

Asia

OSA; Euroopan komission 27.9.2017 julkaisema tiedonanto koskien muuttoliikeagendan puolivälitarkastelua

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus

Komissio julkaisi 27.9.2017 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille keväällä 2015 annetusta Euroopan unionin muuttoliikeagendasta. Kysymyksessä on agendan toimeenpanon puolivälitarkastus, jonka tarkoituksena on selvittää, mitkä tavoitteet on saavutettu ja mitkä osa-alueet ovat olleet haasteellisia. Lisäksi esitellään komission tarpeellisiksi katsomat jatkotoimenpiteet.

Suomen kanta

Suomi pitää tervetulleena kattavaa ja realistista tilannekatsausta siitä, mitä on viimeisten kahden vuoden aikana muuttoliikepolitiikassa tehty ja mitkä ovat tärkeimmät jatkotoimenpiteet.

Suomi tukee komission käsitystä siitä, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen on muuttoliikkeen hallinnassa avainasemassa, yhdessä toimivan palautuspolitiikan ja siihen tähtäävän tavoitteellisen ulkosuhdeyhteistyön kanssa. Suomi pitää myönteisenä sitä, että tiedonanto painottaa jo käynnistettyjen hankkeiden läpiviemistä ja toimeenpanoa.

Suomi korostaa, että turvapaikkajärjestelmän uudistus muodostaa kokonaisuuden ja kaikkien ehdotusten osalta on pyrittävä viivytyksettömään neuvotteluratkaisuun.

Suomi pitää välttämättömänä tehokasta ja toimivaa palautuspolitiikkaa. Vain näin voimme ylläpitää uskottavaa kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa sekä estää laittoman maassa oleskelun lisääntymisen. Operatiivista yhteistyötä on lisättävä jäsenvaltioiden viranomaisten ja Frontexin välillä.

Ulkosuhteissa on hyödynnettävä kaikki politiikan alat palauttamisten helpottamiseksi. EU:n ja kolmansien maiden kanssa käytäviä palauttamista ja takaisinottoa koskevia neuvotteluprosesseja tulee jatkaa ja vireillä olevat takaisinottoneuvottelut tulee saattaa päätökseen. Myös uusia neuvotteluja keskeisten kolmansien maiden kanssa tulee aloittaa. Suomen näkökulmasta keskeisiä lähtömaita ovat Irak, Afganistan ja Somalia.

Suomi tukee komission tavoitetta lisätä pakolaisten uudelleensijoittamista EU:n alueelle. Suomi jatkaa aktiivisena uudelleensijoittajamaana ja pyrkii huomioimaan EU:n tavoitteet ja alueelliset prioriteetit kansallista kiintiöpakolaisten valintaa valmisteltaessa. Uudelleensijoittaminen voi olla osa ratkaisua myös keskisen Välimeren tilanteeseen. Siksi alueelliset kohdennukset olisi tehtävä strategisesti ja siten, ettei luotaisi vetotekijöitä.

Suomi korostaa, että muuttoliiketilanteen kehittymisestä tulee ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa. Tarvittaessa on ryhdyttävä pikaisiin toimiin EU-tasolla, mikäli uusia reittejä avautuu.

Suomi pitää tärkeänä kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeiden hallintaan ja painottaa tarvetta vaikuttaa hallitsemattoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Erityisesti EU:n ulkosuhdeyhteistyön osalta perimmäisiin syihin puuttuminen lähtöalueilla korostuu, ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta kysymys on myös varautumisesta mahdollisiin tuleviin muuttoliikepaineisiin.

Laillisen maahanmuuton osalta Suomi korostaa erityisosaajadirektiivin uudistuksen tavoitteellista läpivientiä ja jo hyväksytyn lainsäädännön tehokkaampaa toimeenpanoa. Komission suunnittelemat pilottiprojektit kiinnostuneiden jäsenmaiden ja keskeisten kolmansien maiden kesken voivat osaltaan tukea olemassa olevien laillisten väylien käyttöä.

Pääasiallinen sisältö

Kaksi vuotta muuttoliikeagendan toimeenpanosta: saavutukset ja haasteet

Komissio antaa tiedonannossaan kokonaisvaltaisen kuvan muuttoliikeagendan toimeenpanon tilanteesta. Tiedonannossa todetaan, että EU kohtasi vuonna 2015 suuren mittakaavan muuttoliikekriisin, jonka hallitsemiseksi käynnistettiin erilaisia toimenpiteitä. Komissio antoi keväällä 2015 ensin kymmenen askeleen toimeenpanosuunnitelman ja sitten muuttoliikeagendan, jonka tarkoituksena oli vastata sekä lyhyen aikavälin tarpeisiin että pitkän aikavälin rakenteellisiin haasteisiin.

