

Asia

OSA; Euroopan muuttoliikeagenda

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 13.5.2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final, myöhemmin muuttoliikestrategia) ja esitteli sen samana päivänä Coreperissa. Alustavia näkemyksiä strategian neljän pilarin alla olevista ehdotuksista vaihdettiin OSA-neuvosten kokouksessa 22.5.2015. Strategian sisäistä ulottuvuutta käsitellään SCIFAssa 5.6.2015 ja ulkoista ulottuvuutta HLWG:ssä samana päivänä. Poliittinen keskustelu muuttoliikestrategiasta ja siihen liittyvistä konkreettisista ehdotuksista käydään OSA- neuvostossa 16.6.2015. Muuttoliike on myös Eurooppa-neuvoston asialistalla 25.- 26.6.2015.

Erityisesti Euroopan muuttoliikestrategian välittömiä toimenpiteitä koskeva osio liittyy Eurooppa-neuvoston 23.4.2015 antamaan Välimeren tilannetta koskevaan julkilausumaan (EUCO 18/15). EU:n puheenjohtajamaa valmisteli yhdessä komission ja EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa tiekartan (8497/15), jonka avulla seurataan julkilausuman toimenpiteiden täytäntöönpanoa kesäkuun Eurooppa-neuvostoon asti.

Komissio antoi ensimmäiset ehdotuksensa muuttoliikestrategian täytäntöönpanemiseksi 27.5.2015. Eduskunnalle annetaan tietoa näistä ehdotuksista erikseen.

Suomen kanta

Suomi pitää tervetulleena komission työtä kattavamman eurooppalaisen muuttoliikestrategian saavuttamiseksi. Muuttoliiketeema edellyttää laaja-alaista lähestymistapaa, jolla turvataan ja kunnioitetaan täysimääräisesti maahanmuuttajien ihmisoikeuksia kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Kokonaisvaltainen lähestymistapa mahdollistaa muuttoliikkeen hallinnan yksilöiden ja yhteiskunnan etujen mukaisesti. Kestävimmät ratkaisut muuttoliikkeeseen saadaan vaikuttamalla ongelmien alkulähteillä eli lähtö- ja kauttakulkumaissa. Keskeisintä on olemassa olevan sääntelyn tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittäminen. Solidaarisuutta voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Olennaista on, että solidaarisuustoimet ovat kestäväällä pohjalla. Muuttoliikepolitiikan tulee edistää EU:n talouskasvua ja kilpailukykyä.

Myös sisäisen turvallisuuden kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Euroopan muuttoliikestrategian lisäksi useat muut EU:n politiikka-asiakirjat, kuten EU:n turvallisuusagenda, digitaalisten sisämarkkinoiden strategia ja korkean edustajan tuleva Euroopan turvallisuusstrategia, edistävät sisäisen turvallisuuden kehittämistä. EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuus (IBM) muodostaa linkin sisäisen turvallisuuden ja muuttoliikestrategioiden välille. On tärkeää, että nämä politiikka-asiakirjat pannaan täytäntöön yhtenäisellä ja johdonmukaisella tavalla.

Suomi katsoo, että tilanteen johdosta käynnistetyillä toimilla tulisi olla jatkuvuutta, jotta erilaiset toimintasuunnitelmat ja tiekartat eivät olisi päällekkäisiä tai ristiriitaisia.

Kantaosio noudattaa komission ehdotuksen rakennetta, jossa ensin listataan välittömiä toimia ja sen jälkeen esitellään pidemmän aikavälin toimet ryhmitellen ne neljään pilariin. Sen jälkeen hahmotellaan pitkän aikavälin malleja.

1. Välittömät toimet:

Ihmishenkien pelastaminen merellä ja toimenpiteiden kohdentaminen salakuljettajien verkostoihin

Suomi pitää hyvänä, että Frontexin koordinoimien yhteisoperaatioiden (EPN Triton ja Poseidon Sea) rahoitus kolminkertaistetaan ja niiden operaatioaluetta laajennetaan.

Osana EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimia Suomi tukee uuden sotilaallisen operaation valmistelua ihmissalakuljettajien liiketoimintamallin häiritsemiseksi Välimerellä. Kansainvälisoikeudelliset kysymykset on otettava huomioon operaation valmistelussa. YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti (7 luku) on ensisijainen oikeusperusta, jonka saamiseen tulee pyrkiä. Operaation tehtävän ja toteuttamistavan tulee olla selkeitä. Toimiva yhteistyö ja tiedonkulku Välimeren alueella käynnistettävän YTPP-operaation ja alueella jo olevien Frontexin koordinoimien operaatioiden välillä on tärkeää. Suomi arvioi yksityiskohtien tarkentuessa omia osallistumismahdollisuuksiaan.

Myös EU:n siviilikriisinhallintatoimet tukevat siirtolaisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisussa ja siirtolaisuuden perimmäisten syihin vastaamista. Suomi tukee jo käynnissä olevien operaatioiden kuten EUCAP Sahel Niger –siviilikriisinhallintaoperaation mandaattien laajentamista esimerkiksi rajaturvallisuuden vahvistamiseksi ja terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen työn tehostamiseksi.

Ihmssalakuljetuksen torjunnan tehostamiseksi on keskeistä huolehtia, että operatiivisen viranomaisyhteistyön (erityisesti EUROPOL, FRONTEX) ja tietojen vaihdon toimivuudesta niin kansallisella kuin EU:n tasolla. Tilanteen hallinnassa ihmssalakuljettajien ja heidän verkostojensa toimintaan vaikuttaminen (mm. salakuljettajien syytteeseen saattaminen ja veneiden takavarikointi) on yksi tärkeimmistä toimenpiteistä. Myös salakuljetuksen torjumisessa toiminnan lähtökohtana tulee olla salakuljetuksen kohteena olevien ihmisten suojelu ja heidän ihmisoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen.

EU:n sisäiset siirrot ja uudelleensijoittaminen

Komissio on 27.5.2015 antanut tarkemmat ehdotukset EU:n sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta. Ehdotuksia tullaan käsittelemään erikseen ja Suomi muodostaa kantansa näihin ehdotuksiin niitä koskevan E-kirjeen käsittelyn yhteydessä.

Laittoman muuttoliikkeen vähentäminen ja kolmasmaayhteistyö muuttovirtojen hallitsemiseksi

EU:n tulee laittoman muuttoliikkeen vähentämiseksi tiivistää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa erityisesti ongelmien perussyihin puuttumiseksi, sekä toimia kaikilla politiikan aloilla johdonmukaisesti sen edistämiseksi, että liikkuvuus EU:n ja kolmansien maiden välillä tapahtuisi laillisten maahantuloväylien kautta. EU voi puuttua muuttoliikkeen taustatekijöihin tukemalla kolmansia lähtö- ja kauttakulkumaita mm. demokraattisten instituutioiden rakentamisessa, köyhyyden vähentämisessä, vahvistamalla kumppanimaiden hyvää hallintoa, oikeusvaltiota ja kansalaisyhteiskuntaa sekä tukemalla konfliktien jälkeen jälleenrakennusta.

Muuttoliikepolitiikassa tulee huomioida ulkoiset vaikutukset kehitysmaille, Lissabonin sopimuksen (artikla 208) mukaisesti. On tärkeää, että EU:n maahanmuutto- ja ulko- ja kehityspolitiikat tukevat toisiaan, jotta kolmasmaayhteistyö olisi tehokasta ja johdonmukaista. EU:n tulisi edistää vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa ja jatkaa tätä työtä mm. liikkuvuuskumppanuuksien ja vuoropuhelujen välityksellä sekä Afrikan sarven- ja Sahelin strategioidensa kautta. Euroopan naapuruuspolitiikan uudistamisprosessissa muuttoliikkeellä tulisi olla keskeinen asema.

Suomi pitää tärkeänä, että EU tekee muuttoliike-kysymyksissä yhteistyötä myös keskeisten kumppanimaiden kanssa, koska muuttoliike on globaali ilmiö.

EU:n työkalujen käyttäminen etulinjassa olevien jäsenmaiden auttamiseksi

Suomi katsoo, että EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta on varmistettava niin, että suojelun tarpeessa olevat henkilöt saavat suojelua. Kaikilta maahantulijoilta on siksi otettava sormenjäljet EU-lainsäädännön mukaisesti.

Suomi kannattaa komission esittämää "Hotspot" -lähestymistapaa. Olisi tärkeää, että kaikki maahantulijat rekisteröitäisiin siten, että heistä EU-alueelle tulon yhteydessä kerätyt tiedot olisivat käytettävissä kaikissa Schengen-maissa. Tältä osin Suomi pitää perusteltuna myös muiden biometristen tunnisteen kuin sormenjälkien käytön selvittämistä. Samalla palautusten on toimittava tehokkaasti, tällä on merkittävä signaali vaikutus myös ihmishenkien pelastamisen näkökulmasta.

Komission esittämät kontribuutiot toimivaltaisten EU-virastojen tukioperaatioihin, joilla parannetaan rajavalvontaa tai tuetaan paineiden alla olevien järjestelmien toimivuutta EU-lainsäädännön mukaisesti, tukevat sitä, että solidaarisuustoimet ovat kestäväällä pohjalla. Suomi on osallistunut ja osallistuu myös jatkossa Frontexin ja EASOn tukitoimiin Välimerellä konkreettisesti, kalusto-, henkilöstö- ja asiantuntijaresursseilla.

2. Neljä pilaria muuttoliikkeen paremmaksi hallinnoimiseksi:

2.1. Laittomaan muuttoliikkeeseen johtavien yllykkeiden vähentäminen

Suomi katsoo, että kestävimmat ratkaisut myös Välimeren tilanteeseen saadaan vaikuttamalla ongelmien alkulähteillä eli lähtö- ja kauttakulkumaissa. EU voi kehitysyhteistyöllään vaikuttaa lähtömaiden olosuhteiden parantamiseen. Kriisien ratkaisemiseksi EU:n tulisi kuitenkin panna kaikki ulkopoliittiset keinonsa tehokkaasti käyttöön. Muuttoliikeasioita tulisi priorisoida EU:n ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikassa, ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa vahvistaa kaikilla yhteiskuntien vakauteen ja turvallisuuteen vaikuttavilla sektoreilla.

Kaiken kolmasmaayhteistyön lähtökohtana tulee olla muuttajien ihmisoikeuksien täysimääräinen turvaaminen ja kunnioittaminen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien kuten naisten, lasten ja vähemmistöihin kuuluvien oikeuksiin tulee kiinnittää huomiota. Muuttoliikkeeseen liittyviä positiivisia vaikutuksia ja haasteita tulisi arvioida järjestelmällisesti kehitysyhteistyötoimien suunnitteluprosesseissa.

Ihmissalakuljettajien ja -kauppioiden torjuminen

Ihmissalakuljetukseen ja – kauppaan on puututtava lisäämällä yhteistyötä EU:n virastojen, jäsenmaiden ja kolmansien maiden välillä. Suomi kannattaa komission esittämiä käytännön toimia, joilla voidaan estää ja vaikeuttaa ihmissalakuljettajien toimintaa ja estää alusten lähtö. Operatiivista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on vahvistettava jäsenvaltioiden ja virastojen (mm. Europol, Frontex, Eurojust) kesken sekä lähtömaiden kanssa hyödyntäen olemassa olevaa toimintapoliittista sykliä. Ihmissalakuljettajien toimintaan sosiaalisessa mediassa on myös puututtava päättäväisesti ja konkreettisesti. Suomi kannattaa myös Europolin johtaman JOT MARE -operaation (joint maritime information operation) vahvistamista.

Paluu

Suomi kannattaa lämpimästi EU:n paluupolitiikan vahvistamista edelleen. Takaisinottosopimusten solmimista keskeisten alkuperämaiden kanssa tulisi lisätä. Tulee varmistaa EU:n olemassa olevien takaisinottosopimusten soveltaminen ja tukea yhteistyötä paluu- ja takaisinottoasioissa EU:ssa sekä EU:n ja keskeisten maiden välillä keskittyen käytännön yhteistyöhön. Paluupolitiikan tulisi selkeästi noudattaa non-refoulement -periaatetta, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Suomi kannattaa Frontexin roolin vahvistamista palautusoperaatioissa.

2.2. Ihmishenkien säästäminen ja ulkorajojen turvaaminen

Suomi tukee Frontexin roolin ja resurssien kasvattamista sekä EU:n rannikkovartiostoyhteistyön kehittämistä.

Suomi katsoo, että EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden (IBM) konsepti tulee päivittää IBM-strategiaksi ja sen implementointia ohjaavaksi IBM-käsikirjaksi. Työn avulla voidaan yhteisesti määritellä EU:n rajaturvallisuutta koskevat unionin standardit. Päivitetty IBM-strategia ja käsikirja tulisi ottaa tehokkaasti ja yhtenäisellä tavalla käyttöön jäsenvaltioissa.

Lisääntyvän liikkuvuuden mahdollistamiseksi ja rajat ylittävän rikollisuuden estämisen edistämiseksi Euroopan parlamentin ja Neuvoston tulisi päästä mahdollisimman pian sopimukseen Älykkäät rajat -paketista. Jäsenvaltioille ja eu-LISAlle tulee osoittaa riittävästi resursseja Entry-Exit -järjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman ottamiseksi operationaaliseen käyttöön suunnitellusti vuosien 2019-2020 aikana.

Suomi tukee EU:n toimia vahvistaa kolmansien maiden rajavalvontakapasiteetteja.

2.3. Vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

Suomi kannattaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkalainsäädännön toimeenpanon entistä tehokkaampaa seurantaa. On tärkeää, että EU-säädökset saatetaan osaksi jäsenmaiden kansallista oikeutta ja niitä sovelletaan yhdenmukaisesti.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että turvapaikkamenettelyyn liittyvät väärinkäytökset nostetaan keskustelun kohteeksi. Turvapaikkamenettelyyn liittyvien väärinkäytösten osalta Suomi katsoo, että voimassa olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kaikki välineet tulisi ottaa tehokkaasti käyttöön. Suomi kannattaa ohjeiden laatimista turvapaikkamenettelyn väärinkäytön torjumiseksi.

Suomi ei näe tarvetta yhteisen eurooppalaisen turvapaikkalainsäädännön uudistamiseen lähitulevaisuudessa, koska viimeisiä toisen vaiheen säädöksiä vasta saatetaan osaksi jäsenmaiden kansallista oikeutta. Asiaa voidaan tarkastella pitkällä aikavälillä soveltamiskokemusten ja arvioinnin pohjalta. Suomi pitää keskustelua turvapaikkapäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ennenaikaisena. Asiaan voidaan palata, kun turvapaikkapäätöksenteko EU:ssa on yhtenäistä.

Dublin-järjestelmä

Suomessa ei ole havaittu tarpeita perustavaa laatua oleviin muutoksiin järjestelmässä. Kannatamme järjestelmän arviointia ja olemme valmiita tarkastelemaan siltä pohjalta tehtäviä parannusehdotuksia. Jäsenvaltioiden Dublin-virkamiesten yhteistyön vahvistaminen luomalla verkosto EASOn yhteyteen on kannatettavaa.

2.4. Uuden laillisen muuttoliikkeen politiikka

Laillisessa maahanmuutossa ensisijaista on nykyisen lainsäädännön tehokas toimeenpano. Suomi suhtautuu myönteisesti erityisosaajadirektiivin (ns. Blue Card-järjestelmä) tarkistamisen ja modernisoinnin tutkimiseen.

Laillisen muuttoliikkeen ja viisumipolitiikan parempi hallinta

Suomi kannattaa myös keskustelun jatkamista EU:n taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyyn sekä muuttoliikkeen välisistä yhteyksistä samoin kuin näihin liittyvien tärkeiden politiikoiden roolista, kuten työllisyys-, kotoutumis-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspolitiikoista. Suomi suhtautuu uuden "Touring-viisumin" käyttöönottoon varauksellisesti, koska sen käytön valvonta olisi hyvin hankalaa. Säännöllisesti matkustavien henkilöiden matkoja voidaan edistää viisumivapaussopimuksin tai erilaisin viisumihelpotuksin, kunhan on olemassa riittävät takuut takaisinottosopimusten, viisumisäännöstöön sisältyvien lykkäämislausekkeiden, monitorointimekanismien ym. muodossa. Yleisesti Suomi kannattaa hyvää yhteistyötä viranomaisten kesken viisumi- ja muuttoliikeasioissa, sekä sujuvaa tiedonvaihtoa Schengen-maiden välillä. Toimiva järjestelmä mahdollistaa enemmän joustavuutta säännöllisiä vierailijoita kohtaan. VIS-järjestelmä yksin ja myöhemmin yhdessä Entry-exit- ja RTP-järjestelmien kanssa auttaa edistämään säännöllisiä lyhyen aikavälin vierailuja ja estämään laitonta muuttoliikettä.

On ilmeistä, että työvoiman maahanmuuttosäännösten harmonisointi on johtanut toisistaan poikkeaviin käytännön vaikutuksiin eri jäsenvaltioissa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että työmarkkinoiden vetovoimaisuudet, maahanmuuton perinteet sekä

työvoiman kysynnän ja tarjonnan dynamiikat ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia. Lupasääntelyn yhdenmukaistaminen ei tällöin välttämättä riitä tuottamaan yhdenmukaisia vaikutuksia. Suomi esittääkin harkittavaksi, tulisiko harmonisoinnissa jatkossa kiinnittää huomiota pelkän sääntelyn yhdenmukaistamisen sijaan myös lopputuloksen yhdenmukaisuuteen eri jäsenvaltioissa.

Tehokas kotoutuminen

Strategiassa voisi näkyä paremmin EU-tasolla tehtävä kehittämistyö esim. EU:n kotouttamisindikaattoreiden edelleen kehittäminen sekä EU-laajuisen kotouttamista koskevan tutkimustoiminnan vahvistaminen. Lisäksi on tärkeää, että käytäntöjen ja tietojen vaihtoon EU:n tasolla ja jäsenmaiden kesken on edelleen toimivat mekanismit ja foorumit, jotka mahdollistavat jäsenmaiden kotouttamispolitiikan aktiivisen kehittämistyön. Kotouttamisprosessin osalta on erityisen tärkeää tukea muun muassa alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta, mahdollisuutta kielikoulutukseen, sekä osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen varmistamista. Lisäksi pysyvämmiin jäsenvaltioon muuttavien kohdalla on tärkeää taata mm. mahdollisuus työllistykseen ja työvoimapalveluihin, tuki yrittäjyyteen sekä lasten ja nuorten koulutus. Kotoutuminen ja hyvä kotouttamispolitiikka on tärkeää yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien näkökulmasta.

3. Keskustelu pitkän aikavälin toimenpiteistä:

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän loppuun saattaminen

Suomi ei näe tarvetta EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistamiseen näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa, kun viimeisiä toisen vaiheen säädöksiä vasta saatetaan osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeutta. Uudistaminen voi olla tarpeen pitkällä aikavälillä soveltamiskokemusten ja arvioinnin pohjalta.

Ajatukset turvapaikkapäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ovat tällä hetkellä ennenaikaisia. Asiaan voidaan palata siinä vaiheessa, kun turvapaikkapäätöksenteko EU:ssa on yhtenäistä. Tällaisten asioiden selvittämisen aloittaminen laajojen piirien keskustelulla lienee hyvä etenemistapa. Ottaen huomioon lähiaikojen haasteet, voimavarojen kohdistaminen tällaiseen ei ole tällä hetkellä tarkoituksenmukaista.

Euroopan rajojen yhteinen valvonta (jaettu vastuu)

Suomi tukee jäsenmaiden välisen rajaturvallisuusyhteistyön tehostamista, Frontexin roolin vahvistamista sekä rannikkovartiostoyhteistyön tiivistämistä. Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena EU:n ylikansallisen rajavartiointijärjestelmän tai rannikkovartiostotoimintojen kehittämistä.

Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee tulevaisuudessakin perustua jäsenmaiden täyteen vastuuseen niiden ulkorajoista, EU:n tukeen jäsenvaltioille sekä Frontexin ja muiden virastojen koordinoiminaan jäsenmaiden väliseen yhteistyöhön ja solidaarisuuteen. Euroopan rajavartiointijärjestelmästä (ESBG) tulisi kehittää Frontexin työkalu jäsenmaiden tehokkaampaan tukemiseen.

Rannikkovartiostoyhteistyön tehostamisen tavoitteena tulee olla mm. synergioiden hakeminen, resurssien yhteiskäyttö, tiedonvaihdon tehostaminen sekä hyvien käytäntöjen vaihtaminen.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että laillisen muuttoliikkeen kehittämiseen haetaan uusia ideoita. Tarkemman kannanmuodostuksen kannalta tarvitaan kuitenkin laillisen muuttoliikkeen uudesta mallista komissiolta tarkempaa tietoa.

Pääasiallinen sisältö

Komissio esittelee muuttoliikestrategiassa toimenpiteitä, joilla muuttoliikkeen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin voidaan vastata EU:ssa nyt ja tulevaisuudessa. Strategiassa korostetaan tarvetta löytää Euroopan laajuisia ratkaisuja, koska jäsenvaltiot eivät komission mukaan pysty yksinään vastaamaan muuttoliikkeeseen tehokkaasti. EU tarvitsee uuden lähestymistavan, jossa käytetään kaikkia käytettävissä olevia politiikkoja ja työkaluja. Strategiaan sisältyy sekä välittömiä toimenpiteitä humanitaaristen kriisien varalle, että rakenteellisia toimia muuttoliikkeen paremmaksi hallitsemiseksi, kuin myös muutamia pidemmän aikavälin toimenpiteitä.

Välittömät toimet

Komissio pitää tarpeellisena seuraavia välittömiä toimia:

1. Ihmishenkien pelastaminen merellä
2. Toimenpiteiden kohdistaminen rikollisiin salakuljettajaverkostoihin
3. EU:n sisäiset siirrot
4. Uudelleensijoittaminen (yhteinen lähestymistapa suojelun antamiseksi sen tarpeessa oleville siirtymään joutuneille henkilöille)
5. Kolmasmaayhteistyö muuttajavirtoihin vaikuttamiseksi ja
6. EU:n työkalujen käyttö etulinjassa olevien jäsenmaiden auttamiseksi

Komissio esittää näihin toimiin liittyen muun muassa seuraavia erityisiä lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpiteitä.

Ihmishenkien pelastamiseksi merellä komissio kolminkertaistaa Frontexin yhteisoperaatioiden Tritonin ja Poseidonin budjetit. Esitys vuoden 2015 budjetin muuttamiseksi on jo tehty ja vuotta 2016 koskeva esitys tullaan tekemään toukokuun loppuun mennessä. Tritonia koskeva uusi toimintasuunnitelma esitellään toukokuun loppuun mennessä.

Salakuljettajaverkostojen torjumiseksi komissio viittaa korkean edustajan esittämiin vaihtoehtoihin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation toteuttamiseksi, jotta salakuljettajien käyttämiä aluksia voidaan tunnistaa, ottaa haltuun ja poistaa käytöstä kansainvälistä oikeutta noudattaen. Lisäksi komissio korostaa olemassa olevien tietojen käytön parempaa hyödyntämistä salakuljettajien identifioimiseksi ja toimenpiteiden kohdistamiseksi heihin. Salakuljettajien käyttöön soveltuvia aluksia tullaan myös profiloimaan.

Välimeren tilanteen hoitamiseksi komissio ilmoittaa tiedonannossa esittävänsä toukokuun loppuun mennessä unionin perussopimuksen 78.3 artiklan mukaisen hätäjärjestelmän käyttöönottamista suojelun antamiseksi henkilöille, jotka ovat selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa. Ehdotukseen tulee sisältymään väliaikainen jakelumekanismi tällaisten henkilöiden jakamiseksi Euroopan tasolla tietyin perustein. Tiedonannossa mainitut jakokriteerit ovat väestön koko, bruttokansantuote, aikaisemmat turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten määrät sekä työttömyysaste.

Tämän lisäksi EU tarvitsee komission mukaan myös pysyvän järjestelmän suuria turvapaikanhakija- ja pakolaisvirtoja koskevan vastuun jakamiseksi jäsenmaiden kesken. Tämän vuoksi komissio aikoo vuoden 2015 loppuun mennessä ottaa käsittelyyn pakollisen ja automaattisen siirtojärjestelmän selvästi suojelun tarpeessa olevien henkilöiden uudelleensijoittamiseksi EU:n sisällä joukkopakotilanteissa. Ohjelmassa tullaan ottamaan huomioon jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuden pohjalta jo toteuttamat toimet.

Komissio ilmoittaa myös antavansa toukokuun loppuun mennessä koko EU:n laajuista uudelleensijoittamisohjelmaa koskevan suosituksen 20 000 UNHCR suojelun tarpeessa olevaksi tunnistaman henkilön sijoittamiseksi jäsenvaltioihin. Jakokriteerit ovat samat kuin sisäisiä siirtoja koskevassa esityksessä. Suomen osuus olisi 293 henkilöä eli 1,46 %. Jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuden pohjalta jo toteuttamat toimet otetaan myös huomioon jakosuhteita määritettäessä. EU:n budjetista kohdistetaan tähän tarkoitukseen ylimääräinen 50 miljoonan euron tuki vuosina 2015–2016. Tarvittaessa komissio aikoo esittää myös sitovaa ja pakollista sääntelyä vuoden 2016 jälkeen. Komissio myös kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään AMF-rahaston suomaa mahdollisuuksia uudelleensijoituspaikkojen lisäämiseksi kansallisiin ohjelmiin, sekä hyödyntämään kaikkia muita laillisia väyliä, joita suojelun tarpeessa olevat henkilöt voivat käyttää (kuten humanitaariset oleskeluluvat ja perheenyhdistämissäännöt).

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto toteuttavat muuttovirtoja koskevia toimenpiteitä lähtö- ja kauttakulkumaissa myös alueellisten kehitys- ja suojeluohjelmien kautta sekä perustamalla Nigeriin pilottina monitoimikeskuksen vuoden loppuun mennessä yhteistyössä IOM:n, UNHCR:n ja Nigerin viranomaisten kanssa. Maahanmuutosta tehdään myös erityinen osa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) jo käynnissä olevia tehtäviä esimerkiksi Nigerissä ja Malissa. Maltalla järjestetään syksyllä tähän asiaan liittyvä huippukokous. Kolmansissa maissa toteuttavat toimet liittyvät läheisesti näitä maita koskeviin laajempiin vakauden luomiseen liittyviin poliittisiin aloitteisiin.

Komissio ottaa käyttöön uuden Hotspot -lähestymistavan, jonka puitteissa EASO, Frontex ja EUROPOL työskentelevät etulinjan jäsenvaltioissa tunnistaa rekisteröidäkseen ja ottaakseen sormenjäljet alueelle saapuvista muuttajista nopeasti. Komissio osoittaa 60 miljoonaa euroa lisää hätärahoituksen, mukaan lukien erityisten paineiden alla olevien jäsenvaltioiden vastaanotto- ja terveydenhoitojärjestelmän tukemiseen.

Neljä pilaria muuttoliikkeen paremmaksi hallinnoimiseksi

Komission mukaan Eurooppa tarvitsee välittömien hätätoimenpiteiden lisäksi myös rakenteellisia toimia. Komissio esittää strategiassa neljän eri tason toimenpiteitä reilun, päättäväisen ja realistisen EU-muuttoliikepolitiikan toteuttamiseksi. Nämä neljä tasoa ovat:

- laittomaan muuttoliikkeeseen johtavien yllykkeiden vähentäminen,
- ihmishenkien säästäminen ja ulkorajojen turvaaminen,
- vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka, joka ottaa huomioon Euroopan velvollisuuden suojella suojelun tarpeessa olevia ja
- uuden laillisen muuttoliikkeen politiikka.

Muuttoliikkeen syihin puututaan kolmansissa maissa jatkossakin olemassa olevien yhteistyömuotojen lisäksi muun muassa EU:n lähetystöjen ja maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden avulla. Muuttoliike tulee tunnistaa yhdeksi aktiivisen EU:n ulkopoliittikan pääalueeksi. Komissio mainitsee Turkin kanssa toteutetut toimet esimerkkinä hyvästä yhteistyöstä. Komissio pitää tärkeänä EU:n ulkoista yhteistyöavustusta erityisesti kehitysyhteistyön osalta.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on tärkeää salakuljettajien ja ihmiskauppiaiden torjumiseksi. Komissio ilmoittaa tiedonannossa antavansa toukokuussa 2015 toimintasuunnitelman salakuljettajien torjumiseksi. EU:n virastot voivat auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia toimenpiteiden tehostamisessa salakuljettajia vastaan. Komissio aikoo parantaa olemassa olevaa EU-sääntelyä ihmissalakuljetusta ja siitä hyötyviä henkilöitä vastaan. Komissio aikoo myös toteuttaa toimenpiteitä työnantajasanktiodirektiivin täytäntöönpanon ja soveltamisen tehostamiseksi.

Komission mukaan tulee varmistaa, että kolmannet maat täyttävät velvollisuutensa ottaa omia kansalaisiaan takaisin. EU tulee auttamaan kolmansia maita toteuttamaan velvollisuutensa tässä suhteessa tarjoamalla erilaisia tukitoimia.

Komissio aikoo monitoroida paluudirektiivin soveltamista jäsenmaissa. Paluuta koskevan käsikirjan käyttöönotto tulee myös tukemaan jäsenvaltioita. Frontexin säädöspohjaa muutetaan sen roolin vahvistamiseksi paluuasioissa.

Rajavalvonnan avaintoimenpiteitä ovat Frontexin roolin ja kapasiteetin vahvistaminen, unionin standardien luominen vuoden 2016 aikana rajatoiminnan hallinnoimiseksi, EU-koordinaation vahvistaminen rannikkovalvontatoimien osalta, alkuvuodesta 2016 annettava esitys Älykkäät rajat -konseptin tarkistamiseksi sekä kolmansien maiden kapasiteetin vahvistaminen niiden omien rajojen hallinnoimiseksi.

Yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevinä tärkeimpinä toimenpiteinä komissio pitää uuden monitorointi- ja arviointijärjestelmän luomista sekä vastaanotto-olosuhteiden ja turvapaikkamenettelyiden standardien parantamiseen tähtäävää ohjeistusta, turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön torjumisen ohjeistamista, turvapaikkamenettelydirektiivin turvallista alkuperämaata koskevien säännösten vahvistamista tällaisista maista tulevien hakijoiden hakemusten nopeaksi käsittelemiseksi, muuttajien systemaattista identifiointia ja sormenjälkien ottamista edistäviä toimia, useampien biometristen tunnisteiden käyttöönottamista Eurodac-järjestelmässä sekä Dublin-säännösten arviointia ja mahdollista muuttamista vuonna 2016.

Uuden laillisen muuttoliikkeen politiikan mallin tarkoituksena on pohtia sitä, että vaikka työntekoon perustuvan kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton hallinta kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, asiaa tulee pohtia myös yhteisestä Euroopan talouden näkökulmasta. Komissio tulee tarkastelemaan lähemmin jonkinlaisen Euroopan laajuisen "pooliin" perustamista. Ilmeisesti kyseessä olisi Euroopan laajuinen järjestelmä, johon korkeasti koulutut kolmansien maiden kansalaiset voisivat etukäteen ilmoittaa halukkuudesta työllistyä Euroopassa ja johon jäsenmaiden viranomaisilla ja työnantajilla olisi pääsy. Näin helpotettaisiin ja joustavoitettaisiin kolmansien maiden rekrytointia ja rekrytointi perustuisi jäsenmaan työmarkkinoiden todelliseen tarpeeseen.

Tärkeimpinä toimenpiteinä uuden laillisen muuttoliikepolitiikan osalta komissio pitää sinistä korttia koskevan järjestelmän tarkistamista ja modernisointia, keskustelualustan luomista taloudellisen muuttoliikkeen osapuolille, vahvempia toimenpiteitä muuttoliikkeen ja kehityspoliitiikan kytkemiseksi toisiinsa, kotouttamispolitiikkoja

koskevan rahoituksen uudelleenpriorisointia sekä halvempia, nopeampia ja turvallisempia rahansiirtopalveluita.

Pidemmän aikavälin toimenpiteet

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi komissio haluaa saada aikaan keskustelua yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän loppuun saattamisesta, Euroopan rajojen jaetusta hallinnoinnista ja laillisen muuttoliikkeen uudesta mallista. Yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevassa keskustelussa on tarkoitus käsitellä muun muassa yhteistä turvapaikkasäännöstöä ja turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnistamista sekä pidemmällä aikavälillä myös yhden turvapaikkapäätösprosessin luomista. Euroopan rajojen yhteinen hallinnointi sisältäisi eurooppalaisen rajavartiointijärjestelmän lisäksi uuden lähestymistavan EU:n rannikkovartiostotoimintaan. Laillisen muuttoliikkeen uutena mallina komissio aikoo selvittää muun muassa "mielenkiinnon ilmaisu koskevan järjestelmän" kehittämistä EU:ssa, joka mahdollistaisi EU-tasoisien koulutettujen muuttajien luettelon luomisen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kyseessä ei ole lainsäädäntöaloite.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Muuttoliikestrategiasta on keskusteltu Euroopan parlamentin istunnossa 20.5.2015.

EP:n LIBE-valiokunta laatii parhaillaan oma-aloitemietintöä Välimeren tilanteesta ja kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta muuttoliikkeeseen. Raportööreinä toimivat Roberta Metsola (EPP) ja Cecile Kyenge (S&D). Mietinnön on tarkoitus valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta teki linjauksia 11.5. ylimääräisen Eurooppa-neuvoston (23.4.2015) julkilausuman toimeenpanon käsittelystä.

EU-ministerivaliokunta 5.6.2015. E-kirje eduskunnalle 5.6.2015.

Asiaa on valmisteltu myös E6-jaoston kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle on annettu tietoja EU:n mahdollisesta sotilasoperaatiosta Välimerellä laittoman maahantulon torjumiseksi sekä alueella toimivien siviilikriisihallintaoperaatioiden (erityisesti EUCAP Sahel Nigerin) vahvistamisesta (UTP 1/2015 vp, 13.5.2015).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Komission strategialla ei sinänsä ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia.

Strategiassa mainittujen yksityiskohtaisempien ehdotusten taloudelliset vaikutukset tulevat erikseen arvioitaviksi siinä vaiheessa, kun ehdotukset on saatu ja niitä käsitellään.

Yleisesti voidaan kuitenkin todeta EU:n budjetin kannalta seuraavista seikoista:

Komissio on 13.5.2015 antanut muuttopaineisiin vastaamiseen liittyvän lisätalousarvioesityksen (LTE) nro 5 vuoden 2015 talousarvioon (COM (2015) 241 final). Lisätalousarvioesitys (75,772 milj. euroa sitoumusmäärärahoja ja 69,652 milj. euroa maksumäärärahoja) kattaa muutto- ja pakolaisvirtojen hallintaan tarkoitettujen unionin varojen lisäämisen eteläisen Välimeren viimeaikaisten tapahtumien johdosta. Lisämäärärahoja osoitetaan erityisesti Frontexille, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolle ja sisäisen turvallisuuden rahastolle.

Komission esittää vuoden 2016 talousarvioesityksessään (COM(2015) 238 final ja SEC(2015) 240 final) Välimeren muuttoliikepakettiin liittyen, että joustoinstrumentista otettaisiin käyttöön 150 milj. euroa, jolla rahoitettaisiin väliaikaisia toimenpiteitä turvapaikka-asioissa. Välimeren muuttoliikkeen vaatimat toimet, kuten Triton- ja Poseiden-operaatioiden mandaatin laajennus, EU:n laajuinen asuttamissuunnitelma, Frontexin ja EASOn vahvistaminen, vaativat komission vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan lisäresursseja; ehdotetut lisäykset olisivat 123,2 milj. euroa sitoumusmäärärahoina ja 121,6 milj. euroa maksumäärärahoina.

EU:n talousarvioesityksiin otetaan erikseen kantaa omassa prosessissaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Muuttoliike on yksi komission kymmenestä prioriteetista. Muuttoliikestrategia on komission kautensa alussa lupaama kokonaisvaltainen, pitemmän aikavälin strategia muuttoliikekysymyksiin. Toisaalta se on vastaus Välimeren akuuttiin tilanteeseen. Komissio aikaisti muuttoliikestrategian antamista Välimerellä huhtikuussa tapahtuneen, noin 800 henkeä vaatineen hukkumisonnettomuuden vuoksi. Samalla suunnitellun strategian painotuksia muutettiin siten, että sen alkuun otettiin välittömiä toimenpiteitä koskeva osio.

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan muuttoliikestrategiasta COM(2015) 240 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Rätty, sisäministeriö/MMO, johanna.ratty@intermin.fi, puh.040 522 5070
 Elina Johansson, sisäministeriö/MMO, elina.johansson@intermin.fi, puh. 050 456 0076
 Mika Rytönen, sisäministeriö/RVLE, mika.rytkonen@raja.fi, puh. 050 456 2617
 Hannele Taavila, sisäministeriö/PO, hannele.taavila@intermin.fi, puh. 050 456 3393
 Juha Mustonen, ulkoasiainministeriö/POL-10, juha.mustonen@formin.fi, puh.040 3563 782
 Sebastian Gahnström, ulkoasiainministeriö/EUR-20, sebastian.gahnstrom@formin.fi, puh. 050 433 9426
 Kalle Kekomäki, sisäministeriö/KVY, kalle.kekomaki@intermin.fi, puh. 050 359 6996
 Päivi Pietarinen, VNK, paivi.pietarinen@vnk.fi, puh. 050 464 6695

EUTORI-tunnus

EU/2015/0941

Liitteet

Viite

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