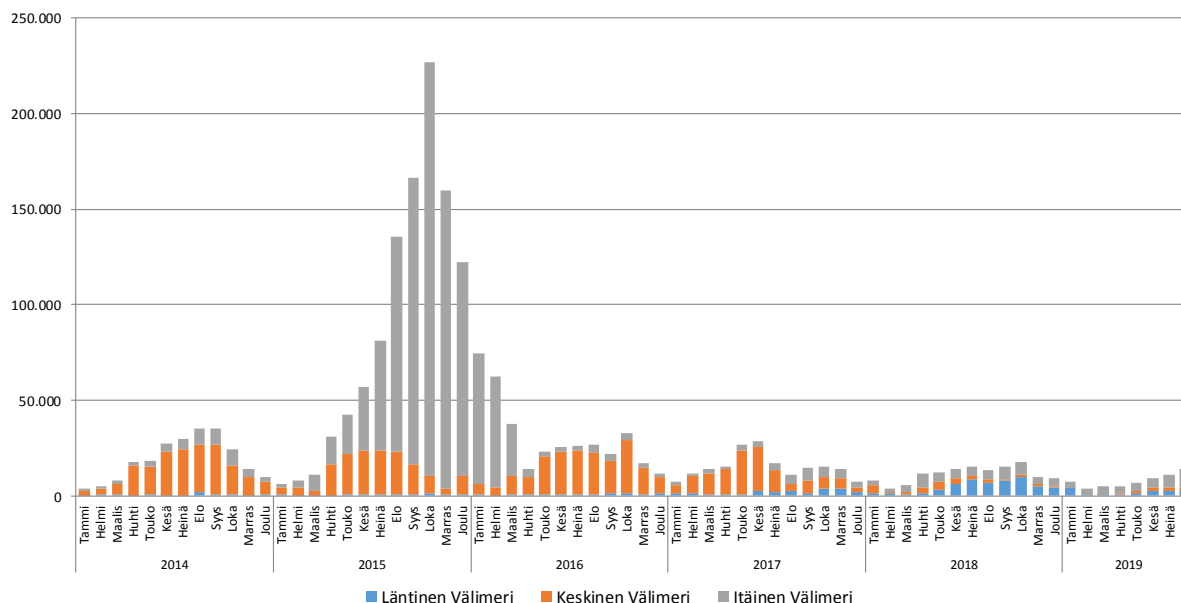
Tämä kertomus toimii pohjana keskusteluille, joita on tarkoitus käydä lokakuussa 2019 kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa. Siinä tarkastellaan EU:n vuodesta 2015 toteuttamien toimien tärkeimpiä osatekijöitä. Pääpaino on toimenpiteissä, jotka EU on toteuttanut viimeisimmän, maaliskuussa 2019 annetun edistymiskertomuksen¹ jälkeen. Kyseisessä kertomuksessa esitettiin joukko tärkeitä toimia, joita on toteutettava välittömästi varsinkin Välimeren reiteillä, sekä tarkasteltiin edistymistä työssä, jolla pyritään vahvistamaan EU:n välineistöä muuttoliike-, rajavalvonta- ja turvapaikka-asioiden alalla.

2. TILANNE TÄRKEIMMILLÄ MUUTTOREITEILLÄ

Kokonaisuutena tilanne kaikilla muuttoreiteillä on palautunut kriisiä edeltäneelle tasolle: syyskuussa 2019 tulijoiden määrä oli noin 90 prosenttia pienempi kuin syyskuussa 2015. Tilanne jatkuu kuitenkin epävakaana. Vuoden 2019 kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana EU:n ulkorajoilla havaittiin noin 70 800 sääntöjenvastaista rajanylitystä. Lisäksi lähes 1 100 ihmisen on ilmoitettu kuolleen tai kadonneen Välimerta ylittäessään (tilanne 7.10.2019).

¹ KOM(2019) 126 final.

Sääntöjenvastaiset rajanylitykset kolmella pääreitillä



Kansallisiin **turvapaikkajärjestelmiin** kohdistuva paine on tasaantunut. Vuonna 2019 EU+ -maissa² tehtiin yhteensä keskimäärin 54 000 turvapaikkahakemusta kuukaudessa. Määrä on huomattavasti alhaisempi kuin huippuvuosina 2015 ja 2016, jolloin hakemuksia tehtiin kuukausittain yli 100 000, mutta edelleen korkeampi kuin ennen kriisiä.

Itäisen Välimeren reitti

Viime aikoina tulijoiden määrä Kreikan saarilla on kasvanut huomattavasti. Vuoden 2019 alusta lokakuun loppuun **Kreikassa** rekisteröitiin yli 47 500 tulijaa (maitse ja meritse), mikä on 29 prosenttia enemmän kuin samalla ajanjaksolla vuonna 2018. Suurin osa lisäyksestä tapahtui Egeanmeren saarilla, jossa tulijoita on rekisteröity kiihtyvällä tahdilla kesäkuun jälkeen. Maitse Kreikkaan vuonna 2019 saapuneiden määrä on 27 prosenttia pienempi kuin samalla ajanjaksolla vuonna 2018. Vuoden 2019 heinä-, elo- ja syyskuussa kirjattiin suurimmat kuukausittaiset tulijamäärät sen jälkeen, kun EU:n ja Turkin julkilausuma tuli voimaan. Tämän seurauksena olosuhteet Egeanmeren saarilla ovat heikentyneet entisestään. Tilanne käy koko ajan haastavammaksi: järjestelykeskuksissa oli 6. lokakuuta yli 31 000 henkeä, vaikka ne on suunniteltu enintään 8 000 hengelle ja vaikka Kreikan mantereelle on siirretty tänä vuonna yli 20 000 henkeä. Turkkiin julkilausuman nojalla palautettujen henkilöiden määrä on sen sijaan alhaisin sitten vuoden 2016. Egeanmeren saarille saapuvista afgaanit ovat suurin ryhmä; kaikista tänä vuonna tähän mennessä tulleista heidän osuutensa on 41 prosenttia. Vuonna 2019 rajan maitse ylittäneistä valtaosa – noin kolme neljästä – on turkkilaisia.

Kyprokselle on tullut aiempaa enemmän ihmisiä vuonna 2019. Asukaslukuun suhteutettuna tulijoiden määrä on EU:n suurin. Yli 5 700 ihmisen on ilmoitettu tulleen vihreän linjan yli Kyproksen hallituksen hallinnassa oleville alueille (tilanne 29. syyskuuta). Lisäksi ihmisiä on saapunut laivalla suoraan Libanonista, mutta heidän määränsä³ on huomattavasti pienempi.

Länsi-Balkanin reitti

Tätä reittiä pitkin sääntöjenvastaisesti saapuneiden määrä puolittui vuodesta 2017 vuoteen 2018, mutta tänä vuonna sääntöjenvastaiten rajanylitysten määrä on lisääntynyt koko Länsi-

² EU+ käsittää kaikki 28 EU:n jäsenvaltiota sekä Sveitsin, Norjan, Islannin ja Liechtensteinin.

³ 71 henkilöä, tilanne 29. syyskuuta.

Balkanin alueella. Tammikuun ja elokuun välisenä aikana rekisteröitiin yli 6 600⁴ EU:n alueelle sääntöjenvastaisesti saapunutta. Tulijoista yli puolet on afgaaneja. Viime kuukausina Bosnia ja Hertsegovina on saapunut viikoittain jopa 900 henkilöä. Länsi-Balkanin reittiä sääntöjenvastaisesti saapuneiden määrän kasvusta huolimatta tilanne on kuitenkin kaukana vuosien 2015 ja 2016 luvuista.

Keskisen Välimeren reitti

Keskisen Välimeren reittiä pitkin sääntöjenvastaisesti saapuneiden määrä on pysynyt alhaisena siitäkkin huolimatta, että **Maltalle** saapuneiden määrä on lisääntynyt vuonna 2019 huomattavasti: 6. lokakuuta mennessä yli 2 800 tulijaa. Määrä on lähes kolminkertainen verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2018.

Italiaan ja Maltaan on saapunut yhteensä hieman alle 11 000 henkilöä, mikä on yli 52 % vähemmän kuin samaan aikaan viime vuonna (tilanne 6.10.2019). **Italiaan** on saapunut hieman alle 8 000 henkeä, mikä on noin kaksi kolmannesta vähemmän kuin samaan aikaan vuonna 2018 (tilanne 6.10.2019). Italiaan on tänä vuonna tultu tähän mennessä eniten Tunisiasta ja toiseksi eniten Libyasta. Libyan rannikkovartiosto jatkaa henkilöiden pysäyttämistä ja pelastamista merellä. Se on ilmoittanut pelastaneensa vuonna 2019 tähän mennessä yli 7 100 henkeä (noin 15 000 vuonna 2018). Italiaan vuonna 2019 saapuneista tunisialaiset ovat suurin ryhmä, 28 prosenttia kaikista tulijoista.

Läntisen Välimeren / Atlantin reitti

Espanjaan saapui vuonna 2018 sääntöjenvastaisesti lähes 64 300 henkilöä, eniten kaikista EU-maista. Helmikuusta 2019 lukien tulijoiden kuukausimäärä on kuitenkin laskenut huomattavasti vuoteen 2018 verrattuna. Lokakuun 2019 alkuun mennessä Espanjaan oli saapunut yhteensä noin 23 600 henkilöä, mikä on 47 prosenttia vähemmän kuin samaan aikaan vuonna 2018. Yksi kehitystä selittävä tekijä on ollut panostus EU:n ja Marokon välisiin suhteisiin, mukaan lukien huomattava rahoitustuki rajaturvallisuuden parantamiseen ja sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen torjuntaan. Tuen ansiosta Marokon viranomaiset ovat voineet lisätä rajavalvontaa ja torjua ihmisten salakuljetusta.

Tähän mennessä Espanjaan sääntöjenvastaisesti vuonna 2019 saapuneista noin 30 prosenttia on lähtöisin Marokosta. Seuraavaksi eniten tulijoita on Algeriasta, Guineasta, Malista, ja Norsunluurannikolta. Valtaosa Espanjaan sääntöjenvastaisesti saapuneista aloitti matkansa Marokosta, tosin Algeriasta lähteneiden määrä on ollut viime aikoina hienoisessa kasvussa.

Turvapaikkatilanne

Vuoden 2019 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana EU+ -maissa tehtiin yhteensä yli 500 000 turvapaikkahakemusta (hieman enemmän kuin samaan aikaan vuonna 2018, jolloin niitä tehtiin lähes 497 000). Vuonna 2019 on tähän mennessä tehty eniten hakemuksia Saksassa, Ranskassa, Espanjassa, Kreikassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, yli 72 prosenttia kaikista hakemuksista. Vuonna 2018 hakijoita oli eniten Syyriasta, Afganistanista ja Irakista, vuonna 2019 tähän mennessä eniten Afganistanista, Syyriasta ja Venezuelasta. EU+ -maissa tehtiin vuoden 2019 ensimmäisellä puoliskolla 96 800 myönteistä turvapaikkapäätöstä.⁵ Helmi- ja heinäkuun 2019 välisenä aikana turvapaikkahakemusten hyväksymisaste oli 34 prosenttia (ensimmäinen päätös).⁶

Hakemusten suurta määrää selittää se, että uusia hakemuksia tehdään luvattoman edelleen liikkumisen jälkeen. Tilanne havaitaan, kun yhdessä jäsenvaltiossa turvapaikanhakijaksi rekisteröity henkilö tekee uuden hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa. Vaikka luvattoman

⁴ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

⁵ Lähde: Eurostat.

⁶ <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

edelleen liikkumisen arviointi perustuu tietoihin, joissa tarkastelun kohteena on henkilön sijaan hakemus (sama henkilö on voinut tehdä hakemuksen useassa jäsenvaltiossa), Eurodac-tietokannasta löytyi vuoden 2019 ensimmäisten yhdeksän kuukauden aikana yli 280 000 osumaa toisessa jäsenvaltiossa tehdystä hakemuksesta. Vaikka tietoja on syötetty eniten ensimmäisissä maahantulojäsenvaltioissa, kuten Italiassa ja Kreikassa, Ranska ja Saksa ovat edelleen tärkeimpiä luvattoman edelleen liikkumisen määrämaita, joissa osumia löytyy eniten.