Kriisiin vastaaminen ja kovimman muuttopaineen alle joutuneiden maiden tukeminen

Komissio toteaa, että muuttoliikeagenda sisältää toimenpiteitä liittyen neljään eri osa-alueeseen: laittoman maahanmuuton torjunta, rajavalvonta, turvapaikkapolitiikka ja laillinen maahanmuutto. Tiedonannon mukaan toimenpiteet ovat mahdollistaneet muuttoliikekriisin tehokkaamman hallinnan, joskin toimeenpano on turvattava myös pitkällä aikavälillä kestävän lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Lyhyen aikavälin toimenpiteet, kuten rajavalvontaoperaatiot Triton ja Poseidon sekä hotspot-pisteiden perustaminen Kreikkaan ja Italiaan, ovat olleet oleellinen osa muuttoliikekriisin akuuttia hallintaa keskisen ja itäisen Välimeren reittien osalta. Tiedonannon mukaan hotspot-pisteet ovat osoittautuneet tarpeellisiksi ja joustaviksi välineiksi, joita voidaan tarvittaessa perustaa eri jäsenmaihiin. Komissio julkistaa myöhemmin syksyllä ohjeet perustuen Italian ja Kreikan kokemuksiin, joiden avulla voidaan jatkossa tarvittaessa nopeastikin perustaa hotspot-pisteitä kuormittavan maahantulon ensikäden hallinnoimiseksi.

Kreikan ja Italian kohtaamaan muuttopaineeseen on vastattu turvapaikanhakijoiden sisäisin siirroin jäsenmaiden välillä (28 500 sisäisesti siirrettyä henkilöä 20.9.2017 mennessä). Nykyinen siirtojärjestely on nyt päättymässä, ja pysyvämmästä taakanjaosta pyritään sopimaan Dublin-järjestelmän uudistuksen yhteydessä.

Tiedonannossa todetaan, että itäisen Välimeren muuttoliikepaineeseen on suhteellisen onnistuneesti vastattu etenkin yhteistyöllä Turkin kanssa, joka johti EU–Turkki-julkilausumaan vuonna 2016 ja sen jatkuvaan toimeenpanoon etenkin uudelleensijoittamalla syyrialaispakolaisia Turkista vastineeksi sinne Kreikasta palautetuista syyrialaisista. Näillä keinoin ihmishenkien menetyksiä itäisellä Välimerellä on saatu tehokkaasti vähennettyä. Jatkossa uudelleensijoittamisen Turkista olisi tarkoitus tapahtua valmisteilla olevan vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän kautta, edellyttäen että myös Turkki hoitaa osuutensa ja jatkaa laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Keskisen Välimeren osalta tiedonannossa mainitaan erityisesti Libyan tukemiseen tähtäävät toimenpiteet esimerkiksi rajavalvonnan tehostamiseksi ja humanitaarisen tilanteen kohentamiseksi.

Rajavalvontaan liittyvät toimenpiteet

Rajavalvontaan liittyvät toimenpiteet ovat tehostaneet palautusten toimeenpanoa sekä rajoittaneet osaltaan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittumista. Euroopan raja- ja merivartioviraston perustaminen (käytännössä Frontexin mandaatin vahvistaminen) on ollut oleellinen toimenpide, jolla on voitu paremmin valvoa ulkorajoja sekä tehostaa palautusprosesseja.

Laittoman maahanmuuton torjunta

Tiedonannossa todetaan, että muuttoliikkeen perimmäisiin syihin pureutumalla voidaan parhaiten vaikuttaa pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen. EU:lla on mahdollisuuksia helpottaa tilannetta lähtö- ja kauttakulkumaissa. EU on saanut kehityspolitiikan alalla paljon aikaan viimeisen kahden vuoden aikana muuttoliikettä koskien: on käynnistetty mm. mittavia hankkeita Afrikka-hätärahaston kautta ja hyväksytty uusi kehityspoliittinen konsensus. Muuttoliikkeiden perimmäisten syiden parempi huomioiminen EU-kehityspolitiikassa on esillä seuraavia EU-rahoituskehyksiä suunniteltaessa, ja lisäpanostukset ovat todennäköisesti tarpeen. EU:n ulkosuhdeyhteistyö perustuu vahvaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

Tiedonannossa todetaan, että EU on toiminut ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa vastaan sekä lähtö-, kauttakulku-, että päämäärämaissa eri toimenpiteiden ja ohjelmien kautta. Tiedonvaihdon merkitystä korostetaan etenkin jäsenmaiden eri toimijoiden välillä. Lisäksi viestintäkampanjat esimerkiksi Nigerin, Sudanin ja Etiopian suuntaan olisivat tarpeellisia, jotta totuudenmukainen tieto muuttoliikkeen haasteista ja mahdollisuuksista välittyisi kansalaisille. Lisäksi tiedonvaihtoa halutaan lisätä ottamalla käyttöön rajanylitystietojärjestelmä (Entry-Exit) sekä EU:n matkustustieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS), joiden avulla voidaan myös havaita mahdollisia haasteita muuttoliikkeiden osalta ja edistää sitä kautta Euroopan unionin ennalta varautumista ja turvallisuutta.

Palautusten osalta tiedonannossa korostetaan, että jäsenmaiden tulee noudattaa jo sovittuja toimenpiteitä, joilla kehitetään ja harmonisoidaan palauttamiskäytäntöjä. Palauttamisaste on EU:ssa edelleen alhainen: nyt vain 36 % laittomasti oleskelevista saadaan palautettua. Tämä johtuu komission mukaan puutteellisista instrumenteista sekä kansallisella että unionin tasolla. Kolmansien maiden kanssa solmittavien takaisinottosopimusten osalta edistystä on jossain määrin tapahtunut, mutta niiden täysi toimeenpano on edelleen haasteellista. Laittoman maahanmuuton kitkemiseksi pitkällä aikavälillä EU:n tulee arvioida kaikki ilmiöön vaikuttavat tekijät ja osoittaa toimenpiteet näiden mukaisesti.

Tiedonanto painottaa, että jokaisen Schengen-maan tulee osallistua yhteistyöhön muuttoliikkeiden hallinnoimiseksi osoittaen solidaarisuutta ja vastuunkantoa. EU:n prioriteettina raja-alueilla on edelleen hengenmenetyksien estäminen. EU on etenkin Frontexin kautta toteuttanut toimenpiteitä, joiden avulla on voitu pelastaa monia ihmishenkiä Välimeren reiteillä, kuten operaatiot Triton ja Poseidon.

Eurooppa kansainvälisen suojelun tarjoajana

Tiedonannossa painotetaan, että jokaisen jäsenmaan tulee täyttää velvoitteensa vuonna 2015 sovituissa turvapaikanhakijoiden sisäisissä siirroissa. Italia ja Kreikka ovat edelleen ylikuormittuneita muuttoliikekriisin vuoksi, minkä vuoksi muiden jäsenmaiden tulisi jakaa niiden taakkaa. Komissio on valmis allokoimaan lisäresursseja

jäsenmaille, jotka jatkavat sisäisiä siirtoja nykyisten siirtojärjestelyiden päättymisen jälkeen.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen seitsemällä säädösehdotuksella pyrkii vastaamaan lainsäädännölliseen ja rakenteelliseen uudistustarpeeseen pitkällä aikavälillä. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on harmonisoida jäsenmaiden lainsäädäntöjä ja käytäntöjä liittyen esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, hakemus- ja valitusmenettelyihin sekä suojelua saavien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lisäksi pyritään luomaan pysyvä oikeudellinen kehys pakolaisten uudelleensijoittamiseksi kolmansista maista. Ehdotusten käsittely on edennyt vaihtelevassa tahdissa, ja etenkin Dublin-järjestelmää koskevat neuvottelut ovat jumiutuneet taakanjakoa koskevan keskustelun vuoksi.

Pakolaisten uudelleensijoittaminen kolmansista maista on osa kokonaisvaltaista vastausta muuttoliikekriisiin. EU:ssa uudelleensijoittamista on tehty sekä neuvoston päätelmien että EU–Turkki-julkilausuman puitteissa ja komissio pyytää parhaillaan jäsenmaiden arvioita uudelleensijoittamisesta vuosina 2018–19. Komissio antoi syyskuussa 2017 suosituksen, jolla tavoitellaan 50 000 pakolaisen uudelleensijoittamista EU:hun lokakuun loppuun 2019 mennessä. Suositukseen sisältyy komission aiemmin käynnistämä vuoden 2018 uudelleensijoittamisohjelma. Näiden toimenpiteiden avulla on saatu mukaan kokonaan uusia uudelleensijoittajamaita, ja EU-rahoitus kannustaa myös perinteisiä uudelleensijoittajia aktiivisemmiksi. Vuosien 2015–2017 välillä on EU-ohjelmien puitteissa uudelleensijoitettu yhteensä noin 23 000 henkilöä.

Laillisten maahantuloväylien kehittäminen

Tiedonannon mukaan oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen työperäinen maahanmuutto osaltaan auttaa Euroopan unionin huoltosuhteen korjaamisessa. Komissio on esittänyt ns. sinisen kortin direktiivin uudistamista vaikuttavammaksi ja tehokkaammaksi erityisosaajien maahantulon välineeksi ja kehottaa jäsenmaita jatkamaan ehdotusta koskevia neuvotteluja tavoitteellisesti.

Euroopan unionin yhteisen viisumipolitiikan avulla voidaan helpottaa matkailua ja liike-elämää, mutta myös osaltaan ehkäistä laitonta maahantuloa. Viisumipolitiikkaa tulisi kehittää vastaamaan uudenlaisia muuttoliikehaasteita ja hyödyntäen edistyneitä tietoteknisiä ratkaisuja. Komissio esittelee tammikuussa 2018 näkemyksensä viisumipolitiikan uudistamistarpeista.

Maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät kysymykset kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta komissio on esittänyt erilaisia toimenpidesuunnitelmia ja aloitteita kotouttamisen edistämiseksi.

Seuraavat askeleet muuttoliikeagendan toimeenpanossa

Maahanmuutto on jatkossakin tärkeä ja ajankohtainen aihe EU:ssa. Meneillään olevien toimenpiteiden tulee jatkaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhä tehokkaampaa toimeenpanoa tarvitaan etenkin seuraavilla osa-alueilla: yhteisen turvapaikkajärjestelmän säädösuudistukset, laittoman maahanmuuton kitkeminen ja laillisen maahantulon edistäminen, palautusten toimeenpano sekä yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa kansainvälisten toimijoiden tuella.

Tiedonannon mukaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tulee kestää mahdollisia tulevia muuttoliikekriisejä ja sen tulee pystyä vastaamaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Tämä vaatii kansallisten menettelyjen yhdenmukaistamista. Komissio on valmis joustavuuteen, mikäli sovitut toimenpiteet vastaavat nykyisiin haasteisiin osoittaen solidaarisuutta jäsenmaiden kesken. Komissio kannustaakin kiireelliseen etenemiseen etenkin Dublin-uudistuksen mutta myös muiden ehdotusten osalta.

Tiedonannon mukaan uudelleensijoittaminen nähdään EU:ssa tärkeänä väylänä tarjota kansainvälistä suojelua sitä eniten tarvitseville. Jäsenmaiden tulisi tiedonannon ja tuoreiden komission suositusten mukaan uudelleensijoittaa vielä 50 000 henkilöä vuoden 2019 lokakuuhun mennessä. Komissio on varannut tähän tarkoitukseen yhteensä 500 miljoonaa euroa, jolla voidaan tukea jäsenmaita sitoumusten toteuttamisessa. Komissio tukee uudelleensijoittamisen jatkamista ensisijaisesti Turkista ja sen lähialueilta sekä Pohjois-Afrikasta ja Afrikan sarvesta. Nämä prioriteetit tukevat muuttoliikkeen hallintaa sekä itäisellä että keskisellä Välimerellä. Tiedonannossa todetaan, että uudelleensijoittamisessa on siirryttävä tilapäisistä järjestelyistä kohti pysyvää mekanismia asetusehdotuksen mukaisesti.

Komissio tukee lisäksi vaihtoehtoisten väylien käyttöönottoa kansainvälisen suojelun tarjoamista varten ja laillisen maahanmuuton tukemiseksi. Komissio esittää Euroopan unionin turvapaikkavirastolle mahdollisuuden koordinoida pilottiprojektia, jossa uudelleensijoittaminen tapahtuisi yksityissektorin sponsoriohjelmien kautta. Komissio on myös valmis tukemaan lähtömaita pilottiprojektien kautta, joiden avulla voitaisiin vastaanottaa tietty henkilömäärä työperäisen maahanmuuton väylien kautta. Tiedonannossa korostetaan, että näiden aloitteiden toteutumiseksi yksityissektorin osallisuus on ensiarvoisen tärkeää.

Tiedonannossa todetaan, että maahanmuuton ulkosuhteiden osalta on tärkeää jatkaa aloitettua työtä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa kumppanuuskehityksen ja Vallettan prosessin periaatteiden mukaisesti. Libyan osalta on pyrittävä vastaanotto-olosuhteiden parantamiseen ja humanitaarisen suojelun varmistamiseen, paikallisyhteisöjen tukemiseen, rajavalvonnan kehittämiseen sekä yhteistyöhön kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) ja UNHCR:n kanssa suojelutoimien, evakuointien ja vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU(6)-jaoston kirjallinen menettely 13. - 20.10.2017

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan arvioiden täsmentämiseksi ja tarkentamiseksi. Julkisen talouden suunnitelman/valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten resurssitarpeet. Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa, määrärahoja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM (2017) 558 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Niskanen, SM/MMO, p. 050- 578 0920
Marième Korhonen, SM/MMO, p. 050- 456 4591

EUTORI-tunnus

EU/2017/1491

Liitteet**Viite**

Asiasanat	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, rajavalvonta, turvapaikka, viisumit, kansainvälinen suojelu
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, PLM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, VTV
