



Bryssel 23.9.2020
COM(2020) 609 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta

”Tarkastelemme asiaa inhimilliseltä kannalta. Ihmishenkien pelastaminen merellä ei ole valinnainen vaihtoehto. Niiden maiden, jotka täyttävät laillisen ja moraalisen velvollisuutensa tai jotka ovat muuttoliikkeelle alttiina muita enemmän, on voitava luottaa koko EU:n solidaarisuuteen. [...] Kaikkien on ryhdyttävä toimiin ja kannettava vastuunsa.”

Komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin
puhe unionin tilasta 2020

1. JOHDANTO: UUSI MUUTTOLIIKE- JA TURVAPAIKKASOPIMUS

Muuttoliike on ollut ihmiskunnan historiassa jatkuvaa, ja se on vaikuttanut syvästi eurooppalaiseen yhteiskuntaan, talouteen ja kulttuuriin. Jos järjestelmä on hyvin hallittu, muuttoliike voi edistää kasvua, innovointia ja yhteiskunnan dynaamisuutta. Nykymaailman keskeiset yhteiskunnalliset haasteet – väestönkehitys, ilmastonmuutos, turvallisuus, maailmanlaajuinen kilpailu osaajista ja eriarvoisuus – vaikuttavat kaikki muuttoliikkeeseen. Politiikkaan kohdistuvat vaatimukset, kuten vapaa liikkuvuus Schengen-alueella, perusoikeuksien turvaaminen, turvallisuuden varmistaminen ja osaamisvajeen paikkaaminen, edellyttävät toimivaa muuttoliikepolitiikkaa. Samalla, kun EU:n ja sen jäsenvaltioiden on vastattava kiireellisiin tarpeisiin, niiden on ratkaistava, miten voitaisiin rakentaa kaikilta osin eurooppalaisiin arvoihin ja kansainväliseen oikeuteen perustuva järjestelmä, jolla muuttoliikettä voidaan pitkällä aikavälillä hallita ja se voidaan normalisoida.

Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus tarjoaa tähän mahdollisuuden. Vuosien 2015–2016 pakolaiskriisi paljasti merkittäviä puutteita ja toi esiin, miten monimutkaista on hallita tilannetta, joka vaikuttaa eri jäsenvaltioihin eri tavoin. Se toi pintaan todellisia huolenaiheita ja jäsenvaltioiden välisiä eroja, jotka on tunnustettava ja ratkaistava. Ennen kaikkea se toi korostetusti esiin perustavanlaatuisen tosiseikan, joka liittyy EU:n luonteeseen: **kaikilla toimilla on vaikutuksia muihin**. Joillakin jäsenvaltioilla on edelleen haasteena ulkorajojen valvonta, toisten on selviydyttävä maitse tai meritse tapahtuvasta laajamittaisesta maahantulosta tai ylläpidettävä ylikansoitettuja vastaanottokeskuksia, ja toisiin suuntautuu edelleen runsaasti luvaton liikkumista. Tarvitaan uusi, kestävä **eurooppalainen kehys**, jotta jäsenvaltioiden toimenpiteiden ja päätösten keskinäistä riippuvuutta voidaan hallita sekä asianmukaisesti hyödyntää mahdollisuudet ja vastata haasteisiin niin normaaliaikoina, painetilanteissa kuin kriiseissäkin. Kehyksen avulla on voitava tarjota varmuutta, selkeyttä ja ihmisarvoiset olosuhteet EU:hun saapuville aikuisille ja lapsille. Eurooppalaisten on voitava luottaa siihen, että muuttoliikettä hallitaan tuloksellisesti ja humanisti ja kaikin tavoin arvojemme mukaisesti.

- Vuonna 2019 EU:n jäsenvaltioissa **oleskeli laillisesti** 20,9 miljoonaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista. Määrä on noin 4,7 % EU:n koko väestöstä.
- Vuonna 2019 EU:n jäsenvaltiot myönsivät EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille noin 3,0 miljoonaa **ensimmäistä oleskelulupaa**, joista noin 1,8 miljoonaa oli voimassa vähintään 12 kuukautta.
- Kun pakolaiskriisi oli pahimmillaan vuonna 2015, EU:n ulkorajoilla kirjattiin 1,82 miljoonaa **laitonta rajanylitystä**. Vuoteen 2019 mennessä määrä oli laskenut 142 000:een.
- **Turvapaikkahakemusten** määrä oli suurimmillaan 1,28 miljoonaa vuonna 2015. Vuonna 2019 määrä oli 698 000.

- Vuosittain hylätään keskimäärin noin 370 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mutta vain noin kolmannes näistä henkilöistä **palautetaan** kotiin.
- Vuoden 2019 lopussa EU:ssa oli noin 2,6 miljoonaa **pakolaista**. Määrä on 0,6 % EU:n väestöstä.

Uudessa sopimuksessa tunnustetaan, että **minkään jäsenvaltion ei pitäisi joutua kantamaan suhteettoman suurta vastuuta** ja että kaikkien jäsenvaltioiden pitäisi **osoittaa solidaarisuutta** kaiken aikaa.

Sopimus perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa **muuttoliike-, turvapaikka-, kotouttamis- ja rajaturvallisuuspolitiikka** tuodaan yhteen tunnustaen, että yleinen toimivuus riippuu edistymisestä kaikilla osa-alueilla. Sillä luodaan nopeammat ja saumattomat **muuttoliikeprosessit** ja **vahvistetaan** muuttoliike- ja rajapolitiikan **ohjausjärjestelmää**, jonka tukena on nykyaikaiset tietotekniikkajärjestelmät ja toimivammat virastot. Tavoitteena on vähentää vaarallisia ja laittomia reittejä ja tiedottaa suojelua tarvitseville kestävästä ja turvallisista laillisista väylistä. Sopimuksessa on otettu huomioon se tosiasia, että suurin osa maahantulijoista käyttää EU:hun tullessaan laillisia kanavia, jotka olisi sovitettava paremmin EU:n työmarkkinoiden tarpeisiin. Sopimus myös lisää luottamusta EU:n politiikkoihin kuromalla umpeen nykyisen **toteutusvajeen**.

Tähän yhteiseen lähestymistapaan on sisällytettävä **EU:n suhteet kolmansiin maihin**, sillä muuttoliikkeen sisäiset ja ulkoiset ulottuvuudet liittyvät erottamattomasti toisiinsa: tiivis yhteistyö kumppaneiden kanssa vaikuttaa suoraan EU:n sisäisten politiikkojen toimivuuteen. Laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen, maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuminen, kolmansissa maissa oleskelevien pakolaisten auttaminen ja hyvin hallitun laillisen muuttoliikkeen tukeminen ovat sekä EU:lle että kumppaneillemme arvokkaita tavoitteita, joihin on pyrittävä kattavien, tasapainoisten ja räätälöityjen kumppanuuksien avulla.

Uutta sopimusta laatiessaan komissio järjesti korkean tason ja teknisiä kuulemisia Euroopan parlamentin kanssa, kaikkien jäsenvaltioiden kanssa ja lukuisten kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten ja liike-elämän sidosryhmien kanssa. Uutta sopimusta ovat muovanneet toimielinten väliset keskustelut siitä lähtien, kun komissio vuonna 2016 ehdotti Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista. Sopimuksessa säilytetään aiemmin tehdyistä ehdotuksista jo saavutetut kompromissit, ja siihen lisätään uusia elementtejä. Niillä varmistetaan tasapaino, jota turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan kaikki näkökohdat yhdistävä yhteinen kehys edellyttää. Sopimuksella pienennetään eroja, joita eri jäsenvaltioiden kohtaamien todellisuuksien välillä on, ja edistetään keskinäistä luottamusta, kun tuloksia saadaan aikaan tuloksellisen täytäntöönpanon avulla. Yhteiset säännöt ovat olennaisen tärkeitä, mutta ne eivät yksin riitä. Jäsenvaltioiden keskinäisen riippuvuuden vuoksi on myös välttämätöntä varmistaa täysipainoinen, läpinäkyvä ja johdonmukainen toteutus kentällä.

Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus:

- ulkorajojen tiukka mutta oikeudenmukainen valvonta, mukaan lukien henkilöllisyyden selvittäminen sekä terveys- ja turvallisuustarkastukset;
- oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkasäännöt, turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen virtaviivaistaminen;
- uusi yhteisvastuumekanismi etsintä- ja pelastustilanteita sekä paine- ja kriisitilanteita varten;
- vahvempi ennakointi, kriisivalmius ja kriiseihin reagointi;
- toimiva palauttamispolitiikka ja EU:n koordinoima lähestymistapa palautuksiin;

- kattava ohjausjärjestelmä EU:n tasolla turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan hallinnan ja toteuttamisen parantamiseksi;
- molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa;
- kestävien laillisten väylien kehittäminen suojelua tarvitseville ja osaajien houkuttelevuus EU:hun; ja
- toimivien kotouttamispolitiikkojen tukeminen.

2. YHTEINEN EUROOPPALAINEN MUUTTOLIIKKEEN JA TURVAPAikka-ASIOIDEN HALLINTAKEHYS

Vuosien 2015 ja 2016 pakolaiskriisin jälkeen haasteet ovat muuttuneet. Eri ryhmistä koostuvat pakolais- ja siirtolaisvirrat ovat lisänneet monimutkaisuutta ja koordinointi- ja yhteisvastuumekanismien tarvetta. EU ja sen jäsenvaltiot ovat lisänneet huomattavasti yhteistyötä muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan alalla. Jäsenvaltioiden reagointi Morian vastaanottokeskuksen äskettäiseen tilanteeseen on osoitus vastuunjaosta ja käytännön yhteisvastuusta. Komission suunnitelma tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa uutta vastaanottokeskusta koskevan yhteisen pilottihankkeen toteuttamiseksi osoittaa, miten yhteistyö voi olla mahdollisimman toimivaa. Tukeakseen tämän yhteisen pilottihankkeen toteuttamista komissio perustaa työryhmän yhdessä jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen kanssa. Tapauskohmainen reagointi ei kuitenkaan ole kestävä vastaus, ja sekä suunnittelussa että toteutuksessa on edelleen merkittäviä rakenteellisia heikkouksia. Epäjohdonmukaisuudet kansallisten turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmien välillä sekä puutteet toteutuksessa ovat paljastaneet tehottomuutta ja herättäneet huolen oikeudenmukaisuudesta. Samaan aikaan muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan moitteeton toiminta EU:ssa edellyttää muuttoliikettä koskevan yhteistyön tiivistämistä myös EU:n ulkopuolisten kumppaneiden kanssa.

Sen vuoksi tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa tunnustetaan kollektiivinen vastuu, tartutaan neuvotteluissa vuodesta 2016 lähtien esiin tulleisiin perustavanlaatuisimpiin – erityisesti yhteisvastuuseen liittyviin – huolenaiheisiin ja puututaan toteutusvajeeseen. Lähestymistapa perustuu vuoden 2016 jälkeen saavutettuun edistymiseen, ja samalla otetaan käyttöön myös muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys, niiden hallinnan parannettu ohjausjärjestelmä ja uusi yhteisvastuumekanismi. Se myös lisää rajamenettelyjen johdonmukaisuutta ja tehokkuutta, ja sillä voidaan varmistaa vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukainen taso.

Perustana vuoden 2016 jälkeen saavutettu edistyminen

Komission aiemmillä ehdotuksilla Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi pyrittiin luomaan oikeudenmukainen ja nopea menettely, jolla taataan pääsy turvapaikkamenettelyyn sekä turvapaikanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu, selkeys ja oikeusvarmuus, ja korjaamaan palauttamiseen liittyviä puutteita. Nämä tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia, ja uudessa sopimuksessa on pyritty mahdollisimman pitkälti pitämään kiinni saavutetusta edistyksestä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä saavutetuista kompromisseista.

Komissio tukee aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta ja vastaanotto-olosuhteita koskevasta direktiivistä jo aikaansaatuja alustavaa poliittista yhteisymmärrystä. Näistä ehdotuksista olisi sovitettava mahdollisimman pian. **Aseman määrittelyä koskevalla asetuksella** yhdenmukaistettaisiin edelleen kansainvälisen suojelun myöntämisperusteita sekä selkeytettäisiin suojelua saavien oikeuksia ja velvollisuuksia ja määritettäisiin, milloin suojelun olisi päätyttävä, erityisesti jos suojelua saavasta on tullut uhka yleiselle turvallisuudelle tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikokseen. **Vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin** uudelleenlaatiminen yhdenmukaistaisi sääntöjä ja parantaisi turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita, muun muassa varhentamalla

pääsyä työmarkkinoille ja parantamalla maahanmuuttajalasten mahdollisuuksia saada opetusta. Se tekisi myös selväksi, että vastaanotto-olosuhteet on tarjottava ainoastaan vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, mikä estäisi luvaton liikkumista. Lisäksi säilöönottoa koskevia sääntöjä selkeytettäisiin. Asetus täysivaltaisen **Euroopan unionin turvapaikkaviraston** perustamisesta on johdonmukaisen ja toimivan järjestelmän toinen olennainen osa, jonka nopea hyväksyminen toisi välitöntä hyötyä. Ehdotus **uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevaksi unionin puiteasetukseksi** tarjoaisi vakaan kehyksen EU:n osallistumiselle maailmanlaajuisiin uudelleensijoittamistoimiin. Komission vuonna 2018 tekemä ehdotus **palauttamisdirektiivin** muuttamisesta on myös edelleen keskeinen prioriteetti porsaanreikien tukkimiseksi ja menettelyjen virtaviivaistamiseksi, jotta turvapaikanhaku ja palauttaminen toimisivat osana yhtenäistä järjestelmää¹.

2.1 Uudet menettelyt, joilla maahanpyrkijän asema määritetään nopeasti

Ulkorajalla EU:n on kurottava umpeen ulkorajatarkastusten sekä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen väliset erot. Prosessin olisi oltava nopea, ja sääntöjen, jotka koskevat maahanpääsyä ja pääsyä asianmukaiseen menettelyyn, olisi oltava selkeät ja oikeudenmukaiset. Komissio ehdottaa, että rajalla otetaan käyttöön kaikkiin rajan ilman lupaa ylittäviin EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin sovellettava saumaton menettely, johon kuuluu maahantuloa edeltävä seulonta, turvapaikkamenettely ja tarvittaessa nopea palauttamismenettely. Näin prosessit, jotka ovat tällä hetkellä erilliset, yhdistettäisiin.

Ensimmäisenä vaiheena olisi oltava **maahantuloa edeltävä seulonta**², jota sovelletaan kaikkiin ulkorajan ilman lupaa ylittäviin kolmansien maiden kansalaisiin. Seulonta käsittää henkilöllisyyden selvittämisen, terveys- ja turvallisuustarkastukset, sormenjälkien ottamisen ja niiden rekisteröimisen Eurodac-tietokantaan. Tämä turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmän ensimmäinen vaihe lisää varhaisessa vaiheessa läpinäkyvyyttä asianomaisten henkilöiden kannalta ja lisää myös luottamusta järjestelmään. Se edistää tiiviimpää yhteistyötä kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten välillä EU:n virastojen tuella. Seulonta nopeuttaa henkilön aseman ja sovellettavan menettelyn määrittämistä. Jotta voidaan varmistaa, että kaikille laittomasti saapuville henkilöille tehdään samat tarkastukset ennen kuin heidät päästetään laillisesti jäsenvaltion alueelle, jäsenvaltioiden on tehtävä seulonta myös, jos henkilö onnistuu välttämään rajatarkastuksen, mutta hänet havaitaan myöhemmin jäsenvaltion alueella.

Komissio ehdottaa myös kohdennettua muutosta vuonna 2016 antamaansa ehdotukseen uudeksi turvapaikkamenettelyasetukseksi³, jotta prosessin toista vaihetta eli rajamenettelyjä voitaisiin käyttää tuloksellisemmin ja joustavammin. Turvapaikkaa ja palauttamista koskeviin **rajamenettelyihin** sovellettava säännöt on tarkoitus koota yhteen ja samaan säädökseen. Rajamenettelyt mahdollistavat hakemuksen käsittelyn nopeuttamisen, pitkälti samaan tapaan kuin nopeuttamisperusteet, kuten turvallisten alkuperämaiden tai turvallisten kolmansien maiden käsitteet. Turvapaikkahakemukset, joiden hyväksymismahdollisuudet ovat vähäiset, olisi käsiteltävä nopeasti ilman, että se edellyttää laillista maahantuloa jäsenvaltion alueelle. Tämä koskisi tapauksia, joissa hakija johtaa viranomaisia harhaan, on lähtöisin alhaisen hyväksymisasteen maasta, eikä siksi todennäköisesti ole suojelun tarpeessa, tai on uhka kansalliselle turvallisuudelle. Vaikka EU:n ulkorajoilla tehtyt turvapaikkahakemukset on arvioitava osana EU:n turvapaikkamenettelyjä, ne eivät muodosta automaattista oikeutta tulla EU:n alueelle. Tavanomaista turvapaikkamenettelyä

¹ Ks. 2.5 kohta.

