



Bryssel, 22. marraskuuta 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

ILMOITUS

Lähettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka: tulevat toimet – käsittelyn tulokset – Puheenjohtajavaltion selvitys

Keskustelu EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan tulevaisuudesta käynnistettiin maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) epävirallisessa kokouksessa sekä oikeus- ja sisäministerien epävirallisessa kokouksessa, jotka molemmat pidettiin Helsingissä heinäkuussa 2019. Sen jälkeen keskusteluja on jatkettu neuvoston eri elimissä, erityisesti maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa, turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden korkean tason työryhmässä sekä kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä. Keskustelunaiheita on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin eri kokouksia varten laadituissa tausta-asiakirjoissa: keskeiset asiakirjat on lueteltu tämän selvityksen liitteessä. Tässä selvityksessä käsitellään vain tiettyjä keskusteluissa esiin tulleita näkökulmia puheenjohtajavaltion valitsemien keskeisten kysymysten pohjalta. Ne on tarkoitus siirtää käsiteltäviksi vuosien 2019–2024 lainsäädäntöjaksolla.

Politiikan johdonmukaisuuden parantaminen on tavoitteidemme saavuttamisen kannalta keskeistä

Monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 valmistelu ja uuden komission nimittäminen tarjoavat tilaisuuden lisätä politiikan johdonmukaisuutta, jotta voidaan kehittää **koko hallinnon kattava** lähestymistapa muuttoliikkeeseen. Siihen kuuluu myös puuttuminen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Muuttoliikkeeseen liittyvien tavoitteiden sisällyttäminen muiden politiikan alojen tavoitteisiin on haastavaa tasapainottelua, mutta se on tarpeen nykyisten ja tulevien haasteiden ratkaisemiseksi ja muuttoliikkeeseen liittyvien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi.

EU:n olisi **hyödynnettävä vahvuuksiaan** kumppanuuksissa asiaankuuluvien lähtö- ja kauttakulkumaiden ja -alueiden kanssa ja keskityttävä toimimaan luotettavana ja uskottavana kumppanina, ja molemmat näistä ominaisuuksista edellyttävät politiikan johdonmukaisuutta. EU ja jäsenvaltiot ovat viime vuosina kehittäneet ja laajentaneet välineitään sekä ulkoisten kumppaneiden kanssa käydyn yhteistyön puitteita muuttoliikkeen alalla. Näiden parannettujen välineiden pitäisi parantaa valmiuksiamme rakentaa **tasapainoisia, kestäviä ja molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia**. Tässä yhteydessä edelleen ratkaisevan tärkeitä ovat laaja-alaiset kumppanuudet, jotka perustuvat tasavertaisiin suhteisiin Afrikan monimuotoisen mantereeseen sekä erityisesti Lähi-idän ja Aasian keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Kumppanuuksien avulla olisi pyrittävä **edistämään poliittisia prioriteettejamme tehokkaalla, kestäväällä ja johdonmukaisella tavalla**, muun muassa estämällä laitonta muuttoliikettä ja pakkomuuttoa sekä tehostamalla palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä. Koko hallinnon kattava lähestymistapa edellyttää, että harkitessamme **kannustimien ja houkuttimien käyttöä** otamme huomioon kunkin kumppanimaan ja -alueen yksilölliset olosuhteet sekä asiaankuuluvat laajemmat EU:n suhteet ja edut. Meidän on kartoitettava konkreettisia tapoja tukea ja kannustaa kumppanimaitamme kohti parempaa yhteistyötä takaisinoton alalla. EU:n olisi jatkossakin edistettävä **maailmanlaajuista vastuunjakoa** ja kehitettävä kumppanuuksia kahdenvälisellä, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla. Yhteistyö Afrikan unionin ja Yhdistyneiden kansakuntien kanssa on tuottanut hyviä tuloksia, ja sitä olisi edistettävä edelleen.

Päätöksenteossa voidaan hyödyntää myös laajempaa tietopohjaa ja parempaa **tilannetietoisuutta**. **Ennuste- ja ennakointimenetelmien** järjestelmällistä käyttöä sekä **koko reitin kattavaa lähestymistapaa** olisi tutkittava ja kehitettävä edelleen, jotta toimintapolitiikkamme olisivat enemmän näyttöön perustuvia ja tulevaisuuteen suuntautuvia siten, että hyödynnämme kumppaneidemme tietämystä ja jaamme omaa tietämystämme heidän kanssaan. Koko reitin kattavassa lähestymistavassa tarkastellaan eri reittejä laajasta näkökulmasta ja tutkitaan malleja ja profiileja koko reitillä lähtömaista kauttakulkumaiden kautta EU:hun, mikä auttaa ymmärtämään kattavasti reittien dynamiikkaa, muun muassa laittoman muuttoliikkeen perimmäisiä syitä.

EU:n virastoilla on keskeinen rooli politiikan johdonmukaisuuden käytännön edistämässä edellyttäen, että niiden toimivaltuudet ovat tasapainoisia, tiedonvaihto tehokasta ja toimia **koordinoidaan** asianmukaisesti. Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) laaja toimeksianto ja ehdotettu resurssien lisääminen ovat osoituksena sen tulevien vuosien tärkeästä tehtävästä synergian aikaansaamisessa ja päällekkäisyyksien välttämässä muiden EU:n ja kansallisten toimien kanssa. Lisäksi Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) olisi kiireellisesti muutettava uudeksi Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi, joka tulisi räätälöidä vastaamaan nykyisiin tarpeisiin uusien tehtävien avulla sekä lisäämällä resursseja ja joustavuutta siten, että samalla vältetään loukkaamasta jäsenvaltioiden toimeenpanovaltuuksia.

EU:n on hyödynnettävä muuttoliikkeen mahdollisuuksia ja vastattava sen haasteisiin perustellusti, oikeudenmukaisesti ja uskottavasti, myös ulkopuolelta nähtynä

Asianmukaisen ratkaisun löytäminen viimeaikaisen muuttoliikekriisin paljastamiin puutteisiin on ratkaisevan tärkeä tehtävä EU:lle ja sen jäsenvaltioille. EU:ta on vahvasti kehotettu osoittamaan **maailmanlaajuista johtajuutta tarjoamalla kansainvälistä suojelua** sitä tarvitseville, samalla kun se varmistaa ulkorajojensa tehokkaan valvonnan, edistää turvallista ja hallittua muuttoliikettä ja auttaa siten lisäämään kaikkien asukkaiden **turvallisuuden tunnetta**. Onnistumisemme vaikuttaa suoraan siihen, miten omat kansalaiset ja kansainvälinen yhteisö näkevät EU:n.

On ensiarvoisen tärkeää, että **EU puhuu yhdellä äänellä**, vaikka osallistuvia toimijoita olisi monia. Maahanmuuttoa koskevalla **sanomalla** on kiistattomia seurauksia paitsi sille, millaisena yhteisönä EU mielletään ulkopuolisen näkökulmasta, myös sille, mitkä ovat jäsenvaltioissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten **kotouttamistulokset**. EU:n julkiseen kuvaan oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien puolustajana ei pitäisi tehdä kompromisseja.

Päätöksenteossa käyttämämme retoriikka on yhtä lailla merkityksellinen; tämä käy ilmi **Dublin-asetuksesta** käytävästä keskustelusta. Siitä, että nykyinen järjestelmä ei sovellu turvaamaan turvapaikanhakijoiden tasapuolista jakautumista eri jäsenvaltioihin, ollaan yhtä mieltä. Järjestelmää uudistettaessa keskustelun puitteet vaihtelevat melko lailla sen mukaan, otammeko lähtökohdaksi nykyisen epätasapainoisen järjestelmän ja otamme siinä käyttöön uuden korjaavan elementin, vai pyrimmekö sen sijaan järjestelmän kattavampaan uudistamiseen tasapainoisemmilla jakoperusteilla, joiden tavoitteena on estää yhdenkään jäsenvaltion jatkuva ylikuormitus. Tämä ei millään tavoin kumoa sitä selkeää johtopäätöstä, jonka mukaan tarvitaan edelleen kriisimekanismia erityisten paineiden kohteeksi joutuneiden jäsenvaltioiden tukemiseksi, rakentuen tilanteen käsittelyä koskevaan kokonaisvaltaiseen ja tehokkaaseen lähestymistapaan. Lisäksi tasapainoisen keskustelun on perustuttava **kattaviin tietoihin** eli meidän on tiedettävä, missä on eniten paineita sekä ensimmäisten tulijoiden että edelleen liikkujien osalta.

Uskottavuutemme suhteessa kolmansien maiden kumppaneihin riippuu myös konkreettisista toimista. Maailmanlaajuisen vastuun jakamista **uudelleensijoittamisen ja täydentävien keinojen** avulla olisi tehostettava mahdollisimman monien jäsenvaltioiden toimilla. Joulukuussa järjestettävä ensimmäinen maailmanlaajuinen pakolaisfoorumi (Global Refugee Forum) tarjoaa tilaisuuden osoittaa konkreettista sitoutumista pakolaistilanteita koskevan vastuun jakamiseen vastaanottajamaiden kanssa. Myös kyky tehostaa yhteistä vastuunottoa **yhteisen turvapaikkajärjestelmämme asianmukaisen toiminnan** varmistamisesta, myös kriisiaikoina, on tässä suhteessa myönteinen signaali.

Samaan aikaan kumppanimaiden kanssa käydyssä yhteistyössä olisi hyödynnettävä paremmin sitä potentiaalia ja niitä mahdollisuuksia, joita jäsenvaltioihin eri tarkoituksia, kuten työtä ja opintoja varten suuntautuvan **laillisen muuttoliikkeen nykyiset suuret määrät** tuovat mukanaan. EU:n tason tilannekatsaus voisi olla asianmukainen ensimmäinen askel tältä osin.

Jäsenvaltioiden keskinäisen lähentymisen edistäminen edellyttää parhaiden välineiden huolellista räätälöintiä

Muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden alalla sovelletaan jo nyt laaja-alaista EU:n lainsäädäntökehystä, ja kaikessa tulevassa toiminnassa olisi otettava huomioon **nykyisen unionin säännösten täytäntöönpanosta saadut kokemukset**. Mitä useammin jäsenvaltioilla on se käsitys, että EU:n lainsäädäntö vastaa niiden konkreettisiin tarpeisiin ja siinä otetaan huomioon niiden hallinnolliset realiteetit, sitä todennäköisemmin täytäntöönpano onnistuu. Meidän on käytävä jatkuvaa keskustelua siitä, miten tavoiteltu EU:n lisäarvo saadaan parhaiten varmistettua yhteisesti sovittujen sääntöjen ja menettelyiden avulla.

Komission julkaiseman **laillista muuttoliikettä** koskevan toimivuustarkastuksen¹ jatkotoimena olisi pohdittava, **miten koko voimassa olevaa säännöstöä voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla**. Viime vuosina annettujen kunnianhimoisten direktiivien avulla olisi selvästi lisättävä EU:n houkuttelevuutta, mikä edellyttää jäsenvaltioiden sitoutumista siihen, että EU:n järjestelmät saadaan toimimaan ja EU:n tasolla tehdään asianmukaisia investointeja tarvittavien tietojen tarjoamiseksi asiaankuuluville sidosryhmille kolmansissa maissa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että EU:n sisäistä liikkuvuutta koskevia kunnianhimoisia säännöksiä hyödynnetään kaikilta osin. Yksi tärkeä näkökohta, jota tarvitaan laillisen muuttoliikkeen EU:n kehitykselle ja kasvulle tarjoaman potentiaalın maksimoimiseksi, on edistää muuttajien onnistunutta kotouttamista vastaanottaviin yhteiskuntiin.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista jatketaan. Uutta pontta saadaan komission tulevasta uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta, jonka avulla pyritään vahvistamaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen tarkastelemalla ulkorajoja, turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmiä, vapaan liikkuvuuden Schengen-aluetta ja tekemällä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten kumppaneiden kanssa. Tällä välin on osoittautunut hyödylliseksi palata yhteisen turvapaikkajärjestelmän **keskeisiin periaatteisiin** ja pohtia, **mitä on tosiasiaa yhdenmukaistettava**, jotta saadaan aikaan toimiva järjestelmä, joka kykenee turvaamaan jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen ja palvelemaan tarpeitamme sekä suurten että säännöllisten muuttopaineiden aikana. Keskeisellä sijalla näyttäisivät olevan **tehokkaat menettelyt**, jotka kattavat kaikki olosuhteet, muun muassa nopeutettujen menettelyjen käytön kaikissa jäsenvaltioissa. Yhtä tärkeää ja uudistusta täydentävää on säännösten täytäntöönpanon tehokas **seuranta**. Lainsäädännön avulla tapahtuvan yhdenmukaistamisen lisäksi olisi harkittava erilaisia taloudellisia ja muita **kannustimia** lähentymisen edistämiseksi jäsenvaltioiden välillä ja valiten tarvittaessa joustavia lähestymistapoja.

Rajaturvallisuuden alalla on aiempina vuosina annettu kunnianhimoisia asetuksia, ja niiden **oikea-aikainen täytäntöönpano** on tärkeä tehtävä lähitulevaisuudessa. Tämä edellyttää yhteistyötä, koordinoitua ja resurssien asianmukaista kohdentamista sekä kansallisella että EU:n tasolla.

Paluumuuttajien uudelleenkotouttamistuki on hyvä esimerkki alasta, jolla jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelevat suuresti ja jonka koordinaatio puuttuu, mikä saattaa johtaa sekä yksittäisten paluumuuttajien että vastaanottavien yhteisöjen kannalta epätyytyttäviin tuloksiin ja siten vaikuttaa politiikan yleiseen tehokkuuteen. Kun harkitaan lähentymistä edistäviä toimenpiteitä, on huolehdittava siitä, ettei menetetä kansallisten lähestymistapojen etuja eikä luoda kilpailua alhaisimmista sääntelytasoista. Toimien tehokas koordinoitua ja vastavuoroinen oppiminen voivat auttaa viemään asioita eteenpäin.

Työskentelymenetelmiemme päivittäminen auttaa parantamaan politiikan tuloksia

Uuden institutionaalisen syklin alku tarjoaa hyvän tilaisuuden tarkastella työskentelytapojamme uudelleen. Poliitiikan johdonmukaisuuden parantaminen edellyttää **osallistavia keskusteluja** ja tehokasta tietojenvaihtoa neuvoston eri elimissä ja niiden välillä. Puheenjohtajavaltio Suomella on ollut myönteisiä kokemuksia neuvoston työryhmien kokousten yhdistämisestä ja muiden työryhmien edustajien kutsumisesta osallistumaan kokouksiin, jos se on esityslistan mukaan perusteltua. Keskustelu muuttoliikkeen ja kaupan välisestä yhteydestä osoitti, että monialaiset vaihdot ovat hyödyllisiä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Keskustelun toteuttamismuodolla voi olla suuri merkitys: virallisia kokouksia olisi täydennettävä säännöllisesti innovatiivisilla lähestymistavoilla, esimerkiksi toimintapoliittisilla seminaareilla, työpajoilla ja aivoriihillä, ja lisäksi olisi hyödynnettävä ajatushautomoiden, tiedemaailman ja kansainvälisten järjestöjen asiantuntemusta. Erityisesti silloin, kun aiheet ovat kiistanalaisia, voi olla hyödyllistä muuttaa työskentelymenetelmiä jossain määrin. Myös teknologista kehitystä, muun muassa videoneuvottelumahdollisuuksia, olisi hyödynnettävä kattavasti, jotta kokousjärjestelyt olisivat tehokkaampia.

Syyskuussa 2019 käyttöön otettu **uusi oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokoonpano** antaa kaikille jäsenvaltioille mahdollisuuden vaihtaa tietoja muuttoliiketilanteesta. Tämä mahdollistaa sellaisten strategisten kysymysten määrittämisen, joiden käsittelyä voidaan jatkaa EU:n tasolla, ja edistää osaltaan parempaa tilannetietoisuutta ja ennakointia koskevaa tavoitetta.

Myös kansallisten (sekä onnistuneiden että ongelmallisten) käytäntöjen ja kokemusten vaihdossa on vielä hyödyntämätöntä potentiaalia. Nämä työskentelymenetelmät ovat usein aliarvostettuja EU:n yhteyksissä. Koska hallinnolliset, oikeudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet vaihtelevat jäsenvaltioittain, keskinäisen ymmärtämyksen lisäämisestä on selvää hyötyä. Tämä on erityisen merkityksellistä turvapaikkamenettelyissä, palauttaminen mukaan lukien, joissa tehokkuuden lisääminen on ratkaisevan tärkeää toimivan järjestelmän varmistamiseksi.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19