



Bryssel, 23. maaliskuuta 2022
(OR. fr)

7425/22

LIMITE

JAI 377
ASILE 33
MIGR 91
FRONT 128
CADREFIN 38

ILMOITUS

Lähtettäjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Neuvosto

Asia: EU:n koordinointi Ukrainan pakolaisten vastaanottamiseksi

Yli kolme miljoonaa henkilöä, joista suurin osa on naisia ja lapsia, on paennut Ukrainasta helmikuun 24. päivästä alkaen ja etsinyt turvaa Euroopan unionista Venäjän federaation sotilaallisen hyökkäyksen johdosta. Euroopan unioni on osoittanut yhtenäisyytensä ja solidaarisuutensa päättäessään 27. helmikuuta ottaa käyttöön direktiivissä 2001/55/EY säädetyn tilapäisen suojelun ensimmäistä kertaa säädöksen hyväksymisen jälkeen ja hyväksyessään tätä koskevan päätöksensä 3. maaliskuuta. Euroopan unioni antaa myös humanitaarista apua Ukrainalle ja Moldovalle erityisesti unionin pelastuspalvelumekanismin avulla.

Yhtenäisyyttä ja solidaarisuutta tarvitaan myös kyseessä olevien henkilöiden vastaanottamisen varmistamiseksi hyvissä olosuhteissa. Tämä edellyttää useita asioita koskevaa tehostettua EU:n koordinointia, jossa otetaan huomioon tilanteen erityisluonne. Puheenjohtajavaltio järjestää viikoittain EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen kokouksen, jossa voimme käsitellä kriisin eri ulottuvuuksia ja yhdistää voimamme. Tämän solidaarisuusfoorumin säännöllisissä kokouksissa on voitava ottaa huomioon jäsenvaltioiden esittämät tarpeet.

Ministerien antama ohjeistus on tärkeää, erityisesti kun on kyseessä pakolaisten vastaanotto ja heidän siirtymisensä koordinointi.

1. Jäsenvaltioille myönnettävän aineellisen ja taloudellisen tuen täytäntöönpano

Komissio on esittänyt useita aloitteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa Euroopan unionin taloudellista tukea jäsenvaltioille pakolaisten vastaanottamisesta huolehtimiseksi.

CARE-aloite (koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi) antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää pakolaisten vastaanottokustannusten kattamiseksi koheesiorahastojen ohjelmakauden 2014–2020 käytettävissä olevia määrärahoja (on vielä noin sata miljoonaa euroa, joita ei ole sidottu). Voitaisiin käyttää myös REACT-EU-välineen määrärahojen vuoden 2022 osuutta (9,5 miljardia euroa). CARE-aloite mahdollistaa myös Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) käytön joustavalla tavalla pakolaisia koskevien toimien tukemiseksi. Lisäksi siinä pidennetään EU:n poikkeuksellisen 100 prosentin yhteisrahoitusosuuden soveltamisaikaa vuodella: näin voitaisiin nopeuttaa maksuja 5 miljardiin euroon saakka vuonna 2022 ja 1 miljardiin euroon saakka vuonna 2023.

Euroopan sisäasioiden rahastoja koskevien sääntöjen tarkistaminen mahdollistaa lisäksi käytettävissä olevien varojen ottamisen käyttöön jäsenvaltioiden kansallisissa ohjelmissa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ohjelmakauden 2014–2020 puitteissa sekä ohjelmien tukikelpoisuuden pidentämisen vuodella. Tämän joustavuuden lisäksi jäsenvaltioiden käyttöön asetetaan ohjelmakaudella 2021–2027 suoran hallinnoinnin puitteissa:

- 63 miljoonaa euroa hätätilanteen tukea vuodelle 2022 AMIF:in ja rajaturvallisuuden rahoitustukivälineen (BMVI) nojalla;
- 150 miljoonaa euroa korkean muuttopaineen kohteena olevien jäsenvaltioiden vastaanotto-, turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmien tukemiseksi.

Ukrainasta lähtöisin olevien asiaankuuluvien henkilöiden vastaanottamiseen liittyvät menot korvataan 100- tai 90-prosenttisesti. Lisäksi BMVI:ssa asetetaan jäsenvaltioiden käyttöön 499 miljoonaa euroa ulkorajojen suojelua ja valvontaa varten.

Pysyvien edustajien komitea hyväksyi CARE-aloitetta ja sisäasioiden rahastoja koskevat asetusehdotukset 16. maaliskuuta. Euroopan parlamentin on hyväksyttävä nämä tekstit istunnossaan 23. ja 24. maaliskuuta, minkä jälkeen ne tulevat voimaan suunnilleen 7. huhtikuuta.

Jäsenvaltiot toivoivat seuraavaa:

- täydellinen ja selkeä esitys kaikista käytettävissä olevista rahoitusvälineistä sekä määrärahoista, joilla jäsenvaltioita voidaan näin tukea;
- yhden yhteyspisteen perustaminen pyyntöjen esittämistä varten: komissio on toteuttanut tämän toiveen;
- tarpeiden moninaisuuden huomioon ottaminen myös esimerkiksi koulutuksen ja koulutarvikkeiden osalta pitäen mielessä alaikäisten suuri osuus vastaanotettujen joukossa.

Edellä mainitut keinot edistävät kiireellisiin tarpeisiin vastaamista. Voitaisiin myös käynnistää keskustelu mahdollisten pidemmän aikavälin tarpeiden ennakoinnista taloudellisen analyysin pohjalta.

Euroopan unionin virastot ovat myös alkaneet lisätä tukeaan jäsenvaltioille.

Ukrainan, Moldovan ja Valko-Venäjän rajoille on lähetetty 257 Frontexin virkamiestä, joista 204 on Romaniassa (157 Ukrainan rajalla ja 47 Moldovan rajalla). Puolassa ja Moldovassa on kummassakin 18 virkamiestä ja Slovakiassa 14.

Turvapaikkavirasto valmistelee Romaniassa toteutettavaa toimintaa.

Europol kiinnittää huomiota Ukrainan rajojen epävakauteen liittyviin riskeihin (ihmiskauppa, aseiden ja ajoneuvojen laiton kauppa jne.). Se on lähettänyt neljä virkamiestä Slovakiaan ja Puolaan ja kaksi Moldovaan.

Ministereitä pyydetään esittämään näkemyksensä tällaisista keinoista sekä mahdollisista lisätarpeistaan.

2. Pakolaisten siirtymisen seuranta ja koordinointi Euroopan unionin sisällä

Pakolaisten vastaanoton organisointi herättää useita täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä. Komissio esitti 23. maaliskuuta tiedonannon, jossa asiasta esitettiin yhteenveto.

Jäsenvaltiot panevat parhaillaan täytäntöön 4. maaliskuuta 2022 annettua täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2022/382 tilapäisen suojelun antamisesta. On esitetty tiettyjä kysymyksiä, jotka koskevat kyseisen päätöksen 2 artiklassa esitettyjen perusteiden todentamista (erityisesti sirupassin tai muun henkilötodistuksen puuttuessa tai kolmansien maiden kansalaisten esittämien hakemusten hyväksymisen osalta) ja asianomaisten henkilöiden rekisteröintiä. Vastauksia on joissain tapauksissa esitetty komission 21. maaliskuuta esittämässä toimintaohjeessa

Tiedot, jotka etulinjassa olevat jäsenvaltiot keräävät pakolaisten saapuessa unioniin, olisi toimitettava muille jäsenvaltioille, jotta varmistetaan pakolaisten suojelu ja helpotetaan heidän liikkumistaan edelleen unionissa ja heidän myöhempää rekisteröintiään tilapäisen suojelun antamiseksi. Näiden etulinjassa olevien jäsenvaltioiden keräämien aakkosnumeeristen tietojen vaihtamiseksi olisi löydettävä käytännöllisiä ja yksinkertaisia ratkaisuja kunnes löydetään pysyvä ratkaisu.

Kyseessä olevien henkilöiden vastaanottamisen hyvä organisointi edellyttää EU:n tason koordinointia. Tällaista koordinointia tarvitaan kolmesta syystä: se antaa pakolaisille varmuuden hyvästä huolenpidosta; se lieventää etulinjassa olevien jäsenvaltioiden painetta; se luo kohde- ja kauttakulkujäsenvaltioille tarvittavaa ennustettavuutta.

Tämä edellyttää jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon järjestämistä maahantulovirroista, vastaanottokapasiteetista ja tietyistä henkilöryhmistä, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ja etenkin ilman huoltajaa olevista alaikäisistä. On myös otettava käyttöön koordinointi, jolla helpotetaan eri jäsenvaltioihin suuntautuvien pakolaisvirtojen ennakointia ja ennustettavuutta, erityisesti järjestämällä liikenneyhteyksiä ja käyttämällä asianmukaisissa paikoissa sijaitsevia kokoontumispaikkoja.

Jäsenvaltioiden vaihtamat täsmälliset, vertailukelpoiset ja päivitettyt tiedot erityisesti kuhunkin kyseessä olevaan jäsenvaltioon saapuvien ja sieltä lähtevien henkilöiden lukumäärästä ovat keskeisen tärkeitä tehokkaan politiikan täytäntöön panemiseksi.

Tietyt jäsenvaltiot ovat alkaneet ottaa käyttöön keskenään koordinoitujärjestelmiä pakolaisten kuljetusten järjestämiseksi ja suunnittelemiseksi yhtenäisellä tavalla. Tällainen koordinointi olisi hyödyllistä ja tehokasta koko Euroopan unionin tasolla; se voitaisiin antaa tehtäväksi komissiolle, joka on jo ottanut käyttöön solidaarisuusfoorumin mahdollistaakseen koordinoinnin ja edistääkseen tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä kaikilla aloilla.

Ministereitä pyydetään ilmoittamaan, tarvitaanko tilapäisen suojelun soveltamisesta lisäselvennyksiä (esimerkiksi oleskelun osalta). Etenkin rekisteröintimenettely on tärkeä seikka kyseessä olevien henkilöiden seurannan, vastaanoton ja suojelun kannalta: ehdotetaan, että komissiota pyydetään laatimaan ratkaisu, jonka avulla EU:n tasolla voidaan lyhyellä aikavälillä yhdistää kansallisiin tietokantoihin tehdyt rekisteröinnit.

Ministereitä pyydetään vahvistamaan solidaarisuusfoorumia koskevat odotuksensa: onko komission varmistettava foorumin avulla pakolaisten kuljetusten koordinointi Euroopan unionin sisällä ottamalla käyttöön tiedotuskanavia ja suunnittelemalla siirrot tietyistä ennalta määritetyistä kokoontumispaikoista käyttäen hyväksi unionin virastojen tukea?

3. Moldovasta tulevien pakolaisten vastaanotto: sitoumusten seuranta, operatiivinen täytäntöönpano

Ottaen huomioon Moldovan erityistilanne Euroopan unioni on ottanut käyttöön useita keinoja erityisesti humanitaarisen avun antamisessa. Noin viisitoista jäsenvaltiota on jo tukenut Moldovaa unionin pelastuspalvelumekanismien kautta toimittamalla muun muassa lääkinnällisiä tuotteita, telttavuoteita ja hygieniatarvikkeita. Muutamassa päivässä on myös neuvoteltu ja allekirjoitettu asemaa koskeva sopimus, joka mahdollistaa Frontexin aktiivisen toiminnan Moldovan alueella maan rajavartioiden tukemiseksi. Tämän sopimuksen nojalla alueelle on lähetetty tueksi rajavartijoita 20. maaliskuuta alkaen.

Nyt on järjestettävä kiireellisesti Ukrainasta Moldovaan paenneiden henkilöiden vastaanotto Euroopan unionissa. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita esittämään vastaanottoa koskevia sitoumuksia. Kuusi jäsenvaltiota ja Norja esittivät 17. maaliskuuta tällaisia sitoumuksia, joiden mukaan yhteensä 11 500 henkilöä voitaisiin vastaanottaa. Romania antoi hyväksyntänsä vastaanottokeskuksen perustamiseksi alueelleen.

Tämän vastaanottamisen järjestämiseksi komissio laati solidaarisuusfoorumien puitteissa menettelytapaohjeet (SOP), joissa määritetään edellytykset, joiden mukaan asianomaiset henkilöt tunnistetaan, valitaan, kuljetetaan ja vastaanotetaan jäsenvaltioissa. Siirtojen organisointi voitaisiin antaa komission tehtäväksi. Jotkin jäsenvaltiot ovat toivoneet, että kyseessä olevien pakolaisten kuljetukseen voitaisiin saada Euroopan unionin taloudellista tukea.

Ministereitä pyydetään

- **esittämään vastaanottoa koskeva sitoumus;**
- **vahvistamaan toiveensa siitä, että toimet aloitettaisiin mahdollisimman pian menettelytapaohjeissa esitettyjen menettelyjen mukaisesti ja täytäntöönpanopäivä määriteltäisiin hyvin pian.**

4. Ulkorajavalvonta ja turvallisuushaasteet:

Ukrainan kriisi on palauttanut mieleen, että ulkorajalla on tärkeää olla käytettävissä tehokkaita menettelyjä ja nopeita valmiuksia niiden mukauttamiseksi ja toimien toteuttamiseksi, jotta voidaan reagoida kriisitilanteisiin. On pantava täytäntöön tehokkaita turvallisuusmenettelyjä: on tärkeää, että kaikista unionin ulkorajan ylittävistä henkilöistä tehdään tarkastus asiaankuuluvissa tietojärjestelmissä ja erityisesti Schengenin tietojärjestelmässä (SIS). Jäsenvaltioita pyydetään osallistumaan Europolin toimiin suojatun tiedonvaihtoverkkosovelluksen (SIENA) ja osumien (tai tarkastusten positiivisten tulosten) kautta silloin kun tämä vaikuttaa olevan asianmukaista.

Schengenin rajasäännösten määräykset mahdollistavat valvonnan tason mukauttamisen uhkaan samalla kun taataan korkea turvallisuustaso. Komissio esitti 21. maaliskuuta toimintaohjeen, jossa täsmennetään ensisijaiset toimintamallit.

Virastojen – Frontexin ja Europolin – tehtävänä on erityisesti avustaa jäsenvaltioita, kun ne kohtaavat tällaisia haasteita.

Frontex pystyy lähettämään tässä kriisissä yli 2 600 virkamiestä kaikkiin rajavartioiden toteuttamiin tehtäviin ja on alkanut järjestää kotiutuslentoja niitä tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille. Europolin virkamiesten lähettäminen täydentää tätä tukea tuomalla asiantuntijavalmiuksia rajavalvonnassa tehtäviin perusteellisiin täydentäviin tarkastuksiin. Jäsenvaltioiden toimittamien asiaankuuluvien tietojen pohjalta Europol pystyy myös tekemään täsmällisen analyysin rikosuhista sekä antamaan tukea jäsenvaltioiden aloittamiin tutkimuksiin käynnissä olevaan konfliktiin liittyvistä rikoksista tai terroristeista.

Komissio on myös ilmoittanut olevansa valmis tukemaan taloudellisesti jäsenvaltioiden yhdessä toteuttamia toimia, esimerkiksi kun jäsenvaltio antaa toisen jäsenvaltion käyttöön Prüm-päätösten oikeudellisen kehyksen mukaisesti turvallisuuspalveluhenkilöstöä. Tarvitaan mekanismi, jolla jäsenvaltioiden, joita asia eniten koskee, toiminnalliset tarpeet saadaan kohtaamaan tuki, jota muut jäsenvaltiot voivat tarjota.

Nykyinen tilanne edistää myös vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sellaisten eri muotojen kehittymistä, joissa käytetään hyväksi henkilöiden haavoittuvaa asemaa (ihmiskauppa, seksuaalinen hyväksikäyttö, pakkotyö, jossa alaikäisiin ja sotaorpoihin liittyvä riski on lisääntynyt, ihmissalakuljetus, kaupankäynti väärennöksillä, yleisestä liikekannallepanosta kieltäytyvien miesten karkottamisverkostojen organisointi, verkkopetokset, Ukrainalle tarkoitettujen varojen ja lahjoitusten kavallukset, kyberhyökkäykset, asekauppa, huumaavien aineiden kauppa jne.). Tämä antaa perusteen antaa ilmoitus ja aktivoida EMPACT¹, eri rikollisuuden muotojen torjunnan toimijoiden eurooppalainen verkosto, jossa voidaan hyödyntää tämän mekanismin avulla kymmenen viime vuoden aikana saatua tietotaitoa (rikostiedustelututkimus, tiedonvaihto, operatiivinen kohdennus, interventiot ja ennaltaehkäisy). EMPACT-mekanismiin vahvuudet (mukautuvuus, reaktiivisuus, joustavuus, operatiivisten palvelujen ja toimijoiden täydentävyys) antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden järjestää yhteisiä operaatioita unionin turvallisuuden edistämiseksi.

On tärkeää suojella haavoittuvimpia maahantulijoita, erityisesti lapsia, kaikilta hyväksikäytön ja ihmiskaupan muodoilta heidän saapuessaan unionin alueelle. Tätä varten on tärkeää ottaa nopeasti käyttöön ennaltaehkäisy- ja tiedotustoimenpiteitä pakolaisten turvallisuuden varmistamiseksi, muun muassa luomalla kansallisten poliisi- ja turvallisuusviranomaisten sekä humanitaaristen järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välinen yhteistyö, jotta voidaan tunnistaa uudet uhat ja ihmiskaupan mahdolliset uhrit.

Jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan Europolille kaikki tiedot, jotka ovat asiaankuuluvia ja hyödyllisiä Ukrainan kriisiin liittyvien turvallisuusriskien ehkäisemiseksi.

Ministereitä pyydetään

- **esittämään mahdolliset odotuksensa Euroopan unionin tuesta turvatarkastusten toteuttamiseksi ulkorajalla;**
- **vahvistamaan odotuksensa EMPACT-verkoston käyttöönotosta kaikkien sellaisten rikollisten ilmiöiden torjumiseksi koordinoitulla tavalla, joissa voitaisiin käyttää hyväksi Ukrainan kriisiä.**

¹. EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*): Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi