



Bryssel 6.3.2019  
COM(2019) 126 final

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

**Euroopan muuttoliikeagendaa koskeva edistymiskertomus**

## I. JOHDANTO

EU on tehnyt neljän viime vuoden aikana valtavasti työtä muuttoliikkeen aiheuttamien haasteiden ratkomiseksi. Sen ansiosta EU:hun sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden määrä on nyt alhaisempi kuin kertaakaan kuluneiden viiden vuoden aikana. EU on tarjonnut suojaa ja tukea miljoonille, pelastanut ihmishenkiä merellä ja parantanut elinoloja ja toimeentulomahdollisuuksia. Se on tukenut jäsenvaltioita suurten tulijamäärien käsittelyssä ulkorajoilla ja rahoittanut eri puolilla EU:ta lukuisia hankkeita, joilla tuetaan pakolaisten ja muiden laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista. Se on osallistunut sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ehkäisemiseen muun muassa torjumalla salakuljettajien verkostoja ja ihmiskauppaa. Se on tehnyt kumppaniensa kanssa yhteistyötä eri puolilla maailmaa. Yhteistyöllä pyritään puuttumaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja tehostamaan muuttoliikkeen hallintaa, johon kuuluu myös EU:n alueella sääntöjenvastaisesti oleskelevien siirtolaisten takaisinotto. Se on myös tehnyt työtä laillisten maahantuloväylien tarjoamiseksi vaihtoehtona salakuljettajien vaarallisille reiteille. Näin ollen kaikilla vuonna 2015 julkaistun Euroopan muuttoliikeagendan<sup>1</sup> osa-alueilla on edistytty kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa.

### **Euroopan muuttoliikeagendan tärkeimmät saavutukset**

- Vuonna 2018 havaittiin noin 150 000 EU:n ulkorajan sääntöjenvastaisesti ylittänyttä henkilöä – 25 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2017. Määrä oli alhaisin viiteen vuoteen ja yli 90 prosenttia pienempi kuin muuttoliikekriisin huippuvuonna 2015.
- EU:n toiminnan ansiosta lähes 730 000 henkeä on pelastettu merellä vuodesta 2015.
- Miljoonat turvapaikanhakijat, pakolaiset ja hätäsiirtolaiset ovat päässeet osallisiksi EU:n Afrikka-hätärahastosta rahoitetuista ohjelmista<sup>2</sup>: yli 5,3 miljoonaa haavoittuvassa asemassa olevaa henkilöä saa perustukea, tiedotuskampanjoilla on saavutettu lähes miljoona ihmistä, ja yli 60 000 henkilöä on saanut apua paluun jälkeiseen uudelleenkotoutumiseen.
- Afrikka-hätärahasto on ollut keskeisessä asemassa myös vapaaehtoisen humanitaarisen paluun järjestämisessä. Sen tukemana yli 37 000 haavoittuvassa asemassa olevaa siirtolaista on vuoden 2017 alusta lukien palannut Libyasta lähtömaihinsa.
- Siirtolaisia salakuljettavien rikollisverkostojen toimintaa on torjuttu eri keinoin: muuttajien salakuljetusta tutkivalla eurooppalaisella keskuksella oli pelkästään vuonna 2018 avainrooli yli 100 merkittävässä salakuljetustapauksessa. Yhteiset tutkintaryhmät torjuvat salakuljetusta esimerkiksi Nigerissä.
- Italiasta ja Kreikasta on siirretty 34 710 kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä.
- Vuodesta 2015 EU:hun on uudelleensijoitettu yli 50 000 kansainvälistä suojelua tarvitsevaa henkilöä.
- Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta on myönnetty vuosina 2015–2017 yli 140 miljoonaa euroa toimenpiteisiin, joilla tuetaan kotouttamista ja laillista muuttoliikettä.<sup>3</sup>
- Toistaiseksi 23 lähtö- ja kauttakulkumaan kanssa on joko tehty takaisinottosopimus tai sovittu palauttamista ja takaisinottoa koskevista käytännön järjestelyistä.

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

<sup>2</sup> Muista EU:n kehitysohjelmista tarjotun tuen lisäksi.

<sup>3</sup> Jäsenvaltiot toimittavat näihin aikoihin vuoden 2018 toimenpiteitä koskevat täytäntöönpanokertomuksensa. Monet pakolaiset ja lailliset maahanmuuttajat ovat päässeet osallisiksi myös Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston kotouttamisohjelmista.

- Yli 80 prosenttia EU:n humanitaarisesta avusta käytettiin vuonna 2018 asuinsijoiltaan siirtymään joutuneiden<sup>4</sup> tarpeista huolehtimiseen.

Tätä työtä on jatkettava. Se, että EU:n alueelle sääntöjenvastaisesti tulleiden määrä on saatu laskemaan, ei ole tae tulevasta, varsinkin kun muuttopaine tuskin hellittää. Sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen on luonnollisestikin pitkäkestoinen hanke; sääntöjenvastaisen maahantulon viimeaikainen lisääntyminen läntisen Välimeren reitillä osoittaa, että tilanne on edelleen epävakaa ja että ihmissalakuljettajat etsivät jatkuvasti uusia mahdollisuuksia. Suurimmat ongelmat ovat edelleen ratkaisematta: meidän on luotava tarkoituksenmukainen turvapaikkajärjestelmä, jonka avulla voidaan taata solidaarisuus ja vähentää luvaton edelleen liikkumista; meidän on lisättävä palautusten määrää toimenpiteillä jäsenvaltioissa ja kolmansien maiden kanssa; meidän on parannettava valmiuksia ulkorajoilla, torjuttava salakuljettajien uusia toimintastrategioita sekä jatkettava turvallisten, hallittujen ja laillisten kanavien kehittämistä ja tarjoamista kansainvälistä suojelua tarvitseville ja laillisille siirtolaisille. Muuttoliikkeen hallinta edellyttää EU:lta määrätietoista, pitkäkestoista ja yhtenäistä toimintaa, joka perustuu vastuun oikeudenmukaisen jakamisen ja solidaarisuuden periaatteille. On tärkeää tukea nykysuuntausta, jossa painopiste on siirtymässä tapauskohtaisista ratkaisuista kohti kestäviä rakenteita ja tuloksellista, tulevaisuuden tarpeita vastaavaa oikeudellista kehystä. Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa jatkamalla ja kehittämällä neljän vuoden ajan toteutettuja yhteisiä toimia<sup>5</sup>.

Aina kun EU ja jäsenvaltiot ovat toimineet yksissä tuumin, yhteistyö keskeisten kumppanimaiden, kuten Turkin ja Nigerin, kanssa on syventynyt ja johtanut sääntöjenvastaisesti EU:hun tulevien määrän huomattavaan vähenemiseen. Yhteisen toiminnan ansiosta on voitu tehostaa siirtolaisten salakuljetuksen torjuntaa, tarjota uusia laillisia maahantuloväyliä ja sopia uusista takaisinottojärjestelyistä kuuden keskeisen lähtömaan kanssa. Yhteistyössä Afrikan maiden ja Afrikan unionin kanssa on päästy uudelle tasolle.

Kaikki nämä aloitteet tuottavat jo nyt tulosta ja niillä on mahdollista saada aikaan lisätuloksia. On tärkeää noudattaa Euroopan muuttoliikeagendan neljän toimintalohkon mukaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja luoda kestävä toimintakehys.

## II. TÄMÄNHETKINEN TILANNE

### *Sääntöjenvastainen maahantulo*

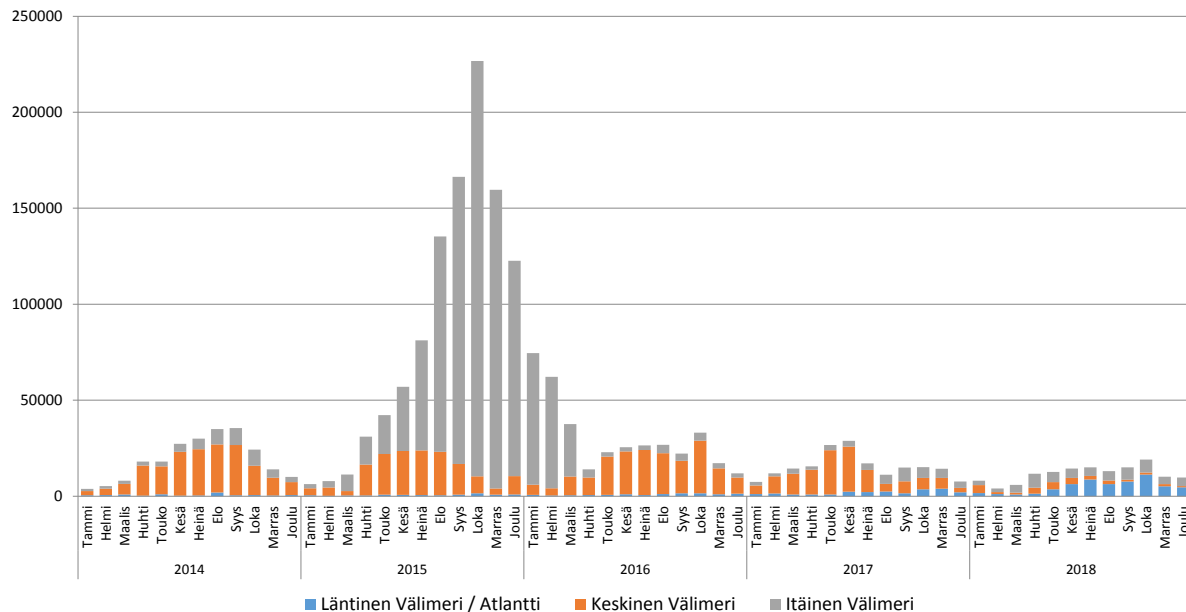
Tilanne on rauhoittunut merkittävästi kriisivuodesta 2015.<sup>6</sup> Eräät suuntauksukset ovat kuitenkin jatkuneet vuonna 2018 ja vuoden 2019 alussa, minkä vuoksi on jatkettava määrätietoista toimintaa ja reagoitava muuttuviin olosuhteisiin.

<sup>4</sup> Asuinsijoiltaan siirtymään joutuneilla henkilöillä tarkoitetaan maan sisäisiä ja muita pakolaisia. Tukea annetaan myös heitä vastaanottaville yhteisöille. EU noudattaa avustustoiminnassaan humanitaarisia periaatteita, joita ovat humanisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus.