² Ehdotus asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten seulonnan käyttöönotosta ulkorajoilla, COM(2020) 612, 23. syyskuuta 2020.

³ Muutettu ehdotus asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, COM(2020) 611, 23. syyskuuta 2020.

sovellettaisiin edelleen muihin turvapaikkahakemuksiin. Menettely tehostuisi, ja perusteltujen hakemusten tekijöiden tilanne selkeytyisi. Lisäksi olisi oltava mahdollista siirtää hakijoita rajamenettelyn aikana, jolloin menettelyjä voitaisiin jatkaa toisessa jäsenvaltiossa.

Niihin, joiden turvapaikkahakemukset on hylätty turvapaikkaa koskevassa rajamenettelyssä, sovellettaisiin välittömästi palauttamista koskevaa EU:n rajamenettelyä. Tämä poistaisi luvattoman liikkumisen riskin ja antaisi salakuljettajille selkeän signaalin. Väline olisi erityisen tärkeä reiteillä, joita käyttävistä turvapaikanhakijoista suuri osa tulee maista, joiden kansalaisten tekemien hakemusten hyväksymisaste on alhainen.

Kaikki tarvittavat takeet otetaan käyttöön sen varmistamiseksi, että jokainen saa yksilöllisen arvioinnin. Olennaiset takeet pysyvät koskemattomina, samalla kun palauttamiskiellon periaatetta ja perusoikeuksia noudatetaan kaikilta osin. Erityisen huomion kiinnittäminen heikoimmassa asemassa olevien tarpeisiin sisältäisi yleisen vapautuksen rajamenettelyistä, jos tarvittavia takeita ei voida varmistaa. Jotta voidaan taata tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyihin ja perusoikeuksien kunnioittaminen, jäsenvaltiot luovat tiiviissä yhteistyössä perusoikeusviraston kanssa toimivan seurantamekanismin, jota käytetään jo seurantavaiheessa lisätakeena.

Uusien menettelyjen ansiosta turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaiset voivat arvioida perustellut hakemukset tehokkaammin, tehdä päätöksiä nopeammin ja parantaa näin turvapaikka- ja palauttamispolitiikkaa ja sen uskottavuutta. Tämä hyödyttää sekä jäsenvaltioita että koko EU:ta, ja työtä olisikin tuettava EU:n virastojen resursseilla ja asiantuntemuksella sekä EU:n varoilla.

Turvapaikkamenettelyasetuksella luotaisiin myös käytettävissä oleva, tuloksellinen ja nopea päätöksentekomenettely, joka perustuu yksinkertaisempiin, selkeämpiin ja lyhyempiin menettelyihin, turvapaikanhakijoille annettaviin asianmukaisiin menettelytakeisiin ja välineisiin, joilla estetään rajoitusten kiertäminen. Kun neuvotteluja jatketaan, on erityisen tärkeää yhdenmukaistaa entisestään turvallisen alkuperämaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteitä aiempien toimielinten välisten keskustelujen pohjalta. Tämä voidaan toteuttaa EU:n luetteloin, joissa määritetään maita, esim. Länsi-Balkanin maat.

2.2 Yhteinen kehys yhteisvastuulle ja vastuunjaolle

Niiden kokemusten perusteella, joita on saatu neuvotteluissa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevista vuonna 2016 tehdyistä ehdotuksista, on selvää, että tarvitaan lähestymistapa, jossa päästetään irti nykyisen Dublin-asetuksen rajoitteista. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevien sääntöjen olisi oltava osa yhteistä kehystä, ja niiden olisi tarjottava järkevämpiä ja joustavampia välineitä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat vastata suurimpiin haasteisiin. Sen vuoksi komissio peruuttaa vuonna 2016 tekemänsä ehdotuksen Dublin-asetuksen muuttamisesta. Ehdotus korvataan uudella ja laajemmalla turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen yhteisellä hallintakehyksellä eli **asetuksella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta**⁴. Uudistus on kiireellinen, ja sen keskeisistä periaatteista olisi päästävä poliittiseen yhteisymmärrykseen vuoden 2020 loppuun mennessä.

Uudessa yhteisessä kehyksessä vahvistetaan periaatteet ja rakenteet, joita muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva yhdennetty lähestymistapa edellyttää, jotta voidaan varmistaa oikeudenmukainen vastuunjako ja toimia tuloksellisesti, kun maahan pyrkii yhtä

⁴ Ehdotus asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, COM(2020) 610, 23. syyskuuta 2020.

aikaa sekä kansainvälistä suojelua tarvitsevia että muita henkilöitä. Tähän sisältyy uusi **yhteisvastuumeکانismi**, jolla EU:n turvapaikkajärjestelmään sisällytetään oikeudenmukaisuus. Siinä otetaan huomioon eri maantieteellisten alueiden erilaiset haasteet ja varmistetaan, että kaikki osallistuvat yhteisvastuun kautta, jotta yksittäiset jäsenvaltiot eivät joudu yksin vastaamaan niistä käytännön tarpeista, joita sääntöjenvastaisesti maahan tulevien ja turvapaikanhakijoiden saapuminen aiheuttaa, vaan niistä vastaa koko EU. Yhteisvastuu tarkoittaa, että kaikkien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava, kuten Euroopan unionin tuomioistuim on selventänyt⁵.

Uudessa yhteisvastuumeکانismissa keskitytään ensisijaisesti sisäisten siirtojen tai palauttamisen tukijärjestelyyn. Palauttamisen tukijärjestelyn yhteydessä jäsenvaltiot antaisivat paineenalaiselle jäsenvaltiolle kaiken tarvittavan tuen, jotta henkilöt, joilla ei ole oikeutta oleskeluun, voidaan palauttaa nopeasti, ja tukea antava jäsenvaltio ottaisi täyden vastuun, jos palauttaminen ei toteudu asetetussa määräajassa. Jäsenvaltiot voivat keskittyä kansallisuuksiin, joiden kohdalla ne pitävät palauttamisen toteuttamismahdollisuuksia parempina. Kunkin jäsenvaltion olisi osallistuttava sisäisten siirtojen ja/tai palauttamisen tukijärjestelyyn asiassa sovellettavaa jakoperustetta noudattaen, mutta jäsenvaltiot voivat päättää joustavasti, jakavatko ne panoksensa siirrettävien henkilöiden ja palautettavien henkilöiden välillä ja missä määrin. Yhteisvastuuta voisi osoittaa myös muilla tavoin, esimerkiksi osallistumalla valmiuksien kehittämisen tai tarjoamalla operatiivista tukea, teknistä ja operatiivista asiantuntemusta sekä muuttoliikkeen ulkoisiin näkökohtiin liittyvää tukea. Vaikka jäsenvaltioille jätetään aina toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja sisäisille siirtoille, turvaverkko varmistaa, että jäsenvaltioon kohdistuvaa painetta tosiasiallisesti lievennetään sisäisten siirtojen tai palauttamisen tukijärjestelyn avulla. Olisi myös tunnustettava etsintä- ja pelastustapausten ja erityisen heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien erityistilanne. Komissio aikoo laatia jäsenvaltioittain ja vuosittain esitettävän luettelon ennakoituista yhteisvastuutoimista, jotka ovat lähinnä sisäisiä siirtoja. Se perustuu komission lyhyen aikavälin arvioihin tulevista maihinnousuista kaikilla reiteillä ja arvioihin muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvista, joiden odotetaan tarvitsevan sisäisiä siirtoja.

Nykyiset säännöt, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen **käsittelyvastuun** siirtymistä jäsenvaltioiden välillä, voivat toimia kannustimena luvattomalle liikkumiselle erityisesti silloin, kun vastuun siirtyminen johtuu hakijan käyttäytymisestä (esimerkiksi kun hakija karkaa). Järjestelmää on sen vuoksi vahvistettava ja porsaanreiät tukittava. Vaikka nykyisiä vastuun määrittämistä koskevia kriteerejä sovelletaan edelleen, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvastuuta koskevia sääntöjä olisi tarkennettava järjestelmän tehostamiseksi, väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja luvattoman liikkumisen estämiseksi. Hakijalle olisi myös asetettava selkeät velvoitteet ja määriteltävä seuraukset, jos niitä ei noudateta. Lisätoimenpide on pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin muuttaminen siten, että kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä olisi kannustin jäädä jäsenvaltioon, joka on myöntänyt kansainvälisen suojelun. Kannustimena olisi se, että heille voitaisiin myöntää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema sen jälkeen, kun he ovat oleskelleet laillisesti ja yhtäjaksoisesti kyseisessä jäsenvaltiossa kolmen vuoden ajan. Tämä helpottaisi myös kotoutumista paikallisyhteisöihin.

2.3 Keskinäinen luottamus vankan ohjausjärjestelmän ja toteutuksen seurannan kautta

⁵ Tuomio yhdistetyissä asioissa C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta.

Jotta rajaturvallisuus-, turvapaikka- ja palauttamispolitiikat olisivat tuloksellisia, niiden on toimittava hyvin kansallisella tasolla ja maahanmuuttajien kotouttamisessa paikallistasolla. Tämän vuoksi kansallisten politiikkojen on oltava johdonmukaisia yleisen eurooppalaisen lähestymistavan kanssa. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla uudella asetuksella pyritään tähän tiivistämällä eurooppalaista yhteistyötä. Se parantaa suunnittelua, varautumista ja seurantaakin sekä kansallisella että EU:n tasolla. Jäsenneilyssä prosessissa tarjottaisiin EU:n apua, jotta jäsenvaltiot voisivat auttaa toisiaan kehittämään kestäväkykyisen, toimivan ja joustavan järjestelmän, jossa turvapaikka- ja palauttamispolitiikat yhdistetään kansallisella tasolla **kansallisiin strategioihin. EU:n strategia** ohjaisi ja tukisi jäsenvaltioita. Lisäksi komissio tulee laatimaan varautumis- ja valmiuskertomuksen, joka perustuu jäsenvaltioiden vuosittaiseen raportointiin. Tämä toisi tulevaisuuteen suuntautuvan näkökulman muuttoliikkeen hallinnan riskeihin ja mahdollisuuksiin. Tarkoituksena on sekä parantaa kykyä että valmiutta reagoida.

Jotta EU:n ja kansallisen tason politiikkoihin voidaan luottaa, avaintekijä on toteutuksen johdonmukaisuus, joka edellyttää seurannan parantamista ja operatiivista tukea EU:n virastoilta. Komissio tulee seuraamaan järjestelmällisemmin sekä nykyisten että uusien sääntöjen noudattamista, myös rikkomusmenettelyjen avulla.

Muuttoliikkeen hallintaan liittyvät laadunvalvontajärjestelmät, kuten Schengenin arviointimekanismi ja Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) haavoittuvuusarviointit, ovat keskeisessä asemassa. Toinen tärkeä askel on turvapaikkajärjestelmien tuleva seuranta, joka sisältyy viimeisimpään uutta **Euroopan unionin turvapaikkavirastoa** koskevasta ehdotuksesta tehtyyn kompromissiin. Viraston uudella toimeksiannolla vastattaisiin jäsenvaltioiden kasvavaan tarpeeseen saada operatiivista tukea ja ohjausta yhteisten turvapaikkasääntöjen täytäntöönpanoon sekä lisättäisiin lähentymistä. Jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien uudenlainen seuranta ja komission mahdollisuus antaa avustustoimenpiteiden yhteydessä suosituksia lisäisi keskinäistä luottamusta. Tätä koskeva lainsäädäntö olisi hyväksyttävä vielä tänä vuonna, jotta käytännön tuki olisi nopeasti saatavilla. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että uusien rakenteiden, kuten seurannan, toteuttaminen saattaa viedä jonkin verran aikaa.

2.4 Lasten ja heikommassa asemassa olevien tukeminen

EU:n turvapaikkajärjestelmässä ja muuttoliikkeen hallinnassa on vastattava muita heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien erityistarpeisiin muun muassa uudelleensijoittamisen avulla. Komissio on määrittänyt lasten tarpeet ensisijaisiksi, sillä lapset ovat muuttoliikkeen yhteydessä erityisen heikossa asemassa.⁶ Tämä tullaan ottamaan täysipainoisesti huomioon laajemmissa aloitteissa, kuten lasten oikeuksien strategiassa, joilla edistetään lasten oikeuksia ja etuja, sekä pakolaisten ja lasten oikeuksia koskevaa kansainvälistä oikeutta että EU:n perusoikeuskirjaa noudattaen.⁷

Turvapaikkaa ja palauttamista koskevien EU:n sääntöjen uudistaminen tarjoaa mahdollisuuden **vahvistaa maahan tulevien lasten suojelua koskevia takeita ja normeja** EU:n lainsäädännössä. Uusilla säännöillä varmistetaan, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa maahan tulevia lapsia koskevissa päätöksissä ja että lapsen oikeutta tulla kuulluksi kunnioitetaan. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille olisi nimettävä edustaja

⁶ Tiedonanto lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä, COM(2017) 211, 12.4.2017, jossa suositellaan kattavaa toimenpidekokonaisuutta lasten suojelun vahvistamiseksi maahanmuuttoprosessin kaikissa vaiheissa.

⁷ Myös EU:n lapsitakuussa otetaan huomioon lasten erityistarpeet muuttoliikkeen yhteydessä, kuten myös kotouttamista ja osallisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa (ks. jäljempänä 8 kohta).

nopeammin, ja edustajille olisi annettava riittävät resurssit. Euroopan edunvalvontalaitosten verkostoa⁸ olisi vahvistettava, ja sillä olisi oltava vahvempi rooli edunvalvojen toiminnan koordinoinnissa, yhteistyössä ja valmiuksien kehittämisessä. Ilman huoltajaa olevat lapset ja alle 12-vuotiaat lapset sekä heidän perheensä olisi vapautettava rajamenettelystä, ellei heihin liity turvallisuusongelmia. Kaikissa muissa turvapaikkamenettelyissä olisi tarjottava lapsen huomioon ottavat menettelylliset takeet ja lisätukea. Järjestelmässä on otettava lasten erityistarpeet huomioon kaikissa vaiheissa, tarjottava tosiasiallisia vaihtoehtoja säilönotolle, edistettävä nopeaa perheenyhdistämistä ja varmistettava, että lastensuojeluviranomaisia kuullaan. Lapsille olisi tarjottava asianmukainen majoitus ja apua, myös oikeusapua, aseman määrittämismenettelyjen kaikissa vaiheissa. Heillä olisi myös oltava nopea ja syrjimätön pääsy koulutukseen ja varhainen pääsy kotouttamispalveluihin.

Muuttoreittien varrella tapahtuvan ihmiskaupan riski on suuri, erityisesti naisten ja tyttöjen riski joutua seksuaalisen hyväksikäytön tai muun sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreiksi. Ihmiskauppaverkostot käyttävät turvapaikkamenettelyjä väärin ja hyödyntävät vastaanottokeskuksia löytääkseen mahdollisia uhreja.⁹ EU:n ulkopuolelta tulevien potentiaalisten uhrien varhainen tunnistaminen on erityinen teema komission tulevassa lähestymistavassa ihmiskaupan hävittämiseksi, kuten äskettäisessä turvallisuusunionistrategiassa¹⁰ esitetään.

2.5 Tehokas EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä

Muuttoliikettä koskevat EU:n säännöt ovat uskottavat vain siinä tapauksessa, että ne henkilöt, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:ssa, todella palautetaan. Tällä hetkellä vain noin kolmannes henkilöistä, jotka on määrätty palaamaan, todella poistuu jäsenvaltioista. Tämä heikentää kansalaisten luottamusta koko turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintajärjestelmään ja toimii laittoman muuttoliikkeen kannustimena. Lisäksi se altistaa jäsenvaltioihin laittomasti jäävät epävarmoille olosuhteille ja rikollisverkostojen hyväksikäytölle. Palauttamisen tehokkuus vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen, riippuen suurelta osin kansallisista säännöistä ja valmiuksista sekä suhteista tiettyihin kolmansiin maihin. Tarvitaan **EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä**, jossa yhdistyvät voimakkaammat EU:n sisäiset rakenteet sekä kolmansien maiden kanssa palauttamisen ja takaisinoton aloilla tehtävä tehokkaampi yhteistyö. Järjestelmän kehittämisessä olisi hyödynnettävä palauttamisdirektiivin uudelleenlaatimista ja tehokasta operatiivista tukea, jota annetaan muun muassa Frontexin kautta. Tässä lähestymistavassa olisi hyötyä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa ehdotetusta menettelystä sellaisten toimenpiteiden tunnistamiseksi, joilla voidaan tarvittaessa kannustaa kolmansia maita yhteistyöhön.¹¹ EU:n yhteiseen palauttamisjärjestelmään olisi sisällytettävä palauttamisen tukijärjestelyjä, joilla olisi tuettava järjestelmän onnistunutta täytäntöönpanoa.

