



MAAHANMUUTTOPOLITIikka

Euroopan unionin keskeisenä tavoitteena on luoda tulevaisuuteen suuntautuva ja kattava eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka, joka perustuu yhteisvastuuseen. Maahanmuuttopolitiikan tarkoituksena on määrittää tasapainoinen tapa tarkastella sekä laillista että laitonta maahanmuuttoa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79 ja 80 artikla

TOIMIVALTA

Laillinen maahanmuutto: EU:lla on toimivalta määritellä maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset johonkin jäsenvaltioon – myös perheen yhdistämistä varten – laillisesti tulleeille ja siellä asuville kolmansien maiden kansalaisille. Jäsenvaltioilla on edelleen oikeus päättää, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle työnhakua varten.

Kotouttaminen: EU voi kannustaa jäsenvaltioita toteuttamaan toimia niiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämiseksi ja tukea jäsenvaltioiden toimintaa. Jäsenvaltioiden lakeja ja asetuksia ei kuitenkaan ole tarkoitus yhdenmukaistaa.

Laittoman maahanmuuton torjunta: EU:n velvollisuutena on ehkäistä ja vähentää laitonta maahanmuuttoa erityisesti toteuttamalla tehokasta palauttamispolitiikkaa, jossa noudatetaan perusoikeuksia.

Takaisinottosopimukset: EU:lla on valtuudet tehdä sopimuksia kolmansien maiden kansalaisten takaisinotosta lähtö- tai kauttakulkumaahan, jos nämä eivät täytä tai eivät enää täytä maahantulon tai jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä.

TAVOITTEET

Tasapainoinen lähestymistapa maahanmuuttoon: EU pyrkii määrittelemään tasapainoisen lähestymistavan laillisen maahanmuuton hallintaan ja laittoman maahanmuuton torjuntaan. Muuttovirtojen asianmukaiseen hallintaan sisältyy myös se, että varmistetaan laillisesti jäsenvaltioissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu, tehostetaan laittoman maahanmuuton torjuntaa, ihmiskauppa ja ihmissalakuljetus mukaan luettuina, ja edistetään tiivistä yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa kaikilla aloilla. EU:n tavoitteena



on kehittää laillisille maahanmuuttajille yhtenäiset oikeudet ja velvollisuudet samaan tapaan kuin unionin kansalaisille.

Yhteisvastuun periaate: Lissabonin sopimuksen mukaan maahanmuuttopolitiikan toteuttamisessa noudatetaan jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta myös rahoituksen osalta (SEUT:n 80 artikla).

SAAVUTUKSET

A. Lissabonin sopimukseen perustuvat menettelyjen ja toimivallan muutokset

Joulukuussa 2009 voimaan tulleessa Lissabonin sopimuksessa ([1.1.5](#)) otettiin käyttöön määränemmistöpäätökset laillista maahanmuuttoa koskevissa asioissa. Samalla luotiin uusi oikeusperusta kotouttamistoimenpiteille. Nyt tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan sekä laitonta että laillista maahanmuuttoa koskevaan politiikkaan, joten parlamentti on näissä asioissa neuvoston kanssa yhdenvertainen lainsäätäjä. Neuvosto kuitenkin hyväksyy yksin väliaikaiset toimenpiteet, joita tarvitaan kolmansien maiden kansalaisten äkillisen joukoittaisen maahantulon vuoksi, ja parlamenttia vain kuullaan niistä (SEUT:n 78 artiklan 3 kohta).

Lissabonin sopimuksessa myös selvennetään, että unioni jakaa tämän alan toimivallan jäsenvaltioiden kanssa, erityisesti jäsenvaltioon työnhakua varten tulevien maahanmuuttajien lukumäärän osalta (SEUT:n 79 artiklan 5 kohta). Euroopan unionin tuomioistuimesta tuli Lissabonin sopimuksen myötä täysin toimivaltainen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa.

