



Bryssel, 30. tammikuuta 2026  
(OR. en)

5848/26

JAI 124  
FRONT 23  
RELEX 120  
ASILE 11  
MIGR 30  
CRIMORG 28  
COSI 19  
ENFOPOL 25  
COMIX 29  
CH  
IS  
LI  
NO

**SAATE**

---

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	30. tammikuuta 2026
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2026) 45 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Eurooppalainen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategia

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2026) 45 final.

---

Liite: COM(2026) 45 final



Bryssel 29.1.2026  
COM(2026) 45 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Eurooppalainen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategia**

## 1. JOHDANTO

Muuttoliikkeen hallinta on tällä hetkellä ja myös tulevaisuudessa poliittisten asialistojen kärjessä. Kansalaiset odottavat oikeudenmukaista ja määrätietoista muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa, jonka puitteissa muuttoliikettä voidaan hallita tuloksellisesti ja joka perustuu eurooppalaisiin arvoihin myös jatkossa.

Euroopan unioni hyödyntää viime vuosina saavutettua vakaata edistymistä ja kääntää nyt uuden luvun muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa. Komissio ja jäsenvaltiot ovat tiiviissä yhteistyössä pyrkineet **vähentämään laitonta maahanmuuttoa ja parantamaan muuttoliikkeen hallintaa**. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukanaan tuomat uudistukset, joissa painottuvat toisaalta yhteisvastuu ja vastuunjako ja toisaalta määrätietoinen muuttoliikediplomatia ja tehokas operatiivinen yhteistyö unionissa ja sen ulkopuolella, ovat tuottaneet tuloksia, jotka näkyvät erityisesti laittoman maahantulon asteittaisena vähenemisenä vuodesta 2023 alkaen.<sup>1</sup>

Jotta kansalaisten odotuksiin voidaan vastata, EU:n toimet muuttoliikkeen hallitsemiseksi ovat välttämättömiä. EU on osoittanut, että se pystyy **ehkäisemään laitonta maahanmuuttoa** ja hajottamaan rikollisessa liiketoiminnassa käytettyjä salakuljetusverkostoja, **suojelemaan ihmisiä**, jotka pakenevat sotaa ja vainoa, ja **houkuttelemaan osajia** EU:hun, jotta voidaan parantaa EU:n talouden kilpailukykyä.

Useimmilla ihmisillä, jotka tulevat EU:hun ja oleskelevat EU:ssa laittomasti, ei ole oikeutta minkään tyyppiseen suojeluun eikä oikeutta jäädä EU:n alueelle.<sup>2</sup> Lisäksi vain noin neljännes niistä, joilla ei ole oleskeluoikeutta, tosiasiallisesti poistuu unionista.<sup>3</sup> Aidosti avun tarpeessa olevien ihmisten suojelemiseksi luodun **järjestelmän väärinkäyttöä ei voida sallia missään olosuhteissa**. Toimimaton tilanne on synnyttänyt porsaanreikiä, joiden vuoksi laitton oleskelu EU:n alueella on voinut jatkua, mikä puolestaan on vaikuttanut laaja-alaisesti koulujärjestelmään sekä asumis- ja paikallispalveluihin. Samalla se on heikentänyt kansalaisten luottamusta EU:n kykyyn hallita muuttoliikettä ja muovata muuttoliikepolitiikkaansa Euroopan etujen pohjalta. Tilanne vaikuttaa myös Euroopan kykyyn houkuttaa EU:n jäsenvaltioiden talouksien ja työmarkkinoiden kiireellisesti tarvitsemaa lisätyövoimaa. Lisäksi Valko-Venäjä ja Venäjä ovat vuodesta 2021 lähtien välineellistäneet muuttoliikkeen poliittisiin tarkoituksiin. Nämä uudet hybridiuhkien muodot ovat mutkistaneet unionin maahanmuutto- ja turvallisuustilannetta entisestään.

EU:hun laittomasti saapuvista 90 prosenttia tulee maahan käyttämällä rikollisryhmien tarjoamia **salakuljetusverkostoja**<sup>4</sup>, jotka vaarantavat ihmisten hengen autiomaassa ja merellä, riistävät ihmisiltä ihmisarvon voiton tavoittelussa ja loukkaavat perusoikeuksia. Ihmissalakuljetusta ylläpitävät rikolliset järjestelmät aiheuttavat yhteiskunnallisia jännitteitä ja turvattomuutta muuttoreittien varrella. Paremmen elämän tavoittelu Euroopan unionissa voi olla oikeutettua, mutta niiden, joilla ei ole oikeutta suojeluun, on toimittava laillisesti ja käytettävä soveltuvia laillisia kanavia. Jokainen vältetty salakuljetusmatka saattaa merkitä ihmishenkien säästymistä.

---

<sup>1</sup> EU:n rajojen laittomat ylitykset ovat vähentyneet tasaisesti kaikilla tärkeimmillä tuloreiteillä. Vuonna 2024 ne vähentyivät kaikkiaan 38 prosenttia ja vuonna 2025 kaikkiaan 26 prosenttia. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrät ovat seuranneet vastaavaa laskevaa trendiä (-21 %).

<sup>2</sup> Vuonna 2024 hyväksytyjen hakemusten osuus oli 51,4 prosenttia. Vuoden 2025 alkupuoliskolla niiden osuus laski hieman yli 33 prosenttiin ja vuoden 2025 kolmannella neljänneksellä nousi 42,8 prosenttiin (Eurostat).

<sup>3</sup> Vuotuinen turvapaikka- ja muuttoliikekertomus (2025), joka perustuu Eurostatin dataan ajalta 1.7.2024–30.6.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52025DC0795>.

<sup>4</sup> <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/migrant-smuggling>.

EU on edelleen sitoutunut **sihen, että se on paikka, jossa suojellaan sotaa ja vainoa pakenevia ihmisiä**. Unionin lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus velvoittavat antamaan suojelua sitä tarvitseville. EU:ssa annetaan suojelua suurelle määrälle pakolaisia, ja lisäksi unionin kansainvälisen tason diplomaattiset toimet ja taloudellinen tuki auttavat suojelemaan turvapaikanhakijoita ja pakolaisia EU:n ulkopuolisissa maissa.

EU:n **tuki ukrainalaisille** on uusin esimerkki tästä pitkäkestoisesta suojelun perinteestä, joka on kehittynyt vähitellen. EU:n kansalaiset ovat avanneet kotinsa Venäjän Ukrainaa vastaan käymää hyökkäyssotaa pakeneville.<sup>5</sup> Sota, joka on käynnistänyt suurimman pakkomuuton Euroopassa sitten toisen maailmansodan, on tuonut unioniin yli neljä miljoonaa Ukrainasta siirtymään joutunutta ihmistä. Unioni ja jäsenvaltiot jatkavat tilapäisen suojelun antamista ukrainalaisille prioriteettinaan samoin kuin heidän tukemistaan koordinoitun ja asteittaisen toimintamallin mukaisesti, jotta he voivat palata kotiin ja ryhtyä jälleenrakentamaan maataan, kun tilanne sen sallii. Tilapäistä suojelua saavien lisäksi vuosina 2015–2024 noin 3,9 miljoonaa turvapaikanhakijaa sai suojeluaseman EU:ssa. Pelkästään vuonna 2024 suojelua sai noin 438 000 turvapaikanhakijaa.<sup>6</sup>

Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä käytetään kuitenkin myös väärin, mikä heikentää niiden **kykyä antaa suojelua, ottaa apua tarvitsevat asianmukaisesti vastaan** ja tarjota **kotouttamista** tukevia ohjelmia niille maahantulijoille, joilla on oikeus jäädä unioniin. Järjestelmien väärinkäyttö ja luvaton edelleen liikkuminen rapauttavat myös Schengen-alueen toimintaa ja asettavat kyseenalaiseksi idean vapaasta liikkuvuudesta sisärajoittomalla alueella. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella uudistetaan Euroopan muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmää, lisätään laittoman maahanmuuton valvontaa, yksinkertaistetaan turvapaikkasääntöjä ja -menettelyjä, vahvistetaan järjestelmän mukautumiskykyä ja parannetaan varautumista sekä otetaan käyttöön välineitä, jotka auttavat hallitsemaan mahdollisia tulevia kriisejä.

Laittoman maahanmuuton ehkäiseminen, sotaa ja vainoa pakenevien suojeleminen ja osaajien liikkuvuuden edistäminen on EU:n ja sen kumppaneiden yhteisen edun mukaista. Vaikka unioni jatkaa työtään muuttoliikkeen hallintajärjestelmiensä parantamiseksi, sen onnistuminen edellyttää myös **hyvää yhteistyötä EU:n ulkopuolisten kumppanimaiden kanssa**. Yksikään maa ei pysty omin voimin vastaamaan tämän maailmanlaajuisen ilmiön haasteisiin, ja siksi on tärkeää, että kaikki kumppanit tekevät osansa koko reitin kattavan lähestymistavan mukaisesti. Vaikka EU:n muuttoliikepolitiikka perustuu edelleen vankkaan sisäiseen kehykseen, kumppanimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä olisi jatkossa painotettava aiempaa enemmän. Komissio vahvistaa tätä pyrkimystä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa Team Europe -lähestymistavan mukaisesti.

Unioni on edelleen **houkutteleva kohde matkailijoille, opiskelijoille, tutkijoille ja työntekijöille**. Yli 90 prosenttia EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisista saapuu EU:hun laillisesti ja hallitusti. Tämä on vaikuttanut positiivisesti EU:n jäsenvaltioiden talouksiin, yhteiskuntiin ja kulttuureihin. Vuonna 2024 EU:hun saapui laillisesti 1,7 miljoonaa ihmistä tekemään työtä ja opiskelemaan.<sup>7</sup> Hiljattain toteutettu EU:n rajaturvallisuus- ja viisumimenettelyiden digitalisointi on lyhentänyt odotusaikoja ja sujuvoittanut

---

<sup>5</sup> [Ukrainasta pakenevien tilapäinen suojeleminen – kuukausittaiset tilastot \(Eurostat Statistics Explained\)](#).

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2025#international-protection>; kolme tärkeintä lähtömaata ovat Syyria, Afganistan ja Venezuela.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence\\_permits\\_%E2%80%93\\_statistics\\_on\\_authorisations\\_to\\_reside\\_and\\_work](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work).

menettelyjä, mikä on parantanut matkustajakokemusta ilman, että tiukoista turvallisuusvaatimuksista on tingitty.

Eurooppa on avoin ja muuhun maailmaan yhteydessä oleva maanosa, jossa työväestö ikääntyy ja vähenee ja jossa on tällä hetkellä työvoimapulaa ja osaamisvajetta monilla aloilla. Jotta unioni voi jatkaa taloudellista kasvuaan, vahvistaa kilpailukykyään ja edistää avointa strategista riippumattomuutta, siitä on tultava magneetti, joka pystyy maailmanlaajuisesti **houkuttelemaan osaajia ja pitämään heistä kiinni**. Tätä varten unionin ja sen jäsenvaltioiden olisi puututtava järjestelmiemme toimintaa hidastaviin pullonkauloihin, myös viisumien käsittelyyn ja tutkintojen tunnustamiseen liittyvien järjestelmien osalta. Lisäksi olisi lisättävä strategista yhteistyötä kumppaneiden kanssa, jotta voidaan helpottaa osaajien pääsyä unioniin ja jäsenvaltioihin, edistää opiskelijoiden, tutkijoiden ja työntekijöiden maahantuloa kaikilla taitotasoilla sekä maksimoida täällä jo olevien inhimillinen potentiaali.

Pidemmällä aikavälillä olisi myös otettava huomioon meneillään oleva **teknologinen kehitys**, joka avaa uusia, vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia lisätä maahantuloprosessien toimivuutta ja turvallisuutta. Strategialla pyritään lisäämään digitalisaation ja tekoälyn tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa. Tavoitteena on tarjota jäsenvaltioille nykyaikaisia, turvallisia ja tehokkaita välineitä, jotka edistävät päätöksenteon laatua, johdonmukaisuutta ja oikea-aikaisuutta, lisäävät turvallisuutta ja parantavat palveluja.

Strategia on laadittu turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen<sup>8</sup> mukaisesti, ja se perustuu jäsenvaltioiden<sup>9</sup> kyseisen asetuksen mukaisesti<sup>10</sup> toimittamiin **kansallisiin strategioihin**. Lisäksi on otettu huomioon Euroopan parlamentin<sup>11</sup>, jäsenvaltioiden ja eri sidosryhmien esittämät näkemykset, EU:n virastojen asiantuntemus mukaan lukien. Strategialla luodaan visio eurooppalaisesta muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikasta, jolla lujitetaan EU:n yhteenkuuluvuutta, pyritään löytämään innovatiivisia etenemistapoja ja vahvistetaan EU:n alueellista ja maailmanlaajuisia roolia seuraavien viiden vuoden aikana. Strategiaan sisältyvät toimet ovat perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien mukaisia ja kaikilta osin linjassa unionin kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Jotta unioni voi saavuttaa tämän strategian päätavoitteet, jotka ovat laittoman muuttoliikkeen ehkäiseminen, avun tarpeessa olevien ihmisten suojelu ja osaajien houkutteleminen EU:hun, sen olisi keskityttävä seuraaviin viiteen painopisteeseen:

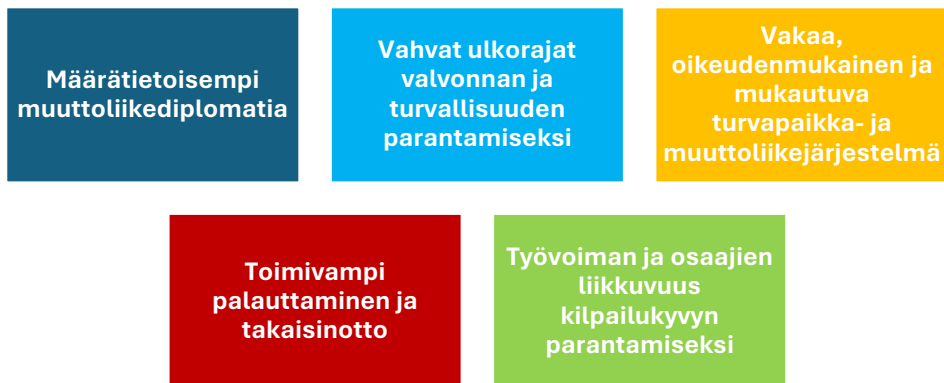
---

<sup>8</sup> Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta 14 päivänä toukokuuta 2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1351 8 artikla, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>.

<sup>9</sup> Komissio on vastaanottanut 25 jäsenvaltiolta kansallisen strategian. Tanska ei ole velvoitettu toimittamaan kansallista strategiaa, ja Unkari on ilmoittanut, ettei se toimita kansallista strategiaa lainkaan.

<sup>10</sup> Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen 7 artikla.

<sup>11</sup> LIBE-valiokunnan kuuleminen 4.12.2025.



## 2. MÄÄRÄTIETOISEMPI MUUTTOLIIKEDIPLOMATIA

Viime vuosien konkreettisten tulosten pohjalta unionin on seuraavien viiden vuoden aikana tarpeen jatkaa toimiaan, jotta voidaan ehkäistä ihmisten lähtemistä hengenvaaralliselle matkalle, **vähentää edelleen laittomasti EU:hun tulevien määrää** ja pienentää turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmiin kohdistuvaa painetta. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi unioni tukee muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella käyttöön otettujen uudistusten täytäntöönpanoa ja edistää maailmanlaajuisesti siirtolaisten ja pakolaisten perusoikeuksien kunnioittamista.

Nykyaikaisen, oikeudenmukaisen ja toimivan muuttoliikkeen hallinta- ja turvapaikkajärjestelmän kehittämistä koskevan työn rinnalla unionin on tarpeen harjoittaa tuloksellista **muuttoliikediplotomiaa, jolla edistetään unionin etuja eurooppalaisista arvoista kiinni pitäen**. Sen olisi perustuttava periaatteelle, jonka mukaan muuttoliikkeen hallinta on yhteinen tehtävä, ja kaikkien muuttoreittien varrella toimivien kumppaneiden olisi tehtävä oman osansa. Seuraavien viiden vuoden aikana tämä periaate ohjaa unionin toimia sen pyrkiessä vahvistamaan kokonaisvaltaisia kumppanuuksia ja solmimaan uusia muuttoliikkeen keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden sekä tärkeimpien pakolaisia vastaanottavien maiden kanssa, rakentamaan luottamusta kumppaniensa kanssa ja vahvistamaan EU:n keskeistä roolia muuttoliikettä koskevassa maailmanlaajuisessa keskustelussa ja toimissa muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Unioni kehittää edelleen suhteitaan kolmansiin maihin muuttoliikkeeseen liittyvissä asioissa **arvojensa ja etujensa** pohjalta ja tekemällä yhteistyötä kumppaneiden kanssa muuttoliikkeeseen liittyvien paineiden hallitsemiseksi molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla, sillä on yhteisen edun mukaista, että molempia osapuolia koskevat haasteet ratkaistaan tekemällä yhteistyötä.

Muuttoliikediplotatian olisi oltava **kokonaisvaltaista**, ja sen avulla olisi pyrittävä paremmin ehkäisemään ja hillitsemään laitonta EU:hun lähtemistä, hajottamaan salakuljetusverkostoja, puuttumaan maasta lähtemisen perimmäisiin syihin ja edistämään suojelun tarjoamista lähellä lähtöpaikkaa. Lisäksi sillä olisi edistettävä uudelleensijoittamista ja muiden täydentävien väylien tarjoamista suojelun tarpeessa oleville ihmisille. Sillä olisi myös varmistettava, että henkilöiden, joilla ei ole oikeutta jäädä unioniin, palauttaminen ja takaisinotto kansalaisuusvaltioonsa toteutetaan nopeassa ja toimivassa menettelyssä, ja toisaalta edistettävä sellaisten työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden houkuttelemista, joilla on Euroopan kilpailukykyä tukevaa osaamista, samalla kun tuetaan myös lähtömaiden taloudellista kehitystä.

Nämä **periaatteet on jo otettu huomioon kumppanuuksissa**, joita EU on viime vuosina solminut kolmansien maiden, kuten Egyptin, Jordanian, Mauritanian ja Tunisian, kanssa.

Ne ovat myös olennainen osa Välimeren sopimusta<sup>12</sup>, jolla edistetään kumppanuuteen perustuvaa ja koko reitin kattavaa lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Sopimus on osa unionin kokonaisvaltaista strategiaa, jolla se vahvistaa suhteita eteläisen naapuruston kumppaneihin. Unionin olisi edelleen edistettävä tätä lähestymistapaa, sillä se auttaa lisäämään vakautta, avaa todellisia mahdollisuuksia ja edistää yhteistyötä EU:n ja eri reittien varrella sijaitsevien kumppaneiden välillä toimivan ja oikeuksiin perustuvan muuttoliikkeen hallinnan varmistamiseksi.

On tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot harjoittavat määrätietoista muuttoliikediplomatiaa vahvistamalla **yhteyksiä muihin politiikan aloihin ja hyödyntämällä vipuvaikutuksia ja kannustimia** Eurooppa-neuvoston<sup>13</sup> viime vuosina esittämien kehotusten mukaisesti. Unionin käytettävissä oleviin välineisiin kuuluvat viisumipolitiikka ja siihen kuuluva viisumisäännöstön 25 a artiklassa vahvistettu mekanismi ja viisumivapauden keskeyttämismekanismi sekä kauppapolitiikka, ja sen osalta äskettäin hyväksytyyn yleistä tullietuusjärjestelmää koskevan asetuksen tarkistuksella käyttöön otettu mahdollisuus peruuttaa kauppaetuudet väliaikaisesti, jos takaisinottoa koskevaa yhteistyötä ei tehdä. Tämä välineistö olisi ulotettava myös ulkoiseen rahoitukseen, kuten komissio esittää seuraavaan, vuosia 2028–2034 koskevaan monivuotiseen rahoituskehikseen kuuluvassa Globaali Eurooppa -asetuksessa. Se olisi yhdistettävä EU:n jäsenvaltioiden kahdenvälisiin työkaluihin, vipuvarsiin ja kannustimiin, joita otetaan käyttöön EU:n toimien tukemiseksi. Komissio ja korkea edustaja tutkivat mahdollisia uusia kannustimia ja vipuvarsia, joita voidaan ottaa käyttöön muilla politiikan aloilla EU:n etujen edistämiseksi ja uusien mahdollisuuksien luomiseksi kansainväliselle yhteistyölle.

Unioni osallistuu edelleen aktiivisesti monenvälisiin foorumeihin luotettavien kumppanuuksien luomiseksi ja **maailmanlaajuisen muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi**. Näihin kuuluvat muun muassa turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä edistävään Yhdistyneiden kansakuntien Global Compact -aloitteeseen kuuluva kansainvälinen muuttoliikkeen arviointifoorumi, joka on määrä järjestää toukokuussa 2026, sekä pakolaisia koskevan Global Compact -aloitteen täytäntöönpanon tukemisen jatkaminen. Unioni tekee yhteistyötä myös **Euroopan neuvoston** kanssa, jotta laittoman muuttoliikkeen ja maahantulijoiden salakuljetuksen aiheuttamat haasteet voidaan ratkaista.<sup>14</sup> Komissio osallistuu Euroopan neuvoston meneillään olevaan pohdintaan, joka liittyy 10. joulukuuta 2025 pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa käynnistettyyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamista koskevaan aloitteeseen, ottaen kaikilta osin huomioon sekä oikeuksien suojelua että turvallisuuden varmistamista koskevat tavoitteet.

Laittoman muuttoliikkeen **perimmäisiin syihin** puuttumiseksi unioni ja sen jäsenvaltiot jatkavat edelleen työtään maailmanlaajuisen köyhyyden torjumiseksi, talouskehityksen edistämiseksi sekä rauhan ja turvallisuuden vahvistamiseksi. Näitä tavoitteita edistetään erityisesti jatkamalla YK-järjestelmän tukemista, osallistumalla aktiivisesti käynnissä oleviin uudistuksiin, jos se on tarkoituksenmukaista, ja pyrkimällä antamaan tarvittavaa tukea ennennäkemättömässä resurssivajeessa, ottaen samalla huomioon EU:n edut.

### ***Koko reitin kattava lähestymistapa ja yhteistyön syventäminen EU:n naapurimaiden kanssa***

---

<sup>12</sup> Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Välimeren sopimus – Yksi meri, yksi sopimus, yhteinen tulevaisuus*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025JC0026>.

<sup>13</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät, EUCO 1/25, 20.3.2025, 25 kohta.

<sup>14</sup> [Muuttoliikkeeseen liittyvät haasteet: Euroopan neuvoston ministerit vaativat poliittista julistusta oikeuksista – Portaali](#).

Komissio edistää edelleen **koko reitin kattavaa lähestymistapaa**, jotta voidaan vastata sekä taloudellisista syistä liikkeelle lähtevistä että suojelua hakevista muodostuvan muuttoliikkeen monitahoisiin haasteisiin ja tukea kolmansia maita, jotta ne voivat vahvistaa maahanmuutto-, rajaturvallisuus-, turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmiään ja kehittää valmiuksiaan järjestää asianmukaisia turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanotto- ja suojeluratkaisuja. Painopisteenä tässä ovat pääasiassa lähtöpaikkoja lähellä olevat maat. Toimet räätälöidään kunkin tilanteen mukaan. Niihin voi kuulua esimerkiksi maahantulijoiden salakuljetuksen ja ihmiskaupan kitkemiseen tähtääviä toimia tai toimia, jotka liittyvät esimerkiksi rajaturvallisuuteen, rekisteröintiin, suojelun antamiseen tai sellaisten palvelujärjestelmien vahvistamiseen, joiden toteutukseen osallistuu vastaanottavia yhteisöjä. Toimiin kuuluu myös laillisten väylien hallinnointi sekä nopean, turvallisen ja ihmisarvoisen palauttamisen ja takaisinoton sekä kestävän uudelleenkotouttamisen edistäminen.

**Jatkuva tiivis yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa**, kuten Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR), Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) ja alan muiden kansainvälisten valtioiden välisten järjestöjen kanssa, on keskeistä, jotta voidaan tukea koko reitin kattavaa lähestymistapaa ja vastata EU:n lisääntyneeseen tarpeeseen tehdä kansainvälistä yhteistyötä. Komissio pyrkii tukemaan innovatiivisia tapoja edistää turvallisia tiloja turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten suojelemiseksi lähempänä heidän lähtömaitaan, jotta voidaan ehkäistä vaarallista matkustamista, joka usein johtaa ihmishenkien menetyksiin, sekä ohjelmia, joilla edistetään vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista kolmansista maista lähtömaihin. Koko reitin kattavaa lähestymistapaa voitaisiin toteuttaa myös perustamalla tärkeimpien muuttoreittien varrelle **monikäyttökeskuksia** tai vahvistamalla jo olemassa olevien monikäyttökeskusten toimintaa<sup>15</sup> yhteisymmärryksessä kyseisen kolmannen maan kanssa ja yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Myös EU:n ehdokasmailla ja mahdollisilla ehdokasmailla olisi oltava rooli muuttoliikkeen hallinnassa. Tehokkaiden turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintajärjestelmien perustaminen sekä muuttoliike-, viisumi- ja rajaturvallisuuspolitiikan yhdenmukaistaminen EU:n politiikkojen kanssa ovat välttämättömiä edellytyksiä unioniin liittymiselle. EU:n olisi erityisesti jatkettava tiivistä yhteistyötä **laajentumiskumppaneiden** kanssa ja tuettava niitä. Tässä työssä olisi keskityttävä etenkin vahvistamaan rajaturvallisuutta, torjumaan maahantulijoiden salakuljetusta ja ihmiskauppaa, tukemaan EU:n maahanmuutto-, turvapaikka- ja viisumipolitiikan säännöstöön mukautumista sekä parantamaan takaisinoton ja palauttamisten toimivuutta. Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA), Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja Europol jatkavat kumppaneiden tukemista ja yhteistyötä niiden kanssa. Länsi-Balkania koskeva EU:n toimintasuunnitelma on jo auttanut vähentämään merkittävästi laittomia rajanylityksiä Länsi-Balkanin reitillä, ja yhteistyötä olisi jatkettava tämän toimintasuunnitelman puitteissa.

### ***Vaarallisen matkustuksen ehkäiseminen ja ihmishenkien pelastaminen***

**Maahantulijoiden salakuljetus** on usein valtioiden rajat ylittävää törkeää rikollisuutta, jossa ihmisten haavoittuvaa asemaa käytetään hyväksi. Se vaarantaa ihmisten hengen ja vie heiltä ihmisarvon. Tekijöinä voivat olla rikollisverkostot, jotka harjoittavat salakuljetusta taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi, tai valtiolliset toimijat, jotka pyrkivät heikentämään unionin turvallisuutta. Maahantulijoiden salakuljetus heikentää EU:n

<sup>15</sup> Esimerkiksi Saharan eteläpuolisen Afrikan siirtolaisten suojelua, palauttamista ja uudelleenkotouttamista koskevan ohjelman (MPRR-SSA) puitteissa, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mprrr-ssa\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mprrr-ssa_en).

muuttoliikkeen hallintajärjestelmää ja asettaa paineita EU:n ulkorajojen turvallisuuden varmistamiselle. Unioniin tulijoista ja maahantulon edellytyksistä päättävät EU ja sen jäsenvaltiot, eivät rikollisjärjestöt.

Jotta salakuljettajien liiketoimintamalli saadaan purettua ja jotta laitonta lähtemistä EU:hun ja ihmishenkien menetyksiä saadaan estettyä, EU:n on tarpeen jatkaa pyrkimyksiään vahvistaa kumppanimaiden valmiuksia **valvoa ja hallita maahantuloa ja maastalähtöä rajoilla** ja ottaa käyttöön etsintä- ja pelastustoimia vaaratilanteiden minimoimiseksi ja ihmisten suojelemiseksi vakavilta riskeiltä. Mitä varhemmin tilanteeseen puututaan reitin varrella, sitä paremmat mahdollisuudet on ehkäistä vaaratilanteita ja kuolemia. EU:n viimeaikaisten aloitteiden ansiosta vaarallisen matkustamisen ehkäisy tuottaa parempia tuloksia.

Voidakseen reagoida tehokkaasti EU:n on myös pyrittävä vahvistamaan kansainvälistä yhteistyötä. **Ihmissalakuljetuksen vastaisesta maailmanlaajuisesta allianssista** on tarkoitus luoda vankka kehys pitkän aikavälin sidosryhmäyhteistyölle ihmissalakuljetuksen ehkäisemiseksi, siihen reagoimiseksi ja turvallisten vaihtoehtojen luomiseksi laittomalle maahanmuutolle.

Ihmissalakuljetuksen vastaisen maailmanlaajuisen allianssin toinen kansainvälinen konferenssi, joka järjestettiin 10. joulukuuta 2025, avasi mahdollisuuden kahteen ensimmäiseen täytäntöönpanovuoteen perustuvalla **jäsennellylle yhteistyölle**, joka vastaa unionin kasvavaan tarpeeseen puuttua tilanteeseen. Yhteisen julistuksen<sup>16</sup> hyväksyneet kumppanit sitoutuivat yhteisiin periaatteisiin, sitoumuksiin ja velvollisuuksiin ja tällä tavoin vahvistivat kansainvälistä yhteistyötä ihmissalakuljetuksen torjumiseksi kollektiivisesti ja maailmanlaajuisesti koko reitin kattavan lähestymistavan mukaisesti ja jaetun vastuun hengessä. Johtavien virkamiesten vuotuisissa kokouksissa päätetään tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavista jatkotoimista. Virkamiesten kokoukset mahdollistavat yhteissuunnittelun ja tällä tavoin lisäävät toimien johdonmukaisuutta, kun taas ministerikokoukset varmistavat jatkuvan poliittisen johtajuuden. Näin voidaan parantaa koordinoitua ja tällä tavoin lisätä erilaisten alueellisten ja temaattisten aloitteiden (esim. Budapestin, Khartumin, Niameyn, Prahan ja Rabatin prosessien, Eurofrontin ja Latalalaisen Amerikan ja Karibian maiden kanssa toteutettavan El Pacto -ohjelman) vaikutusta sekä edistää G7-maiden, Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston (UNODC) ja Euroopan neuvoston puitteissa tehtävää työtä, jolla pyritään virtaviivaistamaan toimia ja saamaan aikaan synergiaa.