Tärkein osatekijä tehokkaan EU:n palauttamisjärjestelmän toteuttamisessa on vuonna 2018 annettu ehdotus palauttamisdirektiivin uudelleenlaatimisesta. Sen avulla toteutettaisiin keskeiset palauttamispolitiikan hallinnointia koskevat parannukset. Se auttaisi ehkäisemään ja vähentämään pakenemista ja luvatonta liikkumista muiden jäsenvaltioiden alueelle, kun käytössä olisi yhteiset kriteerit kunkin tapauksen arvioimiseksi ja mahdollisuus hyödyntää

⁸ Verkostosta ilmoitettiin vuoden 2017 tiedonannossa (ks. alaviite 6). Se tuo yhteen edunvalvontaviranomaisia ja -virastoja, (paikallisia) viranomaisia sekä kansainvälisiä ja valtiosta riippumattomia järjestöjä edistämään ilman huoltajaa olevien ja huoltajastaan eroon joutuneiden lasten hyviä edunvalvontapalveluja EU:ssa.

⁹ Europol 2020, ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus, 4. vuosikertomus – 2019.

¹⁰ EU:n turvallisuusunionistrategia, COM(2020) 605, 24.7. 2020.

¹¹ Palauttamispolitiikka on integroitava kaikilta osin 6.5 kohdassa esitettyyn takaisinottopolitiikkaan.

säilöönottoa yleiseen järjestyksen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. Se tukisi avustetun vapaaehtoisien paluun ohjelmia tehokkaimpana ja kestävimpänä keinona tehostaa palauttamista. Lisäksi se parantaisi toteutusta tarjoamalla räätälöityjä tietoteknisiä välineitä, asettamalla menettelyssä oleville selkeän velvoitteen tehdä yhteistyötä ja nopeuttamalla menettelyjä. On tärkeää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsevät yhteisymmärrykseen yhteisiä arviointikriteereitä ja säilöönottoa koskevista säännöksistä. Komissio on valmis tekemään tiivistä yhteistyötä muiden toimielinten kanssa, jotta tarkistetuista direktiivistä päästään nopeasti sopimukseen näiden parannusten toteuttamiseksi. Tässä auttaisi turvapaikkaa ja palauttamista koskeviin rajamenettelyihin sovellettavien sääntöjen yhdistäminen uudessa turvapaikkamenettelyasetuksessa, olemassa olevien porsaanreikien tukkiminen ja turvapaikkajärjestelmän kiertämismahdollisuuksien vähentäminen entisestään.

Kansalliset palauttamistoimet edellyttävät myös **operatiivista tukea**. Palauttamistyötä haittaavat usein niukat taloudelliset ja henkilöresurssit jäsenvaltioissa. Palauttamisen sisällyttäminen yhteisen kehyksen mukaisiin kansallisiin strategioihin todennäköisesti parantaisi palautus- ja takaisinotto-operaatioiden suunnittelua, resursointia ja infrastruktuuria.

Frontexin on otettava johtava rooli EU:n yhteisessä palauttamisjärjestelmässä ja varmistettava palautusten sujuvuus käytännössä. Frontexin olisi asetettava ensisijaiseksi tavoitteeksi toimiminen EU:n palauttamispolitiikan operatiivisena välineenä nimittämällä asiasta vastaava varapääjohtaja ja ottamalla hallintoneuvostoon enemmän palauttamisasiantuntijoita.¹² Myös uuden pysyvän joukon käyttöönotto tukee palauttamista. Frontex tukee myös palauttamistapausten hallinnointijärjestelmän käyttöönottoa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Järjestelmä kattaa kaikki menettelyn vaiheet laittoman oleskelun havaitsemisesta takaisinottoon ja uudelleenkotouttamiseen kolmansissa maissa. Näin virasto voi hyödyntää kaiken potentiaalinsa palauttamisen tukemisessa yhdistämällä jäsenvaltioiden kanssa tehtävän operatiivisen yhteistyön ja kolmansien maiden kanssa takaisinoton alalla tehtävän käytännön yhteistyön.

Tehokkaan järjestelmän luominen palauttamisten varmistamiseksi on yhteisellä vastuulla, ja sitä varten tarvitaan vahvoja hallintorakenteita johdonmukaisemman ja tehokkaamman lähestymistavan varmistamiseksi. Komissio aikoo näin ollen nimittää **palauttamisasioiden koordinaattorin**, jota tukee uusi **korkean tason palauttamisverkosto**. Koordinaattori tarjoaa teknistä tukea EU:n palauttamispolitiikan eri osa-alueiden yhdistämiseksi siten, että hyödynnetään jäsenvaltioiden myönteisiä kokemuksia palauttamisten hallinnoinnista ja helpotetaan palauttamisprosessin saumatonta ja yhteenliitettyä toteutusta. Operatiivisessa palauttamisstrategiassa määritellään toiminnan strateginen painopiste.

Palauttaminen on tehokkaampaa, kun se toteutetaan vapaaehtoisesti ja kun sen tukena on vahvoja uudelleenkotouttamistoimenpiteitä. Vapaaehtoisien paluun edistäminen on keskeinen strateginen tavoite, joka mainitaan komission vuonna 2018 esittämässä palauttamisdirektiiviä koskevassa ehdotuksessa sekä tulevassa vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevassa strategiassa. Strategiassa esitetään uusia¹³ lähestymistapoja avustetun vapaaehtoisien paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelmien suunnitteluun, edistämiseen ja täytäntöönpanoon, vahvistetaan yhteiset tavoitteet ja edistetään johdonmukaisuutta EU:n ja jäsenvaltioiden aloitteiden välillä ja kansallisten

¹² Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen mukaan yhdellä kolmesta varapääjohtajasta olisi oltava erityinen rooli ja vastuu palauttamiseen liittyvien viraston tehtävien valvonnassa.

¹³ Ks. 6.5 kohta.

ohjelmien välillä. Tässä työssä voidaan hyödyntää myös eurooppalaisen raja- ja merivartioston vahvistettua toimeksiantoa palauttamisen alalla.

2.6 Uusi yhteinen turvapaikka- ja muuttoliiketikokanta

Saumaton muuttoliike- ja turvapaikkaprosessi edellyttää tarvittavien tietojen asianmukaista hallintaa. Sen takia **Eurodac**-järjestelmää olisi kehitettävä edelleen yhteisen kehityksen tukemiseksi.¹⁴ Komission vuonna 2016 esittämä ehdotus, josta Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat päässeet alustavaan poliittiseen yhteisymmärrykseen, laajentaisi Eurodacin soveltamisalaa. Parannettu Eurodac auttaisi jäljittämään luvaton liikumista, puuttumaan laittomaan maahanmuuttoon ja tehostamaan palauttamista. Kerättäviä tietoja laajennettaisiin vastaamaan erityisiä tarpeita, ja lisäksi tarjottaisiin tarvittavat takeet: esimerkiksi Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat jo sopineet järjestelmän soveltamisalan laajentamisesta kattamaan uudelleensijoitetut henkilöt.

Näitä muutoksia olisi nyt täydennettävä siten, että mahdollistetaan **parannettu tietokanta**, jossa voidaan laskea yksittäiset hakijat (eikä hakemukset), edistetään vastuunsiirtoa EU:n sisällä koskevien uusien säännösten soveltamista, helpotetaan sisäisiä siirtoja ja varmistetaan palautettavien henkilöiden parempi seuranta. Uusi järjestelmä auttaisi luomaan tarvittavan yhteyden turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen välille ja tarjoaisi lisätukea kansallisille viranomaisille, jotka ovat tekemisissä sellaisten turvapaikanhakijoiden kanssa, joiden hakemus on jo hylätty jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi sen avulla voitaisiin seurata vapaaehtoiselle paluulle ja uudelleenkotouttamiselle annettavaa tukea. Uusi Eurodac olisi täysin yhteentoimiva rajavalvontatietokantojen kanssa osana kattavaa ja yhdenmukaista muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden hallintajärjestelmää.

Keskeiset toimet

Komissio

- ehdottaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusta, mukaan lukien uutta yhteisvastuumekanismia;
- ehdottaa uutta lainsäädäntöä, jolla otetaan käyttöön seulontamenettely ulkorajoilla;
- muuttaa uutta turvapaikkamenettelyasetusta koskevaa ehdotusta sisällyttämällä siihen uuden rajamenettelyn ja tehostamalla turvapaikkamenettelyjä;
- muuttaa Eurodac-asetusta koskevaa ehdotusta, jotta voidaan vastata EU:n uuden turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehityksen tietotarpeisiin;
- nimittää komissioon palauttamisasioiden koordinaattorin, jota tukee uusi korkean tason palauttamisverkosto ja uusi operatiivinen strategia; ja
- laatii uuden vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian.

Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (Frontex) tulisi

- panna palauttamista koskeva vahvistettu toimeksianto kaikilta osin täytäntöön ja tarjota kattavaa tukea jäsenvaltioille kansallisella tasolla; ja
- nimittää palauttamisasiosta vastaava varapääjohtaja.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi

- hyväksyä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetusta, seulontasetus ja tarkistettu turvapaikkamenettelyasetus viimeistään kesäkuussa 2021;
- asettaa ensisijaiseksi tavoitteeksi EU:n turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen hyväksyminen vuoden loppuun mennessä tehokkaan eurooppalaisen tuen mahdollistamiseksi käytännössä;

¹⁴ Muutettu ehdotus asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta, COM(2020) 614, 23.9.2020.

- varmistaa tarkistetun Eurodac-asetuksen hyväksyminen tänä vuonna;
- varmistaa tarkistetun vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin ja aseman määrittelyä koskevan asetuksen nopea hyväksyminen; ja
- varmistaa tarkistetusta palauttamisdirektiivistä käytävien neuvottelujen saattaminen pikaisesti päätökseen.

3. VAKAA KRIISIVALMIUS- JA KRIISITOIMINTAJÄRJESTELMÄ

Uuden sopimuksen tavoitteena on luoda kattava ja vakaa muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka, mikä tarjoaa parhaan mahdollisen suojan kriisitilanteiden varalta. EU on jo nyt paremmin valmistautunut kuin vuonna 2015, ja yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys antaa EU:lle vankemman pohjan, vahvistaa kriisivalmiutta ja tekee yhteisvastuusta pysyvän ominaisuuden. EU:n on kuitenkin oltava aina valmis odottamattomien tilanteiden varalta.

EU:n on oltava valmis toimimaan kestävästi ja joustavasti **kriisitilanteissa ja ylivoimaisten esteiden** edessä tietoisena siitä, että erityyppisissä kriiseissä tarvitaan erilaisia ratkaisuja. Toimien tuloksellisuutta voidaan parantaa valmistautumisen ja ennakkoinnin avulla. Tämä edellyttää näyttöön perustuvaa lähestymistapaa, jotta voidaan lisätä ennakkointia ja auttaa EU:ta valmistautumaan kriisitoimissaan keskeisiin kehityssuuntauksiin.¹⁵ Tarkoitus on laatia uusi **muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma**¹⁶, jotta voidaan siirtyä reaktiivisesta toimintatavasta valmiuteen ja ennakkointiin. Suunnitelmassa yhdistyvät kaikki nykyiset kriisinhallintavälineet, ja siinä vahvistetaan keskeiset institutionaaliset, operatiiviset ja taloudelliset toimenpiteet ja protokollat, joita on noudatettava, jotta voidaan varmistaa kriisivalmius EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

Suunnitelmaan sisältyy jäsenvaltioiden valmiuksien jatkuva ennakkointi ja seuranta, ja se muodostaa kehityksen selviytymiskyvyn kehittämiseksi ja koordinoitujen kriisitoimien organisoinnille. Jäsenvaltio saisi pyynnöstä operatiivista tukea sekä EU:n virastoilta että muilta jäsenvaltioilta. Tämä perustuisi hotspot-lähestymistapaan ja viimeaikaisiin kokemuksiin kriisitoimista ja pelastuspalvelusta. Suunnitelma tuottaa heti tulosta, mutta se toimii myös tärkeänä operatiivisena tukena EU:n valmiuksille toimia tulevien järjestelyjen puitteissa. Siinä esitetään joukko toimenpiteitä hyödynnettäviksi kriisitilanteissa, jotka liittyvät siihen, että maahan tulee sääntöjenvastaisesti suuri määrä ihmisiä. Kokemusten perusteella välineistöön on kuitenkin lisättävä uusi väline.

Uusi säädös tarjoaisi **väliaikaisia ja poikkeuksellisia toimenpiteitä, joita tarvitaan kriiseistä selviämiseksi**.¹⁷ Välineellä on kaksi tavoitetta: ensiksi se tarjoaa jäsenvaltioille joustovaraa reagoida kriisitilanteisiin ja ylivoimaisiin esteisiin ja myöntää välittömästi suojeluasema kriisitilanteissa, ja toiseksi sen avulla varmistetaan, että uudella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla asetuksella luotu yhteisvastuujärjestelmä kykenee vastaamaan asianmukaisesti kriisiin, joka johtuu sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden suuresta määrästä. Kriisiolosuhteet edellyttävät kiireellisyyttä, ja sen takia yhteisvastuumekanismin on oltava vahvempi, ja mekanisme koskevia määräaikoja olisi

¹⁵ Komission Yhteisen tutkimuskeskuksen alainen muuttoliikettä ja väestörakennetta koskeva tietokeskus tukee tätä toimintalinjaa.

¹⁶ Komission suositus muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista (Muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma), C(2020) 6469, 23.9.2020.

¹⁷ Ehdotus asetukseksi puuttumisesta muuttoliikkeeseen ja turvapaikka-asioihin liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisiin esteisiin, COM(2020) 613, 23.9.2020.

lyhennettävä.¹⁸ Uudella säädöksellä myös laajennettaisiin pakollisten sisäisten siirtojen soveltamisalaa esimerkiksi välitöntä suojelua hakeviin ja saaviin henkilöihin sekä tarjottaisiin palauttamisen tukijärjestelyjä.

Silloin kun kriisitilanne on niin laaja, että se uhkaa ylikuormittaa jäsenvaltioiden turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmät, jäsenvaltioiden käytännön ongelmat otettaisiin huomioon sallimalla tietty liikkumavara poiketa tilapäisesti tavanomaisista menettelyistä ja määrääjoista niin, että samalla varmistetaan perusoikeuksien ja palauttamiskiellon periaatteen¹⁹ kunnioittaminen.

Toissijaista suojelua vastaavaa suojelua voitaisiin lisäksi myöntää välittömästi jollekin ennalta määritellylle ihmisryhmälle, erityisesti henkilöille, jotka ovat poikkeuksellisen suuressa vaarassa joutua alkuperämaassaan mielivaltaisen väkivallan uhriksi aseellisen selkkauksen takia. Koska on kehitetty kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat käsitteet ja säännöt ja koska uudessa lainsäädännössä on tarkoitus vahvistaa säännöt suojeluaseman myöntämiseksi välittömästi kriisitilanteissa, tilapäistä suojelua koskeva direktiivi²⁰ olisi kumottava.

Keskeiset toimet

Komissio

- esittää muuttoliikettä koskevan varautumis- ja kriisisuunnitelman; ja
- ehdottaa lainsäädäntöä kriisitilanteisiin ja ylivoimaisiin esteisiin puuttumiseksi ja tilapäistä suojelua koskevan direktiivin kumoamiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi

- asettaa etusijalle uutta kriisivälinettä koskeva työ.

Jäsenvaltioiden, neuvoston ja komission tulisi

- käynnistää muuttoliikettä koskevan varautumis- ja kriisisuunnitelman täytäntöönpano.

4. YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS

Yhdennetty rajaturvallisuus on EU:lle korvaamaton toimintapoliittinen väline, jonka avulla se suojelee ulkorajojaan ja varmistaa, että Schengen-alue, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, on eheä ja toimiva. Lisäksi se on olennainen osa kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa: hyvin hallitut EU:n ulkorajat ovat olennainen osa yhdennettyjen turvapaikka- ja palauttamispolitiikkojen alalla tehtävää yhteistyötä.