B. Viimeaikainen toimintapoliittinen kehitys

1. Kokonaisvaltainen lähestymistapa maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen

Komission vuonna 2011 hyväksymä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa (GAMM) muodostaa yleiset puitteet unionin suhteille kolmansiin maihin maahanmuuttoasioissa. Se koostuu neljästä pilarista: laillinen maahanmuutto ja liikkuvuus, laitton maahanmuutto ja ihmiskauppa, kansainvälinen suojelu ja turvapaikkapolitiikka sekä muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kehitysvaikutuksen maksimointi. Kaiken läpäisevänä kysymyksenä tässä lähestymistavassa ovat maahanmuuttajien ihmisoikeudet.

2. Kesäkuun 2014 strategiset suuntaviivat

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva Tukholman ohjelma, joka hyväksyttiin joulukuussa 2009 jatkoksi Tampereen (1999) ja Haagin (2004) monivuotisille ohjelmille, päättyi joulukuussa 2014 ([4.2.1](#)). Komissio julkaisi maaliskuussa 2014 uuden tiedonannon "[Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön](#)" ja hahmotteli siinä tulevaisuudennäkymät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta varten. Eurooppa-neuvosto määritteli SEUT:n 68 artiklan mukaisesti 26. ja 27. kesäkuuta 2014 hyväksymissään päätelmissä "lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin [strategiset suuntaviivat](#) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella" vuosiksi 2014-2020. Kyseessä ei ole enää ohjelma vaan nimenomaan suuntaviivat, joissa on painopisteenä saattaa voimassa olevat oikeudelliset välineet ja toimenpiteet osaksi kansallista lainsäädäntöä, panna ne tehokkaasti täytäntöön ja vakiinnuttaa ne. Suuntaviivoissa korostetaan



tarvetta soveltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jotta voidaan optimoida laillisen muuttoliikkeen hyödyt ja tarjota suojelua sitä tarvitseville, samalla kun torjutaan määrätietoisesti laitonta muuttoliikettä ja valvotaan tehokkaasti EU:n ulkorajoja.

3. Euroopan muuttoliikeagenda

Komissio julkaisi 13. toukokuuta 2015 [Euroopan muuttoliikeagendan](#). Agendassa esitetään välittömiä toimenpiteitä Välimeren kriisin lievittämiseksi sekä lähivuosina toteutettavia toimia, joilla parannetaan muuttoliikkeen kaikkien näkökohtien hallintaa.

Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä komissio esittää suuntaviivoja neljällä rintamalla:

- vähennetään laittoman maahanmuuton houkuttavuutta,
- valvotaan rajoja ihmishenkien pelastamiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi,
- kehitetään vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka ja
- otetaan käyttöön laillista muuttoliikettä koskeva uusi politiikka modernisoimalla ja muuttamalla ”sinisen kortin” järjestelmää, asettamalla kotouttamispolitiikalle uusia ensisijaisia tavoitteita ja optimoimalla muuttoliikepolitiikan ihmisille ja lähtömaille tuomat hyödyt.

Agendassa esiteltiin myös ajatus unionin laajuisten siirto- ja uudelleensijoittamisjärjestelyjen perustamisesta (ks. turvapaikkapolitiikka [4.2.2](#)), ilmoitettiin uudesta lähestymistavasta, jossa asiaankuuluvat unionin virastot tekevät yhteistyötä etulinjassa olevien jäsenvaltioiden kanssa tulijoiden henkilöllisyyden selvittämiseksi, rekisteröimiseksi ja sormenjälkien ottamiseksi nopeasti, ja ehdotettiin mahdollista yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatiota Välimerelle salakuljetusverkostojen purkamiseksi ja ihmiskaupan torjumiseksi (pian tämän jälkeen käynnistetty [EUNAVFOR MED SOPHIA -operaatio](#)).

Agendan pohjalta komissio julkaisi laillista muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevat suuntaviivansa 6. huhtikuuta 2016 antamassaan [tiedonannossa](#). Siinä hahmotellaan neljä keskeistä säänneltyyn maahanmuuttopolitiikkaan liittyvää linjausta: sinistä korttia koskevan direktiivin tarkistaminen, innovatiivisten yrittäjien houkuttelemine unioniin, laillisen maahanmuuton johdonmukaisempi ja tehokkaampi hallinnointi unionin tasolla erityisesti nykyisen kehyksen arvioinnin kautta sekä keskeisten lähtömaiden kanssa tehtävän yhteistyön vahvistaminen, jotta voidaan varmistaa lailliset muuttoväylät EU:hun ja samalla tehostaa niiden henkilöiden palauttamista, joilla ei ole oikeutta oleskella unionissa.