3. EU:N TUKI JÄSENVALTIOILLE JA TÄRKEIMMILLÄ REITEILLÄ TEHTÄVÄLLE TYÖLLE

- **Itäisen Välimeren reitti**

Maaliskuussa 2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma ja Turkin-pakolaisavun koordinoituväline

Turkki on EU:n tärkeä kumppani muuttoliikkeen hallinnassa itäisellä Välimerellä. Maaliskuussa 2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma on ollut keskeisellä sijalla varmistettaessa, että EU ja Turkki vastaavat sääntöjenvastaisiin muuttovirtoihin itäisellä Välimerellä yhteisvoimin ja tehokkaasti. Julkilausuma tuottaa edelleen konkreettisia tuloksia. Sen avulla on onnistuttu vähentämään sääntöjenvastaisia ja vaarallisia rajanylityksiä ja ihmishenkien menetyksiä Egeanmerellä. Vaikka Kreikkaan meritse ja maitse saapuneiden määrä onkin lisääntynyt vuoden 2019 jälkipuoliskolla, se ei ole verrattavissa vuonna 2015 saapuneiden määrään. Julkilausuman ansiosta syyrialaispakolaiset ja heitä Turkissa vastaanottaneet paikallisyhteisöt ovat saaneet mittavaa tukea ja syyrialaisia on voitu sijoittaa turvallisesti Turkista Eurooppaan.

Turkissa on maailman suurin pakolaisväestö, noin 4 miljoonaa pakolaista⁷. EU antaa hädänalaisille elintärkeää tukea ***Turkin-pakolaisavun välineestä***, jolla koordinoidaan 6 miljardin euron avustusvaroja. EU:n varoilla tuetaan tällä hetkellä 90:tä hanketta, ja vuonna 2020 käynnistetään 30 uutta hanketta. Koordinoituväline perustuu innovatiiviselle lähestymistavalle, jonka mukaisesti jäsenvaltiot ja Turkki osallistuvat täysipainoisesti hankkeiden valintaan ja täytäntöönpanoa nopeutetaan⁸ käyttämällä nopeutettuja menettelyjä. Monissa hankkeissa tukea myönnetään vuoteen 2024 tai 2025 asti. Koordinoituvälineellä on voitu vastata nopeasti perustarpeisiin, ja on selvää, että tällaisia tarpeita on myös lähitulevaisuudessa.

Turkin-pakolaisavun koordinoituväline: tärkeimmät aloitetut toimet

- lähes 1,7 miljoonaa syyrialaista saa tukea päivittäisiin perustarpeisiin,
- yli puoli miljoonaa pakolaislasta saa tukea koulunkäyntiin,
- 4 500 opettajaa on palkattu opettamaan turkin kieltä yli 250 000 lapselle,
- 650 000 pakolaislasta on rokotettu edelleen jatkuvassa rokotusohjelmassa,
- lähes 40 000 lapselle on järjestetty koulukyyti,
- odottaville äideille on järjestetty noin 1,5 miljoonaa terveystarkastusta,
- tähän mennessä on järjestetty noin 8,1 miljoonaa perusterveydenhuoltokäyntiä,
- rakenteilla on 180 koulua ja 179 pakolaisille tarkoitettua terveyskeskusta.

⁷ UNHCR:n mukaan Turkissa on yli 3,6 miljoonaa syyrialaispakolaista ja noin 360 000 pakolaista ja turvapaikanhakijaa muista maista, pääasiassa Afganistanista, Irakista ja Iranista (<http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>).

⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi Turkin-pakolaisavun koordinoituvälinettä koskevassa kertomuksessaan, että väline on mahdollistanut varojen nopean käyttöönoton vaikeissa olosuhteissa. Sopimukset saatiin tehtyä viisi kertaa nopeammin verrattuna Turkille liittymistä valmistelevalta tukivälineestä myönnettävään perinteiseen apuun.

Koordinointivälineen 6 miljardin euron varoista on tähän mennessä kohdennettu 97 prosenttia (lopun määrä kohdentaa vuoden 2019 loppuun mennessä), ja maksuja on suoritettu kaikkiaan lähes 3 miljardia euroa.⁹ Vuoden 2020 alussa käynnistettävillä hankkeilla jatketaan pakolaisten terveydenhuollon ja koulutuksen, jäte- ja vesihuollon infrastruktuurin sekä pakolaisten työmarkkinoille kotouttamisen ja työllistymisen tukemista.

Turkkiin kohdistuu tänä päivänä **kasvava muuttopaine**, kun epävakaus sitä ympäröivällä alueella jatkuu. Turkin viranomaiset ovat vuonna 2019 ottaneet kiinni tähän mennessä lähes 270 000 henkilöä, jotka ovat tulleet maahan sääntöjenvastaisesti¹⁰. Sääntöjenvastaisesti maahan tulleista ja Turkissa kiinni otetuista yhä useampi on afgaani. Turkki ilmoitti toukokuussa 2019 aikovansa palauttaa noin 100 000 afgaania kotimaahansa vuoden loppuun mennessä. Se on ollut yhteydessä Afganistanin hallitukseen sopiakseen palautusten määrästä ja tahdist. Syyrialaispakolaisten pitkittynyt oleskelu olisi haasteellista mille tahansa maalle, ja Turkki ansaitseekin tarvitsemansa tuen.

Muuttoliikesuuntaukset itäisellä reitillä

EU on tukenut Afganistanin, Pakistanin ja Iranin välistä poliittista vuoropuhelua vuodesta 2016. Vuoropuhelun tavoitteena on löytää kestäviä ratkaisuja eri maissa oleville afgaanipakolaisille. Vuoropuhelua on täydennetty 300 miljoonan euron rahoitustuella, jolla autetaan Afganistania, Bangladeshia, Pakistania, Irania ja Irakia.¹¹ Tavoitteena on tukea siirtolaisia, maan sisäisiä ja muita pakolaisia, paluumuuttajia ja heitä vastaanottaneita yhteisöjä sekä auttaa viranomaisia muuttoliikkeen hallinnassa ja paluumuuttajien kestävässä uudelleenkotouttamisessa. Esimerkiksi Afganistanissa apua on saanut tähän mennessä lähes 10 000 kotitaloutta, joissa asuu yhteensä 70 000 henkeä. Tukea on myönnetty yhdyskuntien kehittämiseen, ammattikoulutukseen ja pienyritystoimintaan. Tukea on myönnetty myös Iranissa ja Pakistanissa oleville afgaaneille. Esimerkiksi Iranissa 45 000 afgaanipakolaista kuuluu nyt sairausvakuutusjärjestelmän piiriin.

EU on vuoden 2018 kesästä alkaen antanut muuttoliikekysymyksiä koskevassa EU:n ja Afganistanin yhteisessä etenemissuunnitelmassa sovittua saapumisen jälkeistä apua myös Turkin palauttamille afgaaneille, ei pelkästään EU:n alueelta palaaville. EU on sittemmin avustanut yli 15 000:ta Turkista Afganistaniin palannutta henkilöä tarjoamalla neuvontaa, sairaanhoitoa, tilapäismajoitusta, käteisavustuksia ja jatkokuljetusta lopulliseen määränpäähän.

Julkilausuman mukaisesti Turkki on sitoutunut estämään **sääntöjenvastaiset muuttovirrat** uusilla meri- ja maareiteillä. Tehtävä on osoittautunut hankalaksi, mistä on osoituksena tulijoiden määrän lisääntyminen äskettäin Kreikassa ja Kyproksella ja aikaisemmin Bulgarian- ja Kreikan-vastaisella rajalla.

Kaikkien Kreikkaan sääntöjenvastaisesti saapuvien uusien tulijoiden **palauttaminen** julkilausuman mukaisesti Turkkiin on jatkuva haaste. Kreikka on onnistunut palauttamaan ainoastaan 1 908 tulijaa julkilausuman mukaisesti. Tahti on hidastumassa entisestään; tänä vuonna palautuksia on tehty noin 100. Tämä – samoin kuin Kreikassa sovellettavien turvapaikkamenettelyjen hitaus – on merkittävä este edistymiselle. Komissio jatkaa toimia, joilla se tukee sekä uudelleensijoittamisia että palautusten vauhdittamista. Turvapaikkahakemusten käsittelyn tehostaminen niin mantereella kuin saarillakin edistäisi suuresti palautusten nopeutumista.

⁹ Toistaiseksi on ohjelmoitu 5,8 miljardia euroa (ml. 2,23 miljardia humanitaarista apua ja 3,57 miljardia euroa muuta kuin humanitaarista apua); sopimuksia on tehty 4,2 miljardin euron arvosta ja maksuja suoritettu 2,57 miljardin euron arvosta.

¹⁰ Lähde: Muuttoliikkeen hallinnasta vastaava Turkin sisäministeriön osasto.

¹¹ Vuosina 2016 ja 2017 käyttöön otetut erityistoimenpiteet, jotka koskevat muuttoliikettä ja asuinsijoiltaan siirtymään joutumista Aasiassa ja Lähi-idässä.

Syyrialaispakolaisten **uudelleensijoittaminen** EU:n jäsenvaltioihin julkilausuman mukaisesti on toiminut hyvin. Huhtikuusta 2016 lukien yli 25 000 kansainvälistä suojelua tarvitsevaa henkilöä on sijoitettu 18 jäsenvaltioon. Tätä toimintaa olisi jatkettava, ja komissio tukee sitä jatkossakin. Komissio on kehottanut aktivoimaan Turkin kanssa toteutettavan humanitaarisen maahanpääsyn vapaaehtoisen järjestelmän¹². Se tukisi EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoa ja olisi lisätodiste EU:n sitoutumisesta julkilausumaan.

EU:n ja Turkin julkilausuma kattaa myös monia muita EU:n ja Turkin välisiin suhteisiin liittyviä avainkysymyksiä. Yksi niistä on **viisumivapaus**, jonka osalta on hiljattain saavutettu lisäedistystä. Turkki on täyttänyt asiakirjojen turvallisuuteen liittyvän edellytyksen sen jälkeen, kun edellinen kertomus annettiin maaliskuussa. Näin ollen kaikkiaan 72 edellytyksestä kuusi on vielä täyttämättä. Turkki ryhtyi syyskuussa 2019 uusiin toimiin jäljellä olevien edellytysten täyttämiseksi. Komissio kannustaa Turkkia täyttämään mahdollisimman pian kaikki jäljellä olevat edellytykset, jotka on kirjattu viisumivapautta koskevaan etenemissuunnitelmaan.

EU:n ja Turkin julkilausuman täysimittainen ja kestävä täytäntöönpano edellyttää jatkuvia ponnisteluja ja poliittista määrätietoisuutta kaikilta osapuolilta. Viimeaikaisessa poliittisen tason yhteydenpidossa¹³ komissio on korostanut jatkavansa työn eteenpäin viemistä, tukevana sen seuraavia vaiheita ja tarttuvansa uusiin haasteisiin sitä mukaa kuin niitä ilmenee. Sen lisäksi, että EU tukee Turkissa olevia pakolaisia, se avustaa maata säännöllisellä liittymistä valmistelevalla tuella, jolla pyritään parantamaan viranomaisten valmiuksia hallita Turkin kautta EU:n alueelle suuntautuvaa sääntöjenvastaista muuttoliikettä. Tähän sisältyy tuki vapaaehtoiselle paluulle Turkista, uudelleenkotouttamisohjelmille ja yhdenmetylle rajaturvallisuudelle. Komissio ja Turkki ovat aloittaneet keskustelut sopiakseen muuttoliikkeen hallintaan tarkoitetun suoran tuen lisäämisestä tänä vuonna.

EU on ollut eturintamassa Syyrian kriisin johdosta käynnistetyssä humanitaarisessa avustustoiminnassa. Syyria ja sitä ympäröivä alue on saanut EU:lta 1,6 miljardia euroa humanitaarista apua vuosina 2014–2019. Pelkästään vuonna 2019 EU myönsi 170 miljoonaa euroa elämää ylläpitävään monialaiseen tukeen haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille eri puolilla Syyriaa. Vuonna 2018 EU:n humanitaarista apua sai Syyrian alueella lähes 9 miljoonaa ihmistä.

Syyrian kriisin johdosta perustettu EU:n alueellinen erityisrahasto

Syyrian kriisin johdosta perustettua EU:n alueellista erityisrahastoa rahoitetaan 22 jäsenvaltion, Turkin ja EU:n budjettivaroilla. Rahastosta tuetaan maan sisäisiä ja muita pakolaisia ja heitä vastaanottaneita yhteisöjä Jordaniassa, Libanonissa, Turkissa ja Irakissa. Vuonna 2014 perustetusta rahastosta annettiin alkuun perustarpeiden täyttämiseen tarkoitettua varhaisvaiheen apua, mutta nyttemmin sillä autetaan vastaanottajamaita kansallisten järjestelmien ja infrastruktuurin kehittämisessä ja tuetaan pakolaisten taloudellista itsenäisyyttä ja selviytymiskykyä. Rahaston ohjelmien määrärahat ovat yhteensä yli 1,6 miljardia euroa. Ne jakautuvat yli 75 hankkeeseen, joissa tarjotaan muun muassa koulutusta, työllistymismahdollisuuksia, terveydenhoitoa ja sosioekonomista tukea. Kesäkuussa 2019 sovittiin 100 miljoonan euron suuruudesta lisäpaketista, jonka painopisteitä ovat korkeakoulutus, selviytymiskyky ja suojelu Libanonissa, Jordaniassa ja Irakissa.

¹² Vapaaehtoinen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä on erillinen uudelleensijoittamisjärjestelmä, joka mainitaan EU:n ja Turkin julkilausumassa. Turkki ja EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät järjestelmän menettelyohjeet vuonna 2017. EU:n ja Turkin julkilausuman mukaan järjestelmä aktivoidaan, kun sääntöjenvastaiset rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppuneet tai ainakin vähentyneet huomattavasti ja kestäväällä tavalla.

¹³ Esimerkiksi komissaari Avramopoulosin ja Saksan sisäministeri Seehoferin vierailut Turkkiin ja Kreikkaan 3. ja 4. lokakuuta 2019.

Jordaniassa ja **Libanonissa** on käynnissä useita ohjelmia, joilla tuetaan pakolaisia ja heitä vastaanottaneita yhteisöjä. Niille on myönnetty lähes 4 miljardia euroa sen jälkeen, kun Syyrian kriisi puhkesi vuonna 2011. Ohjelmien avulla on vuonna 2018 voitu tarjota peruskoulutusta lähes 290 000 pakolaislapselle Jordaniassa ja Libanonissa, terveydenhoitopalveluja 375 000 henkilölle Libanonissa ja kuukausittaisia raha-avustuksia lähes 143 000 pakolaiselle perustarpeiden täyttämiseen Jordaniassa.

EU isännöi maaliskuussa 2019 kolmannen kerran järjestettyä konferenssia Syyrian ja sen lähialueiden tulevaisuudesta. Konferenssissa kansainvälinen yhteisö ja pakolaisia vastaanottaneet maat uudistivat sitoumuksensa tukea konfliktin miljoonia uhreja ja heitä vastaanottaneita maita ja yhteisöjä muun muassa Libanonissa, Jordaniassa ja Turkissa. Kansainvälinen yhteisö lupasi yli 6,2 miljardia euroa vuodeksi 2019 (määrästä 92 % on jo annettu) ja 2,1 miljardia euroa vuodesta 2020 alkaen. EU ja sen jäsenvaltiot antoivat yli 80 prosenttia näistä lupauksista. Kansainväliset rahoituslaitokset ja avunantajat ilmoittivat myöntävänsä 18,5 miljardia euroa lainoja vuodesta 2019 alkaen.

Tuki Kreikalle ja Kyprokselle

Edellisissä edistymiskertomuksissa korostettiin, että **Kreikassa** tarvitaan kiireesti uusia edistysaskelia. Tulijoiden määrän kasvu kesän jälkeen on uusi muistutus toiminnan tarpeesta. Kiireellisintä on parantaa vastaanotto-olosuhteita Kreikan saarilla ja lisätä huomattavasti palautuksia Kreikasta EU:n ja Turkin julkilausuman mukaisesti. Ensimmäiset edistysaskeleet on otettu laatimalla uudet kansalliset strategiat siirtolaisten vastaanottoa ja ilman huoltajaa olevia alaikäisiä varten. Kreikan hallitus on myös luvannut tarkistaa turvapaikka-asioita koskevan oikeudellisen kehyksen näkökohtia, jotta hakemukset voitaisiin käsitellä nopeammin ja lisätä palautuksia. Tulijoiden määrän lisääntyminen ja lähestyvä talvi edellyttävät kuitenkin kiireellisiä toimia. Komissio ja asianomaiset EU:n virastot antavat Kreikalle kaiken mahdollisen tuen tarvittavan työn nopeuttamiseksi.

EU on tukenut Kreikkaa yli 2,2 miljardilla eurolla vuodesta 2015.¹⁴ Määrään sisältyy syyskuussa 2019 myönnetty 8 miljoonan euron tuki kahdelle Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) hankkeelle, joista toisessa parannetaan ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojelua ja vastaanottoa ja toisessa turvallisuutta mantereella olevissa kohteissa. YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) toteuttamassa ESTIA-ohjelmassa, jossa annetaan hätätilanteen tukea pakolaisten kotouttamiseen ja majoittamiseen, jatkettiin vuonna 2019 yli 25 000 turvapaikanhakijan ja pakolaisen vuokra-asumisen tukemista sekä käteisavustusten jakamista yli 72 000 ihmiselle. EU on myös rahoittanut IOM:n ja YK:n lastenavun rahaston (Unicef) työtä, jolla ne tukevat mantereella sijaitsevia vastaanottokeskuksia.¹⁵ EU:n virastoilla on keskeinen rooli, mutta niin Euroopan turvapaikka-asioden tukiviraston (EASO) kuin Euroopan raja- ja merivartiovirastonkin toiminta perustuu pitkälti jäsenvaltioiden lähettämien asiantuntijoiden työpanokseen. Koska asiantuntijoita ei ole lähetetty riittävästi, heistä on jatkuvasti pulaa kentällä, mikä vähentää toiminnan tuloksellisuutta. Komissio tukee myös useita Kreikan viranomaisien hallinnoimia ohjelmia, joita on käynnissä sekä saarilla että mantereella ja joilla pyritään paikkaamaan puutteita oikeusavussa, terveydenhoidossa ja tulkkauspalveluissa.

¹⁴ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta, sisäisen turvallisuuden rahastosta ja hätätilanteen tukivälineestä. Hätätilanteen tukivälineellä rahoitetaan olosuhteiden pakosta Kreikkaan jääneiden siirtolaisten ja pakolaisten humanitaarisia tarpeita. Sen käyttö lopetettiin maaliskuussa 2019. Siitä myönnettiin kaikkiaan yli 643 miljoonaa euroa kolmen vuoden aikana. Eräiden toimintojen rahoitus, esimerkiksi ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitettujen keskusten toiminta ja terveydenhuolto, on sittemmin siirtynyt Kreikan viranomaisille.

¹⁵ Esim. pääsy terveydenhuollon ja epävirallisen koulutuksen piiriin, erityiset turvavyöhykkeet ilman huoltajaa oleville alaikäisille ja operatiivisen henkilöstön koulutus.

EU on myöntänyt **Kyprokselle** vuodesta 2014 lähtien liki 100 miljoonaa euroa¹⁶, mukaan lukien yli 4 miljoonaa euroa hätäapua. Saarelle on myös lähetetty jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Kyprokseen kohdistuvan paineen kasvu tarkoittaa, että asiantuntijoita tarvitaan enemmän. Kypros on laatinut yhteistyössä EU:n kanssa kattavan toimintasuunnitelman, jotta muuttoliikettä voidaan hallinnoida tuloksellisesti. Suunnitelman toteuttaminen on aloitettu komission ja EU:n virastojen taloudellisella ja operatiivisella tuella.

Komissio tukee edelleen toimia, jotka voisivat johtaa käytännön solidaarisuuteen myös itäisellä Välimerellä. Jäsenvaltioiden on vastattava ripeästi avunpyyntöihin ottamalla ihmisiä vastaan Kyprokselta ja Kreikasta sisäisinä siirtoina. Komissio tukee näitä toimia tarpeen mukaan muun muassa EU:n talousarviosta katettavalla tuella, jota voidaan myöntää sisäisesti siirrettäviä ihmisiä vapaaehtoisesti vastaanottaville jäsenvaltioille.¹⁷

- **Länsi-Balkanin reitti**

Pakolais- ja maahanmuuttokriisin puhjettua vuonna 2015 EU on myöntänyt Länsi-Balkanin maille yli 141 miljoonaa euroa auttaakseen niitä selviämään kriisin välittömistä seurauksista.¹⁸ Maat ovat saaneet myös EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden tarjoamaa asiantuntija-apua, jonka pääpaino on ollut EU:n normien ja standardien saattamisessa osaksi kansallista muuttoliikepolitiikkaa ja oikeudellista kehystä. Serbiassa on tällä hetkellä komennuksella 48 rajavartijaa ja Pohjois-Makedoniassa 146. Tämä on auttanut vahvistamaan maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajaturvallisuusjärjestelmiä, mutta kansalliset hallinnolliset valmiudet ovat edelleen puutteelliset, ja uusien muuttovirtojen hallinnassa onkin usein vaikeuksia.

Tulijoiden määrä on kasvanut Bosnia ja Hertsegovinassa huomattavasti. Arvioiden mukaan tammikuun 2018 jälkeen maahan on saapunut yli 45 000 pakolaista ja maahantulijaa. Tilanne on erittäin haastava; virallisiin keskuksiin on tähän mennessä voitu majoittaa 3 300 henkeä. Komissio on tehnyt vuodesta 2018 yhteistyötä humanitaaristen kumppaneiden ja maan viranomaisten kanssa pakolaisten ja maahantulijoiden perustarpeiden täyttämiseksi ja maan auttamiseksi parantamaan muuttoliikkeen hallintavalmiuksiaan. EU:n myöntämän lisärahoituksen määrä on 34 miljoonaa euroa. Varoilla tuetaan tilapäisiä vastaanottokeskuksia, elintarvikkeiden ja peruspalvelujen saantia sekä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien suojelua. Tuesta hyötyjiä on yli 3 500.

Talven lähestyessä Bosnia ja Hertsegovinan viranomaisten on nopeasti löydettävä sopivat majoitustilat olosuhteiden pakosta maahan jääneille pakolaisille ja maahantuliijoille. EU on valmis osallistumaan lisätiloista aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen edellyttäen, että tilat ovat kansainvälisesti tunnustettujen normien mukaisia, ja tukemaan kovimman paineen alaisina olevia paikallisyhteisöjä.

- **Keskisen Välimeren reitti**

Libya ja hätäsiirtomekanismit

Tilanne **Libyassa** on edelleen erittäin huolestuttava. EU:n toimet Libyassa maan sisäisten ja muiden pakolaisten ja maahantulijoiden suojelemiseksi ovat osa Afrikan unionin, EU:n ja YK:n yhteisen työryhmän laajempaa toimintaa. Tripolisissa ja sen ympäristössä huhtikuussa

¹⁶ Lähes 40 miljoonaa euroa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (esim. vastaanottoon) ja lähes 52 miljoonaa euroa sisäisen turvallisuuden rahastosta viisumipolitiikan, rajavalvonnan ja poliisiyhteistyön tukemiseen.

¹⁷ Siirrettäviä henkilöitä vastaanottava jäsenvaltio voi saada 6 000 euron kertakorvauksen hakijaa kohti turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta annetun asetuksen (EU) N:o 516/2014 muutetun 18 artiklan mukaisesti.

¹⁸ Lisäksi Länsi-Balkanin kumppaneille on myönnetty muuttoliikkeen hallintaan vuodesta 2007 lukien 216,1 miljoonaa euroa säännöllistä rahoitusapua liittymistä valmistelevalta tukivälineestä.

2019 puhjenneen väkivaltaisen konfliktin jälkeen työryhmä nopeutti osaltaan pakolaisten ja maahantulijoiden evakuointia lähellä rintamalinjaa sijaitsevista säilöönottokeskuksista ja auttoi heitä mahdollisuuksien mukaan pääsemään turvaan Libyan ulkopuolelle.

Konflikti Tripolissa ja sen ympärillä johti satojen kuolemaan ja vammautumiseen, minkä lisäksi yli 150 000 henkeä joutui pakenemaan kodeistaan. Pysyvää tulitaukoa ei ole vieläkaan saatu aikaan, ja poliittiseen ratkaisuun tähtäävistä yrityksistä huolimatta tilanne on edelleen herkkä.

Konflikti on vaikuttanut erityisesti maahantulijoihin ja pakolaisiin ja heistä eniten konfliktialueen säilöönottokeskuksissa oleviin henkilöihin, joita on lähes 3 300. Esimerkiksi Tajouran säilöönottokeskukseen on kohdistunut ilmaisku, jossa kuoli yli 50 henkeä. Kun henkiin jääneet 482 pakolaista ja maahantulijaa vapautettiin, he hakivat turvaa Tripolissa sijaitsevasta **UNHCR:n koonti- ja lähtökeskuksesta**. Lisääntyneen tulijamäärän vuoksi keskuksessa on enemmän ihmisiä kuin mihin sen kapasiteetti riittää. Siksi säilöönottokeskuksissa on huomattava määrä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joita ei ole voitu siirtää keskukseseen.

Libyassa käynnissä olevia EU:n mittavia yhteistyöohjelmia (määrärahat yhteensä 467 miljoonaa euroa) jatketaan turvallisuustilanteesta huolimatta, ja heinäkuussa EU:n Afrikka-hätärahastosta hyväksyttiin uusia ohjelmia.¹⁹ EU on nopeuttanut **tuen myöntämistä haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille**, joiden elämän konflikti on sekoittanut. Tuki käsittää suoran hätäavun ja suojelun, esimerkiksi sairaanhoidon ja psykososiaalisen avun, ja sitä annetaan mahdollisuuksien rajoissa myös Libyan mairinnoyupaikeissa ja säilöönottokeskuksissa. Pakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville maahantulijoille on jaettu hätäapuna noin 185 000 hygieniatarvikepakkausta ja muita tarvikkeita ja tarjottu sairaanhoitoa. EU:n Libyassa toteuttaman yhdenmisen rajavalvonnan avustusoperaation ydinryhmä, joka oli jatkanut toimintaa Tunisista käsin, onnistui palaamaan Tripoliin syyskuun lopussa.

Evakuoinnit Libyasta ovat olleet tärkeä ulospääsytie. Syyskuusta 2017 lukien Libyasta on evakuoitu yli 4 400 ihmistä, joista noin 3 000 Nigeriin EU:n rahoittaman UNHCR:n **hätäsiirtomekanismin** välityksellä. Evakuointeja Libyasta Nigeriin on täydennetty suorilla evakuoinneilla Italiaan (808 henkeä) ja Romaniassa sijaitsevaan kauttakulkukeskukseen (303 henkeä). Nigeriin evakuoiduista on tähän mennessä uudelleensijoitettu 1 865 henkilöä.²⁰ Nigerin hätäsiirtomekanismia ollaan täydentämässä uudella Ruandan hätäsiirtomekanismilla. Ruanda on toistaiseksi lupautunut huolehtimaan enintään 500 henkilöstä kerrallaan. Ruandaan on evakuoitu viime viikkoina lähes 200 henkeä, ja tuleville kuukausille on suunnitteilla uusia evakuointeja. EU:n uusi tukipaketti Ruandan hätäsiirtomekanismille on viimeistelyvaiheessa.

Nigerin viranomaiset ovat laskeneet hätäsiirtomekanismin operaatioille asetetun ylärajan sen aiemmalle tasolle, minkä seurauksena se ei ehkä voi ottaa vastaan uusia evakuoitavia loppuvuoden aikana. Merkittävä päätöksen taustalla vaikuttava syy on uudelleensijoitusten hitaus. Sen vuoksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot lisäävät ja nopeuttavat hätäsiirtomekanismin välityksellä tehtäviä uudelleensijoituksia.

Yksi keskeinen toimenpide on yhteistyö, jota EU tekee **vapaaehtoisen paluun** edistämiseksi. IOM:n kanssa toteutettavilla toimilla on marraskuusta 2015 lukien tuettu yli 49 000 henkilöä

¹⁹ Ohjelmilla tehostetaan käynnissä olevia toimia, joilla suojellaan ja autetaan pakolaisia ja haavoittuvassa asemassa olevia maahantuliijoita etenkin Libyassa, parannetaan libyalaisien elinoloja ja selviytymiskykyä sekä edistetään taloudellisia mahdollisuuksia ja työvoiman muuttoliikettä ja liikkuvuutta Pohjois-Afrikan maissa.

²⁰ Alankomaat, Belgia, Italia, Kanada, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Sveitsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat ovat vastaanottaneet suoraan Libyasta ja hätäsiirtomekanismin välityksellä uudelleensijoitettavia henkilöitä.

paluuta²¹ Libyasta ja annettu saapumisen jälkeistä ja uudelleenkotouttamisapua yli 76 000:lle kotimaahansa palanneelle henkilölle. Yhteistyön puitteissa on myös tuettu yli 23 000 henkilön pelastamista Nigerin aavikolta.

Libyassa olevien maahantulijoiden ja pakolaisten tilannetta pohtimaan perustettu Afrikan unionin, EU:n ja YK:n yhteinen työryhmä kokoontui YK:n yleiskokouksen yhteydessä poliittisella tasolla ratkomaan näitä haasteita. Työryhmä sopi tulevien toimien yhteisistä painopisteistä.²² Niitä ovat muun muassa Libyassa asuinsijoiltaan siirtymään joutuneiden ja IOM:n rekisteröintitoimien tukeminen, uusien evakuoitumahdollisuuksien kartoittaminen ja painostuksen jatkaminen, jotta Libya lakkauttaisi mielivaltaisen säilöönottajärjestelmänsä. Muita toimenpidekohteita ovat uudelleenkotouttamistoimien tehostaminen ja tiedottaminen, jolla ehkäistään vaaralliselle matkalle lähtemistä.

Tuki Italialle ja Maltalle

EU on vuodesta 2014 lukien tukenut **Italiaa** turvapaikka-asioiden hoitamisessa sekä muuttoliikkeen, turvallisuuden ja rajavalvonnan hallinnassa lähes miljardilla eurolla.²³ Heinäkuussa 2019 EU myönsi Italian sisäministeriölle ja UNHCR:lle 0,7 miljoonaa euroa hätäapua tukeakseen noin 450 henkilön humanitaarista evakuointia Libyasta ja Nigeristä Italiaan. Toinen tuore esimerkki on viidellä Italian alueella toteutettava 30 miljoonan euron hanke, jolla puututaan siirtotyövoiman hyväksikäyttöön maataloudessa ja autetaan siirtolaisia integroitumaan laillisille työmarkkinoille. Italia on saanut myös EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden asiantuntija-apua: vuonna 2019 Euroopan raja- ja merivartiostovirasto on lähettänyt maahan 144 asiantuntijaa ja EASO 180. Asiantuntija-apu on olennainen osa toimintaa, jolla EU tukee muuttoliikkeen hallintaa ja siihen liittyviä valmiuksia keskisellä Välimerellä. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ne luovuttavat käyttöön tarvittavan määrän asiantuntijoita.

Maltalle vuodesta 2014 lähtien myönnetyn tuen määrä on jo yli 105 miljoonaa euroa.²⁴ EU:n huomattavin tuki Maltalle on ollut saarella maihin nousseiden maahantulijoiden ja pakolaisten sisäisten siirtojen helpottaminen. Lisäksi IOM:lle on myönnetty lähes 0,5 miljoonaa euroa hätäapua Maltan auttamiseksi enintään 500 henkilön sisäisissä siirroissa.

Tilapäiset maihinnousujärjestelyt

Komission maaliskuussa antamassa edistymiskertomuksessa korostettiin tarvetta löytää rakenteellisempi väliaikaisratkaisu etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeistä maihinnousua varten.

Maihinnousutilanteet keskisellä Välimerellä, myös kansalaisjärjestöjen alusten avustama maihinnousu, ovat osoittaneet, että muuttoliikkeen hallintaan on löydettävä kestävä eurooppalainen lähestymistapa, joka perustuu solidaarisuuteen, yhteiseen vastuuseen ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Komissio on jäsenvaltioiden pyynnöstä koordinoitunut tapauskohtaisesti toteutettavia sisäisiä siirtoja läpi vuoden.²⁵ Maihinnousua seuraavien vaiheiden aktiivinen koordinointi on osaltaan helpottanut myös maihinnousun järjestämistä.

²¹ Libyasta, Nigeristä, Malista, Mauritaniasta ja Djiboutista vapaaehtoisesti palanneiden yhteenlaskettu määrä on yli 61 000.

²² Yhteinen lehdistötiedote osoitteessa https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/67915/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation_en.

²³ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta ja sisäisen turvallisuuden rahastosta, mukaan lukien 275 miljoonaa euroa hätäapua.

²⁴ Määrä sisältää 21 miljoonaa euroa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ja 84 miljoonaa euroa sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisten ohjelmien rahoittamiseen vuosina 2014–2020.

²⁵ Komission koordinoimissa 14 maihinnousutilanteessa järjestelyyn osallistuneet jäsenvaltiot lupasivat vastaanottaa 1 187 tulijaa, joista 368 on jo siirretty sisäisesti (tilanne 7. lokakuuta).

Tapauskohtaiset siirrot ovat perustuneet siirrettäviä henkilöitä vapaaehtoisesti vastaanottaneiden jäsenvaltioiden²⁶ solidaarisuuteen, mutta myös EU:n virastojen, varsinkin EASOn, antamaan tukeen, jota komissio on koordinoanut. EU:n rahoituksella on myös autettu jäsenvaltioita tapauskohtaisissa maihinnousujärjestelyissä ja tarkoitustenmukaisten menettelyjen laatimisessa maahantulijoiden tapausten käsittelyä ja sisäisiä siirtoja varten.

Komissio on aktiivisesti edistänyt ja tukenut tilapäisten maihinnousujärjestelyjen käyttöä niin kauan kuin kestävästä pitkän aikavälin järjestelmästä ei ole sovittu osana Euroopan turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta. Neuvoston puheenjohtajavaltio esitti kesäkuussa jäsenvaltioiden välisiin keskusteluihin pohjautuvan valmisteluasiakirjan tilapäisiä maihinnousujärjestelyjä koskevista suuntaviivoista. Maltalla 23. syyskuuta järjestettyä ministerikokousta edelsivät Helsingissä ja Pariisissa heinäkuussa käydyt keskustelut. Kokoukseen osallistuivat Italian, Ranskan, Maltan ja Saksan ministerit sekä puheenjohtajana toimivan Suomen ja komission edustajia. Osallistujat sopivat ennakoitavissa olevan ja rakenteellisen järjestelyn pääpiirteistä. Niistä keskusteltiin kaikkien jäsenvaltioiden kanssa 8. lokakuuta järjestetyssä sisäasioiden neuvostossa, jossa komissio kannusti mahdollisimman monia jäsenvaltioita osallistumaan näihin solidaarisuustalkoisiin. Ministereiden käymien rakentavien keskustelujen jälkeen komissio kävi teknistä keskustelua sisäisiin siirtoihin osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa. Siinä käsiteltiin käytäntöjä ja työnkulkuja, joita sovelletaan komission koordinoimiin ja EU:n virastojen tukemiin vapaaehtoisin sisäisiin siirtoihin. Komissio on sitoutunut hakemaan jäsenvaltioiden kanssa kestävää ratkaisua Välimerellä toteutettavien etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeistä maihinnousua varten.

Tilapäiset järjestelyt kertovat siitä, että jäsenvaltiot ovat valmiita osoittamaan käytännön solidaarisuutta, ja niistä voitaisiin ottaa mallia pyrittäessä hallitsemaan muuttovirtoja Välimeren muissa osissa.

- **Läntisen Välimeren reitti**

Tuki Marokolle

Marokkoon on viime vuosina kohdistunut kova muuttopaine niin kauttakulku- kuin kohdemaanakin. EU tekee Marokon kanssa yhteistyötä auttaakseen sitä selviytymään tilanteesta. Yhteistyöhön on osoitettu kaikkiaan 238 miljoonaa euroa EU:n Afrikka-hätärahaston tuki mukaan lukien. Tämä Espanjan kanssa tiiviissä yhteistyössä annettu tuki on auttanut vähentämään läntisen Välimeren reittiä saapuvien määrää huomattavasti. Lisäksi sen avulla on voitu torjua sääntöjenvastaista muuttoliikettä, purkaa rikollisverkostoja ja tukea haavoittuvassa asemassa olevia. EU:n tuella on keskitytty parantamaan Marokon valmiuksia hallita muuttovirtoja alueensa sisällä ja sieltä muualle. Siinä on apuna Marokon kansallinen muuttoliike- ja turvapaikkastrategia, minkä lisäksi muuttoliikkeen hallintaan, valmiuksien kehittämiseen ja rajaturvallisuuteen myönnetään institutionaalista tukea. Haavoittuvassa asemassa oleville maahantulijoille ja pakolaisille on tarjottu suojaa ja oikeudellista apua keskittyen erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeuksiin. Lisäksi on rahoitettu vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista. Marokko on tärkeä kumppani myös laillisen maahanmuuton kehittämisessä. Se esimerkiksi osallistuu kokeiluhankkeisiin, joissa marokkolaisia koulutetaan jäsenvaltioiden työvoimatarpeisiin. Nyt käynnissä olevista hankkeista saatuja kokemuksia hyödynnetään suunniteltaessa uusia hankkeita osana laajempaa pitkän aikavälin lähestymistapaa muuttoliikkeeseen.

Kesäkuussa 14. kerran kokoontunut EU:n ja Marokon assosiaationneuvosto piti liikkuvuutta ja muuttoliikettä keskeisenä tulevaisuuden yhteistyöalana, mikä on merkittävä osoitus

²⁶ Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia ja Suomi ovat vuodesta 2018 lukien osallistuneet ainakin yhteen sisäisten siirtojen tapauskohtaiseen järjestelyyn. Myös Norja on osallistunut.

kahdenvälisten suhteiden elpymisestä. Suhteiden paraneminen on johtanut myös siihen, että muuttoliike- ja liikkuvuusasioista liikkuvuuskumppanuuden puitteissa käytävä vuoropuhelu on käynnistetty uudelleen. Vuoropuhelun tueksi on hiljattain järjestetty useita korkean tason kokouksia ja asiantuntijatapaamisia sekä Brysselissä että Marokossa.

Tuki Espanjalle

Espanja on yksi suurimmista turvapaikka-, muuttoliike- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) kansallisten ohjelmien edunsaajista. Se sai näistä rahastoista vuosina 2014–2020 yhteensä 737 miljoonaa euroa. Rahoituksen painopisteitä ovat muun muassa turvapaikkaviraston ja vastaanottojärjestelmän edelleen kehittäminen, ulkomaalaisten kotouttaminen, rajoilla olevan kaluston ja henkilöstön vahvistaminen ja maahantulijoiden palauttaminen. Lisäksi maalle on myönnetty vuodesta 2018 yli 42 miljoonaa euroa hätäapua, jolla autetaan viranomaisia hallitsemaan muuttovirtoja etelärannikolla (muun muassa perustamalla paikallisia rekisteröintikeskuksia), vahvistetaan kansalliskaartin (Guardia Civil) ja poliisin resursseja ja autetaan ihmisiä maahantulon yhteydessä. Euroopan raja- ja merivartiovirasto on vuonna 2019 lähettänyt viranomaisten avuksi 240 asiantuntijaa.

• Sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen

Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä kumppanimaiden kanssa on tärkeää tehdä yhteistyötä niiden selviytymiskyvyn ja vakauden tukemiseksi sekä työpaikkojen ja mahdollisuuksien luomiseksi maahantulijoille ja pakolaisille mutta myös heitä vastaanottaneiden yhteisöjen jäsenille.

Pohjois-Afrikassa toteutettavissa ohjelmissa on pyritty kehittämään sekä sosiaalista infrastruktuuria että taloudellisia mahdollisuuksia. Esimerkiksi Libyassa on kahdessa vakautusohjelmassa autettu yli 50 kunnassa parantamaan peruspalvelujen tarjontaa yli 1,7 miljoonalle ihmiselle ja tuettu 2 500:aa nuorta yrittäjää työssäoppimisohjelmissa. Tunisiassa EU on investoinut yli 200 miljoonaa euroa ohjelmiin, joilla tuetaan työpaikkojen luomista ja talouden kehittämistä: yli 60 000 nuorta on saanut mikroluottoa pienyritystoiminnan kehittämiseen. EU tukee työpaikkojen luomista ja liiketoimintaympäristön kehittämistä²⁷ kahdenvälisessä yhteistyössä Marokon kanssa. Vuodesta 2014 lukien yhteistyöhön on käytetty miljardi euroa.

Afrikan sarvessa ja Sahelin ja Tšad-järven alueella keskitytään parantamaan taloudellisia mahdollisuuksia ja työllistymismahdollisuuksien, yhteisöjen selviytymiskykyä, hallintotapaa ja muuttoliikkeen hallintaa. Sahelin ja Tšad-järven alueella painopisteitä ovat salakuljetuksen torjunta ja turvallisuus. Afrikan sarvessa toteuttavien ohjelmien kohderyhmänä ovat usein suuret alueen sisäisistä ja muista pakolaisista muodostuvat väestöryhmät. Toukokuussa 2019 hyväksyttiin uusia ohjelmia, joilla tuetaan muun muassa terveydenhuoltoa ja koulutusta Etelä-Sudanissa ja haavoittuvassa asemassa olevia yhteisöjä ja asuinsijoiltaan siirtymään joutuneita Sudanissa, Etiopiassa ja Afrikan suurten järvien alueella.

Yksi esimerkki Aasiassa toteutettavista toimista on 27 miljoonan euron lisäohjelmalle, jolla **Afganistania** autetaan luomaan taloudellisia mahdollisuuksia kaupungeissa, joihin saapuu paljon maan sisäisiä pakolaisia.

Euroopan ulkoisesta investointiohjelmasta myönnetään lisätukea työllistymismahdollisuuksien ja talouksien tukemiseen Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja EU:n naapuruusalueella, mikä on yksi tapa puuttua sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Tähän mennessä ohjelmasta on myönnetty yli 4 miljardia euroa (1,54

²⁷ Marokko on parantanut sijaansa Maailmanpankin ”doing business” -indeksillä mitattuna: vuonna 2010 se oli sijalla 128 ja vuonna 2018 sijalla 60.

miljardia euroa 28 takuuohjelmaan ja 2,6 miljardia euroa 121 hyväksyttyyn hankkeeseen, joissa rahoituslähteitä yhdistetään)²⁸. Takuuohjelmilla tavoitellaan jopa 17,5 miljardin euron investointeja muun muassa mikro- ja pk-yritysten rahoituksen parantamiseen, energiaan ja verkkoyhteyksiin, kaupunkeihin, maatalouteen ja digialaan. Rahoituslähteitä yhdistävien, jo hyväksyttyjen hankkeiden odotetaan johtavan lähes 24 miljardin euron investointeihin. Investointiohjelman uskotaan saavuttavan tavoitteensa eli yli 44 miljardin euron kokonaisinvestoinnit vuoteen 2020 mennessä.

EU:n Afrikka-hätärahasto

Vuonna 2015 perustetun hätärahaston varoilla on alusta asti tuettu ihmishenkiä pelastavia evakuoiteja, parannettu muuttoliikkeen hallintaa, autettu purkamaan salakuljetusverkostoja ja puututtu sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin 26:ssa Afrikan maassa. Rahastoon on annettu varoja noin 4,5 miljardia euroa, joista noin 4 miljardia on tullut EU:lta ja 528 miljoonaa jäsenvaltioilta, Sveitsiltä ja Norjalta. Hätärahasto on osoittautunut joustavaksi välineeksi, jonka avulla uusiin tarpeisiin on voitu vastata nopeasti. Toistaiseksi siitä rahoitettavaksi on hyväksytty 210 ohjelmaa.

Esimerkkejä hätärahastosta tuetuista tärkeistä toimista:

- ihmisten auttaminen lähtemään Libyasta: tähän mennessä tuettu noin 49 000 henkilön vapaaehtoista paluuta ja yli 4 000 henkilön evakuointia;
- tuki Libyan, Marokon ja Tunisian toimille hallita muuttoliikettä torjumalla sääntöjenvastaista muuttoliikettä, ihmiskauppaa ja maahantulijoiden salakuljetusta;
- Gambiassa on 25 000 ihmistä mukana ohjelmassa, jossa keskitytään muun muassa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen ja työllistymiseen uusiutuvan energian, ekoturismin ja modernin maatalouden aloilla;
- Norsunluurannikolla keskustellaan viranomaisien kanssa ohjelmasta, jolla tuettaisiin väestörekisterin uudistamista ja tuettaisiin luotettavan henkilötietojen hallintajärjestelmän perustamista;
- Afrikan sarvessa on keskitytty tukemaan elintarviketurvaa (yli 300 000 henkeä saa tukea karjanhoitoon) ja työllisyyttä (yli 30 000 henkilön täydennyskoulutus);
- Etelä-Sudanissa toteutettavassa ohjelmassa täydennetään yli 28 000 ala-asteen opettajan palkkaa lähes 2 500 koulussa. Palkanlisä kannustaa opettajia pysymään työsuhteessa ja hoitamaan työnsä kunnolla, mikä taas auttaa pitämään lapset koulussa.

Hätärahastolla on näin ollen voitu vastata moniin keskeisiin tarpeisiin. Vuoden loppuun mennessä ohjelman kaikkien kolmen maantieteellisen osion (Pohjois-Afrikka, Afrikan sarvi ja Sahelin ja Tšad-järven alue) varat alkavat olla lopussa. Hätärahastoa on siis kasvatettava, jotta näitä elintärkeitä ohjelmia voidaan jatkaa vuonna 2020. Se edellyttää rahoitusta jäsenvaltioilta. Komission tehtävänä on määrittää täsmälliset tarpeet.

• EU:n toimet pakolaisten ja maahantulijoiden auttamiseksi muualla maailmassa

Yksi tärkeimpiä EU:n humanitaarisen toiminnan ja kehitysyhteistyön saavutuksia on kotiseudultaan tai -maastaan paenneille tai lähteneille annettava tuki. Alan toimilla annetaan välitöntä apua kohdeväestölle, tuetaan vastaanottajamaiden ponnisteluja ja saadaan muuttoliike paremmin hallintaan. Turkin lisäksi maailmassa on monia muita kohteita, joissa EU antaa kiireellistä ja suoraa apua pakolaisille.

Venezuelan kriisi on aiheuttanut massiivisen muuttoliikkeen: tähän mennessä yli 4 miljoonaa ihmistä on lähtenyt maasta. EU on irrottanut lähes 150 miljoonaa euroa tilanteen johdosta

²⁸ Takuiden tarkoituksena on taata lisärahoitus varsinkin yksityissektorilta, koska ne alentavat yksityisiin investointeihin liittyvää riskiä ja kattavat osan rahoittajille ja sijoittajille mahdollisesti aiheutuvista tappioista. Rahoituslähteiden yhdistämisessä on kyse avustusten ja kaupallisten rahoituslähteiden yhdistämisestä.

toteutettaviin toimiin niin Venezuelassa kuin sen rajojen ulkopuolellakin. Alueella on saanut hätäapua yli 1,3 miljoonaa ihmistä, ja vastaanottajamaiden valmiuksien lisäämiseen ja koulutukseen on annettu lisätukea. Brysselissä lokakuussa 2019 järjestettävä konferenssi²⁹ on kansainväliselle yhteisölle tilaisuus antaa lisätukea venezuelalaispakolaisia vastaanottaneille alueen maille.

Maailman pakolaisväestöstä viidesosa elää *Afrikan sarvessa*. Viime vuosina se onkin ollut yksi EU:n tuen pääkohteista. Tänä vuonna toteutettavissa uusissa hankkeissa tuetaan pakolaisia Etiopiassa, Sudanissa ja Etelä-Sudanissa ja annetaan yli 67 miljoonaa euroa suoraa humanitaarista apua.

Elokuussa 2019 tuli kuluneeksi kaksi vuotta siitä, kun *rohingat* pakenivat joukoittain Myanmarista Bangladeshiin. Bangladeshissa elää lähes miljoona rohingapakolaista täysin kansainvälisen avun varassa. EU on myöntänyt kriisin johdosta toteutettaviin toimiin jo lähes 140 miljoonaa euroa vuodesta 2017 lukien. Toiminnassa keskitytään pakolaisten ja heitä vastaanottaneiden yhteisöjen perustarpeiden täyttämiseen. Hätäavusta ollaan siirtymässä kehitysapuun, ja toiminnassa otetaan huomioon myös luonnonkatastrofien riski.

4. SALAKULJETUKSEN TORJUNTA, PALAUTUSTEN JA TAKAISINOTON TEHOSTAMINEN

- **Siirtolaisten salakuljetuksen torjunta**

Siirtolaisten salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman ja neuvoston joulukuussa 2018 hyväksymien täydentävien operatiivisten toimenpiteiden³⁰ avulla on voitu jatkaa siirtolaisten salakuljetuksen tuloksellista torjuntaa sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

Toimet on keskitetty *ihmisten salakuljetusta tutkivaan eurooppalaiseen keskukseseen*, joka toimii Europolin alaisuudessa. Sen päätehtävänä on auttaa poliisi- ja rajaviranomaisia koordinoimaan erittäin monimutkaisia rajatylittäviä salakuljetuksen torjuntaoperaatioita. Keskusta täydennettiin heinäkuussa 2019 perustamalla muuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa käsittelevä yhteinen yhteistyöryhmä, jotta jäsenvaltioiden yhteyshenkilöt voivat tehdä entistä tiiviimpää yhteistyötä yhteisissä tutkintatoimissa. Vuoden 2019 ensimmäisten yhdeksän kuukauden aikana keskus tuki seitsemää yhteisen toiminnan päivää, jotka johtivat 474 pidätykseen, ja 75:n tärkeänä pidetyn rikostapauksen tutkintaa. Lisäksi Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastossa on kehitteillä yhteisiä koulutusohjelmia. Komission yksiköt ja kansalaisjärjestöt tapasivat 1. lokakuuta 2019 toista kertaa keskustellakseen siirtolaisten salakuljetusta koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta kentällä.³¹

Tiivis *yhteistyö kolmansien maiden kanssa* on edelleen avainasemassa pyrittäessä estämään siirtolaisten salakuljetus. Yksi osa tätä työtä ovat tiedotuskampanjat, joita on tähän mennessä tuettu yli 27 miljoonalla eurolla. Uusi kampanjaohjelma on valmisteilla.³² Maastaan muuttaneiden yhteisöt, esimerkiksi senegalilaiset useissa eri jäsenvaltioissa³³, ovat osallistuneet tähän työhön. Euroopan muuttoliikeverkoston yhteyteen on perustettu tiedotuskampanjoita varten työryhmä, jossa jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja

²⁹ Konferenssi järjestetään EU:n, UNHCR:n ja IOM:n yhteistyönä 28. ja 29. lokakuuta.

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/06/migrant-smuggling-council-approves-a-set-of-measures-to-fight-smuggling-networks/>

³¹ Avustamispaketin arvioinnin (SWD(2017)120) jatkotoimena komissio on sitoutunut kuulemaan asianomaisia sidosryhmiä lainsäädännön täytäntöönpanosta, erityisesti siltä osin kuin on kyse siirtolaisille annettavan humanitaarisen avun kriminalisoinnin estämisestä.

³² Ehdotuspyyntö löytyy osoitteesta <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/amif-2019-ag-call-04>.

³³ Belgia, Espanja, Italia, Kreikka, Malta, Portugali ja Saksa.

kansainvälisten järjestöjen edustajat voivat vaihtaa parhaita toimintatapoja ja varmistaa tiiviin koordinoinnin.

Toimia täydennetään lainvalvontayhteistyöllä, jonka tavoitteena on torjua siirtolaisten salakuljetusverkostoja **yhteisten operatiivisten kumppanuuksien** avulla. Nigerin, Ranskan ja Espanjan viranomaisien yhteisen tutkintaryhmän työ on tähän mennessä johtanut 202 oikeusjuttuun Nigerissä. Senegal ja Guinea käynnistävät piakkoin kaksi hanketta, joilla puututaan sekä siirtolaisten salakuljetukseen että ihmiskauppaan. Senegalissa painopiste on ministeriöiden ja virastojen välisessä yhteistyössä. Guinean hankkeessa panostetaan myös rajaturvallisuuteen ja matkustusasiakirjoihin. Toinen keskeinen toimenpide on EU:n yhteistyö huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan YK-järjestön kanssa. EU:n Afrikka-hätärahaston tuella käynnistettiin hiljattain alueellinen ohjelma edistämään Pohjois-Afrikassa toimivien, siirtolaisten salakuljetukseen ja ihmiskauppaan osallistuvien rikollisverkostojen purkamista.

Siirtolaisten salakuljetuksen torjunta on keskeisellä sijalla myös **yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliittikan operaatioissa**, kuten Sophia-operaatiossa (EUNAVFOR MED) ja EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan avustusoperaatiossa Libyassa (EUBAM Libya). Sophia-operaatioon kuuluva rikostietoyksikkö on osoittautunut erityisen hyödylliseksi pyrittäessä lisäämään yhteistä operatiivista tietoisuutta siihen osallistuvien EU:n virastojen ja operaation henkilöstön keskuudessa. Vaikka operaation jatkaminen 31. maaliskuuta 2020 asti on hyvä uutinen, sen alusresurssien käytön väliaikainen keskeytys, joka tuli voimaan maaliskuussa 2019 ja jatkuu edelleen, on heikentänyt operaation toimeksiannon täysipainoista hoitamista. EUBAM Libya tekee yhteistyötä maan oikeuslaitoksen ja koordinoitimekanismien kanssa. Painopisteenä on rajojen saaminen valvontaan, jotta voidaan hajottaa järjestäytyneet, myös siirtolaisia salakuljettavat rikollisverkostot.

• **Palauttaminen ja takaisinotto**

Eurostatille ilmoitettujen tietojen mukaan vuonna 2018 EU:n alueelta määrättiin poistumaan 478 155 EU:ssa laittomasti oleskelevaa henkilöä; heistä 170 380 tosiasiallisesti palautettiin kolmanteen maahan. Vuoden 2018 palautusaste oli näin ollen 36 prosenttia, mikä on hieman alhaisempi kuin vuonna 2017 (37 %).^{34 35} On joitakin maita, joiden kansalaisista tehdään huomattava määrä palautuspäätöksiä³⁶, mutta joiden palautusaste on varsin matala (esim. Mali 1,7 % ja Guinea 2,8 %).

Palauttamista ja takaisinottoa tehostettava

TU:lla on tällä hetkellä 23 **voimassa olevaa takaisinottosopimusta tai -järjestelyä**.³⁷ Niitä tuetaan EU:n rahoittamilla tapaushallintavälineillä, kolmansien maiden valmiuksia kehittäville hankkeille ja yhteyshenkilöiden vaihdoilla. Nämä sopimukset ja järjestelyt parantavat yhteistyötä ja tehostavat operatiivista toimintaa. Uusia sopimuksia ja järjestelyjä on suunnitteilla osana kumppanisuhdeiden kehittämistä. Palautettujen henkilöiden määrä ei kuitenkaan vastaa odotuksia.

³⁴ Palautusten määrä Länsi-Balkanin maihin on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut vähenemässä, vaikka palautusaste on niiden osalta ollut yleensä erittäin korkea. Jos Länsi-Balkanin maat jätetään laskujen ulkopuolelle, palautusaste nousi vuosien 2017 ja 2018 välillä 29 prosentista 32 prosenttiin.

³⁵ Keskimääräinen palautusaste vaihtelee jäsenvaltioittain huomattavasti. Tämä vaihtelu ei välttämättä kerro mitään palauttamisjärjestelmien tehokkuudesta, vaan se voi johtua myös eroista tietojen keruussa ja käsittelyssä. Sisäisten tekijöiden lisäksi maahantulijoiden lähtömaalla voi olla huomattava vaikutus ottaen huomioon, että kolmansien maiden kanssa palauttamis- ja takaisinottoasioissa tehtävän yhteistyön aste vaihtelee sekin suuresti.

³⁶ Ne kolmannet maat, joiden kansalaisille annettiin eniten palauttamispäätöksiä (yli 10 000 vuodessa), olivat vuonna 2018 pääosin samat eli Marokko, Ukraina, Albania, Afganistan, Algeria, Irak, Pakistan, Guinea, Mali, Tunisia, Intia ja Nigeria.

³⁷ Valko-Venäjän kanssa on neuvoteltu sopimus (EU:n 24.), mutta sitä ei ole vielä allekirjoitettu.

Palautusten määrän lisääminen edellyttää lisätoimia sekä jäsenvaltioissa että kolmansien maiden kanssa. Ensinnäkin **jäsenvaltioiden palauttamisjärjestelmillä** on voitava varmistaa, että palauttamispäätöksen saavat ovat tavoitettavissa palauttamista varten. Tässä yhteydessä on tärkeää seurata kolmansien maiden kansalaisten tilannetta aktiivisesti koko palauttamismenettelyn ajan ja valvoa, että he noudattavat paluuvetoa, jotta voidaan estää pakeneminen ja luvaton edelleen liikkuminen. Lisäksi on annettava enemmän tukea yhteistyötä tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat valmiita palaamaan vapaaehtoisesti. Se edellyttää myös, että uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä käytävät neuvottelut saadaan päätökseen.³⁸ Neuvotteluissa on edistytty, ja neuvosto hyväksyi osittaisen yleisnäkemyksen 7. kesäkuuta 2019. Euroopan parlamentti ei ottanut asiaan kantaa toimikaudellaan vuosina 2014–2019. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tehostaa palautuksia ja takaisinottoa jo ennen uudelleenlaaditun direktiivin hyväksymistä toimimalla komission vuonna 2017 esittämän palauttamispolitiikan toimintasuunnitelman³⁹ mukaisesti.

Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä takaisinottovälineitä ja kaikkia muita käytettävissä olevia välineitä maksimaalisesti. Komissio tukee jatkossakin jäsenvaltioita **palauttamissopimusten täytäntöönpanossa** ja neuvottele uusista välineistä aina, kun toiminta EU:n tasolla tuo prosessiin lisäarvoa.

Takaisinottovälineistä neuvottelemisen ja niiden täytäntöönpano edellyttävät EU:lta ja sen jäsenvaltioilta vahvaa ja johdonmukaista viestiä siitä, että asianomaisen kolmannen maan edellytetään tekevän asiassa yhteistyötä. Tämä voi tarkoittaa **politiikan vipuvaikutuksen laajentamista**. Yksi merkittävä lisäväline tulee olemaan EU:n tarkistettu viisumisäännöstö, joka tulee voimaan helmikuussa 2020. Se antaa EU:lle mahdollisuuden soveltaa viisumien osalta rajoittavia toimenpiteitä kolmansien maihin, jotka eivät tee riittävää yhteistyötä takaisinotossa. Myös muilla politiikan aloilla olisi tapauskohtaisesti mietittävä uusia kannustimia ja vipuvaikutuksia.

On myös erittäin tärkeää varmistaa, että **Euroopan raja- ja merivartiostoa** voi toteuttaa täysipainoisesti toimeksiantoon, jota on palautusten osalta laajennettu⁴⁰. Nyt kun viraston resursseja on lisätty huomattavasti ja palauttamiseen liittyviä valmiuksia vahvistettu, se voi tukea jäsenvaltioita entistä paremmin palautusten täytäntöönpanossa tarjoamalla niiden käyttöön valvojia, saattajia ja asiantuntijoita. Näin EU:n palauttamispolitiikasta pitäisi lähivuosina tulla tuloksellisempaa. Se on myös yksi uuden maahanmuuttoalan eurooppalaisen yhteyshenkilöverkoston⁴¹ tehtävistä.

5. VAHVISTETTU ULKORAJOJEN VALVONTA

Komissio on vuodesta 2016 yhdessä Euroopan raja- ja merivartiostoa ja jäsenvaltioiden kanssa jatkanut työtä eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen täytäntöönpanemiseksi. Tarkoituksena on ylläpitää **Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta**, josta vastuu on jaettu viraston ja kansallisten viranomaisten kesken. Yksi tärkeä näkökohta on ollut tämän uuden viraston työ sen varmistamisessa, että rajaturvallisuutta koskevat unionin

³⁸ COM(2018) 634 final.

³⁹ COM(2017) 200 final.

⁴⁰ Toimeksianto antaa virastolle mahdollisuudet tukea jäsenvaltioita palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa esimerkiksi identifioimalla ne kolmansien maiden kansalaiset, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:n alueelle, hankkimalla voimassa olevia matkustusasiakirjoja kolmansista maista ja tukemalla vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista kotimaassa.

⁴¹ Asetus (EU) 2019/1240, joka tuli voimaan 24. elokuuta 2019. Asetuksella otetaan käyttöön EU-tason koordinoitumismekanismi, joka muodostuu johtokunnasta ja verkkopohjaisesta tiedonvaihtolustasta. Asetuksen nojalla on myös mahdollista toteuttaa yhteisiä toimia ja valmiuksien kehittämistoimia, jotka rahoitetaan EU:n varoilla.

normit taataan kaikilla ulkorajoilla. On esimerkiksi luotu mekanismi valituksille, jotka riippumaton perusoikeusvastaava käsittelee.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto on niiden EU-toimien keskiössä, joiden tavoitteena on tukea jäsenvaltioita ulkorajojen suojaamisessa. Käytännön tasolla on perustettu nopean toiminnan kalustoreservin rinnalle **nopean toiminnan reservi**, johon kuuluu 1 500 rajavartijaa ja muuta henkilöstön jäsentä. Tätä reserviä voidaan käyttää hätätilanteessa minkä tahansa jäsenvaltion ulkorajoilla. Virasto on myös edelleen antanut operatiivista apua jäsenvaltioille tärkeimpien muuttoreittien varrella sekä meri- että maaulkorajoilla, kuten myös palauttamisten yhteydessä. Lokakuun 2019 puolivälissä oli käytettävissä lähes 1 400 rajavartijaa ja muuta asiantuntijaa sekä kalustoa.⁴² Virasto on vuodesta 2016 lähtien käyttänyt EU:n rajojen valvonnan tukena myös Copernicus-ohjelman satelliittihavaintoja.

Lisäksi viraston tehtävänä on suorittaa vuosittain **haavoittuvuusarviointea**, joissa selvitetään jäsenvaltioiden kyky ja valmius selviytyä uhkista ja haasteista ulkorajoilla. Tähän sisältyy arvio kalustosta, infrastruktuurista, talousarviosta ja jäsenvaltioiden taloudellisista resursseista sekä niiden valmiussuunnitelmat mahdollisten ulkorajoilla ilmenevien kriisien varalta. Virasto antaa jäsenvaltioiden rajavalvontakapasiteettia koskevia suosituksia. Se on tehnyt tällaisen arvioinnin kaikista jäsenvaltioista kolmen kierroksen aikana vuosina 2017, 2018 ja 2019 ja suositellut haavoittuvuustekijöitä koskevia konkreettisia toimenpiteitä yhteensä 131 tapauksessa, jotka edellyttävät, että kyseiset jäsenvaltiot toteutettavat asianmukaisia toimia, kuten lisäävät kapasiteettiaan tai mukauttavat henkilö- ja kalustoresurssejaan sekä niiden käyttöä kyseisten haavoittuvuustekijöiden vähentämiseksi. Virasto seuraa tiiviisti näiden suositusten täytäntöönpanoa.

Toinen vuoden 2016 asetuksen keskeinen näkökohta on ollut mahdollistaa viraston keräämien **henkilötietojen** käsittely riskianalyysiä ja EU:n virastoille ja jäsenvaltioille toimittamista varten.⁴³ Euroopan raja- ja merivartiovirasto on myös tukenut kolmansia maita ja osaltaan edistänyt kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien kolmansien maiden kansalaisten ohjaamista asianmukaiseen menettelyyn varmistaen samalla EU:n sisäisen turvallisuuden.

Komissio on neuvotellut **asemaa koskevat sopimukset** viiden Länsi-Balkanin maan kanssa, jotta virasto voi lähettää niiden alueelle toimeenpanovaltaista henkilöstöä. Albanian kanssa tehty sopimus tuli voimaan 1. toukokuuta 2019, ja Albanian ja Kreikan välisellä rajalla on otettu nopeasti käyttöön rajavartijaryhmiä. Montenegron kanssa tehty sopimus allekirjoitettiin 7. lokakuuta, ja se odottaa nyt Euroopan parlamentin hyväksyntää. Lisäksi on parafoitu sopimus Pohjois-Makedonian kanssa (heinäkuussa 2018), Serbian kanssa (syyskuussa 2018) ja Bosnia ja Hertsegovinan kanssa (tammikuussa 2019) kanssa, ja ne odottavat nyt allekirjoittamista.

Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät maaliskuussa 2019 sopimukseen **eurooppalaisen raja- ja merivartioston vahvistamisesta ja varustamisesta**; uuden asetuksen odotetaan tulevan voimaan joulukuun 2019 alkupuolella. Keskeisiä uusia operatiivisia elementtejä ovat pysyvä **10 000 hengen operatiivinen henkilöstö, jolla on toimeenpanovaltuudet**, ja viraston oman kalustoreservin kehittäminen. Uuden lainsäädännön merkitystä on korostanut myös se, että on ollut vaikeaa saada jäsenvaltioilta riittävästi tukea, kun virasto on pyytänyt asiantuntija-apua keskeisiin operaatioihin muun muassa Kreikan, Espanjan ja Bulgarian rajoille. Jäsenvaltioiden antamien sitoumusten riittämättömyys on johtanut siihen, että vastaanottavat jäsenvaltiot ovat palkanneet henkilöstöä sisäisesti viraston rahoittamana. Näin voidaan tilapäisesti paikata aukkoja, mutta tämä on ristiriidassa sen kanssa, että kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla ja virastolla on jaettu vastuu ulkorajojen tuloksellisesta suojaamisesta.

⁴² Merivartioaluksia, 18 rannikkovartioalusta/-venettä, 5 ilma-alusta, 4 helikopteria, 103 partioautoa, 14 siirrettävää toimistoa ja muuta kevyttä laitteistoa.

⁴³ Henkilötiedot anonymisoidaan lopullisissa riskianalyysituotteissa.

Virastolle annetaan myös laajemmat toimivaltuudet **palautuksissa**, ja se tekee jatkossa tiiviimpää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Näihin kuuluu myös maita, jotka sijaitsevat EU:n välittömiä naapurialueita kauempana. Viraston tavoitteet voidaan näiden lisäresurssien ansiosta päivittää vastaamaan niitä yhteisiä haasteita, joita Euroopalla on muuttoliikkeen ja ulkorajojensa hallinnassa.

Nyt kun tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja keskeisiä uusia tietojärjestelmiä koskevat säännöt on hyväksytty, otetaan käyttöön **parannettuja rajavalvontavälineitä**.⁴⁴ Näin voidaan paikata aukkoja tiedonkulussa ja poistaa katvealueita, kun näiden välineiden avulla on helpompi havaita rinnakkaishenkilöllisyyksiä ja torjua henkilöllisyyspetoksia. Komissio tukee jäsenvaltioita täytäntöönpanossa. Tavoitteena on varmistaa, että turvallisuuteen, rajavalvontaan ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvät EU:n tietojärjestelmät ovat täysin yhteentoimivia vuoden 2020 loppuun mennessä. On tärkeää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät nopeasti päätöksen kaikesta asiaan liittyvästä lainsäädännöstä, jotta saadaan aikaan toimiva järjestelmä, jolla voidaan paikata aukot tiedonkulussa ja varmistaa, että näitä keskeisiä välineitä käytetään parhaalla mahdollisella tavalla. Tähän sisältyvät parhaillaan käytävät neuvottelut viisumitietojärjestelmän tarkistamisesta, Eurodac-järjestelmästä ja muutoksista EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmään.

6. OIKEUDELLINEN KEHYS, UDELLEENSIJOITTAMINEN, VIISUMIASIAT JA LAILLISET MUUTTOVÄYLÄT

Yksi vuoden 2015 kriisin selvimmistä opetuksista oli tarve uudistaa **Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä** ja erityisesti tarve löytää joukkomaahantulotilanteessa parempi tapa jakaa vastuu turvapaikkahakemuksista, jotka tehdään siinä jäsenvaltiossa, johon maahantulija ensimmäiseksi saapuu. Keskusteluissa Dublin-järjestelmän uudistuksesta, jota ehdotettiin vuonna 2016 samalla kun esitettiin kuusi muuta ehdotusta⁴⁵ turvapaikkalainsäädännön muuttamiseksi, on tutkittu eri tapoja osoittaa solidaarisuutta silloin, kun sitä tarvitaan. Näistä seitsemästä ehdotuksesta viiden osalta on saavutettu todellista edistymistä alustavaan yhteisymmärrykseen pääsemiseksi. Suurin osa jäsenvaltioista on kuitenkin vaatinut niiden käsittelyä pakettina, joten Dublin-asetuksen ja turvapaikkamenettelyasetuksen keskeisiin osiin on löydettävä ratkaisu. Euroopan parlamentti on hyväksynyt kaikkia ehdotuksia koskevat neuvotteluohjeet.

Uudelleensijoittaminen on turvallinen ja laillinen vaihtoehto pakolaisten laittomille ja vaarallisille matkoille ja osoitus eurooppalaisesta solidaarisuudesta niitä EU:n ulkopuolisia maita kohtaan, jotka ovat vastaanottaneet suuria määriä sotaa tai vainoa pakenevia ihmisiä. Käytössä on väliaikaisia järjestelmiä, kunnes ehdotettu unionin uudelleensijoittamiskehys on hyväksytty. Vuodesta 2015 lähtien on uudelleensijoitettu lähes 63 000 pakolaista. EU:n nykyisen uudelleensijoitusjärjestelmän puitteissa 20 jäsenvaltiota on lupautunut ottamaan vastaan yli 50 000 eniten suojelun tarpeessa olevaa henkilöä. Vuoden 2019 lokakuun 7. päivään mennessä on uudelleensijoitettu 39 000 henkilöä (78 % luvatussa kokonaismäärästä). Jäsenvaltioiden on pidettävä kiinni lupauksistaan ja otettava vastaan uudelleensijoittamista

⁴⁴ Asetus (EU) 2019/817 (20.5.2019) ja asetus (EU) 2019/818 (20.5.2019). Keskeisiä uusia järjestelmiä ovat EU:n rajanylitystietojärjestelmä ja EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS). Myös toimenpiteet Schengenin tietojärjestelmän vahvistamiseksi ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia ovat olennaisia.

⁴⁵ Ehdotukset koskevat seuraavien tarkistamista: 1) Dublin-asetus (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen), 2) Eurodac-asetus (turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietokannan soveltamisalan laajentaminen), 3) EU:n turvapaikkavirastoa koskeva asetus (virasto antaa jäsenvaltioille operatiivista tukea), 4) turvapaikkamenettelyasetus (korvaa nykyisen direktiivin ja yksinkertaistaa sääntöjä), 5) aseman määrittelyä koskeva asetus (pakolaisaseman myöntämistä koskevat kriteerit), 6) vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi (turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevat vähimmäisvaatimukset) ja 7) uudelleensijoittamista koskeva puiteasetus (uusi väline, jolla luodaan laillinen väylä suojelun tarpeessa oleville henkilöille).

vielä odottavat henkilöt ennen kuin järjestelmä vuoden lopussa päättyy. Jäsenvaltiot ovat vastanneet komission kehoitukseen jatkaa uudelleensijoittamista vuonna 2020 ja luvanneet jo noin 30 000 uudelleensijoituspaikkaa vuodeksi 2020. Tämä kertoo siitä, että jäsenvaltiot ovat edelleen sitoutuneet uudelleensijoittamiseen turvallisena ja laillisena väylänä EU:hun.

Edelleenkin ihmisiä uudelleensijoitetaan Eurooppaan eniten Turkista, Libanonista ja Jordaniasta. Lisäksi painopiste on keskisen Välimeren reitin maissa, joista voidaan mainita Egypti, Niger, Libya ja Tšad. Nigerin ja Ruandan hätäsiirtomekanismien puitteissa toteutettavaa uudelleensijoittamista olisi erityisesti priorisoitava.

Viisumisäännöstön äskettäinen tarkistaminen saattaa päätökseen Schengen-viisumeja koskevien sääntöjen uudistamisen, jonka komissio pani vireille maaliskuussa 2018. Uudistuksella helpotetaan viisumien myöntämistä vilpittömässä mielessä tai lyhyeksi ajaksi matkustaville ja vahvistetaan samalla turvallisuusnormeja ja vähennetään sääntöjenvastaista maahantuloa. Tätä täydentäisi Euroopan parlamentin ja neuvoston pikainen sopiminen viisumitietojärjestelmän parantamista koskevasta komission ehdotuksesta.⁴⁶

Laillista muuttoliikettä koskeva politiikka ja välineet – erityisesti välineet, joiden avulla pyritään houkuttelemaan osajia EU:n ulkopuolelta – ovat kehittyneet huomattavasti viime vuosina. Tällä on ollut todellista vaikutusta: esimerkiksi vuonna 2016 tehty opiskelijoita, tutkijoita, harjoittelijoita ja vapaaehtoistyöntekijöitä koskevien maahanmuuttosääntöjen uudistus auttoi nostamaan EU:hun opiskelemaan tulevien kolmansien maiden kansalaisten määrän hieman alle 200 000:sta (vuonna 2011) 320 000:een (vuonna 2018).⁴⁷ Valitettavasti neuvottelut ehdotetusta uudistuksesta EU:n sinisen kortin houkuttelevuuden lisäämiseksi ja EU:n kilpailukyvyyn parantamiseksi ovat juuttuneet paikoilleen. Samaan aikaan EU:n tason laillista maahanmuuttoa koskevaa kehystä on arvioitu kokonaisuutena kattavan arvioinnin avulla (toimivuustarkastus).⁴⁸ Tulokset otetaan huomioon seuraavia vaiheita koskevassa pohdinnassa, joka on nyt käynnissä.

Samaan aikaan on varmistettu konkreettinen edistyminen tässä asiassa kehittämällä komission tukemia **laillista maahanmuuttoa koskevia kokeiluhankkeita**, joita jäsenvaltiot ovat suunnitelleet yhdessä keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Hankkeissa on tavoitteena sovittaa yhteen kolmansien maiden kansalaisten uudet taidot ja EU:n työmarkkinoiden tarpeet. EU:n rahoituksella toteutetaan parhaillaan viittä laillisen maahanmuuton kokeiluhanketta, joissa on kyse valittujen kumppanimaiden (Egypti, Marokko, Nigeria ja Tunisia) vastavalmistuneille ja työntekijöille tarkoitetuista pitkän aikavälin kiertomuutto- ja liikkuvuusjärjestelyistä. Niiden hyötyjen lisäksi, joita nämä kokeiluhankkeet voivat tarjota suoraan kolmansille maille ja tulijoille itselleen, ne voivat myös toimia kannustimena kumppanimaiden sitoutumiselle tulokselliseen muuttoliikkeen hallintaan. Siksi komissio kannustaa edelleen jäsenvaltioita kehittämään kokeiluhankkeita, ja laajentamaan niitä maantieteellisesti muuallekin kuin Pohjois-Afrikkaan (joka on ollut tähän mennessä pääkohde).

Komissio on lisännyt merkittävästi tukeaan jäsenvaltioille ja sidosryhmille **kotouttamisen** alalla rahoituksen ja politiikan koordinoinnin avulla ja edistämällä kokemusten ja käytäntöjen vaihtoa. Sen jälkeen kun kotouttamista koskevaa toimintasuunnitelmaa alettiin soveltaa vuonna 2016, on toteutettu monenlaisia toimia, jotka liittyvät koulutukseen, työmarkkinoille

⁴⁶ Viisumihakemuksia ja -päätöksiä koskevia tietoja sisältävää tietokantaa täydennetään tarkistamalla viisumihakijoiden tausta paremmin ja parantamalla tietojenvaihtoa tiedoissa olevien aukkojen paikkaamiseksi. Neuvottelut viisumitietojärjestelmästä ovat edistyneet, ja kolmikantaneuvottelut aloitetaan pian.

⁴⁷ Opiskelua varten myönnetty ensimmäiset luvat, jotka edellisen opiskelijadirektiivin ja voimassa olevan opiskelijoita ja tutkijoita koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat jäsenvaltiot (muut paitsi Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat myöntäneet.

⁴⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

kotouttamiseen, peruspalvelujen saatavuuden helpottamiseen ja osallistumisen edistämiseen. Työmarkkinoille kotouttamisen osa-alueella komissio on kehittänyt kolmansien maiden kansalaisille taitoprofiilityökalun⁴⁹ ja tehnyt tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja talouselämän edustajien kanssa, jotta voidaan toteuttaa **EU:n työmarkkinoiden kotouttamiskumppanuus**⁵⁰, jolla edistetään pakolaisten kotoutumista työmarkkinoille. Monissa jäsenvaltioissa on käynnistetty useita toimia ja aloitteita, myös yhdessä yksityisen sektorin kanssa ”Työnantajat kotouttamisen tukena” -aloitteen⁵¹ kautta.

Komissio on myös lisännyt tukeaan **paikallisille ja alueellisille viranomaisille**, jotka ovat etulinjassa, kun maahanmuuttajia kotoutetaan yhteisöihin. Hiljattain on perustettu kahdeksan suurta kotouttamisaiheista kaupunkien ja alueiden verkostoa. Komissio on myös yhdistänyt voimansa alueiden komitean kanssa. Komitea on käynnistänyt aloitteen Kunnat ja alueet maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi. Kyseessä on foorumi, jossa eurooppalaiset kuntien ja alueiden päättäjät voivat jakaa hyviä esimerkkejä. Se on myös lisännyt tukeaan jäsenvaltioille eurooppalaisen kotouttamisasioiden verkoston kautta käynnistämällä kolme keskinäisen avunannon hanketta, joilla kannustetaan jäsenvaltioita tukemaan toisiaan uuden kotouttamispolitiikan tai -ohjelman laatimisessa.

7. PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa on esitelty toimia, joilla EU on pyrkinyt vastaamaan muuttoliikkeen aiheuttamaan haasteeseen tilanteen kriisiytyttyä vuonna 2015. EU ei ole ainoastaan onnistunut hallitsemaan muuttovirtoja, vähentämään tulijoiden määrää ja pelastamaan ihmishenkiä, vaan se on noudattanut kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa on otettu käyttöön uusia välineitä, osoitettu valmiutta solidaarisuuteen ja vastuunkantoon sekä annettu käytännön tukea kentällä. EU antaa edelleen suojaa maahantulijoille ja pakolaisille, auttaa suurimman paineen kohteena olevia jäsenvaltioita, rakentaa vahvaa ulkorajaa ja tekee syvälle menevää yhteistyötä kumppaneiden kanssa eri puolilla maailmaa. Tämän työn ansiosta EU:n muuttoliikepolitiikan perusta on paljon vahvempi kuin kriisin puhjetessa vuonna 2015.

EU:n tarjoama lisäarvo on ollut korvaamatonta muuttoliikehaasteeseen vastaamisessa. **Operatiivinen tuki**, jota jäsenvaltioille ovat antaneet erityisesti Euroopan raja- ja merivartiovirasto, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto ja Europol, on keskeistä rajaturvallisuuden ja palautusten, muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden hallinnan sekä maahantulijoiden salakuljetuksen torjunnan kannalta. Se on konkreettinen solidaarisuuden muoto, jossa yhdistyvät eurooppalaiset ja kansalliset toimet luottamusta luoden. Sen vuoksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot eivät hyväksy virastoon lähetettävien asiantuntijoiden vajausta.

Rahoitus on ollut yksi tärkeimmistä välineistä paitsi EU:n politiikkojen toteuttamiseen myös EU:n solidaarisuuden osoittamiseen. Tämä näkyy myös seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevissa komission ehdotuksissa. Niissä ehdotetaan, että muuttoliikkeen hallintaan ja rajaturvallisuuteen EU:n sisällä osoitettava rahoitus lähes kolminkertaistetaan ja luodaan uusi yhdistetty ulkoisen rahoituksen väline, joka kattaa kymmenesosan muuttoliikkeeseen liittyvistä menoista ja sisältäisi myös joustovaran, joka voidaan ottaa käyttöön, jos ilmenee äkillisiä tarpeita. Riittävä EU-rahoitus on edelleen tärkeää sekä välittömien humanitaaristen tarpeiden täyttämiseksi että vahvan muuttoliikeinfrastruktuurin

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>.

⁵⁰ Komission ja työmarkkinaosapuolten välillä allekirjoitettiin joulukuussa 2017 kumppanuus, jossa on tarkoituksena tehdä tiivistä yhteistyötä pakolaisten työmarkkinoille kotoutumisen edistämiseksi. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf.

⁵¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en.

rakentamiseksi pitkällä aikavälillä. EU:n siirtyessä uudelle monivuotiselle rahoituskaudelle myös käytännön toteutuksen jatkuvuus on keskeisellä sijalla, jotta tähän mennessä saavutettu edistys ei vesity varsinkaan hätärahastoista rahoitettavien tärkeiden ohjelmien yhteydessä. EU:n Afrikka-hätärahaston täydentäminen vuonna 2020 on näin ollen avainasemassa.

Samaan aikaan merellä menetetään kuitenkin edelleen ihmishenkiä, eivätkä tilapäiset ratkaisut ole selvästikään kestäviä. Vaarana on edelleen muuttopaineen lisääntyminen sekä lyhytaikaisen epävakauden että pidemmän aikavälin trendien, kuten väestönkehityksen ja ilmastonmuutoksen, seurauksena. Asianmukaiset lailliset väylät ja kotoutuminen ovat edelleen haaste. Lisätyötä edellyttävät myös suojelua tarvitsemattomien henkilöiden palauttaminen, takaisinotto ja uudelleenkotouttaminen. Tämän vuoksi on tärkeämpää kuin koskaan saada aikaan kestävä pitkän aikavälin EU-järjestelmä, jotta muuttoliikettä kaikkine näkökohtineen voidaan hallita paremmin. Tämä edellyttää, että tähän mennessä tehtyä työtä edistetään operatiivisen ja taloudellisen tuen avulla, täydentämällä lainsäädäntökehystä ja panemalla lainsäädäntö täytäntöön sekä syventämällä kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa. Tulevan työn, erityisesti lainsäädäntöuudistuksen toteuttamisen, on perustuttava solidaarisuuden lisäämiseen ja kaikkien osapuolten kompromissihalukkuuteen.

Vaikka onkin tärkeää, että **tilapäiset maihinnousujärjestelyt** toteutetaan niin, että jäsenvaltioiden kriittinen massa tukee niitä, on myös nopeutettava työtä, jolla turvataan maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevan EU:n **lainsäädäntökehityksen** kattavuus ja kestävyys. Edistystä on saavutettu jonkin verran, mutta Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kokonaisvaltainen uudistaminen on edelleen kesken. Oikeudenmukaisen ja kestävän turvapaikkajärjestelmän luominen edellyttää yhteistä lähestymistapaa, jotta voidaan varmistaa, että EU voi vastata tuleviin vaatimuksiin tehokkaasti ja omien arvojensa mukaisesti.

Muuttoliike on noussut asialistalla ylemmäs EU:n suhteissa kumppaneihinsa, kun sen merkitys on kasvanut EU:n kansalaisten keskuudessa. Tämä on nyt otettava kokonaisvaltaisesti huomioon, kun syvennetään **kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa**, jotta niistä tulisi pitkäaikaisten suhteiden täysimittainen osa, johon voivat sisältyä muun muassa laillista muuttoliikettä, salakuljetuksen torjuntaa ja takaisinottoa koskevat kysymykset.

Lisäksi täysin toimiva **Schengen**-järjestelmä on EU:n ja EU:n talouden kannalta olennainen. Meidän on jatkettava järjestelmän vahvistamista ja rakennettava luottamusta, jotta voidaan palata sisärajaattomaan Schengen-alueeseen.

Viimeiset neljä vuotta ovat osoittaneet, että EU pystyy vastaamaan ennakoimattomiin olosuhteisiin, löytämään yhteisiä ratkaisuja ja toimimaan yhdessä todellisten tulosten aikaansaamiseksi. Työ ei ole kaikilta osin valmis. Tilanne on edelleen hauras, mikä näkyy siinä, että itäisen Välimeren kautta saapuvien määrä on viime aikoina kasvanut, ja Koillis-Syyriassa on puhjennut uudelleen aseellisia selkkauksia, jotka uhkaavat entisestäänkin heikentää koko alueen vakautta. Itsetyytyväisyyteen ei siis ole aihetta. Nyt on kuitenkin olemassa oikeanlainen pohja, jotta voidaan saattaa valmiiksi vahva ja toimiva eurooppalainen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu solidaarisuuteen ja vastuunkantoon ja tuottaa tuloksia.