Salakuljetusverkostot käyttävät digitaalisia alustoja, kryptovaroja ja muita teknologioita laittoman toimintansa edistämiseen, toimintojensa ylläpitämiseen ja laittomien tuottojensa piilottamiseen. Yksi maailmanlaajuisen allianssin tavoitteista on **torjua digitaalisten keinojen hyödyntämistä salakuljetusten järjestämisessä** lisäämällä yhteistyötä digitaalisten alustojen ja teknologian tarjoajien kanssa. Samalla EU:n on hyödynnettävä teknologiaa omaksi edukseen. Lainvalvontaviranomaisille on tarjottava uusia välineitä ja teknologioita, myös tekoälyyn perustuvia analyyseja varten, jotta ne voivat käsitellä ja yhdistellä laajoja tietoaaineistoja siten pyrkii pysymään askeleen edellä salakuljettajia. Tätä varten Europol, jonka toimintaa vahvistettiin äskettäin muuttajien salakuljetuksen torjuntakeskuksella<sup>17</sup>, lisää operatiivisia toimiaan salakuljettajien toiminnan torjumiseksi verkossa. Komissio aikoo myös syventää strategista kumppanuuttaan Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston kanssa, jotta voidaan puuttua salakuljetustoiminnan verkkoulottuvuuteen ja pysäyttää laittomia rahavirtoja seuraavaa

<sup>16</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/54b4208d-d928-4177-aac3-c70c4f6b2745\\_en?filename=Global%20Alliance%20Joint%20Declaration\\_final.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/54b4208d-d928-4177-aac3-c70c4f6b2745_en?filename=Global%20Alliance%20Joint%20Declaration_final.pdf).

<sup>17</sup> [IP\\_25\\_2229\\_EN.pdf](#).

-toimintamallin avulla. Tämä edellyttää rahanpesutoiminnan selvittelyä ja suojattua tietojenvaihtoa, jotta rikollisia voidaan tunnistaa kaikilla tasoilla. Lisäksi uusimpia teknologioita hyödyntävät digitaalisen tunnistamisen ratkaisut ja luottamuspalvelut voivat mahdollistaa uusien menetelmien käyttöönoton petosten ja identiteettivarkauksien torjunnassa sekä edistää rajatarkastusten digitalisointia ja automatisointia.

**Kaupallisten liikennevälineiden**, pääasiassa lentokoneiden, käyttö on nykyään salakuljetusverkostojen vakiintunut toimintatapa. Ihmisiä tuodaan EU:n lähellä tai rajanaapureina oleviin kolmansiin maihin, joista he yrittävät saapua laittomasti EU:hun. EU tekee näiden toimien torjumisessa käytetyllä välineistöllä<sup>18</sup> saavutettujen myönteisten tulosten pohjalta yhteistyötä keskeisten sidosryhmien kanssa Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) valmisteluasiakirjan<sup>19</sup> jatkotoimien edistämiseksi. Tavoitteena on kehittää yhteisiä toimintatapoja ja tutkia mahdollisuuksia yhteisille toimille, jotka keskeiset kumppanimaat ja ilmailualan sidosryhmät, myös ICAOn puitteissa, voisivat hyväksyä.

Osana pyrkimyksiä tarjota muuttoreittien varrella sijaitseville maille välineitä muuttoliikkeen hallintaa ja maahantulijoiden salakuljetuksen torjuntaa varten EU tukee kumppaneita, jotta ne voivat kehittää tarvittavat valmiudet **oikeuslaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten toimien vahvistamiseksi**, ja luo vankkoja yhteistyökanavia muun muassa yhteisten tutkintaryhmien avulla. Toimien tavoitteena on varmistaa tuloksellisempi salakuljetusverkostojen havaitseminen, tutkinta ja syytteesenpano. Tämän pitäisi viime kädessä johtaa syytetoimien onnistumiseen ja seuraamusten tuloksellisuuden lisääntymiseen ja tehdä maahantulijoiden salakuljetuksesta riskialttiimpaa, monimutkaisempaa ja vähemmän kannattavaa rikollista toimintaa. EU:n pitäisi voida tukeutua reittien varrella maahantulijoiden salakuljetusta torjuvien kumppaneiden verkostoon, jotta käytettävissä on reaaliaikaista tiedustelutietoa ja muuttovirtoja koskevaa tietoa, joka auttaa reitin varrella olevia maita valmistautumaan muuttovirtoihin. Komissio tekee koordinoitusti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä Interpolin, Europolin, Eurojustin, Frontexin ja keskeisten kansainvälisten järjestöjen kanssa hyödyntäen myös maahanmuuttoalan eurooppalaisen yhteyshenkilöverkoston tukea.

Rikolliset, jotka järjestävät ja harjoittavat salakuljetustoimintaa, tulevat usein EU:n ulkopuolelta eivätkä näin ollen kuulu jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan, mikä aiheuttaa merkittäviä haasteita. Samaan aikaan kun Euroopan parlamentti ja neuvosto keskustelevat ehdotuksesta vahvistaa laittoman maahanmuuton avustamisen estämistä koskevaa EU:n lainsäädäntökehystä<sup>20</sup>, EU laatii rikosoikeudellisia toimenpiteitä täydentävää **uutta pakotejärjestelmää**, joka kohdistuisi maahantulijoiden salakuljettajiin ja ihmiskauppiaisiin, erityisesti suuria voittoja saaviin rikollisiin toimijoihin. Tarkoituksena on jäädyttää heidän varansa, estää heitä saamasta rikoshyötyä ja rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan tulla EU:hun.

EU:n **strategiset ja kokonaisvaltaiset kumppanuudet** Egyptin, Jordanian ja Tunisian kanssa, muuttoliikkekumppanuus Mauritanian kanssa sekä yhteistyön lisääminen

---

<sup>18</sup> Välineistö, jolla torjutaan kaupallisten kuljetusvälineiden käyttöä EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen helpottamisessa, [https://home-affairs.ec.europa.eu/toolbox-addressing-use-commercial-means-transport-facilitate-irregular-migration-eu\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/toolbox-addressing-use-commercial-means-transport-facilitate-irregular-migration-eu_en).

<sup>19</sup> [https://www.icao.int/sites/default/files/Meetings/a42/Documents/WP/wp\\_449\\_en.pdf](https://www.icao.int/sites/default/files/Meetings/a42/Documents/WP/wp_449_en.pdf).

<sup>20</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäissäännöistä laittomassa maahantulossa unioniin, kauttakulussa unionin kautta ja unionin alueella oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä neuvoston direktiivin 2002/90/EY ja neuvoston puitepäättöksen 2002/946/YOS korvaamisesta, [EUR-Lex - 52023PC0755 – FI – EUR-Lex](#).

keskeisten kumppaneiden, kuten Libanonin, Marokon, Senegalin ja Turkin, kanssa ovat auttaneet vähentämään merkittävästi laittomien rajanylitysten määrää itäisen ja keskisen Välimeren sekä Atlantin reiteillä.<sup>21</sup> Komissio kehittää myös Libyalle antamaansa tukea etsintä- ja pelastusvalmiuksien sekä suojeluun, humanitaarisiin palautuksiin ja evakuoiteihin liittyvien toimien osalta kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Komissio jatkaa yhdessä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, jotta voidaan vahvistaa etsintä- ja pelastustoimia, torjua maahantulijoiden salakuljetusta ja ihmiskauppaa, suojella siirtymään joutuneita henkilöitä ja parantaa yhteistyötä, joka koskee EU:sta ja kolmansista maista palauttamista ja takaisinottoa, perusoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita kaikilta osin kunnioittaen.

**Englannin kanaalin** yli Ranskasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan salakuljetettujen määrän kasvu vaatii järeitä toimia laittoman muuttoliikkeen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi samalla kun pyritään varmistamaan kaikki mahdolliset keinot, ettei merellä enää menetettäisi ihmishenkiä. EU lisää yhteistyötä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa toukokuussa 2025 pidetyn EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan johtajien huippukokouksen tuloksena laaditun yhteisen julkilausuman jatkotoimena ja ihmissalakuljetuksen vastaisen maailmanlaajuisen allianssin puitteissa. Myös Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksymä ja komission tukema pilottihanke on hyödyllinen väline, joka auttaa vastaamaan tähän haastavaan tilanteeseen EU:n ulkorajoilla ja ehkäisemään näitä vaarallisia matkoja.

### ***Kumppanimaiden tukeminen turvapaikka- ja suojelujärjestelmien vahvistamisessa***

Kesäkuun 2025 lopussa yli 117 miljoonaa ihmistä joutui **pakon edessä siirtymään pois kotiseudultaan**.<sup>22</sup> Määrä on lähes kaksinkertaistunut viimeisten kymmenen vuoden aikana, ja kasvanut lähes joka vuosi. Kaksi kolmasosa niistä, joiden on ollut pakko lähteä, oleskelee naapurialueilla, usein matalan tulotason ja keskitulotason maissa. Siirtymään joutuneiden ja pakolaisten kannattaa pysyä alueella, jolla on saatavilla tosiasiallista suojelua, sillä se pienentää vaarallisen matkustamisen ja siihen liittyvän inhimillisen kärsimyksen riskiä. Samalla se auttaa valtioita hallitsemaan muuttoliikkeen haasteita kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

Komissio tukee edelleen NDICI – Globaali Eurooppa -välineen puitteissa saavutettujen tulosten pohjalta ohjelmia, joilla vahvistetaan kansallisia turvapaikkajärjestelmiä, vastaanotto- ja suojelukehyksiä ja muuttoliikkeen hallintaa kolmansissa maissa. Tukea annetaan lainsäädännöllisten ja institutionaalisten uudistusten toteuttamiseen ja pakolaisaseman määrittämistä sekä rekisteröinti- ja dokumentointijärjestelmiä koskevien valmiuksien kehittämiseen useissa kumppanimaissa. Tämä työ kytketään myös alueellisiin vuoropuheluihin ja keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa solmittuihin kumppanuuksiin. Lisäksi komissio antaa edelleen suojelua ja tarjoaa kestäviä ratkaisuja kotiseudultaan siirtymään joutuneille.

### ***Suojeluun pääsyn väylien edistäminen***

Laillisten väylien tarjoaminen suojelua tarvitseville on konkreettinen osoitus siitä, että EU kantaa globaalin vastuunsa. Samalla lailliset väylät auttavat hallitsemaan muuttoliikettä ja mahdollistavat turvallisen maahantulon, jolloin salakuljettajiin ja vaaralliseen matkustamiseen ei tarvitse turvautua. Ne ovat myös strateginen väline, jolla voidaan

<sup>21</sup> Vuoden 2025 turvapaikka- ja muuttoliikekertomuksessa esitettyjen, Frontexilta saatujen tietojen mukaan 1. heinäkuuta 2024 ja 30. kesäkuuta 2025 välisenä aikana keskisen Välimeren, Atlantin reitin ja itäisen Välimeren reitin kautta saapuneiden maahanmuuttajien määrä väheni edelliseen raportointikauteen verrattuna 40 prosenttia, 25 prosenttia ja 11 prosenttia.

<sup>22</sup> UNHCR – Refugee Data Finder – Key Indicators, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>.

vahvistaa EU:n yhteistyötä kumppanimaiden kanssa osana kokonaisvaltaista, laaja-alaista ja koko reitin kattavaa lähestymistapaa muuttoliikkeen hallintaan. Nämä väylät auttavat lievittämään kumppanimaihin kohdistuvaa painetta ja parantavat niiden valmiuksia parantaa vastaanottoedellytyksiään ja kansainvälisen suojelun olosuhteitaan. Lisäksi ne täydentävät EU:n toimia, joilla pyritään ehkäisemään vaarallista liikkeelle lähtemistä lähtömaista. Laillisia väyliä olisikin sisällytettävä kumppanimaiden kanssa tehtävän laajemman yhteistyön kehykseen. Sen vuoksi EU:n olisi nostettava **uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä** koskevaa tavoitetasoaan olennaisena osana muuttoliikediplomatian välineistöä.

Kansallisten vastaanottojärjestelmien ylikuormittumisen ja muiden merkittävien poliittisten ja taloudellisten tekijöiden seurauksena paikat, jotka EU:n jäsenvaltiot voivat tarjota vuosiksi 2026–2027 uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevan unionin suunnitelman puitteissa, ovat vähentyneet.<sup>23</sup> Muuttoliikkeen paremman hallinnan ja muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanon on kuitenkin määrä luoda edellytykset **kunnianhimoisemmille uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskeville suunnitelmille** tulevana vuosina.

### ***Kolmansista maista paluun tukeminen***

EU on vuodesta 2016 lähtien lisännyt merkittävästi toimiaan edistääkseen **kestävää vapaaehtoista paluuta kauttakulkumaista** lähtömaihin. EU:n toimet ovat auttaneet kolmansia maita vähentämään järjestelmiinsä kohdistuvaa painetta ja vähentäneet EU:hun laittomasti saapuvien määrää. Lisäksi niiden ansiosta on voitu tarjota apua ihmisille, joilla ei ole mahdollisuutta saada suojeluasemaa eikä järjestää paluuta itse, mikä on estänyt heitä päätyvästä salakuljettajien käsiin. Nykyiseen monivuotiseen rahoituskehukseen kuuluvasta NDICI – Globaali Eurooppa -välineestä (2021–2025) on tähän mennessä myönnetty yli miljardi euroa rahoitusta, jolla tuetaan kolmansista maista paluuta ja uudelleenkotouttamista sekä kolmansien maiden omavastuullisuutta ja valmiuksia hallinnoida uudelleenkotouttamista kansallisten ohjautumisjärjestelmien puitteissa Pohjois-Afrikassa, Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja Aasiassa. Yksi keskeisistä ohjelmista kolmansien maiden kansalaisten paluun ja uudelleenkotoutumisen tukemiseksi on siirtolaisten suojelua, palaamista ja uudelleenkotoutumista koskeva ohjelma (Migrant Protection Return and Reintegration Programme, MPRR-ohjelma). Ohjelmalla edistetään haavoittuvassa asemassa olevien ja muuttomatkalleen juuttuneiden siirtolaisten suojelua muun muassa tukemalla heidän avustettua vapaaehtoista paluutaan Pohjois-Afrikasta ja Sahelista sekä heidän kestävää uudelleenkotoutumistaan Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan. MPRR-ohjelmalla tuettiin joulukuun 2022 ja marraskuun 2025 välisenä aikana yli 127 500 henkilön paluuta ja yli 106 600 henkilön uudelleenkotoutumista. Nykyisessä NDICI – Globaali Eurooppa -välineessä paluuseen ja uudelleenkotoutumiseen vuosille 2021–2025 osoitetuista miljardin euron määrärahoista on sekä Pohjois-Afrikan että Saharan eteläpuolisen Afrikan MPRR-ohjelmaan osoitettu tähän mennessä yli 650 miljoonaa euroa.<sup>24</sup> Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan ja muihin keskeisiin lähtömaihin suuntautuvan vapaaehtoisen paluun tukeminen sekä toimet kansallisten uudelleenkotouttamisjärjestelmien kehittämiseksi ovat edelleen tärkeä osa EU:n muuttoliikediplomatiaa.

<sup>23</sup> Neuvoston päätös (EU) 2025/702, annettu 17 päivänä maaliskuuta 2025, luvan antamisesta Euroopan komissiolle osallistua unionin puolesta neuvotteluihin kansainvälisestä välineestä, jolla perustetaan Ukrainan kansainvälinen korvausvaatimuskomissio, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj>.

<sup>24</sup> Saharan eteläpuolisen Afrikan siirtolaisten suojelua, paluuta ja uudelleenkotoutumista koskeva ohjelma (MPRR-SSA) – Kansainväliset kumppanuudet, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mpr-ssa\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mpr-ssa_en).

Komissio edistää edelleen avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista kolmansista maista osana strategista yhteistyötään kolmansien maiden kanssa yhteistyössä jäsenvaltioiden ja kyseisten kolmansien maiden kanssa sekä Frontexin perustaman EU:n uudelleenkotouttamisohjelman ja kansainvälisten toimijoiden, kuten IOM:n, tuella. Toimet, joilla vahvistetaan vapaaehtoista paluuta kolmansista maista, liittyvät keskeisellä tavalla toimiin, joilla vahvistetaan EU:ssa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista ja takaisinottoa (ks. 5 kohta).

### 3. VAHVAT ULKORAJAT VALVONNAN JA TURVALLISUUDEN PARANTAMISEKSI

**Unionin ulkorajojen ja Schengen-alueen eheyden säilyttäminen** alueena, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, on keskeinen osa muuttoliikkeen hallintaa koskevaa yhdennettyä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Tämän saavuttamiseksi unionin on säilytettävä vahvat ulkorajat, joiden avulla voidaan taata turvallisuus ja järjestys, **valvoa tosiasiallisesti, keitä unionin alueelle tulee<sup>25</sup> ja oleskelee** unionissa laillisesti, ja estää laitton maahantulo ja oleskelu. EU:n ulkorajojen tosiasiallisen turvaamisen – kun se yhdistetään muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella käyttöön otettuun vankkaan oikeudelliseen kehykseen, jolla estetään väärinkäytökset ja luvaton edelleen liikkuminen EU:n sisällä – on määrä parantaa tilannetta myös EU:n sisärajoilla, edistää Schengen-alueen toimivuutta ja vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta.

Rajoilla ilmenee kuitenkin jatkuvasti uusia haasteita, jotka vaikuttavat unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuuteen ja alueelliseen koskemattomuuteen. Hybridiuhat, jotka liittyvät **maahantulijoiden välineellistämiseen** ja siihen, että Venäjä ja Valko-Venäjä **käyttävät muuttoliikettä aseena**, ovat pahentuneet entisestään vuodesta 2021 lähtien Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vuoksi. Unioni ei voi sallia sitä, että vihamieliset toimijat käyttävät väärin unionin arvoja ja periaatteita, kuten oikeutta turvapaikkaan, ja heikentävät unionin demokraattisia järjestelmiä. Osana toimenpidekokonaisuutta, johon sisältyy muun muassa diplomaattisia ja lainsäädäntötoimia, komissio antoi vuonna 2024 tiedonannon<sup>26</sup> niiden EU:n jäsenvaltioiden tukemiseksi, jotka joutuvat kohtaamaan hybridiuhkia, jotka liittyvät muuttoliikkeen käyttämiseen aseena, ja turvallisuuden vahvistamiseksi EU:n ulkorajoilla. Samalla myönnettiin rahoitusta näiden maiden rajavaltontavalmiuksien parantamiseen. Unionin on seuraavien viiden vuoden aikana oltava edelleen täysin valmis vastaamaan uusiin haasteisiin tai uhkiin.

Unioni aikoo kehittää edelleen vankkaa ja toimivaa **Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta (EIBM)**. Vuonna 2028 on tarkoitus esittää toinen Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskeva strategia, jota tuetaan uusimmilla tietoteknologioilla ja infrastruktuureilla ja jonka operatiivisesta toteutuksesta vastaavat Frontex ja eu-LISA. Frontex-asetuksen tarkistuksessa, joka on määrä tehdä vuonna 2026, selvitetään, miten viraston valtuuksia rajojen turvaamisessa voitaisiin edelleen laajentaa ja miten sen pysyviä joukkoja voitaisiin vahvistaa, jotta se pystyisi laajentamaan läsnäoloaan ja lisäämään operatiivista tukeaan jäsenvaltioille ja kolmansille maille.

#### ***EU:n alueelle ja Schengen-alueelle pääsyn parempi valvonta***

<sup>25</sup> Schengenin rajasäännösten (5 artiklan 3 kohta) mukaan ulkorajan saa ylittää ainoastaan rajanylityspaikoilla. Muussa tapauksessa rajanylityksestä voi seurata rangaistus.

<sup>26</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0570>.

EU aloitti uuden **rajanylitystietojärjestelmän (EES-järjestelmän)** asteittaisen käyttöönoton lokakuussa 2025. EES on maailman edistynein digitaalinen rajaturvallisuusjärjestelmä. EES-järjestelmä on muuttanut rajavalvontaa muun muassa parantamalla maiden kykyä seurata EU:hun saapumisia ja EU:sta poistumisia ja havaita, kuka on ylittänyt sallitun oleskeluajan. Lisäksi järjestelmä parantaa tiedonkulkua eri järjestelmien ja viranomaisten välillä, minkä ansiosta muuttuviin muuttoliike- ja turvallisuushaasteisiin voidaan vastata entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin.

Lisäksi unionissa otetaan käyttöön uusi muuttoliikkeen hallintatietokanta (Eurodac) vuoden 2026 puoliväliin mennessä ja EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) vuoden 2026 loppuun mennessä. Kaikkien järjestelmien, mukaan lukien viisumitietojärjestelmä (VIS), **yhteentoimivuus** on tarkoitus toteuttaa tulevina vuosina.

Digitalisaation toteutuksesta vastaa pääasiassa **eu-LISA**, laajojen tietojärjestelmien hallinnoinnista vastaava EU:n virasto. Monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa esitetään viraston resurssien huomattavaa lisäämistä, jotta se voi kehittää kaikkia toimialaansa kuuluvien laajojen tietojärjestelmien osia ja ottaa ne käyttöön.

Lisäksi jäsenvaltiot aloittavat vuoden 2026 puolivälistä alkaen osana muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa **seulontamenettelyn niiden EU:hun saapuvien kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka eivät täytä Schengen-alueelle tulon edellytyksiä**. Seulonta tarkoittaa, että EU:n ulkorajoille laittomasti saapuville henkilöille tehdään henkilöllisyys-, turvallisuus-, terveys- ja haavoittuvuustarkastukset ennen kuin heidät ohjataan asianmukaiseen jatkomenettelyyn. Lisäksi EU:n biometrinen keskustietokanta **Eurodac** uudistetaan perusteellisesti vuoden 2026 puolivälissä. Eurodac on muuttoliikkeen hallintaa tukeva tietotekninen järjestelmä, jonka avulla viranomaiset voivat kattavasti ja digitaalisesti seurata, hallinnoida ja valvoa EU:n turvapaikka- ja muuttoliiketilannetta. **Uusilla pakollisilla rajalla toteutettavilla turvapaikka- ja palauttamismenettelyillä** vahvistetaan rajavalvontaa, parannetaan maiden kykyä estää laitonta maahantuloa ja parannetaan turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmien toimivuutta. Uuden menettelyn ansiosta unioniin pääsy voidaan evätä nopeasti jo rajalla niiden hakijoiden osalta, jotka eivät todennäköisesti saa suojelua EU:ssa, joiden on todettu aiheuttavan riskin EU:n sisäiselle turvallisuudelle tai jotka johtavat viranomaisia harhaan. Kansallisilla riippumattomilla seurantamekanismeilla seurataan perusoikeuksien, kuten lapsen oikeuksien, kunnioittamista seulonnan ja rajalla toteutettavan turvapaikkamenettelyn aikana.

### ***Teknologian hyödyntäminen unionin rajavalvonnassa ja rajojen turvaamisessa***

Seuraavien viiden vuoden aikana unioni jatkaa **tiedusteluun perustuvien valmiuksiensa** kehittämistä, jotta EU:n ulkorajat voidaan turvata ja jotta voidaan varmistaa kattava tilannetietoisuus ja asianmukaiset reagointivalmiudet. Unionissa käytössä oleva huipputason rajavalvontajärjestelmä Eurosur parantaa jo nyt Schengen-alueen yhteisten ulkorajojen seuranta- ja valvontavalmiuksia mahdollistamalla lähes reaaliaikaisen laittomaan muuttoliikkeeseen ja rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvän tietojenvaihdon. Eurosurin toimintojen kehittäminen sekä nykyaikaisen teknologian käyttö rajavalvonnassa, mukaan lukien droonien taktinen käyttö ja droonien torjuntaa koskevat valmiudet, ovat oleellinen osa tulevia toimia. Komissio arvioi, miten Frontex voisi tukea jäsenvaltioita tällaisen laitteiston hankinnassa ja tarjota tarvittavaa koulutusta. Lisäksi yhteinen merialueiden valvonnan tietojenvaihtoympäristö (CISE) mahdollistaa jäsennellyn ja suojatun tietojenvaihdon EU:n meriviranomaisten välillä, auttaa lisäämään tietoisuutta meriliikenteeseen liittyvästä toiminnasta ja tukee laittoman muuttoliikkeen torjuntaa.

Uusilla aloitteilla edistetään edelleen **EU:n rajaturvallisuuden digitalisointia** ja helpotetaan vilpittömässä mielessä matkustavien maahantuloa. Kesäkuussa 2023 sovittu viisumimenettelyjen digitalisointi, joka on määrä toteuttaa vuoteen 2030 mennessä, palvelee matkustajia helpottamalla Schengen-viisumin hakemista ja auttaa kansallisia viranomaisia nopeuttamaan hakemusten käsittelyä. Matkustusasiakirjojen digitalisointia koskevalla ehdotuksella<sup>27</sup>, joka on Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyttävänä ja jossa esitetään myös eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon hyödyntämistä, vahvistetaan samalla EU:n asemaa turvallisen, tehokkaan ja matkustajaystävällisen rajavalvonnan maailmanlaajuisena johtajana. Lisäksi, jotta voidaan korjata turvallisuuspuutteita ja vastata myös muihin haasteisiin<sup>28</sup>, komissio aikoo ehdottaa päivitettyjä EU:n sääntöjä kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäistä kaavaa varten.

**Uusien teknologioiden**, kuten luotettavien ja ihmiskeskeisten tekoälyvälineiden, käyttöönotto olisi asetettava etusijalle sekä unionin että kansallisella tasolla, jotta voidaan ennakoida kehityskulkuja ja vahvistaa EU:n ulkorajojen varautumista ja häiriönsietokykyä. Käytössä on myös malleja, jotka auttavat (esim. hätätilanteessa tai sääntöjenvastaisen toiminnan yhteydessä) tunnistamaan esineitä tai aluksia, joissa on lisätarkistuksia tai -tutkimuksia vaativia sääntöjenvastaisuuksia. Niiden avulla voidaan tukea salakuljetuksen vastaisia toimia tai etsintä- ja pelastustoimia, parantaa ajoneuvojen, alusten ja muiden esineiden tunnistamista, analysoida nopeasti suuria määriä erityyppistä dataa ja toteuttaa biometrinen tunnistus, jolla lisätään tarkastusten varmuutta ja luotettavuutta, helpotetaan matkustamista sekä torjutaan identiteettivarkauksia. Monia näistä välineistä kehitetään parhaillaan ja myös jatkossa komission tutkimus- ja kehitysohjelmien<sup>29</sup> tuella. Tavoitteena on, että välineiden kehityksessä käytettäisiin eurooppalaisia ratkaisuja.

Komissio **hyödyntää tekoälyä** EU:n tekoälysäädöksen<sup>30</sup> mukaisesti. Tekoälyä käytetään datan analysoinnissa ja ulkorajoja koskevien kehityssuuntausten kartoittamisessa. Sen ansiosta viranomaiset voivat jakaa tietoa kehittyneemmällä välineillä, ennakoida kehityskulkuja ja riskejä ja reagoida niihin. Komissio kehittää, testaa ja tarvittaessa tukee yhdessä Frontexin, eu-LISAn ja jäsenvaltioiden kanssa tekoälyä hyödyntävien välineiden käyttöönottoa riskianalyysiä, tilannetietoisuutta ja ulkorajoilla toteutettavaa henkilöllisyyden todentamista varten. Frontex hoitaa Frontex-asetuksessa<sup>31</sup> tarkoitetun Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden toteuttamiseen kuuluvan tutkimus- ja

---

<sup>27</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustustietojen sähköistä toimittamista koskevan sovelluksen ("EU:n digitaalinen matkustussovellus") käyttöönotosta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2016/399 ja (EU) 2018/1726 sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 muuttamisesta digitaalisen matkustustunnisteen käytön osalta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52024PC0670>.

<sup>28</sup> Jäsenvaltioihin vaikuttavia haasteita ovat muun muassa tilanteet, jolloin maahanmuuttajien määrä kasvaa äkillisesti (jolloin suuria määriä oleskelulupakortteja on myönnettävä lyhyessä ajassa ja kustannukset nousevat), tyhjien korttien valmistukseen liittyvissä maailmanlaajuisissa toimitusketjuissa tapahtuvat vaihtelut ja valmistuksessa tarvittavien komponenttien puute. Nämä haasteet tulivat esiin covid-19-pandemian aikana ja Venäjän käynnistettyä Ukrainaa vastaan täysimittaisen sotilaallisen hyökkäyksen.

<sup>29</sup> Study on strengthening EU-funded security research and innovation – 20 years of EU-Funded Civil Security Research and Innovation – Final report; <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19a32537-c11d-11f0-a612-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>30</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

<sup>31</sup> Erityisesti Frontex-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan x alakohta ja 66 artikla.

innovointitoiminnan puitteissa tutkimus- ja innovointitehtäviään suunnitteleamalla ja toteuttamalla pilottihankkeita, testaamalla ja validoimalla teknologiaratkaisuja operatiivisissa ympäristöissä sekä jakamalla tuloksia, ohjeita ja niihin liittyviä koulutusmateriaaleja kansallisten viranomaisten kanssa. Lisäksi EU kehittää alan olemassa olevien laajojen tietojärjestelmien pohjalta riippumatonta eurooppalaista kapasiteettia muuttoliikkeen hallinnan ja rajavalvonnan käyttöön tarkoitettuja automatisoituja henkilöllisyyden tunnistamisjärjestelmiä varten. Tällaisten järjestelmien tekoälykomponentteja kehitetään ja otetaan käyttöön asiaankuuluvia EU:n sääntöjä noudattaen samalla kun pyritään vähentämään strategisia riippuvuuksia EU:n ulkopuolisista tarjoajista.

#### **4. VAKAA, OIKEUDENMUKAINEN JA MUKAUTUVA TURVAPAikka- JA MUUTTOLIIKEJÄRJESTELMÄ**

**Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus** on yksi keskeisistä uudistuksista, jolla luodaan vankkaa perustaa oikeudenmukaiselle ja tehokkaammalle muuttoliikkeen hallinnalle. Sopimuksella otettiin käyttöön kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka tavoitteena on vahvistaa EU:n turvapaikka-, muuttoliike- ja rajaturvallisuuspolitiikkaa. Siinä esitetään nopeat ja tehokkaat turvapaikkamenettelyt, joissa hakijat on suojattu vahvoilla suojoitoimilla, ja parannetaan prosesseja unionissa ja sen ulkorajoilla. Sopimuksen myötä EU ottaa muuttoliikkeen yhteistä hallintaa varten käyttöön toimivan yhteisvastuu- ja vastuunjakojärjestelmän, jossa yhtäkään jäsenvaltiota ei jätetä yksin paineen alle, joka on oikeudenmukainen ja hyvin hallinnoitu ja joka suojaa hyväksikäytöltä, suojelee lapsia ja haavoittuvassa asemassa olevia, turvaa yksilöiden perusoikeudet ja antaa unionille välineet vastata muuttoliike- ja turvapaikka-asioihin liittyviin haasteisiin.

Onkin tärkeää, että seuraavien viiden vuoden aikana toteutettavissa toimissa keskitytään hellittämättä sopimuksen **täytäntöönpanoon ja operatiiviseen toteutukseen**. Sopimuksen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on nyt hyvässä vauhdissa. Koska uudistukset ovat niin laajoja, tulevat vuodet ovat ratkaisevan tärkeitä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen uusien hallintajärjestelmien vakiinnuttamisessa unionissa, myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Lisäksi sopimus toimii **tarvittavana perustana, jolta voimme jatkaa**. Komissio tarkastelee mahdollisia toimia, jotta voidaan ottaa käyttöön innovatiivisia ratkaisuja, vahvistaa operatiivista koordinoitua ja ottaa käyttöön kaikki uuden säädöskehityksen tarjoamat mahdollisuudet turvapaikkamenettelyjen tehokkuuden ja kestävyuden parantamiseksi. Tämä työ on tarpeen, sillä unionin politiikkojen on pysyttävä ketterinä ja mukautuvina ja niiden puitteissa on pystyttävä ennakoimaan, milloin tarvitaan parannuksia ja täydentäviä aloitteita.

On tärkeää toteuttaa **koko hallinnon kattavaa lähestymistapaa** ja koordinoituja toimia eri ministeriöiden ja virastojen välillä sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla, jotta voidaan varmistaa virastojen välinen yhteistyö ja edistää politiikkojen toisiaan tukevaa ja johdonmukaista täytäntöönpanoa kaikilla sektoreilla ja hallinnon tasoilla, myös alue- ja paikallistasolla.

**Oikeuslaitokselle** on annettava riittävät resurssit ja uudistuksia koskevaa koulutusta, jotta voidaan varmistaa, että muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmä kokonaisuutena toimii moitteettomasti. Etenkin turvapaikkahakemusten hallinnollisen käsittelyn ja oikeuslaitoksen välinen saumaton koordinoitu on tärkeää. Kun hallintorakenteet, tuomioistuINVALVONNAN järjestelmät ja viestintäkanavat integroidaan asianmukaisesti, hallinto- ja oikeusviranomaiset voivat nopeuttaa prosessejaan ja minimoida pullonkaulat.

**Varautumis- ja valmiussuunnittelu on ratkaisevan tärkeää**, jotta muuttoliikettä voidaan hallita vaikuttavammin ja jotta uusiin tilanteisiin voidaan varautua aiempaa paremmin. Komissio on vahvistanut valmiuksiaan laatia ennusteita ja skenaarioita tulevasta maahanmuutosta ja kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista. Lisäksi komissio on kehittämässä ennakointivalmiuksia, joilla voidaan tukea operatiivisia ja poliittikkaa koskevia päätöksiä sekä jäsenvaltioiden varautumis-, valmius- ja selviytymiskykyä.<sup>32</sup>

Nykyaikaista turvapaikkajärjestelmää olisi kehitettävä myös hyödyntämällä **teknisen kehityksen** tuomia mahdollisuuksia. Tämän strategian kattaman viisivuotiskauden loppuun mennessä jäsenvaltioilla tulisi olla käytössä digitalisoituja asianhallintajärjestelmiä turvapaikkamenettelyjen toteuttamiseksi. Lisäksi menettelyjä tulisi voida nopeuttaa tarvittaessa uusilla tekoälyvälineillä EU:n tekoälysäädöstä noudattaen.

### ***Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpano ja sääntöjen tarkoituksenmukaisuuden varmistaminen***

**Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpano** on monitahoinen prosessi. Siihen osallistuu useita toimijoita, jotka muuntavat laajan säädöskokonaisuuden toimiviksi käytännöiksi. Sopimuksen täytäntöönpano pysyy strategisena painopisteenä seuraavien viiden vuoden ajan. Tähän prosessiin kuuluu mahdollisten uusien lainsäädännöllisten mukautusten käsittely, tarvittavien uudistusten resursointi ja sen varmistaminen, että kaikki yhteisessä täytäntöönpanosuunnitelmassa<sup>33</sup> esitetyt kymmenen osatekijää toteutetaan käytännössä.

Komission perustama 27 maakohtaisesta ryhmästä koostuva vankka tukitiimi avustaa jäsenvaltioita ja varmistaa, että toimet ovat yhdenmukaisia kaikkialla EU:ssa.<sup>34</sup> Lisäksi jäsenvaltioiden käyttöön on myönnetty kolmen miljardin euron lisämäärärahat<sup>35</sup> sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämien uudistusten toteuttamiseksi. Rääätälöidyt tukitoimet jatkuvat myös kesäkuun 2026 jälkeen eli sen jälkeen, kun sopimusta on alettu soveltaa täysimääräisesti. Sopimuksen on pysyttävä koko prosessin ajan dynaamisena siten, että sitä voidaan mukauttaa uusien ja esiin nousevien haasteiden mukaan.

Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat joulukuussa 2025 kahdesta uudesta toimenpiteestä, joilla sopimusta täydennetään muuttamalla turvallisen kolmannen maan käsitettä ja laatimalla unionin luettelo turvallisista lähtömaista.<sup>36</sup> Vuodelle 2027

---

<sup>32</sup> Toimet perustuvat komission yhteisen tutkimuskeskuksen toteuttamaan maailmanlaajuiseen ennakointitutkimukseen, joka julkaistaan vuonna 2026.

<sup>33</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteinen täytäntöönpanosuunnitelma*, [EUR-Lex - 52024DC0251 – FI – EUR-Lex](#).

<sup>34</sup> Lisäksi komissio tukee kymmentä jäsenvaltiota sopimuksen täytäntöönpanossa teknisen tuen välineen kautta. Jäsenvaltiot pääsevät myös hyödyntämään teknisen tuen välineen puitteissa järjestettyä vertaisoppimista ja hyvien käytäntöjen vaihtoa. [Vuoden 2025 lippulaivahanke – Teknisen tuen väline – Teknisen tuen väline tukee jäsenvaltioita uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanossa – Euroopan komissio](#).

<sup>35</sup> Määrä osoitetaan jäsenvaltioille alun perin sisäasioiden rahoitusvälineistä kaudelle 2021–2027 myönnettyjen varojen lisäksi.

<sup>36</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta unionin tason turvallisten alkuperämaiden luettelon laatimisen osalta ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen osalta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52025PC0186>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52025PC0259>.

suunnitellun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen<sup>37</sup> ja turvapaikkamenettelyasetuksen<sup>38</sup> uudelleentarkastelun yhteydessä pystytään ensimmäistä kertaa arvioimaan, miten uudet säännöt toimivat käytännössä ja tarvitaanko lisämukautuksia. Turvapaikka- ja vastaanottosääntöjen soveltamiseen liittyvistä eroista ja haasteista saadaan tietoa myös Euroopan unionin turvapaikkaviraston uudella seurantamekanismilla, joka on määrä käynnistää vuonna 2026. Samalla sen avulla saadaan tietoa asetusten uudelleentarkastelua varten.

**Yhteisvastuu on vastuunjaon ohella** yksi sopimuksen keskeisistä osatekijöistä. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus takaa tosiasiallisen tuen muuttopaineen kohteena oleville jäsenvaltioille. Komissio käynnisti marraskuussa 2025 ensimmäisen vuotuisen muuttoliikkeen hallintasyklin, joka tarjoaa kattavan kuvan turvapaikka-, muuttoliike- ja vastaanottotilanteesta EU:ssa ja jonka avulla voidaan yksilöidä jäsenvaltiot, jotka ovat muuttoliikepaineen tai muuttoliikepaineen riskin alaisia tai joissa on merkittävä muuttoliiketilanne.<sup>39</sup> Neuvosto on muodostanut ensimmäisen **yhteisvastuureservin** vuodeksi 2026.<sup>40</sup> Komissio tukee jäsenvaltioita yhteisvastuureservin täytäntöönpanossa erityisesti EU:n yhteisvastuukoordinaattorille osoitettujen tehtävien kautta. Komission on tarkoitus käynnistää muuttoliikkeen hallintasykli vuosittain voidakseen tarjota tosiasiallista tukea paineen alla oleville jäsenvaltioille. Neuvosto puolestaan muodostaa vuotuisen yhteisvastuureservin aina seuraavalle vuodelle.

**Toimivan ja vakaan vastuunjaon toteuttaminen** koko unionissa ja luvattoman edelleen liikkumisen vähentäminen unionin alueella ovat edelleen ensisijaisia tavoitteita. Luvaton edelleen liikkuminen heikentää muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen moitteetonta toimintaa ja vaikuttaa merkittäväällä tavalla Schengen-alueeseen. Näiden syiden vuoksi on oleellisen tärkeää parantaa vallitsevaa tilannetta ja torjua luvatonta edelleen liikkumista. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen lainsäädäntövälineisiin sisältyy useita vahvoja toimenpiteitä, joiden avulla luvatonta edelleen liikkumista voidaan vähentää. Niihin kuuluvat erityisesti velvoite seuloa kaikki laittomasti maahan saapuvat ja velvoite rekisteröidä kaikki kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt uudistettuun Eurodac-järjestelmään. Niihin kuuluvat myös pakolliset rajalla toteutettavat turvapaikka- ja palauttamismenettelyt, tiukemmat säännöt pakenemisen torjumiseksi ja paremmat mahdollisuudet rajoittaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita esimerkiksi silloin, kun hakija on paennut vastuussa olevasta jäsenvaltiosta tai kun hän kieltäytyy muunlaisesta yhteistyöstä. Toimivat siirrot ovat ensiarvoisen tärkeitä, jotta voidaan taata Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja uskottavuus ja rajoittaa jäsenvaltioiden välistä luvatonta edelleen liikkumista. Sopimuksella luodaan nopeampi ja ennakoitavampi järjestelmä henkilöiden siirtämiseen vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Euroopan unionin turvapaikkavirasto tutkii vuonna 2026, miten näitä uudistuksia voitaisiin parhaiten tukea. Lisäksi komissio aikoo tarvittaessa tutkia tarkemmin, vaikuttavatko eri puolilla EU:ta

<sup>37</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L:202401351>.

<sup>38</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta.

<sup>39</sup> Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/2323, annettu 11 päivänä marraskuuta 2025, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1351 11 artiklan nojalla, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2025/2323/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2323/oj).

<sup>40</sup> Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/2642, annettu 19 päivänä joulukuuta 2025, vuotuisen yhteisvastuureservin muodostamisesta vuodeksi 2026, EUVL L, 2025/2642, 23.12.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2025/2642/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2642/oj).

sovellettavat erilaiset vastaanottopolitiikat maahantulijoiden saapumiseen EU:hun ja liikkumiseen EU:ssa ja millä tavoin.

### ***Turvapaikkamenettelyjen uudistaminen digitalisoinnin ja tekoölyn käytön avulla***

Yksi tärkeimmistä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukanaan tuomista parannuksista on menettelyjen toimivuuden lisääntyminen. Uusien teknologisten ratkaisujen käyttöönotto turvapaikkamenettelyissä, joissa on mukana monia eri toimijoita eri viranomaistahoilta ja oikeuslaitoksesta, voi auttaa poistamaan pullonkauloja, vähentämään hallinnollista rasitetta ja helpottamaan yhteistyötä ja tietojenvaihtoa kansallisten viranomaisten, EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden välillä.

Siksi on ensisijaisen tärkeää, että maahanmuuttoviranomaisilla on käytössään integroitua asianhallintajärjestelmiä ja älykkäitä digitaalisia välineitä. Komission suunnitelmissa on alkaa vuonna 2026 selvittää **turvapaikkamenettelyjen digitalisointia koskevan ehdotuksen** toteutettavuutta, sikäläkin, että tällaista ehdotusta valmistellaan palauttamisasiossa. Tätä varten perustetaan asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on kuulla jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, mikä olisi paras tapa edetä kehitettäessä turvapaikkamenettelyihin digitaalisia asianhallintajärjestelmiä, joihin seulonta-, turvapaikka-, vastaanotto- ja siirtomenettelyt integroidaan<sup>41</sup>. Komissio määrittää tältä pohjalta seuraavat toimet jäsenvaltioiden työn tukemiseksi tällä osa-alueella. Vuodesta 2026 alkaen toimien painopisteenä on myös muuttaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseen perustuva DubliNet-tietojenvaihtojärjestelmä toimivammaksi ja teknisesti edistyneemmäksi välineeksi, jolla tuetaan jäsenvaltioita, kun ne toteuttavat menettelyjä kyseisen asetuksen nojalla.

Lisäksi uudet teknologiat tarjoavat uusia ja vielä tutkimattomia mahdollisuuksia vähentää hallinnollista taakkaa, yksinkertaistaa prosesseja ja tehdä laadultaan hyviä turvapaikkapäätöksiä. **Tekoäly** voisi tarjota kansallisille viranomaisille työkalut näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Tämä koskee esimerkiksi tulkkausta, kääntämistä ja translitterointia, lähtömaita koskevien tietojen keräämistä ja analysointia, kuten myös asianhallinnan ja työnkulun optimointia tai hakemuksen täydellisyyden tarkastamista etukäteen. Näissä toimissa voitaisiin hyödyntää tuloksia, joita on saatu EU:n rahoittamasta muuttoliikettä koskevasta eurooppalaisesta tutkimuksesta ja innovoinnista.<sup>42</sup> Jotta tällä osa-alueella voitaisiin edistyä voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvien vaatimusten mukaisesti, komissio perustaa vuonna 2026 **muuttoliikettä käsittelevän tekoälyfoorum**, jossa tarkastellaan, miten tekoälytyökaluja voitaisiin parhaiten hyödyntää turvapaikka- ja muuttoliikeasioissa sekä rajavalvonnassa, kartoitetaan tekoölyn mahdollisia käyttötarkoituksia ja laaditaan toimintasuunnitelma tällaisten uusien työkalujen konkreettista käyttöönottoa varten. Tässä työssä tukeudutaan myös ohjeisiin, jotka komissio aikoo esittää vuonna 2026 suuririskisten tekoälyjärjestelmien luokittelusta.<sup>43</sup>

### ***Tuki Ukrainasta siirtymään joutuneille***

**Tilapäisen suojelun antaminen Ukrainasta Venäjän hyökkäyssotaa pakeneville** kuuluu edelleen unionin ja jäsenvaltioiden prioriteetteihin. Ukrainan tulevaisuus ja EU:n tulevaisuus kietoutuvat toisiinsa yhteisen turvallisuutemme, taloudellisten siteidemme mutta myös tänä aikana ihmisten välille rakentuvien yhteyksien kautta. EU on edelleen sitoutunut jatkamaan Ukrainan tukemista kohti EU-jäsenyyttä.

<sup>41</sup> Komissio on jo käynnistänyt ulkopuolisen selvityksen turvapaikka-, vastaanotto-, Dublin- ja palauttamistapausten hallintajärjestelmien digitalisoinnista ja operatiivisesta integroinnista arvioidakseen jäsenvaltioiden nykytilannetta ja unionin toimien lisäarvoa tällä osa-alueella.

<sup>42</sup> EU:n rahoittama muuttoliikettä koskeva tutkimus ja innovointi: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/social-sciences-and-humanities/migration-and-mobility\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/social-sciences-and-humanities/migration-and-mobility_en).

<sup>43</sup> Asetuksen (EU) 2024/1689 6 artikla, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>.

Jotta ukrainalaisille voidaan tarjota **pidemmän aikavälin näkymiä** samalla kun otetaan huomioon tilanteen epävakaus, on tarpeen luoda väyliä kohti laillisen oleskelun jatkamista ja helpottaa ukrainalaisten kotoutumista vastaanottaviin yhteiskuntiin. Samalla tulisi tukea niitä, jotka olosuhteiden salliessa haluavat palata kotiin. Siirtymän on oltava asteittainen ja ennakoitavissa, jotta Ukrainan elpymistä voidaan tukea. Syyskuussa 2025 annettu neuvoston suositus koordinoitusta lähestymistavasta Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden siirtämiseen pois tilapäisen suojelun piiristä<sup>44</sup> muodostaa perustan jatkotoimille. Suosituksen käytännön toteutusta edistetään eri foorumeilla jäsenvaltioiden, Ukrainan viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.<sup>45</sup>

Ukrainasta siirtymään joutuneiden tukeminen on ensimmäinen tapaus, jossa vuonna 2001 annettu **tilapäistä suojelua koskeva direktiivi** on aktivoitu, joten EU:n on mahdollisten tulevien toimien suunnittelussa hyödynnettävä niitä kokemuksia, joita yli neljän vuoden aikana on tilapäisestä suojelusta saatu.

## 5. TOIMIVAMPI PALAUTTAMINEN JA TAKAISINOTTO

Laittomasti EU:ssa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten nopea, toimiva ja ihmisarvoinen palauttaminen ja takaisinotto on **välttämätöntä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmien eheydelle**. Tällä hetkellä vain noin neljäsosa unionin alueelta poistumaan määrätystä tosiasiallisesti tekee niin, vaikkakin jäsenvaltioiden välillä on eroja. Palauttamisten toimivuutta on kiireellisesti parannettava laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi ja muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmän moitteettoman toiminnan ja eheyden turvaamiseksi.

Seuraavien viiden vuoden aikana EU:n on panostettava voimakkaasti **kattavan yhteisen palauttamisjärjestelmän** rakentamiseen. Osa jäsenvaltioista on jo edistynyt merkittävästi palauttamismenettelyjensä tehostamisessa. Kun ehdotettu palauttamisasetus<sup>46</sup> on hyväksytty, se muodostaa uuden säädöskehiksen, jonka myötä palauttamismenettelyistä tulee kaikkialla unionissa nopeampia, yksinkertaisempia ja toimivampia ja jolla varmistetaan, että niissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta.

Jotta palautukset toimitusivat, **kolmansien maiden on hoidettava osansa** ja noudatettava kansainvälistä velvoitetta ottaa takaisin omat kansalaisensa. Vahvistaakseen takaisinottoyhteistyötä kolmansien maiden kanssa EU:n olisi osana muuttoliikediplomatiaansa kehitettävä ja hyödynnettävä kaikkia käytettävissään olevia vipuvarsia ja kannustimia, kuten takaisinottovälineitä, rahoitustyökaluja ja viisumi- ja kauppapolitiikkaa. Samalla jäsenvaltioiden on tarpeen toteuttaa palauttamismääräysten osalta täsmällisiä ja oikein ajoitettuja jatkotoimia ja pyydettyä tarvittaessa, että kolmannet maat vahvistavat palautettavan henkilön kansalaisuuden ja toimittavat hänelle matkustusasiakirjat.

### *EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän luominen*

---

<sup>44</sup> Neuvoston suositus, annettu 16 päivänä syyskuuta 2025, koordinoitusta lähestymistavasta Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden siirtämiseen pois tilapäisen suojelun piiristä, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5129/oj>.

<sup>45</sup> Tässä on tukena myös EU:n ukrainalaisten erityisedustaja, joka on ollut yhteydessä jäsenvaltioihin ja Ukrainaan.

<sup>46</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52025PC0101>.

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella otetaan käyttöön useita turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan liittyviä uudistuksia ja parannuksia. Palauttamisen osalta sopimuksessa esitetyllä uudella säädöskehityksellä tukitaan **turvapaikanhaun ja palauttamisen väliset porsaanreiät** ja varmistetaan, että palauttamispäätökset ja kielteiset turvapaikkapäätökset tehdään lähellä toisiaan. Tämä nopeuttaa palautuksia merkittävästi, koska se vähentää pakenemismahdollisuuksia, ja näin palautettavat henkilöt että kansalliset viranomaiset säästyvät pitkään kestävältä epävarmuudelta.

Lisäksi **pakollisen rajalla tapahtuvan palauttamismenettelyn**<sup>47</sup> myötä kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt, joiden hakemus on hylätty, palaavat paljon nopeammin, suoraan ulkorajoilta ja uusissa säännöissä vahvistetun 12 viikon määräajan kuluessa. Komissio keskittyy voimakkaasti varmistamaan uusien rajamenettelyjen tosiasiallisen täytäntöönpanon ja tekee tätä varten tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden, Frontexin ja kumppanimaiden kanssa. Komission kiinnittää erityistä huomiota pakollisen rajamenettelyn yhteydessä tehtävään takaisinottoyhteistyöhön myös laatiessaan viisumisäännösten 25 a artiklaan perustuvaa raportointia.

Näiden parannusten pohjalta seuraavien viiden vuoden prioriteettina on saada luotua **EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä** EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän perustamisesta maaliskuussa 2025 annetun komission asetusehdotuksen<sup>48</sup> mukaisesti. Eurooppalaiseen palauttamismääräykseen perustuvalla palauttamiselle annetaan ehdotetussa asetuksessa konkreettisempi EU-ulottuvuus ja luodaan perusta palauttamispäätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle, jotta EU:n sääntöjä ei voida kiertää siirtymällä laittomasti jäsenvaltiosta toiseen. Ehdotetulla asetuksella edistetään yksinkertaistamista ja toimivuutta virtaviivaistamalla sisäisiä prosesseja, selkeyttämällä palautettavien henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia, kuten velvollisuutta tehdä palauttamismenettelyssä yhteistyötä, vähentämällä pakenemisen ja luvattoman edelleen liikkumisen riskiä sekä tukkimalla porsaanreiät EU:n sisäisten palauttamismenettelyjen ja kolmansiiin maihin siirtymiseen liittyvien takaisinotto toimien väliltä. Myös turvallisuusuhan aiheuttavien henkilöiden palauttamista nopeutetaan. Ehdotetussa asetuksessa vahvistetaan myös säännöt ja takeet unionin ulkopuolelle perustettaville ”palautuskeskuksille” jotka voisivat tarjota uusia ratkaisuja EU:sta poistumaan määrättyjen henkilöiden palauttamiseen. Palauttamisasetusta koskevat neuvottelut on tärkeää saattaa nopeasti päätökseen, jotta EU:n yhteinen palauttamisjärjestelmä toteutuisi lähivuosina.

Komissio esittää vuonna 2026 myös **palauttamisten digitalisointia** koskevan lainsäädäntöehdotuksen, jonka tarkoituksena on kehittää digitaalisia asianhallintajärjestelmiä tälle osa-alueelle. Tämä auttaa edelleen vähentämään jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnollista työtaakkaa sekä yksinkertaistamaan ja automatisoimaan prosesseja. Ehdotuksessa pyritään myös harkitsemaan mahdollisuutta antaa EU:n virastoille, kuten Frontexille ja eu-LISAlle, enemmän vastuuta digitaalisten asianhallintajärjestelmien osalta.

Uuden säädöskehityksen vahvistamisen ohella tarvitaan toimenpiteitä **palauttamisprosessien parantamiseksi operatiivisella tasolla.**

**Palauttamisasioiden koordinaattori** tutkii korkean tason palauttamisverkoston tuella uusia ideoita ja kehittää käytäntöjä, jotka liittyvät yksittäisiin haasteisiin, kuten kolmansien

---

<sup>47</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1349, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä ja asetuksen (EU) 2021/1148 muuttamisesta, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>.

<sup>48</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta, [EUR-Lex – 52025PC0101 – FI – EUR-Lex](#).

maiden kansalaisten palauttamiseen rajalla tapahtuvassa palauttamismenettelyssä tai turvallisuusuhan aiheuttavien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen tai ilman huoltajaa olevien alaikäisten palauttamiseen EU:n lainsäädännön ja lapsen edun mukaisesti. Tätä varten yhteistyö jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa jatkuu, jotta saatavilla olevien resurssien käyttö voidaan optimoida ja kaikkia olemassa olevia välineitä voidaan hyödyntää palautusten nopeuttamiseksi. Tätä varten komissio jatkaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa käytännön aloitteiden kehittämistä kolmansien maiden kanssa ja kolmansissa maissa.

**Frontex-asetuksen** tulevassa tarkistuksessa vuonna 2026 tarkastellaan myös mahdollisuutta vahvistaa viraston operatiivista roolia palauttamisissa niin EU:ssa kuin sen ulkopuolella. Parhailtaan pohditaan mahdollisuutta tukea palaamista kolmannesta maasta toiseen kolmanteen maahan selkein ehdoin ja oikeudellisin takein, mikä vahvistaisi vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista, sekä vaihtoehtoja Frontexin hallintotavan parantamiseksi tällä osa-alueella niin, että se tukee EU:n strategisia painopisteitä.

Komissio toteuttaa yhdessä Frontexin kanssa myös toimia, joilla parannetaan ja virtaviivaistetaan palauttamista koskevan datan keruuta. Tavoitteena on parantaa palauttamista koskevaa **tilannekuvaa**, mikä mahdollistaa resurssien ja työkalujen paremman suunnittelun.

### ***Takaisinoton parantaminen kolmansissa maissa***

Maahantulijoiden lähtömaiden on tehtävä **takaisinottoyhteistyötä**, jotta palautukset onnistuisivat ja muuttoliikkeen hallinta olisi tehokasta. Yhteistyö on myös keskeinen osa EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää. Omien kansalaisten takaisinotto on kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva velvollisuus, johon EU:n takaisinottosopimukset ja -järjestelyt ja kumppanuussopimukset (esim. kumppanuus- ja yhteistyösopimukset) kolmansien maiden kanssa sekä monenväliset oikeudelliset kehykset (esim. Samoan sopimus Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa) perustuvat.

Tältä osin takaisinottoa koskevan yhteistyön parantaminen on edelleen yksi EU:n muuttoliikediplomatian keskeisistä painopisteistä. Komissio seuraa säännöllisesti takaisinottoyhteistyötä nykyisten kahden- ja monenvälisen takaisinottovälineiden puitteissa ja viisumisäännöstön<sup>49</sup> 25 a artiklan mukaisen takaisinottoyhteistyötä koskevan vuotuisen arvioinnin avulla tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Unionin on syytä käyttää ja vahvistaa välineistöään yhteistyön edistämiseksi tällä osa-alueella, sillä EU:n johtajat ovat toistuvasti kehottaneet käyttämään kaikkia välineitä palauttamisen ja takaisinoton parantamiseksi. Ensisijaisena tavoitteena täytyy edelleen olla EU:n kolmansien maiden<sup>50</sup> kanssa tekemien voimassa olevien 24 **takaisinottosopimuksen ja -järjestelyn** tosiasiallinen täytäntöönpano sekä EU:n kansainvälisissä sopimuksissa vahvistettujen velvoitteiden täysimääräinen noudattaminen ja täytäntöönpano.

---

<sup>49</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj/fin>.

<sup>50</sup> EU on tehnyt takaisinottosopimukset Hongkongin, Macaon, Sri Lankan, Albanian, Venäjän, Ukrainan, Pohjois-Makedonian, Bosnia ja Hertsegovinan, Montenegron, Serbian, Moldovan, Pakistanin, Georgian, Armenian, Azerbaidžanin, Turkin, Kap Verden ja Valko-Venäjän kanssa sekä takaisinottojärjestelyt Afganistanin, Gambian, Guinean, Bangladeshin, Etiopian ja Norsunluurannikon kanssa. Omien kansalaisten takaisinottoa koskevia velvoitteita on myös muissa kansainvälisissä välineissä, kuten kumppanuus- ja yhteistyösopimuksissa ja Samoan sopimuksessa 77 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maan kanssa.

Jotta unionin yhteistyö kolmansien maiden kanssa voidaan maksimoida ja varmistaa neuvotteluja koskeva toimiva strateginen toimintamalli, komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä, jolla pyritään entisestään vahvistamaan tietojenvaihtoa tällä osalueella. Tällaisen näkemystenvaihdon yhteydessä olisi pohdittava, miten vireillä olevia takaisinottosopimuksia koskevien neuvotteluvaltuuksien suhteen olisi parasta edetä. Käynnissä olevat takaisinottoa koskevat neuvottelut on saatava nopeasti päätökseen, ja uusia neuvotteluja olisi käynnistettävä, jos siitä saadaan EU:n tason lisäarvoa. Samoan sopimus tarjoaa myös selkeät puitteet takaisinottovelvoitteiden täytäntöönpanolle, ja siinä muistutetaan kaikkien osapuolten velvollisuudesta ottaa takaisin omat kansalaisensa. Sopimuksen täytäntöönpanoa seurataan ja tuetaan tarvittaessa erityistoimenpitein. Komissio jatkaa tarvittaessa järjestelyjä kansainvälisten kumppaneiden kanssa vahvistaakseen menettelyohjeet omien kansalaisten takaisinottoa varten ja poistaakseen esteet, jotka haittaavat yhteistyötä kyseisten kumppaneiden kanssa.

Jotta takaisinottoyhteistyössä voitaisiin edistyä konkreettisesti osana muuttoliikediplomatiaa, komission, korkean edustajan ja jäsenvaltioiden on tarpeen ottaa käyttöön **tarvittavia kannustimia ja vipuvarsia** hyödyntämällä kaikkia soveltuvia EU:n politiikkoja, välineitä ja työkaluja.

### ***Haastavissa olosuhteissa toimiminen***

Tiettyjen kolmansien maiden tilanne vaatii enemmän huomiota. **Syyrialla** on edelleen merkittäviä poliittisia, turvallisuutta koskevia, humanitaarisia ja kehitykseen liittyviä haasteita. EU tukee Syyrian johtamaa rauhanomaista ja osallistavaa poliittista siirtymää sekä sosioekonomista elpymistä väkivallan uudelleenpuhkeamisen estämiseksi. Komissio tekee yhteistyötä UNHCR:n kanssa tukeakseen vapaaehtoista paluuta ja paluumuuttajien kestävää uudelleenkotoutumista. Lisäksi komissio on antanut ohjeita sellaisten EU:ssa kansainvälistä suojelua saavien syyrialaisien go and see -vierailuista, jotka haluavat palata Syyriaan. Frontex on myös jatkanut tukeaan Syyriaan palaamista edistäville operaatioille ja syyrialaisien uudelleenkotoutumiselle.

Komissio tekee työtä myös varmistaakseen EU:ssa asuvien afganistanilaisten tilanteen koordinoinnin EU:n tasolla. Sitä varten komissio tekee teknisellä tasolla yhteistyötä **Afganistanin** tosiasiallisten vallanpitäjien kanssa EU:ssa laittomasti oleskelevien Afganistanin kansalaisten, erityisesti rikoksiin syyllistyneiden tai turvallisuusriskejä aiheuttavien henkilöiden, mahdollisesta palauttamisesta ja takaisinotosta EU:n lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita, kuten palauttamiskiellon periaatetta, kaikilta osin noudattaen. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja tukeutuu myös EU:n uudelleenkotouttamisohjelman puitteissa toteutettaviin vapaaehtoista paluuta koskeviin Frontexin toimiin.

## **6. TYÖVOIMAN JA OSAAJIEN LIKKUVUUS KILPAILUKYVYN PARANTAMISEKSI**

Tulevina vuosina osaamisvajeet ja työvoimapula, jotka johtuvat myös väestörakenteen muutoksesta, todennäköisesti pahentuvat **työmarkkinoiden** monilla keskeisillä aloilla ja vaihtelevassa määrin kaikkialla unionissa.<sup>51</sup> Kysyntä EU:n talouden ja kansalaisten hyvinvoinnin kannalta keskeisillä aloilla – niin tekoälyn kaltaisilla innovaatioaloilla kuin lasten ja vanhusten hoidossakin – kasvaa edelleen. Äskettäin hyväksytyssä EU:n osaajareservissä on jo määritetty 42 ammattia, joissa EU:lla on taloudellista potentiaalia

---

<sup>51</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Osaamispotentiaali käyttöön Euroopan alueilla*, [EUR-Lex – 52023DC0032 – FI – EUR-Lex](#).

rajoittavaa työvoimapolua ja osaamisvajetta, joiden poistamiseen työvoiman ja osaajien liikkuvuus voi merkittävästi myötävaikuttaa.

Osaamisunionilla<sup>52</sup> vastataan tarpeeseen houkutella osaajia kolmansista maista ja saada heidät jäämään. Sillä täydennetään toimenpiteitä, joilla aktivoidaan kotimaista työvoimaa ja unionissa jo oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia ja parannetaan heidän osaamistaan. Työvoiman ja osaajien liikkuvuus on osa EU:n talousmallia, sillä se vahvistaa EU:n **kilpailukykyä**, vastaa väestökehityksen ja osaamisen haasteisiin<sup>53</sup> ja edistää innovointia.

Seuraavien viiden vuoden aikana EU:sta olisi pyrittävä tekemään kaikkein houkuttelevin paikka maailmanlaajuisessa kilpailussa osaajista, jotta EU:hun saadaan ammattitaitoista työvoimaa teknologian kehitystä edistävästä innovoijista olennaista hoitotyötä tekeviin. Tätä varten meidän on tarpeen **nostaa kumppanimaiden kanssa tekemämme yhteistyön tasoa** käyttämällä työvoiman ja osaajien liikkuvuutta välineenä sekä muuttoliikediplomatiassa että kattavissa diplomaattisissa ja taloussuhteissa ja käynnistää uusia ja innovatiivisia aloitteita unionin tasolla yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voimme houkutella koulutettuja ja työmarkkinoillemme valmiita työntekijöitä.

Samalla kun houkuttelemme työvoimaa ja osaajia, meidän on **saatava heidät jäämään**. Jotta tähän päästään, unionin sosioekonomisen ympäristön tulisi paitsi helpottaa ulkomaisten työntekijöiden integroitumista työmarkkinoille myös antaa heille mahdollisuus kotoutua ja antaa panoksensa yhteiskuntiimme.

### ***Työvoiman ja osaajien liikkuvuus muuttoliikediplomatiian työkaluna***

Työvoiman ja osaajien houkuttelemisesta ja liikkuvuudesta sekä koulutusväylistä olisi tehtävä strateginen osa kokonaisvaltaisia suhteitamme kumppanimaihin. Marokon, Tunisian, Egyptin, Pakistanin ja Bangladeshin kanssa solmittujen **osaamiskumppanuuksien** mittakaavan kasvattaminen ja uusien kumppanuuksien käynnistäminen on vasta ensimmäinen askel.

Osaamiskumppanuuksien lisäksi EU:n täytyy yhdistää ensisijaiset kilpailukykytavoitteet **kumppanimaiden kanssa tehtävään kokonaisvaltaiseen yhteistyöhön** Välimeren sopimuksen esimerkkiä noudattaen. Tähän liittyen komissio aikoo vuodesta 2026 alkaen pilotoida Intiassa Euroopan oikeudellista yhdyskeskusta (European Legal Gateway Office) tieto- ja viestintäteknikan alalla. Se tulee olemaan keskitetty palvelupiste, joka tukee Intiasta EU:hun töihin hakevia. Komissio aikoo pilottihankkeesta saatavien kokemusten perusteella laajentaa Euroopan oikeudellisen yhdyskeskuksen konseptia muille aloille ja muihin kumppanimaihin, osaamiskumppanuusmaat mukaan lukien, EU:n osaajareserviä täydentävänä toimenpiteenä ja EU:n strategiset edut huomioon ottaen. Osaajien liikkuvuutta koskevaa yhteistyötä olisi edistettävä myös Global Gateway -strategian yhteydessä.

Työvoiman liikkuvuuden edistäminen on unionin ja kumppanimaiden yhteisen edun mukaista. Kolmansista maista tulevien työntekijöiden valmentaminen Euroopan työmarkkinoille ja heidän kotouttamisensa yhteiskuntaan on kuitenkin monimutkainen hanke, joka edellyttää investointeja ja työtä molemmilta osapuolilta. Komissio tukee – myös osana tulevaa ammatillista koulutusta koskevaa eurooppalaista strategiaa – kolmansista maista tulevien työnhakijoiden **koulutusta ja lähtöä edeltäviä toimia**, joilla varmistetaan, että heillä on tarvittavat tekniset, ammatilliset, kielelliset ja kulttuuriset

<sup>52</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Osaamisunioni*, [EUR-Lex – 52025DC0090 – FI – EUR-Lex](#).

<sup>53</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Väestörakenteen muutos Euroopassa: toimintavälineistö*, [EUR-Lex – 52023DC0577 – FI – EUR-Lex](#).

taidot. Tarkoituksena on parantaa osaajareserviä, joka voisi tehdä työtä ja elää unionissa, ja tarkastella malleja, joilla kustannuksia ja riskejä voitaisiin jakaa yksityisen sektorin kanssa.

Komissio aikoo myös ottaa **EU:n elinkeinoelämän ja työmarkkinaosapuolet** tiiviimmin mukaan kolmansia maita koskevien aloitteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen, koska ne tietävät parhaiten, minkälaista osaamista tarvitaan, ja hyötyvät eniten osaajien liikkuvuutta edistävästä toimenpiteistä. Komissio aikoo hyödyntää olemassa olevia foorumeita, kuten työvoiman muuttoliikettä käsittelevää foorumia, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistäviä alakohtaisia komiteoita, teollisuusfoorumia ja eurooppalaisen tutkimusalueen foorumia, edistääkseen elinkeinoelämän ja työnantajien sitoutumista osaajien houkuttelemiseen.

**EU:n osaajareservi**<sup>54</sup> on ensimmäinen EU:n tason väline, jonka avulla EU:n työnantajat ja EU:n ulkopuolelta tulevat työnhakijat voivat löytää toisensa yksittäisillä aloilla. Se on avainasemassa työvoimapulan ja osaamisvajeen korjaamisessa sekä kumppanimaiden kanssa tehtävän yhteistyön parantamisessa pitkällä aikavälillä. Komissio priorisoi tietoteknisen alustan kehittämistä, jotta osaajareservi olisi valmis ja toiminnassa vuonna 2027. Sen potentiaalin hyödyntämiseksi jäsenvaltioiden varhainen sitoutuminen ja osallistuminen on olennaisen tärkeää.

### ***Työvoiman ja osaajien liikkuvuuteen soveltuva lainsäädäntökehys***

Choose Europe -aloitteella<sup>55</sup> tehdään EU:ta tunnetuksi korkean osaamistason asiantuntijoiden kohteena, joka tarjoaa ihanteellisen tutkimus- ja innovointiympäristön kansainvälisille osaajille.

Samaan aikaan **lainsäädäntökehys, jolla säännellään työvoiman ja osaajien tuloa** EU:hun, on edelleen hajanainen, ja EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännön<sup>56</sup> yhteydet ovat monimutkaisia, minkä vuoksi toimintaympäristö on kansainvälisille osaajille vaikea.

Tämä ei vastaa EU:n tavoitteita. On tutkittava mahdollisuuksia **yksinkertaistaa ja nopeuttaa** prosesseja, jotta voidaan houkuttaa kolmansien maiden kansalaisia, joilla on vahva innovointipotentiaali, kuten tutkijoita, opiskelijoita, ammattitaitoisia työntekijöitä, startup-yritysten perustajia tai innovatiivisia yrittäjiä sekä työntekijöitä, joita tarvitaan hoiva-, terveydenhuolto-, matkailu- tai rakennusalan ammattiteissa, joissa on pulaa työntekijöistä. Yhdessä tämän strategian kanssa hyväksytyssä viisumistrategiassa<sup>57</sup> on määritetty uusia tapoja parantaa nykyisen osaajien houkuttelemista koskevan kehyksen toimivuutta muun muassa rahoituksen ja innovaatio-osaajien houkuttelemisesta annetun komission suosituksen<sup>58</sup> avulla. Viisumistrategiassa tarkastellaan myös mahdollisuuksia yksinkertaistaa lainsäädäntökehystä ja parantaa sen täytäntöönpanoa.

Yksi suurimmista esteistä osaajien houkuttelemiselle on **pullonkaula, joka liittyy kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen ja osaamisen tunnustamiseen ja**

---

<sup>54</sup> Choose Europe: advance your research career in the EU [https://commission.europa.eu/topics/research-and-innovation/choose-europe\\_en](https://commission.europa.eu/topics/research-and-innovation/choose-europe_en).

<sup>56</sup> EU:n säännöt kattavat tiettyjen työntekijäryhmien (korkean osaamistason työntekijät, kausityöntekijät ja yritysten sisäisesti siirretyt työntekijät), opiskelijoiden ja tutkijoiden maahantulon ja oleskelun edellytykset, oikeuden perheen yhdistämiseen ja nk. pitkäaikaisen oleskelun. EU:n lainsäädännössä säädetään myös jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien nojalla EU:n ulkopuolelta tullessiin työntekijöihin sovellettavasta yhden hakemuksen menettelystä ja yhdistelmäluvasta. Tällä hetkellä EU:n säännöt eivät kata muita työperäisten maahanmuuttajien ryhmiä eivätkä itsenäisiä ammatinharjoittajia.

<sup>57</sup> COM(2026) 43.

<sup>58</sup> C(2026) 462.

**validointiin.** Kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta vuonna 2023 annetun komission suosituksen<sup>59</sup> tavoitteena oli helpottaa kansallisia tunnustamismenettelyjä. Käytännössä nämä prosessit ovat kuitenkin edelleen usein pitkiä, raskaita ja hajanaisia kaikkialla EU:ssa, minkä vuoksi ne ovat ristiriidassa dynaamisen talouden kanssa eivätkä palvele eurooppalaisten yritysten tarvetta korjata työvoimapula nopeasti. Tämän esteen madaltamiseksi komissio käynnistää osana vuonna 2026 esitettävää oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskevaa pakettia aloitteen, joka koskee osaamisen siirrettävyyttä. Siihen sisällytetään mahdollisia uusia sääntöjä tutkintojen ja osaamisen tunnustamisesta ja validoinnista, mikä nopeuttaa menettelyjä säilyttäen samalla Euroopan markkinoilla odotetut laatuvaatimukset.

Jotta voidaan hyödyntää mahdollisuuksia, joita **osaamista koskevan tiedon hankinta** tarjoaa, olisi kerättävä, myös hyödyntämällä osaamista koskevan tiedon hankinnan eurooppalaisen seurantakeskuksen kokemusta, paitsi tarkkoja ja oikea-aikaisia tietoja osaamisesta ja työmarkkinatilanteesta EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa myös ajantasaista tietoa kumppanimaiden työmarkkinoiden tilanteesta, osaamisen ja tutkintojen viitekehukset mukaan lukien, jotta niitä voidaan verrata osaamiseen ja tutkintoihin EU:ssa. Tätä varten komissio aikoo syventää entisestään yhteistyötään Euroopan koulutussäätiön (ETF) kanssa osaamisen ja tutkintojen kartoittamiseksi ja vertailemiseksi osaamiskumppanuusmaissa ja muuallakin.

### ***Laittoman työnteon, hyväksikäytön ja riiston torjunta***

Vaikka Euroopan on tarpeen houkutellessa osaajia, sen tulisi myös vahvistaa laittoman työnteon ja kolmansista maista tulleiden työntekijöiden hyväksikäytön torjuntaa EU:ssa. Laiton työnteko ja luvaton työ, joihin usein liittyy myös työvoiman hyväksikäyttöä, ovat **laittoman maahanmuuton tärkeimpiä vatureita**, ja niihin on puututtava vaikuttavammin erityisesti aloilla, jotka ovat alttiimpia kyseisille riskeille. Samalla kun unioni pyrkii avoimesti houkuttelemaan osaajia ja pitämään heidät unionissa, laittomaan työntekoon ja siirtotyöläisten hyväksikäyttöön tulisi olla nollatoleranssi.

Komissio esittää vuonna 2026 katsauksen **työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin**<sup>60</sup> täytäntöönpanotilanteesta ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia sen vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Kuten laadukkaita työpaikkoja koskevassa etenemissuunnitelmassa<sup>61</sup> korostetaan, hyväksikäyttö, terveys- ja turvallisuussääntöjen rikkominen ja riittämättömät asuinolot vaikuttavat kolmansista maista tuleviin työntekijöihin. Valvontaa ja tarkastuksia on tarpeen vahvistaa työntekijöitä hyväksikäyttävien työnantajien havaitsemiseksi ja seuraamusten määräämiseksi sekä kolmansista maista tulleiden työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi. Komissio aikoo vuonna 2026 osana **Euroopan työviranomaisen toimeksiannon tarkistamista** tarkastella, miten työviranomainen voisi paremmin vastata haasteisiin, joita liittyy kolmansien maiden kansalaisten työoloja koskeviin väärinkäytöksiin.

<sup>59</sup> Komission suositus (EU) 2023/2611, annettu 15 päivänä marraskuuta 2023, kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta (C/2023/7700, EUVL L, 2023/2611, 24.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2611/oj>).

<sup>60</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj/eng>.

<sup>61</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, *Laadukkaisiin työpaikkoihin johtava etenemissuunnitelma*, COM(2025) 944 final.

Samaan aikaan **täytäntöönpanotyötä** parantamalla, myös Euroopan työviranomaisen vahvistetun toimeksiannon tuella, on tarkoitus auttaa varmistamaan, että jäsenvaltiot saattavat siirtotyöläisten oikeuksien suojelua koskevan EU:n lainsäädännön, kuten kausityöntekijöitä koskevan direktiivin<sup>62</sup>, työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin<sup>63</sup> ja tarkistetun yhdistelmälapudirektiivin<sup>64</sup>, asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään ja tosiasiallisesti soveltavat niitä.

### ***Kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen parantaminen***

Kotoutuminen on sekä oikeus että velvollisuus. On unionin edun mukaista varmistaa, että EU:hun tulevat maahanmuuttajat voivat osallistua nopeasti ja aktiivisesti yhteiskunnan – johon myös he nyt kuuluvat – toimintaan riippumatta siitä, ovatko he paenneet konflikteja, saapuneet työntekijöinä, muuttaneet perheenjäsentensä luokse vai saapuneet muita laillisia väyliä käyttäen. Siksi kotoutuminen on osa-alue, jolla **koko hallinnon kattava lähestymistapa** on kansallisella tasolla erittäin tärkeä. Tämä on olennaisen tärkeää sosiaalisen yhteenkuuluvuuden mutta myös kilpailukyvyn ja Euroopan talouden dynaamisuuksien kannalta, ja jotta saadaan kaikki osaaminen käyttöön. On olennaisen tärkeää, että maahanmuuttajat oppivat vastaanottavan jäsenvaltion kielen, ymmärtävät kulttuuria ja hallintojärjestelmiä, tekevät työtä, maksavat veroja ja ovat kaikilta osin mukana eurooppalaisiin arvoihin perustuvissa yhteiskunnissamme. Maahanmuuttajayhteisöjen ja maahanmuuttajajohtoisten järjestöjen tuki on tärkeä osa kotoutumisprosessia, joka edellyttää maahanmuuttajilta ja vastaanottavilta yhteiskunnilta halukkuutta vahvaan sitoutumiseen. Maahanmuuttajille on tarpeen antaa todellinen mahdollisuus kotoutua. Kotoutumista olisi edistettävä kaikilla hallinnon ja yhteiskunnan tasoilla kotouttamista ja osallisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa ja sen väliarvioinnissa<sup>65</sup> esitetyn kokonaisvaltaisen ja monialaisen lähestymistavan pohjalta.

Komissio noudattaa edelleen **kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla yhdistetään EU:n toimia**, erityisesti aluekehitystä koskevia toimia, esimerkiksi EU:n kaupunkiagendan<sup>66</sup>, kaupunkeja koskevaan EU:n toimintaohjelmaan kuuluvan maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamiskumppanuuden<sup>67</sup> ja maaseutua koskevan toimintasuunnitelman<sup>68</sup> tulevan päivityksen yhteydessä. Työllistyneet ja työmarkkinoille integroituneet kolmansien maiden kansalaiset edistävät jatkossakin talouskasvua EU:ssa. Heidän koko potentiaaliansa EU:n työmarkkinoilla ei ole vielä hyödynnetty. Siksi on ratkaisevan tärkeää lisätä työvoimapalvelujen, elinkeinoelämän ja työmarkkinaosapuolten

<sup>62</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten.

<sup>63</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevasta vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 168, 30.6.2009, s. 24–32.

<sup>64</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1233, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2024, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapua koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (uudelleenlaadittu), PE/93/2023/REV/1, EUVL L, 2024/1233, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>.

<sup>65</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle, *Kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758> ja komission yksiköiden valmisteluasiakirja, *Mid-term review of the Commission Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0162>.

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/publications/communications/2025/eu-agenda-for-cities-2025\\_fi](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/eu-agenda-for-cities-2025_fi).

<sup>67</sup> <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/>.

<sup>68</sup> [https://rural-vision.europa.eu/action-plan\\_fi](https://rural-vision.europa.eu/action-plan_fi).

sekä muiden työmarkkinatoimijoiden osallistumista. Jatkuvaa vuoropuhelua ja yhteistyötä niiden kanssa on tarkoitus käyttää tukena kaikissa merkittävässä pyrkimyksissä sovittaa muuttoliike- ja työvoimapolitiikka tiiviimmin yhteen ja vahvistaa maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille.

Tämä kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista ja osallistamista tukevien toimien valtavirtaistaminen olisi jatkossa sisällytettävä laajempaan ja pidemmän aikavälin lähestymistapaan, jolla edistetään myös kansallisten koulutus-, terveydenhuolto- ja asumisjärjestelmien asianmukaista hallinnointia. Koko hallinnon kattavan lähestymistavan toteuttamista jäsenvaltioissa olisi tuettava kotouttamisen osalta **unionin rahoituksella** ja tarjottava rahoitusmahdollisuuksia paikallis- ja alueviranomaisille, kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja maahanmuuttajajohtoisille järjestöille. Tämän kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan pidemmän aikavälin lähestymistavan olisi perustuttava tietojenvaihtoon erilaisissa kotouttamiseen liittyvissä verkostoissa<sup>69</sup>, ja työtä jatketaan asiaankuuluvien strategioiden<sup>70</sup> puitteissa.

## 7. TALOUDELLISTEN RESURSSIEN STRATEGINEN KÄYTTÖ JA OPERATIIVISEN TUEN LISÄÄMINEN

Komission ehdotuksessa **monivuotiseksi rahoituskehikseksi 2028–2034** lisätään merkittävästi muuttoliike- ja turvapaikka-asioihin sekä kansainväliseen yhteistyöhön tarkoitettuja määrärahoja ja vahvistetaan samalla unionin mahdollisuuksia vipuvaikutukseen muuttoliiketyhteistyössä.

Rahoituskehusehdotuksen tarkoituksena on antaa **tarvittavat taloudelliset resurssit** myös tässä strategiassa esitettyjen painopisteiden tukemiseen. Sisäasioihin ehdotetaan osoitettavan yhteensä vähintään 81 miljardia euroa, joilla tuetaan muuttoliikkeen ja turvapaikka-asoiden hallintaa, parannetaan sisäistä turvallisuutta sekä vahvistetaan rajoja ja viisumipolitiikkaa.

Jotta **ulkorajojen valvonta ja hallinta** olisi tuloksellista ja voitaisiin taata turvallisuus, ehdotuksessa unionin tuesta Schengen-alueelle, Euroopan yhdennetylle rajaturvallisuudelle ja yhteiselle viisumipolitiikalle määrärahoiksi esitetään 15,4 miljardia euroa. Ohjelmakaudella 2021–2027 rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan välineestä (BMVI) myönnetään yhteensä 5,97 miljardia euroa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tukemiseen jäsenvaltioissa.<sup>71</sup> Lisäämällä resursseja merkittävästi voitaisiin tukea tässä strategiassa esitettyjä painopisteitä, kuten rajaturvallisuuden digitalisointia, uusien teknologisten ratkaisujen integrointia sekä laitteita ja infrastruktuuria.

**Turvapaikka-, muuttoliike- ja kotouttamistoimiin** myönnettävän unionin tuen osalta komissio on ehdottanut noin 12 miljardin euron määrärahoja, kun ohjelmakaudella 2021–2027<sup>72</sup> jäsenvaltioiden käytettävissä on turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston kautta noin 7,84 miljardia euroa, ja lähes 3 miljardin euron määrärahoja Euroopan aluekehitysrahaston kautta syrjäytyneiden yhteisöjen, kuten maahanmuuttajataustaisten, kotouttamiseen. Määrärahoilla pyritään edistämään

<sup>69</sup> Eurooppalainen kotouttamisasioiden verkosto, maahanmuuttajien näkemyksiä maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasioiden käsittelevä asiantuntijaryhmä, Euroopan muuttoliikefoorumi.

<sup>70</sup> Sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025, hlbtqi+ -henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia vuosiksi 2026–2030 ja rasisminvastainen strategia 2026–2030.

<sup>71</sup> Määrä sisältää jäsenvaltioille alun perin kohdennetut määrärahat, jäsenvaltioiden siirrot muista rahastoista ja BMVI:n temaattisen rahoitusvälineen lisämäärärahat jäsenvaltioille.

<sup>72</sup> Määrä sisältää jäsenvaltioille alun perin kohdennetut määrärahat, jäsenvaltioiden siirrot muista rahastoista ja turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston temaattisen rahoitusvälineen lisämäärärahat jäsenvaltioille.

yhteisvastuuta ja oikeudenmukaista vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä ja tukemaan erityisesti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopeampaa käsittelyä, myös ulkorajoilla, toimivampia palautuksia sekä osaajien houkuttelemista ja kolmansien maiden kansalaisten nopeaa kotoutumista. Kolmansien maiden kansalaisten sosiaalista osallisuutta ja sosioekonomista integroitumista tuetaan Euroopan sosiaalirahastosta osana kansallisia ja alueellisia kumppanuussuunnitelmia.

Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä jäsenvaltioille annettava tuki perustuu **tulosperusteiseen malliin**, jota toteutetaan kansallisten ja alueellisten kumppanuussuunnitelmien puitteissa. Laatiessaan kansallisia ja alueellisia kumppanuussuunnitelmiaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rahoituksella vastataan havaittuihin haasteisiin muun muassa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnan, palauttamisen ja työvoiman liikkuvuuden osalta.

Vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa myös lisätään sisäisen ja ulkoisen toimintaulottuvuuden välistä johdonmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja täydentävyyttä. **Globaali Eurooppa -asetusehdotus**<sup>73</sup>, jonka määrärahat ovat 200 miljardia euroa, on suunniteltu tukemaan strategisempää, arvolähtöisempää ja vaikuttavampaa laajentumiseen ja kansainvälisiin kumppanuuksiin sovellettavaa lähestymistapaa, joka vastaa EU:n strategisia etuja, muuttoliikettä koskevat tavoitteet mukaan lukien. Jotta johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta voidaan lisätä, tämä varojen käyttöön sovellettava strategisempi lähestymistapa olisi otettava huomioon myös ohjelmasuunnittelussa ja tämän välineen täytäntöönpanossa. Lisäksi komission ehdotuksessa vahvistetaan strategista lähestymistapaa rahoituksen myöntämiseen, jotta muuttoliikkeen ja takaisinoton osalta voidaan kannustaa tiiviimpään yhteistyöhön.

**EU:n virastot**, erityisesti Frontex, EUAA, eu-LISA, Europol, Eurojust ja perusoikeusvirasto, antavat jäsenvaltioille apua, joka voi olla operatiivista ja oikeudellista tukea, ohjausta, koulutusta tai laajojen tietojärjestelmien operatiivista ylläpitoa. Tätä täydentää jäsenvaltioille annettava suora operatiivinen tuki, jonka avulla ne voivat edelleen kehittää ja vahvistaa valmiuksiaan. Vaikka virastot antavat jo nyt jäsenvaltioille tärkeää tukea muuttoliikkeen hallintaan, seuraavien viiden vuoden aikana on mahdollisuus vahvistaa virastojen käytettävissä olevia välineitä ja tukea, jota ne pyynnöstä antavat jäsenvaltioille, erityisesti muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen käytännön toteutukseen.

Komissio aikoo esittää vuonna 2026 **Frontexin** perustamisasetukseen tarkistusta, joka perustuu vaikutustenarviointiin ja jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kuulemiseen. Ehdotusta laatiessaan komissio selvittää, miten jäsenvaltioiden resursseja voitaisiin parhaiten täydentää paitsi määrällisesti myös tehtävien laadun osalta ja sitä kautta vahvistaa yhteisiä rajoja yhdenmukaisesti rajaturvallisuutta koskevaa lähestymistapaa noudattaen. Ehdotuksella voitaisiin myös vahvistaa sääntöjä, jotka liittyvät Frontexin tehtäviin, työntekijöiden lähettämiseen, yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa sekä viraston rakenteeseen ja hallintotapaan.

**Turvapaikkavirastolla** on edelleen tärkeä rooli jäsenvaltioiden tukemisessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanossa. Se muun muassa edistää turvapaikkakäytäntöjen lähentymistä ja tarjoaa operatiivista ja teknistä tukea. Seurantamekanismin käyttöönotto vuoden 2026 aikana on myös tärkeä askel, jolla tuetaan turvapaikkasääntöjen operatiivista ja teknistä soveltamista jäsenvaltioissa. Jotta virastolla olisi hyvät valmiudet hoitaa tehtävänsä, komissio harkitsee turvapaikkaviraston

---

<sup>73</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Globaali Eurooppa -välineen perustamisesta, [EUR-Lex – 52025PC0551 – FI – EUR-Lex](#).

toimeksiantoa arvioituaan, onko tarvetta muuttaa viraston perustamisasetusta, myös ulkoisten toimenpiteiden tukemiseksi.

Digitalisaation toteutuksesta vastaa pääasiassa **eu-LISA**, laajojen tietojärjestelmien hallinnoinnista vastaava EU:n virasto. Siksi monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa esitetään viraston resurssien huomattavaa lisäämistä, jotta se voi kehittää kaikkia toimialaansa kuuluvien laajojen tietojärjestelmien osia ja ottaa ne käyttöön.

Kun **Europolin** toimeksiantoa tarkistetaan vuonna 2026 evaluoinnin ja vaikutustenarvioinnin sekä jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien kuulemisten perusteella, tarkastellaan myös, miten viraston valmiuksia antaa operatiivista, analyttistä ja teknologista tukea voidaan vahvistaa toimivan operatiivisen yhteistyön mahdollistamiseksi sekä sisäisesti että kumppanimaiden kanssa. Kun muutettu muuttajien salakuljetuksen eurooppalaisen torjuntakeskuksen perustamisasetus hyväksytään, Europol saa entistä vahvemman roolin salakuljetuksen taustalla olevien rikollisverkostojen tunnistamisessa ja hajottamisessa.

**Eurojust** kehittää valmiuksiaan tehdä eri puolilla maailmaa yhteistyötä lainkäyttöalueiden kanssa, jotta maahanmuuttajien salakuljetukseen ja muihin rikoksiin osallistuvia järjestäytyneitä rikollisryhmiä voidaan torjua paremmin. Rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevat sopimukset, jotka allekirjoitettiin vuonna 2025 sekä Libanonin että Egyptin kanssa, toimivat hyvänä esimerkkinä, jota voitaisiin soveltaa myös muiden kumppanimaiden kanssa.

Jotta muuttoliikediplomatiassa noudatettavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla, **operatiivista tukea, jota EU:n virastot** voivat tarjota kumppanimaille voimassa olevien tai tulevien toimeksiantojensa puitteissa, olisi käytettävä strategisemmin. EU:n virastojen olisi tiiviissä yhteistyössä komission kanssa koordinoitava paremmin yhteydenpitoaan kumppanimaihin sekä siihen liittyviä sopimuksia ja työjärjestelyjä, jotta ne voisivat tarjota kumppanimaille kattavan tukipaketin ja varmistaa unionin johdonmukaisen osallistumisen. EU:n virastojen ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten operatiivisen yhteistyön edistäminen ja vahvistaminen olisi sisällytettävä EU:n muuttoliikediplomatiian operatiivisiin toimiin ja sitoumuksiin.

## 8. PÄÄTELMÄT

Tällä ensimmäisellä eurooppalaisella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategialla vahvistetaan unionin päättäväisyys luoda ja ottaa käyttöön muuttoliikekehys, joka on tuloksellinen, oikeuksiin perustuva, reilu ja mukautettavissa ja joka vastaa kansalaisten odotuksia hyvin hallinnoidusta ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavasta politiikasta. Strategialla edistetään EU:n resilienssiä ja vakuuttavaa roolia maailmannäyttämöllä ja samalla varmistetaan, että se on mukautettavissa maanosassamme ja sen ulkopuolella tapahtuvaan kehitykseen. Strategiassa asetetut selkeät tavoitteet ja toiminnan painopisteet ohjaavat EU:n toimia, joita tuetaan käytettävissä olevilla resursseilla ja operatiivisilla toimilla.

Vastuu oikeudenmukaisesta, vakaasta ja eurooppalaisia arvoja kunnioittavasta muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikasta on yhteinen. Tämän strategian toteuttaminen edellyttää poliittista sitoutumista ja tiivistä yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston, jäsenvaltioiden, EU:n virastojen, kansainvälisten kumppaneiden ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien välillä. Komissio luottaa siihen, että kaikki toimijat tukevat strategian tavoitteiden edistämistä ja tekevät yhteistyötä, jotta voidaan ehkäistä laitonta maahanmuuttoa, vaarallista matkustamista ja ihmishenkien menetyksiä, suojella sotaa ja vainoa pakenevia ja kannustaa talouksiemme kilpailukykyä edistäviä osajia tulemaan EU:hun.