Toukokuussa 2018 komissio julkaisi [edistymiskertomuksen](#) Euroopan muuttoliikeagendan toteuttamisesta ja tarkasteli siinä agendan täytäntöönpanossa tapahtunutta edistystä ja siinä havaittuja puutteita.

C. Lainsäädännön viimeaikainen kehitys

Vuodesta 2008 alkaen on hyväksytty useita tärkeitä direktiivejä maahanmuuttoasioista ja tarkistettu monia muita alaan liittyviä direktiivejä. Komissio toteuttaa parhaillaan [toimivuustarkastusta](#) (REFIT-arviointi), jossa tarkastellaan ja arvioidaan jäljempänä esitettyä laillista maahanmuuttoa koskevaa nykyistä unionin lainsäädäntöä. Ensimmäiset tulokset oli tarkoitus julkaista vuonna 2018.



1. Laillinen maahanmuutto

Koska kaikkea työperusteista maahanmuuttoa koskevien yleisten säännösten hyväksyminen osoittautui ongelmalliseksi, nykyisessä lähestymistavassa pyritään luomaan laillista maahanmuuttoa koskeva EU:n politiikka hyväksymällä alakohtaisia säädöksiä maahanmuuttajaryhmittäin.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten annetulla [direktiivillä 2009/50/EY](#) otettiin käyttöön ”EU:n sininen kortti”. Sen ansiosta kolmansien maiden kansalaisille myönnetään nopeutetussa menettelyssä ja houkuttelevammin ehdoin erityinen oleskelu- ja työlupa korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten jäsenvaltioissa. Direktiivin ensimmäinen täytäntöönpanokertomus julkaistiin toukokuussa 2014, ja siinä tuotiin esille monia puutteita. Kesäkuussa 2016 komissio ehdotti järjestelmän tarkistamista, muun muassa lievempiä hyväksymiskriteerejä, matalampaa palkkakynnystä ja työsopimuksen vähimmäiskestoja koskevan vaatimuksen lieventämistä, parempia perheenyhdistämistä koskevia säännöksiä sekä rinnakkaisten kansallisten järjestelmien kumoamista. Tätä tarkistamista käsitellään edelleen parlamentissa (kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan [mietintö](#) hyväksyttiin 15. kesäkuuta 2017) ja neuvostossa. Tosin viime aikoina neuvostossa ei ole juuri tapahtunut edistymistä asian suhteen, etenkin mitä tulee taitojen huomioimiseen ja tutkintoa vastaavan ammattikokemuksen tunnustamiseen.

Yhdistelmä lupaa koskevassa direktiivissä ([2011/98/EU](#)) säädetään yhteisestä yksinkertaisesta menettelystä, jonka avulla kolmansien maiden kansalaiset voivat hakea oleskelu- ja työlupaa jäsenvaltiossa. Siinä on myös säännöksiä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien yhtäläisistä oikeuksista. Direktiivin ensimmäinen täytäntöönpanokertomus oli määrä antaa viimeistään joulukuussa 2016.

Helmikuussa 2014 annetulla [direktiivillä 2014/36/EU](#) säännellään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä kausityöntekijänä työskentelyä varten. Kausityöntekijät voivat kausityötä tehdäksään oleskella unionissa laillisesti ja väliaikaisesti viidestä yhdeksään kuukautta (jäsenvaltiosta riippuen) säilyttäen samalla pääasiallisen asuinpaikkansa kolmannessa maassa. Direktiivissä täsmennetään myös tällaisten maahan tulevien työntekijöiden oikeudet.

[Direktiivi 2014/66/EU](#) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettiin 15. toukokuuta 2014. Sen nojalla yritykset ja monikansalliset yhtiöt voivat helpommin siirtää tilapäisesti johtajiaan, asiantuntijoitaan ja harjoittelijoitaan Euroopan unionissa sijaitseviin tytäryhtiöihin ja sivuliikkeisiin.

[Direktiivi \(EU\) 2016/801](#) tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä annettiin 11. toukokuuta 2016, ja se oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 23. toukokuuta 2018. Se korvaa aikaisemmat opiskelijoita ja tutkijoita



koskevat säädökset, laajentaa niiden soveltamisalaa ja yksinkertaistaa niiden soveltamista.

Euroopan unionissa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa säännellään edelleen neuvoston direktiivillä [2003/109/EY](#), jota muutettiin vuonna 2011 soveltamisalan laajentamiseksi pakolaisiin ja muihin kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin. Tämänhetkiseen työhön [aseman määrittelyä koskevan direktiivin \(4.2.2\)](#) ja [sinistä korttia koskevan direktiivin](#) parissa sisältyvät pitkään oleskelleita koskevaan direktiiviin tehtävät muutokset.

2. Kotouttaminen

Perheen yhdistämisoikeutta koskevat säännökset sisältyvät neuvoston [direktiiviin 2003/86/EY](#). Koska vuoden 2008 täytäntöönpanokertomuksessa todettiin, että jäsenvaltiot eivät soveltaneet sitä täysimääräisesti ja asianmukaisesti, komissio antoi huhtikuussa 2014 [tiedonannon](#), jossa jäsenvaltioille annettiin sen soveltamista koskevia ohjeita. Komission parhaillaan suorittama REFIT-arviointi kattaa myös perheen yhdistämisdirektiivin.

Unionin toimivalta kotouttamisen alalla on rajallinen. Heinäkuussa 2011 komissio hyväksyi [eurooppalaisen toimintasuunnitelman kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten](#). Lisäksi komissio esitti kesäkuussa 2016 [toimintasuunnitelman](#), jossa esitellään toimintakehys ja käytännön aloitteita, joilla pyritään auttamaan jäsenvaltioita kotouttamaan unionin alueella laillisesti oleskelevat 20 miljoonaa kolmansien maiden kansalaista. Olemassa oleviin välineisiin kuuluvat Euroopan muuttoliikefoorumi (entinen Euroopan kotouttamisfoorumi), [kotouttamista koskeva sivusto](#) ja [eurooppalainen kotouttamisverkosto](#) (vuoteen 2016 saakka kotouttamista käsittelevien kansallisten yhteyspisteiden verkosto).

3. Laiton maahanmuutto

EU on antanut joitakin merkittäviä laittoman muuttoliikkeen torjumista koskevia säädöksiä:

- Niin sanottuun ”avustamispakettiin” kuuluvat neuvoston [direktiivi 2002/90/EY](#), jossa vahvistetaan yhteinen määritelmä rikokselle, jonka laittoman maahantulon, kauttakulun ja maassa oleskelun avustaminen muodostaa, ja [puitepäätös 2002/946/YOS](#), jossa vahvistetaan rikosoikeudelliset seuraamukset tästä toiminnasta. Ihmiskauppaa käsitellään ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetussa [direktiivissä 2011/36/EU](#). Tätä pakettia täydentää neuvoston [direktiivi 2004/81/EY](#), jossa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan tai ihmissalakuljetuksen uhreille, jotka tekevät yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa (ihmiskauppa: ks. myös oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla [4.2.6](#)). Toukokuussa 2015 komissio hyväksyi [siirtolaisten salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman](#) (2015–2020), ja toimintasuunnitelman mukaisesti komissio teki [REFIT-arvioinnin](#) nykyisen oikeuskehysten soveltamisesta, mitä edelsi [julkinen kuuleminen](#). Komissio katsoi, että tuona ajankohtana ei ollut riittävää näyttöä tosiasiallisten ja toistuvien syytteiden nostamisesta humanitaarista apua antavia yksittäisiä henkilöitä tai järjestöjä vastaan, ja totesi, että ihmissalakuljetusta koskeva EU:n oikeuskehys on edelleen tarpeen



nykyisessä tilanteessa. Se katsoi lisäksi, että avustamispaketin tarkistamisesta ei koituisi sen tehokasta ja täysimääräistä täytäntöönpanoa ylittävää lisäarvoa. Samalla oltiin yleisesti samaa mieltä siitä, että lisäarvoa voitaisiin saada aikaan jäsenvaltioiden viranomaisia, kansalaisyhteiskunnan järjestöjä tai muita sidosryhmiä tukevilla muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä, myös kolmansien maiden kanssa tehtävällä tehostetulla yhteistyöllä. Euroopan parlamentti kehotti 5. heinäkuuta 2018 antamassaan [päättölauselmassa](#) komissiota antamaan jäsenvaltioille suuntaviivoja humanitaarisen avun kriminalisoinnin estämiseksi, ja aiheesta järjestettiin [kuuleminen](#) syyskuussa 2018.

- ”Palauttamisdirektiivissä” ([2008/115/EY](#)) säädetään laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevista EU:n yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä. Direktiivin ensimmäinen täytäntöönpanokertomus annettiin maaliskuussa 2014. Komissio julkaisi syyskuussa 2015 palauttamista koskevan [EU:n toimintaohjelman](#), minkä jälkeen lokakuussa 2015 hyväksyttiin neuvoston päätelmät palauttamispolitiikan tulevaisuudesta. Maaliskuussa 2017 komissio täydensi toimintaohjelmaa tehokkaammasta palauttamispolitiikasta Euroopan unionissa annetulla [tiedonannolla](#) ja palauttamisten tehostamisesta annetulla [suosituksella](#). Syyskuussa 2017 se julkisti päivitetyn [palauttamiskäsikirjan](#), jossa annetaan ohjeita palauttamiseen liittyvistä tehtävistä vastaavien kansallisten viranomaisten tehtävien suorittamisesta. Lisäksi vuonna 2016 parlamentti ja neuvosto hyväksyivät eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten annetun [asetuksen \(EU\) 2016/1953](#). Syyskuussa 2018 komissio ehdotti palauttamisdirektiivin [kohdennettua tarkistamista](#). Ehdotus sisälsi muun muassa uuden rajamenettelyn kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, selkeämpiä menettelyjä ja sääntöjä väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja selkeämmät säilöönottoa koskevat säännöt. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi perustettava tehokkaita vapaaehtoista paluuta koskevia ohjelmia.
- [Direktiivissä 2009/52/EY](#) säädetään maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin jäsenvaltioissa kohdistettavista seuraamuksista ja toimenpiteistä. Direktiivin ensimmäinen täytäntöönpanokertomus annettiin 22. toukokuuta 2014.

Samanaikaisesti EU neuvottelee laittomien maahanmuuttajien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa [takaisinottosopimuksista](#), joiden nojalla laittomia maahanmuuttajia voidaan palauttaa, ja tekee näiden maiden kanssa yhteistyötä ihmiskaupan torjumiseksi. Niin kutsutut takaisinottoa käsittelevät sekakomiteat seuraavat niiden täytäntöönpanoa. Nämä sopimukset liittyvät viisumikäytäntöjen helpottamista koskeviin sopimuksiin, joiden tarkoituksena on tarjota kannustimia takaisinottoa koskeviin neuvotteluihin asianomaisissa kolmansissa maissa laitonta muuttoliikettä lisäämättä.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan parlamentti on täysivaltaisena lainsäätäjänä osallistunut aktiivisesti sekä laitonta että laillista maahanmuuttoa koskevan uuden lainsäädännön antamiseen.

Parlamentti on antanut useita maahanmuuttoa käsitteleviä valiokunta-aloitteisia päätöslausemia, kuten [12. huhtikuuta 2016 päätöslauselman](#) Välimeren tilanteesta ja tarpeesta kokonaisvaltaiselle EU:n lähestymistavalle muuttoliikkeeseen. Siinä arvioitiin useita asiaan liittyviä toimintapolitiikkoja ja laadittiin joukko suosituksia. Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietintö hyväksyttiin täysistunnon äänestyksessä, ja kahdeksan muuta valiokuntaa oli laatinut siitä lausunnon. Päätöslauselmassa esitetään parlamentin kanta kaikkiin olennaisiin EU:n maahanmuuttoa ja turvapaikkakysymyksiä koskeviin toimintapolitiikkoihin, ja se on parlamentin viitekehys tällä alalla.

Lisää aiheesta:

- [Eurooppaan suuntautuva muuttoliike](#)
- [Euroopan muuttoliikekriisi](#)
- [EU:n turvapaikkapolitiikka](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