<sup>5</sup> Ne käsittävät EU:n talousarviosta suoraan maksettavan 13 miljardin euron rahoituksen sekä EU:n erityisrahastojen ja Turkin-pakolaisavun koordinoituväliseen kautta tehtävän työn.

<sup>6</sup> Kaikki luvut ovat saatu Euroopan raja- ja merivartiostolta, ellei toisin mainita.

## Ulkorajan sääntöjenvastaiset ylitykset kolmella pääreitillä



- *Läntisen Välimeren / Atlantin* reitillä tulijoiden määrä kasvoi viime vuonna ja on edelleen suuri. Espanjaan saapui vuonna 2018 sääntöjenvastaisesti lähes 65 000 henkilöä, mikä on 131 prosenttia enemmän kuin vuonna 2017, ja kasvusuuntaus on jatkunut vuonna 2019.<sup>7</sup> Vuonna 2018 Espanjan suurin tulijaryhmä olivat marokkolaiset (viidesosa kaikista sääntöjenvastaisista rajanylityksistä). Muita tärkeitä lähtömaita olivat Länsi-Afrikan maat (Guinea, Mali, Norsunluurannikko ja Gambia) ja Algeria.
- *Keskisellä Välimerellä* sääntöjenvastaista maahantuloa esiintyy vain vähän. Italiaan vuonna 2018 sääntöjenvastaisesti saapuneiden määrä väheni 80 prosenttia vuoteen 2017 verrattuna. Tämä suuntaus on jatkunut vuonna 2019, ja tulijoiden määrät ovat nyt kriisiä edeltäneellä tasolla. Vaikka yli puolet vuoden 2018 lähdoistä tapahtui edelleen Libyasta käsin, maan rannikkovartiosto on aktiivisesti jatkanut ihmisten pysäyttämistä tai pelastamista merellä – noin 15 000 henkilöä vuonna 2018. Suurimpia tulijaryhmiä olivat sudanilaiset (14 %), nigeriläiset (12 %) ja eritrealaiset (12 %).<sup>8</sup> Tunisiasta on tullut entistä suositumpi Italiaan suuntaavien siirtolaisten (pääasiassa tunisialaisten) lähtömaa. Vuoden 2018 jälkipuoliskolla myös Maltaan saapuvien määrä lisääntyi.
- Tulijoiden määrä *itäisellä Välimerellä* kasvoi koko vuoden 2018, ja Kreikkaan vuonna 2019 saapuneiden määrä on nyt yli 30 prosenttia suurempi kuin vuosi sitten. Tämä suuntaus aiheuttaa jatkuvaa painetta Egeanmeren saarilla, mutta myös Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla, koska Turkkiin palautusten määrä on aivan liian pieni, jotta se lievittäisi tätä painetta ja vaikeuttaisi salakuljettajien toimintatapaa.<sup>9</sup> Kreikan saarille vuosina 2018 ja 2019 saapuneista suurimman ryhmän muodostavat afgaanit, kun taas

<sup>7</sup> Lähde: Espanjan viranomaiset.

<sup>8</sup> Lähde: YK:n pakolaisjärjestö.

<sup>9</sup> Kreikasta on 21. maaliskuuta 2016 lukien palautettu Turkkiin 1 836 henkilöä EU:n ja Turkin julkilausuman nojalla ja 601 henkilöä Kreikan ja Turkin kahdenvälisen pöytäkirjan nojalla.

maarajan Kreikkaan ylittäneissä on eniten Turkin kansalaisia. Myös Kyprokselle on tullut entistä enemmän ihmisiä sekä meritse että ylittämällä maarajan hallituksen hallinnassa oleville alueille.

Vuonna 2018 sääntöjenvastainen liikkuminen lisääntyi merkittävästi myös *Länsi-Balkanilla*. Vaikka tulijoiden määrä väheni loppuvuodesta talven tulon myötä, se oli vuoteen 2017 verrattuna nelinkertainen. Alueen pääasiallinen reitti kulki Serbiasta Bosnia ja Hertsegovinaan. Vuonna 2018 Bosnia ja Hertsegovina rekisteröi noin 24 000 sääntöjenvastaisesti maahan tullutta, ja maassa oleskeli vuoden lopussa noin 5 000 siirtolaista. Tulijoiden määrä reitillä väheni kuitenkin sen jälkeen, kun Serbia lakkautti Iranin kansalaisten viisumivapaan matkustamisen 17. lokakuuta 2018. Intian kansalaisten maahantulo lisääntyi Serbian viisumivapauspolitiikan seurauksena. Ilmiötä tarkkaillaan.

EU:n, jäsenvaltioiden ja muiden yhteistyökumppanien ponnistelujen ansiosta kuolemantapausten määrä Välimerellä on vähentynyt tasaisesti vuodesta 2016. Siitä huolimatta salakuljettajien järjestämällä merimatkoilla kuolee jatkuvasti ihmisiä. Vuonna 2018 kuoli lähes 2 300 ihmistä, kun vuonna 2017 kuolemantapauksia oli yli 3 100, ja tänä vuonna menehtyneitä on toistaiseksi ollut yli 220.<sup>10</sup>

### *Turvapaikka*

EU:ssa ja Schengenin säännöstöön osallistuvissa maissa tehtiin vuonna 2018 noin 634 700 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Se on 10 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2017 ja tarkoittaa sitä, että määrä on palautunut vuotta 2014 vastaavalle tasolle.<sup>11</sup> Vuonna 2018 eniten hakemuksia vastaanottivat Saksa, Ranska, Kreikka, Italia ja Espanja (72 % kaikista EU:ssa ja Schengenin säännöstöön osallistuvissa maissa tehdyistä hakemuksista).<sup>12</sup> Kuten vuonna 2017, eniten hakemuksia tekivät Syyriasta, Afganistanista ja Irakista lähtöisin olevat henkilöt. Myös Schengen-viisumista vapautetuista maista, varsinkin Venezuelasta, Georgiasta ja Kolumbiasta, lähtöisin olevien siirtolaisten tekemien turvapaikkahakemusten määrä on kasvanut merkittävästi.

Eurodac-tietokannasta saatiin vuonna 2018 yli 400 000 osumaa<sup>13</sup> sellaisten henkilöiden sormenjälkitietueista, jotka siirtyivät jäsenvaltiosta toiseen. Jäsenvaltioista eniten osumia löytyi Ranskassa ja Saksassa (eli ne ovat suosituimmat edelleen liikkumisen kohdemaat), kun taas eniten tietueita löytyi Italiasta ja Kreikasta (eli ne ovat tärkeimmät ensimmäisen maahantulon maat).<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Lähde: Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM).

<sup>11</sup> Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston alustavat vuotta 2018 koskevat tiedot.

<sup>12</sup> Saksa oli edelleen suosituin kohdema, vaikka sille tehtyjen hakemusten määrä väheni viidenneksellä, kun Ranskan ja Espanjan vastaanottamien hakemusten määrä kasvoi huomattavasti.

<sup>13</sup> 'Osumalla' tarkoitetaan tietokantaan tallennettujen sormenjälkitietojen ja jäsenvaltion toimittamien sormenjälkitietojen välistä vastaavuutta. Osumien määrä ei ole sama kuin henkilöiden määrä.

<sup>14</sup> Belgia ja Saksa olivat ne maat, joissa oli eniten toisessa jäsenvaltiossa aiemmin rekisteröityjä, sääntöjenvastaisesti oleskelevia turvapaikanhakijoita.

### III. VÄLITTÖMÄT TOIMET

#### *Läntisen Välimeren reitti: Yhteistyö Marokon kanssa*

Nyt kun Espanjasta on tullut sääntöjenvastaisesti saapuvien ensisijainen rajanylityspaikka, muuttoliikettä läntisen Välimeren reitillä suitsivat toimenpiteet on nostettava EU:n asialistan kärkeen. EU on valanut perustaa läheiselle kumppanuudelle Marokon kanssa. Vuoden 2018 lopussa se hyväksyi 140 miljoonan euron määrärahan, josta osa on tarkoitettu rajaturvallisuuden parantamiseen ja osa maksetaan budjettitukena.<sup>15</sup> Marokko on jo toteuttanut toimia rajavalvonnan tehostamiseksi ja onnistunut estämään lukuisia lähtöjä.<sup>16</sup> EU:n toimenpiteillä tuetaan tätä prosessia. Ensimmäiset maksut on suoritettu ja tarjouskilpailut olennaisten laitteiden hankkimiseksi on julkaistu; viimeiset tähän toimenpidepakettiin kuuluvat sopimukset allekirjoitetaan viimeistään huhtikuussa. Täytäntöönpanoa kentällä on jatkettava. Nämä toimet täydentävät 36 miljoonan euron hätäapua, josta sovittiin vuonna 2018 Espanjan auttamiseksi sen etelärajalla. EU tukee Espanjaa myös Indalo-operaatiolla. Komissio on valmis antamaan Espanjalle kaiken taloudellisen ja teknisen tuen, jonka maa tarvitsee muuttoliikkeen hallintaan.

Yleisemmällä tasolla EU pyrkii tekemään kumppanuudestaan Marokon kanssa läheisemmän, syvemmän ja tavoitteellisemman. Liikkuvuus ja muuttoliike ovat siinä keskeisellä sijalla. Niiden käsittelyä edistetään rahoitustuen, tiiviiden asiantuntijayhteyksien, operatiivisen yhteistyön ja Euroopan raja- ja merivartiostojen antaman tuen avulla. Kumppanuuden pitäisi johtaa myös keskeytyneiden, takaisinottoa, viisumihelpotuksia ja laillista muuttoliikettä koskevien neuvottelujen jatkamiseen. Tässä aiempaa tiiviimmässä yhteistyössä olisi puututtava myös Marokkoon sen naapurimaista suuntautuviin muuttovirtoihin ja salakuljetusreitteihin.

Marokolle annettavan suoran tuen lisäksi EU:n Afrikka-hätärahaston<sup>17</sup> avulla yhteistyötä kehitetään koko läntisen Välimeren reitillä. Uudella rajatylittävän yhteistyön ohjelmalla parannetaan muuttoliikkeen koordinoitua hallintaa Marokon, Senegalin, Malin ja Norsunluurannikon välillä ja tuetaan muuttoliikkeestä aluetasolla käytävää tehostettua vuoropuhelua. Ohjelman määrärahat ovat 8,6 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 lopussa hyväksyttiin erityinen budjettitukiohjelma Mauritanian hyväksi. Sillä tuetaan kansallista kehitysstrategiaa, jonka painopiste on siirtolaisten suojelussa ja meriturvallisuudessa.<sup>18</sup> Hätärahaston Pohjois-Afrikka-osiota on tarkoitus täydentää pian 120 miljoonan euron lisärahoituksella EU:n talousarviosta.<sup>19</sup> Tämänhetkinen varanto – Libyassa ja Marokossa käynnissä olevien ohjelmien merkittävä lisärahoitus mukaan lukien – viittaa kuitenkin siihen, että vuonna 2019 rahoituksessa tulee olemaan 86 miljoonan euron vaje. Työn jatkuminen edellyttääkin jäsenvaltioiden rahallista panosta.

<sup>15</sup> Sen lisäksi on myönnetty 14,5 miljoonaa euroa muuttoliikkeen hallinnan parantamiseen aluetasolla. Avun kohderyhmiä ovat siirtolaiset, paluumuuttajat ja ulkomailla asuvat marokkolaiset. Tällä hetkellä käynnissä olevien ohjelmien kokonaisrahoitus on 232 miljoonaa euroa.

<sup>16</sup> Eurooppalaisen raja- ja merivartioston yhteisoperaatioiden raportointisovelluksen (JORA) tietojen mukaan Marokon viranomaiset estivät vuonna 2018 lähes 15 000 siirtolaisen laittoman lähdön Marokosta meritse. Marokon viranomaiset harjoittavat ehkäisevää toimintaa myös sisämaassa. Marokon sisäministeriön arvioiden mukaan vuonna 2018 estettiin 88 761 siirtolaisen lähtö maasta.

<sup>17</sup> C(2015) 7293 final, 20.10.2015.

<sup>18</sup> Ohjelma täydentää muita EU:n rahoittamia ohjelmia, joilla tuetaan muuttoliikkeen hallintaa, rajaturvallisuutta sekä ihmiskaupan, rikollisverkostojen ja terrorismin torjuntaa.

<sup>19</sup> Tästä on tarkoitus keskustella Euroopan naapuruusvälineen komitean seuraavassa kokouksessa, joka järjestetään huhtikuussa 2019.

### *Keskisen Välimeren reitti: olojen kohentaminen Libyassa*

Libyaan jäämään joutuneita ihmisiä on autettava ensi tilassa. Jotta maahan saataisiin inhimillisemmät olosuhteet, meidän on keksittävä vaihtoehtoja säilöönnotolle, tehtävä siirtolais- ja pakolaistilanteen hallinnasta järjestelmällisempää ja läpinäkyvämpää ja autettava ihmisiä joko palaamaan turvallisesti kotiinsa tai saamaan suojelua Euroopasta tai muualta. Etusijalle on nostettava haavoittuvassa asemassa olevat ja säilöön otetut henkilöt: Libyan kansallisen sovinnon hallituksen valvonnassa olevissa säilöönottokeskuksissa on arviolta<sup>20</sup> 6 200 siirtolaista.

Tähän keskittyvät työssään myös YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR) ja Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) samoin kuin Afrikan unionin, EU:n ja YK:n muodostama kolmenvälinen työryhmä vallitsevan turvallisuustilanteen sallimissa rajoissa. Tämä yhteistyö on jo johtanut yli 37 000 ihmisen kotiinpaluuseen tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien avustuksella ja lähes 2 500 ihmisen evakuoimiseen Libyasta Nigeriin UNHCR:n hätäsiirtomekanismin puitteissa.<sup>21</sup> Näistä henkilöistä yli 1 200 on sijoitettu uudelleen; jäsenvaltioiden seuraavana haasteena onkin Nigerissä vielä odottavien henkilöiden uudelleensijoittaminen. Kolmenvälinen työryhmä jatkaa Libyan viranomaisten painostamista, jotta ne helpottaisivat tätä työtä lieventämällä maastapoistumisviisumivaatimusta ja alentamalla laskeutumismaksuja.

Tarvitaan lisätyötä niiden kammottavien olosuhteiden korjaamiseksi, joissa monet siirtolaiset ja pakolaiset joutuvat tällä hetkellä elämään. Hätärahastosta on myönnetty vuodesta 2016 lukien lähes 135 miljoonaa euroa siirtolaisten suojelemiseen Libyassa. Tätä avustustoimintaa on jatkettava. Siihen kuuluu avustaminen maihinnousussa sekä maihin nousseiden rekisteröinti ja jäljitettävyyden varmistaminen. Käynnissä on hankkeita, joilla menettelyjä ja olosuhteita parannetaan tässä tärkeässä vaiheessa ja sen jälkeen, kun henkilöt on siirretty säilöönottokeskuksiin. Joulukuussa 2018 Libyan viranomaiset valtuuttivat UNHCR:n avaamaan koonti- ja lähtöpisteen. Se toimii keskuksena, josta pakolaiset ja turvapaikanhakijat voidaan evakuoida nopeasti. Tätä voitaisiin käyttää tilapäisratkaisuna myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tapauksessa. EU pitää yllä painetta varmistaakseen, että humanitaarisilla järjestöillä ja YK:n virastoilla on esteetön ja säännöllinen pääsy säilöönottokeskuksiin, jotta niiden oloja voidaan parantaa ja tarjota enemmän vaihtoehtoja säilöönnotolle. Lopullisena tavoitteena on nykyisen säilöönottojärjestelmän lakkauttaminen.

Paikallisyhteisöjen tukeminen on erittäin tärkeää, koska vain pieni osa Libyassa olevista siirtolaisista on otettu säilöön hallituksen valvonnassa oleviin keskuksiin. EU:n ohjelmilla tuetaan terveydenhoitoa, koulunkäyntiä ja sosiaalista perusinfrastruktuuria. EU:n Afrikka-hätärahastosta hyväksyttiin vuonna 2018 neljä uutta ohjelmaa Libyassa toteutettaviksi. Niiden yhteenlasketut määrärahat ovat 156 miljoonaa euroa.

Perus- ja erikoisterveydenhuollossa, lääkärin vastaanotoilla ja seulonnoissa on tarjottu lääketieteellistä hoitoa lähes 90 000 pakolaiselle ja haavoittuvassa asemassa olevalle siirtolaiselle. Työtä on tarkoitettu tehostaa panostamalla vapaaehtoisen paluun avustamiseen, alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien evakuoinnin nopeuttamiseen,

<sup>20</sup> Lähde: YK:n pakolaisjärjestö ja Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö.

<sup>21</sup> Henkilöitä on sitemmin sijoitettu Alankomaihin, Belgiaan, Kanadaan, Norjaan, Ranskaan, Ruotsiin, Saksaan, Suomeen, Sveitsiin, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdysvaltoihin. Kun otetaan huomioon UNHCR:n järjestämät evakuoinnit Italiaan ja Romaniassa sijaitseva kauttakulkukeskus, määrä nousee 3 175:een.

säilöönottokeskusten olojen kohentamiseen ja vaihtoehtojen löytämiseen säilöönnotolle. Samaan aikaan EU:n humanitaarisesta avusta Libyalle on päässyt osalliseksi noin 700 000 konfliktin vuoksi kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevaa henkilöä, hätäsiirtolaiset mukaan lukien.

### *Itäinen Välimeri: olojen kohentaminen Kreikassa*

Paine Kreikan saarilla on lieventynyt valtavasti vuoden 2015 jälkeen, mikä on seurausta sitoutumisesta EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanoon sekä EU:n massiivisesta taloudellisesta ja operatiivisesta tuesta.<sup>22</sup> Lisätoimia on suunnitteilla. Kreikan viranomaiset ovat toteuttaneet toimenpiteitä turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi muun muassa palkkaamalla lisää lääkäreitä tekemään haavoittuvuusarviointeja, ottamalla käyttöön liikuteltavia turvapaikkayksiköjä ja perustamalla uusia valituslautakuntia. Käynnissä on kokeiluhankkeita, joissa etsitään uusia keinoja tehostaa turvapaikkahakemusten käsittelyä. Niiden myötä varsinkin EU:n ja Turkin julkilausumaan perustuvien palautusten pitäisi tehostua ja olosuhteiden saarilla parantua henkilömäärien pienentyessä.

Jäljellä on kuitenkin monia haasteita, joiden ratkaiseminen edellyttää vahvaa johtajuutta ja sitoutumista Kreikan viranomaisilta. EU jatkaa Kreikan auttamista taloudellisesti<sup>23</sup>, ja EU:n erillisvirastot antavat jatkossakin asiantuntija-apua. Lisäksi on tärkeää, että jäsenvaltiot tukevat EU:n erillisvirastojen työtä riittävästi jatkossakin. Kreikan viranomaisten on toteutettava kiireellisiä ja koordinoituja toimia seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

- tehokkaammat turvapaikkamenettelyt turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi;
- palautusten lisääminen hyödyntämällä avustetun vapaaehtoisien paluun ohjelmia ja uudelleenkotoutusohjelmia maksimaalisesti. Pakkokeinoin perustuvaa palauttamista varten on oltava maasta poistamista edeltäviä keskuksia, jotka täyttävät asiassa sovellettavat ihmisoikeusnormit. Tätä varten tarvitaan toimiva operatiivinen työnkulku, jossa avainryhmät<sup>24</sup> asetetaan etusijalle prosessin kaikissa vaiheissa;
- sääntely- ja hallintokehys, jonka avulla voidaan varmistaa vastaanottotilojen toiminta ja seuranta ja tarjota kaikki asiaankuuluvat palvelut;
- vähintään 2 000 majoituspaikan nopea käyttöönotto ilman huoltajaa oleville alaikäisille soveltuvissa tiloissa sekä kokonaisvaltaisen kansallisen strategian viimeistely ja täytäntöönpano tällaisten alaikäisten täysimääräisen suojelun takaamiseksi;
- parannettu järjestelmä kansainvälistä suojelua hakevien ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ohjaamiseksi avoimeen majoitukseen sekä toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö.

<sup>22</sup> Viimeaikaisella tuella on rahoitettu tulkkaukspalvelujen lisäämistä, vastaanotto-olojen kohentamista ja sotilaslääkäreiden lähettämistä. Lisäksi on hyväksytty vuoden 2019 rahoitus suunnitelma, joka mahdollistaa vastaanotto-olosuhteiden kehittämisen ja tuen antamisen mantereella (ks. seuraava alaviite).

<sup>23</sup> Viimeisin, joulukuussa 2018 myönnetty tukierä muodostui 190 miljoonasta eurosta, joilla varmistetaan UNHCR:n ESTIA-ohjelman (hätätilanteen tuki pakolaisten kotouttamiselle ja majoittamiselle) jatkuminen, ja 61 miljoonasta eurosta, jolla rahoitetaan IOM:n ja YK:n lastenavun rahaston (Unicef) ohjelmaa (tuki mantereella toimiville vastaanottokeskuksille). Hätätilanteen tukiväline poistuu käytöstä maaliskuussa 2019. Tärkeimpiä Kreikassa käynnissä olevia hankkeita tuetaan vuonna 2019 muista EU:n rahoituslähteistä.

<sup>24</sup> Jäsenvaltioiden virallisten tilastojen perusteella avainryhmiin kuuluvat haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, joihin luetaan myös ilman huoltajaa olevat alaikäiset, syyrialaiset sekä henkilöt, joiden hakemukset useimmiten hyväksytään pelkästään kansallisuuden perusteella.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Kreikan on laadittava tehokas ja kestävä muuttoliikkeen kansallinen hallintastrategia. Sillä on varmistettava tuloksellinen yhteistyö ja koordinointi kaikkien asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten välillä ja vahvistettava operatiiviset työnkulut ja yhteiset priorisointisäännöt.

#### *Väliaikaisjärjestelyjen tarve EU:ssa maihinnousua varten*

Kesällä 2018 oli jo joitakin tapauksia, joissa jäsenvaltiot eivät pystyneet nopeasti sopimaan maihinnoususta ja sitä seuraavista toimista. Siksi tuolloin valitut ratkaisut olivat luonteeltaan rajallisia ja tapauskohtaisia. Tammikuussa 2019 piti löytää ratkaisu pelastusaluksen *Sea-Watch 3* tapaukseen. Tällöin eräät jäsenvaltiot, komissio ja alan virastot ryhtyivät hoitamaan tilannetta poikkeuksellisen koordinoitusti. Vaikka tapauksessa ei ollut kyse suurista ihmismääristä, se osoitti, että halu löytää solidaarisuuteen perustuva tuloksellisempi yhteistyökehys on olemassa. Tapaus voi myös toimia inspiraation lähteenä systemaattisemmalle ja koordinoitummalle lähestymistavalle, jota EU:ssa voidaan väliaikaisjärjestelyjen muodossa soveltaa maihinnousuun, ensivastaanottoon, rekisteröintiin ja sisäisiin siirtoihin. Tähän voisi kuulua läpinäkyvä ja vaiheittainen työohjelma, jolla varmistetaan, että asianomaiset jäsenvaltiot saavat tarvitsemansa operatiivisen ja tosiasiallisen avun komissiolta, EU:n erillisvirastoilta ja muilta jäsenvaltioilta.

Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevan lainsäädäntöuudistuksen nopea loppuun saattaminen on edelleen prioriteetti. Komissio korosti kuitenkin jo joulukuussa 2018<sup>25</sup> tällaisten väliaikaisjärjestelyjen merkitystä välittömänä ja koordinoituna lähestymistapana maihinnousuun ja muihin sellaisiin tilanteisiin EU:ssa, joissa paine on poikkeuksellinen. Tällaiset järjestelyt edellyttäisivät solidaarisuuden ja vastuullisuuden osoittamista käytännössä yhteistä etua koskevan yhteisymmärryksen pohjalta, ja ne olisivat käytössä, kunnes lainsäädäntöuudistus on saatu valmiiksi ja uutta lainsäädäntöä aletaan soveltaa. Tällöin EU:lla olisi nykyistä paljon paremmin valmiudet osoittaa käytännön solidaarisuutta jäsenneullyllä, tuloksellisella ja joustavalla tavalla. Samalla voitaisiin tehokkaasti ehkäistä laitonta edelleen liikkumista ja muuttoliikkeen vetotekijöitä. Jotta tällainen lähestymistapa olisi toimiva, mahdollisimman monen jäsenvaltion olisi sovellettava sitä. Seuraavassa luetellaan tällaisten väliaikaisten järjestelyjen mahdollisia avaintekijöitä:

- Jäsenvaltio pyytää apua tilanteessa, jossa siihen kohdistuu painetta tai nopea maihinnousu on etsintä- ja pelastusoperaation jäljiltä tehtävä mahdolliseksi.
- Sen jälkeen kun tällainen pyyntö on esitetty, on määriteltävä solidaarisuustoimet, joiden välityksellä jäsenvaltiot voivat tarjota apua. Solidaarisuustoimien kohteena olevien jäsenvaltioiden on kannettava kortensa kekoon ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tulijavirran hallitsemiseksi.
- Olisi otettava käyttöön koordinoitirakenne jäsenvaltioiden avunpyyntöjen seuranta varten. Rakenteen toimijoita olisivat komission ja EU:n erillisvirastojen kaltaiset keskeiset sidosryhmät.
- EU:n erillisvirastoilla on hyvät valmiudet antaa tarvittavaa apua ensivastaanoton, rekisteröinnin, sisäisten siirtojen ja palautusten kaltaisissa asioissa.

---

<sup>25</sup> COM(2018) 798 final, 4.12.2018.

- EU:n talousarviosta myönnetään tukea jäsenvaltioille, jotka ottavat vapaaehtoisesti vastaan sisäisesti siirrettäviä henkilöitä, sekä palautusoperaatioihin. Tukea voitaisiin myöntää myös paineenalaisille jäsenvaltioille.

| Tärkeimmät välittömät toimet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• EU:n ja Espanjan <b>Marokolle</b> antama uusi apu olisi käytettävä Marokon rannikolta sääntöjenvastaisesti tulevien määrän vähentämiseen, ja sen olisi johdettava tiiviimpään yhteistyöhön Marokon ja muiden asiaankuuluvien maiden kanssa, jotta voidaan lisätä sääntöjenvastaisesti tulleiden siirtolaisten tosiasiallista takaisinottoa osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa.</li> <li>• EU:n olisi tehostettava Afrikan unionin ja YK:n kanssa muodostamansa työryhmän työtä <b>olojen kohentamiseksi Libyassa</b>, nykyisen säilöönottokeskusjärjestelmän lakkauttamiseksi sekä esteiden raivaamiseksi kansainvälisten järjestöjen pääsylvä kohteisiin, siirtolaisten vapaaehtoiselta paluulta ja pakolaisten evakuoimiselta. Kaikkien maihin nousseiden ja säilöön otettujen siirtolaisten järjestelmällinen rekisteröinti yhteentoimiviin tietokantoihin olisi varmistettava.</li> <li>• <b>Kreikan</b> olisi laadittava kiireesti tuloksellinen ja kestävä muuttoliikkeen kansallinen hallintastrategia jäljellä olevien, esimerkiksi palautuksiin ja ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyvien puutteiden korjaamiseksi hyödyntäen parhaalla mahdollisella tavalla EU:lta saatavaa huomattavaa tukea.</li> <li>• Maihin nousun osalta olisi otettava käyttöön <b>väliaikaisjärjestelyjä</b>, joihin jäsenvaltioiden kriittinen massa olisi valmis osallistumaan solidaarisuustoimin.</li> </ul> |

#### IV. MUUTTOLIIKKEEN HALLINTA NELJÄLLÄ TOIMINTALOHKOLLA

##### 1. Sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen työntekijöihin puuttuminen yhteistyössä kumppanien kanssa

Muuttoliikealan kumppanuuskehyksen käyttöönoton jälkeen muuttoliikkeestä on tullut yksi EU:n ulkosuhteiden keskeinen näkökohta; maailmanlaajuiset kumppanuudet ja pitkäkestoinen yhteistyö ovat avainasemassa muuttoliikkeen kaikkien osatekijöiden hallinnassa.<sup>26</sup> Muuttoliike on erottamaton osa suhteita kumppanimaiden kanssa. Jotta yhteistyötä kumppaneiden kanssa voidaan syventää entisestään, kahdenvälisillä, alueellisilla ja monenvälisillä foorumeilla on ehdottoman tärkeää soveltaa kokonaisvaltaista, yhteistä ja monenvälisyyteen nojaavaa lähestymistapaa.

##### *Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen*

EU:n Afrikka-hätärahasto on osoittanut lisäarvonsa nopeana ja tuloksellisena toimeenpanovälineenä. Se helpottaa poliittista vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa, siinä sovelletaan innovatiivisia lähestymistapoja, ja sillä saadaan aikaan konkreettisia tuloksia kokoamalla yhteen eri sidosryhmien ja etenkin EU:n jäsenvaltioiden rahoitusta ja asiantuntemusta. Vuonna 2016 toimintansa aloittaneen hätärahaston varanto on nykyisellään yli 4,2 miljardia euroa, ja siitä rahoitetaan yli 188:aa ohjelmaa.<sup>27</sup> Saavutettua edistystä on tuettava. Ilman uutta kansallista rahoitusta hätärahastosta ei voida kuitenkaan rahoittaa uusia

<sup>26</sup> COM(2016) 385 final, 7.6.2016.

<sup>27</sup> Toimintakomiteoiden hyväksymien hankkeiden rahoitus on yhteensä noin 3,6 miljardia euroa. Toistaiseksi on allekirjoitettu 393 sopimusta, joiden yhteenlaskettu arvo on yli 2,6 miljardia euroa.

aloitteita tai jatkaa erittäin arvokkaita, jo nyt tuloksia tuottavia ohjelmia; Pohjois-Afrikkao-  
sion lisäksi Sahelin ja Tšad-järven osiot tulevat kärsimään rahoitusvajeesta vuonna 2019.  
Lisäksi on erittäin tärkeää, että hätärahaston keskeiset ominaisuudet eli joustavuus ja  
reagointikyky säilytetään myös seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä ja että  
toiminnan jatkuvuus taataan.

Elinkeinoja ja talouksia tuetaan Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja EU:n naapurialueilla  
myös ulkoisesta investointiohjelmasta. Tähän mennessä on hyväksytty 28 takausohjelmaa,  
joiden yhteenlaskettu rahoitus on 1,54 miljardia euroa. Niiden pitäisi houkutella investointeja  
jopa 17,5 miljardin euron edestä muun muassa mikro- ja pk-yritysten rahoituksen, energian ja  
liitettävyyden, kaupunkien, maatalouden ja digialan (ml. sähköiset terveyspalvelut)  
edistämiseen.<sup>28</sup> Kun laskuihin otetaan mukaan 94 hyväksyttyä sekarahoitteista hanketta,  
joiden yhteenlaskettu rahoitus on 2,2 miljardia euroa ja joiden odotetaan houkuttelevan 19,5  
miljardin euron investoinnit, investointien kokonaismäärän odotetaan nousevan noin 37  
miljardiin euroon. Näyttääkin siltä, että investointiohjelman alustava ennuste 44 miljardin  
euron investoinneista toteutuu, mikä lisäisi merkittäväällä tavalla talouden dynaamisuutta.

### *Salakuljetusverkostojen torjunta*

EU:ssa ja sen ulkopuolella tarvitaan määrätietoista ja pitkäjänteistä työtä ihmissalakuljettajien  
toimintatavan ja rikollisverkostojen purkamiseksi. Eurooppa-neuvosto toisti tämän lokakuussa  
2018, minkä johdosta joulukuussa 2018 hyväksyttiin joukko operatiivisia toimenpiteitä<sup>29</sup>.  
Niillä parannetaan lainvalvontayhteistyötä ja täydennetään voimassa olevaa siirtolaisten  
salakuljetuksen vastaista EU:n toimintasuunnitelmaa<sup>30</sup>.

Salakuljetusverkostojen torjunta on keskeinen osa työtä, jota EU tekee kumppanimaiden  
kanssa. Hätärahaston puitteissa luodaan uusi operatiivinen kumppanuus, jota Ranska alkaa  
johtaa yhdessä Senegalin kanssa. Nigerin, Ranskan ja Espanjan viranomaisten yhteisten  
tutkintaryhmien työn ansiosta Nigerissä on nostettu yli 200 syytettä. Toimintaa Nigerissä on  
nyt laajennettava Libyan etelärajalle sekä Algerian ja Nigerian vastaisille rajoille. Tänä  
vuonna on lisäksi käynnistetty tiedotus- ja valistuskampanjoita<sup>31</sup> sääntöjenvastaisen  
muuttoliikkeen vaaroista Norsunluurannikolla, Nigerissä, Tunisiassa, Malissa, Guineassa ja  
Gambiassa.

Salakuljetusverkostojen torjunnassa käytettävä infrastruktuuri kehittyy koko ajan.  
Ihmissalakuljetuksen tietokeskus parantaa Europolin tiedustelutilannekuvaa ja tukee  
lainvalvontaa. Sophia-operaation yhteydessä toteutettavassa rikostietoyksikköä koskevassa  
kokeiluhankkeessa tietoja vaihdetaan siviili- ja sotilasalan toimijoiden kesken. Sahelin alueella  
toteutettavat yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatiot linkitetään entistä  
useammin toisiinsa, jotta niillä olisi alueellista vaikutusta. Komission 12 tärkeimpään  
kumppanimaahan<sup>32</sup> lähettämät Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöt toimivat pääasiallisina  
viestintäkanavina. Nyt kun Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat päässeet poliittiseen  
yhteisymmärrykseen komission hiljattain esittämästä ehdotuksesta<sup>33</sup>, koordinointia

<sup>28</sup> Näiden takausten lopulliset määrät ja jakautuminen määritellään kehityspankkien ja Euroopan komission välillä  
allekirjoitettavissa takauksopimuksissa.

<sup>29</sup> Asiakirja 15250/18, 6.12.2018.

<sup>30</sup> COM(2015) 285 final, 27.5.2015.

<sup>31</sup> Kampanjat rahoitetaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta.

<sup>32</sup> Etiopia, Jordania, Libanon, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sudan ja Tunisia.

<sup>33</sup> COM(2018) 303 final, 16.5.2018.

jäsenvaltioiden, komission ja EU:n erillisvirastojen hallinnoimien muuttoliikkeyhteyshenkilöverkostojen välillä on tarkoitus tehostaa.

EU:n sisällä jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä tuetaan yhteisen toiminnan päivillä<sup>34</sup>, joihin osallistuu jäsenvaltioiden, kolmansien maiden, EU:n virastojen ja ulkoisten kumppaneiden edustajia. Vuonna 2018 Europolin yhteydessä toimiva muuttajien salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus tuki 39:ää yhteisen toiminnan päivää, jotka johtivat 607 pidätykseen, sekä 101 rikostapauksen tutkintaa. Tiedonvaihto on edelleen avainasemassa: Eurostatissa on käynnissä kokeilu, jossa kerätään rikosoikeudellisia tilastotietoja siirtolaisten salakuljetuksesta. Siitä on suurta apua kehityssuuntausten analysoinnissa ja niihin reagoinnissa.

### *Palauttaminen ja takaisinotto*

EU:sta palauttamisten määrä on pysynyt alhaisena; sen kasvattaminen on yksi tärkeimmistä tavoitteista. Palautukset ovat olennainen linkki muuttoliikkeen hallintaketjussa. Palauttamisten vähäinen määrä heikentää järjestelmän uskottavuutta kansalaisten silmissä ja kannustaa sääntöjenvastaiseen muuttoliikkeeseen ja laittomaan edelleen liikkumiseen. Tilanteen korjaaminen edellyttää toimia EU:n sisällä ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava välittömiä toimenpiteitä sisäisten palauttamismenettelyjensä tehostamiseksi, jotta voidaan taata sellaisten henkilöiden inhimillinen ja nopea palauttaminen, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Toimien olisi perustuttava toimintasuunnitelmaan ja käytännön suosituksiin, jotka komissio antoi vuonna 2017<sup>35</sup>. Niissä esitettiin, miten EU:n oikeudellisia, operatiivisia ja rahoitusvälineitä voitaisiin käyttää paremmin nopeuttamalla menettelyjä, tiukentamalla pakenemisen torjuntatoimia, vaatimalla kansallisia viranomaisia soveltamaan monialaista lähestymistapaa sekä parantamalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua.

Tällaisia jäsenvaltioiden välittömiä toimenpiteitä olisi tuettava EU-tason toimenpiteillä. Schengenin tietojärjestelmään hiljattain hyväksytyt uudistukset<sup>36</sup> parantavat merkittäväällä tavalla jäsenvaltioiden valmiuksia panna palauttamispäätökset ja maahantulokiellot täytäntöön. Myös Euroopan raja- ja merivartiovirasto on tukenut palauttamisia aiempaa huomattavasti enemmän tekemällä yhteistyötä ja toteuttamalla operatiivisia toimia muun muassa palauttamislentoihin ja konsulaattien rooliin liittyen.<sup>37</sup> Lisätoimia kuitenkin tarvitaan. Ensimmäiseksi on hyväksyttävä komission ehdotus<sup>38</sup> palauttamisdirektiivin muuttamiseksi: ehdotuksen nopea hyväksyminen parantaisi palauttamismenettelyjen johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta tuntuvasti ja takaisi samalla perusoikeuksien ja palautuskiellon<sup>39</sup> noudattamisen.

Panostus kumppanimaiden kanssa käytävään vuoropuheluun neljän viime vuoden aikana on johtanut konkreettisiin edistysaskeliin. Seitsemäntoista takaisinottosopimuksen ja kuuden

<sup>34</sup> Päivät järjestetään osana EU:n toimintapolitiittisen syklin ja Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) puitteissa.

<sup>35</sup> COM(2017) 200 ja C(2017) 1600, jotka perustuivat asiakirjaan COM(2015) 453.

<sup>36</sup> Asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa ja asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

<sup>37</sup> Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettu uusi ehdotus (COM(2018) 631 final, 12.9.2018) tulee tehostamaan tätä tukea.

<sup>38</sup> COM(2018) 634 final, 9.12.2018.

<sup>39</sup> Palautuskiellolla tarkoitetaan sitä, että henkilöä ei voida palauttaa maahan, jossa hän on vaarassa joutua vainotuksi.

tuoreemman käytännön järjestelyn puitteissa tehtävä yhteistyö ja siihen liittyvä operatiivinen tuki alkavat tuottaa tulosta henkilöllisyyden selvittämisen, asiakirjojen hankkimisen ja hallitun paluun osalta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä tämän kehyksen tarjoamia mahdollisuuksia, osallistuttava aktiivisesti sopimusten ja järjestelyjen hallinnointiin ja ilmoitettava mahdollisista täytäntöönpano-ongelmista komissiolle, jotta kehyksestä saataisiin kaikki hyöty ja jotta sillä voidaan vastata mahdollisesti suurempaan palauttamistarpeeseen tulevaisuudessa. EU ja jäsenvaltiot auttavat myös tukemalla palautettavien uudelleenkotoutumista: toukokuusta 2017 lukien yli 60 100 siirtolaista on saanut uudelleenkotouttamisapua.

Komissio pyrkii edistämään uusien järjestelyjen sopimista muiden kumppanien kanssa. Takaisinotosta neuvotellaan parhaillaan Nigerian, Tunisian ja Kiinan kanssa, ja keskeytyneet neuvottelut Marokon kanssa on määrä aloittaa pian uudelleen. Tarvittaessa kaikilla asiaankuuluvilla EU:n politiikan aloilla olisi otettava käyttöön erilaisia vivutuskeinoja, jotka olisi sovitettava yhteen jäsenvaltioiden keinovalikoiman kanssa. EU:n viisumipolitiikalla on jo helpotettu takaisinottoneuvotteluja, ja viisumivapauden keskeyttämismekanismista on ollut apua takaisinottovelvoitteiden tiiviissä seurannassa. Komissio on tyytyväinen Euroopan parlamentin ja neuvoston väliseen yhteisymmärrykseen viisumisäännösten uudistuksesta, johon sisältyy myös mahdollisuus soveltaa viisumeiden osalta rajoittavia toimenpiteitä sellaisia kolmansia maita vastaan, jotka kieltäytyvät yhteistyöstä takaisinottoasioissa. Takaisinoton vauhdittamiseksi tarvitaan uusia toimenpiteitä, joilla vipuvaikutusta voidaan tehostaa.

| Tärkeimmät seuraavat toimet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• EU:n toimielinten on varmistettava, että <b>seuraava monivuotinen rahoituskehys</b> mahdollistaa riittävän liikkumavaran ja jouston, jotta muuttoliikeasioissa kumppanimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä voidaan syventää.</li> <li>• Jäsenvaltioiden ja EU:n on valvottava <b>siirtolaisten salakuljetusverkostojen torjumiseksi</b> joulukuussa 2018 hyväksytyjä toimenpiteitä muun muassa tehostamalla Europolin yhteydessä toimivan muuttajien salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen toimintaa.</li> <li>• Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi vietävä päätökseen neuvottelut <b>komission ehdotuksesta palauttamisten lisäämiseksi</b>. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä kaikki olemassa olevan kehyksen tarjoamat mahdollisuudet tehostaa palauttamisia.</li> <li>• Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että <b>takaisinottosopimuksia ja -järjestelyjä</b> hyödynnetään täysimääräisesti, ja EU:n olisi sovittava <b>uusista takaisinottosopimuksista ja -järjestelyistä</b> toisten kolmansien maiden kanssa.</li> <li>• Jäsenvaltioiden ja EU:n olisi laajennettava <b>yhteisiä operatiivisia kumppanuuksia</b> kolmansien maiden kanssa voidakseen tukea yhteisten tutkintaryhmien toimintaa, valmiuksien kehittämistä, yhteyshenkilöiden vaihtoa ja vastaavaa toimintaa.</li> </ul> |

## 2. Rajaturvallisuus – ihmishenkien pelastaminen ja ulkorajojen turvaaminen

### Ulkorajoilla toteutettavat operaatiot

Merihädässä olevien ihmisten pelastaminen on ensisijainen tavoite toiminnassa, jolla EU valvoo ulkorajojaan. Euroopan raja- ja merivartiovirasto koordinoi merellä toteutettavia yhteisoperaatiota varmistaakseen EU:n meriulkorajojen tehokkaan valvonnan. Kaikkiin kyseisissä operaatioissa käytettäviä resursseihin sovelletaan kansainvälistä oikeutta, ja niillä

autetaan kaikkia merihädässä olevia aluksia. Yhteisoperaatiot Themis, Poseidon ja Indalo samoin kuin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatio Sophia tukevat merkittävällä tavalla rajavalvontaa sekä etsintä- ja pelastustoimintaa. EU:n merioperaatioissa pelastettiin pelkästään vuonna 2018 lähes 39 300 ihmistä.<sup>40</sup>

Euroopan raja- ja merivartiovirasto harjoittaa myös koordinoitua operatiivista toimintaa maaulkorajoilla ja luovuttaa tiedustelutietoa ja osallistuu näin sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen valvontaan ja salakuljetuksen torjuntaan. Virastolla on ehdottomasti oltava valmius vastata uusiin suuntauksiin, kuten paineen kasvuun läntisellä Välimerellä. Siltä puuttuu kuitenkin jatkuvasti henkilöstöä ja kalustoa, eikä jäsenvaltioiden ja viraston jaettu vastuu toteudu siltä osin, että ensiksi mainitut olisivat luovuttaneet viraston käyttöön sen tarvitsemat resurssit. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston kaksi haaraa ovat toisistaan riippuvaisia, ja Schengen-alueen koskemattomuus voidaan taata vain, jos ne toimivat yksissä tuumin.

Rajavalvonnassa on hyödynnettävä kaikkia käytettävissä olevia välineitä, mukaan lukien tietotekniikan täysimääräinen hyväksikäyttö. Rajavalvonnassa ja -turvallisuudessa käytettävien tietojärjestelmien laajentaminen ja päivittäminen on parantanut näiden välineiden yhteiskäyttömahdollisuuksia. EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta pian annettavien asetusten avulla viranomaiset voivat soveltaa sääntöjä aiempaa tuloksellisemmin tietosuojaa vaarantamatta.

Komissio teki syyskuussa 2018 ehdotuksen eurooppalaisen raja- ja merivartioston vahvistamisesta ja varustamisesta. Ehdotuksella halutaan määrätietoisesti edistää yhdenmukaisen rajaturvallisuuden toteutumista. Ehdotuksen myötä eurooppalainen raja- ja merivartiosto siirtyisi operatiiviseen vaiheeseen, jossa sillä olisi oma kalusto ja pysyvä 10 000 hengen operatiivinen henkilöstö, jolla on toimeenpanovaltuudet. Ehdotuksessa otetaan kaikilta osin huomioon perusoikeudet ja jäsenvaltioiden suvereniteetti niiden rajojen osalta. Ehdotus tehtiin, koska EU:lla ei ole vielä riittäviä valmiuksia vastata kriiseihin ulkorajoillaan, varsinkaan tilanteessa, jossa sääntöjenvastaisesti rajan ylittäviä saapuisi äkkiä massoittain. Tällaiset valmiudet on kuitenkin saavutettava, mikäli ulkorajoista halutaan riittävän vahvat palauttamaan EU:n kansalaisten luottamus Schengeniin. Ehdotuksesta parhailaan käytävät kolmenväliset neuvottelut osoittavat, että kaikki toimielimet ovat sitoutuneet ehdotuksen hyväksymiseen ennen vuonna 2019 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja.

#### *Yhteistyö kumppanimaiden kanssa*

EU:n ulkopuolisille maille annettava tuki ja niiden kanssa tehtävä yhteistyö ovat EU:n ulkorajojen suojelun kannalta avainasemassa. Ensimmäisessä vaiheessa on luotava tiiviit yhteistyösuhteet ja lähetettävä henkilöstöä yhteisen rajan molemmiin puolin toteutettaviin yhteisoperaatioihin. Tähän liittyen komissio on neuvotellut asemaa koskevista sopimuksista viiden Länsi-Balkanin maan kanssa; sopimus on allekirjoitettu Albanian kanssa ja parafoitu Pohjois-Makedonian (heinäkuu 2018), Serbian (syyskuu 2018), Bosnia ja Hertsegovinan (tammikuu 2019) ja Montenegron (helmikuu 2019) kanssa.

EU:n asiantuntemus voi osoittautua arvokkaaksi myös aktiivisessa operatiivisessa yhteistyössä. EU:n avustuksella Libyan rannikkovartiostolla on nykyään huomattavasti paremmat valmiudet pelastaa merihädässä olevia ihmisiä ja estää salakuljettajia lähettämästä

---

<sup>40</sup> Lähde: Euroopan raja- ja merivartiovirasto ja Sophia-operaatio.

ihmisiä matkaan merikelvottomissa aluksissa. Muun muassa ihmisoikeuksia ja kansainvälistä merioikeutta käsittelevää koulutusta on lisättävä. Nyt kun Libya on virallisesti ilmoittanut pelastus- ja etsintäalueensa Kansainväliselle merenkulkujärjestölle, sen valmiuksia on tuettava perustamalla täysimittainen meripelastus- ja koordinoitikeskus. EU:n tuella on pelastettu ihmisiä myös maarajoilla. EU:n ja jäsenvaltioiden tuki Nigerissä on johtanut muuttajien määrän huomattavaan vähenemiseen, ja yhteistyö IOM:n kanssa on johtanut yli 13 000 siirtolaisen pelastamiseen Nigerin autiomaassa.

EU ja jäsenvaltiot antavat huomattavaa tukea ja auttavat valmiuksien kehittämisessä. Näin ne tukevat kumppaneita niiden rajojen valvonnassa. Alueellisiin ohjelmiin on panostettu aivan erityisesti: Afrikan sarvessa toteutettavassa muuttoliikkeen hallinnan parantamiseen tähtäävässä ohjelmassa kumppaneita (esim. Etiopia ja Etelä-Sudan) on autettu perustamaan rajatylittäviä yhteispartioita ja yhteisiä rajanylityspisteitä ja vaihtamaan parhaita toimintatapoja.

Tätä työtä tehdään myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa ja osana yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioita. EU:n rajavalvonnan avustusoperaatiossa Libya autetaan laatimaan laajempi rajavalvontakehys ja annetaan avainministeriöille strategista neuvontaa. Libyan rannikkovartioston kouluttamisen lisäksi Sophia-operaatiossa pyritään purkamaan siirtolaisten salakuljetuksen ja laittoman asekaupan verkostoja ja suoritetaan (esim. öljyn salakuljetuksen) valvontaa. Operaation avulla EU on voinut osallistua merkittävällä panoksella meriturvallisuuden yleiseen parantamiseen ja vakaiden olojen palauttamiseen keskisellä Välimerellä. Operaation toimeksiantoa jatkettiin joulukuussa 2018 kolmella kuukaudella, mutta koska maihinnousukysymystä ei ole saatu ratkaistua, sen jatko on vaakalaudalla.

| Tärkeimmät seuraavat toimet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi hyväksyttävä <b>eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva tarkistettu ehdotus</b> ennen Euroopan parlamentin vaaleja.</li> <li>• Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että Euroopan raja- ja merivartiostolla on käytössään resurssit, joita se tarvitsee voidakseen säännöllisesti arvioida tilannetta kentällä ja huolehtia <b>olennaisista rajaoperaatioista</b>. EU:n olisi tehostettava läntisen Välimeren reitillä tekemäänsä työtä.</li> <li>• Komission ja EU:n erillisvirastojen olisi varmistettava, että raja- ja turvallisuusjärjestelmät saadaan nopeasti <b>yhteentoimiviksi</b>. Ensimmäisten yhteentoimivien osien pitäisi olla käytössä jo vuonna 2020.</li> <li>• Neuvoston pitäisi tehdä heti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan <b>asemaa koskevat sopimukset, jotka on neuvoteltu Länsi-Balkanin maiden kanssa</b>, ja varmistettava, että ne pannaan välittömästi täytäntöön.</li> </ul> |

### 3. EU antaa suojelua ja turvapaikan

#### *Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen*

Komissio on vakuuttunut, että EU kykenee uudistamaan turvapaikkajärjestelmänsä. Uudistuksen tavoitteena on huolehtia paremmin suojelua tarvitsevista siirtolaisista ja järjestää heille ihmisarvoiset olosuhteet sekä palauttaa ne, joilla ei ole oikeutta jäädä Eurooppaan. EU:n on osoitettava kansalaisilleen, että se pystyy toteuttamaan turvapaikkajärjestelmän, joka on oikeuden- ja tarkoituksenmukainen ja joka yhdessä tiukennettujen rajatoimenpiteiden

kanssa auttaa hallitsemaan tulevia tilanteita, joissa muuttopaine mahdollisesti kasvaa jyrkästi. Sääntöjenvastaisten maahantulojen määrän väheneminen kriisiä edeltävälle tasolle ei muuta sitä tosiasiaa, että turvapaikkajärjestelmässä on puutteita ja se täytyy uudistaa perinpohjaisesti.

EU-tason lähestymistavalle on todellinen tarve. Sen on perustuttava vahvoille takeille siitä, että kukin jäsenvaltio käsittelee sille kuuluvat turvapaikkahakemukset, sekä jäsennellylle ja ennakoitavalle solidaarisuusmekanismille, jolla varmistetaan, että yhdellekään jäsenvaltiolle ei lankea kohtuuton taakka. EU:n turvapaikkajärjestelmä voi olla tuloksellinen ja synnyttää luottamusta vain, jos kyseinen solidaarisuusmekanismi on systemaattinen, ei tapauskohtainen. Lisäksi on otettava käyttöön selkeät ja yksinkertaiset yhteiset säännöt siitä, miten turvapaikkahakemukset käsitellään. Sääntöjen noudattamisen on perustuttava biometristen todisteiden tehostetulle käytölle, ja jäsenvaltioille on annettava riittävästi operatiivista ja taloudellista tukea.

EU:n turvapaikkajärjestelmä on altis väärinkäytöksille ja mahdollistaa saman henkilön eri maissa tekemät hakemukset ja laittoman edelleen liikkumisen niin kauan kuin hakijoiden kohtelussa on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä ja vastuu hakemusten käsittelystä voidaan helposti siirtää toiselle jäsenvaltiolle. Suojelun tarjoamiseen tarvitaan tiukempia sääntöjä ja yhdenmukaisia kriteerejä, ja turvapaikanhakijoihin ja suojaan oikeutettuihin on sovellettava oikeudenmukaisia ja yhdenvertaisia edellytyksiä koko EU:ssa. Turvapaikkajärjestelmä voi olla uskottava vain, jos turvapaikanhakijat, joiden hakemukset on hylätty ja joilla ei sen vuoksi ole enää oikeutta jäädä EU:n alueelle, palautetaan nopeasti lähtömaihinsa. Tämän vuoksi turvapaikkajärjestelmän ja toimivan palautusjärjestelmän välille on luotava saumaton yhteys perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

Komissio on esittänyt kaikki tarvittavat ehdotukset tämän mahdollistamiseksi, ja se kannattaa vaiheittaista lähestymistapaa kunkin ehdotuksen käsittelyyn. Turvapaikkauudistusta koskevista ehdotuksista viiden osalta ollaan pääsemässä tasapainoiseen poliittiseen yhteisymmärrykseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston pitäisi saattaa prosessi päätökseen ennen Euroopan parlamentin vaaleja ja osoittaa näin kansalaisille, että EU pystyy viemään asioita eteenpäin. Kuten komissio totesi joulukuussa 2018<sup>41</sup>, jokaisella ehdotuksella on omat hyötynsä, eikä niiden hyväksymiselle erikseen ole teknisiä tai oikeudellisia esteitä. Aseman määrittelyä koskeva asetus takaisi pakolaisaseman saaneiden oikeudet ja ehkäisisi laitonta edelleen liikkumista. Laittomaan edelleen liikkumiseen puututaan myös vastaanotto-olosuhteita koskevalla direktiivillä, koska sillä varmistettaisiin yhdenmukaistetut ja ihmisarvoiset olosuhteet turvapaikanhakijoille koko EU:ssa. Turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen nojalla virasto voisi antaa jäsenvaltioille nopeasti täyden tuen. Eurodac-tietokantaa koskevien uusien sääntöjen ansiosta jäsenvaltiot voisivat jäljittää edelleen liikkumista ja helpommin tunnistaa ihmiset, joilla ei ole oikeutta jäädä EU:n alueelle. Unionin uudelleensijoittamiskehyksen avulla voitaisiin taata turvalliset ja lailliset maahantuloväylät, vähentää sääntöjenvastaista maahantuloa ja edistää suhteita ulkoisiin kumppaneihin. Komissio jatkaa yhteistyötä niin Euroopan parlamentin kuin neuvoston kanssa kehyksen loppuun saattamiseksi.

---

<sup>41</sup> COM(2018) 798 final, 4.12.2018.

Komissio seuraa jatkossakin sitä, miten jäsenvaltiot soveltavat EU:n nykyistä turvapaikkajärjestelmää. Se esimerkiksi tarkastelee puutteita järjestelmän toteutuksessa tai tavassa, jolla eri turvapaikkavälineet on viety osaksi kansallista lainsäädäntöä.

#### *EU:n tuki suojelun järjestämisessä ulkomailla*

Turvallinen ja hallittu uudelleensijoitus sitä eniten tarvitseville on EU:n arvojen mukaista ja lisää EU:n uskottavuutta kumppanimaissa. Uudelleensijoittaminen tarjoaa turvallisen reitin Eurooppaan niille, joilla on oikeus kansainväliseen suojeluun. EU:n nykyisen uudelleensijoitusjärjestelmän mukaisesti 20 jäsenvaltiota on lupautunut ottamaan vastaan yli 50 000 suojelun tarpeessa eniten olevaa henkilöä lokakuuhun 2019 mennessä; heistä 24 000 on jo saanut suojan EU:sta. Esimerkiksi käynnissä oleva yli 2 000 henkilön uudelleensijoittaminen Libyasta on tärkeä osoitus EU:n kyvystä tarjota suojelua sitä tarvitseville yhteistyössä UNHCR:n ja Nigerin viranomaisten kanssa. Jäsenvaltioiden on pidettävä kiinni lupauksistaan ja otettava vastaan uudelleensijoittamista vielä odottavat henkilöt ennen määräjän umpeutumista lokakuussa.

Pakolaisten ja siirtolaisten suojelu EU:n ulkopuolella on ollut yksi EU:n politiikan kulmakivi vuodesta 2015. Miljoonia konfliktia paenneita ihmisiä on autettu perustarpeiden täyttämisessä ja elämänlaadun parantamisessa. Varsinkin Syyrian pitkittyneen kriisin seurauksena humanitaariset tarpeet ovat edelleen valtavat: apua tarvitsee yli 13 miljoonaa ihmistä Syyriassa ja 5,6 miljoonaa naapurimaissa.

- Turkki saa Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineestä EU:n tukea lähes 4 miljoonan syyrialaispakolaisen isännöimiseen. Vuoden 2018 loppuun mennessä humanitaarisella avulla oli tuettu 1,5:tä miljoonaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevaa pakolaista hätätilanteiden sosiaalisen turvaverkon puitteissa ja yli 410 000 oppilaan koulunkäyntiä.<sup>42</sup> Lisäksi 600 000:ta lasta on autettu Turkin koulujärjestelmään sopeutumisessa. Perusterveydenhoidon alalla on rahoitettu 4 miljoonaa käyntiä, ja yli 500 000 syyrialaislasta on rokotettu. Kolmen miljardin euron suuruisesta toisesta rahoituserästä 1,2 miljardia euroa on nyt sidottu.
- EU lunasti vuonna 2018 sitoumuksen, jonka se oli antanut Syyrian ja sen lähialueiden tukemiseksi järjestetyssä Bryssel II -konferenssissa. Sen myötä EU:n ja sen jäsenvaltioiden kriisin alusta lähtien antaman tuen kokonaismäärä nousi lähes 17 miljardiin euroon, mikä tekee EU:sta suurimman avunantajan. Turkin lisäksi EU on antanut huomattavaa humanitaarista apua Syyrian sisällä siirtymään joutuneille, pakolaisille ja heitä vastaanottaneille yhteisöille Jordaniassa ja Libanonissa sekä auttanut Irakia ja Egyptiä. Kaiken kaikkiaan Syyrian kriisin johdosta perustetusta EU:n alueellisesta erityisrahastosta<sup>43</sup> on tuettu vuoden 2018 aikana noin kahta miljoonaa syyrialaispakolaista ja heitä vastaanottaneita yhteisöjä. Pian järjestettävä Bryssel III -konferenssi tulee olemaan tärkein Syyrian kriisin johdosta vuonna 2019 järjestettävä tapahtuma, jossa EU aikoo säilyttää rahoituslupauksensa aiempien vuosien tasolla.

<sup>42</sup> Koulutusta tukevasta ehdollisesta rahansiirto-ohjelmasta (CCTE).

<sup>43</sup> Erityisrahaston määrärahat olivat vuoden 2018 lopussa 1,6 miljardia euroa, ja ne olivat peräisin 22 jäsenvaltiolta ja Turkilta sekä EU:n talousarviosta. Varoista 94 prosenttia on sidottu, 74 prosentista on tehty sopimus ja 690 miljoonaa euroa on maksettu. Strategisessa väliarvioinnissa suositeltiin, että EU:n erityisrahaston joulukuussa 2019 päättyvää toimikautta jatkettaisiin.

- Pohjois-Afrikan ja Afrikan sarven alueellisissa kehitys- ja suojeleohjelmissä<sup>44</sup> tuetaan sellaisten kolmansien maiden suojele- ja kehitystarpeita, joissa on suuri määrä pakolaisia.
- Suojelu on yksi EU:n Afrikka-hätärahaston tärkeimmistä rahoituskohteista. Rahasto täydentää humanitaarista apua, ja sen avulla huolehditaan pakkomuuttajien perustarpeista. Yksistään Afrikan sarven alueella on yli 4 miljoonaa pakolaista ja arviolta 10 miljoonaa hätäsiirtolaista. Siellä hätärahastosta on autettu pakolaisyhteisöjä tulemaan omavaraisiksi ja tuettu vastaanottajayhteisöjä. Hätärahaston rahoituksessa kiinnitetään erityistä huomiota tilanteen vakauttamiseen Somaliassa ja Sudanissa, mikä on elintärkeää.

Pakkomuutto on maailmanlaajuinen ilmiö, joka edellyttää maailmanlaajuisia ratkaisuja. Toimivat turvapaikkajärjestelmät ovat avainasemassa niin kumppanimaissa kuin EU:ssakin. EU:n olisi hyödynnettävä pakolaisia koskevan Global Compact -aloitteen työntövoimaa ja jatkettava olemassa olevien kehystensä käyttöä auttaakseen kolmansia maita pakolaisten tukemisessa EU:n ulkopuolella.

| Tärkeimmät seuraavat toimet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi hyväksyttävä <b>uusi säädöskehys</b>, jotta Eurooppaan saadaan yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka auttaa selviämään tulevaisuuden haasteista. Viimeistelyvaiheessa olevat ehdotukset olisi hyväksyttävä ennen Euroopan parlamentin vaaleja.</li> <li>• Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että ne lunastavat lupauksensa 50 000 henkilön <b>uudelleensijoittamisesta</b> määräajassa eli lokakuun 2019 loppuun mennessä.</li> <li>• EU:n ja jäsenvaltioiden olisi jatkettava tukea, joka on välttämätön <b>pakolaisten ja siirtolaisten suojelemiseksi kolmansissa maissa</b>. Tämä tarkoittaa myös aiemmasta rahoituksen tasosta kiinni pitämistä Syyrian hyväksi pian järjestettävässä Bryssel III -konferenssissa.</li> </ul> |

#### 4. Laillinen muuttoliike ja kotouttaminen

Lailliset maahantuloväylät ovat keskeinen osa muuttoliikkeen hallintaa EU:ssa, koska ne auttavat ehkäisemään sääntöjenvastaista maahantuloa ja ovat osoitus EU:n sitoutumisesta aitoon ja pitkäkestoiseen kumppanuuteen. Niitä tarvitaan myös siksi, että EU voi niiden avulla täyttää nykyiset ja tulevat osaamistarpeensa. Laillinen muuttoliike toteutuu hyvin suunnitellun EU-tason oikeudellisen kehyksen puitteissa. Kehys kattaa kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset ja -menettelyt ja oikeudet. Jäsenvaltiot päättävät itse, kuinka monta kolmansien maiden kansalaista ne päästävät maahan taloudellisin perustein. Neuvottelut tärkeimmästä asiaan liittyvästä ehdotuksesta, jonka tarkoituksena on sinistä korttia koskevan direktiivin tarkistus, ovat kuitenkin jumiutuneet. Komissio esittää pian laillista muuttoliikettä koskevasta sääntelykehyksestä tehdyn kokonaisvaltaisen arvioinnin (nk. toimivuustarkastuksen) tulokset jatkokäsittelyä varten.

Jo nyt on käynnissä tai valmisteilla useita työvoiman muuttoliikettä koskevia kokeiluhankkeita. Ne ovat olennainen osa työtä, jolla valmistellaan uutta lähestymistapaa lailliseen muuttoliikkeeseen. Tällaisilla kokeiluhankkeilla voidaan testata ja ottaa käyttöön uusia rakenteita ja lähestymistapoja, joilla laillista muuttoliikettä voidaan hallita

<sup>44</sup> Ohjelmat rahoitetaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta. Vuodesta 2015 on myönnetty noin 37 miljoonaa euroa suojeleuhankkeisiin Pohjois-Afrikassa ja 27,5 miljoonaa euroa suojeleuhankkeisiin Afrikan sarvessa.

tuloksellisemmin tärkeimpien kumppanimaiden kanssa. Joidenkin hankkeiden alussa paikataan IT-alan osaamisvajetta ja lopussa tuetaan siirtotyöläisten uudelleenkotouttamista. Näihin hankkeisiin osallistuvat Belgia, Liettua, Marokko ja Nigeria. Arvioitavina on myös hanke-ehdotuksia, joissa Espanja ja Ranska tekisivät yhteistyötä Pohjois-Afrikan maiden kanssa. Ne täydentävät joulukuussa 2018 hyväksyttyä laillisen muuttoliikkeen alueellista ohjelmaa, jossa Saksa on sopinut liikkuvuusjärjestelyistä eräiden Pohjois-Afrikan maiden kanssa.

Kotouttaminen on olennainen osa muuttoprosessia. Sen avulla varmistetaan, että silloin kun henkilöillä on oikeus jäädä maahan, heidän taitojaan ja osaamistaan käytetään ja kehitetään kaikkien hyväksi. Lisäksi sillä taataan yhteiskuntien osallistavuus ja yhteenkuuluvuus. Laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten onnistunut kotouttaminen on ratkaisevassa asemassa, kun muuttoliikkeestä pyritään tekemään niin taloudellisesti kuin sosiaalisestikin toimivaa – varsinkin, kun otetaan huomioon kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten väliset erot työllisyydessä, köyhyydessä sekä koulutuksen ja terveydenhuollon kaltaisten peruspalvelujen saatavuudessa. Laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kotouttamisen tukeminen on keskeisellä sijalla monivuotista rahoituskehystä (2021–2027) koskevassa ehdotuksessa<sup>45</sup>. Kotoutuksen alkuvaiheessa toteutettavissa toimissa keskitytään yleensä kielen ja kansalaistaitojen perusopetukseen ja keskitettyihin neuvontapalveluihin.<sup>46</sup> Toisentyyppisissä toimenpiteissä keskityttäisiin kolmansien maiden kansalaisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden järjestelmällisempään työmarkkinoille integroimiseen<sup>47</sup> ja sosiaaliseen osallisuuteen<sup>48</sup>.

Toinen tärkeä näkökohta on torjua työvoiman hyväksikäyttöä, joka on yksi sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen vetotekijä. EU:n lainsäädäntö kieltää sääntöjenvastaisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työllistämisen, myös hyväksikäyttöön perustuvissa työoloissa, ja edellyttää vähimmäisnormien käyttöönottoa rikkomusten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja niistä rankaisemiseksi.

| Tärkeimmät seuraavat toimet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komissio saattaa päätökseen laillista muuttoliikettä koskevan sääntelykehityksen kokonaisvaltaisen arvioinnin (nk. <b>toimivuustarkastuksen</b>) ja aikoo kuulla sidosryhmiä sen tuloksista.</li> <li>• Jäsenvaltioiden olisi EU:n tuella tehostettava <b>laillista muuttoliikettä koskevia kokeiluhankkeita</b> lisäämällä tukea uusille hankkeille ja luomalla synergioita jäsenvaltioiden hankkeiden välillä.</li> <li>• Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi varmistettava tuki <b>kotouttamistoimille seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä</b>.</li> <li>• EU:n olisi hyödynnettävä uusia rahoitusohjelmia koordinoinnin parantamiseen, osaamisen</li> </ul> |

<sup>45</sup> Komission ehdotuksella otetaan käyttöön seitsemää eri rahastoa koskevat yhteiset säännöt, joiden tarkoituksena on varmistaa paremmat synergiat ja siis suurempi tehokkuus laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kotouttamisessa.

<sup>46</sup> Rahoitus pääasiassa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta. Muita avustustoimia voidaan toteuttaa asumisen, terveydenhoidon ja vastaanottajayhteisöihin kotouttamisen kaltaisilla aloilla.

<sup>47</sup> Tämä käsittää muun muassa työhön liittyvän kielikoulutuksen, ammattikoulutusohjelmat, itsenäisen ammattiharjoittamisen tukitoimet, naisten työmarkkinaosallistumisen edistämisen ja sosiaalisen osallisuuden Euroopan sosiaalirahasto plussasta annetussa asetusehdotuksessa esitettyjen erityistavoitteiden mukaisesti.

<sup>48</sup> Sosiaaliseen osallisuuteen Euroopan sosiaalirahasto plussasta korvamerkityillä varoilla (25 %). Myös Euroopan aluekehitysrahastosta voidaan tukea uusiin vastaanottoiloihin ja sosiaaliseen asuntotuotantoon tehtäviä investointeja sekä köyhien kaupunki- ja maaseutualueiden elvyttämistä.

## V. PÄÄTELMÄT

Muuttopaineen tasainen kasvu ja epävakauden riski EU:n ulkopuolella varmistavat, että muuttoliike on jatkossakin yksi EU:n suurimmista haasteista. Sen vuoksi on tärkeää, että EU:lla on välineet, joita se tulee tarvitsemaan lähivuosina: syvä kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, riittävä rahoitus, tarkoituksenmukainen oikeuskehys ja operatiivinen valmius, joka perustuu solidaarisuuden ja vastuun väliseen tasapainoon, jonka on puolestaan oltava EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan lähtökohta. Komission katsoo, että mikäli EU:n halutaan olevan haasteen tasalla, oikea tapa sen varmistamiseksi on hyväksyä sen esittämät ehdotukset, joilla uudistetaan Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja parannetaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston valmiuksia, ja huolehtia riittävän kunnianhimoisesta rahoituksesta seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa on välttämätön, koska siihen kuuluu toimia EU:n ulkopuolella (ulkorajoilla yhteistyössä kumppaneiden kanssa) ja EU:n sisällä. Määrätietoinen raja- ja maahanmuuttopolitiikka kytkeytyy vahvasti kykyyn säilyttää Schengen-alueen tarjoamat hyödyt. Sisärajavalvonta on tällä hetkellä käytössä kuudessa Schengen-valtiossa<sup>49</sup>. Komissio on esittänyt turvallisuuden parantamista poliisien tekemillä oikeasuhteisilla tarkastuksilla ja poliisiyhteistyöllä ilman varsinaista rajavalvontaa ja ehdottanut muutoksia sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista koskeviin sääntöihin.<sup>50</sup> Nyt on aika luoda tilannekatsaus, jossa otetaan huomioon kaikki toteutetut toimet ulkorajojen turvallisuuden tehostamiseksi ja sääntöjenvastaisen maahantulon väheneminen. Tavoitteena on lopettaa sisärajavalvonta ja palauttaa Schengen-alueen toiminta täysimittaiseksi.

Euroopan muuttoliikeagendaa alettiin soveltaa neljä vuotta sitten. Sinä aikana on käynyt ilmeiseksi, että tilanteen hallinta edellyttää jatkuvaa määrätietoista työtä kokonaisvaltaisen lähestymistavan kaikilla osa-alueilla. Yhtenäinen toiminta, jäsenvaltioiden ja EU:n yhteiset toimet ja tiivis yhteistyö EU:n ulkopuolisten kumppaneiden kanssa ovat tuottaneet tulosta. Ne ovat ainoa tapa saada muuttoliike paremmin hallintaan ja huolehtia siitä, että muuttoliikepolitiikkaa nojaa jatkossakin EU:n omiin arvoihin. Myös EU:n kansalaiset odottavat EU:n toimivan näin.

<sup>49</sup> Itävallassa, Saksassa, Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa muuttoliikekriisiin ja laittomaan edelleen liikkumiseen liittyvistä syistä ja Ranskassa etupäässä terrorismiuhan takia.

<sup>50</sup> C(2017) 3349 final, 12.5.2017, C(2017) 6560 final, 27.9.2017, ja COM(2017) 571 final, 27.9.2017.