4.1 Toiminnan tehostaminen EU:n ulkorajoilla

EU:n ulkorajojen valvonta on kaikkien jäsenvaltioiden, Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden sekä EU:n ja sen virastojen yhteisellä vastuulla. Tämä tarkoittaa myös sitä, että mahdollisilla puutteilla on kahdenlaisia vaikutuksia: toisaalta ne ovat ylimääräinen

¹⁸ Aikaistetaan velvollisuutta siirtää sääntöjenvastaisesti maahan tullut henkilö tukijärjestelyä tarjoavan jäsenvaltion alueelle.

¹⁹ Ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden nojalla palauttamiskiellon periaatteen mukaan ketään ei saisi käännättä maahan, jossa heitä uhkaa kidutus, julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus taikka muu peruuttamaton haitta.

²⁰ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi.

haaste asianomaiselle jäsenvaltiolle ja toisaalta niillä on seurauksia, kuten luvattoman liikkumisen seuraukset, jotka vaikuttavat koko EU:n järjestelmän uskottavuuteen. EU:n ulkorajojen tehokas valvonta on keskeinen osa Schengen-aluetta, jolla ei suoriteta sisärajatarkastuksia.

Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta toteuttaa eurooppalainen raja- ja merivartiosto, joka koostuu jäsenvaltioiden raja- ja merivartioviranomaisista ja Frontexistä. Se on suunniteltu estämään hajanaisuus ja varmistamaan johdonmukaisuus EU:n eri politiikkojen välillä.

Komissio aikoo käynnistää valmisteluprosessin antaakseen vuoden 2021 alkupuoliskolla toimintapoliittisen asiakirjan **monivuotista strategista toimintapoliittista ja täytäntöönpanosykliä** varten. Syklin avulla varmistetaan yhtenäinen kehys strategisten suuntaviivojen antamiseksi kaikille asiaankuuluville Euroopan ja kansallisen tason toimijoille rajaturvallisuuden ja palauttamisen aloilla, toisiinsa liittyvien strategioiden avulla: Frontexin laatima EU:n tekninen ja operatiivinen strategia sekä jäsenvaltioiden laatimat kansalliset strategiat. Näin mahdollistetaan se, että kaikki asiaankuuluvat oikeudelliset, taloudelliset ja operatiiviset välineet ovat johdonmukaisia sekä EU:n sisällä että suhteissa ulkoisten kumppanien kanssa. Syklistä on tarkoitus keskustella Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa.

EU:n on kyettävä tukemaan jäsenvaltioita ulkorajoilla nopeasti, mittavasti ja joustavasti. Uuden **eurooppalaista raja- ja merivartiostoa** koskevan asetuksen nopea ja aukoton täytäntöönpano on tärkeä askel eteenpäin. Sillä lujitetaan jokapäiväistä yhteistyötä ja parannetaan EU:n reaktiovalmiuksia. Kehittämällä yhteisiä valmiuksia ja yhdistämällä suunnittelua koulutuksen ja hankintojen kaltaisilla aloilla lisätään johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Frontexin vuotuiset haavoittuvuusarvioinnit ovat erityisen tärkeitä, sillä niissä arvioidaan jäsenvaltioiden valmiutta selviytyä uhkista ja haasteista ulkorajoilla ja suositellaan erityisiä korjaavia toimia haavoittuvuuksien lieventämiseksi. Niillä täydennetään Schengenin arviointimekanismin puitteissa tehtäviä arviointoja, jotka komissio ja jäsenvaltiot suorittavat yhdessä. Haavoittuvuusarvioinnit auttavat myös kohdentamaan viraston operatiivisen tuen jäsenvaltioille mahdollisimman tehokkaasti.

Uudella asetuksella perustetaan pysyvä operatiivinen henkilöstö, johon kuuluu sekä viraston että jäsenvaltioiden henkilöstöä ja jolla on täytäntöönpanovaltuudet. Näin vahvistetaan merkittävästi EU:n valmiuksia reagoida erilaisiin tilanteisiin ulkorajoilla. **Pysyvät 10 000 hengen joukot** ovat keskeisen tärkeitä, jotta voidaan reagoida nopeasti ja riittävästi. Pysyvien joukkojen on tarkoitus olla valmiit ensimmäiseen komennukseen 1. tammikuuta 2021.

4.2 Tietojärjestelmien täyden yhteentoimivuuden saavuttaminen

Vahvat ulkorajat edellyttävät myös ajantasaisia ja **yhteentoimivia tietojärjestelmiä**, jotta voidaan seurata maahantulijoita ja turvapaikanhakijoita. Eri järjestelmät muodostavat käyttöönoton jälkeen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tietoteknisen alustan, jonka avulla tarkistetaan kaikkien EU:n alueelle laillisesti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeus riippumatta siitä, vaaditaanko heiltä viisumi vai ei, ja autetaan siten havaitsemaan tapaukset, joissa oleskeluaika on ylitetty.²¹

²¹ Yhteentoimivuuteen osallistuvat rajanylitystietojärjestelmä, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä, viisumitietojärjestelmä, kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä, Eurodac ja Schengenin tietojärjestelmä.

Yhteentoimivuus yhdistää kaikki rajoihin, muuttoliikkeeseen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvät eurooppalaiset järjestelmät ja varmistaa, että ne ”keskustelevat” keskenään, että tarkastuksia ei jää tekemättä tietojen hajanaisuuden takia ja että kansallisilla viranomaisilla on tarvitsemansa täydelliset, luotettavat ja tarkat tiedot. Se tehostaa merkittävästi henkilöllisyyspetosten torjuntaa. Kukin järjestelmä säilyttää vakiintuneet suojatoimensa. On olennaisen tärkeää, että nämä uudet ja parannetut tietojärjestelmät ovat **toiminnassa ja täysin yhteentoimivia vuoden 2023 loppuun menneessä**. Lisäksi on keskeisen tärkeää parantaa Schengenin tietojärjestelmää. Komissio aikoo myös esittää tarvittavia muutoksia ehdotettuun **Eurodac**-asetuksen tarkistamiseen Eurodacin sisällyttämiseksi tähän lähestymistapaan siten, että myös Eurodacilla on kattava rooli laittoman muuttoliikkeen valvonnassa ja luvattoman liikkumisen havaitsemisessa EU:n sisällä. Luottamus Schengen-alueeseen lisääntyy entisestään, kun **viisumimenettelystä tehdään täysin digitaalinen vuoteen 2025 mennessä**, jolloin viisumit muuttuvat digitaalisiksi ja viisumihakemuksen voi tehdä verkossa.

EU:n tietojärjestelmien uuden rakenteen tiukka toteutusaikataulu edellyttää jäsenvaltioissa ja virastoissa toteutettavien valmistelutoimien seuranta ja tukemista. Komission **nopea tietojärjestelmien hälytysprosessi** mahdollistaa varhaisvaroituksen ja tarvittaessa pikaiset ja kohdennetut korjaavat toimet. Niistä ilmoitetaan puolivuositain järjestettävälle **korkean tason täytäntöönpanofoorumille**, johon osallistuu koordinaattoreita jäsenvaltioista, komissiosta ja virastoista.

4.3 Yhteinen eurooppalainen lähestymistapa etsintä- ja pelastustoimiin

Yritykset päästä Eurooppaan merikelvottomilla aluksilla ovat lisääntyneet vuodesta 2014 lähtien, ja moni on menettänyt henkensä merellä. Tämä on kannustanut EU:ta, jäsenvaltioita ja yksityisiä toimijoita tehostamaan huomattavasti etsintä- ja pelastustoimia Välimerellä. EU:n yhteinen merioperaatio EUNAVFO MED Sophia ja Frontexin koordinoimat operaatiot, kuten Themis, Poseidon ja Indalo, ovat auttaneet pelastamaan vuodesta 2015 lähtien jo yli 600 000 henkeä.

Merihätään joutuneiden auttaminen on moraalinen velvollisuus ja kansainväliseen oikeuteen perustuva velvoite. Vaikka kansalliset viranomaiset ovat viime kädessä vastuussa asiaa koskevien, kansainväliseen oikeuteen perustuvien sääntöjen noudattamisesta, etsintä- ja pelastustoimet ovat myös keskeinen osa Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta, jonka toteuttamisvastuun Frontex²² jakaa kansallisten viranomaisten kanssa. Sen takia on olennaisen tärkeää tehostaa Frontexin käytettävissä olevia meri- ja ilmavalmiuksia.

Vaaralliset Välimeren ylitykset aiheuttavat jatkossakin suuria riskejä ja kiihdyttävät rikollisverkostojen toimintaa. Maahantulijoiden maihinnousulla on huomattava vaikutus turvapaikka-asioihin, muuttoliikkeeseen ja rajaturvallisuuteen erityisesti rannikkojäsenvaltioissa. On ratkaisevan tärkeää kehittää yhteisvastuun pohjalta koordinoitumpi EU:n lähestymistapa muuttuviin etsintä- ja pelastuskäytäntöihin. Sen olisi käsitettävä seuraavat keskeiset osatekijät:

- Tunnistetaan **etsintä- ja pelastustoimien erityispiirteet muuttoliike- ja turvapaikka-asioita koskevassa EU:n lainsäädäntökehyksessä**. Komissio on jäsenvaltioiden pyynnöstä koordinoitunut tammikuusta 2019 lähtien yli 1 800 sellaisen henkilön siirtämistä, jotka ovat nousseet maihin yksityisalusien pelastusoperaatioiden seurauksena. Vaikka komissio tarjoaa jatkossakin operatiivista tukea ja toteuttaa

²² Asetuksessa (EU) 656/2014 vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat meriulkorajojen valvontaa Frontexin koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa. Tämä kattaa Frontexin yhteisten operaatioiden aikana syntyvät etsintä- ja pelastustilanteet.

ennakoivaa koordinoitua, maihinnousujen osalta tarvitaan paremmin ennakoitavissa oleva yhteisvastuumekanismi. Uudessa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetään avunannosta toteuttamalla etsintä- ja pelastusoperaatioiden tuloksena maihin nousseiden henkilöiden sisäisiä siirtoja. Näin pyritään varmistamaan tuen jatkuvuus ja välttämään tilapäisten ratkaisujen tarve.

- **Frontexin olisi annettava enemmän operatiivista ja teknistä tukea EU:n toimivaltuuksien puitteissa, annettava merikalustoa jäsenvaltioiden käyttöön niiden valmiuksien parantamiseksi ja siten edistettävä ihmishenkien pelastamista merellä.**
- **Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua** on lisättävä huomattavasti varsinkin ottaen huomioon etsintä- ja pelastustoiminta, joka on viime vuosina kehittynyt yksityisten toimijoiden säännöllisen osallistumisen seurauksena. Komissio antaa suosituksen yksityisten yhteisöjen omistamien tai käyttämien alusten suorittamaa säännöllistä pelastustoimintaa koskevasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä ylläpitääkseen merenkulun turvallisuutta ja varmistaakseen tuloksellisen muuttoliikkeen hallinnan.²³ Yhteistyötä olisi kanavoitava myös komission perustaman etsintä- ja pelastustoiminnan asiantuntijaryhmän kautta yhteistyön ja parhaiden käytäntöjen vaihdon edistämiseksi.
- Komissio tarjoaa myös ohjeet **laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelyä ja ehkäisemistä koskevien EU:n sääntöjen** tehokkaasta täytäntöönpanosta²⁴ sekä siitä, miten voidaan ehkäistä humanitaaristen toimijoiden työn kriminalisointi.²⁵
- **EU aikoo tehostaa yhteistyötä alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa** vaarallisten matkojen ja laittomien rajanylitysten ehkäisemiseksi muun muassa solmimalla kolmansien maiden kanssa räätelöityjä maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisia kumppanuuksia.²⁶

4.4 Toimiva Schengen-alue

Schengen-alue on yksi tärkeimmistä Euroopan yhdentymisen saavutuksista. Sitä ovat kuitenkin rasittaneet vaikeudet reagoida muuttuviin tilanteisiin unionin rajoilla, puutteet ja porsaanreiät sekä jäsenvaltioiden erilaiset turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamisjärjestelmät. Nämä seikat lisäävät sekä turvapaikanhakijoiden että palautettavien maahantulijoiden luvaton liikkumista. Toimenpiteet, joista on jo päästy yhteisymmärrykseen ja jotka Euroopan parlamentin ja neuvoston on nyt hyväksyttävä, auttavat yhdenmukaistamaan turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmien normeja. Uuden sopimuksen mukaiset lisätoimet, jotka koskevat yhteisen kehyksen yhdenmukaisen lähestymistavan mukaisesti seulontaa ja rajamenettelyjä, ulkorajojen vahvistamista sekä yhdenmukaisempia turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä, vahvistavat myös osaltaan erittäin merkittävästi Schengen-aluetta.

Nykyisistä puutteista johtuva huoli on vaikuttanut siihen, että **sisärajoilla** on otettu käyttöön **väliaikaisia rajavalvontatoimenpiteitä**. Mitä kauemmin tällaiset tarkastukset jatkuvat, sitä

²³ Komission suositus yksityisten yhteisöjen omistamien tai käyttämien alusten suorittamaa etsintä- ja pelastustoimintaa koskevasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä, C(2020) 6468, 23.9.2020.

²⁴ Komission ohjeet laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelyä ja ehkäisemistä koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanosta, C(2020) 6470, 23.9.2020.

²⁵ Ks. 5 kohta.

²⁶ Ks. 5 kohta.

enemmän herää kysymyksiä siitä, kuinka väliaikaisia ja oikeasuhteisia ne ovat. Väliaikaisia tarkastuksia voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa eli silloin, kun on reagoitava tilanteisiin, jotka vaikuttavat vakavalla tavalla yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen. Rajavalvonta on viimeinen keino, ja sitä saisi jatkaa vain niin kauan kuin poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat. Esimerkiksi covid-19-pandemiaan liittyvissä viimeaikaisissa hätätilanteissa otettiin käyttöön sisäraja- ja valvonnan toimenpiteitä, mutta suurin osa niistä on nyt poistettu.

Viimeisten viiden viime vuoden lukuisista kriiseistä saatujen kokemusten perusteella komissio aikoo esittää **Schengen-alueen tulevaisuutta koskevan strategian**, johon sisältyy aloitteita, joilla Schengen-alueesta tehdään vahvempi ja aukottomampi. Strategiaan sisältyy muun muassa Schengenin rajasäännöstöä koskeva uusi etenemissuunnitelma ja päätelmät, jotka tehdään komission vuonna 2017 tekemästä ehdotuksesta käytävien neuvottelujen senhetkisen tilanteen perusteella. Lisäksi strategiassa käsitellään sitä, miten Schengen-arviointimekanismia voitaisiin parantaa niin, että siitä tulisi kaikilta osin tehokas väline Schengenin toiminnan arvioimiseksi ja sen varmistamiseksi, että parannukset pannaan tehokkaasti täytäntöön. Tehokas **Schengen-arviointimekanismi** on olennainen väline tehokkaan Schengen-alueen luomiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi todentamalla, miten jäsenvaltiot panevat Schengenin sääntöjä täytäntöön. On tärkeää, että jäsenvaltiot korjaavat arvioinneissa havaitut puutteet. Jos jäsenvaltiot laiminlyövät korjauksia jatkuvasti tai sisäraja- ja tarkastuksia jatketaan pidempään kuin mikä on tarpeen, komissio harkitsee jatkossa järjestelmällisemmin rikkomusmenettelyjen aloittamista.

Sisäraja- ja tarkastuksille on myös vaihtoehtoja. Esimerkiksi poliisitarkastukset voivat olla erittäin tuloksellisia, ja uusi teknologia ja tietotekniikan yhteentoimivuuden älykäs käyttö voivat auttaa tekemään valvonnasta vähemmän yksityisyyteen puuttuvaa. Jäsenvaltioiden välillä on edelleen voimassa olevia takaisinottosopimuksia, joiden täytäntöönpanoa voitaisiin myös tehostaa.

Näiden toimenpiteiden edistämiseksi jo tehdyn työn²⁷ lisäksi komissio aikoo ottaa käyttöön **tuki- ja yhteistyöohjelman**, jolla autetaan jäsenvaltioita maksimoimaan näihin toimenpiteisiin sisältyvät mahdollisuudet. Komissio aikoo perustaa erityisen **Schengen-foorumin**, johon osallistuvat asiaankuuluvat kansalliset viranomaiset, kuten sisäasiainministeriöt ja (raja)poliisi kansallisella ja alueellisella tasolla. Tavoitteena on edistää konkreettisempaa yhteistyötä ja lisätä keskinäistä luottamusta. Kerran vuodessa foorumissa olisi järjestettävä poliittinen keskustelu, jonka yhteydessä ministerit, Euroopan parlamentin jäsenet ja muut sidosryhmät voisivat antaa prosessille poliittista pontta.

Keskeiset toimet

Komissio

- hyväksyy jäsenvaltioiden yhteistyötä koskevan suosituksen yksityisten tahojen pelastustoimista
- antaa jäsenvaltioille ohjeita sen selventämiseksi, että meripelastuksia ei voida kriminalisoida
- hyväksyy Schengenin tulevaisuutta koskevan strategian, jolla vahvistetaan Schengenin rajasäännöstöä ja Schengen-arviointimekanismia
- perustaa Schengen-foorumin, jolla edistetään konkreettista yhteistyötä ja keinoja syventää Schengeniä tuki- ja yhteistyöohjelman avulla sisäraja- ja tarkastusten lopettamiseksi ja

²⁷ C(2017) 3349 final, 12.5.2017, ja C(2017) 6560 final, 27.9.2017.

- perustaa uuden etsintä- ja pelastustoiminnan eurooppalaisen asiantuntijaryhmän.

Komission, jäsenvaltioiden ja Frontexin olisi varmistettava

- uuden eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen täytäntöönpano kaikilta osin ja
- kaikkien laaja-alaisen tietojärjestelmien toteuttaminen ja yhteentoimivuus vuoteen 2023 mennessä.

5. Maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnan tehostaminen

Salakuljetukseen kuuluu maahanpyrkijöiden järjestäytynyt hyväksikäyttö, jossa voiton tavoittelu ajaa ihmiselämän kunnioituksen edelle. Tällainen rikollinen toiminta vahingoittaa näin ollen sekä humanitaarisia että muuttoliikkeen hallintaa koskevia EU:n tavoitteita. Uudessa **maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa** vuosiksi 2021–2025 keskitytään rikollisverkostojen torjuntaan, ja EU:n turvallisuusunionistrategian mukaisesti sen avulla edistetään yhteistyötä ja tuetaan lainvalvontaviranomaisten työtä maahanmuuttajien salakuljetuksen ja siihen usein kytkeytyvän ihmiskaupan torjumiseksi. Toimintasuunnitelma perustuu Europolin ja sen ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen, Frontexin, Eurojustin sekä EU:n lainvalvontakoulutusviraston työhön. Uusilla toimenpiteillä ja virastojen yhteistyöllä voidaan vastata talousrikostutkintaan, varojen takaisinperintään ja asiakirjapetoksiin liittyviin haasteisiin sekä uusiin ilmiöihin, kuten digitaaliseen salakuljetukseen²⁸.

Voimassa olevat maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumista koskevat säännöt²⁹ ovat osoittautuneet tehokkaaksi oikeudelliseksi kehykseksi, jolla voidaan vastustaa henkilöitä, jotka avustavat laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa. Parhaillaan pohditaan, miten näitä sääntöjä voitaisiin nykyaikaistaa.³⁰ Komissio selkeyttää yksityisten toimijoiden kriminalisointia antamalla **ohjeita** salakuljetuksen torjuntaa koskevien sääntöjen **täytäntöönpanosta** ja tekee selväksi, että merihädässä olevien ihmisten pelastamista koskevan oikeudellisen velvoitteen täyttämistä ei voida kriminalisoida.

Työpaikan löytäminen EU:sta ilman vaadittua oikeudellista asemaa on yksi EU:hun suuntautuvan ihmissalakuljetuksen työntekijöistä. Komissio aikoo arvioida, miten **työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin** vaikuttavuutta voidaan vahvistaa, ja mahdollisten lisätoimien tarvetta. Komissio aikoo tehdä yhteistyötä myös Euroopan työviranomaisen kanssa koordinoidakseen kansallisten viranomaisten toimia ja varmistaa direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon, joka on välttämätöntä laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi, sillä se on keino varmistaa, että maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnteko on tosiasiallisesti kielletty.

Salakuljetuksen torjuminen on yhteinen haaste, joka edellyttää kansainvälistä yhteistyötä ja koordinoitua sekä tehokasta rajavalvontaa. Heinäkuussa 2020 pidetyssä EU:n ja afrikkalaisten kumppaneiden ministerikokouksessa osallistujat vahvistivat päättäväisyytensä

²⁸ Erityisesti järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät nykyaikaista tieto- ja viestintätekniikkaa helpottaakseen maahanmuuttajien salakuljetusta, muun muassa siihen liittyvässä mainonnassa, salakuljetusten järjestämisessä ja maksujen perimisessä.

²⁹ Direktiivin 2002/90/EY ”avustamispaketti” ja siihen liittyvä neuvoston puitepäättös laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemisestä.

³⁰ Direktiivi 2002/90/EY ja neuvoston puitepäättös 2002/946/YOS.

ratkaista tämä ongelma.³¹ Uudessa maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa edistetään EU:n ja kolmansien maiden välistä yhteistyötä **maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisten** kohdennettujen kumppanuuksien avulla osana laajempia kumppanuuksia keskeisten kolmansien maiden kanssa. Tähän kuuluu tuen antaminen alkuperä- ja kauttakulkumaille valmiuksien kehittämiseen sekä lainvalvontapuitteiden että käytännön toiminnan osalta, millä edistetään poliisi- ja oikeusviranomaisten tehokasta toimintaa. EU aikoo myös parantaa tietojenvaihtoa kolmansien maiden kanssa ja kentällä toteutettavia toimia tukemalla yhteisiä operaatioita ja yhteisiä tutkintaryhmiä sekä tiedotuskampanjoita laittoman muuttoliikkeen riskeistä ja laillisista vaihtoehdoista. EU:n virastojen olisi myös tehtävä tiiviimpää yhteistyötä kumppanimaiden kanssa. Europol aikoo tiivistää yhteistyötään Länsi-Balkanin maiden kanssa, ja komissio ja Europol pyrkivät saamaan aikaan samanlaisia sopimuksia Turkin ja muiden naapurimaiden kanssa. Komissio aikoo sisällyttää tämän pyrkimyksen myös yhteistyöhönsä Afrikan unionin (AU) kanssa.

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioilla on jatkossakin merkittävä rooli siellä, missä laittoman muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuminen on osa niiden toimeksiantoa. Keskisellä Välimerellä käynnissä oleva EUNAVFOR MED IRINI -operaatio täydentää muita operaatioita (esim. EUCAP Sahel Niger ja EUBAM Libya) ja auttaa salakuljetusverkostojen hajottamisessa.

Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöt ovat tärkeä linkki laittoman muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnassa. Maahanmuuttoalan eurooppalaista yhteyshenkilöverkostoa koskevan asetuksen³² täysimittainen täytäntöönpano lujittaa entisestään tätä verkostoa ja tehostaa salakuljetuksen torjuntaa.

Keskeiset toimet

Komissio aikoo

- esittää uuden maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman vuosiksi 2021–2025
- arvioida, miten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin vaikuttavuutta voidaan vahvistaa ja
- luoda maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaiseen toimintaan keskittyviä kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa.

6. YHTEISTYÖ KANSAINVÄLISTEN KUMPPANIEN KANSSA

Suurin osa muuttajista tekee matkansa sääntöjen mukaisesti ja turvallisesti, ja kumppanuuteen ja vastuunjakoon perustuvalla hyvin hallitulla muuttoliikkeellä voi olla myönteisiä vaikutuksia sekä lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaissakin. Kansainvälisiä muuttajia oli vuonna 2019 yli 272 miljoonaa³³, ja suurin osa muuttoliikkeestä tapahtui kehitysmaiden välillä. Väestörakenteen ja talouden kehityssuuntaukset, poliittinen epävakaus ja konfliktit sekä ilmastonmuutos viittaavat siihen, että muuttoliike pysyy keskeisenä ilmiönä ja maailmanlaajuisena haasteena myös tulevana vuosina. Toimiva

³¹ Ministerikokous pidettiin 13. heinäkuuta 2020 ja siihen osallistui Algerian, Libyan, Mauritanian, Marokon ja Tunisian sisäministerien lisäksi Italian (puheenjohtaja), Ranskan, Saksan (neuvoston puheenjohtajavaltio), Maltan ja Espanjan sisäministerit sekä komission edustajia.

³² Asetus 2019/1240.

³³ ”World Migration Report” 2020, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö, 2019, s. 2.

muuttoliikepolitiikka on kumppanimaiden, EU:n sekä itse pakolaisten ja muuttajien edun mukaista.

Sen edellytyksenä on kumppaneiden kanssa tehtävä yhteistyö, joka perustuu ennen kaikkea kahdenväliseen sitoutumiseen, sekä alueellinen ja monenvälinen sitoutuminen. **Muuttoliike on keskeinen osa EU:n yleisiä suhteita keskeisiin lähtö- ja kauttakulkumaina oleviin kumppanimaihin.** Sekä EU:lla että sen kumppaneilla on omat etunsa ja toimintavälineensä. Kattavista, tasapainoisista ja räätälöidyistä kumppanuuksista voi koitua molemminpuolista hyötyä taloudelle, kestäväälle kehitykselle, koulutukselle, osaamiselle, vakaudelle ja turvallisuudelle sekä suhteille maahanmuuttajayhteisöihin. Yhteistyö kumppaneiden kanssa auttaa EU:ta myös täyttämään velvoitteensa tarjota suojelua sitä tarvitseville ja toteuttaa tehtävänsä maailman suurimpana kehitysavun antajana. Uuden sopimuksen mukaisesti yhteistyötä kumppanimaiden kanssa tehostetaan kaikilla yhteistyöaloilla. Komissio ja korkea edustaja aloittavat välittömästi työn jäsenvaltioiden kanssa, jotta tätä lähestymistapaa voidaan toteuttaa käytännössä kumppaneiden kanssa käytävän vuoropuhelun ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön avulla.

6.1 EU:n kansainvälisten kumppanuuksien vaikutusten maksimoiminen

EU:n on tarkasteltava uudelleen painopisteitään: ensinnäkin muuttoliikkeen asemaa sen ulkosuhteissa ja muussa politiikassa ja toiseksi sitä, mikä on sen merkitys EU:n yleisille suhteille tiettyjen kumppaneiden kanssa. **Muuttoliike olisi sisällytettävä kattavien kumppanuuksien keskeiseksi asiakohdaksi, jonka perustana olisi käytettävä arviota EU:n ja kumppanimaiden eduista.** On tärkeää, että EU puuttuu muuttoliikkeen mutkikkaisiin haasteisiin ja sen perimmäisiin syihin niin, että se koituu EU:n ja sen kansalaisten, kumppanimaiden sekä itse muuttajien ja pakolaisten hyödyksi. Yhteistyöllä EU ja kumppanit voivat parantaa muuttoliikkeen hallintaa, syventää yhteistä pyrkimystä vastata yhteisiin haasteisiin ja hyödyntää mahdollisuuksia.

Lähestymistavassa on hyödynnettävä monenlaisia välineitä, ja sen on oltava joustava, jotta sitä voidaan räätälöidä ja mukauttaa ajan mittaan. Poliitiikan eri osa-alueita, kuten kehitysyhteistyötä, turvallisuutta, viisumeita, kauppaa, maataloutta, investointeja ja työllisyyttä, energiaa, ympäristöä ja ilmastonmuutosta sekä koulutusta, ei pitäisi käsitellä toisistaan erillisinä. Niitä käsitellään parhaiten osana räätälöityä lähestymistapaa, joka on todellisen **molempia osapuolia hyödyttävän kumppanuuden** ytimessä. On myös tärkeää pitää mielessä, että muuttoliikkeeseen liittyvät kysymykset, kuten rajavalvonta tai palauttamisen ja takaisinoton tehokkaampi täytäntöönpano, voivat olla poliittisesti arkaluonteisia kumppaneille. Nykyisten ongelmien – ennen kaikkea ihmishenkien menetysten mutta myös muuttoliikkeen hallinnan puutteiden – ratkaiseminen edellyttää yhteistyötä, jossa jokainen kantaa vastuunsa.

Toimintaan osallistuminen yksinomaan EU:n tasolla ei riitä. Tehokas koordinointi **EU:n ja jäsenvaltioiden** kesken on olennaisen tärkeää kaikilla tasoilla: kahdenvälisellä, alueellisella ja monenvälisellä. EU:n ja jäsenvaltioiden välinen johdonmukainen viestintä muuttoliikkeestä sekä yhteinen yhteydenpito kumppaneihin ovat osoittautuneet ratkaisevan tärkeäksi osoitukseksi EU:n sitoutumisesta. EU:n olisi erityisesti hyödynnettävä kokemuksia, joita tietyillä jäsenvaltioilla on keskeisistä kumppaneista, ja niiden erityissuhteita kyseisiin kumppaneihin. Kokemus on osoittanut, että jäsenvaltioiden täysipainoinen osallistuminen EU:n muuttoliikekumppanuuksiin, muun muassa rahoituksen yhdistäminen ja asiantuntemuksen tarjoaminen EU:n eri erityisrahastojen kautta, on onnistumisen kannalta keskeistä.

EU:lla on **kansainvälisissä ja monenvälisissä** yhteyksissä uskottava ja vahva asema, jonka se on saavuttanut muun muassa toimimalla aktiivisesti Yhdistyneissä kansakunnissa ja

tekemällä tiivistä yhteistyötä sen järjestöjen kanssa. EU:n olisi hyödynnettävä merkittävää **aluetason** edistystä, joka on saavutettu asiaa koskevien vuoropuhelujen ja kehysten³⁴ sekä Afrikan unionin kaltaisten järjestöjen kanssa muodostettujen kumppanuuksien avulla. Innovatiivisissa kumppanuuksissa voitaisiin hyödyntää myös AU:n, EU:n ja YK:n yhteisen, Libyaa koskevan muuttoliiketyöryhmän myönteistä esimerkkiä. Cotonoun sopimuksen jälkeinen erityinen kehys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden kanssa on erityisen tärkeä muuttoliikettä koskevan yhteistyön muotoilussa ja käytännön toteutuksessa.

Vuoropuhelua on syvennetty useiden keskeisten kumppaneiden kanssa viime vuosina.³⁵ EU:n **naapurimaat** ovat erityisiä painopisteitä. Taloudellisten mahdollisuuksien tarjoaminen, etenkin nuorille, on usein paras tapa vähentää painetta laittomaan maahanmuuttoon. Käynnissä oleva työ maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi on yksi esimerkki **Pohjois-Afrikan** maiden kanssa luotujen suhteiden erittäin tärkeästä merkityksestä. **Länsi-Balkanin** maiden suhteen tarvitaan räätälöityä lähestymistapaa, mikä johtuu sekä niiden maantieteellisestä sijainnista että tulevasta asemasta erottamattomana osana EU:ta: koordinointi voi auttaa varmistamaan, että tulevana jäsenvaltioina niillä on hyvät edellytykset vastata rakentavasti yhteisiin haasteisiin. Niiden valmiuksia ja rajamenettelyjä kehittämällä maat saadaan lähentymään EU:ta niiden Eurooppa-perspektiivi huomioon ottaen. Vuonna 2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma oli osoitus tiiviimmästä sitoutumisesta ja vuoropuhelusta **Turkin** kanssa. Se piti sisällään myös maan tukemisen sen pyrkimyksissä ottaa vastaan noin neljä miljoonaa pakolaista.³⁶ Turkin-pakolaisavun koordinoituvalla edelleen miljoonien pakolaisten olennaisiin tarpeisiin, ja EU:n rahoituksen jatkuminen jossain muodossa on erittäin tärkeää myös vastaisuudessa.³⁷

Muuttoliike on yhteisessä tiedonannossa ”Tavoitteena kokonaisvaltainen **EU–Afrikka-strategia**”³⁸ esitetyn lähestymistavan erottamaton osa. Strategian tavoitteena on syventää kypsän ja laaja-alaisen suhteen taloudellisia ja poliittisia siteitä ja antaa käytännön tukea. Muuttoreittien moninaisuus korostaa myös tarvetta tehdä yhteistyötä **Aasian**³⁹ ja **Latinalaisen Amerikan** kumppanimaiden kanssa.

Kaikkien näiden kumppaneiden kanssa on yhdessä todettava se tosiasia, että covid-19-pandemia aiheuttaa jo nyt valtavia häiriöitä. Tämän on oltava keskeinen osa molemminpuolisiin etuihin perustuvaa yhteistyövisiota, mikä auttaa rakentamaan vahvempia ja selviytymiskykyisiä talouksia, jotka luovat kasvua ja työpaikkoja paikallisväestölle, ja samalla vähentää painetta laittomaan maahanmuuttoon.

EU:n myöntämä rahoitus (yli yhdeksän miljardia euroa vuodesta 2015) pakolais- ja muuttoliiketyöryhmään EU:n ulkopuolella on osoittautunut EU:n muuttoliikettä koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömäksi. Eurooppa-neuvosto korosti heinäkuussa 2020, että tätä on kehitettävä edelleen ja koordinoitummin kaikissa asiaankuuluviin EU:n talousarvion otsakkeisiin kuuluvissa ohjelmissä.⁴⁰ EU:n ulkoisen

³⁴ EU:n ja Afrikan maiden välinen Vallettan prosessi mukaan lukien. Muita keskeisiä alueellisia prosesseja ovat Budapestin, Prahan, Rabatin ja Khartumin prosessit.

³⁵ Euroopan muuttoliikeagendaa koskeva edistymiskertomus, COM(2019) 481, 16.10.2019.

³⁶ Turkin-pakolaisavun koordinoituvalla edelleen miljoonien pakolaisten olennaisiin tarpeisiin, ja EU:n rahoituksen jatkuminen jossain muodossa on erittäin tärkeää myös vastaisuudessa.³⁷

³⁷ Esimerkiksi heinäkuussa 2020 EU sopi koordinoituvalla edelleen miljoonien pakolaisten olennaisiin tarpeisiin, ja EU:n rahoituksen jatkuminen jossain muodossa on erittäin tärkeää myös vastaisuudessa.³⁸

³⁸ Yhteinen tiedonanto ”Tavoitteena kokonaisvaltainen EU–Afrikka-strategia”, JOIN(2020) 4 final, 9.3.2020.

³⁹ Tämä koskee erityisesti silkkitien maita eli Afganistania, Bangladeshia, Irania, Irakia ja Pakistania.

⁴⁰ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 21.7.2020, 19, 103, 105, 111 ja 117 kohta.

rahoituksen strateginen ja politiikkalähtöinen ohjelmasuunnittelu on olennaisen tärkeää tämän uuden muuttoliikettä koskevan kattavan lähestymistavan toteuttamisessa. Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineessä ehdotetussa muuttoliikkeeseen liittyviä toimia koskevassa 10 prosentin tavoitteessa otetaan huomioon, että resurssien on vastattava EU:n lisääntyneen kansainvälisen toiminnan tarpeita ja oltava riittävän joustavia, jotta niitä voidaan mukauttaa olosuhteisiin. EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden ehdotettu rakenne tarjoaa lisäjoustoa odottamattomiin olosuhteisiin ja kriiseihin.

6.2 Hädänalaisten suojelu ja vastaanottavien maiden tukeminen

EU:n toimet hätätilanteisiin ja humanitaarisiin tarpeisiin vastaamiseksi perustuvat humanisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden periaatteisiin. Arvioiden mukaan yli 70 miljoonaa ihmistä maailmassa – miehiä, naisia ja lapsia – on joutunut siirtymään kotiseudultaan; heistä lähes 30 miljoonaa on pakolaisia ja turvapaikanhakijoita.⁴¹ Kehitysmaat ovat ottaneet vastaan suurimman osan näistä ihmisistä, ja EU sitoutuu edelleen auttamaan.

Tämän tuen antamisessa EU voi hyödyntää useiden eri kumppaneiden kanssa tehtyä yhteistyötä. Muun muassa ihmisten humanitaarisella evakuoinnilla Libyasta ja Nigerin ja Ruandan hätäsiirtomekanismeilla ihmisten uudelleensijoittamiseksi autettiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevia pois epätoivoisista tilanteista. Syyrian kriisistä kärsivien pakolaisten ja heitä vastaanottavien maiden auttaminen on edelleen olennaisen tärkeää. Miljoonat pakolaiset ja heitä vastaanottavat yhteisöt Turkissa, Libanonissa, Jordaniassa ja Irakissa saavat päivittäin tukea erityisvälineiden kautta, joita ovat muun muassa EU:n Turkin-pakolaisavun koordinoituväline ja Syyrian kriisin johdosta perustettu EU:n alueellinen erityisrahasto.

Kuten joulukuussa 2019 pidetyssä maailmanlaajuisessa pakolaisfoorumissa vahvistettiin, EU on vahvasti sitoutunut antamaan elintärkeää **tukea miljoonille pakolaisille ja kotiseudultaan siirtymään joutuneille ihmisille** ja edistämään kehitystä tukevia kestäviä ratkaisuja.⁴²

6.3 Taloudellisten mahdollisuuksien luominen ja laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen

Laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton **perimmäiset syyt** sekä ihmisten muuttamisen taustalla olevat välittömät tekijät ovat monimutkaisia.⁴³

EU on maailman suurin **kehitysavun** antaja. Tämä on jatkossakin keskeinen osa yhteistyötä, jota EU tekee muiden maiden kanssa muun muassa muuttoliikekysymyksissä. Vakaiden ja yhtenäisten yhteiskuntien rakentaminen, köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen, inhimillisen kehityksen, työpaikkojen luomisen ja taloudellisten mahdollisuuksien samoin kuin demokratian, hyvän hallintotavan, rauhan ja turvallisuuden edistäminen sekä ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin vastaaminen ovat toimia, joiden avulla voidaan auttaa ihmisiä tuntemaan, että heidän on mahdollista rakentaa tulevaisuus

⁴¹ YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun mukaan vuonna 2018 kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä oli lähes 71 miljoonaa, mukaan lukien 26 miljoonaa pakolaista ja 3,5 miljoonaa turvapaikanhakijaa (YK:n pakolaisjärjestö – ”Global Trends – Forced Displacement in 2018”, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² Viime vuosina suurin osa EU:n humanitaarisen avun määrärahoista (80 prosenttia 1,2 miljardista eurosta vuonna 2018 ja 1,6 miljardista eurosta vuonna 2019) käytettiin hankkeisiin, joilla autettiin vastaamaan siirtymään joutuneiden henkilöiden ja heitä vastaanottaneiden yhteisöjen välittömiin perustarpeisiin tilanteissa, joiden taustalla on konflikti, kriisi tai pitkittynyt pakkomuutto.

⁴³ Ks. muuttoliikettä ja väestörakennetta koskevan tietokeskuksen tekemä ja tukema työ kansainvälisen muuttoliikkeen syistä (2018) ja ”Atlas of Migration” (2019).

kotimaassaan. Komission ehdotuksissa seuraavan sukupolven ulkopolitiikan välineistä muuttoliike otetaan järjestelmällisesti huomioon painopisteenä ohjelmasuunnittelussa. Apu suunnataan jatkossa kohdennetusti niihin maihin, joissa muuttoliike on voimakasta. Joustavuus on otettu keskeisellä tavalla huomioon välineitä koskevista ehdotuksista, sillä viime vuosina saadut kokemukset ovat osoittaneet, että joustavuus erityisrahastojen kaltaisissa välineissä on nopean toiminnan keskeinen ominaisuus, kun sitä tarvitaan, ja päihittää tässä suhteessa tietyille maille tai ohjelmille ennalta määritetyn rahoituksen.

Myös monia muita politiikkatoimia voidaan hyödyntää pyrittäessä luomaan vakautta ja vaurautta kumppanimaissa.⁴⁴ Konfliktin esto ja ratkaisu samoin kuin rauha, turvallisuus ja hyvä hallinto ovat usein näiden pyrkimysten kulmakiviä. Kauppa- ja investointipolitiikan toimilla voidaan jo nyt puuttua perimmäisiin syihin luomalla työpaikkoja ja tulevaisuudennäkymiä miljoonille työntekijöille ja maanviljelijöille eri puolilla maailmaa. Investointien lisääminen ulkoisen investointiohjelman kaltaisilla välineillä voi edistää merkittävästi talouskehitystä, kasvua ja työllisyyttä. Rahalähetyksiin liittyvien mahdollisuuksien parempi hyödyntäminen voi myös edistää talouskehitystä. Yhteistyö koulutuksen, osaamisen ja tutkimuksen sekä digitaali-, energia- ja liikennepolitiikan aloilla auttaa myös syventämään talouskehitystä. EU aikoo käyttää näitä politiikkatoimia uuden sopimuksen mukaisessa yhteistyössä kumppanimaiden kanssa aina kun se on tarkoituksenmukaista.

6.4 Muuttoliikkeen hallintaan ja hallinnan ohjaukseen tähtäävät kumppanuudet

EU:n kumppaneiden tukeminen **muuttoliikkeen hallintaa ja hallinnan ohjausta** koskevien käytännön valmiuksien kehittämisessä on keskeinen osa molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia, joita EU pyrkii kehittämään. EU voi tukea valmiuksien kehittämistä kumppaneiden tarpeiden mukaisesti. Tämä auttaa kumppanimaita hallitsemaan laitonta muuttoliikettä ja pakkomuuttoa ja torjumaan maahanmuuttajien salakuljetusverkostoja⁴⁵. Strategisen viestinnän kaltaisia välineitä aiotaan kehittää edelleen: niiden avulla voidaan välittää tietoa laillisista muuttomahdollisuuksista ja selittää laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä riskejä sekä torjua disinformaatiota. Lisäksi EU voi olosuhteista ja tilanteista riippuen auttaa kumppanimaita vahvistamaan rajavalvontavalmiuksiaan, muun muassa tehostamalla niiden etsintä- ja pelastusvalmiuksia merellä tai maalla, toimivien turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien avulla tai helpottamalla vapaaehtoista paluuta kolmansiin maihin tai muuttajien kotouttamista⁴⁶.

Muuttoliikkeen hallinnan ohjausta koskevalla EU:n yhteistyöllä kumppanimaiden kanssa varmistetaan jatkossakin muuttajien ja pakolaisten oikeuksien suojele, torjutaan syrjintää ja työvoiman hyväksikäyttöä ja varmistetaan keskeisiä palveluja tarjoamalla, että heidän perustarpeensa tulevat täytetyiksi. Tukea voidaan myös kohdentaa muuttoliikkeen myönteisten vaikutusten maksimoimiseksi ja sen kielteisten vaikutusten vähentämiseksi esimerkiksi alentamalla rahalähetysten kustannuksia, vähentämällä aivovuotoa tai helpottamalla kiertomuuttoa.

Jäsenvaltioilla on keskeinen rooli tällaisessa käytännön tuen tarjoamisessa. Siitä on osoituksena maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaa koskeva hedelmällinen yhteistyö, jossa yhteiset tutkintaryhmät hyötyvät kansallisten hallintojen käytännön asiantuntemuksesta.

⁴⁴ Tämä laajapohjainen lähestymistapa on otettu kaikilta osin huomioon EU:n ja Afrikan allianssissa (uusi Afrikan ja EU:n kestävien investointien ja työpaikkojen allianssi, COM(2018) 643, 12.9.2018).

⁴⁵ Ks. 5 kohta.

⁴⁶ Myös lähettämällä Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöitä, joita on tällä hetkellä sijoitettu kymmeneen kolmanteen maahan ja joista neljä on valmiita lähetettäväksi heti, kun covid-19-tilanne sen sallii.

EU:n olisi hyödynnettävä kaikkia sen käytettävissä olevia välineitä antaakseen operatiivista tukea uusille kumppanuuksille, muun muassa lisäämällä huomattavasti **EU:n virastojen** osallistumista toimintaan. Frontexin laajennettua toiminta-alaa olisi nyt hyödynnettävä niin, että yhteistyöstä kumppaneiden kanssa tulee operatiivista. Yhteistyö Länsi-Balkanin maiden kanssa, muun muassa EU:n ja Länsi-Balkanin kumppaneiden välisten asemaa koskevien sopimusten avulla, mahdollistaa sen, että Frontexin rajavartijat voivat työskennellä yhdessä kansallisten rajavartijoiden kanssa kumppanimaan alueella. Frontex voi nyt myös tarjota käytännön tukea kumppaneiden rajavalvontavalmiuksien kehittämiseen ja tehdä yhteistyötä vapaaehtoisen paluun optimoimiseksi. Komissio aikoo vastaisuudessa edistää sopimusten tekemistä naapureidensa kanssa.⁴⁷ Turvapaikka-asioissa mahdollisuudet työskennellä kolmansien maiden kanssa ovat nykyisellään rajalliset, mutta toimiva muuttoliikkeen hallinta keskeisillä reiteillä on sekä suojelun että turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen kannalta olennaisen tärkeää. EU:n uusi turvapaikkavirasto pystyisi kehittämään kolmansien maiden valmiuksia ja niille annettavaa operatiivista tukea sekä tukemaan EU:n ja jäsenvaltioiden uudelleensijoittamisjärjestelmiä hyödyntämällä nykyistä yhteistyötä YK:n järjestöjen, kuten YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön, kanssa.

6.5 Takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen edistäminen

EU:hun laittomasti saapuvien määrää ja siellä ilman oleskeluoikeutta olevien määrää voidaan vähentää toimilla, joilla esimerkiksi luodaan taloudellisia mahdollisuuksia, lisätään vakautta tai torjutaan maahanmuuttajien salakuljetusta. Käytössä on kuitenkin oltava tehokas palauttamisjärjestelmä sellaisia henkilöitä varten, joilla ei ole oleskeluoikeutta. Jotkut heistä saattavat käyttää vapaaehtoisen paluun vaihtoehtoja, ja tätä olisi tuettava ennakoivasti. Eräs EU:n muuttoliikkeen hallinnan keskeisistä puutteista on tällä hetkellä kuitenkin se, että on vaikeaa saada tosiasiallisesti palautettua ne, jotka eivät käytä tätä mahdollisuutta. Hyvin toimivan palauttamis-, takaisinotto- ja uudelleenkotouttamisjärjestelmän edellytyksenä on tiivis yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Jäsenvaltioiden toteuttamiin palauttamiseen liittyviin toimiin⁴⁸ tarvitaan uudenlaista päättäväisyyttä parantaa takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tätä on täydennettävä uudelleenkotouttamista koskevalla yhteistyöllä, jotta voidaan varmistaa palautusten kestävyys. Tämä edellyttää ennen kaikkea sitä, että EU:n nykyiset kolmansien maiden kanssa tehdyt 24 **takaisinottosopimusta ja -järjestelyä** pannaan täytäntöön kaikilta osin ja tuloksellisesti, että käynnissä olevat takaisinottoneuvottelut saatetaan päätökseen tai tarvittaessa käynnistetään uusia neuvotteluja ja että löydetään käytännön yhteistyöratkaisuja tosiasiallisten palautusten määrän lisäämiseksi.

Nämä keskustelut olisi suhteutettava kaikkiin EU:n ja jäsenvaltioiden toimintapolitiikkoihin, keinoihin ja välineisiin, joita voidaan yhdistää strategisesti. Ensimmäinen askel tähän suuntaan otettiin, kun viisumisäännytykseen⁴⁹ sisällytettiin kytkös takaisinottoa koskevan yhteistyön ja viisumien myöntämisen välille. Komissio arvioi jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella vähintään kerran vuodessa **kolmansien maiden takaisinoton alalla**

⁴⁷ Asemaa koskevat sopimukset on neuvoteltu menestyksekkäästi kaikkien Länsi-Balkanin maiden kanssa (Kosovoa lukuun ottamatta). Asemaa koskevat sopimukset on jo allekirjoitettu Albanian, Montenegron ja Serbian kanssa, ja ne ovat tulleet voimaan. Sopimusten allekirjoittaminen Pohjois-Makedonian ja Bosnia ja Hertsegovinan kanssa on sen sijaan vielä kesken.

⁴⁸ Ks. 2.5 kohta.

⁴⁹ Asetus (EY) N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna.

tekemän yhteistyön tasoa ja raportoi siitä neuvostolle. Jäsenvaltio voi myös ilmoittaa komissiolle, jos sillä on jonkin kolmannen maan kanssa huomattavia ja jatkuvia käytännön ongelmia takaisinoton alalla tehtävässä yhteistyössä, jolloin käynnistetään tapauskohtainen arviointi. Arvioinnin jälkeen komissio voi ehdottaa viisumeihin liittyvien rajoittavien toimenpiteiden soveltamista tai, jos yhteistyö on hyvää, suotuisia viisumitoimenpiteitä.

Viisumipolitiikan avulla voidaan myös hillitä **perusteettomia turvapaikkahakemuksia** viisumivapauden saaneista maista, sillä lähes neljännes jäsenvaltioiden vastaanottamista turvapaikkahakemuksista oli sellaisten hakijoiden tekemiä, jotka voivat tulla Schengen+ -alueelle ilman viisumia. Yhteistyön ja tietojenvaihdon lisääminen edistäisi viisumien väärinkäyttötapausten havaitsemista. **Viisumivapauden keskeyttämismekanismin** yhteydessä viisumivapauden saaneita maita arvioidaan järjestelmällisesti tiettyjen kriteerien, kuten laittoman muuttoliikkeen riskien ja epäasiallisten turvapaikkahakemusten perusteella. Tämä voi viime kädessä johtaa kolmansien maiden poistamiseen viisumivapausluettelosta.

Jotta voidaan saavuttaa Eurooppa-neuvoston asettama tavoite⁵⁰, joka koskee **asiaankuuluvien politiikkojen ja välineiden hyödyntämistä**, yhteiset ponnistelut on vietävä pidemmälle. Tästä syystä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy se mahdollisuus, että raportoidessaan neuvostolle takaisinottoa koskevan yhteistyön tilanteesta komissio voisi määrittää uusia tehokkaita toimenpiteitä, joilla edistettäisiin ja parannettaisiin yhteistyötä palauttamisen ja takaisinoton helpottamiseksi, myös muilla kolmansia maita kiinnostavilla toimintapolitiikan aloilla⁵¹, ottaen samalla huomioon unionin yleiset edut ja suhteet kyseiseen kolmanteen maahan. Tältä osin on tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä korkean edustajan kanssa. Komission, korkean edustajan ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että edistyminen takaisinoton alalla täydentää kumppanuuksien yhteydessä muilla aloilla saavutettua edistystä. Tämä edellyttäisi lainsäädäntö-, politiikka- ja rahoitusvälineiden koordinoinnin ja joustavuuden lisäämistä siten, että niissä yhdistyisivät sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimet.

Tärkeä osa **vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista** koskevaa tulevaa strategiaa on uusien lähestymistapojen luominen kolmansissa maissa ja kytkösten parantaminen muihin kehitysalotteisiin ja kansallisiin strategioihin kolmansien maiden valmiuksien ja omavastuullisuuden lisäämiseksi. Strategian tuloksellinen täytäntöönpano edellyttää tiivistä yhteistyötä Frontexin kanssa sen palauttamiseen liittyvän laajennetun toimeksiannon mukaisesti ja osana EU:n yhteistä palautusjärjestelmää.

6.6 Laillisten väylien avaaminen Eurooppaan

Turvalliset kanavat suojelun tarjoamiseksi sitä tarvitseville poistavat kannustimia lähteä vaarallisille matkoille Eurooppaan ja osoittavat solidaarisuutta pakolaisia vastaanottavia kolmansia maita kohtaan. Laillinen muuttoliike voi hyödyttää EU:n yhteiskuntia ja talouksia. Vaikka jäsenvaltioille jää edelleen oikeus päättää, missä määrin ne ottavat vastaan kolmansista maista työnhakua varten tulevia ihmisiä, EU:n yhteisessä muuttoliikepolitiikassa on otettava huomioon EU:n talouden yhdentymisen ja jäsenvaltioiden työmarkkinoiden keskinäinen riippuvuussuhde. Tästä syystä EU:n toimintapolitiikoilla on vaalittava tasapuolisia toimintaedellytyksiä kansallisten työmarkkinoiden välillä maahanmuuttokohteina. Niillä olisi myös autettava jäsenvaltioita hyödyntämään EU-jäsenyyttään voimavarana osaamisen houkuttelemisessa.

⁵⁰ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 18.10.2018.

⁵¹ EU:n humanitaarista apua annetaan inhimillisyyden, puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden periaatteiden mukaisesti.

Uudelleensijoittaminen on osoittautunut hyväksi tavaksi tarjota suojelua kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville pakolaisille. Uudelleensijoittaminen EU:hun on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti, ja toimintaa olisi laajennettava entisestään. Komissio suosittelee, että jäsenvaltioiden jo toteuttama noin 29 500 uudelleensijoituspaikkaa tarjonnut tilapäinen järjestelmä virallistettaisiin ja että se kattaisi vuodet 2020 ja 2021⁵² (covid-19-pandemian vuoksi kaikkia vastaanottolupauksia ei voida täyttää vuoden 2020 aikana). Jotta voidaan varmistaa EU:n uudelleensijoittamistoimien saumaton jatkuminen vuoden 2021 jälkeen ja vahvistaa EU:n maailmanlaajuista johtoasemaa uudelleensijoittamisen alalla, komissio aikoo kehottaa jäsenvaltioita antamaan lupauksia ajalle vuodesta 2022 eteenpäin. Tätä varten osoitetaan tukea EU:n talousarviosta, ja mukaan otetaan täydentäviä väyliä suojelun saamiseksi, kuten humanitaarisia maahanpääsyohjelmia ja opintoihin tai työhön liittyvien järjestelyjen kaltaisia toimenpiteitä. Lisäksi EU tukee jäsenvaltioita, jotka haluavat perustaa **yksityisen tuen järjestelmiä** rahoituksen, valmiuksien kehittämisen ja tietämyksen jakamisen avulla yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tavoitteena on kehittää yksityisen tuen eurooppalainen malli, joka voi johtaa parempiin kotoutumistuloksiin pitkällä aikavälillä.

EU tekee kumppanimaidensa kanssa yhteistyötä myös luodakseen laillisia väyliä Eurooppaan osana muuttoliikkekumppanuuksia. Näin avataan tietä yhteistyölle, jolla kehitetään järjestelmiä ihmisten, osaamisen ja työmarkkinoiden tarpeiden sovittamiseksi yhteen laillisen muuttoliikkeen avulla. Samalla laillisten väylien kehittämisen on määrä osaltaan vähentää laitonta muuttoliikettä, joka johtaa usein pimeään työhön ja työvoiman hyväksikäyttöön EU:ssa. Komissio aikoo vahvistaa tukeaan jäsenvaltioille laillisen muuttoliikkeen lisäämiseksi yhdessä kumppanimaiden kanssa. Se toimii kannustimena ja toteutetaan EU:n osaamis- ja työmarkkinatarpeiden mukaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaa kaikilta osin kunnioittaen.

EU on saavuttanut hyviä tuloksia työvoiman liikkuvuusjärjestelyjen suhteen. Laillista muuttoliikettä koskevat pilottihankkeet⁵³ ovat osoittaneet, että tarjoamalla kohdennettua tukea EU voi auttaa jäsenvaltioita toteuttamaan työnantajien tarpeita vastaavia järjestelmiä. EU on myös avannut Erasmus+ -ohjelman ja ammatillisen koulutuksen kolmansien maiden kansalaisille ja myöntänyt avustuksia maahanmuuttajayhteisöjen aktivoimiseen. Nykyisten järjestelmien soveltamisala ja tavoitteet ovat kuitenkin rajalliset.

Vankempi ja kattavampi lähestymistapa⁵⁴ tarjoaisi mahdollisuuden yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa ja auttaisi edistämään molempia osapuolia hyödyttävää kansainvälistä liikkuvuutta. Sen vuoksi komissio aikoo käynnistää **osaamiskumppanuuksia**, joiden kautta sitoudutaan tiiviimmin laillisen muuttoliikkeen ja liikkuvuuden tukemiseen keskeisten kumppanien kanssa. Ne olisi käynnistettävä ensin EU:n naapurialueilla, Länsi-Balkanilla ja Afrikassa, ja tavoitteena on niiden laajentaminen myös muille alueille. Kumppanuudet muodostavat kattavan EU:n politiikkakehyksen, ja niiden kautta tarjotaan rahoitustukea kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle, jotta voidaan sovittaa paremmin yhteen EU:n työvoima- ja osaamistarpeet. Ne ovat myös osa EU:n välineistöä, jonka avulla kumppanimaat otetaan strategisesti mukaan

⁵² Komission suositus laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa: uudelleensijoittamisen, humanitaarisen maahanpääsyn ja muiden täydentävien väylien edistäminen, C(2020) 6467, 23.9.2020.

⁵³ Kahdeksan jäsenvaltiota osallistuu tällä hetkellä kuuteen tällaiseen hankkeeseen, joita toteutetaan Egyptin, Marokon, Tunisian, Nigerian ja Senegalin kanssa. Niiden keskeisiä aiheita ovat tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijoiden liikkuvuus, opiskelu- ja harjoittelumahdollisuudet Euroopassa sekä kolmansien maiden valmiuksien parantaminen muuttoliikkeen hallinnassa ja uudelleenkotoutumisen tukemisessa.

⁵⁴ Tämä olisi sopusoinnussa globaalien osaamiskumppanuuksien eli kahdenvälisen sopimusten kanssa, joiden avulla kohdemaat osallistuu suoraan inhimillisen pääoman luomiseen alkuperämaassa ennen mahdollisten muuttajien tuloa.

muuttoliikekysymysten käsittelyyn. Tässä yhteydessä keskeisessä asemassa on jäsenvaltioiden vahva sitoutuminen, yksityisen sektorin ja työmarkkinaosapuolten osallistuminen ja kumppanimaiden omavastuullisuus. Osaamiskumppanuuksien käynnistämiseksi komissio aikoo järjestää korkean tason konferenssin jäsenvaltioiden ja EU:n keskeisten sidosryhmien kanssa.

Osaamiskumppanuuksien olisi oltava osallistavia ja niillä olisi luotava tiivistä yhteistyötä osallistujatahojen (kuten työ- ja opetusministeriöiden, työnantajien ja työmarkkinaosapuolten, koulutuksen tarjoajien ja maahanmuuttajayhteisöjen) välille. Komissio edistää tätä yhteistyötä kohdennetuilla tiedotustoimilla ja kokoaa osallistuvien yritysten verkoston.

Osaamiskumppanuudet tarjoavat yhtenäisen kehyksen EU:n ja jäsenvaltioiden välineiden käytölle. Kumppanuuksiin voisivat antaa panoksensa kaikki EU:n ulkosuhteiden, sisäasioiden, tutkimuksen ja koulutuksen (Erasmus+) alojen rahoituslähteet. Kumppanuuksien yhteydessä suora tuki työntekoa tai koulutusta koskeville liikkuvuusjärjestelmille yhdistettäisiin valmiuksien kehittämiseen aloilla, joita voisivat olla esimerkiksi työmarkkinoita tai osaamista koskevan tiedon hankinta, ammatillinen koulutus, paluumuuttajien kotouttaminen ja maahanmuuttajayhteisöjen aktivointi. Koulutuksen vahvempi painottaminen auttaisi tukemaan ja vahvistamaan investointeja paikalliseen osaamiseen.

Viisumitoimenpiteitä voidaan käyttää kannustimena suhteissa kolmansien maiden kanssa osana muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Johdonmukaisuutta voidaan parantaa panemalla äskettäin tarkistettu **viisumisäännöstö**⁵⁵ täytäntöön kokonaisuudessaan ja toteuttamalla kolmansien maiden suhteen uusia viisumien myöntämisen helpottamistoimia. Näin voitaisiin myös edistää vilpittömässä mielessä tapahtuvaa lyhytaikaista liikkuvuutta, kuten opiskelijavaihtoja. Lyhytaikainen liikkuvuus voisi täydentää muita laillisia väyliä, joilla parannetaan kolmansien maiden kanssa tehtävää varhaisen vaiheen yhteistyötä (esimerkiksi laittomien muuttovirtojen hillitsemisen alalla).

Keskeiset toimet

Komissio aikoo, tarvittaessa tiiviissä yhteistyössä korkean edustajan ja jäsenvaltioiden kanssa,

- käynnistää välittömästi toimet, joilla kehitetään ja syvennetään räätälöityjä, kattavia ja tasapainoisia muuttoliikettä koskevia vuoropuheluja ja kumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja täydennetään niitä alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla toteutettavilla toimilla
- kasvattaa tukea avun tarpeessa olevien ja heitä vastaanottavien yhteisöjen auttamiseksi
- lisätä tukea taloudellisten mahdollisuuksien luomiseen ja laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumiseen
- vahvistaa muuttoliikkeen asemaa uusien välineiden ohjelmasuunnittelussa seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä
- varmistaa EU:n nykyisten takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen täyden ja tuloksellisen täytäntöönpanon ja tarkastella uusia vaihtoehtoja sopimuksiksi ja järjestelyiksi
- hyödyntää viisumisäännöstöä edistääkseen ja parantaakseen yhteistyötä palauttamisen ja takaisinoton helpottamiseksi sekä työskennellä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen mukaisesti sen tultua voimaan

⁵⁵ Asetus (EY) N:o 810/2009, sellaisena kuin se on muutettuna.

- viedä eteenpäin suositusta laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa, myös uudelleensijoittamista, ja
- kehittää EU:n osaamiskumppanuuksia keskeisten kumppanimaiden kanssa laillisen muuttoliikkeen ja liikkuvuuden helpottamiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi

- saattaa nopeasti päätökseen neuvottelut uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevasta puiteasetuksesta.

7. OSAAJIEN HOUKUTTELEMINEN EU:HUN

Laillisia maahantuloväyliä koskeva yhteistyö kolmansien maiden kanssa on täysin EU:n etujen mukaista. Euroopan väestö ikääntyy ja vähenee.⁵⁶ Tämän odotetaan synnyttävän rakenteellista painetta työmarkkinoille, minkä lisäksi vallitsee osaamisvajetta eri alueilla ja aloilla, kuten terveydenhuollossa, sairaanhoidossa ja maataloudessa. Laillisesti oleskelevien muuttajien rooli osaamisvajeen vähentämisessä ja EU:n työmarkkinoiden dynaamisuuden lisäämisessä tunnustettiin äskettäin päivitetystä **Euroopan osaamisohjelmassa**⁵⁷.

Eurooppalaisen työvoiman aktivointi ja ammattitaidon parantaminen on välttämätöntä mutta ei riitä paikkaamaan kaikkia olemassa olevia ja ennustettuja työvoima- ja osaamisvajaita. Tilanne on jo sellainen, että vuonna 2018 jäsenvaltiot myönsivät kolmansien maiden kansalaisille yli 775 000 ensimmäistä työhön liittyvää oleskelulupaa.⁵⁸ Kolmansista maista tulevat työntekijät paikkaavat keskeisiä työvoimapuutteita useissa ammateissa eri jäsenvaltioissa⁵⁹, myös covid-19-toimien kannalta keskeisissä ammateissa⁶⁰. Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ja talouselämän osapuolet ovat antaneet komission kanssa yhteisen julkilausuman, jossa ne toivat esiin siirtotyöläisten potentiaalin vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseksi, sillä siirtotyöläiset voivat tarjota Euroopan työmarkkinoilla tarvittavaa osaamista.⁶¹ EU ei kuitenkaan pärjää osaajista parhaillaan käytävässä kansainvälisessä kilpailussa.⁶² Vaikka jäsenvaltiot tekevätkin päätökset työntekoa varten maahan otettavien henkilöiden määrästä, EU:n tason parannettu kehys antaisi jäsenvaltioille ja yrityksille parhaat mahdollisuudet houkutellessa tarvitsemaansa osaamista.

Osaamiskumppanuuksien käynnistämisen lisäksi on tärkeää saattaa päätökseen keskeneräinen työ **EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin** uudistamiseksi⁶³, jotta EU:hun voidaan houkutellessa korkean osaamistason työntekijöitä. Komissio tunnustaa, että työmarkkinatilanne vaihtelee jäsenvaltioittain ja että ne toivovat joustoa, jonka avulla ne voisivat säilyttää työmarkkinoiden erityistarpeisiin räätälöidyt kansalliset järjestelmät. Samalla uudistuksen on tuotettava tehokkaan ja joustavan EU:n laajuisen välineen avulla todellista EU:n tason lisäarvoa osaamisen houkuttelemiseen. Tämä edellyttää sallivampia

⁵⁶ Komission kertomus väestömuutoksen vaikutuksesta, COM(2020) 241, 17.6.2020.

⁵⁷ Euroopan osaamisohjelma kestävän kilpailukyvyn, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja selviytymis- ja palautumiskyvyn tueksi, COM(2020) 274, 1.7.2020.

⁵⁸ Eurostat (online-datakoodi: [migr_pop1ctz](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&code=migr_pop1ctz)). Luku ei sisällä Yhdistyneen kuningaskunnan tietoja.

⁵⁹ OECD (2018), *The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Pariisi.

⁶⁰ Esimerkiksi vuonna 2018 EU:n ulkopuolelta tulleiden maahanmuuttajien osuus EU:n terveydenhuoltoalan ammattihenkilöstöstä oli noin 6 prosenttia, hoivatyöntekijöistä 14 prosenttia, jätahuollon työntekijöistä 10 prosenttia, maataloustyöntekijöistä 16 prosenttia (ilman kausityöntekijöitä), siivoojista ja avustajista 25 prosenttia ja avustavista keittiö- ja ruokatyöntekijöistä 27 prosenttia.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Ks. esimerkiksi: *Recruiting immigrant workers: Europe, OECD and EU* (2016), OECD Publishing, Pariisi.

⁶³ COM(2016) 378, 7.6.2016.

maahanpääsyn edellytyksiä, parempia oikeuksia, nopeita ja joustavia menettelyjä, parempia mahdollisuuksia liikkua ja työskennellä eri jäsenvaltioissa sekä tasapuolisia toimintaedellytyksiä kansallisten ja EU:n järjestelmien kesken. Uuden EU:n laajuisen järjestelmän avulla olisi voitava tunnustaa korkeatasoinen ammattitaito ja olennainen työkokemus. Sen olisi myös oltava kattava niin, että sen piiriin kuuluvat esimerkiksi erittäin ammattitaitoiset kansainvälistä suojelua saavat henkilöt, jotta heidän osaamisensa saadaan käyttöön ja edistetään heidän kotoutumistaan EU:n yhteiskuntiin. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan neuvottelut nopeasti päätökseen ja on valmis pyrkimään tämänsuuntaiseen kompromissiin.

Opiskelijoiden ja tutkijoiden kansainvälinen liikkuvuus voi lisätä Euroopan yliopistojen ja tutkimuslaitosten käytettävissä olevaa asiantuntemusta ja tehostaa siten pyrkimyksiämme hallita siirtymistä vihreään ja digitaaliseen talouteen. Hiljattain tarkistetun **opiskelijoita ja tutkijoita koskevan direktiivin**⁶⁴ täytäntöönpano kokonaisuudessaan on olennaisen tärkeää, jotta EU:hun saapuminen olisi helpompaa ja houkuttelevampaa ja jotta jäsenvaltiosta toiseen siirtymisen avulla voitaisiin edistää tietämyksen liikkumista. Opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuutta helpottavia järjestelmiä voidaan tukea myös suoraan osaamiskumppanuuksien välityksellä.

Laillista muuttoliikettä koskevan EU:n kehityksen vaikutusta Euroopan väestörakenteeseen ja muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin olisi mahdollista lisätä nykyistä tarmokkaamminkin.⁶⁵ EU:n laillisen muuttoliikkeen järjestelmässä on useita puutteita (kuten hajanaisuus, EU:n sääntöjen rajallinen soveltamisala, eri direktiivien väliset epäyhdenmukaisuudet ja monimutkaiset menettelyt). Niiden korjaamiseksi voitaisiin toteuttaa toimenpiteitä täytäntöönpanon parantamisesta uuteen lainsäädäntöön. Komissio aikoo varmistaa ensin, että nykyinen kehys pannaan täytäntöön kaikilta osin ja tuloksellisesti tehostamalla yhteistyötä ja vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa.

Lisäksi komissio aikoo korjata kolmeen uuteen toimenpidekokonaisuuteen liittyvät pahimmat puutteet ja edistää näin EU:n tarvitseman osaamisen houkuttelemiseen tähtäävää yleistavoitetta. Näin helpotettaisiin sekä ammattitaidoltaan eritasoisten työntekijöiden pääsyä EU:hun että kolmansista maista tulleiden, EU:ssa jo oleskelevien työntekijöiden liikkuvuutta EU:n sisällä.

- Tarkistetaan **pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia koskevaa direktiiviä**⁶⁶, jota ei tällä hetkellä hyödynnetä riittävästi ja joka ei tarjoa tehokasta oikeutta EU:n sisäiseen liikkuvuuteen. Tavoitteena olisi luoda erillinen EU:n laajuinen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema erityisesti vahvistamalla pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeutta liikkua ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa.
- Tarkistetaan **yhdistelmä lupadirektiiviä**⁶⁷, jolla ei ole kaikilta osin saavutettu tavoitetta yksinkertaistaa kaikkien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden maahanpääsymenettelyjä. Tarkistuksen yhteydessä selvitettäisiin tapoja yksinkertaistaa ja selkeyttää lainsäädännön soveltamisalaa, kuten matalan ja keskitason osaamistason työntekijöiden maahanpääsy- ja oleskeluedellytyksiä.

⁶⁴ Direktiivi (EU) 2016/801.

⁶⁵ Ks. laillista muuttoliikettä koskevan EU:n lainsäädännön toimivuustarkastus (SWD(2019) 1055, 29.3.2019). Väestörakennetta koskevien kysymysten osalta ks. myös: *Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education* (komissio, 2019).

⁶⁶ Direktiivi 2003/109/EY.

⁶⁷ Direktiivi 2011/98/EU.

- Tutkitaan edelleen mahdollisuutta luoda kolmansista maista tuleville ammattitaitoisille työntekijöille tarkoitettu **EU:n osaajareservi**. Se voisi toimia EU:n laajuisena kansainvälisen rekrytoinnin foorumina, jonka kautta ammattitaitoiset kolmansien maiden kansalaiset voisivat ilmaista kiinnostuksensa muuttaa EU:hun ja EU:n maahanmuuttoviranomaiset ja työnantajat voisivat löytää työntekijöitä tarpeidensa perusteella.⁶⁸

Tämän lisäksi komissio on käynnistänyt **julkisen kuulemisen osajien houkuttelemisesta**. Tavoitteena on kartoittaa lisäaloja, joilla EU:n kehystä voitaisiin parantaa esimerkiksi uuden lainsäädännön avulla. Siinä kehoitetaan myös esittämään uusia ideoita, joilla voitaisiin lisätä EU:n houkuttelevuutta, helpottaa tekijöiden ja työpaikkojen kohtaamista ja suojella työvoimamuuttajia hyväksikäytöltä nykyistä tehokkaammin. Komissio jatkaa kaikista näistä aloitteista käytävää vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten kanssa osana kuulemista. Tuloksia hyödynnetään EU:n osaamisreservin kehittämisessä, ja ne auttavat komissiota päättämään, mitä muita aloitteita tarvitaan tämän alan pitkän aikavälin haasteisiin vastaamiseksi.

Keskeiset toimet

Komissio aikoo

- käynnistää julkisen kuulemisen avulla keskustelun seuraavista laillisen muuttoliikkeen suhteen toteutettavista toimista ja
- ehdottaa osaamispakettia, johon sisältyy sekä pitkään oleskelleita henkilöitä koskevan direktiivin että yhdistelmäluPADirektiivin tarkistaminen, sekä esittää vaihtoehtoja EU:n osaamisreservin kehittämiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi

- saattaa EU:n sinistä korttia koskevasta direktiivistä käytävät neuvottelut päätökseen.

8. KOTOUTTAMISTA TUKEMALLA KOHTI OSALLISTAVAMPIA YHTEISKUNTIA

Harkittuun ja oikeudenmukaiseen muuttoliikkeen hallintajärjestelmään kuuluu sen varmistaminen, että kaikki EU:ssa laillisesti oleskelevat saavat osansa eurooppalaisten yhteiskuntien hyvinvoinnista, vauraudesta ja yhteenkuuluvuudesta ja voivat edistää niitä. Vuonna 2019 EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia asui laillisesti EU:ssa lähes 21 miljoonaa.⁶⁹ Kotouttamisen onnistuminen hyödyttää sekä asianomaisia yksilöitä että paikallisyhteisöjä, joihin he integroituvat. Se edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja talouden dynaamisuutta. Sen myötä saadaan hyviä esimerkkejä siitä, miten EU voi hallita muuttoliikkeen ja monimuotoisuuden vaikutuksia rakentamalla avoimia ja selviytymiskykyisiä yhteiskuntia. Lukuisista menestystarinoista huolimatta liian monet maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset kotitaloudet kohtaavat kuitenkin edelleen haasteita, jotka kumpuavat työttömyydestä, koulutusmahdollisuuksien puutteesta ja vähäisestä sosiaalisesta vuorovaikutuksesta. Esimerkiksi vuonna 2019 EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten työllistymisnäkyvät olivat edelleen muita huomattavasti heikommat – 20–64-vuotiaiden kohdalla ne olivat noin 60 prosenttia, kun vastaanottavan maan kansalaisten osalta ne olivat noin 74 prosenttia. Tämä herättää kansalaisten keskuudessa

⁶⁸ Ks. asiaan liittyvä OECD:n julkaisu: *Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe*, 2019.

⁶⁹ Tässä kohdassa mainittujen tilastotietojen lähde: Eurostat. Niihin eivät sisälly Yhdistyneen kuningaskunnan luvut.

huolta kotouttamisen nopeudesta ja syvyydestä, minkä vuoksi tämän alan toimintapolitiikoissa on löydettävä ratkaisuja.

Maahanmuuttajien ja heidän perheidensä kotouttaminen on näin ollen keskeinen osa sosiaalista osallisuutta edistävää laajempaa EU:n toimintaohjelmaa. Vaikka kotouttamispolitiikka on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, EU on lisännyt tukeaan jäsenvaltioille ja muille alan sidosryhmille vuoden 2016 toimintasuunnitelman⁷⁰ hyväksymisen jälkeen. Kotouttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja keskinäistä oppimista pyritään edistämään eurooppalaisen kotouttamisasioiden verkoston avulla. EU on myös tiivistänyt yhteistyötä paikallis- ja alueviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa ja luonut uusia kumppanuuksia työnantajien sekä työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten kanssa.⁷¹ Komissio on hiljattain uudistanut työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten kanssa solmitun työmarkkinoiden eurooppalaisen kotouttamiskumppanuuden tarjotakseen pakolaisille mahdollisuuksia integroitua Euroopan työmarkkinoille.⁷² Tämän on tarkoitus johtaa vuoropuhelun jatkumiseen ja tulevaan yhteistyöhön EU:n talouksien tarvitseman osaamisen hoidutteluksi.

Tätä työtä on nyt syvennettävä sen varmistamiseksi, että kaikille tarjotaan mielekkäitä mahdollisuuksia osallistua EU:n talouksien ja yhteiskuntien toimintaan. Osana eurooppalaisen elämäntavan edistämistä koskevaa ensisijaista tavoitetta komissio aikoo hyväksyä **kotouttamista ja osallistamista koskevan toimintasuunnitelman vuosiksi 2021–2024**. Sen yhdeksi lähtökohdaksi otetaan maahanmuuttajien ja heidän perheidensä kotouttaminen. Toimintasuunnitelmassa annetaan strategista ohjausta ja esitetään konkreettisia toimia, joilla edistetään maahanmuuttajien osallisuutta ja laajempaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, tuodaan yhteen asiaankuuluvat sidosryhmät ja tunnustetaan alueellisten ja paikallisten toimijoiden keskeinen rooli. Siinä hyödynnetään kaikkia keskeisillä aloilla, kuten sosiaalisen osallistamisen, työllistymisen, koulutuksen, terveydenhuollon, tasa-arvon, kulttuurin ja urheilun alalla, käytettävissä olevia toimintapolitiikkoja ja välineitä ja tuodaan julki, kuinka maahanmuuttajien kotouttamisen olisi oltava osa pyrkimyksiä saavuttaa kutakin alaa koskevat EU:n tavoitteet. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari hyödyttää maahanmuuttajia kaikilta osin. Toimintasuunnitelmaa koskevan työn yhteydessä tunnustetaan, että maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä (esim. ulkomailla syntyneillä tai toisen sukupolven maahanmuuttajilla) on usein samanlaisia kotouttamishaasteita kuin kolmansien maiden kansalaisilla. Toimiin sisältyy suoraa tukea ”kentällä” toimiville, ja ne kattavat kaikki toimenpiteet, joita tarvitaan maahanmuuttajien ja heidän perheidensä avustamiseksi kohti onnistunutta kotoutumista ja sosiaalista osallisuutta. Komissio kuulee nyt sidosryhmiä, kansalaisia ja maahanmuuttajia mahdollisista toimista maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten EU:n kansalaisten kotoutumisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi.

Sen varmistamiseksi, että maahanmuuttajat ovat aktiivisesti mukana EU:n muuttoliikepolitiikan kehittämisessä, komissio perustaa epävirallisen asiantuntijaryhmän, joka käsittelee muuttajien näkemyksiä. Sen ensimmäisiä tehtäviä on antaa panoksensa kotouttamista ja osallistamista koskevan toimintasuunnitelman valmisteluun, mutta se voi myös tarjota komissiolle neuvoja ja asiantuntemusta maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyvien aloitteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

⁷⁰ COM(2016) 377 final, 7.6.2016.

⁷¹ [Työmarkkinoiden kotouttamiskumppanuus](#) ja [Työnantajat kotouttamisen tukena -aloite](#); tuki alueiden komitean aloitteelle [Kunnat ja alueet integraation puolesta](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_20_1561

Keskeiset toimet

Komissio aikoo

- hyväksyä kotouttamista ja osallistamista koskevan toimintasuunnitelman vuosiksi 2021–2024 ja
- panna täytäntöön uudistetun, työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten kanssa solmitun työmarkkinoiden eurooppalaisen kotouttamiskumppanuuden ja selvittää tulevan yhteistyön laajentamista työvoiman muuttoliikkeen alalle.

9. SEURAAVAT VAIHEET

Uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetään kaikki tasot kattava toimintatapa, jota tarvitaan, jotta muuttoliikkeen hallinta Euroopassa olisi oikeudenmukaista, tehokasta ja kestävä. EU:n on nyt osoitettava tahtonsa sen käytännön toteutukseen. Ainoa tapa estää Moriassa tässä kuussa nähtyjen tapahtumien kaltaisten tilanteiden toistuminen on ottaa käyttöön järjestelmä, joka vastaa haasteen laajuutta. Yhteinen eurooppalainen muuttoliikkeen hallintakehys on ainoa tapa saada aikaan tarvittava vaikutus. Toimintapolitiikkojen kokoaminen yhteen tällä tavoin on olennaisen tärkeää selkeyden ja tulosten saavuttamiseksi niin, että kansalaiset luottavat EU:n kykyyn saada aikaan sekä vakuuttavia että inhimillisiä tuloksia.

Tällainen järjestelmä voi toimia vain, jos sillä on tarpeelliset välineet päämääränsä saavuttamiseksi. Tämä tarkoittaa vahvaa oikeudellista kehystä, joka tarjoaa molemminpuolisen luottamuksen edellytyksenä olevat selkeyden ja painotukset ja johon sisältyy tiukat mutta oikeudenmukaiset säännöt sen määrittämiseksi, kuka on kansainvälisen suojelun tarpeessa ja kenellä ei ole oleskeluoikeutta. Siinä edellytetään, että muuttoliike on kolmansien maiden kanssa solmittujen, molempia osapuolia hyödyttävien kumppanuuksien keskiössä, jotta muuttoliikkeen hallintaa voidaan parantaa tuloksellisesti. Kehyksessä peräänkuulutetaan älykästä lähestymistapaa lailliseen muuttoliikkeeseen, jotta voidaan vastata talouselämän osaamistarpeeseen ja sosiaalisesti välttämättömään kotouttamistarpeeseen. Kehys edellyttää myös riittäviä määrärahoja, jotka heijastavat EU:n muuttoliikepolitiikan yhteisiä vastuuta ja hyötyjä niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin.

Lisäksi tarvitaan kaikkien sitoutumista. Tämän vuoksi uutta sopimusta laadittaessa on kuultu tarkasti Euroopan parlamenttia, neuvostoa, jäsenvaltioita ja sidosryhmiä. Sopimus perustuu EU:n arvoihin mutta tuottaa myös tarvittavia tuloksia. Komissio katsoo, että tuloksena on etujen ja tarpeiden välinen tasapaino, joka ansaitsee kaikkien tuen. Komissio kehottaa nyt Euroopan parlamenttia ja neuvostoa viemään hanketta eteenpäin. Ensimmäisenä askeleena olisi tämän vuoden loppuun mennessä päästävä yhteisymmärrykseen uudesta yhteisvastuumekanismista ja vastuukysymyksistä uuden seulonta- ja rajamenettelyn muodossa, minkä jälkeen olisi ripeästi hyväksyttävä tarvittava lainsäädäntöpaketti kokonaisuudessaan. Tekemällä yhteistyötä EU voi ja sen täytyy varmistaa, että aidosti yhteinen muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka toteutuu nopeasti.