



Bryssel, 17. lokakuuta 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Turvapaikka- ja muuttoliikeasiat: ulkoinen ulottuvuus – Tausta-asiakirja

Muuttoliikkeen tehokas hallinta on eurooppalainen haaste, joka edellyttää yhteisiä eurooppalaisia toimia. Sisäisten näkökohtien ja erityisesti muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavan lainsäädännön hyväksymisen ohella on ratkaisevan tärkeää vahvistaa edelleen yhteistyötä keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. EU:hun saapuneiden määrän lisääntyminen viime vuosina ja siitä johtuva muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmiin kohdistuva paine ovat muistuttaneet siitä, että on tärkeää jatkaa näitä toimia, jotta voimme vastata näihin haasteisiin entistä tehokkaammin ennaltaehkäisevällä ja ennakoivalla tavalla.

Muuttoliikettä koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää ulkoisen toiminnan lisäämistä, vakaampaa ja tehokkaampaa rahoitusta, molempia osapuolia hyödyttäviä kattavia kumppanuuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin puuttumista, kauttakulkumaiden suojelu- ja rajavalvontavalmiuksien parantamista sekä mahdollisuuksia lailliseen muuttoliikkeeseen, EU:n ulkorajojen tehokkaampaa suojelua, järjestäytyneen rikollisuuden, kuten muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan, torjuntaa, muuttoliikkeen välineellistämiseen puuttumista sekä palauttamis- ja takaisinottoyhteistyön tehostamista.

Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto ovat yhdessä Euroopan komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa keskittyneet EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamiseen erityisesti vuoden 2015 muuttoliikekriisin jälkeen. Yhteistyötä kolmansien maiden kanssa on siitä lähtien kehitetty erilaisissa puitteissa, kuten maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevalla kokonaisvaltaisella lähestymistavalla, Euroopan muuttoliikeagendalla ja muuttoliikealan kumppanuuskehityksellä sekä viimeksi muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa ehdotetuilla molempia osapuolia hyödyttävillä kumppanuuksilla.

Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden vahvistamiseksi kaikki resurssit, politiikat, välineet ja välineet olisi yhdistettävä strategisesti, ja EU:n ja jäsenvaltioiden olisi työskenneltävä Team Europe -hengen mukaisesti: johdonmukaisuuteen pyrkiminen on keskeistä, ja siihen olisi pyrittävä kaikilla tasoilla toimielinten ja jäsenvaltioiden kesken.

Puheenjohtajavaltio Espanja katsoo tämän perusteella, että tarvitaan lisätoimia poliittisella, operatiivisella ja rahoituksen tasolla. Ministereitä pyydetään esittämään näkemyksensä kahdesta näkökohdasta: ennaltaehkäisevään ja ennakoivaan malliin perustuvien nykyisten välineiden tehostettu täytäntöönpano ja toimien riittävä rahoitus tällä alalla.

EU:n välineistön täytäntöönpanon optimointi ennaltaehkäisevän mallin mukaisesti

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 28. syyskuuta 2023 käydyssä keskustelussa tuli esiin yleinen tuki puheenjohtajavaltio Espanjan ehdotukselle soveltaa ennaltaehkäisevämpää mallia laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviin käytännön toimiin sekä yhteisymmärrys siitä, että ennakoivaa lähestymistapaa on tehostettava.

Kaikki EU:n toimijat, EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot ovat ponnistelleet jatkuvasti ulkoisen muuttoliikepolitiikan eri tavoitteiden toteuttamiseksi, myös kahdenvälisessä yhteistyössä. Olemme luoneet laajan välineistön, jolla varmistetaan toimien ja prioriteettiemme käyttöönotto ja täytäntöönpano, kuten jäljempänä esitetään.

Ensinnäkin EU rahoittaa muuttoliikettä koskevia **hallitustenvälisiä alueellisia vuoropuheluja** ja osallistuu niihin esimerkiksi Prahan, Budapestin, Khartumin ja Rabatin prosessien puitteissa, ja se on käynnistänyt muuttoliikettä koskevia **EU:n vuoropuheluja lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa**.

Lisäksi kymmenelle ensisijaiselle lähtö- ja kauttakulkumaalle (Afganistan, Bosnia ja Hertsegovina, Tunisia, Niger, Nigeria, Irak, Libya, Marokko, Pakistan ja Egypti) on laadittu **toimintasuunnitelmia**. On myös laadittu 24 **toiminta-asiakirjaa**, joissa luetellaan EU:n ja jäsenvaltioiden konkreettiset tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan välineistöön sisältyy myös **Team Europe -aloitteita**¹, joiden tavoitteena on yhdistää EU:n ja jäsenvaltioiden toimet resurssien yhdistämiseksi ja varmistaa tehokkaampi, koordinoitumpi ja kattavampi EU:n toiminta keskeisillä muuttoreiteilla.

Viisumisäännöstön 25 a artiklaan sisällytettiin erityinen oikeudellinen väline palauttamis- ja takaisinottoyhteistyön parantamiseksi. Siinä säädetään mahdollisuudesta hyväksyä rajoittavia viisumitoimenpiteitä, joita sovelletaan niihin kolmansiin maihin, jotka eivät tee riittävää yhteistyötä palauttamisen ja takaisinoton alalla, vuotuisen arviointikertomuksen perusteella ja ottaen huomioon EU:n suhteet kokonaisuutena asianomaisiin kolmansiin maihin. Ehdotuksia tällaisista toimenpiteistä on esitetty Bangladeshin (2021), Irakin (2021), Gambian (2021 ja 2022) ja Senegalin (2022) osalta. Neuvosto on hyväksynyt Gambiaa koskevat viralliset päätökset (2021 ja 2022). Komissio esitti viime kuussa uusia Etiopiaa ja Gambiaa koskevia ehdotuksia, joista jälkimmäisen tarkoituksena on poistaa osa kyseistä maata koskevista rajoittavista toimenpiteistä. Viisumisäännöstön 25 a artiklan mukainen mekanismi on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi syventää sitoutumista ja yhteistyötä palauttamisen ja takaisinoton alalla kaikissa tapauksissa, joissa se on käynnistetty, vaikka Gambia oli ainoa tapaus, jossa viisumitoimenpiteiden määräämistä koskevat päätökset tehtiin. Rajoittavien viisumitoimenpiteiden ehdottaminen useimmissa tapauksissa on tähän mennessä riittänyt parantamaan yhteistyötä. Palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvä yhteistyö näiden maiden kanssa on edelleen ensisijainen tavoite EU:n palauttamispolitiikan tehokkuuden parantamiseksi.

¹ EU ja afrikkalaiset kumppanit ovat käynnistäneet kaksi Team Europe -aloitetta, joissa keskitytään Atlantin/läntisen Välimeren ja keskisen Välimeren muuttoreitteihin. Tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden ja EU:n yhteiset toimet EU:n ja sen Pohjois-Afrikan kumppaneiden kohtaamien muuttoliikehaasteiden ratkaisemiseksi.

Lisäksi **lailliset muuttoväylät** ovat tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaamme muuttoliikkeen hallintaan. Tältä osin **osaamiskumppanuuksien** kaltaiset aloitteet tarjoavat mahdollisuuden luoda molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä EU:n ja kumppanimaiden välille. Puheenjohtajavaltio Espanja järjestää Madridissa 16. ja 17. marraskuuta Euroopan muuttoliikeverkoston korkean tason konferenssin tarjotakseen tilaisuuden keskusteluille, joihin osallistuu korkean tason puhujia ja asiantuntijoita EU:sta sekä aloitteeseen osallistuvista EU:n ulkopuolisista maista.

EU:n virastojen, kuten Frontexin, Euroopan turvapaikkaviraston (EUAA) ja Europolin, kolmansissa maissa **toteuttamat operatiiviset toimet** ovat myös keskeisiä osia EU:n välineistössä. Tässä yhteydessä olisi edelleen edistettävä Frontexin ja asianomaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden välisiä asemaa koskevia sopimuksia ja työjärjestelyjä. Tällaisten sopimusten neuvottelemiseen kolmansien maiden kanssa liittyvistä haasteista olisi myös puhuttava osana keskustelua siitä, miten EU:n virastojen ulkoista ulottuvuutta voitaisiin edistää ja vahvistaa.

Yhdessä EU:n virastojen operatiivisten toimien kanssa olisi edelleen korostettava sen merkitystä, että muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden tehokas käytännön toteuttaminen taataan, muun muassa ottamalla EU:n edustustot siihen ennakoivasti mukaan.

Neuvostossa eri rakenteet, kuten turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden ulkoisten näkökohtien työryhmä (EMWP), maahanmuuttotyöryhmä, viisumityöryhmä sekä muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden operatiivinen koordinointimekanismi (MOCADÉM), pyrkivät varmistamaan tällä alalla käytävien strategisten keskustelujen ja operatiivisen työn, myös täytäntöönpanon ja seurannan, välisen johdonmukaisuuden.

Muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin vastatessaan EU on kuitenkin usein reagoanut tapahtumiin sen sijaan, että se olisi toiminut ennakoivasti. Puheenjohtajavaltio katsoo, että EU:n olisi toimittava ennakoivammin ja hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla molempia osapuolia hyödyttävää kumppanuuskehystä Euroopan unionin ulkoisen toiminnan toteuttamiseksi keskeisissä maissa. Tässä yhteydessä on arvioitava, soveltuuko välineistö uuteen ennaltaehkäisevään malliin vai onko nykyisiä välineitä optimoitava.

- *Ministereitä pyydetään pohtimaan, miten nykyisten välineiden, esimerkiksi EU:n virastojen ja EU:n edustustojen roolin, täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa paikan päällä EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan vahvistamiseksi ennaltaehkäisevän mallin ja ennakoivan lähestymistavan mukaisesti.*
- *Mitkä palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvät lisätoimenpiteet olisivat kaikkein tehokkaimpia, jotta voidaan edelleen vahvistaa takaisinottoa koskevaa yhteistyötä keskeisten maiden kuten Bangladeshin, Etiopian, Irakin, Senegalin ja Gambian kanssa?*

Vakaampi, tehokkaampi ja koordinoitumpi taloudellinen tuki

Edellisissä kappaleissa esitetyn muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden perimmäisenä tavoitteena on luoda kattavia, kestäviä ja molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia muuttajien alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää vankkaa poliittista, operatiivista ja taloudellista tukea. EU:n rahoituksella on merkittävä rooli EU:n vastauksessa ulkoisen ulottuvuuden muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin. Vaikka turvapaikka-asioihin, pakkomuuttoon ja muuttoliikkeeseen osoitetun EU:n rahoituksen kokonaismäärä on kasvanut, määrällinen ja laadullinen tavoitetaso ei vielä vastaa muuttoliikealan haasteiden suuruutta. Lyhyesti sanottuna katsotaan, että tarvitaan enemmän varoja, rahoituksen johdonmukaisuuden tehostamista sekä vaikuttavampaa ja tehokkaampaa täytäntöönpanoa.

Tässä mielessä ja rajoittamatta meneillään olevia keskusteluja nykyisen monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinnista (ja keskusteluja seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä) on olennaisen tärkeää saada lisää ja parempaa rahoitusta muuttoliikkeen ulkoiselle ulottuvuudelle ja varmistaa kestävä rahoituskehys vuoden 2024 jälkeen, jotta voidaan säilyttää uskottavuus keskeisiin kolmansiin maihin nähden. Tässä olisi noudatettava kokonaisvaltaista lähestymistapaa, mutta lisättävä kolmansille maille annettavaa taloudellista tukea ohjelmilla, hankkeilla ja toimilla, jotka liittyvät ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaan, rajaturvallisuuteen maalla ja merellä sekä etsintä- ja pelastustoimiin.

Vastaavasti aloitteiden kuten toimintasuunnitelmien, toimintakokonaisuuksien tai Team Europe -aloitteiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon tarvittavien taloudellisten resurssien on oltava mahdollisimman asianmukaisia, vakaita ja tehokkaita. Muuttoliikepolitiikan päättäjien ja rahoitus- ja budjettialalla työskentelevien välisen koordinoinnin parantaminen vaikuttaa välttämättömältä erityisesti nyt monivuotisen rahoituskehysten uudelleentarkastelun ja seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä käytävien keskustelujen aikana.

- *Tavoitteena on varmistaa kestävä rahoituskehys keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ja ministereitä pyydetään pohtimaan, miten rahoitusta voidaan suunnata paremmin muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden tehostamiseksi ennaltaehkäisevän mallin mukaisesti molempia osapuolia hyödyttävissä puitteissa.*
- *Ministereitä pyydetään myös harkitsemaan mahdollisia parannuksia nykyisiin työskentelymenetelmiin muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen liittyvien aloitteiden rahoitusnäkökohtien koordinoimiseksi tehokkaasti.*