

KVY Rytkönen Riikka(SM), Klinge
Renne

10.03.2021

Viite

Asia

Ulko- ja sisäministereiden epävirallinen videokokous 15.3.2021

Puheenjohtajamaa Portugali järjestää 15.3.2021 ulko- ja sisäministereiden epävirallisen videokokouksen. Suomea edustavat kokouksessa ulkoministeri Pekka Haavisto ja sisäministeri Maria Ohisalo. Epävirallisessa videokokouksessa ei tehdä päätöksiä.

Ministerit keskustelevat kokouksessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen liittyen **EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisesta ulottuvuudesta**. Tarkoituksena on käydä keskustelua muuttoliikkeestä osana EU:n kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa. Toiseksi on tarkoitus pohtia sitä, miten eri EU-toimijoiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua voidaan tehostaa. Suomi katsoo, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakkointiin. Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia. On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan.

Asialista:

Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisen EU:n muuttoliike-
politiikan ulkoinen ulottuvuus: s. 3

- a) Molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet keskeisten kolmansien maiden kanssa – muuttoliike kahdenvälisten suhteiden keskiössä
- b) EU:n toimijoiden koordinoinnin ja yhteistyön tehostaminen muuttoliiketavoitteen saavuttamiseksi parhaiten

Poliittinen keskustelu

Muut asiat

EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden yhteistyön tehostaminen oikeus- ja sisäasioiden alalla

Puheenjohtajavaltio esittelee

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2021-00116

MMO

Johansson Elina(SM)

09.03.2021

Asia

OSA; Ulko- ja sisäministereiden epävirallinen videokokous 15.3.2021; EU:n maahanmuuttopolitiikan ulkoinen ulottuvuus: molempia osapuolia hyödyttävät muuttoliikekumppanuudet sekä koordinaation tehostaminen eri toimijoiden välillä

Kokous

Ulko- ja sisäministereiden epävirallinen videokokous 15.03.2021

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonanto kattaa politiikan sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden ja antaa suuntaa alkaneelle lainsäädäntökaudelle.

Keskustelua uudistuksen ulkoisesta ulottuvuudesta jatketaan sisä- ja ulkoministerien yhteiskokouksessa 15.3. Keskustelua on tarkoitus käydä toisaalta kumppanuuksien näkökulmasta ja toisaalta koordinaation tehostamisen tarpeesta.

Keskustelun taustaksi on puheenjohtaja toimittanut keskusteluasiakirjan, jossa pyydetään jäsenmaiden näkemyksiä siitä, kuinka muuttoliikenäkökulma saadaan olennaiseksi osaksi kaikkea kumppanitoimintaa ja kuinka ulkosuhdeyhteistyön koordinaatiota ja yhteistyön toimivuutta voidaan parantaa.

Suomen kanta

14.10.2020 annetussa komission tiedonantoa koskevassa E-kirjeessä E 125/2020 vp on määriteltä seuraavat kannat:

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakointiin. Tietoa tarvitaan unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina, turvapaikanhakijoiden määrästä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta.

Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi, ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin.

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa. Erityisesti komission kannattama uudelleensijoittamisen lisääminen on tärkeää haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten auttamiseksi.

Alla oleva kanta on määritelty turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetusehdotuksesta 12.11.2020 annetussa U-kirjelmässä (U 62/2020 vp).

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen palautuskiellon periaatetta kunnioittaen on tarpeellista osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Uudelleenkotouttamisen tukeminen on keskeinen tapa edistää paluun kestävyyttä ja palaajien edellytyksiä aloittaa uudelleen elämä lähtömaassa. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on osa kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitääkin myönteisenä sitä, että ehdotus antaisi komissiolle mahdollisuuden esittää toimenpiteitä takaisinottoyhteistyön edistämiseksi, ottaen kokonaisvaltaisesti huomioon unionin kolmasmaasuhteet ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen perustuva lähestymistapa palautuspolitiikkaan.

Alla olevat kannat on määritelty 13.5.2020 annetussa takaisinoton kannustimien koordinaatiomekanismia koskevassa E-kirjeessä (E 53/2020 vp).

Tarvitsemme läpinäkyvän ja ennakoitavan järjestelyn, jonka puitteissa käydä kokonaisvaltaista keskustelua keinoista ja toimista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi.

EU:n ulkosuhdehallinnolla (EUH) tulee olla mekanismissa aktiivinen rooli. On myös olennaista, että keskusteluihin mekanismin puitteissa osallistuvat ne neuvoston työryhmät, joiden asiantuntemusta sen soveltamiseen tarvitaan. Koordinaatiomekanismin tulee mahdollistaa unionin strategisten intressien ja kolmasmaasuhteiden huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti ja tapauskohtaisesti.

Pääasiallinen sisältö

EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisen ulkoinen ulottuvuus

Komission 23.9.2020 antama tiedonanto on laaja-alainen ja noudattaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Se kattaa muun muassa yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen, paluupolitiikan, yhteistyön kolmansien maiden kanssa ja laillisten väylien kehittämisen. Tiedonannossa käsitellään myös rajaturvallisuuden vahvistamista ja ihmisalakuljetuksen vastaista toimintaa. Tiedonannosta on annettu 14.10.2020 E-kirje (E 125/2020 vp).

Maahanmuuton ulkosuhteiden osalta komissio pyrkii kumppanuuksien vahvistamiseen yhä strategisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Tavoitteena on tasaveroisten ja molempien osapuolten intressit huomioonottavien suhteiden rakentaminen sekä muuttoliikenäkökulman sisällyttäminen kaikkeen kumppanuustoimintaan. Tämä vaatii

EU:lta ja jäsenvaltioilta johdonmukaista ja hallinnonalojen rajat ylittävää politiikan suunnittelua ja toteutusta. Tiedonannossa todetaan, että EU:n naapurialueiden (ml. Pohjois-Afrikka, Länsi-Balkan sekä Turkki) tulisi olla erityisiä prioriteettialueita. Tiedonannossa tuodaan myös esille, että muuttoliike on olennainen osa EU:n kokonaisvaltaista Afrikka-strategiaa, jonka tavoitteena on syventää poliittista ja taloudellista yhteistyötä. Toisaalta komission mukaan on tarpeen edistää myös yhteistyötä Aasian ja Latinalaisen Amerikan kumppanimaiden kanssa.

Komissio korostaa, että kumppanuuksien kautta pyritään myös parantamaan muuttoliikkeen hyvää hallintaa kolmansissa maissa. Kokonaisuuteen kuuluu yhteistyö säännösten vastaisen maahanmuuton ja ihmissalakuljetuksen torjunnassa sekä laajemmin maahanmuuttostrategioiden laatiminen ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien kapasiteettien rakentaminen. Jäsenvaltioiden ja EU-virastojen rooli yhteistyössä on keskeinen erityisesti operatiivisen tuen antamisessa. Viestintä yhtäältä säännösten vastaiseen muuttoliikkeeseen liittyvistä riskeistä ja toisaalta laillisista väylistä on tärkeää.

Konkreettinen esimerkki ovat pyrkimykset yhteistyön vahvistamiseen Länsi-Balkanin alueen kanssa muuttoliikkeen ja turvallisuuden alueilla, johon liittyen kesäkuun alussa hyväksyttiin neuvoston päätelmät. Useissa yhteyksissä on korostettu Länsi-Balkanin keskeistä strategista asemaa EU:lle muuttoliikkeen hallinnassa sekä EU-jäsenmaiden yhteisten johdonmukaisten ja koordinoitujen toimien vahvistamista alueella. Keskustelua on sen jälkeen jatkettu heinäkuussa ja syyskuussa SCIFA-komitean kokouksissa ja jäsenvaltioiden yhteistyöstä Länsi-Balkanin alueella on tehty kattava kartoitus.

Heinäkuussa Wienissä pidetyssä ministerikonferenssissa sovittiin Itäisen Välimeren reitin operationaalisen alustan (Operational Platform Eastern Mediterranean Route) perustamisesta. Alustan rakennetta ja toimintatapoja työestetään vielä asiantuntijatasolla, mutta tarkoitus on edistää kokonaisvaltaista tilannekuvaa muuttoliikkeeseen sekä siihen liittyviin haasteisiin vastaamista.

Paluupolitiikan ulkoisessa ulottuvuudessa keskeistä on komission tiedonannon mukaan Frontexin mandaatin hyödyntäminen ja takaisinottoyhteistyön parantaminen. EU-tason yhteistoimintaa parannetaan uudella komission palauttamisasioiden koordinaattorilla ja korkean tason palauttamisverkostolla. Takaisinottoyhteistyö on EU:n näkökulmasta tärkeä osa muuttoliikekumppanuuksia. Komissio katsoo, että on tärkeää toimeenpanna olemassa olevia takaisinottosopimuksia ja muita järjestelyitä sekä solmia uusia tarpeen mukaan. On hyödynnettävä olemassa olevia EU-tason työkaluja, kuten viisumisäännöstöön sisällytetty kannustin (artikla 25a). Tähän liittyen komissio antoi 10.2.2021 ensimmäisen vuotuisen raporttinsa, jossa arvioidaan takaisinottoyhteistyön toimivuutta keskeisten kolmansien maiden kanssa. Keskustelua seuraavista askeleista raportin pohjalta käydään sisäministeriöiden epävirallisessa videokokouksessa 12.3.

Muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetusehdotuksessa annetaan komissiolle mahdollisuus esittää viisumipolitiikan lisäksi muitakin politiikan aloja hyödynnettäväksi takaisinottoyhteistyön parantamiseksi - tällä käytännössä nostettaisiin Coreperissa kesällä 2020 sovittu koordinaatiomekanismi lainsäädännön tasolle. Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen kautta on mahdollista löytää molemmipuolisia intressejä kumppanimaiden kanssa, mikä tukee osaltaan takaisinottoyhteistyön parantamista. Tältä osin tärkeä on komission tuleva kestävän vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategia.

Laillisten väylien edistäminen on komission tiedonannossa tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja myös politiikan ulkoista ulottuvuutta. Komissio antoi suosituksen pakolaisten uudelleensijoittamisesta ja kehottaa edistämään työ- ja opiskeluperusteisia väyliä kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille. Näiden ns. täydentävien väylien osalta keskustelu on vielä EU-tasolla alussa, ja komissio on ilmoittanut järjestävänsä parhaiden käytänteiden vaihtamiseen keskittyviä tilaisuuksia. Komissio korostaa, että työperäiseen maahanmuuttoon liittyvillä toimilla saadaan tärkeitä elementtejä molemminpuolisesti hyödyllisiin ulkosuhdekumppanuuksiin. Laillisen maahanmuuton pilottiprojektit kolmansien maiden kanssa ovat jo osoittaneet mallin toimivuuden, nyt tarvitaan vain hajanaisen toiminnan vakinaistamista sekä sen nostamista uudelle tasolle. Tätä varten komissio esitti tiedonannossaan osaamiskumppanuuksia, ja ensi vaiheessa kumppaneina suositeltiin lähialueiden maita Länsi-Balkanilla ja Afrikassa. Kumppanuudet voivat sisältää suoranaisia liikkuvuuskumppanuuksia työvoiman maahanmuuton helpottamiseksi, mutta myös toimenpiteitä kapasiteettien rakentamiseksi koulutuksen ja työmarkkinoiden osalta kolmansissa maissa sekä diasporayhteisöjen hyödyntämistä.

Ensimmäisissä Saksan johdolla käydyissä keskusteluissa kolmasmaayhteistyön tulevaisuudesta ja sen tiivistämisestä jäsenvaltiot toivoivat komissiolta tiekarttaa työn konkretisoimiseksi ja suuntaamiseksi. Yhteistyö on välttämätöntä muun muassa unioniin suuntautuvien laillisten ja turvallisten muuttoreittien tukemiseksi, ihmissalakuljetuksen torjumiseksi, takaisinottoyhteistyön parantamiseksi, muuttoliikkeeseen liittyvien kestävien ratkaisujen tukemiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseksi. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ulkoinen ulottuvuus oli esillä myös Portugalin kauden ensimmäisessä sisäministerien videokokouksessa 28.1. Tuossa keskustelussa kumppanuudet kolmansien maiden kanssa nähtiin keskeisessä osassa erityisesti laittoman maahanmuuton torjunnassa, takaisinottoyhteistyössä, muuttoliikkeen työntekijöiden vähentämisessä ja laillisten väylien tarjoamisessa. Alueellisina prioriteetteina erottuivat Pohjois-Afrikka ja Länsi-Balkan. Ulkosuhdetoimiin peräänkuulutettiin parempaa koordinaatiota, esimerkiksi Itäisen Välimeren reitin operatiivisen alustan tuoreen mallin mukaan.

Puheenjohtaja haluaa kuulla jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, kuinka voidaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti varmistaa, että jatkossa muuttoliikkeenäkökulma (kaikkien politiikkalohkojen osalta) on olennainen osa kaikkea kumppanuustoimintaa. Lisäksi puheenjohtaja haluaa kuulla, mitä EU-tason työkaluja käyttämällä voitaisiin saavuttaa edistystä ja mitkä seuraavien askelten tulisi olla.

2. Yhteistyön ja koordinaation vahvistaminen EU:n muuttoliiketavoitteiden etenemisen varmistamiseksi

Komission tiedonannossa muistutetaan myös sen tärkeydestä, että jäsenmaiden kahdenvälistä ulkosuhdeyhteistyötä ja EU-tason kumppanuuksia koordinoidaan tehokkaasti johdonmukaisuuden takaamiseksi. Koordinaatiota täytyy tiivistää niin EU-tasolla, jäsenvaltioiden kansallisella tasolla kuin toisaalta näiden kahden tason välillä. Yhtenä onnistuneena esimerkkinä tästä toimintamallista voidaan mainita Italian yhteistyössä komission kanssa 13.7 järjestämä muuttoliikettä koskeva sisäministerien kokous tiettyjen EU-jäsenmaiden (Ranska, Espanja, Malta, ja Saksa) ja Pohjois-Afrikan maiden (Tunisia, Marokko, Libya, Algeria, Mauritania) kesken yhteistyön parantamisesta ihmissalakuljetuksen ehkäisemiseksi ja rajaturvallisuuden kehittämiseksi.

Kokouksen keskeinen anti oli vahvistaa yhteiseksi prioriteetiksi ihmissalakuljettajien toiminnan torjuminen yhteisin toimin. Komissaaritason vierailut Tunisiaan ja Marokkoon ovat myös onnistunut esimerkki siitä, kuinka joidenkin jäsenvaltioiden tiiviitä kolmasmaasuhteita on hyödynnetty menestyksekkäästi EU-tason kumppanuuksien edistämiseksi.

Toisaalta on varmistettava viestinnän koherenssi. On tärkeää, että kolmansien maiden suuntaan puhutaan yhdellä äänellä. Yhtä lailla ulkosuhdeyhteistyön tiivistämisen edellytyksenä korostuu riittävien resurssien ja rahoituksen varmistaminen. Muuttoliikenäkökulman tulee olla keskeisesti esillä EU:n ulkosuhderahoituksen ja sen kohdentamisen suunnittelussa, jonka strategisuuteen ja politiikkalähtöisyyteen tulee kiinnittää huomiota.

EU:n ja Afrikan maiden välisen Vallettan muuttoliikehuippukokouksen vuonna 2015 tuloksena 35 Afrikan johtajaa ja 31 eurooppalaista johtajaa hyväksyivät muuttoliikkeeseen liittyvän poliittisen julkilausuman ja toimintasuunnitelman, jonka rahoittamiseksi perustettiin EU:n Afrikka-hätärahasto (EUTF), suuruudeltaan 4,2 mrd. euroa. Toimintasuunnitelma kattaa toiminnan viidellä prioriteettialueella: 1) muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin vaikuttaminen, 2) laillisen liikkuvuuden edistäminen, 3) pakolaisten suojelu ja turvapaikkakysymykset, 4) taistelu ihmissalakuljetusta ja -kauppaa vastaan, 5) palautukset ja takaisinotot. Sen tavoitteena on edistää vakautta ja muuttoliikkeiden parempaa hallintaa Afrikan sarvessa, Sahelissa ja Pohjois-Afrikassa. Rahaston toiminta on sidottu EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2014-2020). Rahasto on vastannut hyvin niihin tarpeisiin, joita varten se aikanaan perustettiin. Rahasto on onnistunut hankkeiden nopeassa käynnistämisessä toiminnan joustavassa suuntaamisessa, mikä on hyvä ottaa huomioon uuden rahoituskehyksen ulkosuhderahoitusinstrumenttia (NDICI) toimeenpantaessa.

EU lanseerasi Team Europe -lähestymistavan huhtikuussa 2020 koronapandemian seurauksena. Sen tavoitteena on tukea koordinoitusti koronapandemiasta ja sen vaikutuksista pahimmin kärsimiä kehittyviä maita. Team Europe kokoaa EU:n toimielimet, jäsenvaltiot, kansalliset kehitysyhteistyövirastot ja kehitysrahoituslaitokset sekä Euroopan investointipankin (EIB) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) yhteen. Rahoitusta koronatoimiin kumppanimaissa käytettäväksi on kohdennettu lähes 39 miljardia euroa (marraskuun luku). Suomen kohdentama osuus tähän mennessä on 80 miljoonaa euroa. Komissio perusti vuoden 2021 alussa Team Europe -yksikön ja sen tavoitteena on hyödyntää uutta toimintatapaa myös koronapandemian jälkeen EU:n kehitysyhteistyössä.

Osana monivuotista rahoituskehystä on luotu uusi ulkosuhderahoitusväline eli nk. naapuruus- sekä kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline NDICI. Tässä välineessä ehdotetussa muuttoliikkeeseen liittyviä toimia koskevassa 10 prosentin tavoitteessa otetaan huomioon, että resurssien on vastattava EU:n lisääntyneen kansainvälisen toiminnan tarpeita ja oltava riittävän joustavia, jotta niitä voidaan mukauttaa olosuhteisiin.

Tältä pohjalta puheenjohtaja haluaa kuulla jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, kuinka EU ja jäsenvaltiot voisivat Team Europe-lähestymistavan mukaisesti parantaa ulkosuhdeyhteistyön koordinaatiota ja yhteistyön toimivuutta ja siten, kahdenvälisiä työkaluja hyödyntäen, edistää molempien osapuolten intressit huomioonottavien muuttoliikekumppanuuksien rakentamista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 12.3.2021

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 12.3.2021 (kirjallinen menettely)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirja 6470/21 LIMITE: Joint issues paper on The External Dimension of the EU's Migration Policy under the New Pact on Migration and Asylum

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Elina Johansson, SM/MMO, p. 0295 488 615
Eero Koskenniemi, SM/MMO, p.0295 488 616
Berit Kiuru, SM/MMO, p.0295 488 283
Katri Niskanen, SM/MMO, p.0295 488 672
Renne Klinge, UM/KEO-70, p. 0295 350 000
Tuula Svinhufvud, UM/ALI-01, p. p. 0295 350 462

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
