

VAITELIAISUUSPYYNTÖ POISTETTU

Asiakirja on tullut julkiseksi, kun neuvoston täytäntöönpanosäädös yhteisvastuureservistä on annettu.

Komission tiedonanto Euroopan vuotuiseksi turvapaikka- ja muuttoliikekertomukseksi ja komission ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, jolla muodostetaan vuotuinen yhteisvastuureservi vuodelle 2026

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 11.11.2025 tiedonannon Euroopan vuotuiseksi turvapaikka- ja muuttoliikekertomukseksi (COM(2025) 795 final) sekä täytäntöönpanopäätöksen, jolla se määrittää muuttoliikepaineen tai sen riskin alaisena olevat jäsenvaltiot tai merkittävän muuttoliiketilanteen kohteena olevat jäsenvaltiot (C(2025) 7099 final) ja ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, jolla muodostetaan vuotuinen yhteisvastuureservi vuodelle 2026 (COM(2025) 796 final, RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Asiakirja tulee julkiseksi, kun neuvoston täytäntöönpanosäädös yhteisvastuureservistä on annettu.

Komission antamilla asiakirjoilla käynnistetään osana muuttoliike- ja turvapaikkauudistuksen eli paktin täytäntöönpanoa ensimmäinen vuosittainen muuttoliikkeen hallintasykli. Tämä on keskeinen virstanpylväs paktin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi kesäkuusta 2026 alkaen. Vuotuisessa syklissä luodaan kattava katsaus turvapaikka- ja muuttoliiketilanteeseen EU:ssa, yksilöidään jäsenvaltioiden tilanteet ja ehdotetaan vuotuisia yhteisvastuureserviä, jolla vastattaisiin tulevana vuonna muuttoliikepaineen alaisena olevien jäsenvaltioiden yhteisvastuutarpeisiin.

Jäsenvaltioiden on annettava sitoumukset yhteisvastuureserviin EU:n korkean tason yhteisvastuufoorumissa (ns. sitoumusmenettely), jonka on tarkoitus kokoontua 18.11. ja 27.11. Yhteisvastuureservi on hyväksyttävä neuvoston täytäntöönpanosäädöksellä määränemistöllä vuoden loppuun mennessä. Puheenjohtajavaltio Tanska tavoittelee, että asiasta saataisiin sopu joulukuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa (8.-9.12.2025).

Tällä E-kirjeellä tiedotetaan eduskuntaa yhteisvastuumekanismin käynnistämisestä.

Suomen kanta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että Suomi kannattaa EU-tasolla taakanjaon vapaaehtoisuutta. Suomi suhtautuu pidättyväisesti myös väliaikaisiin taakanjako-operaatioihin. Ensisijaisesti hätäalaisimpia autetaan lähtöalueilla. Euroopan rajojen ylittämiseen ja turvapaikan hakemiseen Suomesta perustuva turvapaikkamekanismi minimoidaan.

Seuraava kanta on muodostettu U-selvityksessä UJ 15/2023 vp (U 61/2020 vp):

Valtioneuvosto pitää paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden velvoittavaa solidaarisuutta hyväksyttävänä edellyttäen, että jäsenvaltio voi itse omista lähtökohdistaan päättää, millaisilla toimilla se tällaisessa tilanteessa olevaa jäsenvaltiota tukee. Valtioneuvostolle on keskeistä, että käytössä on laaja ja vaikuttava keinovalikoima solidaarisuuden osoittamiseksi.

Seuraava kanta on muodostettu Suomen avaintavoitteista EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi laaditussa E-selvityksessä (E 58/2023 vp):

Suomelle on tärkeää, että kukin jäsenvaltio hoitaa normaaliaaikoina omat muuttoliikepolitiikkaan liittyvät velvoitteensa ja huolehtii ulkorajansa turvallisuudesta kaikissa tilanteissa. Tehokas ulkorajavalvonta on hallitun muuttoliikepolitiikan keskeinen osa-alue. Suomi korostaa EU:n muuttoliikekysymyksissä kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa toimia edistetään niin EU:n sisällä kuin suhteissa kolmansiin maihin. Muuttoliikepolitiikassa tulee panostaa vahvoihin ja toimiviin kumppanuuksiin lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa hyödyntäen EU-virastojen kyvykkyudet täysimääräisesti. Suomi edistää EU-tasolla yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tavoitteena on muuttoliikepaineen hillintä sekä ihmissalakuljetuksen ehkäisy. Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Hallitusohjelman mukaan Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta. EU:n yhteisen palautuspolitiikan tehostaminen ml. eri politiikkasektorien työkaluja hyödyntäen yhteistyössä EU-paluukoordinaattorin kanssa on keskeistä. Suomi pitää tärkeänä, että palautuspolitiikkaa EU:ssa kehitetään ja vahvistetaan. Suomi edistää ja tukee EU-tason aloitteita mm. turvallisten kolmansien maiden määrittämiseksi sekä turvapaikkaprosessissa että palautuksissa.

Suomi korostaa vahvojen ulkorajojen merkitystä ja Schengen-säännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Unionin muuttoliikepolitiikkaa kehitettäessä huomiota tulee kiinnittää asemaamme ulkorajavaltiona sekä jäsenvaltiona, joka on kohdemaana ja väylä edelleen liikkumiseen. Lisäksi Suomi edistää määrätietoisesti ratkaisuja, joilla esitetäisiin ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksia käyttää muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä. Suomi edistää rakentavasti sellaisen EU-tason mekanismin käyttöönottoa, jolla laajamittaisen laittoman tai välineellistetyin maahanmuuton tilanteessa yksilöllisten turvapaikkahakemusten käsittely voidaan väliaikaisesti keskeyttää tilanteessa, jossa valtion suvereniteetti vaarantuu esimerkiksi vieraan valtion vihamielisten toimenpiteiden johdosta.

Seuraava kanta on muodostettu uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteistä täytäntöönpanosuunnitelmaa koskevassa E-selvityksessä (E 55/2024 vp):

Valtioneuvosto korostaa, että maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen avulla vahvistetaan EU:n yhteisiä rakenteita unioniin kohdistuvaan muuttoliikkeeseen vastaamiseksi, minkä vuoksi on tärkeää, että sen täytäntöönpano etenee suunnitellusti. Valtioneuvosto

painottaa, että uudistuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on hyödynnettävä säädösten mahdollistama liikkumavara hallitusohjelmassa tavoitellut tiukennukset huomioiden.

Seuraava kanta on muodostettu paluusetusta koskevassa U-selvityksessä (U 15/2025 vp):

Valtioneuvosto pitää hyvänä ja kannatettavana sitä, että ehdotuksella luotaisiin selkeä oikeudellinen kehys niin kutsuttujen paluukeskusten perustamiselle kolmanteen maahan sopimuksen tai järjestelyn turvin. Paluukeskukset olisivat yksi varteenotettava keino viiranomaistoimin tapahtuvien palautusten keinovalikoimassa ja kannustaisivat palautettavia vapaaehtoiseen paluuseen. Kolmannelle maalle asetetaan perus- ja ihmisoikeuskriteerit siten, että ne turvaavat oikeuksien toteutumisen vakiintuneella kansainvälisen oikeuden tasolla, ja mahdollistavat paluukeskusten perustamisen niissä puitteissa. Suomi osallistuu neuvotteluihin paluukeskusten perustamiseksi EU:n ulkopuolelle yhteisellä EU-päätöksellä tai jäsenvaltioiden muodostaman ryhmän päätöksellä. Valtioneuvosto arvioi osallistumisen asetuksen myötä mahdollisesti perustettavien paluukeskusten toimintaan erikseen. Valtioneuvosto edistää sitä, että EU-rahoitusta on mahdollista käyttää palautusten tehostamiseen paluukeskukset mukaan lukien.

Seuraava kanta on muodostettu U-selvityksessä, joka koskee komission ehdotusta turvallisista alkuperämaista (U 20/2025 vp):

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että turvapaikanhakujärjestelmää tehostetaan ja sen laatua kehitetään ja että kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Valtioneuvosto tukee toimia, joilla lisätään nopeutettujen menettelyjen käyttöä ja vähennetään perusteettomien turvapaikkahakemusten jättämistä.

Seuraava kanta on muodostettu MFF E-selvityksessä (E 73/2025 vp):

Suomi katsoo, että muuttoliikkeen EU-rahoitusta painotettaisiin erityisesti rajaturvallisuuden vahvistamiseen, lisäksi muuttoliikkeen sisäiseen hallintaan sekä ulkoisen ulottuvuuden tarpeisiin, erityisesti palautusten tehostamiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen.

Valtioneuvosto täydentää kantojaan seuraavasti:

Suomi osallistuu yhteisvastuun täytäntöönpanoon rahoitusosuudella.

Suomi edellyttää, että yhteisvastuumekanismin avulla sitoutetaan kaikki jäsenvaltiot yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän velvoitteiden noudattamiseen. Tämän tavoitteen kannalta on keskeistä, että hallinta-asetuksen mukaisesti komissio havaitsee kaikki mahdolliset järjestelmäpuutteet. Suomi pitää keskeisenä, että hallinta-asetuksen mukaisesti Suomen tai muiden jäsenvaltioiden ei edellytetä toteuttavan yhteisvastuusitoumuksiaan, mikäli kohdevaltiossa on järjestelmäpuutteita. Tämän vuoksi on keskeistä, että jäsenvaltioiden tulee noudattaa kaikkia voimassa olevia Dublin-velvoitteita.

Dublin-järjestelmän lisäksi myös esimerkiksi uusien seulontaa ja rajamenettelyä koskevien säännösten soveltamisen varmistaminen on tärkeää.

Suomi korostaa, että paktin myötä myös Suomen turvapaikkajärjestelmää kehitetään tehostamalla ja nopeuttamalla menettelyitä, kuten seulontaa, tutkittavaksi ottamisharkintaa, perusteettomien hakemusten käsittelyä ja palautuksia.

Suomen neuvottelutavoitteena on komission vuodelle 2026 ehdottaman yhteisvastuureservin koon puolittaminen, ottaen huomioon, että yhteisvastuun soveltaminen alkaa vasta kesäkuussa 2026.

Suomi pitää tärkeänä, että komissio kiinnittää jatkossakin huomiota muuttoliikkeen väli-neellistämiseen liittyviin hybridiuhkiin unionin itärajalla. Suomi korostaa niiden aiheutta-mia vakavia ja pitkäkestoisia muuttoliike- ja turvallisuusriskejä, jotka voivat heijastua myös muihin jäsenvaltioihin.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan vuotuinen turvapaikka- ja muuttoliikekertomus

Euroopan vuotuisessa turvapaikka- ja muuttoliikekertomuksessa (jäljempänä kertomus) arvioidaan turvapaikka-, vastaanotto-, ja muuttoliiketilannetta unionissa ja jäsenvalti-oissa edeltävien 12 kuukauden aikana ja luodaan ennuste muuttoliikkeen kehityksestä tulevalle kaudelle. Komissio on myös määrittänyt kertomukseen kerättyjen tietojen poh-jalta ja turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa asetuksessa ((EU) 2024/1351, jäljempänä hallinta-asetus) määriteltyjen kriteerien perusteella ne jäsenval-tiot, joiden se katsoo olevan muuttoliikepaineen alaisia.

Kertomuksen mukaan muuttoliiketilanne parani edelleen raportointijaksolla (heinäkuu 2024-kesäkuu 2025). Esimerkiksi laittomat rajanylitykset vähenivät 35 prosenttia, minkä arvioidaan johtuvan lisääntyneestä yhteistyöstä kumppanimaiden kanssa. Haasteita on kuitenkin edelleen, kuten luvattomista maahantulijoista ja edelleen liikkumisesta syntyvä paine EU:n sisällä, Ukrainasta tulevien pakolaisten vastaanotto, Venäjän ja Valko-Venäjän harjoittama muuttoliikkeen käyttäminen aseena ulkorajoilla sekä palautus- ja takai-sinottoyhteistyö.

Kertomuksessa todetaan jäsenvaltioiden etenevän paktin täytäntöönpanossa ja sen var-mistamisessa, että niiden kansalliset turvapaikka-, vastaanotto - ja maahanmuuttojärjes-telmät ovat valmiina kesäkuuhun 2026 mennessä. Komission mukaan uudistusten vauh-tia on kuitenkin yleisesti tarpeen nopeuttaa.

Paktin kaikkien osa-alueiden täytäntöönpanon tasainen edistyminen, laittoman maahan-tulon väheneminen ja tulevan vuoden ennuste sekä kumppanimaiden kanssa tehdyn laajan yhteistyön kannustavat tulokset muodostavat vankan perustan tehokkaalle maa-hanmuutto- ja turvapaikkahallinnoinnille.

Komissio toteaa kertomuksessa, että pakti perustuu yhteisvastuun ja jäsenvaltioiden oi-keudenmukaisen vastuunjaon tasapainoon. Vastuun alalla paktin tärkeimmät uutuudet keskittyvät tehokkaampien, vakaampien ja oikeudenmukaisempien menettelyjen luomi-seen, mikä johtaa yksinkertaisempiin ja tehokkaampiin turvapaikka- ja maahanmuutto-järjestelmiin. Uusi seulonta unionin ulkorajoilla mahdollistaa kaikkien unioniin laittomasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten nopean tunnistamisen ja arvioinnin. Osana pakollista turvapaikka- ja paluuarajamenettelyä unionin ulkorajoilla käsitellään nopeute-tusti sellaisten maiden kansalaisten hakemukset, joiden osalta todennäköisyys kansain-välisen suojelun saamiseen on alhainen. Uudet vastuusäännöt mahdollistavat nopeam-man ja tehokkaamman menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsit-telystä vastaavien jäsenvaltioiden määrittämiseksi. Uudistettu Eurodac-tietokanta ja uu-det vastaanottoa koskevat säännöt vaikuttavat myönteisesti luvattoman edelleen liikku-misen hallintaan ja rajoittamiseen.

Jäsenvaltioiden, joihin laittomat maahanmuuttajat tulevat unionin alueella ensin, on pa-nostettava merkittävästi niiden velvollisuuksiensa täyttämiseen, jotka liittyvät laittomien maahantulijoiden seulontaan ja rekisteröintiin, riittävän kapasiteetin luomiseen pakolli-sen rajamenettelyn osalta sekä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arvioin-tiin.

Erityisesti näiden jäsenvaltioiden tukemiseksi hallinta-asetuksella on perustettu pysyvä yhteisvastuumeکانismi, jolla tasapainotetaan eri jäsenvaltioiden haasteita ja vastuita. Mekanismin toteuttamiseksi komissio arvioi vuosittain unionin yleistä muuttoliiketilannetta määrittääkseen, onko jäsenvaltioita, joihin kohdistuu muuttoliikepainetta, jotka ovat muuttoliikepaineen riskin alaisia tai joilla on merkittävä muuttoliiketilanne. Tätä varten komissio kehitti jäsenvaltioita kuullen menetelmän, jolla arvioidaan, onko jäsenvaltioilla suhteettomia velvoitteita, ottaen huomioon unionin kokonaistilanteen. Se perustuu saatavilla olevaan laadukkaaseen tietoon ja varmistaa, että tulokset ovat oikeudenmukaisia, puolueettomia ja lainsäädännön vaatimusten mukaisia. Menetelmä on kuvattu yksityiskohtaisesti komission valmisteluasiakirjassa (SWD(2025) 792 final), josta ilmenee, että komission on otettava huomioon erilaisia indikaattoreita. Määrällisiin indikaattoreihin kuuluvat esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä, niiden henkilöiden määrä, joihin sovelletaan rajamenettelyä, ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden määrä. Laadullisempia indikaattoreita ovat esimerkiksi välineellistämistilanteet, luovattoman edelleen liikkumisen mittaluokka ja kehityssuuntaukset.

Komissio ehdottaa myös, kuinka paljon yhteisvastuuta muuttoliikepaineen alaisille jäsenvaltioille olisi sitouduttava tarjoamaan. Jäsenvaltiot voivat tarjota yhteisvastuuta sisäisten siirtojen, rahoitusosuuksien tai vaihtoehtoisten yhteisvastuutoimien (esim. materiaalituki) muodossa (ns. ensisijaiset yhteisvastuutoimet). Sisäisissä siirroissa muuttoliikepaineen alaisista jäsenvaltioista siirretään kansainvälisen suojelun hakijoita muihin jäsenvaltioihin. Jäsenvaltiot voisivat joutua myös käyttämään vastuun korvaamista (ns. Dublin-offset) toissijaisena yhteisvastuutoimena, eli tiettyjen edellytysten täytyessä ottaa vastatakseen hakijoista, jotka jo oleskelevat niiden alueella.

Neuvosto antaa komission ehdotuksen perusteella EU:n korkean tason yhteisvastuuforumissa käydyn sitoumusmenettelyn mukaisesti vuosittain ennen kunkin kalenterivuoden päättymistä täytäntöönpanosäädöksen, jolla muodostetaan vuotuinen yhteisvastuureservi. Siinä yksilöidään yhteisvastuutoimenpiteet.

Jäsenvaltiot, joiden komissio katsoo olevan muuttoliikepaineen alaisia, voivat tällöin hyödyntää yhteisvastuureserviä, eivätkä ne ole velvollisia panemaan täytäntöön yhteisvastuusitoumuksiaan, kun taas jäsenvaltiot, jotka ovat merkittävän muuttoliiketilanteen kohteena, voivat pyynnöstään saada neuvostolta täysimääräisen tai osittaisen vähennyksen yhteisvastuusitoumuksistaan. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse panna täytäntöön sitoumuksiaan sellaista jäsenvaltiota kohtaan, jossa komissio on yksilöinyt hallinta-asetuksen vastuusääntöjen osalta järjestelmäpuutteita, jotka voivat aiheuttaa vakavia kielteisiä seurauksia järjestelmän toiminnalle. Tämä tarkoittaa myös vastuun korvaamista toissijaisena yhteisvastuutoimena (ns. Dublin-offset).

Paktilla perustetaan myös EU:n pysyvä muuttoliikkeen hallinnan tukivälineistö, joka koostuu esimerkiksi asiaankuuluvien unionin elinten, virastojen ja laitosten antamasta operatiivisesta ja teknisestä avusta sekä unionin rahastoista myönnettävästä tuesta. Tukivälineistö on jäsenvaltioiden käytettävissä, ja sitä voidaan räätälöidä niiden erityistarpeiden mukaan. Tämä on erityisen tärkeää jäsenvaltioille, jotka ovat muuttoliikepaineen riskin alaisia ja etusijalla tukivälineistön hyödyntämisen suhteen. Komissio antaa rahoitustukea ja koordinoi myös virastojen kanssa operatiivisen tuen antamisen mahdollista priorisointia.

Komission täytäntöönpanopäätös: arvio muuttoliikkeen kokonaistilanteesta, muuttoliikepaineesta, muuttoliikepaineen riskistä tai merkittävästä muuttoliiketilanteesta

Muuttoliikepaineen alaiset jäsenvaltiot

Kertomuksessa esitettyjen tietojen perusteella komissio arvioi täytäntöönpanopäätöksessään, mitkä jäsenvaltiot kohtasivat suhteettomia velvoitteita, kun otetaan huomioon yleinen muuttoliiketilanne unionissa.

Komissio arvioi heinäkuusta 2024 kesäkuuhun 2025 ulottuvan 12 kuukauden tarkastelujakson perusteella ja asiaankuuluvat määrälliset ja laadulliset tiedot yhdistäen, että **Kreikkaan, Kyprokseen, Italiaan ja Espanjaan kohdistuu muuttoliikepainetta**. Italian ja Espanjan osalta tämä johtuu suuresta määrästä maahantulijoita etsintä- ja pelastusoperaatioihin (SAR) liittyen.

Vaikka kehitys Kreikassa oli yleisesti vakaata edelliseen 12 kuukauden jaksoon verrattuna, maalla oli suhteettomia velvoitteita unionin yleiseen tilanteeseen nähden, erityisesti laittomien rajanylitysten ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän vuoksi. Ne olivat unionin tasolla suurimmat suhteessa sen bruttokansantuotteeseen (BKT) ja väestöön. Kreikka teki myös suhteellisesti eniten kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä, ja antoi toiseksi eniten poistumismääräyksiä, mutta vain pieni osa palautuksista oli mahdollisia tarkastelujaksolla.

Kyproksen tilanne parani edelliseen kauteen verrattuna, mutta sen velvoitteet olivat edelleen suhteettomia unionin yleiseen tilanteeseen nähden, erityisesti laittomien rajanylitysten, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ja tilapäistä suojelua koskevien rekisteröintien vuoksi. Laittomat rajanylitykset vähenivät merkittävästi, mutta maahantulijoiden määrä rasitti Kyproksen turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmää suhteessa maan BKT:hen ja väestöön. Kypros vastaanotti toiseksi eniten kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja sai myös merkittävän määrän uusia tilapäistä suojelua koskevia rekisteröintejä suhteessa bruttokansantuotteeseen ja väestöön. Lisäksi vaikka poistumaan määrättyjen kolmansien maiden kansalaisten määrä pysyi vakaana, edelliseen ajanjaksoon verrattuna kaksinkertainen määrä kolmansien maiden kansalaisia saatiin palautettua.

Italiassa ja Espanjassa etsintä- ja pelastusoperaatioiden (SAR) jälkeen tehtyjen maihinnousujen määrä oli raportointikaudella niin suuri, että aiheutti suhteettomia velvoitteita verrattuna unionin yleiseen tilanteeseen. Yli 80 prosenttia maihinnousuista tapahtui näissä kahdessa jäsenvaltiossa (noin 40 prosenttia kummassakin).

Nämä neljä jäsenvaltiota voivat näin ollen hyödyntää yhteisvastuureserviä, kun hallinta-asetusta aletaan soveltaa.

Yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon tasapainon varmistamiseksi hallinta-asetuksessa säädetään, että jäsenvaltioiden ei edellytetä toteuttavan sitoumuksiaan eikä soveltavan vastuun korvaamisia suhteessa jäsenvaltioon, jossa komissio on yksilöinyt järjestelmäpuutteita, jotka liittyvät hallinta-asetuksen vastuusääntöihin ja joilla voisi olla asetuksen toiminnan kannalta vakavia kielteisiä seurauksia. Asetuksessa vahvistetaan muun muassa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet ottaa vastaan ja ottaa takaisin hakijoita sekä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa tai joiden osalta toisen jäsenvaltion on todettu olevan vastuussa hallinta-asetuksen mukaisesti, mukaan lukien näiden henkilöiden siirtojen toteuttaminen kunnioittaen täysimääräisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tarkoitettuja perusoikeuksia. Näillä säännöillä korvataan ns. Dublin III-asetus ((EU) 604/2013).

Komissio on täytäntöönpanopäätöksessään tuonut esille Kreikan ja Italian osalta sen, että maat eivät ole ottaneet vastaan nk. Dublin-siirtoja. Täytäntöönpanopäätöksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ne noudattavat EU:n turvapaikkaoikeuden mukaisia velvoitteitaan. Niiden olisi erityisesti varmistettava, että ne eivät jatka Dublin III-asetukseen liittyviä virheellisiä käytäntöjään, kun hallinta-asetuksen soveltaminen alkaa.

Komissio arvioi viimeistään 12.7.2026 ja uudelleen viimeistään 15.10.2026, miten jäsenvaltiot soveltavat vastuusääntöjä. Tässä arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota jäsenvaltioiden yhteistyön tasoon, mukaan lukien aktiivinen sitoutuminen helpottamaan siirtoja sekä edistysellinen yhteistyö käytännön ja logistisissa kysymyksissä.

Muuttoliikepaineen riskin alaiset jäsenvaltiot

Komission täytäntöönpanopäätöksessä todetaan, että **muuttoliikepaineen riskin alaisia ovat Belgia, Bulgaria, Saksa, Viro, Irlanti, Ranska, Kroatia, Latvia, Liettua, Alankomaat, Puola ja Suomi**, kun kaikki asiaan kuuluvat määrälliset ja laadulliset tiedot on otettu huomioon ja niitä on arvioitu suhteessa unionin yleiseen tilanteeseen.

Bulgaria ja Kroatia olivat edelleen erityisen alttiita Länsi-Balkanin ja itäisen Välimeren reittien kautta tapahtuvan laittoman maahantulon vaihteluille. Laittomien maahantulijoiden määrän merkittävä lisääntyminen vuoden aikana voisi johtaa siihen, että jo kuormittuneet kansalliset järjestelmät kärsisivät suhteettomista velvoitteista. Vaikka Bulgaria kirjasi raportointikautena kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän vähentyneen edelliseen kauteen verrattuna, se rekisteröi edelleen merkittävän määrän hakemuksia, joista viidennes oli ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten jättämiä, minkä vuoksi Bulgaria vastaanotti toiseksi eniten ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hakemuksia unionissa. Bulgaria rekisteröi myös paljon ja tasaisesti tilapäistä suojelua saavia suhteessa BKT:hen ja väestöön. Kroatiaan vaikuttivat laittomat rajanylitykset ja pääsyn epäämiset, 76 prosenttia kaikista Länsi-Balkanin reitin kautta saapuneista, toiseksi eniten laittomia rajanylityksiä unionin tasolla suhteessa BKT:hen ja väestöön sekä suhteellisesti eniten pääsyn epäämisiä.

Useissa jäsenvaltioissa on todettu paljon luvattonta edelleen liikkumista, joka aiheuttaa erityisiä paineita turvapaikka-, maahanmuutto- ja vastaanottojärjestelmille. Näihin tapauksiin on mahdollisuus soveltaa vastuun korvaamista osana yhteisvastuutoimia. Saksaan liikkui luvattomasti huomattavan suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia, mikä johti lukuisiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, ja vaikutti sen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmään. Tähän vaikutti se, että unionissa tilapäistä suojelua saavia oli eniten Saksassa. Myös se, että viimeisen kymmenen vuoden aikana kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia on ollut erittäin paljon, vaikuttaa Saksan tilanteeseen. Myös Ranskaan liikkui edelleen luvattomasti erittäin paljon kansainvälistä suojelua hakevia ja laittomat rajanylitykset Yhdistyneiden kuningaskuntien suuntaan lisääntyivät, mikä vaikutti sen kansalliseen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmään. Alankomaihin ja Belgiaan vaikutti myös kansainvälistä suojelua hakevien luvaton edelleen liikkuminen, joka rasitti vastaanottojärjestelmiä. Irlantiin on tullut jatkuvasti runsaasti kansainvälistä suojelua hakevia, ja merkittävä osa saapuu maahan sääntöjenvastaisesti pääsääntöisesti Yhdistyneiden kuningaskuntien maarajan yli. Tämä yhdessä tilapäistä suojelua saavien merkittävän määrän kanssa vaikutti kansalliseen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmään.

Venäjän ja Valko-Venäjän harjoittamaan maahanmuuton välineellistämiseen liittyvät hybridiuhat aiheuttavat edelleen vakavia maahanmuutto- ja turvallisuusriskejä unionin itärajalta, erityisesti Virossa, Latviassa, Liettuaassa, Puolassa ja Suomessa. Vastauksena jatkuviin valtion tukemiin pyrkimyksiin välineellistää maahanmuuttoa Viro vahvasti rajaturvallisuustoimia Venäjän vastaisella rajalla; Latvia ja Liettua tehostivat valvontatoimenpiteitä Valko-Venäjän vastaisella rajalla; Puola perusti rajojensa varrelle suojavyöhykkeen ja rajoittaa väliaikaisesti oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tällä rajalla haavoittuvia ryhmiä lukuun ottamatta; Suomi sulki rajanylityspaikat Venäjän kanssa. Venäjän ja Valko-Venäjän pyrkimykset maahanmuuton välineellistämiseen voisivat kuitenkin entisestään kuormittaa kansallisia rajavalvontajärjestelmiä, mikä voi johtaa suhteettomiin velvoitteisiin.

Näillä kahdellatoista jäsenvaltiolla, joihin kohdistuu muuttoliikepaineen riski, on ensisijainen pääsy EU:n pysyvään muuttoliikkeen hallinnan tukivälineistöön. Komissio on kuitenkin hallinta-asetuksen mukaisesti valmis arvioimaan näiden jäsenvaltioiden tilannetta uudelleen nopeasti, jos tilanne heikkenee.

Merkittävän muuttoliiketilanteen kohteena olevat jäsenvaltiot

Komission täytäntöönpanopäätöksessä todetaan myös, että **Bulgaria, Tšekki, Viro, Kroatia, Itävalta ja Puola ovat merkittävässä muuttoliiketilanteessa**. Merkittävää muuttoliiketilannetta arvioidaan viiden vuoden ajanjaksolla (1.7.2020 – 30.6.2025), jotta voidaan ottaa huomioon kumulatiivinen vaikutus hallinta-asetuksessa tarkoitettulla tavalla.

Bulgariassa suhteessa BKT:hen ja väestöön tilapäistä suojelua koskevien rekisteröintien tulva ja suhteellisen suuri määrä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia rasittivat järjestelmää erityisesti siksi, että Bulgaria teki huomattavan määrän myönteisiä päätöksiä ja kielteisiä päätöksiä, jotka rasittivat suuresti paluujärjestelmää. Kroatiassa maan valmiuksiin vaikutti BKT:hen ja väestöön suhteutettuna merkittävästi paluujärjestelmän kuormitus ulkorajan tilanteen lisäksi. Kroatia epäsi suhteellisesti suuren määrän maahantulon ja on kokenut viime aikoina suhteellisen suuren määrän laittomia rajanylityksiä alueella lisääntyneen maahanmuuttajien salakuljetustoiminnan vuoksi.

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan seurauksena 4,3 miljoonaa ihmistä saa tilapäistä suojelua unionissa. Puola ja Tšekki ovat rekisteröineet eniten tilapäistä suojelua saavia suhteessa niiden BKT:hen ja väestöön. Tämä on rasittanut merkittävästi näiden jäsenvaltioiden maahanmuutto-, turvapaikka - ja rajaturvallisuusjärjestelmiä viime vuosien aikana ja luonut kotouttamishaasteita. Viro on rekisteröinyt suuren määrän tilapäistä suojelua saavia suhteessa BKT:hen ja väestöön ja suhteellisen merkittävän määrän kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, joiden perusteella on tehty paljon myönteisiä päätöksiä.

Itävalta vastaanotti runsaasti kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia viisivuotiskauden aikana. Vaikka määrä on vähentynyt, hakemusten kokonaismäärä ja myönteisten päätösten määrä on vaikuttanut kumulatiivisesti maan maahanmuutto-, vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmän kantokykyyn.

Näillä merkittävässä maahanmuuttotilanteessa olevilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus pyytää neuvostolta täysimääräistä tai osittaista vähennystä yhteisvastuusitoumuksistaan vuoden 2026 osalta.

Komission ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi vuotuisen yhteisvastuureservin muodostamisesta

Komission ehdotuksen mukaan yhteisvastuureserviin tulee sisältyä 30 000 turvapaikanhakijoiden sisäistä siirtoa ja 600 miljoonaa euroa rahoitusta. Tämä vastaa hallinta-asetuksessa säädettyjä vähimmäismääriä.

Jäsenvaltiot voivat valita, toteuttavatko yhteisvastuutoimenpiteensä sisäisinä siirtoina, rahoituksen muodossa, vaihtoehtoisina toimenpiteinä tai em. yhdistelmänä (ns. ensisijaiset yhteisvastuutoimet).

Kunkin jäsenvaltion osuus yhteisvastuureservistä lasketaan soveltamalla väkilukuun ja BKT:hen perustuvaa kaavaa, Eurostatin tuoreimpien tilastojen perusteella. Suomen osuus on 1,4160 prosenttia, joka tarkoittaisi 8 496 000 euroa.

Yhteisvastuureservi muodostetaan neuvoston täytäntöönpanosäädöksellä määränemistöllä vuoden loppuun mennessä.

Vuoden 2026 reserviä koskeva rahoitusosuus erääntyy maksettavaksi vuoden 2027 alussa. Jäsenvaltioiden on varauduttava yhteisvastuusitoumuksiin kansallisessa budjetissaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU6-jaoston kirjallinen menettely 17.11.2025
EU-ministerivaliokunta 21.11.2025

Suomen yhteisvastuutarjousta koskevasta sitoumuksesta laaditaan valtioneuvoston päätös, joka on tarkoitus käsitellä raha-asianvaliokunnan ja valtioneuvoston istunnossa 27.11.2025.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Komission yhteisvastuureserviä koskevalla ehdotuksella on taloudellisia vaikutuksia.

Jäsenvaltioiden on annettava sitoumuksensa yhteisvastuureserviin EU:n korkean tason yhteisvastuufoorumissa, minkä jälkeen reservi hyväksytään neuvoston täytäntöönpanosäädöksellä. Sitoumusmenettely saa aikaan taloudellisen velvoitteen, johon jäsenvaltioiden on varauduttava kansallisessa budjetissaan.

Kullekin jäsenvaltiolle kuuluva osuus esitettävistä yhteisvastuutarjouksista lasketaan BKT:hen ja väkilukuun perustuvan kaavan perusteella, Eurostatin tuoreimpien tietojen mukaan.

Tietyn vuoden reserviä koskevat rahoitusosuudet tulevat maksuun aina kyseistä vuotta seuraavan vuoden alussa eli vuodelle 2026 muodostettavan reservin osalta rahoitus erääntyisi maksuun vuoden 2027 alussa.

Vuotta 2027 koskevasta Suomen kansallisesta rahoituksesta päätetään osana Julkisen talouden suunnitelman 2027-2030 sekä talousarvioesityksen 2027 valmistelua.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2025) 795 final, liite
C(2025) 7099 final, liitteet 1-3
COM(2025) 796 final (Restreint UE/EU Restricted)
SWD(2025) 792 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Berit Kiuru, SM, puh. 0295 488 283
Anne Lamminmäki, VNEUS, p. 0295 160 129

VAHVA-tunnus

EU/1121/2025

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite